

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

平成 15 年 12 月

(財) 農 林 水 産 奨 励 会
農林水産政策情報センター

はじめに

ニュージーランドにおける食品の安全性に関する取組みを理解する上で、この国の人口規模、経済活動、隣国オーストラリアとの関係をみることは欠かせない。

人口は 374 万人（2001 年）で、静岡県（377 万人，2002 年センサス）に相当し、わが国の 3% の規模しかない。また、GDP 総額は 260 億 NZ ドルで、わが国の 1.2% である。

ニュージーランドの輸出品は、酪農品、肉類、水産品等の第一次産品が中心で、2002 年の輸出総額は 32,315 百万 NZ ドルで、対オーストラリアが 20%、米国が 15%、日本が 11%、英国が 5% となっている。また同年の輸入総額は 31,852 百万 NZ ドルで、オーストラリアが 23%、米国が 15%、日本が 11%、英国が 4% である。輸出入とも隣国オーストラリアが大きなシェアを占めている。

隣国オーストラリアとの密接な経済関係は、英連邦に所属する兄弟国ということにとどまらず、両国は 1983 年に「経済緊密化協定」(Closer Economic Relation) を締結している。調査目的の一つである「オーストラリア・ニュージーランド食品安全局」(FSANZ) の前身である ANZFA は、この経済緊密化協定によって成立した具体的な協力の第一号であると言われる。対オーストラリアの輸出が 20% に達していることを考えれば、食品の安全性に関してオーストラリアとニュージーランドが共通の基準を持つことの意味がいかに大きいかがわかる。

ところで、ニュージーランドは、ミナミマグロ問題や捕鯨反対に典型的に現れているように、環境保護に強い関心も持っている。調査目的のもう一つである動植物の保護、侵入病害虫等に対する対応策を盛込んだ「バイオセキュリティ戦略」は、幅広くニュージーランド国民に周知し、コンサルテーション（協議）を実施しながら、約 4 年の歳月をかけてまとめられている。環境保護に積極的な姿勢をとるとともに、第一次産品の輸出に頼るニュージーランドならではの取組みといえる。この背景には、「バイオセキュリティ戦略」を国民が作成したものであること、国民自身の戦略であるという意識を国民に持たせることを意図したと言われる。これによって、次に打ち出される具体的な施策の実施に国民の理解と協力を得やすくするねらいがある。

ニュージーランドの固有の問題として、先住民マオリ系住民（人口比 14%）とサモア等の太平洋諸島系住民（6%）の問題がある。マオリ系住民には、英国系住民と同等の権利を有することが 1840 年に締結された条約によって保証されているが、マオリ系住民の社会経済的環境は劣っているようである。食品の安全性に関する情報もマオリ系住民には届

きにくいとされる。また、太平洋諸島系住民は、かつてニュージーランドとはビザなしでの往来が可能であったといわれる。彼らが持ち込む生物やそれを媒介とする病害虫が「バイオセキュリティ戦略」を検討する上で大きな課題となったとのことである。

ニュージーランドでは、大臣は、各省庁又は他の機関が産出するアウトプットを購入し、また、各省庁がアウトプットを産出するために用いる資源を保有しているとの考えに立って予算編成や業績評価が行われている。つまり、大臣がアウトカム（施策や事業の実施による成果）を、事務次官（Chief Executive）がアウトプットに責任を持つものとされてきた。しかし、ここに来て変わってきたといわれる。事務次官以下もアウトカムを追求していかなければならないようになってきている。また、政府と畜産団体、消費者団体等とのパートナーシップによって実施している「食品安全週間」の評価においては、アウトカム（ただし初期アウトカム）の状況を見ようとしている。

今回のニュージーランドにおける調査は、7月21日（月）からのオーストラリアにおける調査に引き続いて、7月30日（水）から8月1日（金）の3日間に、当センター調査部長谷口敏彦が行った。短期間に多くの方々にインタビューができたのは、在ニュージーランド大使館の林 政彦一等書記官の献身的な協力があったことが可能になったもので、この書面を借りてお礼を申し上げたい。

また、ご多用の中、インタビューに快く応じていただいた多くのニュージーランド政府関係者、及び関係団体の方々には心から感謝を申し上げたい。

平成 15 年 12 月
農林水産政策情報センター

目 次

はじめに

概 要	1
1. ニュージーランド食品安全局の設立と活動	5
1-1 設立以前の問題点	5
1-2 設立目的と基本的枠組み	6
1-3 安全性に関する検査	11
1-4 食品安全性諮問委員会	12
1-5 コンサルテーションの重視	12
1-6 FSANZ とニュージーランドの食品安全行政の関係	13
2. ニュージーランドにおけるバイオセキュリティへの取組み	14
2-1 コンサルテーションの実施	14
2-2 コンサルテーションの実施基準	15
2-3 農林省におけるバイオセキュリティの位置づけ	18
2-4 バイオセキュリティ戦略のとりまとめ	21
2-5 バイオセキュリティ戦略の原案と策定された戦略の構成比較	23
2-6 原案の提言と策定された戦略の期待事項の比較	24
添付資料1：バイオセキュリティ戦略の原案と策定された戦略の構成比較	28
添付資料2：バイオセキュリティ戦略原案における「提言の要旨」	30
添付資料3：策定されたバイオセキュリティ戦略の「期待事項」	33
3. ニュージーランドにおける食品安全週間と活動成果の評価	37
3-1 食品安全週間の開始	37
3-2 メンバーの役割とメッセージの伝達	39
3-3 キャンペーンの評価	39
4. 団体における食品安全への取組み	48
4-1 消費者団体の取組み	48
4-2 畜産団体の取組み	50
5. ニュージーランド政府におけるアウトプットとアウトカムの方	53

概 要

1. ニュージーランド食品安全局の設立と活動

ニュージーランドでは、2002 年 7 月 1 日に輸出食品を所管していた農林省と国内の食品流通を所管していた保健省の業務を統一したニュージーランド食品安全局（NZFSA）が農林省の付属機関として発足している。この背景には、食品の所管が二つの省に分かれていたことから生産者、食品加工業者、消費者に混乱が見られるようになったことに加えて、保健省の食品安全部局の要員が少なく、消費者等の期待に応えられなくなってきたことがある。

ニュージーランド食品安全局は、規制基準については、「基準は、食品に関する検証可能なアウトカム（結果）を達成することに焦点を当てたものでなければならない。また同時にこれらの基準は、規制による介入を最低限に抑える」という考えを取り、基準は、ステークホルダーとの全面的なコンサルテーションを経た上で制定されている。ステークホルダーとのコミュニケーション、コンサルテーションに力を入れていることは、予算額の増加からもみることができる。

オーストラリア・ニュージーランド食品安全局（FSANZ）は、オーストラリアとニュージーランド両国における食品表示と食品成分の基準設定を行うのに対して、NZFSA は、ニュージーランドの消費者に対する食品の安全性とニュージーランドの輸出産品が輸入国の要求に合致するようにすることとなっている。2002 年 12 月に「合同食品コード」が全面的に実施されているが、このコードは自動的にニュージーランドに適用されるものではなく、手続きとしては NZFSA が定めることになっている。

2. ニュージーランドにおけるバイオセキュリティへの取組み

バイオセキュリティは、ニュージーランドの場合、動物衛生・植物防疫対策を含む生態系の保全という意味で用いられており、各省が関係しているが、農林省が大きな役割を果たすことが期待され、主管官庁になっている。

バイオセキュリティ戦略の策定に当たっては、ステークホルダーとの徹底した意見交換が実施された。原案の作成に 3 か年間をかけ、2002 年 12 月にコンサルテーションを開始し、並行して政府内部でも検討を進め、本年 8 月に確定版を出している。いかにバイオセキュリティ問題を政府が重視しているかがわかる。

最終のバイオセキュリティ戦略は、原案に対して大幅な変更が行われている。閣議決

定した原案をコンサルテーションにかけ、その結果と政府内部における検討結果を基に変更している。大きな変更は、確定した戦略では、1つの部を設け、バイオセキュリティシステム、口蹄疫の影響、行動様式変化、未然防止国境活動、国境—海洋と陸上、ヒトデの影響、サベイランス、マツ材線虫の影響、侵入対策、カテラム島での駆除成功、ペストマネジメント、南サルトマッシュ蚊、雑草問題が取り上げられたことである。例えば口蹄疫が発生した場合、ニュージーランド経済が受ける影響を具体的な数値で表している。また、原案の「提言」は、確定版では「期待事項」に変更になったが、バイオセキュリティ戦略を円滑、かつ効果的に実施するためにはステークホルダーの関与が必要であること、また、資金調達に関して原案より踏み込んだ内容となっている。

3. ニュージーランドにおける食品安全週間と活動成果の評価

ニュージーランド国内における食中毒の記録的な発生を受けて、食品産業、サービス産業、食品生産者委員会、公衆衛生機関、農林省、保健省、消費者団体が参加した「食品安全パートナーシップ」が1998年に発足し、同年から「食品安全週間」が開始された。この週間の発案者は、ニュージーランド食肉公社で、大規模な食中毒発生のニュースが世界に配信されることによって同国の牛肉や羊肉のイメージにダメージを与えることを避けたかったのが提案の理由である。

キャンペーンの標語として、4つC、つまりClean（清潔にする）、Cook（調理する）、Cover（カバーする）、Child（冷やす）が取り上げられ、毎年、メディアの関心を引くため、強調する標語を変えている。

食品安全キャンペーンの実施状況と成果に関する評価は、これまで3回実施されている。評価は、キャンペーンの実施状況を項目ごとに具体的に検証していく方法で、「プロセス評価」に当たる。また、アウトカムもみているが、運動が展開されて間がないことから、初期アウトカムである運動の認知度を調査している。同国では、評価を実施することは、他のプログラムでも行われ、特別なことではないとしている。評価結果を受けて翌年の活動を実施することが当然とされている。

4. 団体の取組み

<ニュージーランド消費者協会>

ニュージーランド消費者協会は、“Consumer”の購読料とインターネットの“Consumer Online”の契約料による収入で運営され、広告料や政府からの補助金等の支援を一切受け取っていない。オーストラリア消費者協会とは、連携を取って商品テストを実施しており、また、食品の安全性問題に関する事案がパブリックコンサルテーションにかけられる前に、FSANZの提案自体が十分検討されたものであるかどうかについて意見を交換し

ており、両者の関係は密接である。

消費者協会は、「食品の表示」に関して、昨年、9万人の会員を対象として意向調査を実施している。その結果は、政策の立案のための資料としてニュージーランド食品安全局に届けられた。政府が実施できないことを政府に代わって実施するとの考えが背景にある。

食品安全週間に関する記事を雑誌“Consumer”に載せている。“Consumer”は高い信頼を得ている雑誌であり、また消費者協会も信頼されているので、このことがフードセーフティパートナーシップの信頼を高める上で効果があるとしている。政府や生産者団体のほかに消費者協会が入っている意味は大きい。

同協会では、ANZFA から FSANZ になったことについて、理論的にはよくなったが、FSANZ になってから製造部門の意見が強くなったと見ている。しかし、オーストラリア消費者協会のような FSANZ に対する厳しい見方はしていない。

遺伝子組換え体やその食品がニュージーランドに入ってくる場合は、表示が厳格になされ、消費者が選択できるようにすべきであり、ニュージーランドは、第一次産品に関してクリーン、グリーンのイメージを打ち出しているので、これを損なうようなことはすべきではないとしている。

<ニュージーランド食肉公社>

ニュージーランド食肉公社は、肉牛、羊、山羊の屠殺によるレビー（課徴金）を原資とする生産者の団体で、業務は、海外市場の開発、市場相談、研究開発、生産者への情報提供である。公社は生産者から厳しく評価されており、業務が評価されなかった場合、理事のみならず、経営幹部も退陣を求められるとのことで、生産者に対するサービスや、消費者協会等と協力した活動の展開に力を入れている。

食品安全週間やその中で実施される Writers' award は、公社が提案したもので、活動の対象・範囲は、生産者や輸出業者だけにとどまらない。

FSANZ との関係では、リスクアセスメントの手続きで食肉に関するパブリックコンサルテーションが実施されれば、それに意見を述べている。その場合、政府機関と意見交換をして意見を述べることが多い。FSANZ の活動には、全体としては満足している。

遺伝子組換え体に関しては、ニュージーランドの食肉は GM フリーということで、高い評価を得ているので、そのイメージを損なうことはしない。

無料の電話サービス“Meat New Zealand on 0800-647000”では、生産者からの電話が1日当たり200～300件ある。生産者からの評価はよく、レビーを払っていることの見返りとして生産者は実感できるのであろうと受け止めている。また理事会の評価もよいとのことである。

5. アウトカムとアウトプットの関係

ニュージーランド政府では、大臣がアウトカムに責任を持ち、事務次官がアウトプットに責任を持つシステムが採られており、大臣と事務次官の間で「購入協定」を結ぶことになっている。理論的には大臣は、あるアウトカムを達成するために、事務次官以下の政府組織以外からもアウトプットを購入することが可能である。事務次官に課せられているのは、購入協定に基づいてアウトプットを納入することである。このシステムや考え方が2003年時点で変化したという兆候は見られない。しかし、事務サイドにおいても、アウトプットに焦点を合わせたこれまでの施策や事業の実施ではなく、アウトカムにも焦点を合わせるべきであるとの意見が政府内部に出はじめているといわれ、大きな変化が起こる前兆であるように見られる。「購入協定」システムが確立されて9年が経過したが、見直しの時期に入っている可能性がある。

1. ニュージーランド食品安全局の設立と活動

1-1 設立以前の問題点

ニュージーランドでは、農林省（Ministry of Agriculture and Forestry ; MAF）と保健省（Ministry of Health）に分かれていた食品行政を統一して、ニュージーランド食品安全局（New Zealand Food Safety Authority; NZFSA, 以下「食品安全局」という。）が2002年7月1日に農林省の付属機関（a semi-autonomous business within MAF）として発足している。ただし、担当大臣は、Hon. Annette King で、保健大臣（Minister of Health）でもある。食品安全局の位置づけに関しては、組織上は農林省に属しているが、任務や活動は、保健省に近いとみられる（ニュージーランド消費者協会の見解）。

