

オーストラリアにおける 食品安全及び家畜衛生に関する 取組み状況

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

目 次

まえがき	1
要約	3
1. オーストラリア・ニュージーランド食品基準局の活動	7
1-1 ANZFA から FSANZ への移行	7
1-2 食品規制に関する閣僚会議等の役割	9
1-3 基準策定の手順	13
1-4 申請と提案の相違	22
1-5 FSANZ におけるコミュニケーション戦略	23
2. 家畜疾病に関する緊急対応と準備	36
2-1 アニマルヘルス・オーストラリアの設立	36
2-2 AUSVETPLAN の策定と維持管理	37
2-3 緊急家畜疾病準備プログラム	42
2-4 演習	45
2-5 コンピテンシー	46
2-6 緊急家畜疾病準備訓練	52
2-7 「緊急家畜疾病準備」におけるコンピテンシーの評価	54
3. 食肉の安全性への取組み	61
3-1 豪州食肉家畜事業団の取組み	61
3-2 セーフミートの取組み	66
4. 遺伝子組換え体に関する合意形成	68
4-1 遺伝子組換え体をめぐる動き	68
4-2 コンセンサス会議の構成	71
4-3 コンセンサス会議の成功	75
4-4 コンセンサス会議の評価	80

5 遺伝子組換え技術 – 情報提供と研究開発	92
5-1 バイオテクノロジー・オーストラリアの活動	92
5-2 CSIRO の活動	106
5-3 オーストラリア食品雑貨協会の対応	108
6. 食品安全週間と成果評価	111
6-1 食品安全週間の展開	111
6-2 食品安全週間の成果評価	113
6-3 食品安全情報委員会のその他の活動	114
7. オーストラリア消費者協会の取組み	116
7-1 消費者協会の活動	116
7-2 政府の取組み等に対する消費者協会の見解	116

まえがき

オーストラリアは、連邦国家で、6つの州と2つの準州からなる。各州は、独自の憲法と法律を持ち、議会も二院制である（ただし、クイーンズランドは二院制を廃止し、現在は一院制）。連邦政府と州政府の行政範囲の区分は、連邦は、外交、国防、貿易、通貨などの分野に限定され、州内の経済活動、教育、農業、保健などに関する政策は州の権限に属するとされる。

調査テーマの一つである食品の安全性に関しては、輸出に関する事項は、連邦の対象であり、国内流通に関する事項は、州の対象ということになるが、食品のリスクアセスメントを実施し、その結果を受けて基準を設定し、リスクを軽減するための対策を講じて行くリスクマネジメントは、連邦と州の関係を従前のままで済ますことができなくなっている。オーストラリアは、州の権限を巡って連邦政府と州政府が対立することがしばしば起こっているといわれるが、その対立を未然に減らそうとする動きが食品の安全対策や家畜の衛生対策の分野で開始されている。

この報告書は、オーストラリアにおける食品の安全性問題、家畜の衛生対策、政策評価への取組み状況を把握するために、当センター調査部長谷口敏彦が本年7月下旬にオーストラリア連邦政府、全国団体、クーンズランド州、ニューサウスウェールズ州、及びニュージーランドを訪問し聞き取り調査したものの中から、オーストラリア連邦政府と全国団体、及びオーストラリアとニュージーランドが共同で設置しているオーストラリア・ニュージーランド食品基準局（FSANZ）を訪問し聞き取ったものを中心に取りまとめたものである。クイーンズランド州及びニューサウスウェールズ州における政策評価と食品の安全性に関する取組みについては、政策レポート071「オーストラリア、クイーンズランド州及びニューサウスウェールズ州における政策評価及び食品安全に関する取組み状況」として、また、ニュージーランドについては、同レポート072「ニュージーランドにおける食品の安全性等に関する取組み」として取りまとめている。

今回の調査に当たっては、在オーストラリア大使館の玉井哲也参事官には、日程調整、各種の便宜供与で大変お世話になったことに対して感謝したい。

平成15年12月

農林水産政策情報センター

要 約

1. オーストラリア・ニュージーランド食品基準局の活動

オーストラリア（連邦，州，準州）とニュージーランドは，1991年に共同で食品の基準を設定するための機関として，「オーストラリア・ニュージーランド食品局」（ANZFA）を設立した。同組織は，2002年7月1日に「オーストラリア・ニュージーランド食品基準局」（FSANZ）に移行している。この改組は，リスクアセスメントを実施する前に，関係閣僚による会議によって政策の枠組みを作ることと，動植物のリスクアセスメントについても農林水産関係省から移したことである。

関係閣僚会議は，オーストラリアの連邦，州・準州政府の食品関係大臣とニュージーランド政府保健大臣によって構成されている。複数の大臣をメンバーに派遣していても，各政府は1票の投票権しか持っていない。

食品の基準の策定は，段階的に進められ，問題の概要と可能な選択肢を記載した初期評価ができると，1回目のパブリックコンサルテーションが実施される。その結果を受けて評価草案を作成し，2回目のパブリックコンサルテーションが実施される。基準の策定に当たっては，ステークホルダーといわれるいわれる生産者，消費者，その他関係者との情報と意見の交換が重視されており，この行政手法は，両国で広く採用されている手法で，FSANZの業務運営に関しても詳細に規定されている。

FSANZ理事会と関係閣僚会議は，最終評価であっても見直しを命じることができるし，破棄することもできる。このようにして策定された基準は，オーストラリア（連邦，州，準州）とニュージーランドで自動的に法律となる。

2. 家畜疾病に関する緊急対応と準備

オーストラリアでは，国内の家畜衛生問題に関する責任は各州・準州が負うのに対し，連邦政府は貿易，国際検疫など，対外問題に責任を負うとされ，連邦政府と州政府の役割をめぐって不都合が生じていたとされる。このため，連邦政府，州・準州政府，畜産団体等が参加し，オーストラリア全土を対象とした家畜疾病対策に取り組む「オーストラリア家畜衛生協議会」（通称，「アニマルヘルス・オーストラリア」）が1996年に設立された。同協議会は，連邦政府，州・準政府，畜産団体が運営費の3分の1ずつを負担するパートナーシップであり，形態は民間会社である。

オーストラリアの家畜疾病対策の基礎となっているのがAUSVETPLANで，原型は1991年に公表されている。2001年にこのAUSVETPLANの管理運営が協議会に移管された。この背景には，英国で口蹄疫が発生したとき，政府と業界間で常に衝突があり，全

国的に管理を行うことが困難であったことから、業界を関与させていくことが望ましいと判断されたことがある。

同協議会が実施しているプログラムの中で最も重視されているのが「緊急家畜疾病準備プログラム」で、目的は、①緊急事態に対する準備体制を高い水準で維持すること、②家畜疾病に関する緊急事態を早期に認識すること、③リスクの存在と拡大を最小限にすること、④早期かつ効果的な対応を実施すること、である。

同協議会では、緊急疾病が発生した場合、発生地に 24 時間以内に「緊急対応チーム」を立ち上げ、全国に展開できるようにするため、緊急家畜疾病対応の演習を実施している。演習では、日時と疾病名は事前には知らていない。

また、同協議会では、緊急家畜疾病準備プログラムの一環として、広範囲なコンサルテーションを実施し、同事態に対応できるコンピテンシーを規定し、そのための訓練と評価を実施している。このコンピテンシーは、「職務で一貫して高い業績を出す人の行動特性」とされ、通常の日常業務をこなすときとは、全く別のものであるとされる。

3. 食肉の安全性への取組み

豪州食肉家畜生産者事業団は、食肉の市場調査や市場開拓を行っているが、オーストラリア全土で 2004 年 7 月から展開することになっている「全国家畜識別制度」の推進の中心的な役割を演じている。

関係閣僚会議において、全国家畜識別制度を 2004 年 7 月 1 日から実施すると決定されている。この識別制度はビクトリア州では既に実施されており、西オーストラリア州は 2004 年 1 月 1 日から、南オーストラリア州及びニューサウスウェールズ州は 2004 年 7 月から実施予定であるが、クイーンズランド州と北部準州は検討中とのことである。またシステムについても、各州及び準州の決定に委ねられている。

屠殺以降の追跡は、バーコードによる管理システムである「食肉加工追跡システム」によって、全国家畜識別制とリンクし、トレーサビリティが途切れないようなシステムにする工夫がなされている。

4. 遺伝子組換え体に関する合意形成

オーストラリアでは、1999 年に「フードチェーンにおける遺伝子技術に関する第 1 回オーストラリアコンセンサス会議」が開催された。この会議の成果として遺伝子組換え体に関心を持つ者の間で意見交換をできる雰囲気形成され、同年の遺伝子組換えに対する枠

組み作りへとつながっていった。

コンセンサス会議で採用された方法は、遺伝子技術の専門家でない一般市民を選定し、選定された市民による「市民パネル」が中心になって進められた。コンセンサス会議は、事前に開催された2回の週末会合（1月22～24日と2月12～14日）と本番のコンセンサス会議（3月10日～12日）から構成されている。週末会合では、市民パネルがコンセンサス会議で専門家に聞く質問を決め、スピーカーのリストを作成している。本番の会議では、異なる分野の代表の専門家から市民パネル、一般傍聴者が主要な質問に対する意見を聞き、最終日には市民パネルが今後の遺伝子技術に関する政策に関する提言を含むレポートを作成し、提出している。

コンセンサス会議の名目のオルガナイザーは、オーストラリア博物館の職員であったが、実質的な主導はオーストラリア消費者協会の政策担当者が務めた。消費者協会が中心となったことで、食品産業関係の団体が反発し、中止を首相に直訴するという事態に至ったようであるが、政府が前面に出なかったことが成功につながったとも見られる。

コンセンサス会議は、第2回の週末会合から「評価者」が観察するいわゆる「プロセス評価」が実施されている。今後、オーストラリアで実施される類似のコンセンサス会議にこの評価結果を生かそうとしている。

5. 遺伝子組換え技術 — 教育・情報提供と研究開発

コンセンサス会議の成果として、また政府が行った広範な調査結果を受けて「バイオテクノロジー・オーストラリア」が設立された。主な活動は、遺伝子技術に関する情報サービス、無料電話（1 800 31 276）の設置、農村フォーラムの開催、教材の開発などである。

バイオテクノロジー・オーストラリアでは、政府の機関であり信用できないとする意見があったため、1年をかけてメディアや団体と話し合い、討論会の開催等を通して信頼性を確保するように努めた。

バイオテクノロジー・オーストラリアでは、国内のいろいろな場所で「農村フォーラム」を開催し、遺伝子技術について理解を広めており、また教師のグループと協働して9歳から10歳の生徒を対象とした教材の開発を行っている。

オーストラリアの遺伝子技術等の研究開発の大きな担い手は、連邦科学産業研究機構（CSIRO）である。4で述べたコンセンサス会議で技術的な質問に答えるなど、コンセン

サス会議でも重要な役割を果たした。また、“Gene Technology in Australia”のサイトを
持ち、研究の進捗状況や消費者等向けの一問一答も提供している。

6. 食品安全週間と成果評価

オーストラリアでは、毎年、7百万人が食中毒にかかっていることから、食中毒対策経
費の節減、オーストラリア産食品の名声の維持、国民の生命の保護を目的に国、州、消費
者協会などが入ったパートナーシップとして「食品安全情報委員会」が発足し、「食品安全
週間」を推進している。2003年は7回目になる。

食品安全週間のキャンペーンは、「蒸したての食物は熱く保存しよう」、「冷蔵した食物は
低温で保存しよう」など6つメッセージを掲げている。運動は、メディアの力を借りるた
め、コミュニケーション専門家がインタビューをこなす等などの努力を行っている。

また、食品安全週間は、当該年度の活動について評価が行われ、その評価結果は、翌年
の運動の展開に生かされている。

7. オーストラリア消費者協会の取組み

オーストラリア消費者協会は、コンセンサス会議を提唱した団体であり、またこの会議
を成功させ、バランスの取れた見解を表明する一方で、政府に対して厳しい注文、批判を
行っている。

消費者協会は、消費者利益だけを考えて公の議論を形成させる使命を持つ機関であると
位置付け、安全テストを行い、その結果を公表しているが、消費者にアドバイスをするだ
けでは十分ではないとし、政府に安全基準を作るよう要請することが使命であると考えて
いる。

消費者協会では、使命を実現するため、政府の委員会に派遣している委員の引上げを宣
言するなどコンサルテーションの進め方において、政府との駆け引きに長けている。

1. オーストラリア・ニュージーランド食品基準局の活動

1-1 ANZFA から FSANZ への移行

オーストラリアとニュージーランドの間には、1983年に締結された「経済緊密化協定」(Closer Economic Relation)が存在する。この協定に基づいて農産物やサービスを含め関税が撤廃されている。

両国間で「経済緊密化協定」の適用の第1号になったのが、「1991年オーストラリア・ニュージーランド食品基準法」(Food Standards Australia New Zealand 1991)によって設立されたオーストラリア・ニュージーランド食品局 (Australia New Zealand Food Authority, 以下「ANZFA」という。)である。両国間における食品の流通を円滑にするため、基準認証を両国政府とオーストラリアの各州・準州政府が共同で行おうとするもので、オーストラリアだけでなく、ニュージーランドにとってもメリットの大きいシステムの構築であったとみられている。

ANZFA は、2002年7月1日にオーストラリア・ニュージーランド食品基準局 (Food Standards Australia New Zealand, 以下「FSANZ」という。)に移行し、また、2年間の移行期間を経て2002年12月から新規則 (Code) が施行されている。

ANZFA から FSANZ への改組は、単なる名称の変更に止まらない重要な意味を持っていた。基本的な変更は、「オーストラリア・ニュージーランド食品規制閣僚会議」(Australia New Zealand Food Regulation Ministerial Council, 以下「食品規制閣僚会議」、又は単に「閣僚会議」という。)が上位に位置づけられ、政策立案がまず先にあるという考え方がとられたことである。もう一つの変更は、動植物のリスクアセスメントが農林水産関係省から移管されたことである。

ANZFA から FSANZ への移行に関して、閣僚会議と食品規制運営委員会の事務局を引き受けている保健高齢者介護省食品政策課の担当官は、次のように述べている。

- ① 2002年7月1日から政策と基準の部門に分かれ、一番上に閣僚で作る閣僚会議があり、ここが最終決定権を持つことが明確に規定された。
- ② 閣僚会議のメンバーは、食品を所管する大臣という定義づけがなされたため、この会議には連邦、各州、ニュージーランドとも何人選んでも良いことになった。しかし各州やニュージーランド、連邦にはそれぞれ1票しか投票権がないため、ほとんどが保健に関係する大臣が参加をしている。

なお、オーストラリアでは、大臣級の閣僚会議に次官が出席することはほとんどない

とのことで、投票権は保健担当大臣のみが有しているため、ほとんどの保健担当大臣は責任を感じて出席している。

- ③ 閣僚会議と運営委員会で政策を作り、これを受けて FSANZ が科学的リスクアセスメントに基づいて基準案を策定する。

まず、閣僚会議で、「政策ガイドライン」に向けての検討が行われ、それを受けて運営委員会で草案が作成される。閣僚会議で草案が承認されてはじめて FSANZ で基準の策定のための作業が開始される。

以前は、FSANZ で基準が作成されてから閣僚会議で承認するというプロセスが取られていたが、一般市民の健康と安全を確保すること、産業界、貿易への影響を加味する必要があると判断されたため、このような変更が行われ、閣僚会議がイニシアティブを取るようになった。

ANZFA のときでも、科学的なリスクアセスメントが中心であったが、政策関係の業務も実施していた。また、現在の FSANZ の場合でも、科学的なリスクアセスメントを実施し、基準案を作成している。両者が行う業務には基本的な差はないが、閣僚に係わる時期が異なっている。

ANZFA のときは、基準作りが最終段階に入って初めて閣僚会議がその影響に気づくケースが多かった。そのため、FSANZ の体制の下では、各大臣にアカウンタビリティ（説明責任）を持たせて、一般市民への影響だけでなく産業や貿易等、関係するすべての者に対する影響を考慮するようになった。

ANSFA から FSANZ への移行に伴うもう一つの変更事項である動植物のリスクアセスメントの所管に関して、保健高齢者介護省食品政策課の担当官は、「農場にある時点、つまり第一次産品である時点から‘食品である’という認識が高まってきたことが大きい。食品に関する問題のほとんどが農場における生産段階で起こっていることは事実であり、そういった理解がこの変更につながった。

英国で BSE が発生したとき、農業担当大臣と保健担当大臣間に会話がなく対応が遅れたという好例がある。それは日本やドイツも同じである。海外における対応事例からも学んだ。運営委員会には保健省、農業省の両方の次官が含まれているため、対話がないということとはなくなった」としている。

動植物のリスクアセスメントの所管に関して、農林水産省（Department of Agriculture, Fisheries and Forestry - Australia）の担当官は、輸入農産物・食品や動物・植物の検疫に関するリスクアセスメントと、飼料における化学物質の残留や毒性については、以前は実施していたが、FSANZ に移行してからは、情報提供（input）することが役割になっているという。多くの作業は、保健高齢者介護省がリード役を務め、農場から食

卓まで一貫した取組みが進められているが、農場段階については、農林水産省が担当することは変わらないとしている。

FSANZ に移行して閣僚の関与、アカウンタビリティが明確になったことに対して、オーストラリア消費者協会（Australian Consumers' Association）は、食品の基準設定において産業優先に戻るものであるとし、キャンベラの多くの政府職員は憂慮しているという。これに対して、ニュージーランド消費者協会(New Zealand Consumers' Institute)は、オーストラリア消費者協会の見解を理解しながらも、特段に反対すべきことではないと述べており、両者の評価は分かれている。

ANZFA は、基準作りの権限を持っていたので、ANZFA とリスクアセスメントとリスクコミュニケーションしか権限を持たない食品安全委員会を同レベルで比較することは適当でないが、共通したところもあると考える。リスクアセスメントが先行することが引き起こす好ましくない事例であったと見られる。

1－2 食品規制に関する閣僚会議等の役割

オーストラリア及びニュージーランドにおける食品規制に関する閣僚会議、同運営委員会、FSANZ 等の役割と位置づけは、12 頁の図のとおりである。

流れとしては、ステークホルダーからの意見提供から始まっているが、第一段階で「政策策定」のプロセスがあり、これを担うのが「食品規制閣僚会議」である。そしてそれを支えるものとして「食品規制運営委員会」（Food Regulation Standing Committee）が置かれている。

第二段階は「基準設定」である。これは、FSANZ 事務局がリスクアセスメントの結果に基づいて準備することになる。

第三段階は「実施」である。「策定・実施小委員会」（Development and Implementation Sub-Committee）と「技術諮問グループ」（Technical Advisory Group）が受け持つ。

段階ごとに、構成員と機能を見ることにする。

（1）政策策定

食品規制閣僚会議のメンバーは、次のとおりである。複数のメンバーを出している政府が多い。

- ・ オーストラリア連邦政府：保健高齢者介護大臣（議長）、農林水産大臣
- ・ ニュージーランド政府：保健大臣
- ・ オーストラリア州・準州政府：ニューサウスウェールズ州保健大臣、同農業大臣、ビクトリア州保健大臣、同地域開発大臣、同農業大臣、同消費者問題及び中小企業担当

大臣（同一人物）、クィーンズランド州保健大臣、同第一次産業及び農村コミュニティ担当大臣、南オーストラリア州保健大臣、同農業食品漁業大臣、西オーストラリア州保健大臣、同農林水産大臣、タスマニア州保健福祉サービス大臣、同第一次産業・水資源環境大臣、同法務・産業関連大臣、北部準州保健家庭児童サービス大臣、同第一次産業漁業大臣、首都準州保健大臣

- オブザーバーとしてオーストラリア地域政府センター所長

FSANZ になって大きな変更は、閣僚会議が大きな権限を持つようになったことであることは、先に述べた。閣僚たちが食品規制に関する課題を検討し決定する権限(prerogative)を有する。閣僚たちは、特定の基準の提案に先立っていくつかの政策ガイドラインを策定する。閣僚会議で策定される政策ガイドラインは、政策間の競合や政策の優先順位、他の既存の法的規制との関係を調整する上で必要な判断指針となることが求められる。また、閣僚会議は、FSANZ が提案した基準や変更を見直し、また基準や変更を拒否し、あるいは修正することができる。

食品規制運営委員会は、閣僚会議に対して政策ガイドライン、政策等についての選択肢、ガイドラインの策定のプロセスについて助言を行う。

（２）基準策定

FSANZ 理事会¹及び事務局は、「1991 年オーストラリア・ニュージーランド食品基準法」の第 7 条、8 条及び 9 条に規定する事項を行うとされている。具体的には、リスクアセスメントの実施とこれに基づく基準案の作成である。

保健高齢者介護省食品政策課の担当官によると、基準策定においては、第一次産品から加工品まですべてが含まれ、「農場から食卓へ」との考え方の下に、一貫性を持たせるようにしていること、また、ステークホルダーからのインプットでは関係業界、消費者、保健関係者から意見が集められることをあげ、透明性の高い情報を収集することが目的であるとしている。

（３）実施

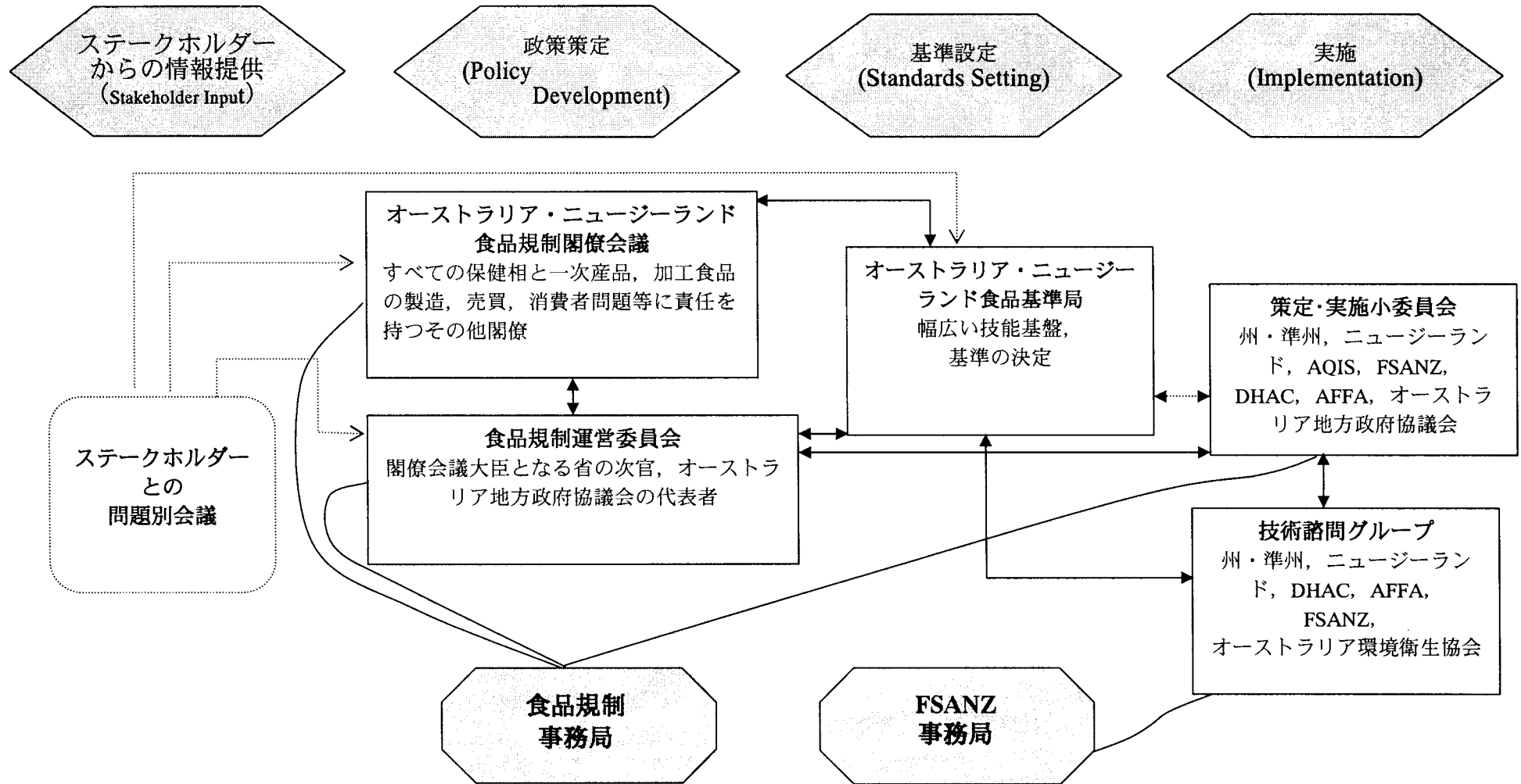
策定実施小委員会（Development and Implementation Subcommittee）は、食品規制及び基準の実施、一貫性のある執行に関するガイドラインを策定するとされ、リスクマネジメント戦略が含まれる。

技術諮問グループは、食品規制に関する技術的なアドバイスを行う。

¹ 理事会メンバーは、13 頁に掲載。

保健高齢者介護省食品政策課の担当官は、基準を実行する場合、各州や連邦、ニュージーランドなどプレーヤーが多いため、実行される基準を監督するため、「策定・実施小委員会」が置かれているとしている。ここでは、実施基準が策定されるときにその基準が現実的であるかどうか検討される。

図 食品規制に関する閣僚会議, FSANZ 等の役割



(参考) FSANZ 理事会のメンバー

The Hon Rob Knowles (議長) : ビクトリア州, 畜産経営者

Mrs. Elaine Attwood : Earth Sanctuaries

Ken Buckle 教授 : FSANZ 科学フェロー

Dr. John Craven : 酪農研究開発の資金配分担当

Chris Hudson 教授 : Director - Meat and Livestock Australia

Mr. Peter Milne : Director - Animal Health Australia

Kerin O'Dea 教授 : National Health and Medical Research Council

Mr. Graham Peachey : FSANZ 局長 (CEO)

Ms Hikihiki Pihema : 中立委員

Mr. Owen Symmans : NZ Seafood Industry Council 専務理事 (CEO)

Ray Winger 教授 : Massey University

Dr. Heather Yeatman : Sanitarium Food Company

保健高齢者介護省食品政策課の担当官に対するインタビュー結果から, FSANZ のこのほかの役割や考え方を紹介する。

<食品のリコールに果たす FSANZ の役割>

オーストラリアでは, リスクアセスメントは FSANZ が行い, リスクマネジメントは各州が担当することになっており, 非常にうまく機能している。

連邦政府は, リスクマネジメントにも係わっているが, リスクマネジメントで主導となるのはあくまで各州及び準州である。FSANZ の場合は全国的な調整役としての役割も果たしている。例えば食品のリコールなどの場合には FSANZ は非常に大きな役割を果たす。問題が起こった場合は FSANZ のほうから各州へ働きかけ, 各州間の連絡役を果たす。オーストラリアの場合, 食品リコールはすべて食品産業界が自主的に行うものとの理解が浸透している。リコールの大半が自主的であるが, 州及び準州が企業にリコールを命じることとはできる。一般的にはこの権限を行使していない。

<予防措置>

オーストラリアでは, 一般に「予防措置」(Precautionary Approach) という考えを採用する動きがある。もちろん基準を作るときは「現実的に」入手できる限りの証拠を基にすることがうたわれている。ヨーロッパでは, 「原則」(Principle) には「特に十分な証拠がない限り基準を作らない」という意味を持つ。それよりも「ある程度の証拠を基に基準」を作らない限り業界にとって障害が大き過ぎると思う。

＜リスクコミュニケーション＞

リスクコミュニケーターと言った専門職は、保健高齢者介護省ではメディア課にいるが、食品政策課にはいない。食品の安全性に関するコミュニケーションでは、FSANZ が非常に大きな役割を果たしている。また、州・準州政府は、実際に執行していく立場であるので、そこにはいる。

FSANZ が実施しているパブリックコンサルテーションは、政策を作る前に問題を掲げ、それに対してステークホルダーたちに回答を求めるものであり、リスクコミュニケーションとはいえない。リスクコミュニケーターは、特定な問題を一般に知らせる役割を持つものであり、違うと認識している。つまり、何か特別な問題が起こった場合に実施するのがリスクコミュニケーションであると考えている。

FSANZ が海産物に関する基準を策定するとき、パブリックコンサルテーションのほかにもリスクコミュニケーションが実施された。

このインタビュー結果からも分かるように、次の「基準策定の手順」で述べる 2 回にわたるパブリックコンサルテーションは、リスクアナリシスを構成する 3 つの要素の一つであるリスクコミュニケーションの典型的な例と考えるが、保健高齢者介護省の担当者はそのように理解していない。

このような理解がオーストラリアで一般的であるかどうかは、分らない。

1-3 基準策定の手順

FSANZ における基準の設定又は改定のフローは、16 頁の図のとおりである。

具体的な策定の手順に入る前に、FSANZ の基準策定に関する考え方を見ておくことにする。

＜非科学的リスク＞

FSANZ の基準の設定又は改定の手続きの中で、「詳しい調査」が初期評価の前に「非科学的リスク」(non-scientific risk)に関する調査を実施することとされている。また、これに関する文書も出ている。

FSANZ によると、「これには、2 つの方法があるとのことで、一つは、新しい基準を設定・導入しようとする場合、あるいは既存の基準を変更する場合に適用範囲 (Scope) を決める。その際、適用範囲の中でリスクを認識するが、一つひとつのリスクを掘り下げて分析するのではなく、幅広い範囲のリスクを表面的にのみ認識する。そしてこの段階で既存の基準を制度化及び戦略化する必要があることを確認する。二つ目は、初期報告書を作成することである。ここではリスクが科学的な面だけではなく一般市民や経済に対してど

のような影響を与えるのかについて評価を行う。業界や政府も関連してくる。リスクがどの分野にどの程度影響を与えるかを分析する。その際にそれぞれのハザードが明らかにされるので、ハザードがどのような管理方法によるものか、そして一般市民や社会、経済に対してどのような影響があるのかを考慮し、管理方法を作る戦略を作成する。」としている。「非科学的リスク」の検討とは、詳細な検討に入る前に行うアセスメント実施のデザインであり、評価草案から最終評価において行われる「科学的なアセスメント」と意識的に区別して使用されている。

＜パブリックコンサルテーション＞

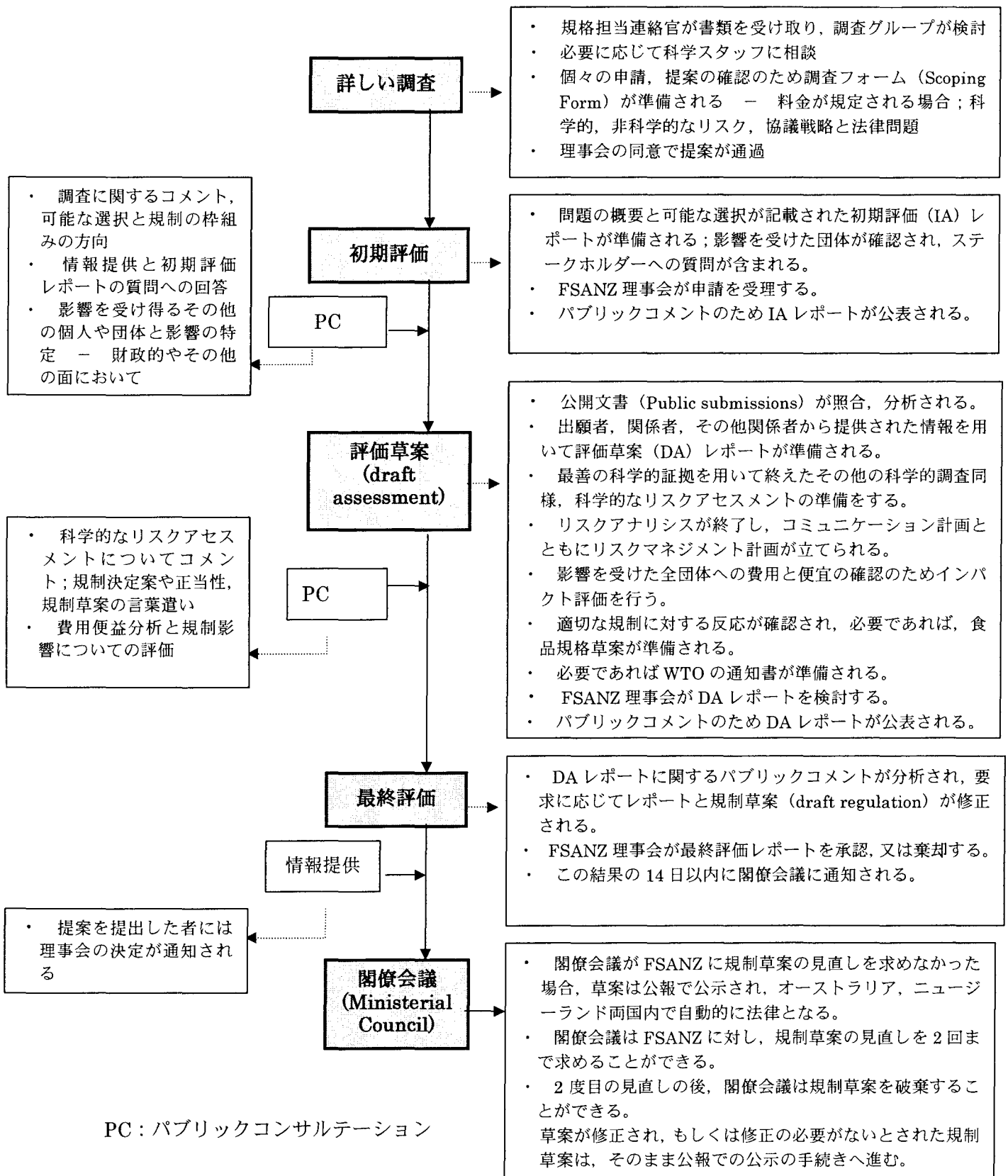
FSANZ の基準の設定又は改定の手続きの中で、コンサルテーションが2回実施されることになっている。初期評価が実施された後と、評価草案ができた段階である。このようなステークホルダーとのコンサルテーションは、丁寧な進め方といえる。

FSANZ によると、「パブリックコンサルテーションについては、非常にオープンで透明化されているため文書の書き方に非常に気を使う。FSANZ は、一般社会に対してアカウンタビリティを持っていると信じている。現在のようなアセスメントを行い、次にパブリックコンサルテーションを実施するというプロセスが確立したのは約2年前からであるが、「規制インパクト報告書」(Regulatory Impact Statement)ができる何年も前から実施されている。

オーストラリアでは、1970年代半ば頃には、パブリックコンサルテーションと同じ様なことが実施されていた。当時、厳しい行政審査や改革が実施された時期であり、その際に国家公務員は必ずオープンでありアカウンタビリティを持つべきであるということが決まった。これは一般社会から要請があったのではなく、公務員制度の検討の結果を受けて決定されたものである。」とのことである。

以上の説明からも分るように、オーストラリアでは、パブリックコンサルテーションについては、長い歴史を持っている。

図 基準の設定又は改定におけるフロー



＜リスクアセスメントとリスクマネジメントとの関係＞

リスクアセスメントとリスクマネジメントとの関係については、「機能的に分離する」というのがコーデックスの見解であるが、FSANZ では、リスクアセスメントだけでなく、基準の設定や食品リコールにも係わるなど、リスクマネジメントの一部にも踏み込んでいるので、どのような考え方を聞いた。

FSANZ によると、「リスクアセスメントとリスクマネジメントは、それぞれ違ったものであるが、リスクアセスメントによってリスクマネジメントが変わり、相互に関係している。FSANZ ではリスクアセスメントもリスクマネジメントも同じ人が行っている。食品基準に関するアセスメントを行うのはFSANZ であり、範囲やハザードを分析する。また、新しい基準の作成や既存の基準の変更も行う。この部分はリスクマネジメントの領域に属している。FSANZ が実施できるのはそこまでで、新しい食品基準を実施するのは州や準州の業務である。」

＜規制インパクト報告書と規制レビュー課の役割＞

評価草案についてのパブリックコンサルテーションには、規制インパクト報告書がつけられ、この中で費用便益分析と規制による影響評価が行われることになっている。

この点に関して、FSANZ では、規制インパクト報告書は、以前は草案レポートの添付資料であったが、現在ではこの規制インパクト報告書が基本になり、「評価草案レポートの形式が変更になった。

規制評価室（Office of Regulation Review）にすべての草案が送られ、チェックを受ける。草案に含まれる提案には大小様々なものがあるが、この規制評価室は大きな提案のみをチェックすることになる。提案の中では、大きなものは10～15%程度しかない。

例えば、オプションを考える場合、大きな提案に対しては多くのオプションを出す、小さな提案に対してはあまりオプションは考えられない。小さなものには2つ程度のオプションである。」

＜評価課の活動＞

「評価課」（Evaluation Section）は、2001年に設立された。スタッフは2人であるが、各プロジェクトに合わせていろいろな部署から応援を受けている。新しい食品基準の中には様々なものがあるため、すべてを評価するのは不可能であり、重要なものを選んで実施している。プロジェクトを実施するときは、内部はもちろん外部関係者やステークホルダー、各州の法執行者、消費者や保健関係者の意見がまとめられる。食品添加物、食品安全、食品表示の3つ分野の中から6つのプロジェクトが評価対象として選ばれた。市場調査会社に入札をさせ、評価を実施して1年半後に進行状況をレビューし報告書を提出する。

調査会社を募集する際は、プロジェクトの目的と任務を明確に提示する。入札が行われ落札が決まって初めてその企業と話し合いを持つ。このとき栄養士や食品業界、消費者の代表、我々で話し合いを行い、実際の任務を詳細に説明する。例えば、調査表を作成するなどの作業が発生した場合は全員が参加して共同で行う。

<評価プロジェクト>

食品添加物基準に関するプロジェクトでは、これまでの基準は非常に詳細で、規定的（Prescriptive）なものだったことから、これを一般的な基準へ変更するための調査を実施した。甘味料の添加に関する調査に的を絞って行った。各消費者が実際にどのような甘味料を使用しているか、消費者が摂取している量が安全な水準かどうかを調べた。

表示に関するプロジェクトでは、アレルギーを持っている人がアレルギー物質を含む食品を、表示を見て避けることができるかどうかを調べた。具体的な実施方法は、病院や消費者支援団体からピックアップされたアレルギー持ちの人に対して郵送でアンケートを送付し回答を得る方式である。

表示が定められていたアレルギー物質は、最近までピーナッツのみであったが、現在は卵や乳製品の表示も義務付けられている。これらに対してアレルギーがある人は避けることができるかが調査目的であった。その後2,000人を対象に面接調査を実施し、表示がどれだけ役立っているかを調査した。さらに、新しい食品表示基準に関して食品業界を対象に、基準が有効であるか、負担となっていないかを調査し、また、専門医に対して基準が役立っているのかを調査した。

最近行ったプロジェクトは、12か月おきに同じ食品を購入して表示をチェックするものである。また、計画中のプロジェクトでは、食品業界に対して新しい食品基準が使いやすいものかどうか、実施が困難になるほど詳細な基準となっていないかどうかを調べることになっている。

これまでの食品の表示は、すべての材料から使用した量まで、非常に詳細な基準を定められていた。業界は材料の割合を表示しており、その表示が何を意味するのかを消費者が自分で判断できるかが問題である。

任意表示であるが、いろいろな食品で「栄養表示」が表示されている。消費者も栄養表示を参考にしているという声があったため、現在では表示することが主流になっている。しかし栄養表示を見る消費者の多くが意味を理解していないというギャップが存在している。このため、消費者が情報を正しく理解できるような教育をする必要がある。」

具体的な基準策定の手順を見ることにする。基準策定は、次の 10 の段階を経て策定されることが定められている。段階別に手順を見てみよう。

手順 1：基準の策定を開始する。

第一次製品の生産加工基準を策定する、あるいは既存の基準を改正するときは、FSANZ に申請することができる。申請の手続きは、通常、初期評価の開始後 12 か月以内に完了する。

また、基準の策定や改正に関する法案を FSANZ が作成してもよい。閣僚会議は、法案を FSANZ がまとめるよう勧告できる。

一旦受領された申請書や法案は、FSANZ の作業計画上で次の 3 群のいずれかに分類される。

第 1 群：国民の健康と安全に対する脅威が特定され、迅速な対応が求められる場合。

第 2 群：大量の申請書や法案が一度に送られ、先着順で処理する場合。

第 3 群：申請手続きの費用を申請者が全額負担する場合。

手順 2：FSANZ が基準策定の意向を発表する。

FSANZ の受領した申請書や法案はすべて、内部委員会が検討する。委員会では、各々の申請書や法案の性質、複雑性、評価戦略などを吟味する。FSANZ はこの後、商品の種類（肉、乳製品、海産物など）に応じて基準策定委員会（手順 4 を参照）を設置するよう提言し、申請書や報告書の内容をはじめ、閣僚の政策指針や本規約の規定などに基づき、基準策定委員会の施行規則原案を作成する。

また、申請書や法案、基準策定委員会の設置の意向について、食品規制運営委員会と閣僚会議に報告し、基準案の作成に必要な専門知識を提供する。閣僚会議からの要請や見直しに従って基準作りをすすめるときは、この手順を省いてもよい。

手順 3：閣僚が政策の枠組みを設定する。

閣僚会議は、FSANZ に対して、策定する基準や改正する基準で取り上げる製品に適用できるような包括的な政策指針を設け勧告を行う。これには、以下のものがある。

- 基準の範囲や修正範囲を包含する政策指針（対象となる製品や商品、食品流通システムにおける適用範囲など）
- その他の FSANZ での検討事項。業界問題のほか、コーデックス基準や世界貿易機構（WTO）の法律条項との整合性など。既存の政策指針を引き合いに出す場合もある。

手順 4：FSANZ が基準策定委員会を設置する。

FSANZ 理事会は、政策の指針とその検討内容を受諾すると、基準策定委員会（SDF）

を設置する。これは通常、当該関係団体の任命要求を受けて設置される。あるいは、公募の形をとってもよい。既存の団体が基準策定委員会に必要な専門知識を有していることが判明した場合、その団体あるいは団体の構成員を FSANZ が基準策定委員会の一部に指定するのがよいだろう。FSANZ の職員だけでなく、必要があれば科学、技術、法律、政策分野の専門家を基準策定委員会のアドバイザーに任命してもよい。

FSANZ 理事会は、政策指針を補足する詳細規定を設けることができるが、どの組織あるいは個人と協議すべきかを示し、基準策定委員会に計画日程と委員会の施行規則を提示するものとする。上記の指針や施行規則、計画日程をもって、基準策定委員会の規約をなすものとする。

手順 5：基準策定委員会の業務

基準策定委員会は、以下の職責を負うものとする。

- 基準案の範囲を定める範囲特定業務（政策指針、申請書や法案などに既に明確に記載されている場合を除く）。
- 基準案が適当な政策指針の範疇で作成され、すべての手続きが FSANZ の規約に則って行われるようにする。
- 基準策定にまつわる専門的な問題について、FSANZ に報告や勧告を行う。
- 基準策定にまつわる政策上の問題について、食品規制運営委員会（FSANZ に通知した後）に報告や勧告を行う。
- 第一次産業部門において、食品関連基準の関係者団体を特定する。
- 第一次産業部門において、食品以外の関連基準の関係者団体、あるいは政策策定にかかわる諸団体を特定し、人間と家畜の双方の健康に影響を与える家畜飼料製造業の問題などについて、枠組みを越えた対応ができるよう努める。

各委員会の特定の役割について、基準策定委員会の外部委員や、基準策定委員会に代表者を派遣する主な組織が財政上の責任を持つこととし、出張や宿泊の諸費用（基準策定委員会、作業委員会の会合に出席する際の旅費や宿泊費など）を負担するものとする。

FSANZ は、事務局を創設し、基準策定委員会を召集するほか、広報や会議場などに要する費用を負担する。

手順 6：初期評価

第一次生産・加工基準の制定は、FSANZ 法の規定に準じるものとする。同法は以下を構成要素とする。

- 初期評価（申請書にのみ該当）
- 評価原案
- 最終評価

申請書が受理されると、FSANZ は一般の意見や関係者からの情報を収集するため、初期評価報告書(Initial Assessment Report)を基準策定委員会の作業状況に応じて公開し、食品規制措置で対処すべき問題を特定するほか、未解決の問題を提起する。科学的リスクアセスメントと規制インパクト分析が正確に実施できるよう、FSANZ の法定規則は、情報・証拠の収集プロセスの一環として、関係者とのパブリックコンサルテーションを 1 回以上開くよう義務づけている。

FSANZ は、すべての告示業務を行い、基準策定委員会が主催する関係者とのパブリックコンサルテーションを召集するものとする。具体的には、法案や申請書に関する公示をオーストラリア国内の主要新聞各紙に掲載するほか、これを関係者全員に郵送したり、FSANZ のホームページに情報を載せたりする。報告書はすべて公開し、パブリックコメントを収集できるようにする。

各種団体や競合する利益団体などの基準策定への積極的な関与を期待するならば、コンサルテーション段階の透明性は極めて重要であり、この手続きにより評価手続きの関係者全員に情報が行き渡るようにする。

手順 7：評価報告原案

初期評価に対するパブリックコメントをはじめ、専門家の助言や証拠、内部の専門知識などを参考に、基準策定委員会はリスクアセスメントの準備や規制選択肢の範囲の検討をすすめる。そして、基準が妥当だと判断される場合は、FSANZ 法律委員会事務局に、第一次製品の生産・加工基準づくりについて指示を与える。上記のリスクアセスメントと基準案をもって評価報告原案とし、FSANZ 規制インパクト報告書の形式で著して理事会に提出するものとする。報告書は、以下に従って作成されたい。

- 第 10 条 1 項で規定される目的、及び第 10 条 2 項の FSANZ にかかわる記載
- 関連する閣僚会議の政策ガイドライン
- 閣僚会議及び基準設定委員会による「全国基準及び規制に関するオーストラリア政府委員会原則及びガイドライン」(Council of Australian Governments Principles and Guidelines for National Standard Setting and Regulatory Action)
- その他の法的規定や法律条項等

規制インパクト分析では、産業界や消費者、政府をはじめ、あらゆる関係者への影響を考慮し、その意見を尊重しなければならない。この点について、初期評価報告書、評価報告原案、最終評価報告書で明確に言及することとし、規制評価室 (Office of Regulation Review) のガイドラインの規定に準じるものとする。

国民の安全及び健康の確保の観点から適切だと判断される場合、FSANZ は FSANZ 法第 24 条に基づき、基準の策定や変更にかかわる申請書や法案について、申請あるいは提

出が早急に求められる旨を文書で表明することができる。これにより、FSANZ は通常の評価手続きの中で一つ以上の措置を省略することができ、その意味において迅速な対応を行えるようになる。同法第 10 条で規定する目的が反故にされないよう、FSANZ はできるだけ早急にコンサルテーションを開始し、最終評価を実行しなければならない。

同法第 36 条に基づき、FSANZ は、評価手続きの簡素化・迅速化によって他者の利益が著しく損なわれない、あるいはその申請や提案により提起される問題がそれほど大きな影響や複雑性を有さない限り、手続きを簡素化し迅速化することができる。通常は、小さな誤りの訂正や、食品基準の説明の明確化といった簡単な行政上の変更を行うことで対処される。この場合、FSANZ は、パブリックコンサルテーションを 1 回先送りする、もしくは閣僚会議及び関係者とのコンサルテーション日程を短縮する（コンサルテーションの全プロセスは据え置く）ことができる。

評価報告原案は、FSANZ によって上記目標に合致していることが確認されると、FSANZ 理事会での審議を経て再度公開され、関係者や国民からの意見を募集する。

手順 8：最終評価

FSANZ は、基準策定委員会の協力のもとに、パブリックコンサルテーションで寄せられた意見や食品規制対策案に必要な改正内容を反映して評価報告原案を修正し、最終評価報告書を作成する。最終評価報告書には、食品規制対策案のほか規制インパクト報告書案が盛り込まれ、これは次に FSANZ 理事会に送られる。FSANZ 理事会は、食品規制対策案や改正案を承認し、修正される原案を承認するほか、原案を棄却し、又は原案を棄却して更なる努力を要請するなどの措置を取ることができる。

FSANZ 理事会は、必要に応じてさらなる情報を要求できる。

手順 9：閣僚会議への通知

FSANZ 理事会によって最終評価がまとめられ、基準案や改正案が承認されると、14 日以内に閣僚会議に通知され、閣僚会議による 60 日間の検討が開始される。ここでは、パブリックコンサルテーションも必要になる。閣僚会議の検討結果によっては、基準案及び改正案について FSANZ のさらなる見直しが求められることもある。

手順 10：発効

上記閣僚会議での再検討が完了し、基準案や改正案が承認されると、同基準は Food Standards Code の第 4 章に付加され、一切の修正を行わず、自動的に食品法（Food Acts）及び各州・地方の適用可能な法律に記載されて効力を生ずるものとする。

1－4 申請と提案の相違

FSANZ における基準の設定に関しては、事業者が申請する申請(application)と FSANZ

自らが提案する「提案」(proposal)がある。前者の申請に関しては、申請者は所用の経費を負担することになっている。

それぞれの目的、手続き等を見ることにする。

(1) 申請

個人や企業、産業団体や消費者団体を代表する組織等、誰でも食品基準の策定、及び既に存在している基準の変更のための申請をすることが可能であり、申請者に対する規制はない。

FSANZ 法の第 35 条 (1A) では、FSANZ は申請が受理された 12 か月以内に、初期評価プロセスの最後に代表団により決定しなければならないと定めている。複雑な問題や賛否両論の問題の場合は、決定は代表団ではなく理事会によって受理される。料金の発生する申請に関しては、申請と最初の支払いを受け取った時点から 12 か月となる。

FSANZ 法の第 35 条 (2) では、この 12 か月の期間に申請の処理を終わらせることが不可能であると証明されれば、期間を延ばすことができる。延期可能な期間は最長 6 か月である (第 35 条 (3))。この場合、プロジェクトマネージャーは申請者に遅延の理由を文書で通知しなければならない。更に、「クロック・ストップ」(clock stop) の結果、評価期間も延長することがある。

申請には、以下のような多様な要請が含まれる。

- ・ 許可されている添加物、加工助剤の使用範囲の拡大
- ・ 農薬又は獣医薬の最大残留量の変更、規定
- ・ ラベル表示要件の導入又は変更
- ・ 基準化された食品に対する新成分追加の許可
- ・ 食品又は食品成分への食品照射の許可、又は新しい加工技術の承認
- ・ 新規食品の許可
- ・ 特定の食品又は特定の種類における健康促進効能表示の使用の承認
- ・ 遺伝子組換え食品又は遺伝子技術の使用に由来する成分を含む食品の販売の承認

(2) 提案

申請と同様に規約の改正を目的としているが、FSANZ 主導で行われるのが提案である。提案では、申請よりも複雑な公衆衛生や安全性に関する問題を扱うため、FSANZ 法では最終決定の期限は定められていない。提案は作業計画の内容に従い、理事会の承認を受けて進められる。

1-5 FSANZ におけるコミュニケーション戦略

各論に入る前に、FSANZ のコミュニケーションの体制と考え方を見ておこう。

FSANZ には、3 名のリスクコミュニケーターがいる。このほか、リスクマネジメントを担当している者の中にもリスクコミュニケーションも連携分担して（パートナーシップとして）実施している者がいる。

FSANZ によると、リスクコミュニケーターの 3 名は、リスクマネジメントを行う前にコミュニケーターとしての役割を確認し、手伝いをするとのことで、主な役割は、科学者が考えるリスクと一般市民にとってのリスクの間にはギャップがあるため、このギャップを狭めることであると認識されている。また、「若い科学者の場合は、大学でコミュニケーション学を履修してくるが、年配の科学者は、そのような教育を受けていない。このため、これらの人達を教育するのにもリスクコミュニケーターの役割である。」とのことである。

オーストラリアやニュージーランドでは、政府がある政策を決定しようとするときには、必ずコンサルテーションが実施される。コンサルテーションの対象者は、ステークホルダーと呼ばれる産業界、消費者、学界等の関係者である。わが国のパブリックコメントに類似しているが、単に政策決定に関する案や関連情報をホームページに掲載するといったことに止まらず、郵送による通知、フォーラムやワークショップの開催といったことを通じてステークホルダーから意見を集める姿勢を全面的に出している。

米国やカナダでは、このようなステークホルダーの参画は、パブリック・インボルブメントといわれているが、FSANZ を含めオーストラリアでは、「コミュニティ・インボルブメント」の用語が使われている。パブリック・インボルブメントとコミュニティ・インボルブメントは、同じ概念である。

2001 年 9 月に出された「ANZFA のコミュニティ・インボルブメント政策とプロトコル²⁾」(ANZFA Community involvement Policy & Protocol) を見ることにする。まず FSANZ の考えと緊急時における対応を紹介する。

FSANZ では、この「ANZFA のコミュニティ・インボルブメント政策とプロトコル」に関して、「プロトコルには広範囲なコンサルテーションが必要であること、どのような方法で実施するべきか等について詳細でシステマチックな決まりが設けられているため、コン

²⁾ ANZFA のコミュニティ・インボルブメントの考え方は FSANZ でもそのまま踏襲されている。ANZFA のときに策定されているので、ANZFA としているが FSANZ と読み替えて頂きたい。

サルテーションのプロセスが変わった」とし、「FSANZ では、常に最高のモデルを目指している。業界からはこのプロトコルによって公開性が高まったという声が聞かれる。しかし、公開性が高まったといっても、FSANZ のメッセージがすべての人々に届いているわけではない。今後はもっと多くの人に対してオープンであるように努力をしていかなければならない」とし、あくまでも謙虚であった。

コンサルテーションには、多くの労力と時間を必要とする。緊急時においては、コンサルテーションを省略することができるか、省略した場合にどのような問題が発生し、また事後にどのような対策を講じなければならないか、興味のあるところである。英国では、口蹄疫が発生したとき、レストラン等の残飯の給餌を禁止するかどうかに関して、短期間ではあるが、コンサルテーションを実施した例がある。昨年カナダでのインタビューでは、口蹄疫の拡大を防止しなければならないような緊急事態では、大規模なコンサルテーションは実施しないとのことであった。

FSANZ によると、「緊急時には全体的なレビューができないため、非常に簡単なレビューになる。しかし、緊急事態が落ち着いてから 12 か月以内に完全なレビューをすることが定められている。

緊急時後 12 か月以内に行われる完全なレビューにおいて、緊急時にあるコミュニティを省いた理由（それほど影響がなかった、それほど重要性がなかった等）を我々は公表しなければならない。それに対して一般市民が不満や質問をしたい場合は、苦情処理担当や裁判所を通して我々の対応が適切であったかどうかを問うこともできる。

実際にコンサルテーションを行うときにあるコミュニティに対する関与が省略された場合、その事実がどういった影響を与えたかを調べる必要がある。」としている。

このように、緊急時においては、コンサルテーションのプロセスをすべて実施せず、簡単な方式で実施してもよいとしているが、12 か月以内にレビューをし、その結果を公表することになっている。

「ANZFA におけるコミュニティ・インボルブメント政策とプロトコル」を紹介する。なお、この政策とプロトコルは、そのまま FSANZ に引き継がれている。

（１）定義

FSANZ では、「コミュニティは、コミュニティを構成する幅広い人々を指す言葉として読まれるべきであり、例えば、消費者や消費者団体、小企業、産業、公衆衛生の専門家、その代表者、機関やその他ステークホルダーなどである。そして、コミュニティを構成するこうした人々は本質的に多様であり、食品基準の問題に関与するために入手可能な情報のレベルは異なるということが認識されるべきである」とし、また、「インボルブメントは、

情報提供、情報収集とフィードバック、議論と広範な参加といった幅広い行動を指し、また本質的にインタラクティブであることを指す言葉として考えられるべきである」としている。

（２）優先事項

コミュニティ・インボルブメントにおける最優先事項として次のことがあげられている。

- コミュニティ・インボルブメント政策綱領の作成
- コミュニティ・インボルブメントのプロトコルの作成
- 情報、資料や報告書の改善
- 食品基準の問題へのフィードバックの増加
- 全体のコンサルテーション期間を極度に延長することなく、肝心な場面でのコメント時間を増やす方法の ANZFA による模索
- 食品基準への申請と提言の評価（assessment）の進行状況を記した月報の準備と配布
- 「課題」、又は「セクター」に基づいた相談パネルの設立
- 消費者の意見に関する独自の調査
- コミュニティ教育の改善
- ANZFA の委員会での決定に対するフィードバックの増加
- ANZFA のスタッフへの教育対策
- ANZFA のホームページの改善

（３）コミュニティ・インボルブメントの考え方

① 様々な状況に合わせた柔軟性のあるモデルが必要である。

「コンサルテーションモデルは、法的要件と同様、包括的で必要不可欠な要件であり、ANZFA の基準の策定プロセスにのみ関係するものである。コミュニティ・インボルブメントを規定する法的要件を持たない ANZFA の活動には、これ以外にも多くの活動がある。」

食品基準の策定の場合にも、コミュニティ・インボルブメントの質と価値は、次の点によって決定される。

- 人々への告知方法
- 告知対象となる人々
- 人々の興味を喚起するために用いられた方法
- 人々に与えられた情報の量と質
- 情報提供の方法と用いられた言語

ANZFA が扱う食品基準とその他の問題では、対象や重要性、潜在的影響、影響を受ける人々の範囲や緊急度といった点で、大きく異なる。こうした要素は、いかなるコンサルテーション又はコミュニティ・インボルブメントのプロセスにおける緊張、適用範囲、状態を決定することができ、また、決定すべき要素である。「1つのものですべてに対応」する方法が適切でないことは明らかである。ANZFA のコミュニティ・インボルブメント戦略は、柔軟で、状況に応じて対応できなければならない。

この議定書を通じて、ANZFA は優先的にコミュニティ・インボルブメントに取り組んでいく。それはある意味では ANZFA 自身の持つ資源と、ANZFA が関与を求めるコミュニティの人的資源と善意の最善の利用法である。

中には、比較的重要でない問題もある。公共の利益があまり期待できない、実務レベルにおいて、衛生又は安全面で影響力のない問題もある。もしもこうした問題が重要なコミュニティ・インボルブメント戦略の焦点となれば、その原則は破られることになる。インボルブメントとは、問題の大きさ、公益のレベル、問題の重要性と緊急度、インボルブメントのプロセスで発生するコストとのバランスを考えて実行されるべきである。更に、ANZFA は、問題点、特に予想よりも公益が重要である場合には、適切な情報提供と討論を必ず実行するため、対応しなければならない。

原則として、一般市民が国民の信頼又は食品の安全性にとって重要な意義を持つものとなす問題について、ANZFA はできる限り多くの一般市民に関与させるよう努力する。ANZFA は、少なくともコミュニティ・インボルブメントのプロセスにおけるレベル4から5の時点で積極的な国民の参加と地域社会とのパートナーシップのようなものを求める。

② 公の政策決定におけるコミュニティ・インボルブメントのレベル

「コミュニティ・インボルブメント」という用語は、単なる情報の提供・収集から、完全に共同で行う政策決定まで、幅広い行動を意味する。求められるコミュニティ・インボルブメントのレベルは、インボルブメントという概念に対する献身の度合いと、必要となる政策の共同所有（community ownership）のレベルによって大部分が決まる。リスクアナリシスと積極的な住民参加やパートナーシップのフレームワーク内で食品基準を作り、市民の参加を促すこと。それが ANZFA 法に支援された ANZFA の責任である。

次の図は、コミュニティ・インボルブメントに対する異なるアプローチの有効範囲と価値を表している。

政策決定における大きなコミュニティ・インボルブメント

大きな共同所有,
高い国民の信頼

6. 共同の政策決定
(Joint Decision Making) ◇ 政策の決定は政府が行うが、ANZFAによって行われた
コンサルテーションでコミュニティがした見解と回答に
基づき、それを反映することとする。
5. 政策形成でのパートナーシップ
(Partnership in Shaping Decisions) ◇ ANZFA は、コミュニティ内における共同責任の構築に
努める。そのため、グループ内で多様な意見を交換し、
政府に対する助言の形成に共同で取り組む機会が生まれ
る。
4. 参加 (Participation) ◇ ANZFA は、利益団体に対して、見解をまとめ、あらゆる
問題における他団体の関心事を配慮する機会を与える。
3. 積極的なコンサルテーション
(Proactive Consultation) ◇ ANZFA は、コミュニティをセグメント化し、利益団体のネ
트워크との窓口を作る。この窓口は、特定の質問に
対する利益団体の見解を求めるものであり、ここでは、
団体の有権者の関心事についても話し合われる。
2. 消極的なコンサルテーション
(Passive Consultation) ◇ ANZFA は、市民への公示や案内に対して反応のあった団体
や個人の見解を収集する。集められた意見は政策決定者に提
供するため、記録され、説明される。
1. 情報の共有化 ◇ ANZFA は、コミュニティが問題に対して明確かつ正確で、
総合的な情報を有することを確実にする。同時に、コミュ
ニティのニーズや関心、懸念事項などの情報収集に努める。
このときは、対話は発生しない。

政策決定における
行政担当者の高い関与

小さな共同所有,
低い国民の信頼

(4) コミュニティ・インボルブメントのための計画

① 透明なプロセスの運営

「個人及び団体は、政策決定への提案と影響力を形成するプロセスに信頼を持たなければならない。」

意見が完全に聴取されることはプロセスの重要な点であり、見解が熟考され、レポートに記されることも同様に重要である。また、決定の理由が記録され、それをコミュニティが入手できることも重要である。