食品安全局が発足するまでは、食品法（Food Act）を所管する保健省が輸入食品を含む国内で消費される食品に関する事項を所管し、農林省が家畜生産物法（Animal Product Act）、食肉法（Meat Act）、酪農産業法（Dairy Industry Act）、農業用化学物質及び獣医薬品法（Agricultural Compounds and Veterinary Medicines Act）に関連するその他の事項を所管していた。

このようなこともあって、次のような問題が生産者、食品加工業者、消費者に起こっていたとされる。

- ① 食品の安全性の管理方法に一貫性と協調が欠如していた。
- ② 食品安全性に対する消費者の関心の高まりに応えられなくなった。
- ③ 専門家が不足していた分野があった。
- ④ 輸出及び輸入手続をする上で一貫性がなく、不都合が生じることがあった。

指摘されていた4つの問題の中で、③の「専門家が不足していた分野があった」ことが最も深刻であったとされる。

このことは、食品安全局の設立に当たって、農林省から食品科学・技術、微生物学、毒物学、免疫学、獣医学、公衆衛生を担当していた農林省食品認証局（MAF Food Assurance Authority）の115名、政策分析を担当していた農林省政策グループ（MAF Policy）の7名が、また、保健省から食品科学・技術、栄養、科学・政策分析を担当していた12名が移ったことからもわかる。なお、食品安全局の設立に当たって新規採用されたのは23名である。

このように、保健省の食品安全担当者が少なく、高まる消費者の関心に応えることが難しくなっていたのである。このことは、新しい組織を設立する上で大きな要因であったことを農林省のバイオセキュリティの担当責任者は認めている。

農林省は、植物防疫や家畜衛生等のバイオセキュリティを所管し、この分野のリスクア

セスメントを実施している。これらの分野は、食品の安全性とも密接に関係しており、バイオセキュリティと食品の安全性との連携の必要性が減じているわけではない。食品安全局の局長は、農林省の幹部会（executive team）のメンバーでもあり、また食品安全局長には、農林省で食品グループ（MAF Food）を担当していた McKenzie 博士が就任しているので、今のところ大きな問題は生じていないという。人的な関係が農林省と食品安全局との間に大きな問題を生じさせる可能性を少なくしている可能性がある。しかし、バイオセキュリティと食品の安全性の所管が分離されたことにより、新たな別の問題が発生する可能性が出てきたとバイオセキュリティ担当側は見ている。農林省から政策分析やリスクアセスメント、コミュニケーションの専門家が多数出て行ったことの影響は大きいようで、徒歩 15 分のところとはいえ、同一の建物で仕事をすることがなくなったことから、インフォーマルな接触がなくなり、緊密な連携を維持することが難しくなっていると農林省側では受け止めている。

1-2 設立目的と基本的枠組み

まず、最初に食品安全局のミッション（使命）は、「消費者を保護すること、また信頼される食料供給者としてニュージーランドの立場を高めること」であることを確認しておきたい。

家畜衛生等の生産対策を含むバイオセキュリティとの分離によって生じる問題については、食品安全局を設立に当たって当然検討されたはずである。しかし、ニュージーランド政府が食品安全局を設立する際に出した文書の中からは、そのような危惧についての記述は見られない。

わが国の農林水産省においても消費・安全局の設立に伴って生産局から植物防疫部門と家畜衛生部門が移行している。農林水産省の場合は、同一の建物にあり、農林水産省の内局間の移動であるので、ニュージーランドのように保健大臣が兼務する独立性の強い外局とは異なっている。しかし、食品の安全性に関する取組みで成功を収めたとしても、もう一方の生産対策との政策に一貫性を欠くようなことがあれば、前者によって達成した成果は台無しになりかねない。

ニュージーランド政府は、設立に当たって次のように説明している。

「食品生産と消費習慣が急速に変化している世界にあって、ニュージーランドは、消費者保護を強化し、食品及び食品関連製品の貿易の持続的な発展を確実なものとするような食品規制プログラムを必要としている。そのようなプログラムは、規制当局による首尾一貫した柔軟性のあるサバイランスを可能にすることにより、食品媒介疾病のリスクを減らし、政府やステークホルダーが持つ資源を効率的に利用することを可能にするとともに、あらゆるステークホルダーとの調整やコミュニケーションを効果的になし得るようなもの

でなければならない。ニュージーランドは国内で生産する食品及び食品関連製品の 80%を輸出しており、その金額はわが国の全輸出所得のほぼ半分を占めている。食品の安全に関連する諸問題においては、国内消費者のニーズと貿易相手国のニーズの両方に応えることが必要である。

国際的に見れば、現在、多くの国々が自国の食品規制プログラムやニーズを再検討中である。食品の安全に関する新たな、より広範にわたる各種のイニシアティブから、伝統的な政府関係機関の役割を著しく変化させてしまうような構造変化に至るまで、様々な変更が行われている。これらの変更はすべて、食品チェーン全体に対するコントロールの導入をその主たる目的としており、食品の安全に関する様々な決定は、消費者に対する食品を媒介とするリスクに関する科学的な理解に基づいて行われている。

食品安全局を設立するというニュージーランド政府の決定は、わが国における食品規制の発展にとって、大きな前進である。政府やその他のステークホルダーが食品安全局に対して抱いている期待については、はっきりと詳細に述べられてきており、ニュージーランドにおける食品の生産、加工、輸出及び消費に関わるあらゆる人々のニーズを反映したものとなっている。」

このように、あくまでも一つの組織で、生産、加工、輸出及び消費のプロセスを一括して取り扱うことを明確に表現している。

次に、食品安全局の目的をみてみよう。

「健康」に関して、消費者の健康を守り、増進するための食品規制プログラムを実施すること。

「貿易」に関して、ニュージーランドの食品及び食品関連製品の貿易を容易にし、振興に資するような食品規制プログラムを実施すること。

「情報、コンサルテーションとコミュニケーション」に関して、食品政策に対する「政府全体としてのアプローチ」を採ること、あらゆるステークホルダーを対象とするコミュニケーションとコンサルテーションの戦略を採ること、正確で総合的な消費者情報を提供すること。

「規制」に関して、包括的なリスクマネジメントの枠組みを採ること、健全な科学とリスクアセスメントに基づく基準を採ること、消費者による選択を可能にする食品基準を作成すること、フードチェーン全体を貫通する継ぎ目のない規制プログラムを実施すること、この場合、安全な食品を生産する第一義的な責任は食品産業にあること、輸入食品はニュージーランドの基準に適合すること、国際的な基準設定機関に対して代表を効果的に派遣すること、最小のコストで法令を遵守させること、プログラムの有効性に関する現在継続中のモニタリングとレビューを実施すること。

「技術的能力」に関して、リスクマネジメントに関する中核的機能と位置づけられるよ

うな食品政策と技術的能力を持つこと、生産的な戦略的提携とネットワークを持つこと。

「食品の安全」に関して、適切な基準が設定され、ステークホルダーがその設定に参加する機会を得ることができること、一度設定された基準は、首尾一貫して適用され、遵守されなければならないこと、ニュージーランド食品規制プログラムは、食品産業が独立した検査機関の下で安全な食品の生産に対する第一義的な責任を負うという政府の規制モデルに基づいた単一の統合的なシステムを通じて運用されること。

の6点があげられている。

食品規制プログラムについては、次のことが満たされなければならないとしている。ここではじめて、バイオセキュリティとの調和について述べられている。

- 国民と貿易相手国の信頼を高めるものでなければならない。
- 全国的に一貫した単一の規制手法によって運営されなければならない。
- 国民の健康やバイオセキュリティとの調和が図られていなければならない。
- 論理的で、透明、効率的でなければならない。
- ニュージーランドの国際的な責務を果たせるものでなければならない。
- 遵守費用は、民間企業が実質的な影響力を行使し得るものでなければならない。
- プログラムの業績は、明確に説明できるものでなければならない。
- 基準の設定や適用、実施に一貫性を持たせなければならない。
- 政府、食品産業及び国内外の消費者から、明らかに高いレベルの適格性を持つ存在であると認知されなければならない。
- プログラムに対し、健全な科学的インプットが行われなければならない。これには、リスクを特定し、評価し、伝達する能力が含まれる。
- 規制をはじめとした遵守のための適切なメカニズムを活用しなければならない。

なお、「プログラムに対し、健全な科学的インプットが行われなければならない。これには、リスクを特定し、アセスメントし、伝達する能力が含まれる。」とされ、リスクアセスメントの実施が食品安全局の任務に含まれるかのような印象を受けるが、リスクアセスメントは、オーストラリア・ニュージーランド食品安全局の所管であり、ニュージーランド側は、科学的データの提供することである。

食品安全局は、同局が取り組む優先事項として、次のことをあげている。

- 現行の諸法規の執行と維持
- 諸法規のレビューと改正
- 規制による介入と遵守のための費用の最小化。これには、公平で効率的、公正な費用の回収を可能とすることが含まれる。

- 食品に関連した諸法規の相互の調和と規制の重複の削減
- 法的プログラムの有効性の確保
- モニタリングとアセスメント
- リスクを基本に置いたアプローチの採用
- 国際的な政策課題への取組み。これには、WTO の SPS 協定（衛生植物検疫措置の適用に関する協定）やオーストラリア・ニュージーランド食品安全条約等の国際条約の維持が含まれる。

食品安全局では、規制プログラムを運用するために必要とされる基準は、あらゆるセクターに共通したものであるとし、基準や政策の策定をサポートするアプローチは、包括的なものであることが必要であるとしている。ニュージーランドにおける基準の設定プロセスは、国際的な基準の設定プロセスと調和の取れたものでなければならない。このため、リスクに基本を置いたアプローチを採るとし、具体的には、次のことを実施するとしている。

- 消費者保護のレベルに関する数量的・質的アプローチ
- 食品安全に関するターゲット
- 消費者保護のレベルに関する国際的側面
- 国際的な傾向のモニタリング
- 人間の健康に対して新たに出現するリスクの認識
- 健全な科学
- 技術的能力
- ニュージーランドにおける基準の設定と国際規範との整合性のモニタリングと確認
- 食品安全プログラムの総合的な業績評価。これには、食品媒介疾病に対する監視の向上と、フードチェーンの中の特定のコントロール・ポイントにおける有意義な業績評価の選択が含まれる。

また、規制基準については、「健全な科学とリスクアセスメントに基づいたものでなければならない。科学的情報の不確実性に適切に配慮したものでなければならない。基準は、食品に関する検証可能なアウトカム（結果）を達成することに焦点を当てたものでなければならない。また同時にこれらの基準は、規制による介入を最小限に抑える」という哲学と、安全で人間の消費に適した食品の生産の第一義的な責任は食品産業にあるという事実を反映するものでなければならない。

食品安全局が特に戦略的に焦点を当てているのは、Codex と OIE（国際獣疫局）によって設定される各種の国際基準に影響を及ぼすことである。それらの国際基準が健全な科学に基づいて制定され、ニュージーランドの消費者と産業界のニーズに対して不利益をもたらさないようにするためである。オーストラリアとの共通食品基準制定のための各種合意

に基づいて制定される基準についても、同様のアプローチが取られることになる。これらの基準は、ステークホルダーとの全面的なコンサルテーションを経た上で制定され、積極的に施行されることが必要である。」としている。

このための規制基準プログラムは、次のような特徴を備えていなければならないとしている。

- 法制全体を通じた政府の規制モデルの実施
- アカウンタビリティの強化と遵守の立証
- リスクに基づいたマネジメント・プラン
- 「目的への適合性」と「消費者による選択」という原則の合意と具体化
- モニタリングとレビュー
- 食品の安全に関連する諸法規全般を通じた基準、プロセス、及び手順の調和
- 費用効果と効率性
- 輸出に関する技術的障壁の削減と市場アクセスに対する戦略的アプローチ
- 役割と責任の明確化
- 適切である場合、輸入国が要求する各種要件の充足

食品の安全性に関して緊急事態が発生した場合、体系的な方法で対処されなければならないとし、次のことを含む様々な出来事に対して、対応システムを確立する必要があるとしている。

- 業界主導の食品リコール
- 規制当局主導の食品リコール
- 食品の完全無欠さを故意に妨害しようとする行為

これらの問題は、産業セクターや「ニュージーランド・ブランド」に対する悪影響を軽減する方向で、効果的に処理されなければならない。また、これらの問題への対応が明確で合意されたものとなるためには、対応に対する心構えと資金の手当てが必要である。

このことを達成するため、首尾一貫した政策枠組み、科学に基づいた包括的アプローチ、明確で一貫した効果的な規制基準、規制プログラムの全体的なコントロール、オープンで透明性のあるコミュニケーションとコンサルテーション、食品規制プログラムに利害関係を有する他の組織との強力な連携、プログラムをサポートするマネジメント・アプローチ、潤沢な資金と適切なスキルを持ったスタッフをあげ、また、ニュージーランドの消費者を引き込み、食品規制プロセスに参加するよう奨励すること、食品に関連するリスクについての明確で事実に基づいたアドバイスや情報を提供すること、既存のパートナーや新たにパートナーとなるものと協力して、ニュージーランドの消費者に対し、食品の安全リスクに関連する一貫したメッセージを提供すること、食品規制プログラムの信頼性と信用を維

持すること、ニュージーランド国民と規制プロセスに関するコンサルテーションを行うこと、食品産業関係者に規制に基づいて各種の決定を伝達すること、問題やメディアとの関係を十分に管理すること、を実施するとしている

1－3 安全性に関する検査

食品と食品関連製品の安全に関しては、産業サイドが全責任を持つとされていることは先に述べたとおりである。このため、リスクベースのマネジメント計画に基づいて、独立した組織が製造業者が立てた計画を遵守しているかどうかを確認すること、そして政府の役割は、規制と基準の設定であるとしている。

食品安全局は、同局が給料等を負担している「地域保健委員会」(District Health Board)に配属されている「現場検査官」(field inspector)が食品の安全性に関する第一段階の検査を実施し、それで汚染されていると判断されたときに、対策を取る責任を持っている。

また、全国を対象とした無料電話(0800NZFSA)を設置して食品の安全に関する情報の収集に当たっている。

人の健康に大きな係わりを持つリコールについては、次のような処理が採られている。担当官の説明によると、

「食品のリコールに関する対応マニュアルは、保健省が98年に作成したもので対応している。現在、新しい対応マニュアルを作成中であるが、改訂に時間がかかっている。主な使用者は地域保健委員会に配置されている現場検査官で、出来上がればウェブサイトからダウンロードして見るができるようになる。そうすることによって消費者、国民の信頼を高めることが期待される。

アレルギー物資が入っている製品のリコールは、いつもやっている。政府がリコールを命じたのはこれまでに1回だけである。それは、オーストラリアの製薬会社が製造した時差ぼけを直す薬に対して、オーストラリア政府が音頭をとって、またニュージーランドでは保健省が新聞に何回も何日も載せて大規模にリコールを実施した。ニュージーランドでは、食品安全局が疑問を持った食品については業界と話し合うことにしており、業界が自主的に製品を回収するケースが一般である。」

このように、同局では、人的資源が限られていることから、食品の安全性に関しては、産業界が責任を負うものとし、製品の回収も強制的措置によらず、業界がまず実施する立場にあるとしている。

1-4 食品安全性諮問委員会

食品安全局には、いくつかの諮問委員会（Advisory Council）がある。そのうちの 하나가「食品安全性諮問委員会」（Food Safety Advisory Board）である。同委員会は、消費者、業界、輸出業者、医療の専門家、科学者の声を聞き、食品安全性担当大臣にアドバイスする独立の機関として設立されている。同委員会のメンバーは、次のとおりである。

- ・ David Russell 氏，消費者協会専務理事，消費者代表
- ・ Patsy Gordon 氏，食品の安全性に関する消費者フォーラム代表，農村女性（Rural Women NZ）メンバーの消費者代表
- ・ Melino Maka 氏，食品の安全性に関する消費者フォーラムの太平洋諸島消費者代表
- ・ Percy Tipene 氏，マオリ族生産者
- ・ Donald Campbell 博士，保健分野代表。北島パルマーソン保健所医務官
- ・ Ian Shaw 教授，環境科学研究所・食品安全プログラム・リーダー，科学分野代表
- ・ Brenda Cutress 氏，ニュージーランド食料品販売協会事務局長，食品製造業者代表
- ・ Tom Lambie 氏，農民連盟会長，食料生産者代表
- ・ Colin Harvey 氏，獣医薬・作物保護協会会長，アンカー事務局長，食品関連グループ代表
- ・ John Albertson 氏，ニュージーランド小売店協会事務局長，小売店代表
- ・ Brian Lynch 氏，食肉産業協会専務理事，食品飲料輸出会議事務局長，輸出業者代表

食品安全性諮問委員会設立の目的は、消費者、産業界、保健分野の幅広いステークホルダーの意見を集約すること、食品の安全問題に関するプログラムを効率的・効果的に運営することに関してアドバイスすること、大臣と食品安全局に対して「農場から食卓まで」をカバーした戦略と政策についてアドバイスすること、ステークホルダーが参加、又は食品政策に関して政府と意見交換するフォーラムを開催すること、である。

また、同委員会は、食品安全局が実施している業務をモニターしている。監査（audit）は別の機関で実施されているので、監査レポート等から判断して、力を入れるべき分野や改善をすべき事項を大臣に対して助言している。助言は個々の問題について指摘するのではなく、あくまでも、大局的な見地から行うことになっている。

1-5 コンサルテーションの重視

ニュージーランドにおいては、食品安全局だけでなく、ステークホルダーとのコミュニケーション、コンサルテーションに力を入れている。このことは、予算額の面からもみることができる。

食品安全局が設立される以前の予算(appropriation)には、コンサルテーションに関する

予算項目はなかったが、2002/2003 年度予算では 106.2 万 NZ ドル（約 7,500 万円）の予算が認められている（その際の前年度額として計上されたのが、19.3 万 NZ ドル（約 1,350 万円）で、前年度比 5.5 倍の伸びを示している。国の人口規模が静岡県とほぼ同じであることを考えると 7,500 万円の予算は規模の大きいものといえよう。

このように予算を増額したことについて、担当責任者は、人々に知らせることが非常に重要であることを認識したから増額したのであって、特別なプロジェクトを実施するために予算が増額されたのではないこと、同時にキャンペーンの実施や情報の伝達をよくするため、コミュニケーションのスペシャリストとして 4 人の担当者を当てることにしたとのことである。

1-6 FSANZ とニュージーランドの食品安全行政の関係

オーストラリアの連邦政府・同州・準州とニュージーランド政府で構成されているオーストラリア・ニュージーランド食品安全局（Food Safety Australia New Zealand ; FSANZ）と食品安全局の役割分担をみると、FSANZ は、オーストラリアとニュージーランド両国における食品表示と食品成分の基準設定を行うのに対して、食品安全局は、ニュージーランドの消費者に対する食品の安全性とニュージーランドの輸出品が輸入国の要求に合致するようにすることとなっている。

2002 年 12 月に「合同食品コード」（Joint Food Code）が全面的に実施されているが、このコードは自動的にニュージーランドに適用されるものではない。形式的には食品安全局が定めることになっている。

しかしながら、FSANZ に対するニュージーランド側の窓口責任は保健省であって、食品局ではない。かなり入り込んだ関係であるといわざるを得ない。

FSANZ のウェリントン事務所長に対するインタビューから具体的にどのような連携・分担関係になっているかをみると、

「FSANZ が食品のリスクアセスメントを一元的に実施しており、食品安全局がリスクアセスメントを実施することはない。食品安全局が実施しているのは、①FSANZ で決められた基準が徹底しているかをみるのが大きな役割である。②国・州によって食生活が異なるので、ニュージーランド人の食事摂取に関するデータを集めること、③食品の中に含まれる農薬や重金属（魚の水銀等）がどの程度人体に蓄積されるかに関するシュミレーションを実施すること、③脂肪の摂取等栄養面に関するリスクアセスメントを実施すること（安全性の基準に関するリスクアセスメントは実施しないが、健康影響に関するリスクアセスメントは実施する）。④ビタミンを添加して栄養価の高いものにする栄養強化（fortification）について定義し、枠組み、指標、数値を作り、その指標や数値に基づいて FSANZ に提案することである。」

2. ニュージーランドにおけるバイオセキュリティへの取組み

2-1. コンサルテーションの実施

バイオセキュリティは、米国では、9/11 テロ以降、細菌等を使ったテロ対策の意味合いを強く持つようになったが、ニュージーランドの場合は、動物衛生・植物防疫対策を含む生態系の保全という意味で用いられている。農林省が大きな役割を果たすことが期待されて、主管官庁とされたのは、動物衛生・植物防疫対策が大きな比重を占めるからに他ならない。

この2では、ニュージーランド政府が実施したバイオセキュリティ戦略の策定プロセスにおけるコンサルテーションについて述べる。農林省の担当責任者によると、バイオセキュリティ戦略の策定と環境省が行った遺伝子組換え体に関するコンサルテーション¹は、ニュージーランドにおける最近のコンサルテーションの中ではベストプラクティスであると評価されているという。

いうまでもなく、コンサルテーションは、ステークホルダーとの協議をいい、英国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドで広く実施されている。わが国のパブリックコメントと基本は同じで、広く一般国民から意見を聞き取る手法に変わりはないが、ステークホルダーといわれる当該問題に関心を持ち、利害関係を有する人・グループをターゲットに情報の周知を図り、またコンサルテーションの過程でワークショップやパブリックヒヤリングを開催して、ステークホルダーから提案を求めている。わが国のパブリックコメントの多くの実施例では、ワークショップ等を開催するのは稀であることと比較すると、時間と労力をかけているといえよう。

この考え方の背景には、ステークホルダーとともに政策を作り上げていき、ステークホルダーに自分たちが作り上げた政策であるとの認識をもたせることによって、政策の実施においてステークホルダーの協力（パートナーシップの構築）が得やすい環境作りをすることと、更に利害や意見の対立が生じやすい事案においてコンサルテーションの過程で相互に意見を交換する場を設けるなどによって調整を図っていくことも意図されている。

¹ The Royal Commission on Genetic Modification

<http://www.mfe.govt.nz/issues/organisms/commission/>

The Royal Commission を設置して実施。11000 の意見書が出され、海外からも専門家を招聘しパブリックヒヤリング等が開催された。

2-2 コンサルテーションの実施基準

コンサルテーションの実施手続き・方法については、農林省の政策「コンサルテーション政策」(MAF Policy, Consultation Policy²)に定められている。基準は、次のとおりである。

- ① ステークホルダーがどのように関与したいかを聴取する。
- ② コスト効率の高いコンサルテーションプロセスを保証する。
- ③ ステークホルダーがそれぞれの経験に関連させ、情報に基づいて見解を述べられるよう十分、かつ明確で、適切な情報（必要な場合はオプションを含む）を提供する。
- ④ 貢献の機会や提案の使われ方、政策決定の実施に対するステークホルダーの認知を保証する。
- ⑤ ステークホルダーが純粋な関与と情報提供を行うための十分な期間を設ける（通常最低 6 週間、30 労働日）。
- ⑥ ステークホルダー及び彼らの見解を尊重する。
- ⑦ 独自性を維持し、特定の関係団体やその意見に「偏る」、又は「偏って見える」ことを避ける。
- ⑧ 提案の内容は匿名又は一般化されたフォーマットで公表し、「1982 年公的情報法」(Official Information Act 1982)に基づき提案の秘密を維持する。
- ⑨ すべての提案を専門的、かつ公平に熟考する。
- ⑩ ワイタング条約の原則を実行する。
- ⑪ あらゆる決定を含むコンサルテーションプロセスの結果を効果的に通知する。
- ⑫ この規定や制定法、判例法に定められ、また大臣、内閣によって指導された義務を果たす。

この 12 の基準にみられるように、ニュージーランドでは、いかにコンサルテーションを重視しているかがわかる。農林省（ニュージーランド政府と置き換えてもいいであろう）のコンサルテーションは、③の「情報に基づいて見解を述べられるよう十分、かつ明確で、適切な情報（必要な場合はオプションを含む）を提供」と、⑤の「ステークホルダーが純粋な関与と情報提供を行うための十分な期間を設ける（通常最低 6 週間、30 労働日）」、⑧の「提案の内容は匿名又は一般化されたフォーマットで公表する」であると思われるが、他の基準についても農林省の担当責任者から見解を聞き取ったので紹介する。

<コンサルテーション期間とステークホルダーの関与>

コンサルテーション期間として最低 6 週間を考えているが、これは、世界貿易機構の衛生植物検疫措置(WTO/ SPS)に関する合意から来ている。「バイオ戦略ニュージーランド」

² “MAF Policy Consultation Policy”

<http://www.maf.govt.nz/mafnet/profile/businesses/policy/policy-consultation/conpol.pdf>

（The Biosecurity Strategy for New Zealand）のコンサルテーションでは、夏のクリスマス休暇期間が含まれ、実質 6 週間（30 労働日）が確保されていないが、この点に関しては特に批判はなかったという。しかし、問題によってはコンサルテーション期間が十分確保されていないことに批判が出ることもあるようである。わが国のパブリックコメントの実施期間は 1 か月前後が多いのに比べると比較的長いといえるが、英国の 12 週間に比べると決して長いとはいえない。

バイオセキュリティ戦略と同様に高い評価を受けた「遺伝子組換え体」に関するコンサルテーションでは、時間をかけている。すべての課題ではないが、遺伝子組換えとバイオテクノロジーに関しては国内のいろいろな場所でパブリックフォーラムを開催した。また、それとは別にマリオ族を対象としてパブリックミーティングを実施している。遺伝子組換えに関しては両極端に意見が分かれているが、中間的な考え方をする人は、ニュージーランドにもオーストラリアにもかなりいる。このため、各方面から意見を集めようとしている。

期間の長さや、文書だけでなく、各種の方法を用いて周知を図っていくことが必要である。例えば、横浜で開催されたコーデックスの会議の前に 4 回のミーティングを持っている。ミーティング以外にも電子メールを使って情報を流し、コメントを出すよう促している。提案に基づいて政策を立案し、政府の考えを出し、その後ミーティングを開く。また、横浜での会議の結果の報告を兼ねて、ミーティングを開催した。農林省では、コーデックスの案件では、時間と資金をかけている。この結果に基づいて政府が提案を決定したが、国民の意向に沿わなければ、コンサルテーションの結果が悪かったことになる。

過去にコンサルテーションを実施しなかったため、政府は厳しく批判されたことがある。

＜周知の徹底＞

農林省の「コンサルテーション政策」には、「隠れたコミュニティ」(hidden communities) がないか留意するようにとの文言がある。このことに関して、担当責任者によると、国内のステークホルダーは把握しており、「隠れたコミュニティ」というものはなく、コンサルテーション先として落とすようなことはない。農林省としては担当者に対して漏れることがないように細心の注意を払うことを求めるために、「隠れたコミュニティ」の文言を入れたのであろう。

コンサルテーションでは、電子メールが多く使われている。ウェブサイトにも電子メールで情報を提供する趣旨のことが書かれており、業界にとってもコンサルテーションに関する新しい情報が速やかに入ってくることは助かることであり、メーリングリストに積極的に参加している。

太平洋諸島の人達がいろいろなものを持ち込むので、バイオセキュリティ戦略を実施する上で、これらの人々の協力が欠かせないことから、啓蒙活動を行っている。効果があるのはラジオである。どの方法が有効であるかはわかっていない。

<提案意見の公開>

提案の内容を匿名又は一般化されたフォーマットで公表することになっているのは、政府は、多くの意見が欲しいからである。コンサルテーションで意見を表明した者の氏名や住所は明らかされない。これに関しては、相反する法律がある。一つは個人のプライバシーを守る法律ともう一つは情報公開法である。仮に特定の意見書を閲覧したいという人・グループが現れれば、申請すれば可能である。しかし、その場合でも意見を提出した人に連絡し、閲覧させてもよいかどうかを確認してから許可するようにしている。しかし、その場合でも、氏名や住所を閲覧することはできない。あくまでも匿名であって、その原則が崩れるようなことはしない。英国のように原則公開という方針は、ニュージーランドでは今後とも採用されることはないであろう。

<閣議の承認>

コンサルテーションにかかる案件は、原則として閣議（Cabinet）の承認が必要である。承認を得てからコンサルテーションが開始される。これは閣議メンバーが承知していない案件が政府の方針案として出されることがないようにするためである。しかし、すべての案件が閣議案件になるというのではない。問題の重要性、話題性によっては、所管大臣の決裁で済ますということもある。