- ANZFA は、すべての見解が注意深く熟考され、要約されて草案及び最終評価レポートに記載されることを保証する。
- いかなる場合でも、提案を行った者に対して決定された政策と決定理由が知らされる。

② ANZFA の業務計画

「ANZFA は、毎年「3 か年業務計画」を作成し、配布する。業務計画は毎年 6 月 30 日に更新され、コミュニティや産業団体、企業グループを支援することを目的に、問題に関して予想される情報と計画を掲載する。」

- 「3 か年業務計画」は、関連する個人や団体とのコンサルテーションを経て作成される。毎年 6 月 30 日までに、ANZFA は以後 3 年間の基準の策定、又は変更のための申請、提案とそれらの書式を作成し公表しなければならない。
- 「3 か年業務計画」には、以下の 3 グループに関してコンサルテーションがなされた申請や提案、その他の問題が記載される。
 - 環境衛生や安全性に関する問題及び／又は一般市民の関心の高い問題等、重要度の高いもの
 - 過去の「3 か年業務計画」で解決されていない問題で、未だ料金が払われていないもの
 - ANZFA による申請の処理のために既に料金が支払われている問題 — 上記の 2 つの問題とは切り離して管理されること
- コミュニティは、「3 か年業務計画」と ANZFA の料金体系の詳細について、ホームページや E メール、ファックス、郵便によって入手できる。
- 個人又は団体は、「3 か年業務計画」の作成に携わることに関心があり、又は毎年業務計画が更新されたときには、そのコピーを受け取りたい旨を予め伝えることができる。

③ コミュニティ・インボルブメントの立案

「ANZFA 法は、コミュニティ・インボルブメントに関する数々の必要条件を設定する。」

この条件の中には、閣僚会議に対して食品基準の適用を求める 12 か月のタイムフレームも含まれており、12 か月での実行が不可能な場合、6 か月の延期が認めらる。ほとんどの場合、2 段階を経るコンサルテーションが必要となる。

- 利益団体やコミュニティの人々に、問題について考え、議論する時間を可能な限り与えるため、ANZFA はなるべく早い段階から各コンサルテーションを開始し、3 つのステージとリンクさせる。

複雑な問題に対して、利益団体とコミュニティ組織は各グループのメンバーに情報を提供し、コンサルテーションを行うための時間が必要である。

ANZFA は、問題に関係するすべての者に対し、コミュニティ・インボルブメントプロセスの早い時期でできる限りの情報を提供する。

- ANZFA は、すべての申請や提案、またコンサルテーションを必要とするその他の問題に対して内部にプロジェクトチームを設立する。

プロジェクトチームの最初の仕事は、プロジェクトの目的を明確にし、問題の潜在的影響の評価と、コミュニティ・インボルブメントを対象とした戦略を含む「プロジェクトとコンサルテーションに関する計画」を作成することである。

- プロジェクトチームは、学際的であり、プロジェクトを管理する能力を持ったスタッフや科学の専門知識を有するスタッフ、リスクアセスメント、リスクマネジメント能力やコミュニケーション能力のあるスタッフにより構成される。
- プロジェクトチームは、実在し、認知された公衆衛生と安全性への影響と、起こり得る社会的・経済的影響、一般市民の関心又は不安の潜在的レベルについて検討を行い、これらの尺度を用いて、それぞれの問題に適切なコンサルテーションのレベルを提案する。
- 「プロジェクトとコンサルテーションに関する計画」で特定される事項
 - 問題に必要な情報
 - 情報収集のための期間
 - フィードバックと討議のための期間
 - 対応を必要とする主要な質問
 - 具体的に対象となる利益団体の特定
 - 専門家パネルが必要か否か、また必要である場合誰を選ぶべきか
 - 評価草案の段階において討議資料が必要か否か
- 「プロジェクトとコンサルテーションに関する計画」では、新しい情報が入手可能になるときに情報の更新方法を表示することで、早い段階からの特別利益団体によ

る情報提供を働きかける。重要な公共の利益が予想される問題には、評価プロセスの早い時期からステークホルダーと利益団体がコンサルテーションに参加する。

そのためには、基礎的な情報を含め、特定の問題に対する情報を求める討議資料の公開が必要である。

④ ANZFA のコンサルテーションネットワーク

「広範囲にわたる問題をコンサルテーションする場合、特定の問題に関する利益団体の多様性や彼らの関心のレベルは異なる。そのため、ひとつの運営委員会や対象外の一般的なコミュニティによるコンサルテーションでは、ANZFA やコミュニティのニーズに応えることはできない。」

- ANZFA は、食品基準の関係者や団体、それまで助言を求めたことのある個人や団体、すべてのデータベースを作成・維持する。

データベースには、個人又は団体が食品に関して何らかの役割を持っている場合、それを記録し、個々の個人や団体が関心を持つ問題やテーマを識別することができる。

- ANZFA は、あるテーマの分野における申請や提案を行う個人又は団体に情報を提供する包括的なコンサルテーションネットワークを構築するため、評価プロセスの開始と同時に定期的にデータベースを更新する。
- ANZFA は、年に一度データベース上の個人と団体に、関心を持つ分野の変更の有無を確認し、データを更新する。
- ANZFA は、個人と団体が顧客名簿又はデータベース上での登録を確実にするため、ANZFA と連絡を取るよう働きかける。

⑤ 市民への情報提供

「国民の信頼を得るためには、国民が科学的証拠を入手でき、専門家や利益団体とともに分析できることが重要である。」

- ANZFA は、提案が起草者により「商業上の秘密事項」とであると分類された場合以外は、申請／提案へのアクセス権を提供する。
- ANZFA は、草案や最終評価レポートの一部として、提出された提案の見解を要約する。
- 「商業上の秘密事項」と分類されたもの以外は、要求があれば完全な科学的情報が入手可能となる。
- ANZFA は、ホームページにおいて、可能な限り次の情報を提供する。

➤ 「3か年業務計画」

- 個人による申請と提言に関する情報
- 各申請と提言の「プロジェクトとコンサルテーションに関する計画」
- 定期的に更新される個々の基準やコンサルテーションの課題となる問題の進捗
- 申請
- 提案
- 草案と最終評価レポート
- 提案を提出する個人や団体、又は関心事項を指定する個人や団体は、提案や彼らの関心を持つ問題に関する定期的な更新を入手できる。
- ANZFA は、E メールやファックス、又は郵便によって情報を提供する。
インターネット使用可能である場合は、Eメールの使用が好ましい。

⑥ 提案の促進

「提案は、個人や利益団体、コミュニティがそれぞれ十分な見解を記載できることを保証する。提案は、コミュニティ・インボルブメントの戦略上重要なプロセスであり、提案材料の比較と解釈を助けるため、主要な質問を提供することで形づくられる。」

- 提出された提案を支えるため、特に初期評価の段階では、ANZFA はコンサルテーションの目的を述べ、そのとき具体的に考慮されている質問を記載する。
- 情報が入手可能になった時点で、ある分野に対して特定の関心を持つ利益団体を対象に情報が公開される。
- 個人や利益団体が提案の更新を望む場合は、期日までに通知を送付することで提案を修正することができる。
- ANZFA は、個人や利益団体の中には、提案を作成するためにより多くの時間や支援を必要とする者がいることを認識しており、可能な限りそれを許可する。

⑦ 国政府、州及び準州政府との協力

「国及び州／準州政府は、オーストラリア（国家と州／準州）及びニュージーランドの政府幹部職員を含む担当委員会によって、ANZFA と関連している。また、ANZFA は基準を作るために有効な情報提供を確保するため、個々の管轄区域とも密接に関係している。」

大きな公共の利益に関わる問題に対しては、国家、州、準州の政府がそれぞれの管轄区域で政府省庁や特別な政治団体とコンサルテーションするよう働きかける。こうした問題はプロジェクト計画で特定され、政府機関は評価プロセスの初めに渡される通知により、コンサルテーションの機会が知らされる。

可能であれば、選ぶことのできる選択肢と、省庁や個人、団体からの助言や情報に基づく「特別紙面」に対する助言を政府に求める。

⑧ ステークホルダーとの積極的な情報の共有化

「規制の変更や提出された案により重大な影響を受ける者に対しては、可能な限り情報を提供し、参加を求める。」

- ・ 問題に関係のあるコミュニティ、又は利益団体に対しては、公共広告、通知の公開、又はメンバーと問題についてコンサルテーションを行う最上位機関を通じて情報が提供される。
- ・ 可能であれば、最上位機関に対して選ぶことのできる選択肢と、機関のメンバーによって出された見解に基づいた「提言又は特別紙面」に対する助言を求める。

⑨ より大きなコミュニティとの積極的な情報の共有化

「食品基準の管理において、健康、安全性、国民の信頼に影響を及ぼす可能性のある問題に対し、コミュニティが熟考する機会を与えられることは重要である。健康や安全性に多大な影響を及ぼし得る場合もあれば、国民の不安に関わる場合もある。そうした問題に対し ANZFA は、情報が入手可能になった時点で積極的にコミュニティに対し情報提供を行うものとする。」

- ・ ANZFA は、利益団体や最高機関と積極的にコミュニケーションを図り、特定の問題に対しより大きなコミュニティと討議するよう働きかける。
- ・ 重要な公共の利益に関わる問題に関する討議資料が準備され、広く回覧される基礎的な情報を含み、特定の問題に対する情報を求めるこうした討議資料は ANZFA の評価プロセスの中で準備される。
- ・ 重要な公共の利益に関わる問題では、オーストラリア、ニュージーランド両国で意見交換を目的とした討議フォーラムが編成される。
- ・ 大きな意味を持つ問題に対し、ANZFA は個人や団体がそれぞれの見解を明確にし、他の意見を理解することを目的に、ワークショップやセミナーを開催する。
- ・ 公的な意味を持つ問題に対し、ANZFA は大筋での一致が見られる分野とコミュニティの見解に相違が見られる分野の特定に努める。
- ・ こうすることで、ANZFA はコミュニティに対して、正確な内容、方向の助言を行うことができる。

⑩ 特別利益団体とのコンサルテーション

「ほとんどの場合、多くの食品基準や規制問題にある公共の利益には限界がある。ANZFA

は、特定の問題に関係する団体、又は特定の問題に関係があると自称する団体を対象にするため、データベースを使用する」

個人や利益団体は、関係のある分野の問題を通知され、ANZFA による質問、もしくは各々がコメントを希望する問題に対しコメントするよう招待される。

⑪ 先住民とのコンサルテーション

「この議定書は、すべての関係者及び団体を考慮することを目的に作成されたものである。しかし、中には先住民が特に関心を寄せる問題や彼らに関係する問題もある。このため、先住民の関与を確実にする文化的に適した戦略が必要である。」

先住民グループにとって重要な問題を特定するため、オーストラリア、ニュージーランド両国内で、先住民の諮問パネルを設置する。

ANZFA は、先住民の支援を得て、マオリ族、アボリジニーとトレース諸島民のための特別なコミュニティ・インボルブメント戦略を策定している。ANZFA は、今後もこの戦略策定と、食品基準の問題におけるコミュニティ・インボルブメントのための先住民とのネットワークの構築に努める。先住民は、彼らの文化に最も適した方法で食品基準についてのコンサルテーションを行っている。

⑫ 評価、レビュー、及び継続的改善

「ANZFA はその業績及び行為に対する情報やアドバイスを歓迎する旨を、すべての公的な資料に記載している。」

ANZFA は、この政策とプロトコルの実施から 2 年以内に全面的なレビューを行い、その後も最低 5 年置きに見直しをしていく。

⑬ 苦情処理

「個人又は利益団体は、関心や不満を持つことができ、それらはコミュニティ・インボルブメントのプロセスの一環として聴取され、処理されなければならない。」

ANZFA は、得意分野や改良の必要な分野を特定するため、肯定的なものと否定的なもの、どちらのフィードバックも歓迎する。

ANZFA のフィードバックと苦情処理のメカニズムは、できるだけ早急に問題を解決し、我々のサービスの中で基準や期待に沿わない分野を特定することを目的としている。更に、

ANZFA では苦情発生に繋がった状況を調査し、再び同じ問題を起こさないために適切な措置を行っている。

もし、次のように感じた場合、ご忠告ください。

- ANZFA は、規定された手順に従って職務を遂行していない。
- 提供されたサービス、又はスタッフの行為が基準もしくは期待に達していない。
- その他、我々のサービスや政策決定プロセスが十分でない。

まず、基準に関する問題の担当者、ANZFA プロジェクトマネージャーにお問合せください。担当者が問題解決に向けて努力するようにする。

問題をプロジェクトマネージャーと解決できない場合には、監督者又はプログラム・マネージャまでお問合せください。

また、キャンベラとウェリントンの事務所にいる苦情担当責任者にも話することができる。苦情担当責任者は、主に ANZFA が受けた苦情を管理している。

もしも、ANZFA の幹部と話して問題が解決できなかった場合は、ANZFA によって設立された紛争パネルであなたの苦情を判断することも可能である。これに関しては、苦情担当者にお尋ねください。紛争パネルで判断する場合、苦情の詳細の要点をまとめた正式な報告書が必要となる。

紛争パネルは、問題についてあなたと話し合い、選択肢や状況を見直した上で、ANZFA の上級管理者に対して、取るべき措置を推薦する。

苦情処理プロセスにおける解決で、ANZFA は苦情を申し立てた本人に対し、推薦内容と決定理由を記載した書類を渡す。

問題を明確にし、選択肢を検討し、解決方法を探すために、ANZFA が正規の調停者を呼ぶこともある。調停者は中立な立場で、どちらかに決定を強制することはない。

2. 家畜疾病に関する緊急対応と準備

2-1 アニマルヘルス・オーストラリアの設立

オーストラリアは、家畜の疾病対策に関するマニュアルの整備などが整っている。家畜疾病に関する緊急対応システムは、米国会計検査院（GAO）がそのシステムを高く評価するなど、世界的にみてもモデルとなるものである。

オーストラリアでは、各州・準州は家畜衛生問題に係わる責任は州政府にあるとされるのに対して、連邦政府は貿易、国際検疫など対外問題に責任を負うとされる。このため、家畜衛生に関しては、連邦政府と8つの異なる政府（6州政府と2準州）が対処することになり、不都合が生じていた。このような不都合を調整するため、「アニマルヘルス・オーストラリア」（Animal Health Australia）と通称されている「オーストラリア家畜衛生協議会」（Australian Animal Health Council Limited）が1996年に設立された。アニマルヘルス・オーストラリアは、戦略的な政策の策定や国内計画、交渉や決議を必要とする家畜衛生問題に資金提供を行う家畜衛生に関する最上位の非営利追求型株式会社（a peak not-for-profit animal health public company）である。“Limited”となっており、形態は「有限責任会社」であるが、公的な機関であることには変わりはない。

アニマルヘルス・オーストラリアは24の構成員からなる。その内訳は、連邦政府と、8つの州及び準州政府、畜産団体、“non-program participant service providers”と呼ばれる小グループからなっている。このうち、畜産団体は、オーストラリア鶏肉連盟、オーストラリア酪農農業者会社、オーストラリア鶏卵公社、オーストラリア馬車馬協議会、オーストラリア養蜂産業協議会、オーストラリア馬産業協議会、オーストラリアロット飼料業者協会、オーストラリア養豚会社、オーストラリア競馬理事会、オーストラリア養牛協議会、オーストラリア養羊協議会、オーストラリア羊肉協議会、ウールプロジューサーズであり、“non-program participant service providers”は、オーストラリア獣医師協会と、連邦科学産業研究機構（CSIRO）である。

アニマルヘルス・オーストラリアの財源は、連邦政府が32.5%、州政府・準州政府が32.5%、産業界が32.5%、その他が2.4%となっており、連邦、州、産業界が3分の1ずつを負担している。連邦政府の負担を軽減することがアニマルヘルス・オーストラリア設立の動機であったとされるが、先に述べた連邦政府と州政府の役割分担からみて連邦政府は一応の負担をしているとみることもできる。

アニマルヘルス・オーストラリアの活動は、家畜衛生に関する国のシステムの優先事項を決め、すべての州・準州と連携し、事業実施機関のサービスを統合し、家畜衛生に対する国内における取組みを提示することである。また、国際的な家畜衛生プログラムを推進・管理し、国家システムの結果を評価し、国のシステムの活動内容を職員やその他のステークホルダー、消費者、競合企業(competitor)へ伝えることである。

アニマルヘルス・オーストラリアが管理するプログラムは、次の2つに分類される。

一つは、全産業を対象とする全国家畜衛生サービス (national animal health service) の実施に関するプログラムで、家畜疾病に関する監視と緊急事態に対する準備である。もう一つは、特別なプログラムで、研究室における監視 (lab surveillance) 等の安全確認プログラム、TSE や BSE などの監視、畜牛の病気やラセンウジバエ、鶏のニューカッスル病などの監視である。特別なプログラムは、政府と産業界から資金が提供され、病気の種類によって資金の出所が異なる場合がある。政府からの資金提供が基本であるが、例えば畜牛の病気であれば畜牛産業団体から資金を受けることもある。

アニマルヘルス・オーストラリアがオーストラリアの家畜疾病に関する AUSVETPLAN の管理に責任を持つようになったのは 2001 年からである。アニマルヘルス・オーストラリアが管理責任を持つようになったが、オーストラリア連邦政府の役割に変化があったわけではないとのことで、引き続いて連邦政府が大きな責任を持って推進しているという。変化は、州政府や民間が自分達の計画であるとの意識を持つようになったことといわれる。

2-2 AUSVETPLAN の策定と維持管理

(1) AUSVETPLAN の策定と見直し

1976 年に「外来家畜疾病諮問委員会」(Consultative Committee on Exotic Animal Diseases) の「外来疾病小委員会」(Exotic Disease Sub-Committee) の提言を受けて、「全豪緊急疾病管理計画」(National Emergency Disease Control Plan) が策定された。80 年代に入って、疾病撲滅に向け、包括的な企画・立案が必要であるという認識が高まり、連邦と州・準州で「緊急家畜疾病撲滅計画」(Emergency Animal Disease Eradication Plan) と「危機管理支援計画」(Emergency Management Support Plan) を結びつけて考えるようになった。

84 年に家畜衛生部局と危機管理部局の連携と全国計画の更なる改正を目的に、外来疾病小委員会が再び設立された。87 年 1 月には、「オーストラリアにおける緊急家畜疾病法制」の妥当性がレビューされ、その後オーストラリア国内における疾病を撲滅するため、連邦と州・準州の政府の間での堅実で一貫性のある立法を構築することを目的に協議が行われた。

家畜衛生局は、危機管理支援計画を準備した上で、85年に家畜疾病撲滅計画とその運用手順についてレビューを開始し、その結果、91年に「AUSVETPLAN 第1版」が発行された。また96年には、疾病対策への追加措置を含む第1版を改訂し、新たに、「企業向けマニュアル」、「訓練成果の測定基準」を加えた第2版が発行された。

担当者によると、AUSVETPLANに業界を巻き込むようにしたのは、「英国では、政府と業界間で常に衝突があり、口蹄疫が発生したときも全国的に管理を行うことが困難であった。そこで我々は業界を関与させていくことが望ましいことを学んだ」という。AUSVETPLANの管理がアニマルヘルス・オーストラリアに移管されたのは、このような英国の教訓に学んだ結果である。

AUSVETPLANについて業界代表の認識は非常に肯定的になってきているといわれる。2002年にビクトリア州でニューカッスル病が発生したとき、業界からの反応と貢献度が非常に高かったという。

現在、AUSVETPLANのレビューに入っている。課題は、AUSVETPLANが本当に迅速に実施することができる計画であるか、現実的な計画であるかどうかであり、また電子的に管理するための対応について検討が行われているという。

(2) AUSVETPLANの目的

AUSVETPLANの目的は、次のとおりである。

- ① 州及び準州において、適切に訓練された職員によって「家畜疾病発生時の緊急事態」を管理するための政策と指針を規定する。
- ② 緊急疾病に対する一貫した計画を規定する。
- ③ オーストラリア連邦、州、準州の家畜衛生局と危機管理機関との間における運用と手続きを両立させる。
- ④ 緊急疾病に対処するため、策定の基礎的前提である技術的な有効性を高める。
- ⑤ 緊急疾病への対応に必要な専門知識が十分であることを確認し、調査・研究の優先事項を決定する。
- ⑥ 運営に対する適切な行動と方法で、人材育成に焦点を当てる。
- ⑦ 対応機関の職員のための基準管理手続きの策定に関する指針を規定する。

(3) 策定されている対応計画

現在、AUSVETPLANで対応計画が策定されているのは、39頁の表の疾病である。

表 AUSVETPLAN で策定されている疾病一覧

African horse sickness	アフリカ馬疫
African swine fever	アフリカ豚コレラ
Anthrax	炭疽病
Aujeszky's disease	オーエスキー病
Australian bat lyssavirus	オーストラリアコウモリリッサ・ウィルス
Avian influenza	鳥インフルエンザ
Exotic bee diseases and pests	外来ハチ病と疫病
Bluetongue	ブルータング
Bovine brucellosis	ブルセラ病（牛）
Bovine spongiform encephalopathy	牛海綿状脳症
Classical swine fever	豚コレラ
Contagious equine metritis	馬伝染性子宮炎
Equine influenza	馬インフルエンザ
Foot-and-mouth disease	口蹄疫
Japanese encephalitis	日本脳炎
Lumpy skin disease	ランピースキン病
Newcastle disease	ニューカッスル病
Peste des petits ruminants	小反芻獣疫
Porcine reproductive and respiratory syndrome	豚繁殖・呼吸障害症候群
Rabies	狂犬病
Rift Valley fever	リフトバレー熱
Rinderpest	牛疫
Scrapie	スクレイピー
Screw-worm fly	ラセンウジバエ
Sheep and goat pox	羊痘・山羊痘
Surra	ズルラ病
Swine vesicular disease	豚水胞症
Transmissible gastroenteritis	伝染性胃腸炎
Vesicular exanthema	豚水胞疹
Vesicular stomatitis	水疱性口炎

（４）AUSVETPLAN の策定・改訂の手順

AUSVETPLAN の文書の策定プロセスについては、41 頁の図のとおりである。

AUSVETPLAN は、基本的には家畜衛生部局と危機管理部局、産業団体が協議しながら、連邦、州・準州、地方（市町村に相当する）の 3 段階の政府によって策定・管理されている。

連邦レベルでは、AUSVETPLAN の策定・管理はアニマルヘルス・オーストラリアが責任部局となっている。個々の文書における技術的な変更については獣医委員会（VetComm）が当たり、また、新しいマニュアルと政策変更については、可決される前に第一次産業常任委員会（Primary Industries Standing Committee）、第一次産業閣僚会議（Primary Industries Ministerial Council）、及び関連する家畜産業者によって承認されることになっている。

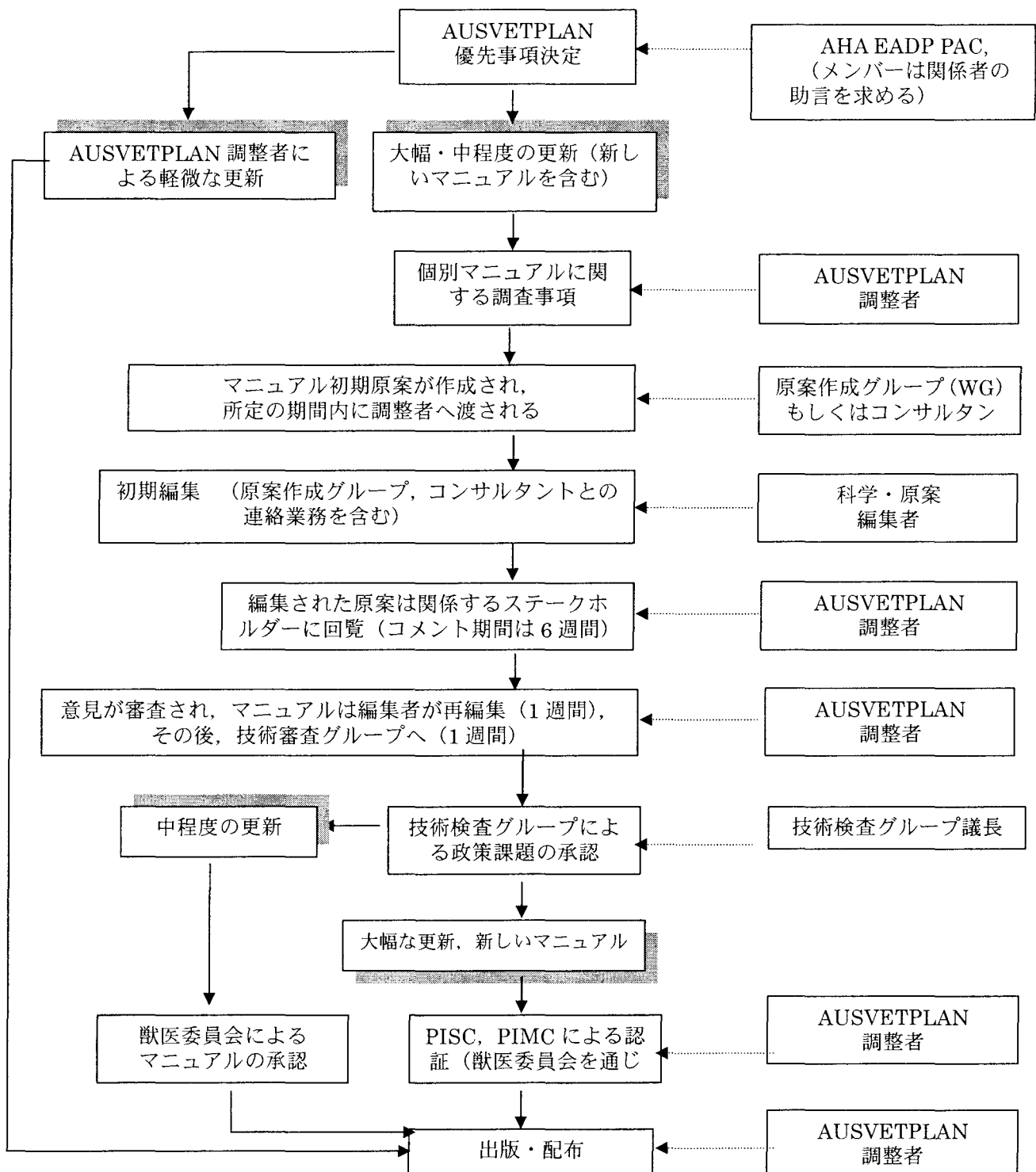
アニマルヘルス・オーストラリアは、草案を各州及び畜産業界から承認を得るまで持っていく調整者の役割を担う。承認を受けて初めてマニュアル化を行う。

州・準州レベルでは、全国的な戦略の実施のために、家畜衛生部局が AUSVETPLAN と整合性の取れた運営計画を、その地域の立法機関の枠組み内で策定することになっている。

地方レベルでは、州の管理計画が実行されると、家畜衛生局関係者と地域危機管理関係者と共同で、緊急疾病の発生時を含む計画が策定される。

どのレベルにおいても、産業界の関係者や連邦科学産業研究機構（CSIRO）、大学、専門家など、多くの関係者が参加してコンサルテーションが行われている。このようなコンサルテーションプロセスの中で行われるフォーラムのほとんどは、アニマルヘルス・オーストラリアによって開催されている。

図 AUSVETPLAN の策定のプロセス



※AHA : Animal Health Australia アニマルヘルス・オーストラリア

EADP : Emergency Animal Disease Preparedness Program 緊急家畜疾病準備プログラム

PISC : Primary Industries (Ministerial Council) Standing Committee 第一次産業 (閣僚会議) 常任委員会

PIMC : Primary Industries Ministerial Council 第一次産業閣僚会議

2-3 緊急家畜疾病準備プログラム

アニマルヘルス・オーストラリアが実施しているプログラムの中で最も重視されているのが「緊急家畜疾病準備プログラム」(Emergency Animal Disease Preparedness Program)である。このプログラムの目的は、①緊急事態に対する準備体制を高い水準で維持すること、②家畜疾病に関する緊急事態を早期に認識すること、そのため、「監察、チェック、獣医師に相談する」(look, check, ask a vet)のキャンペーンを展開する、③リスクの存在と拡大を最小限にすること、④早期かつ効果的な対応を実施すること、である。

(1) 緊急家畜疾病対応協定

緊急家畜疾病準備プログラムの第一の目的(緊急事態に対する準備体制を高い水準で維持する)ため、2002年3月にオーストラリアの全政府(連邦、州、準州)と産業間で「緊急家畜疾病対応協定」(Emergency Animal Disease Response Agreement)が結ばれている。

アニマルヘルス・オーストラリアから緊急家畜疾病対応協定について、次のような説明があった。

「この対応協定では、緊急時における政策決定と準備の責任、コストの分担をすることを合意した。この協定は、疾病を最小限に抑えることと、疾病に対する対応力、対応のためのコスト分配などの決定に畜産業界を巻き込むことで、この協定によって疾病侵入のリスク管理問題に取り組むことである。

対応協定の実施において畜産業界の関与を表す「緊急家畜疾病諮問委員会」は、疾病が発生した場合、技術的観点から疾病に対する対応策を策定し、承認する。また、疾病に対する準備に関しても技術的観点から検討を行う。同委員会を構成するのは、国内すべての政府の主任獣医官(Chief Veterinary Officer)と産業界の技術者である。ここでは、技術的対応策を検討し、政策決定を行う政府の最高事務責任者と産業界団体の「全国運営管理グループ」に対して助言を行う。

また、対応協定によって行動基準が設定されており、この協定の重要な特徴でもある。この基準は、オーストラリアで疾病を検出し対応する能力があることを保証すると同時に、消費者保護、疾病対策、国際対応、動物保護、国内対応、技術革新、研究、疾病監視、国境保証の機能を持つ。このためには、各メンバーはそれぞれの作業能力を査定する必要がある。現段階ではこの査定は社内で行われているが、今後は社外の独立した機関による査定を実施することが必要である。このプロセスは、品質保証のプロセスと類似している。緊急事態に対する準備と対応に対して、政府と産業界はこの行動基準に基づかなければならない。

この対応協定とアニマルヘルス・オーストラリアの活動との関係で重要なのは、バイオセキュリティの管理と計画策定である。協定では疾病の流入・拡大を最小限に抑えるため、各団体に対しそれぞれバイオセキュリティ計画を策定し、実施することを義務づけている。産業レベルでは、このような計画が実施されるにしたがって個人企業に浸透することを望んでいるが、その実現には数年かかると見込まれる。また、団体のバイオセキュリティ活動や「オーストラリアの家畜を守ろう」(protect the Australian livestock) キャンペーンは、生産者に対し、何か異常な状態を見つけた場合、必ず専門家に診断を求めるよう促すメッセージである。

アニマルヘルス・オーストラリアのいう「バイオセキュリティ」とは、バイオテロなどの狭い意味でのバイオセキュリティを指すのではなく、広義でのリスクマネジメントとして捉えている。オーストラリアの国家レベルでのバイオセキュリティは検疫であり、州・地域レベルでは州政府の責任である排除プロセスの監視を行うことである。また、産業レベルでは、牛肉産業や羊肉産業でバイオセキュリティ計画が作成されている。企業レベルでは、個人生産者が企業の基礎としてリスクを検討し、そのリスクへの取組みが行われており、鶏肉や豚肉、フィードロット畜産業といった熱心な部門ではこうした企業レベルにおける計画策定は進展している。しかし、大規模なところではまだ作成途中である。バイオセキュリティの「計画、実施、評価」(plan, do, check) は、リスクや適用すべき規制措置を認識し、規制を実施してその効果を監視・評価する典型的な品質管理サイクルである。アニマルヘルス・オーストラリアでは、すべての政府のバイオセキュリティ計画を承認している。また、国内の畜産業団体にも独自のバイオセキュリティ計画がある。

「緊急家畜疾病対応」には、対応協定を構成する 3 つ目の要素であり、すべては AUSVETPLAN に基づいている。この緊急家畜疾病対応が正しく機能するためには、人々の準備が欠かせない。計画は熟考を重ねて作られ、テストされるべきである。業界と政府の関係者は計画に注意を払い、その実施のために最大限の努力を払わなければならない。早期発見及び診断を実現するため、また何よりも大切なのは感染した家畜のこれまでの行動をたどること(どこで感染したのか、感染後どこかで他の家畜に移していないか、など)である。

信頼できる情報が何よりも重要である。イギリスやカナダを見ればわかるように、これは家畜疾病に対して十分に準備をしておくための基礎となる。」

(2) 費用負担

「対応協定は、連邦、州、準州政府、そして主要な畜産業団体のパートナーシップを通じて疫病の流入時、もしくは発生時の初期対応に対する財政支援を確実にするものである。ここでは 4 種類に分類された 63 の病名が明記されており、ヒトの健康や社会経済、環境

や家畜の生産に対する影響に対する措置によってそれぞれが受ける利益で、政府や産業団体の経費分担が決まる。状況の変化に応じて分類は見直され、新しい病名が追加される。

各団体の費用は、「協定上限」(agreed limit)の適用により管理されている。これは、国の資源をそれ以上使う前に費用と便益の厳しい審査が行われることを確実にするものである。畜産業界の負担金はその産業に適した方法で調達されるが、一般的には同意されたゼロベースの賦課金(agreed zero based levy)によることが多い。」

(3) オーストラリアの畜産を守るキャンペーン

まず、緊急家畜疾病準備プログラムを構成する「オーストラリアの畜産を守るキャンペーン」をみてみよう。

キャンペーンは、内容は次のとおりである。

- ① 生産業者は、外来疾病検出の最前線におり、もしも国内で疾病が発生した場合、当局の迅速かつ効果的な対応を確実にするための最大の武器である。貿易雇用への損失、家畜や家畜生産品の「クリーンで緑豊かな」供給国という我々の最高の評判への損害など、外来疾病の流入の影響は計り知れない。
- ② 肉製品と家畜生産品を含む我が国の畜産業は年間 140 億ドルに相当し、競馬やレクリエーション用馬の使用は最高約 10 億ドルに相当する。
- ③ 「監察、チェック、獣医師に相談する」の標語を守るだけで、あなたもこの産業を守るために極めて重要な役割を果たすことができる。
 - ・ 監察…家畜の定期的な検査
 - ・ チェック…珍しい病徴や異常な行動、死因不明等の確認
 - ・ 獣医師に相談する…何か普段と違う兆候に気づいた場合、すぐに地元の獣医師か「緊急家畜疾病監視ホットライン」(Emergency Animal Disease Watch Hotline) 1800 675 888 へ連絡

担当者によると、

「このように「オーストラリアの畜産を守るキャンペーン」は、市民や農業者たちに「気をつけよう」と呼びかけるキャンペーンで、非常に広範で一般的なものである。オーストラリアは幸運にも家畜疾病の発生率が低い国であることもあって、農業者や業界関係者は家畜疾病に対する危機感が薄い。そのため、一般的なメッセージを送ることによって何かが起こったときに病気の可能性を疑うようにすることを目的にしている。イギリスで発生した口蹄疫やカナダにおける BSE などは、「こういった事例がある」という意味でオーストラリアにとって非常に有効な教材になった。」とし、英国やカナダで起こったことをキャンペーンで積極的に取り上げている。

また、カナダの BSE 対応については、「カナダ国民は油断をしていたことも原因と考え

られる。オーストラリアではカナダの例もあげて、1頭の牛の感染によって1日1100万ドルもの資金がかかったことを国内の畜産業界に示すことができた」としている。

更に、英国で、北イングランドの一人の畜産業者がイングランドを縦断して口蹄疫に罹病した豚を運んだことが被害を拡大したことは、サーベイランスが不十分であった証拠ではないのかとの見解に対して、「そう考えることもできるが、もしかしたらオーストラリアにも同じような農業者がいるかもしれない。このため、判断するにはまだ早いだろう。そうした状況を防ぐためにキャンペーンという方法を通じて、一人の人間の不注意、怠慢が莫大な資金を無駄にするというメッセージを送る必要がある」としている。

2-4 演習

州・準州によっては家畜衛生部局の規模が小さく、緊急疾病が発生した場合に24時間以内にコントロールセンターを立ち上げることができないなど、十分な対応ができないところもある。そのため何かがあった際には24時間以内に発生のある場所へ移動して対応することができるよう、「緊急対応チーム」(Rapid Response Team)と呼ばれる全国に展開できるコントロールセンターを設立する試みがなされている。

現在、実際に演習が、全国規模の準備プログラムとして毎年実施されている。2002年には口蹄疫の発生を想定して、発生地から各州への連絡や、各組織が正しく機能するかを確かめるために、大規模な演習が実施された。

また、このような演習には、すべての州が参加しなければならないことが法律で規定されている。大まかな時期だけは知らせるが、実施日や疾病名は事前に告知はされない。

演習は、過去6年間に約6回実施されている。また、実際、本当の緊急疾病も発生している。ニューカッスル病が2回(98年と02年)、甲虫(スモール・ハイブ・ビートル, small hive beetle)も発生し、緊急対応措置を講じている。これらは、実際に起こった緊急事態であるが、演習としての側面の効果も併せ持っている。

なお、英国での口蹄疫の発生に対応して、「訓練の一環として政府関係者や獣医など300人の人員を英国に送った。彼らにとって大変有意義な訓練になったと同時に、1～2か月の派遣を終えて帰ってきたこれらの者がその内容を報告したことによって、アニマルヘルス・オーストラリアも多くを学ぶことができた。」としている。英国で口蹄疫が発生したとき、カナダも訓練を兼ねて応援に出かけているが、派遣者の規模の面では大きな差がある³。

2-5 コンピテンシー

³ カナダが派遣したのは各州の専門家8名である。「カナダにおける食品安全性リスクコミュニケーションの実施状況に関する報告書」(平成15年2月、農林水産政策情報センター)

アニマルヘルス・オーストラリアは、「緊急家畜疾病準備プログラム」へのアプローチに基づいた全国的な「コンピテンシー」(competency⁴)を規定している。

これは、家畜疾病発生による緊急対応への準備を全国規模でより良い状態にすることを可能にしようとするシステムである。

コンピテンシーに基づくシステムに含まれるものは、次のとおりである。

- 緊急家畜疾病準備に必要なスキルと知識を記載したコンピテンシー基準の枠組み
- 緊急家畜疾病対応チームの一員として働くために必要なスキルと知識を備えた者を特定する評価システム
- 緊急家畜疾病準備特有のスキルと知識を開発するための訓練システム

システムが規定するものは、次のとおりである。

- 緊急家畜疾病準備に関するスキルと知識の現状レベルを確認する方法
- 家畜疾病緊急時に適切に対応できることを確実にするために訓練ニーズを確認する手段
- 緊急家畜疾病対応管理の効果的なアプローチに必要とされるスキルと知識を開発する一貫した枠組み
- 今後の必要条件を計画するための基準

⁴ 「職務で一貫して高い業績を出す人の行動特性」とされ、単に「能力」を指しているのではない。AFFPRI report 37 号の用語解説を参照。

資料 「緊急家畜疾病準備」におけるコンピテンシーの枠組み

レベル	危機管理 (EM)	実地作業 (FO)	獣医師による検査 (VI)	データと情報の管理 (MD)	コミュニケーションと広報 (PR)
専門性	EM1: 緊急対応管理	FO 1: 活動現場の管理 FO 2: 移動禁止戦略の実施管理	VI 1: 疾病対策戦略の管理 VI2: 疾病の診断と認定に対して専門的知識を提供	MD1: 緊急措置を支援するために情報の流れを管理	PR1: 一般市民・メディアに対する情報の流れを管理
	EM 2: 資源管理	FO 3: 感染施設での行動管理	Lab 1: 疾病の診断と認定に対して実験の専門家を派遣	MD2: 管理可能な情報システムを構築	PR2: 危機管理職員とのコミュニケーション管理
コンピテンシー	EM3: 緊急状態下の職員管理	FO 4: コントロール手続きの実施 - 駆除 - 処分 - 汚染除去	VI3: 疾病対策戦略の実施 - 追跡 - 監視 - 予防接種	MD3: 情報システムとデータの活用	PR3: 産業との連絡管理
	EM 4: コントロールセンターの一部としての機能を果たす	FO 5: 移動禁止手順の適用	VI4: 緊急家畜疾病の兆候に対応	MD4: 緊急状態下での情報伝達	PR 4: 危機管理に関する情報公開の実施
意識	EM 5: 疾病危機管理の主要な問題をまとめる		VI5: 家畜疾病の異常な兆候に対応		PR 5: 情報公開戦略の原則と手順をまとめる

資料 緊急家畜疾病準備訓練の枠組み

レベル	コア (CORE)	危機管理	実地作業	獣医師による検査	データと情報の管理	コミュニケーションと広報
専門性	TM 1 : 緊急家畜疾病対応管理		TM 2 : オペレーション管理 TM 3 : 感染施設での行動管理 TM 4 : RAMS 行動管理	TE1: 病気の診断と認定に対して専門的知識を提供		
コンピテンシー	TC 1 : AUSVETPLAN 緊急ガイドラインへのアクセス	TC 2 : 緊急状態下における職員の管理 TC 3 : コントロールセンターの一部としての機能を果たす	TC 4 : コントロール手続きの実施 TC4a : 禁止動作戦略の実施	TC5: 緊急家畜疾病の兆候への対応	TC6: 情報システム (ANEMIS) の活用 TC 7 : 地図作成システムの活用 TC 8 : メッセージシステムの活用 TC 9 : 緊急時の情報伝達	TC10 : 緊急家畜疾病対応における広報問題 TC 1 1 : 緊急家畜疾病対応において、産業との連絡係を務める
意識	TA 1 : 緊急家畜疾病対応の原則と訓練			TA 2 : 家畜疾病の異常な兆候への対応		

2-6 緊急家畜疾病準備訓練

(1) 全国緊急家畜疾病訓練プログラム

訓練プログラムの目的は、以下のとおりである。

緊急家畜疾病対応に携わる全職員がその職務を果たすのに適していることを確実にする（政府職員や畜産業関係者、獣医師、緊急時対応者を含む）。

- ① どの管轄区域においてもその責務を果たすのにふさわしい訓練を受けた職員で構成したナショナル・チームを作る。
- ② 2004年4月までにすべての州及び準州で、資格を持つ公認のコントロールセンター・チームを設立する。

アニマルヘルス・オーストラリアは、1997年に緊急家畜疾病に対する国の対応を一貫させるため、AUSVETPLANの職務に対する全国コンピテンシー基準（national competency standards）の作成を訓練コンサルタントに委託した。広範なコンサルテーションを行い、コンピテンシー基準は1999年に完成し、その実施のために全国訓練コーディネーター（National Training Coordinator）が任命された⁵。

アニマルヘルス・オーストラリアでは、「緊急家畜疾病準備コンピテンシー・フレームワーク」（EADP Competency Framework）によって緊急事態に対応するための訓練を実施し、認定証（Certification of Competency）を発行している。このような訓練を実施するのは、緊急事態の発生に的確に対応できるコンピテンシーは、通常の行政事務の処理とは異なるコンピテンシーが必要であるとの認識に基づいている。

また、認定証の発行は、緊急事態への対応者のコンピテンシーを評価し、それがオーストラリア全域（連邦、州、業界を問わず）に通じる職務資格に関する共通して通用する認定証とするためとのことである。以前にも同様の趣旨の認定制度を設けていた州があったが、オーストラリア全域で通用しなかったことから、アニマルヘルス・オーストラリアが受講者に対して交付することになった。

(2) 緊急家畜疾病準備訓練の評価

緊急家畜疾病準備訓練プログラムの評価は、いくつかの基準を対象にした現行のプロセスでなくてはならないとし、プログラムの評価は、以下のレベルに従うことが重要であるとし、評価方法もあげている。

① 参加者の反応

すべての参加者は（プレゼンターを含む）、プログラムの経験を直接フィードバックす

⁵ 面会した Terry Thomas 氏は、全国訓練コーディネーター。

るために招待されるべきである。

緊急家畜疾病準備訓練が実施されるごとに、参加者（及びプレゼンター）は、1枚の評価シートへの記入をすすめられなければならない。

こうして集められた情報は、忠実に照合され、関係するステークホルダー（例：その他プレゼンター、緊急家畜疾病準備調整グループ）に配布される。

このようにすることで、その他のプレゼンターは、これらの情報を基に基準を作成することができるようになる。基準は、評価結果に基づく変更を組み込んで、定期的に（例えば一年ごとに）更新されるべきである。

② 学習 — 習得されたスキルと知識

期待した目標に対して、訓練がどれだけ貢献したかを知ることは重要である。

例：参加者が実際に各基準を定めた学習成果を達成したかどうか。

各基準のプログラムを終えた後に学習者とトレーナーがその成果の検討ができるよう、各訓練ガイドの最後には、学習成果と重要な行動目的が説明されている。

この簡単な評価は、目的の達成度における個々人の認識に基本的な熟考を与えるものであり、それは学習成果が達成されたことを確認するために、トレーナー及び参加者にとっての実用的なガイドラインになる。

<適切なコンピテンシー基準に対する簡単な評価>

参加者及びトレーナーは、「評価と自己査定ツール」を使用して、訓練の前後に簡単な評価を行うことができる。

個人は、習得したコンピテンシーを示す文書化された証拠として、完全な訓練行動を提出することができるが、資料が理解されたことを確認するために自己査定及びトレーナーによる評価と面接による裏づけが必要となる。

この評価の目的は、コンピテンシーの中に確認された「ギャップ」が訓練を通じて解決されたことを表す、非常に単純な表示を提供することである。

例えば、個人は、このような評価に基づいてアニマルヘルス・オーストラリアによって認定されることもある。

<認定された評価者による評価>

更に、徹底した評価として、学習者はコンピテンシー基準に対して認定された評価者によってそのコンピテンシーを評価されるべきである。

つまり、証拠は基準に取り組むために提出され、そして「評価と自己査定ツール」を用いて評価されるのである。

こうした評価方法は、承認されたコンピテンシー基準に対し証明書を発行するのに必要

となるものである。

③ スキルと知識の適用

定められたスキルと知識の習得に加え、参加者は必要なときにそのスキルと知識を適用できなければならない。

緊急家畜疾病準備スキル及び知識の適用を評価するのは困難である。しかし、緊急家畜疾病準備コンピテンシー基準及び関連した評価ツールは、シミュレーションの下に、又は実際の緊急家畜疾病対応における行動に基づいたスキルと知識の比較的単純な評価の実施を可能にする。

評価への個人参加を呼びかければ、もしかすれば年間ベースで、スキルの中央データベースの開発が可能になる。このデータベースは各シミュレーション、実際の発生、訓練プログラムを組み込みながら維持、更新されるべきである。

④ コストパフォーマンス

緊急家畜疾病準備訓練の評価における最後の検証は、期待した目標を達成するのに、それが最善で、最もコストパフォーマンスの良い方法であったかどうかである。

緊急家畜疾病準備訓練プログラムのコストパフォーマンスを評価する際に聞かれる質問には、以下のようなものが含まれる。

- ✓ 緊急家畜疾病対応を扱うことができるスキルを身につけた人がいるか。いない場合、その理由は何か。
- ✓ 上記を達成するのに要したコストは予想範囲内だったか。
- ✓ 同じ結果を達成できる、費用効率の高い方法はあるか。
(例えば、CD-ROM やビデオ、ビデオ会議、仮想シミュレーションなどの技術の活用)
- ✓ このような比較的持続的な質問に答えるためには、次のことを含む好ましい業績を維持することが重要である。
 - 技術のある職員の最新データベース
 - 実施と参加者の反応、評価の詳細

緊急家畜疾病準備訓練プログラムの開発と実施に要したコストと、プログラムの現在の維持と関連する記録に要するコスト

4-7 「緊急家畜疾病準備」におけるコンピテンシーの評価

担当者によると、

「オーストラリアでもコンピテンシーに関して拒否感が強かった。しかし、コンピテンシ

一は、徐々に受け入れられてきている。例えば、緊急時に人命に係わるような場合には「コンピテンシーをベースとした訓練」(Competency based training)が必要であることがわかってきている。また、「溶接に必要な能力」というものがあつたとして、長年溶接をしてきた人がこの能力を身につけているかと言うと必ずしもそうではない。つまり、自分自身では「できる」と思い込んでいることが客観的に見た場合「できない」ということもあり得る。このため、こうした訓練の重要性が認知され始めている。

コンピテンシーは、通常の仕事とは違うといった部分があるという段階から、全く違う段階まで多岐にわたる。仮に訓練を受けても、受けた訓練に関する業務には向いていないということもある。1つの仕事に向いていない人であっても他の仕事には向いているかもしれない。志望者にはできる限りその人に合った仕事を見つける努力が要る。そのため、レベル1～5までというレベルづけを設定する。また、レベル5を希望しても無理な場合はレベル3を受けることができるといったことが必要である。

評価結果により訓練内容を変更することはほとんどないが、その成果を見てポジションに対する訓練内容を査定し直すことはある。しかし基本的に誰かが落第したからといって内容を変えることはない。

このプログラムは、オーストラリア全国で使われている訓練プログラムであり、大学や各業界、政府関係など様々なところで広範に使用されている。「オーストラリア国立訓練局」(Australia National Training Authority)が作成している「コンピテンシーをベースとした訓練」を基礎にすべての訓練を実施している。」とのことである。

(1) 評価の原則

「緊急家畜疾病準備」におけるコンピテンシーの評価では、3つの主要な原則(正当性、信頼性、公平)は、すべての緊急家畜疾病準備評価を支えるものでなければならないとされている。具体的には、

正当性については、「正当な評価が判定すべきものを判定する」とされ、次のことを通じて達成されるとしている。

- 標準的な評価手順の使用
- コンピテンシーを実証するために必要な様々なスキルや知識の評価
- 認定された評価者による評価の実施
- 十分で、条件を満たした証拠が様々な情報源から提供されることを確実にすること
- 実際に適用した場合とスキルを総合的に評価

- 明確なパフォーマンス基準を用いた証拠審査

信頼性については、「信頼できる評価とは、実施時期や場所、評価者に関わらず一貫して同じ結果が出ることであり」とされ、次のことを通じて達成されるとしている。

- 明確な評価手順が整っていること
- 標準的な評価方法を記した書類とパフォーマンス基準の使用
- コンピテンシーのある評価者の採用

公正については、「公正な評価とは、いかなる理由による差別もなく、すべての志願者に平等に行われることである」とされ、次のように述べている。

- すべての志願者には個人差を認めた上で、そのコンピテンシーを発揮する平等の機会が与えられる。
- 評価基準（例：コンピテンシー基準）は、評価プロセスに係わるすべての人にアクセス可能である。
- 評価プロセスに係わるすべての人による評価基準の観察に基づいて同意に至るものとする。
- 評価プロセスについて評価者と志願者との間で同意が得られた場合には、参加のアプローチがある。
- 個人は、自身の評価結果に対し異議を申し立てることができ、再評価を受けることができる

更に、評価への柔軟なアプローチは、正当性、信頼性、公正に悪影響を及ぼすことなく、そのプロセスを変えることができる、としている。

（2）証拠の種類

評価プロセスの第1段階には、パフォーマンス基準が満たされているかどうかについての判断を可能にする十分な証拠を集めることが含まれる。証拠は、以下の様々な手法によって集められる。

- 最終報告書のような完成品の評価
- タスクのパフォーマンスの観察
- これまでの業績のレビュー

（3）コンピテンシーの評価

コンピテンシーの評価には、以下の評価を必要とするとしている。

- 緊急家畜疾病対応状況で様々な業務を遂行するために必要な基盤となる知識
- 業務遂行のためのスキルと知識の実際の適用

各「コンピテンシー・ユニット」に含まれるスキルと知識に適切な評価の特定の手法が使用される必要がある。

- 自己査定（第1段階）

個人がコンピテンシーのユニットのパフォーマンス基準に対して彼ら自身を評価する場合、彼らは、

- 彼らに求められるパフォーマンス基準をより意識するようになる
- 自らのスキルと知識のレベルを明確にする

- インタビューの価値

実際に会ってのインタビューは、評価者が以下の行為を通じて 自己査定結果を明確にし、広げていくのに絶好の機会である。

- スキルを活用した詳細な事例について聞く
- 特定の状況でどのようにスキルを活用できるかを聞く
- 知識の詳細についての質問

- 観察

「緊急家畜疾病対応」という職場がないため、緊急家畜疾病対応への適用におけるスキルと知識の観察は困難である。また観察は、コンピテンシーの証拠を得るためには時間とコストのかかる方法である。

しかし、観察は以下のようなスキルを評価するのに適している。

- 実際の、又はシミュレーションでの緊急家畜疾病対応状況におけるストレスの対処
- 実際の、又はシミュレーションでの緊急家畜疾病対応状況における高レベルな管理コンピテンシー

- 証拠の種類は1つ以上であること

評価が正当であることを裏づけるため、コンピテンシーの証拠となるものを複数の情報源から得ることが重要である。

例えば、自己査定を支持する監督者や仲間からの報告書、インタビューや、その他の評価を支持する証拠などである。

- 評価プロセス

評価は、次のようにシンプルなプロセスを経て行うことができる。

コンピテンシー評価のプロセス

1. 適切なコンピテンシーの確認

個人は、

- ◆ 緊急家畜疾病対応業務に似たものを作る
- ◆ 業務遂行に必要なコンピテンシーを識別

2. 評価への適用

個人は、

- ◆ 関係する適切なコンピテンシーユニットの自己査定ツールを完成させる
- ◆ AAHC へ自己査定とそれを裏づける証拠を送付

3. 証拠の検討

任命された評価者は、

- ◆ 送付された証拠を検討
- ◆ 各関係コンピテンシーユニットのコンピテンシーツールを完成させる
- ◆ 追加される証拠に必要な基準を特定

4. フィードバックの提供

評価者は、

- ◆ 志願者へ結果を通知
- ◆ (必要であれば) 必要となるさらなる証拠について志願者と討議する
- ◆ (必要であれば) 志願者が更なるスキルや知識を習得するために適切な発展方向を特定

(参考資料)

この認定書はコンピテシーがあると認定された者に交付される。



CERTIFICATE OF COMPETENCY

This is to certify that on/...../.....

.....
Demonstrated the necessary knowledge and skills in the following
Competency of the National Emergency Animal Disease Competency Standards.

.....
This achievement contributes to the protection of Australia's livestock industries

National Emergency Animal
Disease Training Coordinator

Chief Executive Officer
Animal Health Australia



Certificate Number

3. 食肉の安全性への取組み

3-1 豪州食肉家畜事業団の取組み

豪州食肉家畜生産者事業団（Meat and Livestock Australia）は、法律に基づいて設置されている非営利法人で、1998年7月にオーストラリア食肉畜産公社（Australian Meat and Livestock Corporation）と食肉研究所（Meat Research Corporation）が合併して設立された。

主な事業内容は、食肉の販売促進、品質規格関連事業、市場調査・市場開拓、安全性・遺伝子関係、業界の危機管理、食品の基準、マーケット情報の収集などである。

今回、豪州食肉家畜生産者事業団が取り組んでいる「全国家畜識別制度」（National Livestock Identification Scheme；NLIS）について聞き取りを行った。同事業団発行の日本語パンフレットでは、「現在、730以上あるオーストラリアの肥育場は、すべて ISO 基準 9000 に基づいて設けられた「全国肥育場認定制度」により運営されています。この制度は安全で高品質な牛肉づくりのために、生産者たちが自ら作り上げた厳しい規則、牛の品種ごとに肥育期間、元牛体重など細かく定められ、肥育飼料は良質の牧草や穀物を使用しています。牛一頭一頭の耳には「イヤ－・タグ」がつけられ、キャトルケアでの健康記録と併せてデータベース化されています。万が一、問題が発生した場合は追跡調査により、いち早く原因をつきとめることが可能です。出荷される肉牛には、安全と品質を証明する「出荷者証明」が発行されます。」（原文）と記されている。

今回の調査では、日本語パンフレットで記されている状態が実現しているのかを中心に聞き取った。結論的には、パンフレットに記載されていることは、まだ実現していない。

担当者に対するインタビュー結果は、次のとおりである。

<取組み概要>

オーストラリアは、世界 100 国以上に牛肉を輸出している国で、牛肉の安全性と品質については高い評価を得ており、BSE については EU からレベル 1 の評価を受けている。

1966 年に肉骨粉を禁止したのは、炭疽病（anthrax）対策であった。早い段階で肉骨粉を禁止していたのは幸運であった。これが現在の BSE レベル 1 の評価を受けることにつながった。

1988 年に英国からの牛の輸入を禁止したが、これは仮に BSE が発生した場合、非常に大きな経済的被害を被ることというインセンティブがあったことで、早い対応に繋がった。

＜牛肉の品質保証制度＞

牛肉の品質保証制度には、牛の取扱い、獣医治療をチェックすることが可能な「キャトルケア」、穀物肥育の肉牛の品質保証プログラムである「全国肥育場認定制度」、輸出向け加工工場に食肉安全品質保証プログラムを適用する「食肉安全品質保証」の3つがある。

品質保証制度に関しては、レベル1（出荷者証明書に含まれる情報）と現在検討中のレベル2があり、レベル2では、安全性だけではなく環境や栄養状態、最高の実施例（Best Practice）などすべてに関するデータで、「全国出荷者証明書」（National Vendor Declaration；NVD）に含まれない情報も保証するシステムが検討されている。

＜肉牛及び牛肉のトレーサビリティの概要＞

現在、オーストラリアで採用、又は採用しようとしている肉牛及び牛肉のトレーサビリティは、次の5つである。

- 農場識別番号
農場は、州政府から発行される8桁のコードで識別
- テール又はイヤール・タグ・システム
農場から出荷される牛は、すべて農場識別番号をつけなければならない。
残留の状況をチェック
- 全国出荷者証明書（NVD）
牛の所有者が農場識別番号を付けた証明書を発行
虚偽の記載は処罰の対象となる。
- 全国家畜識別制度（NLIS）
農場識別番号システムをアップグレードしたもの。
牛の全履歴を記録
- 食肉加工場の追跡システム
と畜室から出荷されるすべての枝肉に牛の農場識別番号が添付される。

「全国出荷者証明書」（NVD）については、法律で定められているものではないが、家畜を出荷するとき、生産者が証明書にサインをする。各生産者は個々人で責任を持ち、仮に飼料などについて虚偽の申告をした場合、罰金を課する等の罰則規定がある。また「農場識別番号」なども記入するため、この証明書は安全性の証明書でもある。この証明書にサインした場合は何かあったときに法的な書類として使用される。

＜全国家畜識別制度＞

全国家畜識別制度（NLIS）は、2004年7月1日から実施される予定になっているが、現在、どのような進展状況にあるのか、また、家畜が屠殺され解体された後の識別方法はどうなっているのかを聞いた。

この点に関して、

「オーストラリアは6つの州と2つの準州から成っており、各州及び準州の第一次産業担当大臣で「第一次産業担当閣僚会議」を構成している。この会議において、全国家畜識別制度を2004年7月1日から実施すべきであると決定された。しかし、どのようなシステムを採用するかは、各州及び準州の決定に委ねられている。

現在、ビクトリア州では既に実施されており、西オーストラリア州は2004年1月1日から南オーストラリア州及びニューサウスウェールズ州は2004年7月から実施予定である。クイーンズランド州と北部準州は検討中で、各州及び準州は、すべて最終決定を終えているわけではない。

全国的には、現在、3万農場以上、600万頭以上の家畜が電子的に管理されている。管理コストは、州によって異なるが、例えばビクトリア州では2.5ドル／頭、クイーンズランド州では4ドル／頭の費用がかかる。中央のデータベースを共有して実施することになるが、1年前は420万頭の登録で50万ドルを要した。本年は600万頭になったがコストは変わっていない。

全国家畜識別制度は、すべての家畜をその出生から屠殺まで追跡する。屠殺以降の追跡は、バーコードによる管理システムである「食肉加工追跡システム」（European Article Number；EAN）によっている。重要なことは、全国家畜識別制度システムを食肉処理システムにリンクし、トレーサビリティが途切れないようにすることである。」

全国家畜識別制度のシステムに関して、

「全国家畜識別制度は、国のスキームである。従って、各州及び準州が遵守すべき全国実施基準が設定されている。しかしながら、これらの全国実施基準を遵守する様には各州及び準州によって相違が生じ得る。それは、オーストラリアの畜産業が地域ごとに異なる特性を有していることに起因する。地域に根ざしたルールの方が優れていることはよくある。」

生産者及びフィードロット関係者は、全国家畜識別制度システムを選択するに当たって、オプション1（NLIS デバイスを用いて家畜を識別する）、オプション2（NLIS デバイスを牧場における管理ツールとして使用する）、オプション3（NLIS をその機能一杯まで最大限活用する）の3つの選択肢が与えられている。この点に関して、

「これら3つのオプションは、どのようなタイプのNLIS デバイスが必要であるかという点に影響を与えない。オプション1では、家畜生産業者はただ単に家畜を識別する

ためだけに用い、この技術を牧場における管理の改善には使用しない。このオプションでは、家畜生産業者は単に NLIS デバイスを購入し、それを利用するだけである。オプション2では、家畜生産業者は通常、読み取り器と計測機一式を購入し、牧場での管理のために、家畜に関する情報を記録できるようにするだろう。オプション3では、この技術がより包括的に活用される。通常、牧場での管理を行うソフトウェアが用いられることになる。」

全国家畜識別制度を実施することに対する消費者団体と EU の反応に関して、

「EU と取引している家畜生産業者は、全国家畜識別制度を採用することが要求されている。オーストラリアは EU が求めている諸条件を十分に満たしている。消費者の反応は、まだわかっていない。」