<チェック>

基準で、「すべての提案を専門的、かつ公平に熟考する」とされており、例えば、遺伝子組換え体やバイオテクノロジーに関する意見を要約するに当たっては、要約が公平であるかどうか細心の注意が払われ、要約がバランスがとれているかについてチェックが入る。また公表する場合は、政府が取ろうとしている方向も併せて出すことになっている。

<ファシリテーター>

コーデックスに提出する遺伝子組換え体に関する意見のとりまとめに当たっては、「独立したファシリテーター」を活用したが、いろいろな意見が出るワークショップであったので、活用し、よい結果をもたらした。一般的には、全く独立したファシリテーターを雇うことは少なく、他の省庁の行政官に依頼することもある。また、常にファシリテーターを使うということでもない。ミーティングのプロセスに批判を受けたくない場合には、使ったほうが良いと考えている。ファシリテーターを大学の教授等の学者に依頼することはない。彼らの専門知識を活用するのは違う。

2-3 農林省におけるバイオセキュリティの位置づけ

農林省の中におけるバイオセキュリティの位置づけを同省が 1999 年 5 月に策定した「農林省政策戦略計画 1999-2005」(MAF Policy Strategic Plan, 1999 to 2005) から見ることにする。

農林省が目的 (Objective) として掲げた 4 つの一つに、「バイオセキュリティ：2010 年までに期待と国際的義務に合うバイオセキュリティに関して、統合され、効果的で受入れ可能なリスクマネジメント制度を実現する」がある。この目的に基づいてバイオセキュリティ戦略が策定されることになった。

ちなみに、他の 3 つの目的は、次のとおりである。

- ① ビジネス環境：2010 年までにより自由化され、さらに開放された国際貿易環境の中で効率的・効果的に競争する。
- ② 持続的な人材・資金活用：2010 年までに一般に受け入れられている業績測定をベースとした持続的な方法によって業務運営を行っていることを示すことができるようにする。
- ③ 公衆衛生及び植物防疫の保証：2010 年までにニュージーランド政府は、国内消費者及び外国政府に対して、生産者が合意し、アウトカムに焦点を合わせたリスクベースの基準に適合するよう責任を果たすことを保証する。

更に、同戦略は、バイオセキュリティに関して、

- ① 保護の適切なレベルを提供するリスクマネジメント・パラメーターに対する政府の同意を得る、また、それがニュージーランドの国際的な責務を果たすこと。
- ② 輸入物資の健全性及びその他バイオセキュリティに関する基準の構築と実施において、これらパラメーターを一貫して適用すること。
- ③ ステークホルダーとの徹底したコンサルテーションを通じて、基準、戦略及び規制運営政策を設定すること。
- ④ 関係団体との協力のもとに、不要生物の管理と撲滅のために全国的及び／あるいは、地域的な必要に応じて採用された計画及びスキームを持つこと。
- ⑤ 農林省の確約に対する信頼について政府及びニュージーランド国民の承認を得ること。

と述べている。コンサルテーションに関しては、③でステークホルダーと徹底したコンサルテーションを実施することが明らかにされている。

そして、農林省の目的に貢献するため、2005 年までに農林省は、次の 3 つの政策を行うとしている。すなわち、

① 次のことを通じて、生物による望ましくない影響から経済及び環境を守るため、国際的な責務に一致した最良の政策を策定し、実施していく。

- リスクマネジメントの選択肢を評価（沖合い及び国境の保護、サバイランス、外来生物対応を含む疫病の管理、輸出認証）
- 適切な資金分配の確立
- 適切な法律と規則の制定

その理由として、

「ニュージーランドの生産性、食料及び繊維貿易、種の多様性、人の健康を守るためには、バイオセキュリティへのリスクに取り組む適切なシステムと国民及び国内産業、我々の貿易パートナーに対して、このシステムが効果的であることを保証するために必要である。」とし、

貢献作業領域と目標として、「最も適切なリスクマネジメント介入を決定する」ことであるとし、

- リスクマネジメント介入のために適切な購入合意（purchase arrangements）を決定する。
- あらゆるリスクマネジメント介入の影響力を評価する。
- バイオセキュリティ規制の影響力を評価し、適切な変更を促す。

をあげている。

② バイオセキュリティ・リスクマネジメント基準を策定し、バイオセキュリティ部門全体に一貫した適用を促すために、社会的、経済的、環境的、技術的解釈を反映した同意を得たリスクマネジメント・パラメーターの策定に貢献する。

その理由として、

「プロセスを確立する基準に一貫性を持たせるため、また「保護の適切レベル」と「許容範囲内のリスク」の決定を含む、アウトカムベースでリスクに基づく基準をベースにした管理システムによって導かれる結果に対して現実的な期待値を設定するために必要である。」とし、

貢献作業領域と目標として、

- 見解と優先事項への理解を生み出すために、多くの政治団体(constituencies)とコンサルテーションを行う。
- 健全な発達を実証するために、オペレーション調査の決定をコンサルテーションによって行う。
- 共通のアプローチ及び問題認識のために、農林省バイオセキュリティ機関及びその他バイオセキュリティ部門との緊密な関係を維持する。

- リスクマネジメント・パラメーターの策定におけるリスク要因の経済的、社会的及び環境的に適切な分析を担当する。
- より一般的なパラメーターの策定に貢献する。
- バイオセキュリティ・リスクマネジメントに対する一貫したアプローチを保証するため、バイオセキュリティ委員会の作業に貢献する。

こととしている。

③ SPS リスクの開発を地球規模で監視し、国際協定と国内政策における一貫性を保証する。

その理由として、

「公衆衛生及び植物衛生措置の策定、適用に関する規則や規律の枠組みを提供する世界貿易機構衛生植物検疫措置(WTO, Sanitary and Phytosanitary Measures; SPS)協定がある。協定はこの他にも国際協調のための強力な推進力を提供すると同時に、コーデックス(Codex)、国際獣疫事務局(OIE)及び国際植物保護条約(IPPC)の本務を認めている。ニュージーランドは、貿易国として、また、独自の種の多様性を持つ国家として、国内はもちろん、この協定の国際的な理解と実施の保証に対して多大な関心を抱いている。」とし、

貢献作業領域と目標として、

- 見解と優先事項への理解を生み出すために、多くのステークホルダーとコンサルテーションを行う。
- 健全な発達を実証するために、オペレーション調査の決定をコンサルテーションによって行う。
- SPS 問題に焦点を当てた戦略政策を提供し、SPS 問題に対するニュージーランドの立場を明確にするために貢献し、必要な場合は、関連する SPS フォーラムにおいてこの立場を表明する。
- SPS 問題における進行のサベイランスと分析を行う。

をあげている。

このように、農林省は、バイオセキュリティに関して明確な目的を持っている。そして、これらの目的を達成するために、政府だけではなく、ステークホルダーとコンサルテーションを行い、バイオセキュリティ戦略を策定することになった。しかしながら、農林省の担当責任者によると、この戦略計画の策定に当たっては、コンサルテーションは実施されていないとし、次回の改定の際にはコンサルテーションをするとのことである。

2-4 バイオセキュリティ戦略のとりまとめ

2002 年 12 月に「ニュージーランドのためのバイオセキュリティ戦略原案」(Draft Biosecurity Strategy for New Zealand) はコンサルテーションにかけられた。同時に政府内部においても検討が進められ、コンサルテーションの結果と政府内部にける検討結果を受けて、「ニュージーランドのためのバイオセキュリティ戦略」が策定され、2003 年 8 月に公表された。

バイオセキュリティ戦略を取りまとめる上で「バイオセキュリティ 委員会」が大きな役割を果たしている。担当責任者によると、

「バイオセキュリティ 委員会は、政府機関の中でバイオセキュリティ に関係する事務次官と業界の代表者、マオリ族の代表者で構成され、バイオセキュリティ担当大臣に対して答申することになっている。

バイオセキュリティ委員会の中に、テクニカルフォーラムとバイオセキュリティ・コンサルテーション・フォーラムの 2 つのフォーラムが設けられた。それぞれ、法律によって設置されているが、その長は省によって任命されている（議会が任命する委員会もある）。テクニカルフォーラムは植物、動物、林業、国境管理の 4 つの分野については、農林省の管轄下にある。そのほかテクニカルフォーラムには、漁業、環境保護、保健の分野があり、それぞれの省の所管となっている。

バイオセキュリティ・コンサルテーション・フォーラムもバイオセキュリティに関連するステークホルダーの代表と政府の代表者で構成されている。

まず、各省のバイオセキュリティ担当部局が検討すべきであると考えた事項をテクニカルフォーラムにあげる。そこで討議し、その結果はバイオセキュリティ 委員会にあげられる。

バイオセキュリティ委員会は、3 年間をかけてバイオセキュリティ戦略について検討し、昨年 12 月に内閣によって最終案が決定された。コンサルテーションの実施においては、バイオセキュリティ 委員会がコンサルテーション・フォーラムと緊密に連携をとって実施したほか、政府自身もいくつかのプロジェクトチームを作って 6 か月間かけて検討して来た。プロジェクトチームでは、ガバナンス、資金、参画、コンサルテーション、リスクマネジメント、政策決定、オペレーションについて検討を行っている。昨年 12 月からプロセスを二つに分けた。この二つのプロセスを一つにして、バイオセキュリティ戦略が決められ、そして、最終の戦略に対して評価、コメントが出てくる、ようになっている。

ドラフトから最終の戦略として取りまとめる段階で問題点が明らかになって来た。それは、所管が4つ省庁の分かれていることが最大の問題であることであつた。バイオセキュリティ法ができたのが93年であるが、政府の機関が円滑に連携調整できるかを試みてきた。97年にバイオセキュリティ委員会が設立され、98年に農業省と林業省が統合された。政府の機関をコーディネートすることが設立の目的である。バイオセキュリティ委員会設立当初は、2つのバイオセキュリティ・フォーラムは、一つのものであつたが、99年に分離された。依然としてコーディネーションはうまくいっていない。また地域政府（local government）とも連携を持っている。地域政府からは国がもっと音頭をとって焦点を合わせた取組みをして欲しいとの要望が来ている。中央政府は、国際的な問題や国境管理に焦点を合わせることになる。地域政府は、地域のことをすることになり、中央政府も国内のことはするが、両者の関係はうまく作動していない。よりよい体制作りに取り組む必要がある。

バイオセキュリティ委員会の問題の一つは、政府と非政府が混ざっていることである。最強のコントロールをすることは民と官が入っていることで難しくなっている。誰が責任を持つかが明らかでないことが問題である。いろいろな分野の人が入っているので、これは私の責任範囲ではないと言い出す。バイオセキュリティという広い範囲を扱うのでどこに持っていくのが難しい。

4省庁のメモランダムに農林省の中立性がうたわれているのは、他の省庁と間に常に緊張があるからである。

バイオセキュリティについては、環境、経済、社会の分野間でバランスが取れていることが要求される。法律になると、公の機関の責任がかかってくる。したがって官の役割が大きくなって来る。政治家である大臣は、民と官のバランスを取ることに努力しているし、我々は別のレベルで民と官のバランスを考えていく難しい立場にある。農林省の役割を大きくしているとの意見もある。これに対して、環境サイドからいつも産業優先であるとの意見が出されている。ニュージーランドは伝統的に環境に重点を置いている国である。バイオセキュリティに関しても環境に重点を置いていることには変わりはない。

コストベネフィット分析は、地域政府がバイオセキュリティ法でできることになっている。しかし実施しなければならないというのではなく、また、いつしなければならないというものでもない。ツールを用意しているのである。

過去20年から25年の間にニュージーランドの考え方が変化している。アウトカムに焦点を当てられており、結果が達成されれば、手続きや活動については厳格には求めない。これは食品の安全性についても同じことである。行政改革の結果、合法の範囲であれば、フリーハンドでやってもよいことになった。昔は、これをしなければならないという法律

であったが、アウトカムベースに変わって来ている。いつ実施するのかが分るようにガイドラインを作っている。

ニュージーランドには世界に例をみない環境がある。他の国は参考にならない。ニュージーランドは、オーストラリアに比べ格段に透明性が高く、そのため、透明性が高ければいろいろなことが起こってくる。ニュージーランドは 20 年前には公務員機密法（official secret act）があった。政府の情報の機密を保つことに主眼が置かれていたが、これが 180 度転換して例外事項を設定した上で政府の情報を公開する国家情報公開法に名称を変え、その方向で実施されている。これによって政府の活動の仕方も変わった。内閣で使われた資料はニュージーランドでは公開され（オーストラリアでは公開されていない）、遺伝子技術や遺伝子組換え体に関する内閣の討議資料はすべて公開されている。政府の決定だけでなく、内閣の討議も公開されている。そのようなものを見ることができるという国民の意識が大きな違いを生んでいる。」

2-5 バイオセキュリティ戦略の原案と策定された戦略の構成比較

最終的にまとまったバイオセキュリティ戦略は、原案に対して大幅な変更が行われている。

添付資料 1 の「バイオセキュリティ戦略の原案と策定された戦略の構成比較」で見られるように構成そのものが大きく変更されている。大きな変更は、最終の戦略では、第 3 部として、バイオセキュリティシステム、口蹄疫の影響、行動様式変化、未然防止国境活動、国境 — 海洋と陸上、ヒトデの影響、サベイランス、マツ材線虫の影響、侵入対策、カテラム島での駆除成功、ペストマネジメント、南サルトマッシュ蚊、雑草問題が取り上げられたことであろう。また、原案では、政府が取るべき対策を「提言」(Recommendation) としてまとめられていたが、最終の戦略では、「期待事項」(Expectation) とされ、内容にも大きな変更が見られる。

第 3 部で口蹄疫やマツ材線虫の影響等を取り上げているのは、これらの疾病や害虫が侵入した場合にどのような影響が出るかを具体的に明らかにしておく必要があったためである。

例えば、「口蹄疫の影響」では、英国の口蹄疫に罹病した牛を焼却する写真の下に「国境管理の失敗による結果」のフレーズがある。口蹄疫は、まず残飯を通じて豚に発生し、続いて、羊か牛に拡がるとしている。

仮にニュージーランドで発生した場合は、

- 乳製品の輸出は貿易相手国から多分 6 週間禁止されるであろう。貯蔵品は永久に破棄される。貿易相手国は輸入再開には時間をかけよう。食肉の輸出はもっと長く、多分 1