2002 年 1 月 1 日以降、ビクトリア州で生まれた畜牛には識別タグをつけることが義務づけられていることに関して、

「現在のところ、ビクトリア州では 29,000 頭を超える牛に NLIS デバイスが使われている。ビクトリアは、オーストラリアの中では飼育頭数規模が小さく、このことが他の州より先行することになった」としている。

なお、全国家畜識別制度の運営上の問題点が現れるまでには至っていないとのことであった。

<オーストラリア・ニュージーランド基準局（FSANZ）との関係>

オーストラリア・ニュージーランド食品局（ANZFA）の年次報告書 2001 - 2002 年には、「我々は豪州食肉家畜生産者事業団が「調整肉（加工処理された肉製品）の安全な製造のためのガイドライン」を策定する支援をした」と記述されているが、ANZFA/FSANZ との関係については、

「豪州食肉家畜事業団は、食肉加工業界のために、調製肉の安全な製造に関するガイドラインを作成してきた。我々は、この業界に精通した科学者、技術者及び規制当局者から構成されたパネルを招集し、この作業を行ってきた。FSANZ はこのパネルのメンバーであり、ガイドラインが規制上の要件を正確に反映したものとなるよう、草案に対して数回、コメントを提供してくれた。

FSANZ が専門的知識を有する分野があり、一方豪州食肉家畜事業団が専門的知識を有する分野がある。オーストラリアでは異なる産業がよりよい結果を得るために協力し合っており、こういった体制は他の業界では非常に珍しいだろう。」

同報告書には、「3 月に、我々は豪州食肉家畜生産者事業団が主催したフォーラムに参加した」、また「2 日間にわたる技術フォーラム（ANZFA の UCFM 製品専門家諮問パネルと

事業団の調製肉専門家パネル) が 2002 年 2 月に開催された」と記述されていることに関して、

「豪州食肉家畜事業団が実施した調査で、調製肉の加工に関する基準を満たすことは難しく、強制することも困難であることが判明した。その結果、事業団の調製肉パネルと ANZFA のパネルの間で、この問題を検討し、可能な解決策を討議するための会議が開催された。暫定的措置として、調製肉の発酵プロセスが食品規格コードの基準に準拠しているかどうかの評価には、予測的モデルが使用された。

オーストラリアは、非常に特徴的であり、FSANZ に最良の方法を聞き、それを豪州食肉家畜事業団が実施する。我々は FSANZ に影響を与える必要はないと考えている。FSANZ が標準を作り、我々がそれに準拠するという関係にある。」

FSANZ のコミュニティ・インボルブメント・プロセスに関して、

「FSANZ は、食品規格コードを修正するよう求める申請を受領したことや、食品規格コードを修正する提案を行ったことを公告した後に、一般からのコメントを求める。豪州食肉家畜事業団は ANZFA/FSANZ に対して、自らの利害・関心のある問題について、2〜3 の提案を行ってきた。特に、広く懸念されている問題（例えば、遺伝子組換え）については、コミュニティの幅広い階層から提案がなされる場合もある。コメントを提供した人々と FSANZ の間で、十分な対話を持つことは困難であるが、すべての提案に対して書面による回答がなされており、またときにはコメントを提供した人々との間でミーティングが持たれることもある。コミュニティのコメントを考慮に入れるという面では、このシステムはかなり上手く機能している。」

としている。

3-2 セーフミートの取組み

セーフミート（SAFEMEAT）は、赤肉産業に対する制度的取決めをするための改革の一つとして、食肉の安全性の確保を目的に、連邦政府、州政府、産業界の代表によるパートナーシップとして 1998 年 4 月に設立された。この背景としては、1992 年と 93 年に綿花栽培に散布した殺虫剤が綿花を収穫した後の茎などに残留し、それを飼料にした家畜に農薬が残留する事件が起きたことがある。

セーフミートは、豪州食肉家畜生産者事業団がセーフミートの事務局経費を負していることからみられるように同事業団との関係は密接である。セーフミートでは、アニマルヘルス・オーストラリアや国立残留研究所と密接な関係にあるとホームページで述べているが、アニマルヘルス・オーストラリアは、家畜の疾病対応であり、食肉の安全性等、人の健康問題を取り扱っていないことから、BSE やトレーサビリティなど限られたものとなっているとのことである。

セーフミートの構成メンバーは、次の 10 人である。

議長（オーストラリア食肉産業会議が指名）

オーストラリア食肉産業会議議長

オーストラリア肉用牛会議代表

オーストラリア羊会議代表

オーストラリアロット飼育協会議長

オーストラリア家畜輸出会議議長

農林水産省次官

オーストラリア主任獣医官

州の農業省・第 1 次産業省次官

州・準州の食肉産業局長

これらのセーフミートのメンバーは、年 4 回首都キャンベラで会議を持つことになっている。この会議への出席に要する経費は、出席者が属する組織が持つ。連邦政府は、事務局職員の給料のほかに、セーフミートで実施する食肉媒介の病原細菌に関する研究開発の経費の半分を負担する仕組みが取られている。

セーフミートは、3 か年計画（2002—2004）で、次の 8 つの優先事項に取り組むことを明らかにしている。

- ① 基準及び規制
- ② 緊急事態管理
- ③ 食品の安全性に係わる家畜疾病

- ④ 残留物質
- ⑤ 病原菌
- ⑥ システム開発・管理
- ⑦ バイオテクノロジー
- ⑧ コミュニケーション及び教育

なお、⑤の病原菌に関しては、化学物質の残留と異なり、セイフミートでは知見がないことから外部の科学者の力を借りてリスクアセスメントを行っているとのことである。

また、⑧のコミュニケーション及び教育に関してセイフミートが実施しているのは、ファクトシートの発行とウェブサイトである。これによってメディアが感情的な報道をするが、事実に基づいて静かに情報を伝えるようにしていること、業界は品質改善に対する取り組みについて意見を述べるができること、一般市民は、キャンペーンやラジオを通じて食肉の取扱い方を学ぶことができるようになったとしている。

また、3-1で紹介した全国家畜識別制度については、「2004年7月1日から全国的に展開しようとしているが、ビクトリア州と同じものである必要はない。しかし、それと同程度以上のもので実施することで合意されている。食肉になった段階から実際に生産された農場をトレースできるようなシステムを考えている。ビクトリア州内とEUに輸出される食肉の生産に関するものは義務づけられているので、すべて実施されているが、広大な牧場を持つ北部準州では、常時監視しているわけではないので、進んでいない。実施は段階的なものになるとみられる。子牛が生まれた農場までをトレースできない場合でも、屠殺される前の農場までをトレースすることは可能になる。オーストラリでは結核が発生した60年代から牛の尾にタグを付けるシステムを実施している。」とのことである。

オーストラリアでは、畜産農家、飼料製造業者、販売業者が家畜の肉骨粉を反芻動物に与えた場合、2万4000ドルもしくは24か月の懲役が課せられることになっている。このことについて「決して厳しい措置であるとは思っていない。業界からも支持されている」としている。しかし、セイフミートでは、「警棒を使わずに安全性を高めることが求められており、金をかけず、また消費者のイメージを損なうことなく成し遂げていくことがセイフミートの任務である」としている。

4. 遺伝子組換え体に関する合意形成

4-1 遺伝子組換え体をめぐる動き

オーストラリアにおける遺伝子組換え体に対する取組みをみると、連邦政府は、1995年6月に遺伝子テクノロジー情報ユニットを設立したが、1997年7月には同ユニットに対する資金提供を中止している。これに対して民間ではオーストラリア食品雑貨協会が遺伝子組換え体に関する情報提供を積極的に提供するために、1998年12月に内部組織として「食品科学ビューロ」(Food Science Bureau)を設立するなど、いくぶん積極的であったように見受けられる。しかし、総じて政府も民間も遺伝子組換え体に対しては及び腰であったようにみられる。

オーストラリアにおいて遺伝子組換え体に関する動きが急速に展開したのは1999年であるとする点では、今回インタビューした関係者の一致するところであった。1999年3月10日～12日に首都キャンベラで開催された「フードチェーンにおける遺伝子技術に関する第1回オーストラリアコンセンサス会議」(First Australian Consensus Conference, Gene Technology in the Food Chain。以下「コンセンサス会議」という。)がオーストラリアにおける遺伝子組換え体に関する展開のターニングポイントになったかどうかは、インタビューした者の間で必ずしも見解が一致していなかったが、少なくともコンセンサス会議によって遺伝子組換え体に関心を持つ者の間で意見交換ができる雰囲気ができるようになったとする点では一致していた。

1998年初めにオーストラリア消費者協会(Australian Consumers' Association、以下、この4においては「消費者協会」という。)は、コンセンサス会議を提案し、マイヤー基金(The Myer Foundation)⁶への助成金の申請や、オーストラリア博物館への主催依頼、博物館スタッフに対してコンセンサス会議開催に向けたプロセスに関する情報提供等を行っている。コンセンサス会議の開催に至る経緯をみても、また会議においても実質的にコーディネーターの役割を果たしたのは、消費者協会であり、その政策担当職員であることは、インタビューに応じた関係者すべてが認めていた。今回、オーストラリア博物館にインタビューを申し込んだが、実現しなかった。名目上のコーディネーターであったことが理由で、博物館職員もそのことを電話と電子メールの中で明らかにしている。

このコンセンサス会議に出席し、評価を行ったP J Dawson & Associatesによると、消費者協会の代表⁷は、会議で厳しい主張を展開したが、実質的にコーディネーターの役割を果たした消費者協会の政策担当キャロル・レノール女史について、「もしも彼女が中心とな

⁶ メルボルンに本部を置くオーストラリアの慈善団体。1959年設立。

⁷ Ms Mara Bunで、キャロル・レノール女史ではない。

って調整をしなかったらコンセンサス会議は成功しなかっただろう。また、彼女は消費者協会として責任を感じていただろうが、あくまで中立の立場を貫く努力をした。非常に優秀で献身的、責任感の強い人であった。教育水準が高く、広い視野と理解を持った人であった」と高く評価している。

このコンセンサス会議には、いくつかの試みがなされている。

その一つは、「市民パネル」(Lay Panel)を設置したことである。市民パネルがコンセンサス会議において中心的役割を果たし、「市民パネル報告書」(Lay Panel Report)を出している。Lay とは、当該問題に素人である市民をいい、遺伝子技術の専門家でも、遺伝子組換え体に特に関心を抱いている人たちでもない。そのような市民が遺伝子技術に関する情報を得ながら合意形成を図ろうとするもので、オーストラリアでははじめての試みであった。

その二は、政府が前面に出て開催されたものではないことである。中立の機関としてオーストラリア博物館が担ぎ出されている。会議を主導したのは、消費者協会であったこともあって、遺伝子組換え体(食品)を議題とする場として適当でないと主張し、会議をボイコットした団体もあったが、全体的にみて政府が前面に出なかったことが成功につながったといえる。

その三は、コンセンサス会議の実施と並行して評価者が任命され、評価が実施されたことである。評価者として指名されたのは、“P J Dawson & Associates”である。競争入札によって、第2回週末会合(Preparatory Weekend)の直前の3月8日に、オーストラリア博物館によって指名されている。

P J Dawson & Associates が行った評価書から成功の要因をみると、同報告書は、その決定的要因として次の点を上げている。

- 主催者であるオーストラリア博物館の中立性
- 運営委員会委員長の著名さ
- 運営委員会のメンバーである関係者たちの多様な説明
- プロセスに対する運営委員会メンバー全員による多大な努力と、彼らの組織的なサービスを提供しようとする意欲
- 現在のオーストラリアにおいて、今回の社会的かつ政治的な試みに信頼性を与えてくれた国際協約
- 市民パネルのファシリテーターの能力
- ライターと広報係の能力
- 会議に対する市民パネルの参加意欲

このコンセンサス会議は、インタビューに応じたどの者も成功であったと評価しており、否定的な見解を表明する者は一人もいなかった。市民パネルをベースとして展開されるコンセンサス会議は、デンマークが発祥の地であるとされ、このコンセンサス会議もデンマークをモデルにしている。コンセンサス会議はデンマークのような小国において成立するとの意見がある⁸が、オーストラリアの人口は 2,000 万人であり、また地理的な広がりという点では決して小国とはいえない。遺伝子組換え体に関しては、科学者と市民（消費者）の間ではリスク・安全性に関する認識が異なる上、人為的に遺伝子进行操作することに対する倫理上の問題もあり、合意形成は困難な事案であるといえる。しかし、最終的に合意に至らなくとも遺伝子組換え体に関心を持つ者が意見を交換し、その結果が政策決定のプロセスに生かされていくことが政策形成における信頼性の醸成につながっていくものと考えらる。

コンセンサス会議の後、連邦政府は 1999 年 5 月「バイオテクノロジー・オーストラリア」(Biotechnology Australia) を設立することを表明している。これは、市民パネルレポートの提言を受け入れたものである。市民パネルレポートでは、遺伝子組換えに関する情報アクセスを改善するため、次のような措置が確立されるべきであるとしている。

- 遺伝子組換え技術情報オフィスの設立
- 政府がスポンサーとなったキャンペーン
- 消費者に対する無料電話及びウェブサイトの設置
- 遺伝子組換え問題に関する公示
- ファクトシート情報
- 焦点を絞った教育情報と CD Roms

設立されたバイオテクノロジー・オーストラリアは、5-1 で紹介するように、市民パネルレポートの提言に沿った活動を展開しており、その活動については、政府機関や消費者協会はもちろん、コンセンサス会議への参加を拒否した食品雑貨協議会も高く評価している。

評価に支払われたのは 1 万豪ドル（約 85 万円）とのことで、P J Dawson & Associates によると、競争入札とされているが、実際は 1 万ドルを提示され、引き受けて欲しいとの要請があったため、採算ベースを割っていたが、コンセンサス会議の持つ意義を考えて引き受けたとのことである。

⁸ 三井情報開発(株)総合研究所情報環境研究センター

また、コンセンサス会議について評価を行ったのは、次回以降のコンセンサス会議に今回のコンセンサス会議の経験を生かすようにすることが目的であったとのことである（消費者協会）。

4-2 コンセンサス会議の構成

(1) 目的

コンセンサス会議の目的は、以下のとおりである。

- ① 商業的利益、保健及び安全性、情報に対する消費者の権利、環境維持、貿易規則、倫理的問題、研究、規制等を含む多くの観点について、幅広い国民による討議を促進すること。
- ② オーストラリア国民（Lay Panel）が、この細心の注意を払うべき重要な科学技術の問題に対して、一人ひとりの価値と優先基準の中で情報に基づいた理解を得ること。
- ③ すべてのステークホルダーのために、遺伝子技術に関するオーストラリア国民の様々な意見を洞察すること。
- ④ 専門家パネルと市民パネルとの間にあるギャップを埋め、相互理解を深めること（合意に達するかどうかにかかわらず）。

(2) コンセンサス会議の構成

コンセンサス会議は、事前に開催された 2 回の週末会合と本番のコンセンサス会議から構成されている。

① 第 1 回週末会合 1999 年 1 月 22～24 日

市民パネルがシドニーのホテルに集まる。ブリーフィングペーパーを基に意見交換

② 第 2 回週末会合 1999 年 2 月 12～14 日

市民パネルがコンセンサス会議における質問を決め、スピーカーのリストを作成。議論が白熱したが、合意に達する。

③ コンセンサス会議 1 日目 1999 年 3 月 10 日

異なる分野の代表の専門家から市民パネル、一般傍聴者が主要な質問に対する意見を聞く。

④ コンセンサス会議 2 日目 同 11 日

市民パネルの質問終了後、一般傍聴者が議論に参加。深夜に及ぶ。

⑤ コンセンサス会議 3 日目 同 12 日

市民パネルがレポートを出す。

(3) 市民パネル

このコンセンサス会議の特徴の一つは、市民パネルにあることは先に述べた。市民パネルは、当該問題に素人である人たちが中心となって情報を得ながら合意形成に向かっている。

くのが目的で、このため、市民パネルの選定の手続き、基準が大きな課題となり、選ばれた市民パネルがオーストラリア市民を代表しているかが問われた。

市民パネルの選定方法については、運営委員会で長時間議論されている。採用できる人数が限られているため、パネルがオーストラリアの代表にはなり得ないことは、明らかであったが、運営委員会は「オーストラリア社会を輪切りにした」パネルを求め、地域分布や性別、年齢、教育といったカテゴリーに注意しながら選挙人名簿から選ぶべきだという強い主張があった。しかし、これは時間がかかり過ぎるという理由から、市場分析会社が独立して市民パネルを選定することになった。

市場分析会社は、ランダムに選んだ郊外や地方の地域新聞の公示欄に、「国民すべてに影響する全国科学調査プロジェクトへの市民参加を」と書いた広告を掲載した。広告掲載は、市民パネル募集の際に海外で使われる手段で、通常新聞が使われている。

問合せのあった 200 件の中から、電話による面接で絞り込んでいった。実際に市民パネルとして選定されたのは、広告に反応した人の他に、選定を依頼された市場分析会社の持つデータベースの中から選ばれた市民 4 名が含まれた。これは、当初運営委員会との間で合意された人材募集の方法に反しており、委員会には不満の声もあったという。

選定された市民パネルは、男性 6 名(当初 7 名)、女性 8 名で、年齢は 19 歳から 57 歳で、学歴は高校卒から大学卒までおり、職歴も様々で、都市部や地方に住む者がいたが、農業者はなかった。中には先住民も 1 名、英語を母国語としない者 2 名がいたが、英語を話せない者は一人もいなかった。

市民パネルのメンバーは、次の 14 名である。

- Miss Grace Bailey : 芸術家, ニューサウスウェールズ州ウォガウォガ
- Mr. Frank Byrne : 公債株式仲買人, クイーンズランド州ケドロン
- Ms Allyson Croydon : ケース・マネージャー, 歯科技工士, 北部準州テナントクリーク
- Mrs. Denise Dolan : 非常勤の医療秘書, ニューサウスウェールズ州カリンバー
- Mr. Michael Field : セールス・商業トレーナー, 西オーストラリア州マウントローリー
- Mr. Richard Heiden : 機械技師, タスマニア州ローンセストン
- Mr. Ian LeeCarpet : クリーニング屋, ニューサウスウェールズ州 Ocean Shores
- Mr. Steve Macdonald : パートタイムのバーテンダー, クイーンズランド州マルーチドール

- Ms Alison McMurtrie：学生，ニューサウスウェールズ州バサースト
- Miss Linda Van Oostveen：マーケティング，南オーストラリア州グレネルグ
- Mr. Rod Poulton⁹：退職者，ビクトリア州バンドゥーラ
- Mrs. Lise Vasiliou：主婦，ビクトリア州マウントマーサ
- Ms Wendy Wallin：フリーター，クイーンズランド州デセプション島
- Ms Rhian Williams：コミュニケーションと紛争解決のファシリテーター，トレーナー，キャンベラ

なお，市民パネルには農業者がいなかったとされているが，消費者協会によると，以前農業に従事していた者（退職者）が含まれていたため，市民パネルに農業者がいなかったというのは当たらないとしている。

(4) 運営委員会

コンセンサス会議を運営するため，「運営委員会」（Steering Committee）が設置されている。運営委員会メンバーには，学者（科学と社会科学）やジャーナリズム，業界団体，オーストラリア・パブリックサービス，国立研究機関，研究開発企業，2つの政府機関から選出されている。更に，資金を出したスポンサーも入り，最終的には17名が運営委員となった。

実質的に運営委員会を立ち上げたのは，消費者協会の代表者であるとのことである。まず，最初に選ばれたのは専門家としての著名度や調停の経験，その人物に対する社会からの高い評価を得ていた人が運営委員会委員長に選ばれた。この委員長の選任によって，資金集めが容易になったとのことである。

なお，スポンサーが運営委員会のメンバーになることには，食品産業関係者や GeneEthics Network だけでなく，ステークホルダーの中にも批判があったとのことである。

(5) 専門家による発表

コンセンサス会議の1日目に次の話題ごとに専門家がそれぞれ15分間見解を述べている。これらの発表者の選定は，市民パネルが行ったとされる。

<科学とリスク>

- Dr Jim Peacock, Chief, Division of Plant Industry, CSIRO
- 準教授 Peter Wills, オークランド大学物理学部

⁹ 表記されたメンバーの肩書きでは，農業者が含まれていないが，Mr. Rod Poulton は元農業者である（消費者協会）。

<環境と健康>

- Mr Bob Phelps, Director, Gene-Ethics Network¹⁰
- Dr Bill Blowes, モンサント農業部門技術部長

<代替案>

- Mr Brendan Stewart, 全国農業連盟副代表
- Mr Scott Kinnear, オーストラリア有機農業連盟議長
- Rick Roush 助教授, Director, 雑草管理システム

<倫理とモラル>

- Father Des Coates, 南クイーンズランド大学
- Dr Jim Peacock
- Mr Bob Phelps

<多国籍企業>

- Dr Shawn Somerset, Senior Lecturer, グリフィス大学栄養学部
- Dr Bill Blowes, モンサント

<国際問題>

- Ms Naomi Stevens, Regulatory Affairs Officer, AgrEvo
- Mr Bob Phelps

<社会の認識>

- Dr John Coveney, フィルンダー大学公衆衛生学部
- Ms Naomi Stevens, AgrEvo

<表示と選択>

- Dr Geoffery Annison, オーストラリア食品雑貨協議会¹¹
- Ms Mara Bun, Manager of Policy and Public Affairs, 消費者協会

(6) スポンサー

会議の開催に要する経費はスポンサーを募り、要した資金のほとんどは、民間から集め

¹⁰ Gene-Ethics Network は、コンセンサス会議の開催に反対したが、専門家として意見を述べている。

¹¹ オーストラリア食品雑貨協議会もコンセンサス会議に反対したが、専門家としての意見を述べている。

られたといわれる（CSIRO の担当者）。

スポンサーは、次のとおりであった。

- 西オーストラリア農業省
- オーストラリア消費者協会
- AVCARE
- オーストラリア羊毛調査奨励機構 オーストラリア豆科植物共同研究センター
- 綿研究開発公社 オーストラリア連邦科学工業研究機構
- 雑草防除システム共同研究センター
- 脊椎動物管理共同研究センター
- 酪農研究開発公社
- オーストラリア農林水産省
- 北部準州第一次産業・水産省
- オーストラリア環境庁
- 水産研究開発公社
- 森林研究開発公社
- 穀物研究開発公社
- ブドウ・ワイン研究開発公社
- 園芸研究開発公社
- 土壌・水資源研究開発公社
- 有袋動物共同研究センター
- マイヤー基金
- ビクトリア州天然資源環境省
- 豚肉研究開発公社
- 地方産業研究開発公社
- 南オーストラリア州研究開発機構
- 砂糖研究開発公社
- タバコ研究開発公社

4-3 コンセンサス会議の成功

コンセンサス会議が成功であったとみているかどうか、また、成功の背景は何か、更にコンセンサス会議がオーストラリアにおける遺伝子組換え体を巡る動きのターニングポイントであったかどうかについて関係者の意見を聞いた。

（１）キャロル・レノール女史の見解

コンセンサス会議を提案し、実質的なコーディネーターの役を果たした消費者協会のキャロル・レノール女史の見解を紹介する。

女史は、電子メールの問合せに対して「コンセンサス会議が開催された 1999 年は、遺伝子組換え食品問題が既に社会的議論となっていたため、タイミングがよかった。社会の関心を集めるためにオーストラリア放送協会（ABC）に働きかけた。遺伝子組換え食品に関する議論は、健全なサイエンス（sound science）といい加減なサイエンス（junk science）の問題である。市民パネルは、科学的な思考と感情的・価値観重視の判断の両方を比較しながら、熟慮の上結論を出さなければならなかった。ABC の科学班は、この問題を取扱うのに最適であった」とし、タイミングをがよかったこと、市民パネルの冷静な判断、オーストラリア放送協会を成功の要素としてあげている。

（２）オーストラリア消費者協会の見解

オーストラリア消費者協会（活動等については 7 で紹介する。）の専務理事は、インタビューで次のように述べている。

消費者協会もコンセンサス会議は成功であったと考えている。このコンセンサス会議を実現させたのは消費者協会である。しかし、消費者協会は遺伝子組換え食品に関して明確な立場を表明していたので、オーストラリア博物館に議長を依頼した。消費者協会は 1 ステークホルダーとして参加したいというのが公式の見解であった。

成功したのは、完全に中立な方法で遺伝子組換え食品に関する問題を公の議題（public agenda）にしたことであるが、更に重要なことはコンセンサス会議の様子を ABC ラジオが中継したことである。オーストラリア国民は ABC のホームページにアクセスするだけで、実際に行われている審理内容や討論の内容を知ることができた。つまり、コンセンサス会議は極めてインタラクティブな関与を実現したのである。

また、コンセンサス会議は、パブリックコンサルテーションの中でも非常に評価されている形式の会議で、開催には手間隙もコストもかかるが、それ以上に重要な意味を持っているとみられる。政府は政府の見解を、消費者は消費者の見解を述べるだけの会議ではなく、コンセンサス会議では、市民パネルが陪審員の役割を務め、市民パネルの質問に答えなければならない。いわば、市民法廷（Lay Court）のようなものである。

プロジェクトマネージャーは、Carol Renouf 女史が務めた。彼女は、今ワールドワイド・ファンド（World Wide Fund: WWF）の副所長（deputy director）として働いている。大変優秀な女性で、コンセンサス会議の発案者でもある。

市民パネルは、消費者協会としてではなく、コンセンサス会議として、広告掲載の後にインタビューを実施し、選定した。遺伝子組換えについて知識がなくても、彼らは興味を

持って応募してきたので、厳密には無作為とはいえない。また、100%無作為に選んだら、市民パネルの中に農業者が4人もいた、ということもあり得る。そのため、市民パネルを選ぶときには、田舎に住む人や都会に住む人、男女の比率など様々な人を選ぶよう心がけた。しかし、彼らはみな遺伝子組換えに対して中立的な考えを持つ人であり、遺伝子組換えについて学ぶ意志があり、会議に必要とされる膨大な作業に対して意欲的な人たちばかりでした。彼らはファシリテーターを務め、専門的な書類を読み、専門家と長い時間過ごし、会議の前に必要な知識を学んだ。つまり、彼らは会議前に大変な作業を経て知識を得ており、会議に向けた準備は万端だったということである。

市民パネルの構成員は、農業者や主婦、中には科学者もいたが、他の分野の専門家であり、まさに普通のオーストラリア人だったことを考えると、コンセンサス会議は消費者の見解を検証する上で大変有効な手段であったと思う。

消費者協会に反対していた食品産業界と GeneEthics Network が参加を拒否した。GeneEthics Network は遺伝子技術に反対している。食品産業界もコンセンサス会議の実施を阻止するために首相に掛け合うなど、激しく反対した。最終的に政府も資金提供をすることになり、食品産業界は信頼を失った。

コンセンサス会議とその運営方法について書かれた国際的な書類があり、今回の会議の計画を立てる前にその書類を利用した。コンセンサス会議は、大変複雑な構造で、成功が困難な会議である。例えば、市民パネルを選ぶのに6週間近くをかけている。国内全域に新聞広告を掲載し、運営委員会が会社を雇って市民パネルを選んだ。こうしたステップが事前に計画されるとともに、全体を通じて強力に運営する力が必要である。この作業も Carol (Rerenol) がやった。

この会議に関する文書は、常にみんなが使っている。これは、コンセンサス会議は、他の会議とは異なっているからで、コンセンサス会議は極めて難しい問題に対して、社会が公に結論に達することができる会議である。通常、難しい問題といえば科学的な問題である。今なら、遺伝子実験やそれに関する倫理の問題についてコンセンサス会議を開催すると思う。こうした性質を持つ会議だからこそ、コンセンサス会議はすべてのステークホルダーの意見に影響を与える。思考と討議に新しい基準を打ち立てるのである。それでなければ、討議は通常のもの、政府は政府の言いたいことを、消費者は消費者の言いたいことを言い合うだけの討議の場になってしまう。このコンセンサス会議では「すべての証拠を集めて」、陪審員である市民パネルが「その証拠に基づいて決断を下す」方法がとられた。

イギリスで開催されているすべての科学に関するコンセンサス会議は、評価が実施されている。コンセンサス会議は評価されなければならない。評価は、適切なコンセンサス会議の一部である。評価を行うことによって、見事な学習成果が出たと思っている。消費者協会の提案が評価されたのは、形式上、このコンセンサス会議が国内で初めて開催されたものだったことから考える。

(3) バイオテクノロジー・オーストラリアの見解

バイオテクノロジー・オーストラリア（活動等については5－1で紹介する。）は、コンセンサス会議の最も大きな成果は、政府とNGO間において議論を高レベルで行われたこと、遺伝子技術の問題に焦点を絞って議論が行われ、会議は非常に有意義なものだったと評価している。

(4) CSIRO の見解

CSIRO（Australia's Commonwealth Scientific and Industrial Research Organization, オーストラリア連邦科学産業研究機構。活動等については5－2で紹介する。）は、バイオテクノロジー・オーストラリア（活動等については5－2で述べる）は、コンセンサス会議について、市民にバランスの取れた理解、バランスの取れた意見を与えるために実施され、一般市民の関心を高めたイベントであったとして、次のように述べている。

コンセンサス会議は、オーストラリアでは全く使われていなかった手法であり、実験的に開催された。また、この会議は当時非常に難しいとされていた議題を選んでの開催であり、1999年における政策決定の場面でこうした会議が有効であるかどうかを見るためにも意義があったと言える。CSIROとしても、この会議は非常に成功したと考えている。会議以降の4年間に様々な変化が起こり、特に公の場において遺伝子組換え体や遺伝子組換え食品、遺伝子技術に関する議論が行われるようになったことは大きな進歩である。

他の国で開催されたコンセンサス会議に出席したことがあるが、オーストラリアで開催されたこのコンセンサス会議に限り言及するならば、一般市民に議論の場を与え、我々が情報を収集することができたという点において非常に有意義なものだったと言える。

また、会議の成功要素は、①最も重要なことはタイミングである。一般国民が議題について関心を持っているタイミングを選んで、それについて決定を与える機会を設けたこと、②用意周到であったこと、③公開性が高かったこと、④本物であること、真実を述べたことである。一般参加者が明確に、自分達の主張が受け入れられている、そして相手の言っていることが真実であるという点である。この会議は非常に透明化された形で開催されたため、誰が真実を述べ、誰がそうでないのかが分かっただろう。

コンセンサス会議で、科学者に求められたことは、先入観のない、広範囲な意見、そして真実を述べることで、科学的論拠に基づいたものであることである。1999 年は、遺伝子組換え作物はあまり栽培がされていなかったため、市場に出ておらず、人体への影響や食物連鎖、栽培時の環境への影響についてあまり知られていなかった。そのため、科学者自身がすべて答えを知っているわけではなく、コンセンサス会議でこういった回答をしていくかについて事前に検討もなされた。

やはり合意形成という点に最も重点が置かれていたが、一般市民が持っている意見の中間を集めることも重要である。コンセンサス会議は 3 日あったが、

1 日目は、様々なグループの人々が意見を述べる日で、科学者やその他それぞれの立場から違った意見を述べた。遺伝子組換え食品はオーストラリアにとって救世主であるという意見から遺伝子組換え食品は悪魔である、といった意見まで、様々な意見が出された。

2 日目は、市民パネルから質問がなされた。社会的・科学的な意味を問うための質問が行われる。私や同僚もこの 2 日目は神経質になった。結果が分からない上、パネルがどういうつもりで質問をするのかが分からなかったためだ。

3 日目は、市民パネルの報告で、非常にバランスの取れた報告がなされた。

実際、コンセンサス会議に出席した人々は、市民パネルの報告に対して警戒していた。結果によっては政治問題になり得るためである。しかし、こうした会議は一般市民の意見や感情を測るツールとして有用であることが分かった。例えば、メディアの調査結果を見ると、彼らの対象者が誘導的な調査を行う恐れもある。また、アンケートや質問表についても、アンケートに答えたいと思う人々の意見しか集めることができない。このため、偏った意見のみを求めることにもなりかねない。大半の「沈黙の人々」の意見を聞くことができない。

問題は複雑であるが、政治家や科学者、消費者の全員が解決の糸口が見えたと考えている。また、こうした複雑な問題においても偏見や先入観のない人たちが純粋でバランスの取れた結論に達することができるということを学んだ。

オーストラリアにおける遺伝子組換えのターニングポイントは、いくつもあり、コンセンサス会議がターニングポイントであったとは一概には言えない。例えば、1999 年には遺伝子組換え食品に関する新法律を作ることが決まった時期でもあり、同時に政治家や規制者側が「バイオテクノロジー」という言葉を使い始めた時期である。同時に 1999 年は、オーストラリア国内の政府は、社会でこういった形でバイオテクノロジーを適用すべきかについてを考える「バイオテクノロジー戦略」が策定された時期であった。

(5) オーストラリア食品雑貨協会の見解

コンセンサス会議で専門家として意見を表明したものの、コンセンサス会議に反対したオーストラリア食品雑貨協会は、インタビューに次のように答えている。

このコンセンサス会議は政府主導の会議ではなく、我々の受けた印象では、遺伝子組換え体に反対している人々が主導となっているようだった。そのため会議によって導かれる結果や報告は遺伝子組換え体を否定するものだろうと思っていた。消費者協会が実質的なオルガナイザーになったが、彼らは、遺伝子組換えに反対する立場であると思っていた。会議開催当時は、遺伝子組換えについて法的枠組みがなかったため、参加することに抵抗感があった。オーストラリアの遺伝子組換え問題についてコンセンサス会議はターニングポイントであったとは言えない。ターニングポイントは法的枠組みが作られたときである。

このように、コンセンサス会議に反対したことについては弁明的であり、また、その成果についても率直に認めようとしていない。

(6) P J Dawson & Associate の見解

P J Dawson & Associate は、インタビューで次のように答えている。

一般市民が参加できる公開の会議が開催され、実際に一般の人が公聴でき、市民パネルが意見を述べることもできたことの意味が大きい。こうして実際に産業界と消費者という立場の異なる人間が組織された場所で意見交換をする機会が与えられたということは成功の一つであろう。また、この会議によってそれぞれが利益を得たと同時に、遺伝子組換え体に賛成する人や団体、あるいは反対する人や団体の意見が組織された場所で公に実施され、その後政府が規制を産業界や消費者の意見を取り入れながら作成していること、さらに、極端に反対していた人や極端に賛成していた人々に専門家の意見を落着いて聞く機会が与えられたこと、またコンセンサス会議の状況を国営放送の ABC が中継放送していたため、専門家等の正しい情報がたくさんの人に与えられたことが成功の理由として考えられる。

4-4 コンセンサス会議の評価

次に、P J Dawson & Associates が行ったコンセンサス会議の評価をみることにする。ここで採用された評価手法は、プロセス評価 (Process Evaluation) であって、コンセンサス会議の進行中 (実際は第 2 回週末会合から参加) に、課題や成果を分析している。

まず、次の方法によって得た情報と意見を通して評価が実施された。

- 主要な文書と説明文書を含むプロジェクト資料へのアクセス
- コンセンサス会議の開催前と開催後に、運営委員会メンバーに対して面接を実施

(メンバーのうち2名は病気のため1度のみの面接)

- 会議開催後に市民パネル全員へ詳しい面接を実施
- オルガナイザー、市民パネルのファシリテーター、ライター、広報係（オーストラリア放送委員会のスタッフ）、市民パネルの選定を実施した市場分析会社に対して面接を実施
- 第一回週末会合で作成された市民パネルの質問事項へのアクセス
- ABC局で放送された番組（4回以上分）“Life Matters”を編集したテープ
- 3日間の開催期間（1999年3月10日～12日）の会議の観察
- 会期中における専門家スピーカーとの簡潔な交流

P J Dawson & Associates が評価者に指名されたとき、会議は、実質的に開始されていたため、評価の実施には制限があったとしている。つまり、評価者が運営委員会の会議に出席することはなかった。また、評価者は第2回週末会合の約30分間を使って市民パネルに紹介されただけで、ここでは簡単な自己紹介と質疑応答が行われただけである。

評価者は、週末会合を通して、またコンセンサス会議を通して市民パネルの考え方の変化を評価するよう依頼された。そのためには、市民パネルとして選ばれたときの一人ひとりの意見を記録し、会議のプロセスの要所、要所で再び同じ質問をすることで意見の変化を測ることが理想的であったが、こうした方法は不可能であったため、評価者は前述の情報源を使うことにした。

評価者に求められたのは、議題についてではなく、コンセンサス会議の進行に焦点を当てることであった。会議終了時に行われた評価では、政策決定者や世論に与えた影響に関する評価（いわゆるアウトカム評価、インパクト評価）は含まれていない。

評価者が途中段階から実施されることになったことについて、P J Dawson & Associates は、評価作業に大きな影響は出ていないとしているが、例えば市民パネル自身がどういった立場であるかなど、会議の最初の姿を見ることができなかったため、会議終了後に向けてパネルメンバーがどう変化したのかを完全に見ることはできなかったという。1回目の週末会合に参加して市民パネルと話ができていればもっと良かったが、2度目の週末会合やコンセンサス会議終了後も市民パネルとは詳細に話し合い、またファシリテーターや運営委員会とも話をしているので、カバーできたとしている。

P J Dawson & Associatesが行った評価結果¹² は、次のとおりである。

(1) オーストラリア博物館について

オーストラリア博物館が選ばれたのは、同博物館が科学について一般的興味を持ち、議題に対して中立的な立場であるという理由から、理想の主催者であるとされたためである。しかし、オーストラリア博物館では遺伝子技術をさほど重要視していなかったことと、既に遺伝子技術に関する会議開催の予定があったこと、この斬新で大掛かりな計画を実施するための資金もなかったことから、オーストラリア博物館はこの計画の主催者になることを望んでいたわけではない。

若い館員たちの給与を7か月間保証することにより資金の問題が解決されても、プロジェクトマネージャーが職員を指導するわけではなく、職員も自分の能力と経験以上の責任を負わなければならないという問題が残された。

そのため、2つの望ましくない結果が生まれました。

1つ目は、消費者協会の代表者が事実上のプロジェクトマネージャーになったこと。消費者協会は運営委員会、ステークホルダー、更にオルガナイザーとしての役割が曖昧になるという理由で、これに反対した。

一方、オーストラリア博物館を初めとする運営委員会のメンバーは、消費者協会の代表者が組織をまとめる「操縦者」の責任を果たさなければ、会議は開催されないという考えで合意した。消費者協会の代表者は、常に中立性を示す必要を感じ、消費者協会代表という本来の役割を果たせていないと考えるが、運営委員会は彼女の役割を重要であると認め、彼女の誠実さに信頼を置いた。彼女は主催者と運営委員会との間のギャップを埋め、海外におけるコンセンサス会議の実践の基準や知識に取り組むことで、会議開催にふさわしい管理基盤の提供を確実にした。

2つ目は、オーストラリア博物館のスタッフと市民パネルのメンバーとの個人的関与である。博物館から任命された会議のまとめ役は、「週末会合にも出席すべき」との海外からの助言に従った結果、市民パネルとより多くの時間を過ごすことになり、会議で顔を合わせる度に話をするようになった。市民パネルのメンバーは、まとめ役を務めた女性が、彼らに意見を述べることはなかったと報告しているが、中にはこうした個人的関与は不当であるとする者もいた。しかし運営委員会は、会議のまとめ役としての義務を果たしたとしている。

12 FIRST AUSTRALIAN CONSENSUS CONFERENCE MARCH 10-12 1999. GENE TECHNOLOGY IN THE FOOD CHAIN.

EVALUATION REPORT: Phase ¹ を抜粋し、要約した。

海外ではコンセンサス会議を開催するまでに通常 18 か月かかっているが、オーストラリアでは連邦政府での遺伝子技術と食品規制に関する政策決定が 1999 年初めに予定されていたため、会議開催までの期間が 12 か月に縮められた。運営委員会は、この政策決定の予定は良い機会であり、政府の政策決定過程にコンセンサス・レポートを反映させるための努力を惜しんではならないと考えた。

＜評価者の提言＞

- 主催者は、コンセンサス会議に管理支援を行うとともに、プロジェクトマネージャーを提供する。
- 今後のコンセンサス会議の編成には、最低 1 年間は許される。

(2) 市民パネルの選定について

新聞広告において、「依頼者」や「顧客」ではなく、「市民」という言葉が使われていたことに魅力を感じたと話すパネルがいたが、評価者は、この言葉が国民に「実験台」というイメージを連想させた可能性もあるのではないかと考える。2 度目の面接で市民パネルの役割が明確になったとき、広告を見て応募してきた人々の何名が参加を拒否したことを見れば、その可能性は否定できない。市民パネルとして選定されたのは、広告に反応した人のほかに、選定を依頼された市場分析会社の持つデータベースの中から選ばれた市民 4 名が含まれていた。これは、当初運営委員会との間で合意された人材募集の方法に反しており、運営委員会には不満の声もあった。市場分析会社によって選ばれた 4 名の中には、同会社で行われたフォーカスグループへの参加経験を持つ者もあり、彼らは会議出席による報酬を期待していた。市民パネルの中には、会議出席により給与の犠牲を余儀なくされる自営業者が何人か含まれていた。平日の 6 日間を拘束されるという事実が、給料生活者である何人かの専門家や市民パネルの参加数を減らしたとも考えらる。

広告を全国紙には掲載しないという判断は、海外の慣例とは一致せず、会議に興味を持つ人を制限してしまうことは必至であることから、この判断には疑問が残る。更に、僻地に住む人や都市部に住む人、地方に住む人をそれぞれの州から選出するという判断も、都市部と地方の人口統計の平均とは合っていない。オーストラリアは非常に都会化された社会で、14 名の参加者のうち 6 名（ニューサウスウェールズ州 3 名、ビクトリア州 1 名、クイーンズランド州 1 名、北部準州 1 名）を大都市以外の地域から選ぶという方法は州ごとの基準により実施された方法であり、オーストラリア地方部からの選択にバイアスをかける結果となった。

15 名の市民パネル（最終的に参加したのは 14 名）のうち 8 名が、「医学、健康、農業における新しい科学開発」にはリスクよりも利益（benefit）が期待できると考え、8 名が、

遺伝子組換え食品には「リスク以上の利益を期待できる」と考えていることがわかった。また、7名が「ほとんどの人が科学や技術に不安を感じている」と答えているのに対し、13名が「市民と科学者との交流により複雑な問題を考えていくことで安心する」と答えた。しかし、会議のテーマを知って困惑したと打ち明けたパネルや、選出されるために有利になるような回答をしたと認める者がいることから、こうしたデータが市民パネルの真意を反映したものかどうかは疑問である。また、宗教的背景は基準となっていないが、一般項目の中の宗教信仰に関する質問に対し、5名が強い宗教的信念を持っていると答えている。

総じて、運営委員会は、場所、年齢、性別、職業、教育などの面で非常に多様なパネルを集めることができたことに満足している。しかし、評価者と運営委員会の一部のメンバーは、今後市民パネルを選定する際、これ以外の選択肢を考えるべきであるという点で合意している。パネルの選定方法が違っていれば、コンセンサス・レポートの内容が変わっていたという意味ではないが、彼らの宗教的信念がわかった時点で運営委員会のメンバーの中には、その人物が科学的な情報に対してどれだけオープンに話してくれるかを危惧し、更には、パネルを替えようとさえする者がいたことも事実である。

＜評価者の提言＞

- 運営委員会独自による市民パネルの選定を確実にすると同時に、今後は選挙人名簿や電話帳からのランダムな選定等、別の選定方法について注意深い検討を行う。
- 広告を使用する場合は地方、郊外、少数民族言語の新聞はもちろん、全国紙にも掲載する。
- 会議前に行う面接は、会議後に行う面接でも変わらない考え方や価値観の評価を含むものとする。
- もしもテストが評価者によって行われない場合、市民パネルはその結果を見られるものとする。
- 今後は、陪審員として出席する市民パネルへの報酬を検討していく。

(3) 運営委員会について

最初に選ばれたのは、運営委員会委員長である。専門家としての著名度や調停の経験、人物に対する社会からの高い評価から選任された。委員会メンバーには、学者（科学と社会科学）やジャーナリズム、業界団体、オーストラリア・パブリックサービス、国立研究機関、研究開発企業、2つの政府機関から選出された。更に、資金を出す代わりに会議の参加を要求するスポンサーの主張が認められたため、運営委員会のメンバーは、海外よりも多い17名となった。

結果として、運営委員会メンバーの決定は、「委員会にステークホルダーが含まれる場合、テーマに対する複数の考え方を代表するよう選出されなければならない」と定めた国際協約に合致していたと言える。運営委員会を構成するメンバーは、全住民を代表することが定められていないため、先住民や海外で生まれた者、農業者、宗教的人物、又はニューサウスウェールズ州以外に住む者が含まれていないという批判はそれほど問題ではない。しかし、委員会の何人かが積極的に責務を果たしているのに対し、中には組織の代表としての役割を果たしていない不誠実な者が — 特に学者 — いたことは事実である。

運営委員会の構成員は、専門家スピーカーの選出のために市民パネルに渡されるリストに記載される名前と関連している。今回の場合、リストに載せられた官僚の名前は1つ（政府の政策と規定する問題が議論の重要な目的であっても）、宗教的又は倫理的観点を持つ名前が1つ、先住民の専門家はいなかった。協約では、市民パネルが必要であると考えた場合、リストにない名前（カテゴリー）を付け足すことができるとされている。

また、専門家パネルが運営委員会の代表的として関与し過ぎることも考えられる。最初にどんな影響を期待しているにせよ、最終的に専門家たちは、会議の進行を監督するようになる。中には、テーマそのものではなく、会議によってもたらされる利益を通して自分達の役割を見る者もいれば、遺伝子技術の科学や遺伝子技術製品による商業の発達によってもたらされる利益を通して自らの役割を考える者もいる。

どちらも、結果に影響を与えないよう一定の距離を保つ努力をし、その効果はあったと評価者は見ている。最初のうちは、一部の委員の中に市民パネルのファシリテーターやその他関係者に対して強い不信感を抱く者もいたが、市民パネルのファシリテーターは、コミュニケーション・ギャップを埋めることでこうした誤解を和らげた。

海外の例でも、運営委員会の会合は3回から4回が通常となっており、今回の運営委員会の会合も3回行われただけである。しかし、専門家スピーカーや市民パネルのファシリテーターの選定、コミュニケーションといった特定の分野における運営委員会の多大な働きを忘れてはならない。こうした仕事は予想以上に多くの運営委員会の時間を取った。しかし、そのおかげで、異論の多い問題の大部分が全体の運営委員会へ持ち込まれる前に解決されることになったが、市民パネルのファシリテーターの選定と市民パネルに向けた説明文書についての合意は例外であった。説明文書の準備は、ジャーナリストが用意した原文の不備により、大幅に遅れることになった。そのため、運営委員会の消費者協会代表者がクリスマスから新年の期間に説明文書を書き直し、その他の団体を代表する2人の会員により入念に見直され、運営委員会のメンバー全員の合意を得るまでには時間がかかった。しかし、この遅れが会議の進行に対して悪影響を及ぼしたようには見えない。市民パネルとの面接で、知識のない議題について争点を明確にするために、この説明文書が非常に重

要であったことが明らかになった。

オーストラリアにおけるコンセンサス会議の成功は、会議運営に携わったすべての人々にとって新しい経験であった。遺伝子技術の問題に関係する、あらゆる立場の人々の緊張も無理のないことである。会議に関心を寄せていた人たちの懸念は、その結果がオーストラリア国内の状況に合ったものかどうか、ということである。改善点については様々な意見があるが、最終的にこのコンセンサス会議は、コンセンサス・レポートの内容の明確さと会議の成功という2つの素晴らしい結果をもたらした。

＜評価者の提言＞

- 運営委員会の会議全体に対する責任を免除することなく、小委員会が特殊化された分野での土台作りの大部分を行うことができるため、運営委員会は少人数よりも大人数で構成することが望ましい。更に、大きな運営委員会は発表者リストの作成に当たって広い知識と専門技術を提供することが可能である。

(4) 週末会合について

通常、会議の約3か月前に行われる第1回週末会合では、市民パネルはお互いに自己紹介をし、会議の目的やテーマについて教えられ、議題に関する説明文書が配られる。そして約1か月前に行われる第2回週末会合では、実際の会議で専門家に聞く質問を決め、運営委員会の作成したリストの中から専門家スピーカーを選定する。これが、通常の週末会合の流れである。

今回、週末会合に招かれた専門家は8名。更に市民パネルは、会合での短い時間や昼食を通じて、ファシリテーション小委員会の4人の会員と顔合わせを行った。また、評価小委員会の議長と2人の評価者は、第2回週末会合の始め30分間、市民パネルと接触した。専門家スピーカーは、専門家小委員会と市民パネルによって選定された。市民パネルの経歴や教育レベルが様々であったため、専門家に対する見方が異なることは避けられないため、小委員会は、多様な市民パネルのメンバーと効果的にコミュニケーションを取ることのできる専門家を探すための努力を惜しまなかった。その結果、専門家の中には、市民パネルに背景説明をする際、特に注意して話をする者もいた。

週末会合では、いくつかの説得力のある概念が紹介された。その中の1つが、「予防原則」(Precautionary Principle)である。この原則は、理解して受け入れるだけの時間もなく直面した新しい情報に対して、市民パネルが躊躇するのに十分なものであった。それは、急速に進む遺伝子技術の開発に対する恐怖心を覆すものだった。そのほかにも、遺伝子組換えによる突然変異、生物研究の倫理と遺伝子多様性の維持、所有権の集中と専売権、実質的等価性と選択権といった概念が紹介された。また、科学的確実性の限界、産業や国内

外の規制における多国籍企業の役割といった分野の情報は、市民パネルの関心を高めた。

市民パネルのファシリテーターの報告では、専門家たちの一部に見られた特定の性格が影響を及ぼしたとされており、評価者もこれを確認した。これは、議論をする専門家と市民パネルの両者において見られたと考える。報告の中には、専門家が話す内容とは別に、市民パネルが魅力的、又は好ましい内容であると感じた専門家に対してパネルが反応を示した、とされている。結果として、専門家への質問は予想よりも少なく、もっと詳細に及ぶ質問をするべきであったとして、この問題は市民パネルのファシリテーターからグループへ提出された。

コンセンサス会議での質疑応答と合わせて考えると、市民パネルの間に知識の差があることは、市民パネルはもちろん、運営委員会や聴衆にも明らかであった。こうした知識の差には、週末会合の段階で対応できるものと、専門家パネルのリストを通じて対応できるものとがある。政府と規制手続きに対する洞察力、特許と知的財産問題こそ、週末会合にふさわしいテーマだったと言える。

評価者の提言：

- 今後コンセンサス会議を計画する者は、テーマに対する様々な解釈まで網羅することの重要性と、週末会合でプレゼンテーションを行う専門家の選定の重要性に注意すべきである。なぜなら、これらは市民パネルが作成する質問に特に影響を与える要素だからである。

資料： コンセンサス会議の市民パネルレポート

ここでは、市民パネルレポート¹³のうち、提言部分を紹介する。

1. 食物連鎖における遺伝子技術の規制

均衡の取れた代表により構成された遺伝子組換え体（GMOs）への責任を持つ新しい法定権利が設立され、その結果と審理が公開されること。

遺伝子組換え製品（GM products）を営利的に販売する意図のある企業は、リスクに対する保険の支持と、上に述べた新法廷権利財政支援のために政府に十分なライセンス料（license fee）を支払うこと。前記の企業が遺伝子組換え体の安全規制に違反した場合、ライセンス（license）は取り消される。

安全規制には、完全な作業基準と以下の条件が含まなければならない。

- すべての遺伝子組換え製品は、継続中の実施権条件（license requirement）を順守させるために、独立した検査官により無作為検査（random tests）を受けなければならない。
- 特定の州が、製造業者が法令から逃れることを許すような独自の法律を作ることで起こり得る法の抜け道を防ぐため、あらゆる規制はすべての州において一貫されなければならない。
- すべての規制が環境と社会全体に利益と保護をもたらすべきであり、特定の利益のためだけに策定されるべきではない。
- すべての規制は、定期的なレビューを受けなければならない

2. 政策決定プロセス

産業や消費者団体、批評家、専門家、オーストラリア市民を集めるため、政府はコンセンサス会議のモデルに似たメカニズムを構築する。そしてすべてのグループ間で交わされた会話が、より良い政府決定に繋がることを確実にする。

3. 科学とリスク

以下の条件が満たされない限りオーストラリア国内において、加工の前後に関わらずすべての遺伝子組換え食品の新たな営利的販売やラベルのない輸入品を禁止とする。

- 遺伝子組換え体の安全性に関するあらゆる状況を評価・報告するために、法定権利内に独立・公平な遺伝子技術室（Gene Technology Office）が設立されること

¹³ Lay Pannel Report <http://www.austmus.gov.au/consensus/09.htm>

- ・ バイオセイフティ・プロトコルに対して、オーストラリアの明確な立場が確立されること
- ・ あらゆるものを含む遺伝子組換え製品のラベル表示システムが構築されること
- ・ 遺伝子組換え問題に関して産業、政府、消費者団体間に協調的な協議プロセスが確立されること
- ・ 遺伝子組換え体研究のために独立した専門のピアレビューシステムが構築されること
- ・ 遺伝子組換え体の実地試験のリスクに対する完全な評価が行われること、そして／又は、推奨された遺伝子技術室によって監督されること

これらは、現在オーストラリア国内で利用されている遺伝子組換え作物の栽培やその他既存の遺伝子組換え作物に影響してはならない。

遺伝子組換え体の開発の研究や実地試験は、適切な抑制処置が実施された場合のみ継続されるべきである。

遺伝子組換え食品の輸入については、わかりやすいラベルによって最終消費者に完全な表示が提供されたもののみを許可すべきである。

4. 環境と健康

環境省及び保健省は、遺伝子組換え体の適用を通じて起こり得る健康と環境へのあらゆる問題、災害の予防と準備を目的とした戦略策定に一体的かつ積極的に取り組むべきである。

遺伝子組換え体が健康に及ぼし得るすべての影響への注視を確実にするため、特定副作用の一覧表が作成されるべきである。

最高水準の公衆衛生を確保するため、遺伝子組換え体問題への規制は農林水産省へ移管されてはならない。

5. 遺伝子技術の代替物

独立した実現可能性評価及び非遺伝子組換え体オプションの選択への影響は、産業、地方生産者、オーストラリアの国際貿易への潜在的な影響を評価した上で実行されるべきであり、こうしたプロセスは、遺伝子組換え体問題から派生する政治的、文化的、財政的、環境的な問題を探るものでなければならない。

我々は、こうした評価により得られた情報が広く公に提供されるより、このプロセスを提言する。そのためには、包括的な政策決定過程を確保するため、コミュニティ、科学者、産業、政府による協議と関与が実施されなければならない。

6. 倫理性と道徳性

倫理学者は、遺伝子組換え体政策に関する重大な決定の策定に関与しなければならない。

7. 多国籍企業に関する提言

「オーストラリア消費者・競争委員会」(Australian Consumer and Competitive Commission)は、食品産業における多国籍企業の独占を調査・抑制するために積極的な役割を果たさなければならない。

研究計画に対する国民の意見の反映を保証するプロトコルの確立と、商業的利益と同様幅広い国民にも利益が与えられることを保証する財源が提供されるべきである。

8. 国際条約

バイオセイフティ・プロトコルの交渉に当たり、オーストラリアは遺伝子組換え体に関する規制された貿易アプローチを支持するべきである。これは、遺伝子組換え体貿易の予防的アプローチ (precautionary approach)、及び特定の責任体制、隔離、全製品のラベル表示への規定を保証する。

オーストラリアは、バイオテクノロジーの研究会社による営利目的の開発から国民を守る国際協定を策定し、支持すべきである。

9. 市民意識と参加

以下を含む様々なレベルにおいて、状況の変化を含む情報に対する一般からのアクセスのより良いプロセスが確立されるべきである。

- 遺伝子技術情報事務局の開設
- 政府出資による広報キャンペーン
- 消費者情報のためのフリーダイヤル回線とホームページ
- 遺伝子組換え問題の一般市民への開示
- 情報ファクトシート
- 集中的な教育情報と CD-ROM

現在及び将来の決議機関における消費者の代表の増加は不可欠である。そして、代表者の選出には、コンセンサス会議で市民パネルを選出した際のような独立機関による厳しい

選考手続きが適用されなければならない。また、一般市民、産業、その他主要なステークホルダーを平等に含んだ代表が設置させるべきである。

更に、会議から 1 年間、遺伝子組換え食品問題の影響に関する評価・監視を行うとするコンセンサス会議プロセスについての追跡調査報告作成のため、すべての情報源は確認し、配分される。それには以下が含まれる。

- 会議に係わるすべての結果の明確なリスト
- 国民参加プロセスに精通した外部専門家の意見
- 市民パネルメンバー、専門家パネル又は彼らが代表を務めた機関、聴衆、スポンサーなど、会議に関わった様々な人・機関からの意見
- このプロセスの改善法やより良い活用方法に関する提言
- 報告書が主要な決議機関や関係団体に広く回覧、配布されるための保証

10. ラベル表示と選択

我々は、その科学的応用例が限られていることから、遺伝子組換え食品に関する「相当の同等性」(substantial equivalence) という用語を認めない。健康的、宗教的、倫理的、道徳的に食品を選択する権利が一人ひとりの消費者の手に委ねられていることを確実にできるのは、ラベル表示以外にはない。

効果的かつ明確なラベル表示の実施の難しさについては多くの議論が行われている。市民パネルは、これが困難な問題であることを認め、遺伝子組換え食品に関する特定のラベル表示の規制が成立する前に、すべてのセクターを巻き込んだ更なる審議が行われることを提案する。

5 遺伝子組換え技術 — 情報提供と研究開発

5-1 バイオテクノロジー・オーストラリアの活動

バイオテクノロジー・オーストラリア (Biotechnology Australia) は、1999・2000 年度予算によって設立された。

バイオテクノロジー・オーストラリアによると、「1999 年当時のオーストラリアは、遺伝子技術に対して反対派が英国やヨーロッパからのアイデアを用いて反対意見が述べられる一方で、遺伝子技術を用いた企業などによる賛成意見が述べられ、賛成と反対の意見の衝突が激しい時期であった。また、一般市民にとっては「誰の意見が正しいのか」といった混乱の時期だった。コンセンサス会議の成果として、また政府が行った広範な調査結果を受けてバイオテクノロジー・オーストラリアが設立された。」とのことである。

(1) 主な業務

バイオテクノロジー・オーストラリアは、5つの大臣からなる「バイオテクノロジー閣僚会議」(Biotechnology Ministerial Council) に対して進捗状況や達成状況を説明することになっている。5つの大臣とは、産業観光資源大臣 (Minister for Industry, Tourism and Resources)、保健高齢者介護大臣 (Minister for Health and Ageing)、農林水産大臣 (Minister for Agriculture, Fisheries, Forestry—Australia)、教育科学訓練大臣 (Minister for Education, Science and Training)、環境文化遺産大臣 (Minister for Environment and Heritage) である。

主な業務は、次の6つである。

① 市民認識プログラムの実施

- ・ 遺伝子技術に関する情報サービス 1 1800 31 276 の無料電話
- ・ 農村フォーラムの開催
- ・ 教材の開発
- ・ ファクトシートの作成

② 国のバイオテクノロジー戦略の展開

③ 産業観光資源省の情報を遺伝技術規制システムに入れること。

④ バイオテクノロジー分野に関して産業観光資源省の意見を国際的なバイオテクノロジーの検討の場に反映させること。

⑤ バイオテクノロジー閣僚会議事務局、専門家集団、関係省長官及び職員の会合の開催。

⑥ バイオテクノロジーに関して閣僚に説明し、支援すること。

(2) 活動内容

バイオテクノロジー・オーストラリアの活動内容についてインタビューの結果から紹介

する。

<信頼性の確保>

政府は、バイオテクノロジー・オーストラリアの設立当初、遺伝子技術に反対している人々を諭す役割を期待していた。我々は、遺伝子技術のリスクや利益を調べることを目的としていたため、政府と絶えず衝突していた。国民は偏った意見ではなく、利益とリスクの両方について中立の意見を求めている。こうして「中立的な立場」を求めていったバイオテクノロジー・オーストラリアではあるが、一般市民からは「バイオテクノロジー・オーストラリアは政府の一部であり、信用できない」という見方をされていた。そのため、メディアや団体と話し合い、討論会等を通して1年がかりで中立性に対する信頼性を確保するように努めた。それ以来、メディアや団体は我々に意見を求めて来るようになった。

<役割は情報提供>

バイオテクノロジー・オーストラリアは、遺伝子組換え体の利益を国民に理解してもらおうとは思っていない。国民が自分で自由に選択できる情報を提供することが役割である。

食品は、農場からたくさんの人々の手を経て食卓へ届けられるが、遺伝子組換え体に対する人々の意見は様々である。例えば消費者の場合、情報の不足により「遺伝子組換え体は危険である」と決めつけて反対する人が多い一方で、農業者には情報が行き渡っていることから「安全である」と受け取られている。つまり、農業者と消費者の間には大きなギャップが存在する。

バイオテクノロジー・オーストラリアが採用した方法は、社会全般に利益があることを語る方法である。遺伝子技術を採用している企業はまず、農業者を対象に「便利でリスクの少ない技術」という触れ込みを広げたが、農業者も消費者であり、農場主が卸す業者がいるということを企業はまったく考えていなかった。

2000年になって、バイオテクノロジーについて国民にどのような情報を提供するかを検討した結果、スーパーで配布できるような小冊子を250万部作成した。消費者は、料理をするときよりも材料を買うときに気を使う、ということからこうしたアイデアが生まれた。