年間影響を受けよう。口蹄疫ワクチンを生産し、使用するまでには4～5週間かかる。

- 輸出額の3分の2は、最短で4～5か月間危機に瀕するであろう。食肉の輸出価格は長期間にわたって下落し、4年間は回復しないであろう。
- 実質GDPは、口蹄疫発生の最初の3か月間で4%失われるであろう。1年間で60億NZドル、2年間で100億NZドル失われるであろう。
- NZドルは、最初の3か月間に20%下落するであろう。交換レートが回復するまでに2年半かかるであろう。
- 政府は、口蹄疫の発生を抑え、また家畜を焼却した農家を補償するために、2億NZドルを必要するであろう。
- 観光業に深刻な影響が出よう。
- 失業率は1%増加するであろう。
- 外国企業の投資家は、投資に慎重になるであろう。80億NZドルの追加借入れが必要になるろう。

など、深刻な影響が出ることを具体的に数値をあげて説明している。コンサルテーションにかけられた原案にはなかったことで、国民の意識を高める上で大きな効果があるものとみられる。

2-6 原案の提言と策定された戦略の期待事項の比較

添付資料2の原案にある「提言」と添付資料3の最終の戦略にある「期待事項」を比較してみよう。

1点目は、責任省庁に関する規程である。原案の提言の1で「農林省と水産省を、陸上生物（淡水生物を含む）及び海洋生物の担当機関に指定する」とされていたが、期待事項の2で、「バイオセキュリティ関連の様々な活動が効果的かつ効率的に実施され、当該分野のエージェンシーが期待する成果が生み出されるよう計らい、単一のエージェンシー（農林省）がそのアカウンタビリティを負うものとする」とされ、農林省の責任が一層明確になっている。

2点目は、ステークホルダーに関する規定である。原案では、提言の5に「バイオセキュリティ委員会をバイオセキュリティ担当大臣に勧告を行うステークホルダーの機関として再編成する」とする規程が設けられているだけであったが、期待事項では、次の5つの項目をあげている。

すなわち、「8. バイオセキュリティ制度がニュージーランド全国民にバイオセキュリティへの参加と助力を促すものとなるようにすること」、「9. バイオセキュリティの実績と進捗状況の評価を外部のステークホルダーが毎年行い、2010年には全面的な見直しを行うこと」、「10. ステークホルダーに代わって新しく組織されたバイオセキュリティ委員会が、

当該戦略の実施をサバイランスし、大臣に報告すること」、「11. 中央政府／地方行政委員会³の対話の場を設け、侵入への対応や害虫管理等の共通の課題に取り組むこと」、「12. 産業界との適切な関係を構築し、優先事項に取り組むとともに、資金の出処と目的の問題への対応も行うこと」の5項目である。

バイオセキュリティ戦略を円滑に、かつ効果的に実施するためにはステークホルダーの関与が必要であることを繰り返し述べた内容となっている。

3点目は、資金調達に関する規程である。原案では、提言の22で「バイオセキュリティ関連資金調達の根拠を見直し、新種の早期発見等を予防的に行うバイオセキュリティの中核事業を、継続的に実施するための資源を確保すること」と、提言の23で「資金調達を見直す際は、次の活動分野を優先すること」とし、「乗客の通関手続き、貨物及びコンテナの通関手続き、船舶の出入航許可、バイオセキュリティに関する調整、輸出認可のためのサバイランス、偶発的な侵入」としているだけで、踏み込んだ表現になっていないが、最終の戦略では、期待事項の27で、「資金の出処と目的の決定に際し、中央政府と地方行政委員会は明確かつ一貫性のある段階的な枠組みを適用すること」とし、また28で、「上記の枠組みに一貫性を持たせるため、すべての既存の活動に対する資金面の取決めを漸進的に見直すこと」とされている。

第4点目は、策定された戦略では、「訪問者」、「入国前」、「国境」の項目が追加されたことである。期待事項の29の「訪問者」では、「ニュージーランド全国民及びニュージーランドへの訪問者は、我が国のバイオセキュリティ制度を支持し、これに参加するようにされたい」とされている。

また、「入国前」のところでは、「30. リスク軽減措置を沖合へ移動させる継続的なターゲット・プログラムを策定すること」、「31. 当該入国前規制及び入国前基準がすべて導入されるようにすること。また、それらは強力かつ一貫性のあるものとし、適宜見直しを行うようにする」、「32. ニュージーランドは、多国間及び二国間の幅広い国際協定を利用して、我が国固有の生物多様性への脅威をなくすよう努めること」、「33. 生産保護及び貿易保護にかかわる国際基準によってニュージーランドが恩恵を被り、またこれに寄与するようにすること」、「34. ニュージーランドの海岸線を、バラスト水や汚染された穀物外皮による脅威から保護すること」、「35. ニュージーランドは、太平洋諸国がこの地域におけるバイオセキュリティに関する危険を軽減できるよう支援すること」があげられている。

³ 原語は regional council である。例えば、ウェリントン地方行政委員会には、6の選挙区から選出された13名の Councillor（議員）がいる。またマネジメントチームには、総括マネージャーの下に施設、環境等を担当するマネージャーがいる。Regional council を県庁と訳している文献もある。

更に「国境」のところでは、「36. 明確で透明なリスク軽減措置によって、国境間における残存危険性や「漏出」について、適切な情報が提供されること」、「37. ヒッチハイカーの通る重要経路を可能な限り特定すること」、「38. すべての重要経路を特定すること。39. 国境基準の遵守をコスト効果的に管理すること」、「40. 効果的な入国後検疫施設を適宜整備すること」、「41. 海洋環境に対する高リスク侵入地点を隈なく評価し、リスク軽減措置を導入すること」があげられている。

「訪問者」、「入国前」、「国境」の項目に関する期待事項を実施するためには、広く国民や関係機関の連携、すなわちステークホルダーの関与がなければ実効性は期待できないものである。最終の戦略で、ステークホルダーの関与の項目を設けたのはそのためであろう。

ニュージーランド農務省を訪問したときは、まだ最終の戦略は発表されていなかったもので、このような大幅な変更の背景を理解する必要があった。バイオセキュリティ戦略の担当責任者は、電子メールによる問い合わせに、次のように回答している。

「パブリックコンサルテーションと戦略に対する対応を策定するための政府による検討プロセスの2つのプロセスを経て変更がなされた。

戦略の原案は、委員会が出した原案に対して批評を出しやすくするように作成されている。この結果 150 近い提案が寄せられた。また同時に、より迅速に対応するため、政府内の全部門を巻き込みながら、6 か月間にわたり戦略の原案についての検討とこれらの提案に対する回答の作業が並行して進められた。これは最終報告書に大きく影響している。

その結果、最終の戦略を作成したのは政府から一部独立しているバイオセキュリティ委員会ではあったが、(ある意味では) 政府がすべてを承諾するような提言が作成された。政府が最終の戦略を受け取った後で対応を検討するという代案もあった。つまり、私たちは全体のプロセスから1ステップなくした。そのためにはたくさんの交渉が必要であった。

特定の提案が変わったとしても、それは同じ目的を達成するために取られる方法が違うだけに過ぎないというのが私の意見である。戦略の草案作成において発生した問題や課題は、最終の戦略の問題や課題と基本的には同じである(例: 戦略方向の欠如、よりよい協調の必要性、更なる一貫性、資金提供とリスクアセスメントに対する判定基準等)。つまり最終の戦略は、草案よりも熟考され、進化した対応であると言えるでしょう。そして大切なのは、更なる作業もなく政府がそれを受け入れることが出来たという点である。

最も重要な変更点はおそらく、一般市民からの提案、政府機関、このどちらからも支援されなかった「主要な2機関」(two lead agencies) モデルの変更でしょう。従って最終の

戦略では、必要に応じていくつかの機能を他の機関に委任する「一つの主要機関」(single lead agency)を提言している。

その他の重要な変更点は、草案中の提言が管理や構造上の問題に焦点を当てていたことであり、重要かつ変更を必要としていたバイオセキュリティの問題を無視した印象を受けた。最終の戦略において管理や構造上の問題が重要である一方で、他に検討すべき多くの問題があった。

最後に、「変更には更なるパブリックコンサルテーションが必要か」という点に関しては、このプロジェクトに関わった3年間、パブリックコンサルテーションの機会は十分にあったため、更なるコンサルテーションの必要はないと我々は考えている。重要な変更があったとはいえ、問題への取り組み方には一般市民と政府、両者の意見が反映されている。しかし、戦略を実施する上で我々には持続的にコミュニケーションを取る責任があることを認め、さらに重要なのは、優先事項の検討と政策決定をステークホルダーとともに実施することである。このコミュニケーションの責任を果たすべく、我々は10月3、4日に「バイオセキュリティ・サミット」の開催を計画した。

質問に対して一言で答えるならば、戦略書類の内容に関してこれ以上コンサルテーションする必要はなく、今は戦略の意味、それをどのように実施していくのか、そして戦略の策定がもたらす変化についてのコンサルテーションを始めたところであると言ったほうがよいでしょう。」

コンサルテーションの意義を考える上で、参考になるとみられるので、そのまま収録することにした。わが国ではパブリックコメントを実施してもそれほど内容が変わることがない。これはパブリックコメントを実施する意味についての認識に違いがあることによるのであろう。

バイオセキュリティ戦略の原案と最終の戦略の構成比較

(原案の構成)

序文

John Hellstrom の 12 のトッププライオリティ

第 1 部

1. ビジョンと目的

2010 年におけるニュージーランドのバイオ
セキュリティ — 我々のビジョン

主な課題

変わる事柄

2. 背景

重要事項

含まれる事柄

バイオセキュリティに関する政策決定プ
ロセス

相互作用

バイオセキュリティに関する支出

第 2 部

3. リーダーシップと参加

不満内容

必要な改善方向

中央政府の組織化

地方と中央政府の強力な連携

責任分担

4. Tiakina Aotearoa ニュージーランドを守る

文化価値

経済パワーとしてのマリオ族

係わり合い

5. 政策決定及びプライオリティ

全体的展望の欠如

適切な場における決定

公共セクター組織間の連携

(採取の構成)

第 1 部

序文

ビジョンと目的

第 2 部

将来展望

組織作り

マオリ族

ステークホルダーの声

業績測定

能力ギャップ

科学

優先事項づけ

担い手

バイオセキュリティ委員会の

提言第一歩

第 3 部

バイオセキュリティシステム

・ 口蹄疫の影響

行動様式変化

未然防止国境活動

国境 — 海洋と陸上

・ ヒトデの影響

サベイランス

・ マツ材線虫の影響

侵入対策

カテラム島での駆除成功

ベストマネジメント

南サルトマッシュ蚊

雑草問題

一貫したフレームワーク	
改善された決定ツール	
科学情報の活用強化	
6. 能力と財源	
能力ギャップ	
持続的な財政投入	
一貫しない財政投入	
負担者	
組織調整の提案	
7. 提言	
提言の要約 ⁵	
付属	
疾病概要	
Guarding Pacific's Tripple Star' ⁶	
意見提出	

第 4 章	
期待事項 ⁴	
第 5 章	
最近見つけた侵入生物	
用語	
意見提出者リスト	
文献	

⁴ 付属資料 3

⁵ 付属資料 2

⁶ Guarding Pacific's Tripple Star'は、本原案の表紙に掲げられているニュージーランド国歌の一節。Tripple Star'は南十字星をさす。

バイオセキュリティ戦略原案における「提言の要旨」

＜主要機関と役割について＞

1. 農林省と水産省を、陸上生物（淡水生物を含む）及び海洋生物の担当機関に指定する。
2. 主要機関に、入国前の段階から侵入の初期段階までを対象とするバイオセキュリティ制度を構築し維持する上で、そのアカウンタビリティと権限を与える。侵入があったところには、これを渡すこと。また、主要機関には、害虫対策をはじめとするバイオセキュリティ全般について主導的かつ調整的な役割を果たす責任と権限がある。
3. バイオセキュリティに関する諮問委員会（Advisory Board）を農林省の事務次官（Director-General）が指名し、1か月もしくは2か月に一度召集する。委員会の主な役割は、以下の業務において事務次官を補佐し、助言を提供することにある。
 - a) 農林省のバイオセキュリティに関する活動の運営及び戦略策定をサベイルランスし、これを管理する。
 - b) 組織意向の報告書及び農林省のバイオセキュリティ活動を説明する文書について、その作成を監督する。
 - c) 上記業務の運用及び資金調達を監督し監視する。
 - d) 改善の確認

サベイルランス
政策決定プロセス
エンド・ツー・エンド（終端間）リスクアナリシス
戦略能力
4. 農林省のバイオセキュリティに関する諮問委員会には、マオリ族の代表を加える。
5. バイオセキュリティ委員会をバイオセキュリティ担当大臣に勧告を行うステークホルダーの機関として再編成する。省の事務次官は、要請があった場合これに参加できるが、審議会の委員にはならない。
6. バイオセキュリティ委員会は、バイオセキュリティ制度の見直しを18か月以内に行う。
7. 事務次官と地方行政委員会の代表を含む常任委員会を設置する。
8. 主要機関に害虫対策を推進し主導するよう義務づけ、バイオセキュリティ担当マネジャーグループ（Biosecurity Managers' Group）を通じた相互の連携向上を集中的に図るなどする。
9. バイオセキュリティのリスク軽減努力が安全管理の重要な要素として認識され、その実現に向けて必要な措置が取られるよう、国民の意識向上を図る。

<Tiakina Aotearoa>

10. 主要機関は特に、ワイタング条約で規定される責任を認識し、それを的確に実行できるよう、能力、構造、政策決定手順を適宜策定すること。

<政策決定と優先事項>

11. 検討対象の要素を見直し、主任技術官 (chief technical officer) による専門的あるいは非専門的な決定について、内容と水準を明らかにする。
12. 上申 (主任技術官から事務次官、大臣へ) の基準として、次のことを推奨する。
- ・ 相当なコストあるいは便益が見込まれるか。
 - ・ 影響評価に著しい困難を伴うか。
 - ・ 強く相反する目標がないか (例: 福利厚生と貿易)。
 - ・ リスクの不確実性が高くないか。
 - ・ 社会の求める保護のレベルが不明確ではないか。
 - ・ その決定により、政府が以前検討対象としなかった政策はいつ頃転換されると思われるか。
13. 農林省事務次官を議長とする事務次官グループ (Chief Executives' Group) を設置し、行政サービス全般におけるバイオセキュリティ政策の戦略的な方向性を主導的に取りまとめ、主要機関でなされた決定を管理すること。
14. 政策決定の基準として、次のことを推奨する。
- a) 次のものに対する影響
 - ・ 第一次産品及びニュージーランドの輸出力
 - ・ 他の経済活動
 - ・ 生物多様性、生態系、貴重種
 - ・ 保健、生活様式
 - ・ taonga
 - b) バイオセキュリティ及び4つの Votes⁷において代替的な投資価値
 - c) 介入あるいは非介入の直接的な代償
 - d) 介入あるいは非介入の間接的な代償 (消費者の選択権喪失等)
 - e) 予算への影響。その決定により他の活動が制約されるかどうか。
 - f) 介入の根拠 (例: 科学では害虫は撲滅可能とされているか、またある程度の確実性を証明できるか)
 - g) 国内及び国際的な義務との整合性
 - h) その他の社会問題
15. バイオセキュリティ関連のすべての中核事業について「主要業績指標」 (Key

⁷ 予算編成単位

Performance Indicators) を策定し、投資目標や業績目標が達成されること、及び下位事業の運用を妨げるものでないことを確認する。

16. MCA⁸等の手法を用い、農林省と環境省が協力して生物多様性への影響評価の方法を考案する。
17. 当局は、経済・社会・環境面の影響評価を行う適切な分析手法について合意を取りまとめ、それがバイオセキュリティ政策の決定に一貫して適用されるようにする。
18. バイオセキュリティ主要エイジェンシーを補佐するものとして、常設の科学諮問委員会を設置する。
19. 科学分野を統合し、諮問委員会が後日見直しを行うよう、政策決定のプロセスを改善する。
20. バイオセキュリティ研究戦略を策定し、優先事項を設定して同戦略を強化する。

＜能力と資金調達＞

21. バイオセキュリティに伴うリスクを予防し認識し管理する能力や、制度的な欠陥への対応を見直す。
22. バイオセキュリティ関連資金調達の根拠を見直し、新種の早期発見等を予防的に行うバイオセキュリティの中核事業を継続的に実施するための資源を確保する。
23. 資金調達を見直す際は、次の活動分野を優先すること。
 - ・ 乗客の通関手続き
 - ・ 貨物及びコンテナの通関手続き
 - ・ 船舶の出入航許可
 - ・ バイオセキュリティに関する調整
 - ・ 輸出認可のためのサベイランス
 - ・ 偶発的な侵入

⁸ マルチクライテリア分析

策定されたバイオセキュリティ戦略の「期待事項」

コンサルテーションの結果と政府内部の検討結果を受けて出されたのが、次の「期待事項」(Expectation)である。

＜制度全般への期待事項＞

1. 継続的に改善可能な環境（測定，見直し，改良）のもと，バイオセキュリティ制度の統合を図り，効率的かつ透明な運用を推進すること。

＜制度に関する取決め＞

2. バイオセキュリティ関連の様々な活動が効果的かつ効率的に実施され，当該分野のエージェンシーが期待する成果が生み出されるよう計らい，単一のエージェンシー（農林省）がそのアカウンタビリティを負うものとする。

＜マオリ族＞

3. 農林省事務次官は，バイオセキュリティ・エージェンシーを対象に，マオリ族への対応策を策定すること。
4. バイオセキュリティに関連する各エージェンシーは，特別研修（専門技術及び専門知識）によって能力や機能の向上を図り，マオリ族の関与が有意義なものとなるようにすること。
5. 害虫管理戦略に関するコンサルテーションを行う場合や，侵入があった場合は，既存のチャンネル（the Resource Management Act, Fisheries Act, District Health Boards, 自然保護団体等）を活用すること。
6. バイオセキュリティ関連の問題について，kaitiaki を中央政府や地方行政委員会との共同作業に参画させること。
7. 政策決定の基準に，マオリ族の価値を反映させること。

＜ステークホルダーの関与＞

8. バイオセキュリティ制度がニュージーランド全国民にバイオセキュリティへの参加と助力を促すものとなるようにすること。
9. バイオセキュリティの実績と進捗状況の評価を外部のステークホルダーが毎年行い，2010年には全面的な見直しを行うこと。
10. ステークホルダーに代わって新しく組織されたバイオセキュリティ委員会が，当該戦略の実施をサベイランスし，大臣に報告すること。
11. 中央政府／地方行政委員会の対話の場を設け，侵入への対応や害虫管理等の共通

の課題に取り組むこと。

12. 産業界との適切な関係を構築し、優先事項に取り組むとともに資金の出処と目的の問題への対応も行うこと。

<制度の機能的な欠陥>

13. 中央政府は、バイオセキュリティ制度全般の監督機関として、明確かつ効果的な役割を維持するよう努めること。
14. 制度上の欠陥を補うため、バイオセキュリティの基本予算を今後 5 年間で拡大させること。
15. バイオセキュリティ制度全体の合理的かつ戦略的な管理を行う上で、その能力と機能を十分確保できるよう、当面の資金を提供すること。
16. 中央政府は、すべてのエージェンシー、部門、環境、職務について明確な優先順位をつけ、年度ごとの歳出増加を目的とした包括的な政策を策定すること。
17. 海上用コンテナのリスク管理用 IHS（情報処理サービス）を本格的に導入すること。
18. 海洋環境へのリスク軽減のための入国前検査及び国境地帯検査が、優先度の高い問題として扱われるようにすること。
19. 質の高い政策決定や業績のモニタリングが行えるよう、適当なデータ管理システムを導入すること。
20. 侵入への対応策として、ワクチンやフェロモン等の重要な根絶方法を用意しておくこと。

<科学>

21. バイオセキュリティ戦略の策定に科学的知見を大いに取り入れること。
22. 提供者の間で、科学的価値が統一されていること。
23. 科学への投資が、長期的には制度の主要能力の維持につながること。
24. バイオセキュリティ向上の研究について、優先事項が理解されていること。

<優先事項>

25. 費用と効果の評価基準が全部門への影響を加味したもので、特に環境、人間の健康と福祉、経済的生産、マオリ族の文化価値への影響を考慮したものであること。
26. 制度全体の優先事項を決定し、リスクマネジメントの透明性とアカウンタビリティを向上させる統合的な枠組みが整備されていること。

<資金源>

27. 資金の出処と目的の決定に際し、中央政府と地方行政委員会は明確かつ一貫性の

ある段階的な枠組みを適用すること。

28. 上記の枠組みに一貫性を持たせるため、すべての既存の活動に対する資金面の取決めを漸進的に見直すこと。

<訪問者>

29. ニュージーランド全国民及びニュージーランドへの訪問者は、我が国のバイオセキュリティ制度を支持し、これに参加するようにされたい。

<入国前>

30. リスク軽減措置を沖合へ移動させる継続的なターゲット・プログラムを策定すること。
31. 当該入国前規制及び入国前基準がすべて導入されるようにすること。また、それらは強力かつ一貫性のあるものとし、適宜見直しを行うようにする。
32. ニュージーランドは、多国間及び二国間の幅広い国際協定を利用して、我が国固有の生物多様性への脅威をなくすよう努めること。
33. 生産保護及び貿易保護にかかわる国際基準によってニュージーランドが恩恵を被り、またこれに寄与するようにすること。
34. ニュージーランドの海岸線を、バラスト水や汚染された穀物外皮による脅威から保護すること。
35. ニュージーランドは、太平洋諸国がこの地域におけるバイオセキュリティに関する危険を軽減できるよう支援すること。

<国境>

36. 明確で透明なリスク軽減措置によって、国境間における残存危険性や「漏出」について、適切な情報が提供されること。
37. ヒッチハイカーの通る重要経路を可能な限り特定すること。
38. すべての重要経路を特定すること。
39. 国境基準の遵守をコスト効果的に管理すること。
40. 効果的な入国後検疫施設を適宜整備すること。
41. 海洋環境に対する高リスク侵入地点を限なく評価し、リスク軽減措置を導入すること。

<サバイランス>

42. バイオセキュリティの総合目標に基づいて全部門を対象とするサバイランスプログラムを策定する際に、一貫性のある政策を策定すること。
43. 明確なサバイランス目標及び業績基準が上記に基づいたもので、これを確実に実

施するだけの資金を備えていること。

44. サベイランス活動用のデータベースが十分調整され、これによって幅広い利用が可能になるようにする。
45. 質の高い情報が国民に伝達され、国民が新種あるいは新生の害虫を認識できるようにすること。
46. 新種の害虫や病原菌が出現し、その他の害虫や病原菌が減少した時に、サベイランスプログラムがリスク要因の変化に対応できること。
47. 上記のプログラムは、利用可能な最良の技術とサンプリング方法に基づいていること。

<侵入>

48. 大きな影響を与える侵入に即座に対応するため、十分に活用できる専門知識と運用能力を備えていること。
49. 大きな影響を与えると認められる害虫や病原菌について、具体的な対応策を実施し、これを定期的に改正すること。
50. その他の侵入について、全般的な対応能力を保持していること。
51. 財務上の制約のために、大きな影響をもたらす侵入への迅速な対応に遅れが生じないようにすること。
52. 今後の措置に関する決定がなされるまで、初期段階の侵入はすべて管理下におくこと。
53. 海洋侵入管理について、期待事項を明確に策定すること。

<害虫管理>

54. 中央政府や地域政府、民間部門での害虫管理活動を、国が明確かつ効果的に主導し調整すること。
55. 害虫や雑草の影響及び侵入経路をサベイランスし予測する透明かつ効果的な測定方法を整備しておくこと。
56. クラウンは、土地所有者としての責務を果たすこと。
57. 制度全体及び個々の事業についての評価や見直しを行うなど、国と地方の意思疎通と調整に関する定期的なプログラムを策定すること。

3. ニュージーランドにおける食品安全週間と活動成果の評価

ニュージーランドでは、オーストラリアと同様、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。

ニュージーランドとオーストラリア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・加工業者の団体を巻き込んだ幅広い運動が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、三点目は当該年度における実施の成果を評価し、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。

3-1 食品安全週間の開始

ニュージーランド国内では毎年推定 119,000 件の食中毒が発生し、このうち 40 パーセントの約 48,000 件が家庭における食品の間違った取扱いが原因とされる。

ニュージーランド国内における食中毒の記録的な発生を受けて、食品産業、サービス産業、食品生産者委員会、公衆衛生機関、農林省、保健省、消費者団体が参加した「食品安全パートナーシップ」(Foodsafe Partnership)が 1998 年に発足し、同年から「食品安全週間」が開始された。

ニュージーランド食品安全局がパートナーシップ事務局を受け持っており、同事務局によると、食品製造時にどれだけ注意しても不十分で、消費者による各家庭での食品の取扱いが食中毒防止に重要な役割を果たすとしている。このため、安全な食品の取扱いに関するメッセージを伝え、ニュージーランド国民に正確で適切な食品の安全性と食品の安全な取扱い方法を提供することを目的としている。

また、食品安全週間の発案者は、「ニュージーランド食肉公社」(Meat New Zealand)であり、このことは、発案者である同公社も認めている。同公社によると、発案の背景となったのは、先に述べたようにニュージーランドにおける大規模な食中毒の発生で、このニュースが世界中に送信されることによって受けるニュージーランドの食肉（牛肉、羊肉）のイメージに与えるダメージを避けたかったとのことである。

関係者の話を総合すると、Meat New Zealand が食品安全週間を提唱し、農林省がそれに乗り、更に保健省が同調して今日のパートナーシップの原型が出来き、同時にいろいろな業界が参加を表明したようである。

具体的な実施方法は、米国農務省の「食品安全月間」の取組みを参考に行っている。

キャンペーンに当たっては、出来るだけ標語を簡潔する必要があると考え、4 つ C (4 Cs) を打ち出した。つまり、Clean (清潔にする)、Cook (調理する)、Cover (カバーする)、Child (冷やす) である。米国は、Clean, Cook, Child と Separate(分ける)で、4 C となっていないが、ニュージーランドでは Separate を Cover にしている。毎年、メディアの関心を引くため、強調するところを変えている。 去年は Child であったが、2003 年は Cover に重点を置いている。

パートナーシップのメンバーは、次のとおりである。政府機関や農業団体、企業のほかに消費者協会が入っている意義は大きい。ニュージーランド消費者協会によると、雑誌 “Consumer” に年 1 回、フードセーフティパートナーシップの活動を記事にしているとのことで、“Consumer “は高い信頼を得ている雑誌であり、また消費者協会も信頼されているので、このことがフードセーフティパートナーシップの信頼を高める上で効果があるとしている。

ニュージーランド食品安全局

ニュージーランド食肉公社

NZTS (トイレ用品業者)

ニュージーランド消費者協会

保健省

BBQ(バーベキュー用品業者)

ニュージーランド豚肉産業理事会

Fisher & Paykel Savour NZ (販売コンサルタント)

AgriQuality New Zealand Ltd (農水産物の品質確保のため政府系コンサルタント)

関係機関・組織は、次のとおりである。

ニュージーランド食品科学技術研究所 (NZIFST)

ニュージーランドフードライター組合 (NZ Guild of Food Writers)

ニュージーランドシェフ協会

ニュージーランド栄養協会 (NZ Dietetic Association)

プランケット協会 (ニュージーランド母子健康協会)

家庭科技術職員協会 (HETTANZ)

ニュージーランド鶏肉産業協会 (Poultry Industry Association of NZ)

プログレッシブ・エンタープライズ社

フードスタッフ (AKL) 社

グッドマン・フィールダー社

ニュージーランドデアリー・フード社

テゲル・フード社
フードワークス・オンライン社
ニュージーランド・ハート基金
研究科学研究所（ESR）

3-2 メンバーの役割とメッセージの伝達

メンバーは、資金提供を行う場合もあるが、教育資材の配布、その団体の販促物にキャンペーンのメッセージの掲載、ワーキンググループにメンバーを指名することなど、役割は様々である。