人によってはタイトルだけを読む人、すべてを読む人など様々であると考え、どのような読み方をしても遺伝子組換え体について必要と思われる情報を得られるような設計にして作成した。

この小冊子を作成すると同時に、メディアを再教育する目的でジャーナリストを集めて遺伝子組換え体に対する正しい知識を伝える取組みを行った。ジャーナリストの中には「遺伝子組換え体＝フランケン食品」といったイギリスのゴシップ誌のような発想を持つ者も

いたが、正しい情報を提供することによって誤解を解くことができた。また、科学者にも同様な対応を行った。つまり、科学者がメディアに対して正しい情報を提供できるよう、メディアに対する接し方等を教えた。

＜消費者、農業者の変化＞

1999年～2001年にかけてこうした取組みを行った結果、遺伝子組換え食品に対する関心度が非常に高まり、「受け入れてもいい」と考える人が25%から50%へ増加した。同時に、食品の表示方法が変わったため、消費者は信頼し始めた。

2002年には、グリーンピースがオーストラリアでバイオテクノロジーを用いて開発された食品をすべて撤廃しようとする運動を始めた。現在、グリーンピースは遺伝子組換えナタネ油の商業化の禁止と、スーパーにおける遺伝子組換え食品の流通の阻止を目的としたキャンペーンを展開している。実際遺伝子組換えナタネの栽培を止める動きが出てきている。グリーンピースの目的は達成されつつあるが、スーパーにおける遺伝子組換え食品の流通の阻止に関しては失敗しているといえる。

グリーンピースは、非常に戦略的であり、優秀な人材が多いため、遺伝子組換えナタネの禁止についても農場主に恐怖心を植え付けるといった手法を用いた。例えば、「あなたが遺伝子組換えナタネを栽培しているため被害を被ったと隣人が言っている。裁判を起こすことも考える」などといったやり方である。

反対にスーパーにおける遺伝子組換え食品の流通禁止については、彼らは失敗している。彼らの失敗の原因としては2つ考えられ、1つ目はかつて料理で有名だった女性を起用したが、彼女は50代以上の人には人気があっても若者の知名度は低かった。つまり消費者には様々な年代の人がいるということを忘れていたということである。結果として50%以上の人々は遺伝子組換え食品に対して拒否感を示しているが、残りの人にはグリーンピースの戦略は効果を上げなかった。

これまでの調査で分かったことは、遺伝子組換え食品に対して拒否感を示す人々の多くは、「遺伝子技術に対する恐怖心を持つ」人々ではなく。「食品すべてに偏見がある」人々であるということである。

＜消費者のグループ分け＞

国内の消費者グループは、次のグループに分けられる。

- ① 遺伝子組換え食品に反対し、常に最高の食品を求める人、オーガニック食品だけを買う人はオーストラリア国内に約10%。

- ② 「自然派」と呼ばれ、スーパーではなく八百屋などで袋に入っていない野菜を買う人、国内に約 10～15%。
- ③ 食べ物に対して「殺虫剤が残留している、卵に DDT が入っている」などと極端に反応する人々、特に高齢で教育レベルの低い人が多い。国内にはおよそ 25%から 30%。遺伝子組換え食品は 100%危険であると信じている。
- ④ 賞味期限やカロリー、脂肪分など、特定の部分にのみ気をつける人たち。特に若い女性に多い。食品に関心はあるが遺伝子組換え食品に対してはあまり興味がない。
- ⑤ 食品はエネルギー源と考える人々。例えば遺伝子組換え食品がさらに栄養価が高くなれば高い関心を示すグループで、25 から 30%。
- ⑥ 食品に関して全く関心がなくジャンクフードなどをよく食べるグループで、25 から 30%を占め、若い男性に多い。

多少金がかかっても遺伝子組換え食品は絶対に食べない、という 50%の人々は、①～③に属する人々で、これに対して遺伝子組換え食品に関心の薄い残り 50%の人々は、④～⑥のグループの人々である。

カナダでも同じような傾向がみられている。

＜食品会社のグループ分け＞

食品会社についても有名なグループ分けである。

最初に「遺伝子組換え食品」のラベルをつけたのは、スーパーのウールワースで作られていたドーナツである。これは、⑤、⑥のグループの人々が最もドーナツを食べるからで、「遺伝子組換え食品」と表示をしたところで彼らは気にしない。一方、①～③のグループの人々はほとんどドーナツを食べない。メディアは、ウールワースのドーナツを大々的に取り上げたが、売り上げには全く影響がなかった。

しかし、豆乳の場合、①～③のグループの人々は豆乳を良く飲むため、「遺伝子組換え豆乳」という表示をした瞬間に全く売れなくなるだろう。つまり、政策を作る際には、それぞれ異なるグループに属する人々は、遺伝子組換え食品に対して異なる考えを持っているということを念頭に置く必要がある。

このようなグループ分けの考え方に基づいてハムやチキンハム、冷凍フライ食品には遺伝子組換え食品が多く、スーパーでも 12 品目ほどの遺伝子組換え食品が売られている。

これから 3 年から 5 年後に予想される「第 2 世代の遺伝子組換え食品」に関心を持っている。「利益が大きければ食べるか」という調査をしたところ、特に「健康に対して大きな利益がある」場合には、「食べる」とする人がほとんどという結果が出ている。

しかし、利益を具体的に提示、理解させるのは難しく、現段階では消費者への利益よりも農業者に対する利益のほうが大きいだろう。科学者は論理や証拠、科学的見地から議論をしようとしているが、消費者は感情的な観点から判断をしようとしている。また、ビタミン A が強化されたゴールデン・ライスなどはビタミン A が欠乏した人が多い国では有効であるが、オーストラリアや日本などでは特に必要ない。

また、過去 2、3 年の調査結果では「リスクと利益」という観点で見るのはなく、倫理的な観点から判断することもある。例えば多国籍企業の作るものは、もしかしたら動物に対する残酷な実験が行われているのではないか、などの感情あるいは倫理的な見方をすることもある。商業的で、金儲けのためだけに行い、社会に大した利益がない、ということの人々は嫌う。

＜農村フォーラム＞

国内のいろいろな場所で「農村フォーラム」(Rural Forum)を開催している。考え方や意見に大きなバラつきがあることが分かった。これは農業者のみを対象に行ったわけではなく、様々な社会層に対して行ってきたが、農業者に対しては、同業者だけを集めるとか、1 対 1 の対応を好むため、都市部の人々とは違った対応方法が必要である。我々は各層の好むそれぞれの方法で実施するようになってきている。

フォーラムは、それぞれの農村地域へ行き、ローカルコミュニティを集める。このとき、「連邦政府の役人が来た」となると誰も参加しないため、ローカルガバメント(市町村)などを通して実施する。パネルには遺伝子組換えに関する専門家をおき、約 2 時間をかけて意見や情報(リスクと利益、海外の事情、科学的情報など)を語ってもらった後に休憩をはさんで質疑応答を行う。こうした 2 時間のセッションがない場合、質疑応答の内容の質が低くなるため、フォーラムを開催する意味がなくなる。

興味深いのは、参加者たちは口を揃えて「事実を教えろ」、「利点も欠点もすべて知りたい」、「それを踏まえて自分の判断で決めたい」と言うが、情報を一度に提供するとそれだけで彼らには恐怖になる。そして「信頼できる人を」と言う。彼らの言う「信頼できる人」に会わせると彼らは真剣に話を聞き、その人物に決断を委ねることもある。このように信頼のできる人から話を聞くようにするためにも、情報提供というプロセスを省く訳にはいかない。連邦政府や州政府の役人だけではなく、信頼できる専門家が話をしている、という信頼感が生まれる。こうした農村フォーラムは非常に成功していると言える。さらに、我々は政府組織の一部でありながら、政府からは距離を置いた姿勢を取っている。

バイオテクノロジー・オーストラリアでは、様々な調査を実施しているが、調査の前には必ずワークショップを開催する。このワークショップでは各団体のステークホルダーを集め賛成意見、反対意見を聞き、調査にはこういった質問事項を設定すべきかについて意見を聞くようにしている。農村フォーラムもその一環である。グリーンピースにも参加して議論するよう提案している。農村フォーラムには、科学者が多数参加していたため、グリーンピースも極端な意見が言えないようである。

グリーンピースからの参加者は、バイオテクノロジー・オーストラリアに対する考え方は変わったようであるが、遺伝子技術に対する意見は変わらなかったようである。

＜遺伝子技術情報サービス＞

バイオテクノロジー・オーストラリアでは、「遺伝子技術情報サービス」(Gene Technology Information Service)を実施している。この活動の概要について聞いた。

「小冊子発行の 2 週間前から設置して、小冊子を読んだ人からの問合せに答えられるようにした。これは非常に早い時期に作られたものであり、コンセンサス会議のような形で「何をしなければならないか」を考えた末に作られたものである。この小冊子を発行したときは、大きな反応を予想し、サービスを始めたが、反応はそれほど大きくなかった。

この小冊子が完全な情報を伝えられたのか、それとも遺伝子技術に対する社会的な関心が低かったのかは分からない。現在の平均問合せ数は 6 回／日、最も多かった日は 50 回であった。電話の他にも E メールや郵送による問合せも受けている。

遺伝子技術情報サービスの電話による問合せ件数は減っているが、ほかのものは増えている。このサービス自体が大学にあり、大学で科学を担当している者や科学の博士号を取得しようとしている人々が問合せに答えているため信頼性は高い。こうしたサービスを作った本来の理由は、社会に対して正しい情報を提供すべきである、という我々の役割に基づいている。そのため、こうした小冊子や教育教材などを作っている。電話での問合せ件数が減ったからと言ってそれで終わる訳ではなく、スタッフたちは機会を見つけては消費者向けに情報を発信してきている。例えば各州／準州で開催される科学祭 (science festival) に出席し、遺伝子技術に関する正しい情報を提供するなどの努力をしている。こうしたスタッフの話を聞くと、消費者は政府の役人が話しているのではなく科学者や科学の博士号を取得したような人が話すため非常に信頼してくれる。

こうしたサービスにおいて学生や専門家、科学者を使うことは非常に有効である。なぜなら問合せ内容は非常に多岐にわたっており (クローンや細胞など)、もしもこれが単なる

コールセンターであつたら答えられないような内容でも、知識者がいることから有益で正しい情報を提供することが可能である。」

＜バイオテクノロジー・オーストラリアの姿勢＞

ポイントは、バイオテクノロジー・オーストラリアが反対意見や賛成意見のどちらも支持しているわけではない、という姿勢を強調することであり、こうして信頼性は生まれる。バイオテクノロジー・オーストラリアでは、偏った情報の提供を防ぐためグリーンピースと農業者を集めて大規模な討論会を開催した。そこでバイオテクノロジー・オーストラリアの中立な立場を明らかにすることができ信頼を得た。

バイオテクノロジー・オーストラリアは、遺伝子技術自体には賛成するが、遺伝子組換え食品に対しては賛成ではない。遺伝子組換え食品はその食品、一つひとつに対して検討していかなければならないと考えている。遺伝子組換え食品に対して感情的に「遺伝子組換え食品だから買わない」という姿勢を持つ人に対しては、生産する企業に対して質問をし、その内容を公表することで消費者の態度を変えていく方法をとっている。間違った判断は間違った情報によるものであり、正しい情報を与えることで正しい判断をしてもらうことが目的である。

また、科学者や食品会社に対しては、遺伝子組換え食品を生産する際に「動物の遺伝子を入れるな」という運動を展開してきている。動物の遺伝子が混入することで消費者の恐怖心が増大することを説いている。

（３）市民認識プログラム

ここでは、（１）の主な業務で取り上げた①の「市民認識プログラムの実施」について、バイオテクノロジー・オーストラリアが教材の開発の一環として発行した「バイオテクノロジー・オンライン学習教材」を紹介する。

バイオテクノロジー・オーストラリアによると、

「日本と違って、オーストラリアの科学教師のほとんどが 40 代、50 代であり、彼らにはバイオテクノロジーに関する知識がない。そのため生徒にバイオテクノロジーについて教えることが困難である。

調査結果から非常に高いレベルの教材は存在するが授業で使われることは少ないことが分かった。教師たちは既にカリキュラムと結びついた教材の開発の望んでいた。開発された教材には、教師用の教材とクラス全体で使用できるものが入っており、生徒たちがインタラクティブに使用できるものはすべて CD-R に入っている。

教材は、複数のグループが協力して開発した。教師のグループでは、実際に使用できるものかどうかを検討した。政府のスタッフによるグループは政府からの情報を提供した。遺伝子組換えに関する教育に関心を持っていることが望ましいという考えからパートナーシップを結んだ。バイオテクノロジー・オーストラリアは、CSIRO や規制グループなどからの協力を得ているため、それらのグループからの協力を得るのは簡単だったが、教師グループとのパートナーシップを得るためにはゼロから始めなければならなかった。教師グループは様々な州／準州から集められたが、各州／準州でカリキュラムがバラバラであるため、困難があった。

様々なところから提供される情報を教材にまとめあげるためには、フォーマットやデザイン等、教師達の協力が不可欠であった。目的は教師が教えやすい教材を作ることであるため、教師達と政府からの情報にギャップが生じた場合には教師達の意見が優先された。

また、このプロジェクトの第 2 段階として、教師達が実際にバイオテクノロジーについて授業で教えることができるよう、彼らに対して研修を行っている。各州、準州においてテストケースが実施されている。

教材は、各学校に無料で配布されているほか、ネットからダウンロードすることや CD・R をコピーすることも可能である。オーナーシップはない。

実際に開発を始めたときにグリーンピースやグリーン党から不満の声もあがったが、もともと教師達の要請で始めたプロジェクトであることを強調した。政府や教師からのワーキンググループや各州の規制者、CSIRO が介入することで信頼性を得ている。重要なことは、こうしたものを作るときに反対意見を持つグループに対しては必ず彼らと実際に会って反対意見を聞き、回答をしていくようにしていことである。しかし、教師達の付託グループがあったため、今回はそれほど反対する人はいなかった。

この科学教材ができたとき、教師達の大会に出席して感想を聞いたところ、現在こうした教材は民間企業が利益のために作成しているのはあるが、それらの評判はよくなかった。これに対して、我々が作成した教材は、商業ベースでもなく、特定の意見を持った団体ではなく中立な立場に立つグループが作成した教材であるということで信頼性も高いという意見が多かった。

表在の構成は、102～103 頁に示したおりである。

冒頭の「教材の紹介」では、次のように述べている。

＜教材の対象者＞

この教材は、主に 9 歳から 10 歳の生徒を対象に作成された教材である。しかし、本教材の大部分は 11 歳から 12 歳の生物・化学を学ぶ生徒及びそれを教える教師にとっても非常に有用なものである。

一見、バイオテクノロジー・オンラインは、科学の授業に最も適しているように見えるだろうが、本教材は、次のような様々な教科における使用にもすすめられる。

- ・ 遺伝子技術の使用に関する資料は、農学や園芸学、又は社会学や環境学の場において、オーストラリア国内の農業慣行についての勉強に活用することができる。
- ・ 議論に関する分析やプレゼンテーションを行う英語の授業や、その他適当な授業に役立つ事実に基づく背景を利用できる。

このほかにも、バイオテクノロジー教育についてのサイトはたくさんあり、中には本教材へのリンクを持つサイトもある。しかし、9 歳から 10 歳を対象としたものは少なく、また、具体的なオーストラリアの状況に即したものは、更に少ないのが現状である。

＜カリキュラム教材と本教材の関連性＞

本教材で取り上げられているトピックは、国内すべての州及び準州による科学成果と結びついている。各州・準州における指針は、「カリキュラムとの関連性」に掲載している。

＜教材の活用方法＞

この教材は、あなた自身や生徒、カリキュラムに最も適した出発点や学習法を選び、それに合わせた様々な方法で活用するよう勧める。いくつかの方法例は、サイト内「授業方法」欄に掲載している。

「オンライン・インタラクティブ」の中の 1 つから始めて、生徒が授業内容に関して疑問を持ち始めたり、調査プロセスに関する問題点を見つけたりするようになってから、サイト内の適当なセクションへ移動するのも 1 つの方法である。

また、「問題点」から始めて、その検討プロセスの中で生徒たちが議論を行うために必要とする基礎的な情報が掲載されている部分のみを参照する方法も適切である。

また、このサイトは、遺伝子技術に関する理論上の基礎的な情報を得るために活用することもできる。

＜授業の実施＞

資料の中には、実際の授業やその他の授業に関する印刷可能な説明書がある。作業の中にはインターネットへの接続を要するものもあるが、ほとんどの授業は電子機器を必要としない。

もしも、実際の授業の道具や方法、その他授業における教師の役割について、特別に考慮すべき事柄がある場合は、「実験と作業へのアドバイス」欄を参照すること。また、授業ごとの教師への注意点も参照すること。

<課題>

バイオテクノロジーの様々な局面に関して論争があり、かつ現時点での議論の本質であることが、この教材の存在理由の重なる理由の一つである。教材作成者は、このような現行の問題点の追求を奨励する必要性に気付いた。多くの場合、こうした問題点は科学の教師による通常の授業方法の枠を超えている。そのため、「問題点と重要性」のセクションでは、こうしたテーマを扱う際に必要となる戦略に関する手引きを掲載している。サイトの「問題点」欄には、バイオテクノロジーにおける現在の問題点の例が掲載されており、リスト内の各課題に関する出発点として生徒用ワークシートを使用することを提案している。

バイオテクノロジー・オンライン学習教材¹⁴

教師への注意点

教材の紹介	3
カリキュラムとの関連性	5
授業方法	13
実験と作業へのアドバイス	15
問題点と重要性	17
バイオテクノロジーとは何か	24
人間が使用するための適用	27
環境への適用	28
食品と農業への適用	31
オンライン・インタラクティブ	35

生徒用ワークシート

バイオテクノロジーとは何か

自然抗生物質	37
動物への倫理的適用	38
台所で DNA を抽出しよう	42
DNA のライン・ダンス	43
遺伝子コードが変えられたとき — 調査	44
DNA 配列	45
教室で組織培養をしよう	48
何, 又は誰のクローンを作りたいのか	52

人間の使用

あなたなら何を選ぶ	54
あなたに知る権利はあるか	56

環境

オーストラリア国内の有害生物 — 調査	58
オーストラリアのキツネ — 問題の解決	60
私たちは自然に介入するべきか	62
ビルビーの保護 — 意味はあるのか	64
私たちが守らなければならないのは何か	67
石油を食べるバクテリア	69
フクロオオカミをクローン化するべきか	72

¹⁴ <http://www.biotechnology.gov.au>

保護プログラムへの支援における決定要素	73
食品と農業	
脂肪、コレステロールと私たちの動脈	75
ナタネ油について私たちが知っていること	77
雑草のすべて	79
遺伝子技術の利用方法	80
遺伝子組換えナタネで私たちが知っていること	82
オーストラリアで遺伝子組換えナタネが栽培される	84
専門家に聞こう	86
表示の見方	87
メディアから見た遺伝子組換え食品	89
有機農業	92
昆虫と綿花	95
チョウと土壌細菌（Bt）	97
綿花の処理方法	99
作物の遺伝子操作に反対する人々	101
メディアから見た遺伝子組換え作物	103
安全承認を受けるために	106

「カリキュラムとの関連性」の項を見ることにする。

■ オーストラリア首都準州

科学的な取組みとして、次の項目からなる「科学の活用。次のような科学が社会に恩恵をもたらした方法の調査」をあげている。

- 科学的概念の見地から、自然現象や技術的現象を説明
- ツールや器具の働き、農場や庭園、生産加工、及び健康と衛生への理解のために科学的概念を活用
- 実現的な目標を達成するために科学的概念を適用
- その他様々な情報とともに、科学的概念を総合的に扱う
- 現実の問題への解決策
- 知識と経験の検討
- 調査と再生
- 側面に沿った考察
- 選択肢の開発
- アイデアについての議論
- 予測と知識に基づく推測を行う

以下ことを伴う責任ある行動

- 科学的知識及びその活用の影響について、個人的、社会的、経済的、技術的及び環境的なプラス面とマイナス面の検討
- 不確実性の影響のアセスメント
- リスクアナリシス
- 社会的影響及び環境的影響のアセスメント
- 科学による影響に対する人間の責任の認識
- 個人による科学の使用に対する意思決定
- 職場における科学使用の調査
- 科学における職業に関する議論

また、「生命と生活」について、「生徒は、順応性や継続性、生物の変化における生物学的多様性の重要性について熟考する。繁殖や遺伝子の組換え、他の生命体のライフスタイルの変化をコントロールするという人間の役割について調査する必要がある。」としている。

■ クイーンズランド州

次の表で説明されている。

9 歳から 10 歳に適切なレベルに求められる 適切な結果	カリキュラム教材で言及された 具体的内容、焦点、背景及び作業
科学と社会 5. 3 生徒は、社会的態度と科学の適用に関する決定との関係を分析する。 6. 3 生徒は、科学（農業及び産業で用いられる手段を含む）の適用におけるコストと利益を科学的概念を用いて評価する。	科学と社会 人々の態度や価値観は、科学の進歩についての結論に影響を与える。 倫理的考察には、科学の進歩がもたらす個人的、又は社会的リスクや利益、科学の進歩による地球社会への影響を意識することが求められる。 科学的な目的のために生物を利用することは、熟考されるべき倫理的、道徳的問題をもたらす。 研究資金、メディアによる報道、倫理問題などの要素には、科学的概念が更に発展するかどうかに対する影響力がある。 現在の農法は、食料生産量を増加させたと同時に、数々の問題を生み出した。
生命と生活 6. 3 生徒は、生態系に対する人間の行動がもたらす生物学的多様性における変化の長期的影響の可能性を説明するため、シナリオを作成する。	生命と生活 保護と保存、外来種や人間による影響は、生物学的多様性に变化をもたらし得る。

5-2 CSIRO の活動

CSIRO は、Australia's Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation の頭文字をとったもので、「オーストラリア連邦科学産業研究機構」である。職員数は 6,500 名で、アグリビジネス、エネルギー・運輸、環境・自然資源、情報・コミュニケーション・サービス、製造、鉱物資源、保健という幅広い分野において研究開発を行っている。

CSIRO には、いくつかの研究開発グループが存在する。農林分野についてみると、食品科学、森林・林産物学、保健科学・栄養学、畜産学、作物学が「アグリビジネス・保健グループ」に属し、また、昆虫学、持続的エコシステムなどが「環境・自然資源グループ」に属している。また、当然のことではあるが、遺伝子技術についても研究を行っており、“Gene Technology in Australia” のサイトを持ち、研究の進捗状況や消費者等向けの一問一答 (FAQ) も提供している。

今回、CSIRO に注目したのは、コンセンサス会議において技術・研究面で重要な役割を演じ、また CSIRO バイオテクノロジー部門は、オーストラリアの遺伝子組換え体に関する将来の方向づけにおいて重要な役割を果たしていると思われること、またオーストラリアの政府系組織の中では、国民から高い信頼を得ている組織であることからである。国民から信頼を得ている点に関しては、FSANZ が国民から信頼されていることを示すデータとして CSIRO と同程度の 60% の支持があるとして CSIRO を引き合いに出していることで端的に表れている。

CSIRO に対するインタビュー結果は、次のとおりである。コンセンサス会議についての評価、見方は、4-3 で紹介しているので、ここでは、活動を中心にインタビュー結果を紹介する。

<CSIRO バイオテクノロジーの設立>

CSIRO は、政府機関であり、政府から委託された研究や調査も行っている。例を挙げると、CSIRO は国内における遺伝子組換え食品に関する研究の 25% を占めており、これは他のどの機関よりも倍以上の研究を行っている。最も世の中の関心を集めている機関であると言える。また、政府（連邦／州）が 2 年前からバイオテクノロジーに対する戦略計画の策定を開始した。CSIRO はこうした計画に対応する必要がある。CSIRO は我々の持っている科学技術を商業化することに対して非常に活発な機関でもあるため、多くのトレードショーに参加し、こうした場所でも科学技術の活性化に貢献しているとしている。

CSIRO は、農業及び保健、環境、生産科学に対して有名だが、バイオテクノロジーに関

する研究は行ってこなかった。実際バイオテクノロジーは CSIRO 全体に関係するものであるが、我々は最近までそうした見方をしていなかった。そのため CSIRO 内部でバイオテクノロジーに関する研究がどれだけ行われているかを監査したところ、1 億 1 千万豪ドル分の研究が行われており、これは CSIRO 全体研究の 15% を占めていることが分かった。

その結果、やはり CSIRO で新しいグループを作る必要があることに気づいた。

<CSIRO バイオテクノロジーの活動>

CSIRO のバイオテクノロジー部門は、農業・食品分野が担当である。一般市民の意見を調査するようなことはあまりしていない。ホームページに関して市民の意見等も聴取しない。

一般市民が我々の見解を受け入れるか受け入れないかについて、まだ判断できる時期ではないと考えている。市場に出回っている遺伝子組換え食品は少なく、消費者が実際に接する機会が少ないこと、また 1999 年に会議が開かれた時点では、もっと遺伝子組換え技術が急激に発展することを予期していたが、実際には技術の発展はここへ来て減速している。

遺伝子組換え体は、ナタネ油で初めて遺伝子組換え食品化されたが、現在それについて議論が行われている。農業者は、遺伝子組換えナタネ、特にそれが環境に与える影響や、また消費者が遺伝子組換えナタネ油をどう受け止めるかに関して情報を求めている。

<情報の透明性>

多くの情報を一般消費者に与えて呼び起こすことによって問題が複雑化することも事実である。そういった意味で、消費者向けに正しい情報を発信し、そこで出てきた議論を科学者や規制者が管理することができたコンセンサス会議は非常に良い役割を果たした。

オーストラリアでは、情報における高い透明性を誇っている。特に現在話題になっている問題や世論をまとめる必要のある問題に関する情報の透明性には徹底しており、維持されている。そのため一般消費者は多くの情報を入手することができる。しかしながら、一方でアメリカとも同じ言語を使っているため、一般消費者が入手した情報がオーストラリアのものなのかアメリカのものなのかを判断できないこともある。遺伝子組換え技術を使って栽培された作物について、現在議論が行われている場所（国）はどこなのかが分からないといったことも起こっている。

我々のような研究機関では様々な研究を行っている。例えば CSIRO では現在 20 種類 of 食物についての研究を実施しているが、これらすべてが市場に出ているわけではなく、すべてが食物連鎖に組み込まれているわけでもない。このように現在研究が行われていても市場にはないものもあるため、消費者にはタイミングを判別することが困難であり、誤解

されることもある。また、中にはグリーンピースのように政治的にこうした問題を利用する団体もある。遺伝子組換え食品に反対の立場である彼らは自分達で選んだ情報のみを市民に発信するため誤解を生むことになる。

＜市場の反応＞

各州において政府が色々な情報の発信や規制を行っているのが実情である。遺伝子組換えナタネ油に対しては、市場における消費者の反応についての調査よりも、州政府の干渉が多いため、実際に各州で問題になっている。市場がどのような反応をするかが注目されている。最終的に技術を採用し、活用していくかの決断に影響を与えるが、一般市民が受け入れなければ実施は難しくなる。

我々のような研究機関には非常に多くの栽培作物があり、これは市場に出回り、消費者が知る前のものであり、遺伝子組換えナタネ油のようなものが市場でどのように受け入れられるかによって今後適用されていくかどうかが決まる。遺伝子組換え技術はいずれ市場に出回るだろうというのが CSIRO の見解である。スピードは遅いが世界的に見ても広がっている。実際の適用はタイミングの問題であると見ている。今のところ我々のような研究機関の現状は、小休止を取っているところだ。小休止は CSIRO が取っているのではなく、我々のような機関が今後 20 から 30 年を見据えて研究を行っているため、遺伝子組換えナタネ油についても、これが現在議論の中心になっていることを考えて行っている。

＜市民パネル方式とステークホルダー方式＞

合意形成の方式として、市民パネルとステークホルダー方式があるが、市民パネル方式もステークホルダーの代表による方式もどちらも有効だろう。しかし、ステークホルダーの代表を集めて会議を行う場合、彼らが本当に所属団体の意見を代表して来ているのか、彼らが真の代表者であるのかを見極める必要がある。

5-3 オーストラリア食品雑貨協会の対応

オーストラリア食品雑貨協会の会員は、国内の市場に出回る食品の約 85% に当たる食品を取り扱っているとされる。このため、この協会の役割は、この業界にとって関心の高い事項を政府に働きかけることである。

オーストラリア食品雑貨協会がコンセンサス会議に反対したことについては、先に述べた。ここでは、その他の件に関するインタビュー結果を紹介する。

＜遺伝子組換え体のメリット＞

食品の安全性に対しては、技術に関心があるのではなく、技術が消費者に対してどれだ

け利益をもたらすかに関心がある。遺伝子組換え体については、農業者のメリットは明らかになっているが、消費者のメリットはまだ不明確である。農場主に対しては、彼らが生産する食料にどのような材料が使われているかに関心がある。こういったことから農業者たちで結成している全国農民連盟（National Farmers' Federation）とも意見交換をしている。

バイオテクノロジー・オーストラリアでは消費者や農業者に対して情報を提供しており、遺伝子組換え体に関しても科学的な情報を提供している。よく努力していると思う。特に農業者にはグリーンピースが遺伝子組換え体のマイナス面の情報のみを提供しているので、バイオテクノロジー・オーストラリアからの科学的証拠に基づいた情報の提供は重要である。

オーストラリア食品雑貨協会も遺伝子組換え体に関する話合いには色々なところで参加しており、遺伝子組換え体の価値にも非常に高い関心を寄せている。しかし、組織として遺伝子組換え体が明らかに消費者にとって有益であるということが分かるまで食品業界は遺伝子組換え体を使わないということを主張している。

遺伝子組換え体に関しては、オーストラリアは、いまのところまだ踏み出していないと認識している。ホームページにも記載しているように、将来的な可能性として謳っているものはあるが、それが現実化しない限りは前に踏み出せない。例えば英国で遺伝子組換えトマトが市場に出回った。これは消費者がより安く購入することができるという利益がある、ということからであったが、スーパーはこれを採用しなかった。

遺伝子組換え食品について消費者の健康に対する利益があれば日本の機能性食品のようなものとして推進することもできるが、オーストラリアの規制では「健康に良い」という表示はできない。

<食品科学ビューローの役割>

食品科学ビューロー（Food Science Bureau）の中に、専門パネル（Expert Panel）があり、食品に関する科学者や栄養に関する科学者が情報を調査している。また、パネルは、非常勤の12人で構成され、無報酬である。報酬を出すと「食品産業界からの意見」と見られてしまうためである。ときにはパネルの12人を一度に招集することがあり、その場合のみ出張費を支払う。そこでは食品科学ビューローの今後の方向性等を話し合う。しかし多忙なため、ここでの仕事は後回しになってしまうという短所がある。

オーストラリア食品雑貨協会に消費者から問合せがあった場合、我々は「食品産業という偏見があるだろう」と思われがちで、そのため全く中立で独立して情報を提供するために食品科学ビューローを設立した。ここでは専門家が様々な分野から集められた情報を分