一般市民や顧客、スタッフ、訪問客へ食品安全メッセージを伝えるために、次のような方法が取られている。

- 広告物に食品安全パートナーシップ事務局のロゴとメッセージを掲載する。
- 食品安全パートナーシップの資料やテレビ・ラジオ CM へ資金提供する。
- 団体内にリーフレットを配布する。
- 消費者向けの郵便物にパンフレットやメッセージを載せたステッカーを同封する。
- テーブルナプキンやテーブルマット、テイクアウト容器に食品安全メッセージを載せる。
- 買い物袋にロゴとメッセージを掲載する。
- 社内報に記事を掲載する。
- 他の人々と話をして関与を促す。
- ポスターへの資金提供、又は、職場にポスターを貼る。

3-3 キャンペーンの評価

これまで、食品安全キャンペーンに関する評価は3回実施されている。

パートナーシップ事務局によると、ニュージーランドでは、評価（evaluation）を実施することは、他のプログラムでも行われており、その結果を受けて翌年の実施方法の改善に当たっている。評価の実施はそれほど特別なことではないようである。

なお、評価を実施したのは、オークランドの地域保健委員会で、現労働党政権になってから設立されたものである。オークランドは人口も多く、このような評価、調査研究の実施に使われている。

＜第1回評価：Food Safety Campaign Evaluation 2000 – 2001＞

ページ数：30 頁

実施者：Dr. Philip Hill, Public Health Medicine Registrar

Jane Gover, Co-ordinator Food Safety Promotion, Auckland District

Health Protection
Dr. Greg Simmons, Public Health Physician

＜第2回評価：Food Safety Campaign Evaluation 2001 – 2002＞

ページ数：32 頁

実 施 者：Dr. Dale Bramley, Public Health Medicine Registrar

Dr. Greg Simmons, Public Health Physician, Spokesperson for New
Zealand Foodsafe Partnership

＜第3回評価：Food Safety Campaign Evaluation 2002 – 2003＞

ページ数：39 頁

実 施 者：Dr. Greg Simmons, Public Health Physician, Spokesperson for New
Zealand Foodsafe Partnership

Sarah Bromley, New Zealand Food Safety Authority

Carmel Ireland, Auckland Regional Public Health Services

これまでに実施された評価をみると、キャンペーンの実施状況について、項目ごとに具体的に検証していく方法が採用されている。この手法は、いわゆる「プロセス評価」と分類されているもので、達成された成果をみる「アウトカム評価」とは異なっている。わが国では、プロセスを評価することに重点が置かれていないが、アングロサクソン系諸国では、アウトカムだけでなく、プロセス評価も評価手法として位置づけている。

また、運動の認知度を知るための「キャンペーンに関して記憶あると回答した者の割合」が明らかにされている。ここに記載された数値（％）は、初期アウトカムといえる。食品安全週間が開始されて年数が経っていないため、第3回目の評価の時点では、長期アウトカムはもちろん、中期アウトカムも発生していないものと考えられる。このような場合、初期アウトカムを評価することが必要になる。

「キャンペーンに関して記憶あると回答した者の割合」がアウトカムであるといえるかを見ておきたい。この数値は、パートナーシップの活動自体を表したのではなく、運動の対象者が示した反応に関する数値であること、また、「キャンペーンに関して記憶がある」ことが、中期アウトカム（例えば、4Cを実行した人の割合）達成の前提になっていることから初期アウトカムであるといえる。

また、「食品の冷蔵に関する行動を変えた」者の割合についても調査されているが、これも初期アウトカムである。

「2002-2003 年の食品安全パートナーシップのキャンペーン評価」(Foodsafe Partnership Food Safety Campaign Evaluation 2002-2003) から、2002-2003 年の食品安全週間の評価結果をみることにする。

＜キャンペーンの方法について＞

① テレビキャンペーン

これは、3 週間にわたる全国テレビ放送での広告キャンペーンで、キャンペーン費用の約 4 万ドルは地方公衆衛生ユニット (regional public health units: PHUs) からの支出による。その半分はオークランドにある環境衛生ユニットから提供された。テレビキャンペーンの目的は、家庭の台所やピクニックでの生鮮食品の冷蔵を呼びかけることである。全国放送の TV ニュージーランドチャンネルで、15 秒から 30 秒のコマーシャルが 3 週間以上にわたって放送された。

② 印刷物媒体

「冷蔵のヒント」のリーフレットや、これまでも使用してきた「今夏は食品を安全に保とう」と書いたパンフレットは、スーパーマーケットチェーンや一般開業医を通じて全国の一般市民に配布された。茶色のリーフレット、「バーベキューにおける食品安全」は BBQ 社によって増刷され、同社の販売店を通じて 3 万部が全国に配られた。

③ 国会前での食品安全週間の開始

2002 年 12 月 2 日の月曜日、国会の敷地内で「食品安全週間」が開始され、バーベキューパーティが開かれた。ここには、大勢の国会議員や食品安全パートナーシップのメンバー、地元の 2 つの小学校の生徒たちなど、大勢の人が参加した。食品安全担当大臣であるアネット・キング閣下が「食品安全週間」の開始を宣言し、シェフの Father De Britten と、子供たちに人気のあるタレントのフィル・ボーガンがバーベキューでソーセージを焼いた。また、「食品安全週間」のマスコットの「フードセーフ・フレディ」も参加し、キャンペーン推進の印刷物を配布した。この日使用された 2 つのバーベキュー用コンロは BBQ 社から贈られ、その他にも豚肉産業理事会からは加熱処理済みのポークソーセージが、パンプ社からは子供たちへ「ミニ・パンプ」のウォーターボトルが寄付された。このパーティの様子は「ドムポスト」(DomPost)の中で紹介され、写真や記事は食品安全局の刊行物「フード・フォーカス」の第 1 面に掲載された。

バーベキューパーティに参加した 2 つの小学校では、1 週間前に塗り絵コンテストが行われ、パーティで賞品が授与された。コンテストを開催したフィッシャー・アンド・ペイケル社はバックパック、CD ウォークマン等の賞品を寄付した。参加賞には、パートナーシップのステッカーや風船、フリスビーが入ったランチボックスやドリンクボトル

が配られた。

④ 食品安全マスコット

今年は食品安全パートナーシップのマスコットが誕生した。「フードセーフ・フレディ」はテレビ広告やポスター（また‘第一歩と戦略’の表紙）、パンフレット、ヒント・データをまとめた印刷物（stand-alone tip/fact sheet）等に登場した。マスコットの衣装が作られ、「フードセーフ・フレディ」はバーベキューパーティ以外にも、昼食時にウェリントンの街頭に頻繁に現れ、一般市民にマグネットやパンフレットを配布した。

⑤ ウェリントンでの街頭推進

ウェリントンでの街頭推進では、「フードセーフ・フレディ」が昼食時やその他人通りの多い時間帯を選んでウェリントン市内のオフィス街の大通りを歩き、キャンペーン推進の印刷物を配布した。

⑥ 買い物袋のロゴ

食品安全のロゴやメッセージは、北島にあるニューワールド・スーパーマーケットのビニール袋に印刷された。さらに、同マーケットの肉用パックにも食品安全パートナーシップのロゴが掲載された。

注：パートナーシップの説明では、ロゴの使用が許されるのは、フードセーフティの推進の場合であって、ロゴマークが貼れている食品は安全であるという受け止め方をされないように非常に気をつけているとし、ショッピングバッグに貼るのはいいが、食品のブランドに使ってはならないとのことであった。「同マーケットの肉用パックにも食品安全パートナーシップのロゴが掲載された」という記述は、肉用パックがどのようなものであるかにもよるが、微妙な問題と思われる。ロゴマークの使用料は、運動資金に活用されるため、使用する業者は、できるだけ商品に近いところにロゴを貼りたがるのであろう。

⑦ その他キャンペーン推進の印刷物

その他多くの物が作られた。パートナーシップのロゴと URL が入った赤と青のミニチュアフリスビーや風船、同じくロゴと URL の入った冷蔵庫用マグネットや丸いステッカーなど。また、パートナーシップのロゴや URL、食品安全局の URL にフリーダイヤルの案内番号や電子メールアドレス、「フードセーフ・フレディ」や「4つの C」の標語と説明が掲載されたポスターも作成された。こうしたキャンペーン推進の印刷物のすべては全国の PHUs、オークランド地区保健理事会、豚肉産業理事会、テゲル社、フィッシャー・アンド・ペイケル社、アグリクオリティ研究所に配布された。

食品安全ポスター

食品安全ポスターやパンフレットのコピーは、医薬品組合（Pharmaceutical Guild）（全国の薬局で掲示するため）や全国の病院、フードスタッフ社（自費負担での北島全域での配布を含む）、マッド・ブッチャー社販売店、BBQ ファクトリー社販売店、サーフ・ライフセービング（Surf Lifesaving）を通じて配布され、また、ホームページへの問合せをした多くの学校や個人に配布された。また、小中学校と高校（1 年のみ）の教師には無料で配られ、発行部数 26,000 部の教育雑誌、「第一歩と戦略」

11 月号の表紙には、ポスターのコピーが使用された。

プレスリリース

2002 年 12 月には、3 つの全国向けのプレスリリースが作成された。これらは地元メディアの要求に応えられるように、また、地元でのプレスリリースの雛型として使えるよう、全国の PHUs へ配布された。これまでと同じこの手法は、キャンペーンの鍵となるメッセージが国内を統一し、地方新聞を連動させるためのものである。

さらに、キャンペーン中には、その他多くの印刷されたプレスリリースが個々の PHUs によって地元レベルで作成された。別表 A では、PHUs による対メディア活動の詳細を説明している。

⑧ フード・ライター賞

キャンペーンのテーマとなる“Child”についてメディアで最も多く取り上げられたライターに 1,500 ドルの賞金が贈られるフード・ライターコンテストが今年も行われ、3 人のエントリーがあった。

注：パートナーシップ事務局によると、フード・ライター賞は、料理専門家の人達が、レシピの紹介をはじめ、食品の問題について新聞、雑誌に執筆しているので、この人達を通じてもっと多くの人達に食品の安全性について知らせることができるであろうと考え、実施することにしたとのことである。賞金は、ニュージーランド食肉公社が出している。運動の推進は資金がかかるが賞はそれほど必要でなく、効果的な方法であるという。開始した最初の年は参加者が少なかったが、昨年は参加者が増え、2 名が受賞した。3 年目の今年はまだ多くの人々が参加するものと思われるとのことである。

また、フッドライターズギルドは、食物や料理について書く人達が集まって作った互助会、ないし組合で、ギルドの名称から受けるような堅苦しいものではない。パートナーシップのメンバーの一人がギルドのメンバーであったことから、そのメンバーがギルドに話を持ちかけたことがはじまりである。

表 A (プレスリリースに関してのみ表示)

タイラフィティ地区保健理事会

時 期	媒 体 名	備 考
12 月	地元紙「ギズボーン・ヘラルド」へのプレスリリース	主なメッセージとなる「冷蔵」と塗り絵コンテストの優勝者を掲載

オタゴ地区保健理事会

時 期	媒 体 名	備 考
12 月	プレスリリース	南島オタゴ地区の新聞宛に 11 月 26 日、12 月 3 日、10 日と 3 つのプレスリリースを送付

カンタベリー地区保健理事会

時 期	媒 体 名	備 考
12 月	プレスリリース	「クライストチャーチ・スター」で取り上げた（記事 2 つ）ほか、5 日の「ディマルー・ヘラルド」の社説、「カントリー・ヘラルド」での広告ページで掲載

評価結果 ― これまでのキャンペーンとの比較

2000－2001年、2001－2002年、2002－2003年キャンペーンの重要な指標の比較は、次のとおりである。

キャンペーン 推進活動	キャンペーンに関して記憶あると回答した者の割合(%) 2000/2001(n=690)	キャンペーンに関して記憶あると回答した者の割合(%) 2001/2002(n=528)	キャンペーンに関して記憶あると回答した者の割合(%) 2002/2003(n=458)※ 1
キャンペーン活動 (何でも)	82.6	85.9	62.0 ※2
手洗の広告	32.3	28.2	*
まな板に関する 広告	51.3	42.4	*
食品冷蔵の広告	*	*	25.2 ※3
「今夏は食品を 安全に保とう」 パンフレット	28.0	42.2	31.8
食品安全に関する 新聞記事 (何でも)	53.3	31.4	* ※4
食品安全に関する ニュージーランド 国内の雑誌記事 (何でも)	45.2	43.8	*
食品安全に関する 新聞・雑誌記事 (何でも)	*	*	40.8
ラジオメッセージ	19.6	27.1	20.3 ※3

*印：キャンペーンもしくは評価に含まれなかった政策

2002－2003 年キャンペーンの評価結果についての説明は、次のとおりである。

1. 今回の調査の回答率は 30%で、過去 2 年間のキャンペーン評価の調査時よりも低い結果となった（過去の回答率 35%, 43.5%）。この回答率の低下は残念な結果であり、疫学上偏った評価結果を表している可能性が高いと言える。特に、今回の調査に回答した人が無作為に抽出した人々の代表ではないことの影響も考えられるため、一般住民への調査結果の一般化も低下した可能性がある。

調査結果の一般化には、以下の要因による限界がある。

- 選択された回答者は 18 歳以上の選挙権を持つ人であり、選挙人名簿に登録されていない者や 18 歳未満の者は除外されている。
- マオリ族や太平洋諸島系の人々の回答率が低かったため、今回の結果が一般の地域社会を代表しているとは断言できない。
- 回答率はたったの 30%と低く、そのため回答した人々と回答しなかった人々が何らかの意味で違うグループに属している可能性もある。

2. この数字は、全国に郵送したアンケートに対する回答者のうち、62.0%が「何らかのキャンペーン活動について記憶がある」としたことを表している（過去 2 年間の 80%以上より低い）。そのうちの 47.8%が「食品の冷蔵に対する行動を変えた」と答えており、これは過去 2 年間の 47%と同等の結果となっている。こうした評価結果から、食品安全キャンペーンは人々の行動を変えるに当たって、プラスの結果を生み続けていることがわかる。また、最も多くの回答者が記憶があったとしたキャンペーン戦略は、「食品安全に関する新聞・雑誌記事」の 40.8%、次いで「‘今夏は食品を安全に保とう’パンフレット」の 31.8%、ポスターの 29.7%となっている。

3. 2002－2003 年の食品安全キャンペーンのテーマは「食品の冷蔵」であった。このテーマを呼びかけたテレビコマーシャルを記憶していたのは回答者の中のほんの 25.2%で、去年の約 30－50%に比べて低下している。また、ラジオメッセージも去年の 27%から 20.3%と低下しており、キャンペーン行動を思い出した割合は過去 2 年間に比べて全体的に低下している。