析し、科学的かつ正確な情報を独立機関として独立した情報を提供する。

食品科学ビューローは、名前から誤解されがちだが、消費者に対する活動や調査研究活動、一般社会の討論への参加を行っていない。消費者が食品を購入するに当たって必要な情報を提供するのが役割である。こうした情報はビューロー内の専門家、あるいはバイオテクノロジー・オーストラリアから提供される。

ホームページを見たといった電話問合せがあった場合は、ビューローで答える。ビューローは健全で、かつ科学的な情報を提供することが目的であるため、遺伝子組換え体をはじめすべての食物に関する情報を提供する。自分達から働きかけをせずに、あくまで受身的な姿勢である。

オーストラリア食品雑貨協会同様、ビューローの職員も「食品産業の意見」として偏っていると見られることにストレスを感じている。

<トレーサビリティ>

トレーサビリティは、材料の提供者が誰で、製品がどこへ行くのかを製造業者として把握しておくようにすることであるというのが我々の見解である。「一つ手前と一つ後」(one back, one forward)の考えを支持している。食物連鎖のすべてにおけるトレーサビリティは支持していない。製造業者は材料提供者を知っていること、材料提供者はその1つ前の段階を知っていることが大事である。例えばビスケットを作る業者であれば、製粉業者を知っており、製粉業者は小麦を作った農業者を知っている。すべてのトレーサビリティを強いた場合、業界へのコスト負担が大きくなり、消費者の負担に跳ね返る。

<予防原則>

「予防原則」(Precautionary Principle)という言葉についての明確な定義はなく、この言葉を使うことは難しい。我々の立場としては正しいリスクアナリシスがなされていれば科学的に認められるというものであるが、グリーンピース等の反対派はこの言葉を使って「科学的な実証がなされていない＝危険」という発想になる。それでは新しい技術は発展しない。我々が使っているリスクアナリシスや「予防措置」(Precaution)といった方法はオーストラリア政府も認めている。

<FSANZ のコンサルテーション>

FSANZ は、基準作成時、頻繁にパブリックコンサルテーションを実施しているが、確かに重労働ではあるが、非常に重要なプロセスである。

6. 食品安全週間と成果評価

6-1 食品安全週間の展開

オーストラリアとニュージーランドにおいては、消費者教育の一環として「食品安全週間」が実施されている。両国の取組みには共通点も見られるが、それぞれ別々に発案され、展開されている。

両国の取組みに共通しているのは、一つは政府が単独で実施するのではなく、消費者団体や生産者・食品流通加工者の団体を巻き込んだ幅広い運動として展開されていること、二点目はメディアの関心を引くために責任者（コミュニケーションの専門家）が努力していること、三点目は当該年度の実施成果を評価し、その結果を次年度の取組みに生かそうとしていることである。

ここでは、オーストラリアにおける取組みを紹介する（ニュージーランドについては、政策情報レポート 072「ニュージーランドにおける食品安全等に関する取組み状況」で紹介することになっている）。

オーストラリアでは、毎年、7 百万人が食中毒にかかり死者も出ていることから、食中毒対策経費の節減、オーストラリア産食品の名声の維持、国民の生命の保護を目的に「食品安全情報委員会」(Food Safety Information Council)が発足し、同委員会が「食品安全週間」(Food Safety Week)を推進している。2003 年は 7 回目になる。

同委員会のメンバーは、次の 23 機関・組織で、メンバーのパートナーシップによって運営されている。

首都準州保健地域介護省
オーストラリア消費者・特殊生産物協会
オーストラリア鶏肉連盟
オーストラリア消費者協会
オーストラリア食品・雑貨協会
オーストラリア豚肉公社
オーストラリア食品科学技術研究所
連邦政府保健高齢者介護省
コンパスグループアジアパシフィック (Compass Group Asia Pacific)
婦人協会(Country Women's Association)
西オーストラリア州保健省
タスマニア州保健福祉サービス省
ビクトリア州福祉サービス省

オーストラリア栄養士協会
食品科学オーストラリア(Food Science Australia)
オーストラリア・ニュージーランド食品基準局 (FSANZ)
ニューサウスウェールズ州保健省
ニューサウスウェールズ製粉協会
北部準州保健地域サービス省
クイーンズランド州保健省
安全食品生産・ニューサウスウェールズ
安全食品生産・クイーンズランド
南オーストラリア州介護省

「食品安全情報委員会」には、スポークスパーソンを兼ねた議長と事務局長 (Executive) がおり、事務局長が日常的な業務の決定を行っている。他に 1 人パートタイムの人がいる。委員会には 3 つの小委員会があり、その中の 1 つが広報である。ここではメディアを対象にパートナーシップの活動をアピールするをになっており、2 つ目が技術小委員会では、科学的なものを担当している。3 つ目がスポンサーを集め、スポンサー対応をする小委員会である。

食品安全週間のキャンペーンは、次のとおりである。

1. 蒸したての食物は熱く保存しよう (Keep hot food steaming hot)
2. 冷蔵した食物は低温で保存しよう (Keep cold food refrigerated)
3. 適切に調理しよう (Cook food properly)
4. 生ものと調理した食べ物を分けよう (Separate raw and cooked foods)
5. 台所と台所用品は清潔にしよう (Keep kitchen and utensils clean)
6. 石鹸で手を洗い完全に乾かそう (Wash hands with soap and dry thoroughly)

これらの 6 つのメッセージについては、毎年度、必ず伝えるようにしているとのことである。しかし、テーマについては、例えば 2002 年は「若者」であった。2003 年は「バーベキューと娯楽」を予定している。毎年テーマを変えることでメディアの興味を引き出し、資金を使わなくてもメディアに取り上げてくれるようにしている。メディア以外の理由としては、「退屈しないようにする」ことであるという。

食品安全情報委員会に対する連邦政府資金は 135 千豪州ドル (108 万円, 2000 年) に過ぎない。確かに、このほかに州政府と団体からも資金が来るが、十分な予算が確保されているわけではないとのことである。

このように運営費が限られていることから、職員の給料は、所属している組織から支払われ、また旅費の支給は、委員会の業務であっても所属する組織が負担している。しかし、委員会の運営に要するその他の費用については、23 の会員の年会費と業界でスポンサーを募ることによって賄われている。

このため、同委員会が取っているのは、メディアの関心を高めることに努力し、ラジオ、テレビ、新聞の興味を引くためにインタビューをこなし、働きかけたりしている。2002 年は 100 以上のラジオインタビューに答え、テレビでは 15 以上の番組で取り上げられたとのことで、延べ 2 千万人が視聴したということになるとのことである。

6-2 食品安全週間の成果評価

2002 年の食品安全週間の評価は、連邦政府保健高齢者介護省から資金提供を受けて実施されている。市場調査会社を使って食品安全週間の実施前に電話で 4 つの質問をした、食品安全週間の実施後に同じ人を対象に同じ質問をすることで、キャンペーンがどれだけ有効であったかを調査している。例えば 97 年のキャンペーン前には「食品を取り扱う人々が食品を触る前に手を洗う」と答えた人が 87% だったが、キャンペーン後の調査では 98% に増えていた。

2002 年の評価で、「特に男性では、鶏肉を使った料理についての知識が低い」ということが分かった。オーストラリアではバーベキューの料理は男性が行うことが多いため、2003 年のテーマを「バーベキュー」として例として鶏肉を使うことにした。このように評価結果は翌年に生かすようにしている。

2002 年 11 月に実施された電話による全国調査（回答者数 1250 人）結果を見てみよう。結果は、次のとおりである。

- 男性の 42%、女性の 30% が食品を扱う前に水で手をすすげば安全であると考えている。
- 男性の 32%、女性の 24% が食品を扱う前に石鹸を使わずに手を洗って乾かせば安全であると考えている。
- 男性の 98%、女性の 97% が食品を扱う前に水と石鹸で手を洗い、完全に乾かすことが安全であると正確に認識している。

また、2002 年 10 月に 200 人を対象に監察調査が実施されている。その結果は次のとおりである。

- 女性の 8%、男性の 29% がトイレに行った後に全く手を洗わない。
- 10 秒以上手を洗う人は女性の 23%、男性の 15% しかない。

- ・ 石鹸を使って手全体を洗うのは女性の 31%, 男性の 27% しかない。
- ・ ペーパータオルを使って 10 秒以上手を拭くのは女性の 17%, 男性の 3% しかない。
- ・ ハンドドライヤーを使って、必要とされる 20 秒もしくはそれ以上かけて手を乾かすのは女性の 3%, 男性の 4% しかない。
- ・ 最も正しい手洗いを実行しているのは小学生の女子生徒で、全員が手を洗い（そのうちの 50% のみが正しいときに手洗いを実行）、55% が石鹸を正しく使用している。
- ・ 最も手洗いを実行できていないのはすべての年代における男性で、29% が全く手洗いをしておらず、石鹸を使用しているのは 31% であった。
- ・ 監察の対象者のうち 6.5% は明らかに食品取扱業者であったが（例：制服やエプロン着用者）、その中で石鹸を使って 10 秒以上手洗いをし、正しく乾かしているのはたったの 1 名であった。
- ・ 幼稚園生や小学校低学年は、石鹸を使っての正しい手洗いと乾燥を試みていたが、ほとんどの場合、親にせかされていた。

6-3 食品安全情報委員会のその他の活動

食品安全情報委員会の活動として、Food Safety Matters、ホームページへのアクセス、送信サービスを紹介するが、これらの活動は、同委員会がある FSANZ の活動でもある。担当者は FSANZ と兼務しており、別個の活動とは認識されていない。

食品安全情報委員会その他の活動についての担当者に対するインタビュー結果は、次のとおりである。

＜食品安全教材＞

「食品安全教材」(Food Safety Matters) は、連邦政府保健高齢者介護省の資金提供により中学生（7 年生から 10 年生）向けに作られたもので、食品安全性に関するビデオや教科書を国内の学校に配布されている。

「食品安全教材」は、最初クイーンズランド保健省によって食品安全性に関して作られたものである。教材の素晴らしさが明らかになり、その後全国で使うようにしたものである。「オーストラリア食生活改善運動」(Eat Well Australia¹⁵) は、連邦政府が栄養について行ったキャンペーンであり、2 つは別のものである。

食品安全情報委員会の担当者によると、「食品安全情報委員会」の利点は、州／準州に関わらず食品安全について何か良い取組みがあった場合、それを全国に広めることができることであるという。業界が行うキャンペーンについても同様とのことである。

¹⁵ 政策情報レポート 071「オーストラリア、クイーンズランド州及びニューサウスウェールズ州における政策評価及び食品安全に関する取組み状況」で紹介する。

<ホームページへのアクセス>

ANZFA では、5 年前にホームページを立ち上げている。現在、同ホームページへのアクセスは、1 日約 1,500 人ある。

2002 年に ANZFA から FSANZ へ変更になった際、業界向け、消費者向けのホームページについてどのような人が訪問しているかを調査したが、FSANZ のホームページで迷子になる人はいなかった。

<送信サービス>

現在、郵送しているニュースレターが 5,000 部、電子メールによるニュースレターの宛先は 3,700 人である。3,700 人がそれぞれ会社や知人に転送しているとみられ、反応は非常に良い。

オーストラリアでは 30% の人が職場でインターネットに接続可能という統計があるが、小規模な企業などでは、まだインターネットが使えないのが現状である。インターネットへアクセスをしているのは全体で 70% であるが、この中には学校や図書館でのネット利用が含まれている。ブロードバンドへのアクセスが可能な人は 6% と浸透率は低い。ニュージーランドでも同様である。農村地帯や田舎などではネットへのアクセス実現が難しい。

このような事情から、郵送しているニュースレターを電子メールに置き換えることは、当分難しいのではなかと考えている。

7. オーストラリア消費者協会の取組み

オーストラリア消費者協会（Australian Consumers' Association, 以下、7においては「消費者協会」という。）は、4でも述べたように1999年に開催された「フードチェーンにおける遺伝子組換え技術に関する第1回オーストラリアコンセンサス会議」を提唱した団体であり、またこの会議を成功させたことでも知られる。バランスの取れた見解を表明する一方で、政府に対して厳しい注文、批判を行っている。このような活動の背景、その理念を把握するために訪問した。

7-1 消費者協会の活動

消費者協会の本部は、シドニー郊外にあり、スタッフは80名、主に研究者とライターで、公的な場で消費者協会の見解を発表する者が5人いる。

主な事業は、

- CHOICE：毎月発行、消費者向け雑誌、100,000部発行
- Computer CHOIC：隔月に発行、インターネット配信
- CHOICE Health Reader：毎月、ニュースレター
- CHOICE Travel：4半期毎（英国版のリプリント）
- 特定問題に関する情報キット（遺伝子組換え体等）
- CHOICE books
- 商品テスト¹⁶結果の公表
- Q&A、討議フォーラムの開催

であって、消費者協会によると、「政府や企業、団体からの資金や広告を受け取っておらず、事業収入益によって運営されている非営利団体で、消費者が市場で選択ができるよう、情報を提供することで収入を得ている。消費者協会は、政府はもちろん、事業利益（business interest）や商業的利益（commercial interest）からの援助も受けていない。したがって、何の気兼ねをすることもなく公然と意見を主張することができる」という。

7-2 政府等の取組みに対する消費者協会の見解

コンセンサス会議に対する見解については、4-3で紹介したので、ここでは、その他の事項に関するインタビューの結果を紹介する。

＜消費者協会の使命＞

消費者協会の使命は、「消費者に情報提供し、消費者を保護し、地位向上を図ること」は、ホームページ上にも掲載されている。この使命を達成するため、政府とは一線を置きなが

¹⁶ 商品テストを実施するために、本部の地下に実験施設を持つ。消費者協会の活動のほとんどは商品テストであるという。

らも、政府に働きかける姿勢を維持している。後に述べるように、厳しい論調で、政府の取組みを非難し、政府の委員会に派遣した委員を引き上げるなど、戦略にも長けている。このような姿勢、行動の基盤となっている使命、思想について聞いた。

このことに関して、

「消費者協会は、消費者利益だけを考えて公の議論を形成させる使命を持つ機関である。オーストラリアの消費者は、食品の安全性に関して政府が職務を怠ることに我慢できない。人は、自らリスクを負う場合、例えば混雑した道路を渡る場合などはそのリスクを受け入れても、他人にリスクを強要された場合、たとえそのリスクが小さなものであっても我慢ができないものである。そのリスクが未然に回避可能であった場合はなおさらである。例えば農薬の問題に関して、一般市民の反応と科学者たちの反応が全く違うのはそのためである。

消費者協会では、安全性に関してテストを行い、その結果を公表しているが、消費者にアドバイスをするだけでは十分ではないと考えており、政府に安全な基準を作るよう要請することが使命であると考えている。例えば、ベビーカーの安全性についてテストを行い、そのベビーカーが安全ではなかったとすると、ベビーカーのための安全基準に関する法律を作るよう要請する。実際、ほとんどのベビーカーが安全ではない。このことは、食品についても同じことである。テストして消費者にアドバイスするだけでなく、消費者の購買環境を整える手伝いをするのが使命である。」

＜政府との関係＞

消費者協会のホームページには、2003年6月3日付けの「栄養・健康・関連促進剤政策諮問委員会からの消費者協会委員の引き揚げ」(Re: ACA's Withdrawal from the Nutrition, Health & Related Policy Advisory Group) が掲載されている。連邦政府に対して、産業界寄りであると激しく非難する内容となっている。遺伝子組換えに関する「コンセンサス会議」を提唱し、主導した機関とはとても信じられない内容であったので、事実関係とその後の動きについて質問した。ステークホルダーと政府の関係を理解する上で、参考になる緊張した関係が読み取れる。

このことに関して、

「栄養・健康・関連促進剤政策諮問委員会」に関しては、健康促進効能の表示について、消費者協会も入った委員会で1つの方針を採用することで同意していた。しかし、経済界が公務員と協議し、決定を変えたため、消費者協会としては、これ以上交渉には応じないことを発表し、委員を引き上げることを表明した。その結果、州政府と準州は書類を提出しなかった。連邦政府は関係団体すべての同意を得るために、立場を変えざるを得なくなった。消費者協会が反対すれば、全体の合意は得られない。これが政府の政策決定の方針である。政府に対しては、「異議申し立て」をすることができ、政府は誰もが十分に納得す

るような政策を採ることが求められている。したがって、「誰もが納得すると同時に、誰もが不満を抱えている」のである。

保健省の幹部が消費者協会を訪ね、消費者協会が現在の立場を変える用意があるかを聞いたが、消費者協会としては、政府が元の立場に戻らなければコンサルテーションには参加しないと回答した。更に、システムの規制に関する合意の問題もあった。消費者協会は、「規制申し立てのカテゴリーA」と呼ばれる厳重な規制を求めていたが、政務次官（Parliamentary Secretary）が消費者協会の政策担当に対して、この件に関しては消費者協会の立場を採用すると表明した。おそらく、政府は合意を得られないことを恐れていたか、もしくは我々と議論したくなかったのでしょう。

消費者協会がそのままコンサルテーションから離脱しても、政府がそのまま進めてしまう恐れはなかったかどうかは、私たちにもわからなかった。そのときは政府も作業を中断しており、閣僚の承認を得るために提出された書類は閣僚会議から引っ込められた。重要なのは、消費者協会が離脱する旨を書いた書面を保健省だけでなく、国内すべての保健担当大臣宛に送ったことである。政府の職員は困惑したでしょう。プレッシャーも大きかったと思う。

消費者協会が国内すべての保健大臣に対して手紙を書いたことで、政府は、この問題の処理に当たって透明性が求められた。閣僚が介入したようである。」

<ANZFA から FSANZ への移行>

既に、1の「オーストラリア・ニュージーランド食品基準局の活動」で述べたが、ANZFAからFSANZへの移行は、リスクアセスメントが先行することによる弊害を回避することであったとされている。政策の決定を行う閣僚の位置づけを明確にしたものであるが、この点について消費者協会の見解を聞いた。

この点に関して、

「一番大きな変化は、政策策定に係わる「食品規制閣僚会議」や「運営委員会」がFSANZの政策遂行プロセスの中で大きな位置づけを与えられたことである。消費者協会は、この構造に納得していない。産業関係の省の影響力が大きくなるからである。

今のように政策決定に農業が介入するのも、食品基準に関して農業や産業が影響を持ち過ぎるのも好ましくない。消費者協会は、保健や食品安全性に関する政策決定において産業が影響力を持つ構造、つまり農業者や家畜生産者、製造業者が影響力を持ち過ぎる構造は矛盾していると考えている。英国でBSEが発生したときもこの構造であった。私たちは、食品監督機関は生産者ではなく、消費者を守る機能を持つべきであると考えている。言い換えれば、それ以外の機能は持つべきではない。現在の構造は、いつか必ず深刻な問題を

引き起こすと思っている。

最終的に決定を下すのは閣僚会議である。会議の議長は、常に保健相であるべきであるという提言をし、同意を得ることができた。しかし実際は産業関係の大臣や農業大臣でも議長になれる。

政策決定直前で大臣が問題に気づくようでは困るという理由で、FSANZ のシステムに変わった。これは、産業側の懸念を刺激するようなことがあったからである。法律はすべて議会を通過しなければならないことになっている。一度、法案が議会を通過するときに野党がそれを変えたことがある。政府は産業に有利なその法案を提出したが、上院で止めた。政府は消費者協会との交渉を増やすため、法律の変更を約束した。一か八かであったが、野党も味方し達成することができた。

ANZFA から FSANZ に移行したことに関して、連邦政府の職員は、いまのシステムは不十分であると思っている。しかし、彼らは公務員であるので、十分であると思っていなくても十分だという以外にない。彼らも産業や農業サイドの影響を懸念している。」

このような消費者協会の見解は、ニュージーランドの消費者協会が ANZFA から FSANZ への移行に関して、大きな問題として受け止めていないのと比べ、対照的である。

＜遺伝子組換え体＞

消費者協会のキャロル・レノール女史が「コンセンサス会議」を成功に導いたが、彼女が去った後、消費者協会が遺伝子組換え体についてどのような見解を持っているかを聞いた。

「消費者協会は、遺伝子組換え体については技術を問題にしていない。監督機関がもっと注意すべきであると言いたいのである。つまり、消費者協会の最大の関心事は市場における消費者の選択の権利である。安全性や環境など、様々な懸念を持つ消費者には知る権利がある。消費者協会の見解は、技術に反対する環境保護運動の見解とは違う。

2002 年に義務づけられた遺伝子組換え食品に関する表示によって、オーストラリアの消費者に遺伝子組換え食品に対する安心感は生まれていない。日本ほどではないが、表示もまだまだ十分ではない。日本の表示は「表示」と呼べるかどうか疑問である。義務づけられてはいるが、十分な検討がされているわけではなく、役人が考えているだけであるように思える。

消費者協会の立場は、遺伝子組換え作物の商業化は早すぎるというものである。また、問題は人体への影響に関する安全性よりも、環境にあるのではないかと考えている。科学者による最近の情報の中に、安全性を疑問視する内容のものが増えてきているのも事実で、消費者協会の立場は、今後の研究の結果によっては、若干変わってくる可能性もある。

次々と新しい情報が出てきている。監督機関でさえ、言葉を選びながら、「現存する証拠に基づく限り、遺伝子組換え食品は安全である」としているが、「現存する証拠」は「すべての証拠」ではない。」

<コンサルテーション>

オーストラリアにおいては、1つの政策を決定していく過程で、ステークホルダーといわれる消費者団体、生産者団体、企業、一般国民等とパブリックコンサルテーションが重視されていることは、1のFSANZのところで述べたが、消費者協会が現に実施されているパブリックコンサルテーションにどのように臨み、どのような見解を持っているかについて聞いた。

このことについて、

「政府は通常、人々がコメントできるよういくつかの選択肢がついたコンサルテーション文書を出す。消費者協会はその選択肢を見て、以前に同じような問題を扱ったことのある海外の消費者団体と相談する。また、消費者協会では、例えば、提示された表示によって消費者が誤った方向へ導かれられないか、間違った選択をする可能性がないかなど、特定の問題に関して調査することもある。つまり、政府が準備文書を出し、消費者協会がそれに対する立場を明確にし、その後、通常、問題に関する討議のためのミーティングが開かれ、そこでそれぞれがそれぞれの立場を提示する。それ以降は、討議の内容、つまり政府の決定に対して消費者協会が賛成するかどうかによって変わってくる。

パブリックコンサルテーションが、形式的な雰囲気になることがある。形式的であると感じた場合、消費者協会はコンサルテーションを拒否する。また、同様に既に決定されていると感じた場合も同様に拒否する。

コンサルテーションには、中にはそれほど重要ではない問題もあるので、対応する問題を選んでいく。しかし、対応しないと決めた問題であっても、政府にとって重要な問題である場合、参加を要請して来ることがある。また、政府が企業側に反論するために参加を要請されることもある。ときには特定の問題について、企業側と論争するような回答を政府が求めてくることもある。コンサルテーションにおいては、問題に関係する企業から多く反応があるが、消費者からの反応は少ない。このため、政府は、政策を検討する際、

アンバランスになることを懸念している。

一般消費者や小さな消費者団体がコンサルテーション書類を見ても、建設的な反応ができないことが問題である。消費者団体の中には専門家を持たない団体もある。消費者協会はなるべく団体内に専門家を持つよう努力している。政策役員である Clair Hughs¹⁷は保健の修士号と食品栄養学の大学院の学位を持っている。また、ライターのうち 2 人も栄養学の学位を持っている。更に、国内にいる多くの研究者からアドバイスを受けることもできる。消費者協会はこうした問題について積極的に公衆衛生団体と協力している。彼らのほとんどが研究者か医療関係者である。つまり、消費者協会は組織の内外に専門家を持っている。

ほとんどの場合、消費者の立場に専門家の意見は必要ない。例えば遺伝子組換え食品の場合、消費者協会の見解は消費者が選択する権利を与えられるべきである、ということである。それが健康に与えるリスクは問題ではない。消費者協会の主義は、理由が何であれ、消費者が選択する権利を持っているということである。現代は自由市場の世の中で、これは自由市場の基本である。食品に限ったことではない。例えば、「オーストラリア競争・貿易慣行法」(Australian Competition and Trade Practices Act)では、「オーストラリア競争・消費者委員会」(Australian Competition and Consumer Commission)の委員には消費者保護の専門家が含まれていなければならないと定めている。

コンサルテーション条件は、法律(Act)にも明記されている。法律の第一の目的は公衆衛生と安全性、第二の目的が消費者情報、第三は食品監督機関による誤った行為の防止である。

1つ目が公衆衛生、2つ目が消費者に関する目的になっているのは、消費者協会の提案が議会を通過したからである。

コンサルテーションによって、確かに役人の姿勢が変わることは必要であるが、この方法が実施されるようになったのはかなり以前である。コンサルテーション条件は食品監督機関が設立されたときからあった。連邦政府にはすべての監督機関に対してコンサルテーション条件を定めている。例えば、金融サービス監督機関には消費者諮問委員会(Consumer Advisory Committee)がある。また、競合委員会(Competition Commission)には消費者顧問委員会(Consumer Consultative Committee)があるが、食品監督機関には消費者委員会がない。そのため、法律には正式なコンサルテーション条件が定められているにもかかわらず、他の監督機関のように機能しない。しかし、これからは、公務のやり方は変わる

¹⁷ “Re: ACA’s Withdrawal from the Nutrition, Health & Related Policy Advisory Group” の署名者である。コンセンサス会議を実質的に運営した Carol Renouf の後任。

と思う。なぜなら、コンサルテーション条件は透明性を余儀なくするからである。話し合うしか方法はない。

<食品安全情報会議>

オーストラリアは、食品の安全に係わる連邦政府、州政府、関係団体でもって「食品安全情報会議（Food Safety Information Council）を作っている。主たる任務はオーストラリア全土で展開されている「食品安全週間」を協力して行うことである。消費者協会もメンバーの一員であることから、どのような意見を持っているかを聞いた。

このことに関して、

「食品安全情報会議に係わるすべての機関が構成員になっている。消費者協会は消費者を食中毒から守る必要があると考えており、消費者協会も例外ではない。オーストラリアをアメリカのようにしたくない。アメリカでは、食品の安全性に関するほぼ全責任が消費者に押しつけられている。そのため、鶏肉の 90% が汚染され、ほとんどすべての挽肉が汚染されている。スーパーで売られている挽肉には、火が通ったことを確認する表示器が付いているほどである。消費者協会は食品安全性の責任は製造業者、及び生産者にあると考えている。消費者を責任の中心にすべきではない。同時に、消費者協会は政府に産業の基準を下げないように働きかけている。雑誌 CHOICE で国内の鶏肉を検査したところ、汚染されていたのは 10% 以下であった。アメリカとは正反対の結果である。

消費者に対して食品の安全性について注意を促しているが、同時に、消費者協会は、製造業者と生産者も同様に注意すべきだと考えている。アメリカにおける鶏肉の汚染の原因は、技術に問題があるからである。

アメリカの現状は、産業を規制する役割に政府が失敗した典型的な例である。実際、寄付金の出所や生産者に対する規制の緩和が行われている。鶏肉の生産者は、当時のアーカンソー州知事であったビル・クリントンに寄付をしている。アーカンソー州の食品の安全性はアメリカ国内でも最低水準である。つまり、アメリカの政治システムは腐敗している。産業側が規制緩和を求め、規制が緩和されているのである。

カナダ、メキシコ、アメリカ間で結ばれた自由貿易協定の下で、アメリカには安全性の確認されていないメキシコの食品が大量に輸入されている。

環境保護基準についても同じことが起こっている。アメリカのシステムの問題は、周知の事実であると思う。」

(参考) オーストラリア及びニュージーランド訪問機関 (面会者)

I. オーストラリア・クイーンズランド州 (ブリスベン) (平成 15 年 7 月 21 日, 22 日)

1. 第一次産業省 (Department of Primary Industries) 食品技術センター (Centre for Food Technology)
2. 同省食品情報サービスセンター (The Center's Food Information Services)
3. 同省食品・繊維科学庁 (Agency for Food and Fibre Sciences)
4. 同省コールセンター・クイーンズランド Call Centre Queensland)
5. 同省食品リスクマネジメントチーム (Food Risk Management Team)
6. 同省フードセイフ・クイーンズランド (Safe Food Queensland)
7. 保健省公衆衛生フォーラム (Queensland Public Health Forum)

II. 連邦政府及び全国団体 (キャンベラ) (平成 15 年 7 月 23 日～25 日)

1. オーストラリア・ニュージーランド食品基準局 (Food Standards Australia New Zealand : FSANZ)

Ms liane Degville

Ms Lane L Allen

Ms Laura Harrison

Ms Janis Baines

Mr. Jhon Davies

2. 食品安全情報会議 (Food Safety Information Council)

Ms Lydia Buchtmann

3. 農林水産省農村科学局農業食品科学課 (Department of Agriculture, Fisheries and Forestry -- Australia (AFFA), Bureau of Rural Sciences, Agriculture and Food Science

Ms Sonia Nielsen

Ms Margaret Lee

4. 保健高齢者介護省 (Food Policy Section ,Health and Ageing)

Ms Sara Major

Mr Michel Flent

5. セイフミート (SAFEMEAT)

Mr. Ed Klim

Mr. Rey Butler

Mr. David Adams

6. オーストラリア家畜衛生会議 (Australian Animal Health Council Limited , AAHC)

Dr. Rob Keogh

Mr. Terry Thomas (Emergency Animal Diseases Consultants PTY LTD)

7. バイオテクノロジー・オーストラリア (Biotechnology Australia)

Mr. Craig Cormich

Ms Sharon Ding

8. CSIRO Biotechnology

Dr. Mikael Hirsh

9. 食品雑貨協会食品科学局 (Food Science Bureau)

Dr. David Roberts

他

10. P J Dawson & Associates

Mr. Peter Dawson

Ⅲ. ニューサウスウェールズ州政府及び全国団体 (シドニー) (平成 15 年 7 月 28 日)

1. ニューサウスウェールズ州政府内閣府

2. 食肉・畜産事業団 (Meat & Livestock Australia ; MLA)

Ms Linda Wilson

Mr. Mick Prendergast

3. オーストラリア消費者協会 (Australian Consumers' Association ; ACA)

Ms Louise Sylvan

Ⅳ. ニュージーランド (ウェリントン) (平成 15 年 7 月 30 日～8 月 1 日)

1. 農林省バイオセキュリティ局 (Ministry of Agriculture and Forestry Biosecurity Authority)

2. ニュージーランド食品安全局 (New Zealand Food Safety Authority ; NZFSA)

3. フードセーフ・パートナーシップ (Foodsafe Partnership)

4. FSANZウェリントン事務所 (FSANZ Wellington Office)

5. ミート・ニュージーランド (Meat New Zealand)

6. ニュージーランド消費者協会 (Consumer's Institute of New Zealand)