4. 2002－2003 年のキャンペーン期間中に扱われた記事数は 32 であった。そのうち 23 が新聞、雑誌記事は 9 つである。今回のキャンペーンで掲載された記事数は去年の数字（42）に比べて減少している。

2002－2003 年キャンペーンの評価には、次の提言が出されている。

今回のキャンペーンは、多くのニュージーランド国民にキャンペーンメッセージを伝え、人々の食品の安全性に対する行動を改善するのに効果的であったようである。そのため、2002－2003 年の食品安全キャンペーンは成功だったと考えられる。

回答者の多数がキャンペーンで呼びかけた行動を実行に移している。これは、これまでのメッセージが長期にわたる効果を持ち、またこのメッセージを継続的に強化することがプラスの結果を生み続けていることの表れかもしれない。

評価手法の限界は文書化されており、評価結果を見る際には注意しなければならない。特に、今後評価を行う場合には結果の正当性を確保するために高い回答率を得る必要がある。さらに、マオリ族や太平洋諸島系の人々の回答率を上げるために具体的な行動を取らなければならない。

提言は、以下のとおりである。

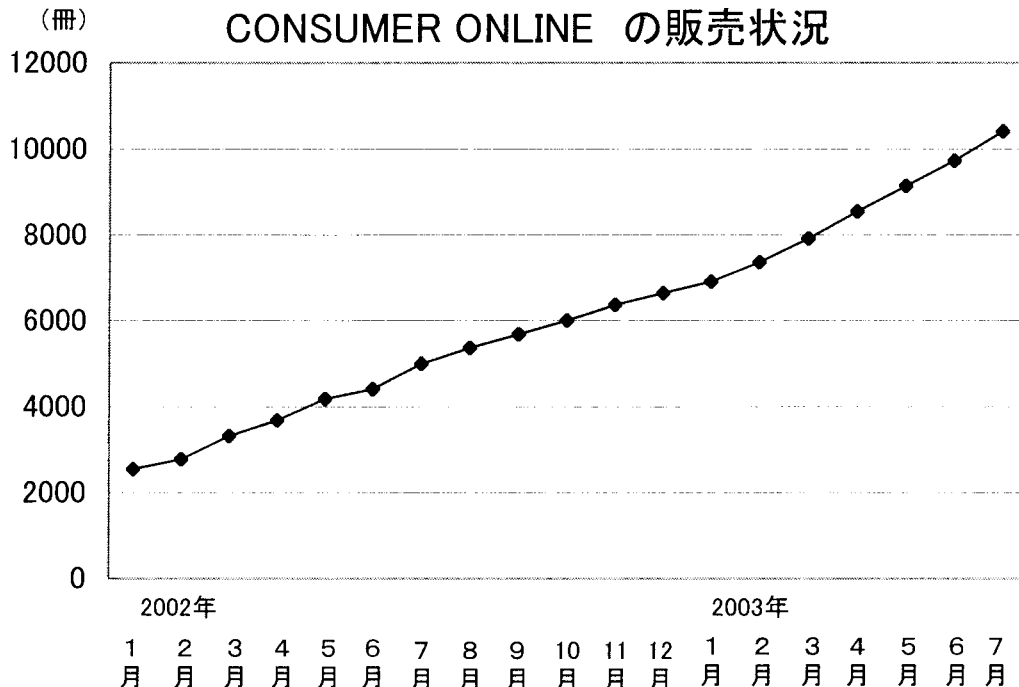
- テレビコマーシャルやパンフレットの回覧、雑誌・新聞記事による推進は効果的であるため、今後も継続して行っていくこと。
- 去年と今年の評価結果が似ていたこと、調査への回答率の低下から、毎年の十分な評価への検討を行うこと。今後の評価では、郵送によるアンケート結果と同量の電話アンケートを行い、その結果を比較すること。
- 回答率を高めるため、「フード・ライター賞」への関心を集めること。
- 「フードセーフ・フレディ」の出番を増やすこと。
- 風船やステッカーといったキャンペーン推進の印刷物を増やすこと。

4. 団体における食品安全への取組み

4-1 消費者団体の取組み

ニュージーランド全国をカバーする消費者団体は、"Consumers' Institute of New Zealand"（ニュージーランド消費者協会、以下「消費者協会」という。）である。消費者協会を調査対象に選んだのは、食品安全パートナーシップのメンバーになっていること、ホームページから受ける印象ではバランスの取れた提案をしていること、厳しい論陣を展開しているオーストラリア消費者協会と比較したかったためである。

この消費者協会は財政的には恵まれているといえる。消費者協会の年間収入は 600 万 NZ ドル（約 4 億 2 千万円）で、“Consumer”の購読料⁹とインターネットの“Consumer Online”の契約料¹⁰が収入の大半を占めている。広告料はいっさいとっていない。次の図にみられるように “Consumer”の購読料が伸びており、これは、消費者に信頼されていることとほかに、消費者が求める情報を適時に提供していることが評価されていることによると同協会は説明している。オークランドとウェリントン、クライスチャーチに覆面調査員を配置（2.5 人）し、検査に供する品物はすべて購入していることも信頼性を高めることに貢献しているという。



⁹ 購読料は、1年間で65ドル、2年間で100ドル、3年間で140ドル。

¹⁰ 契約料は、一か月2ドル。

ニュージーランド消費者協会は、オーストラリア消費者協会（ACA）と商品テストを連携を取って実施しており、また、食品の安全性問題に関しては、一つの事案がパブリックコンサルテーションにかけられる前に、FSANZ の提案自体が十分検討されたものであるかどうかについて意見を交換し、FSANZ に提案するなど、関係は密接である。

消費者協会によると、

- 食品安全局は、消費者と連携をとっていると考えますが、すべての意見を聴くことは難しい。強く意見を主張するグループの声は、食品安全局に上がって来るが、一般の消費者の声は、聞こえにくい。このため、消費者協会としては、できるだけ多くの意見を聴き、フォーラム等を通じて政府に伝えていく役割がある。昨年、9 万人の会員を対象として「食品の表示」に関して、意向調査を実施した。非常によい結果が出たので、調査結果を食品安全局に提供した。しかし、消費者協会からの情報は、食品安全局に対して意見を述べるいくつもある組織のうちの一つで、食品安全局には諮問委員会があり、またその中には小委員会が設けられており、政策マターや技術的なマターについて情報や意見の交換が行われている。
- ANZFA から FSANZ になったことについて、理論的にはよくなっているが、FSANZ になってから製造部門の意見が強くなっているように思われる。このような感想はオーストラリア消費者協会と同じである。しかし、オーストラリアは、連邦制をとっており、州と連邦政府の関係、州間の反目、州内の農業省と保健省との関係といったように、問題が大きくなりがちである。そのような問題は、ニュージーランドは一院制であり、また州政府といったものはないので、問題が深刻化することはない。
なお、オーストラリア消費者協会からは、ニュージーランドの消費者の声が小さいとする意見も寄せられている。
- 食品安全週間では、雑誌 “Consumer” に年 1 回、フォードセイフティパートナーシップの活動を記事にしている。“Consumer” は高い信頼を得ている雑誌であり、また消費協会も信頼されているので、このことがフォードセイフティパートナーシップの信頼を高める上で効果がある。消費者協会が入っていることによる効果は大きいと考える。
- 遺伝子組換え体は、科学だけでは扱えない問題を含んでいると考える。遺伝子組換え体食品の製造に関しては、非常に厳しい規制、コントロールが必要である。ニュージーランドは、第一次製品に関してクリーン、グリーンのイメージを打ち出しているもので、これを損なうようなことはすべきではない。遺伝子組換え体やその食品がニュージーランドに入ってくる場合は、表示が厳格になされ、消費者が選択できるようにす

べきである。したがって消費者協会としては、遺伝子組換え食品に全面的に反対しているのではない。遺伝子組換えについては、市場や個人の選択に委ねるべきで、政府が決定するような問題ではない。現在の基準では、加工品の段階で遺伝子組換え体の原料に由来するものが1%未満であれば、表示しなくてもよいことになっている。加工のプロセスからみると現実的で、やむを得ない数値(%)であると考えている。

しかしながら、表示の問題は、2番目の問題である。コンタミネーションの問題がニュージーランドでも発生した。一番目の問題はコントロールをすることである。ニュージーランドはGMフリーであるとの評価を得て、第一次産品を輸出しており、その評価に傷がつくのを恐れている。

消費者協会の遺伝子組換え食品に対する姿勢に対して、小さいが声の大きいグループから批判の声が出ていることは承知している。消費者協会は、ニュージーランドの全体の消費者の代表であるという立場をとっており、感情的な反対には組しない。消費者協会の活動には信頼があるので、その信頼をベースにこれからも活動していくことにしている。

- 有機農産物では、一般の人々は、農薬の使用に関心を持ち、環境にも関心を持つようになってきたことが有機農業、有機農産物が伸びている理由である。ニュージーランドでは認定機関が3つあり、厳しい基準で認定がなされていることが、信頼性の醸成につながっている。公正取引法によって不正表示をすれば、数千NZドルの罰金が科せられる。

4-2 畜産団体の取組み

Meat New Zealand（ニュージーランド食肉公社）は、肉牛、羊、山羊の屠殺によるレビー（levy：課徴金）を原資とする生産者の団体である。1997年の“Meat Board Act”（食肉公社理事会法）によって理事13名のうち、11名は地区別に選挙で選ばれ、2名は政府任命によっている。

レビーは、羊の場合1頭当たり40セント、牛は1頭当たり3ドル60セント、子牛は20セントで屠殺されれば強制的に徴収される。年間のレビーによる収入は2,300万NZドル(約16億円)で、公社の運営費はこのレビーによる収入と預貯金の利息400万ドルを合わせた2,700万NZドルである。

公社が実施する業務には、①海外市場の開発、②市場相談、③研究開発、④生産者への情報提供がある。インタビューに応じた Dr. Allan Frazer (Group Executive Special Project；専務理事を補佐する組織の次長格)らによると、公社は生産者から厳しく評価され

ており、業務が評価されなかった場合は、理事だけでなく、経営幹部も退陣を求められるとのことで、生産者に対するサービスや、消費者協会等と協力して活動の展開等に力を入れているという。

ニュージーランド食品公社によると、

- ニュージーランドで食中毒が発生し、そのニュースが世界中に報道されることによってニュージーランドの食肉のイメージダウンになることを恐れ、このような運動を提案した。

それまで政府や団体が取り組んできたのは加工と流通までで、その後の消費されるまでの過程については何も実施されていないことに気がついたことによる。また、Writers' award も公社が提案し、資金も負担している。

- FZANZ のリスクアセスメントの手続きで食肉に関するパブリックコンサルテーションが実施されれば、それに意見を述べている。政府機関と意見交換をして FSANZ に意見を述べることが多い。

FSANZ の活動には、全体としては満足しているが、会議に経費をかけ過ぎる傾向がある。食肉の安全を確保することは第一であるが、贅肉に相当するところは削減していかなければならない。

- 遺伝子組換え体では、ニュージーランドの食肉は GM フリーということで、評価を得ているので、そのイメージを損なうことはしない。研究室レベルでは知的所有権が関係することから遺伝子組換え体に関する研究、例えば遺伝子組換えの牧草についてはこれからすることもあり得る。この面で成果が出てくる頃には消費者が受け入れるようになっている可能性があるかもしれないと考える。
- 公社では、無料の電話サービス “Meat New Zealand on 0800-647000” を 4 年前に設置した。生産者からの電話が 1 日当たり 200～300 件ある。質問の多くは、ニュースレターに掲載された新技術や情報に関するものである。生産者からの評価はよく、レビーを払っていることの見返りとして実感できるのであろう。また理事会の評価もよい。
- 生産者に対して Field day を全国各地で年間 50 回から 60 回実施している。農場、集会所など様々場所で実施し、技術や経営管理の問題を取り上げている。消費者が参加することはない。

公社では、毎年 6 月に北島ハミルトンで開催される 4 日間の “Fieldays” に参加して

いる。これは、生産者、消費者、流通業者が参加する大がかりなイベントである。これは、国内の市場開発が目的であって、生産者に公社の活動を見てもらうことも重視している。消費者に食肉を PR するいい機会である。

- 研究開発では、生産者のニーズを調査し、レビーを使って食肉に関する研究の実施について研究機関と契約を結び、研究開発を行っているが、内部では実施していない。政府に対しても生産者のニーズを伝え、意見を交換する。公社の研究対象は「食肉」であって、食品安全局には研究者はいるが、研究対象が広範囲で、食肉だけを対象としているのではない。

食品の安全性に関する研究で重視しているのは、低温で成長するバクテリアに関することで、またサルモレラについても関心を持っている。

- 持続的農業を推進する一環として、Low Chemical を公社も政府も推進しており、生産者の関心も高まっている。しかし、これは必要以上の農薬、肥料を使用しないようにする考え方である。一世代前は、土質に関係なく一律の量の肥料を使用していたが、土質と作物を勘案して施肥していこうとするものである。誰でもが出来る技術ではない。

5. ニュージーランド政府におけるアウトプットとアウトカムの考え方

ニュージーランド政府におけるアウトプットとアウトカムの考え方は、「購入協定」(Purchase Agreement)によく現れている。また、ニュージーランドにおける大臣と事務次官との関係を見る上で、重要であるので、概説しておきたい。

ニュージーランドの行政組織制度は、わが国とはかなり異なっている。例えば、農林省 (Ministry of Agriculture and Forestry; MAF) には、事務次官 (Director-General¹¹) がおり、所管業務の運営管理に責任を持っているが、農林省の中には、農業担当大臣¹²、貿易通商担当大臣、バイオセキュリティ担当大臣、林業担当大臣、農村地域担当大臣、食品安全担当大臣がいる。しかし、現在は、Hon Jim Sutton が農業、貿易、バイオセキュリティ、林業、農村地域を担当し、食品安全は、Hon Annete King が担当している。Hon Annete King は、保健大臣でもある。なお、大臣の数も首相を含めて 28 名であり、所管を細分している割には総数はそれほど多くはない。

外部からみると権限が錯綜しているとの印象を受けるが、バイオセキュリティに関する事項は、バイオセキュリティ担当大臣に報告・説明すればよく、食品の安全性問題は食品安全担当大臣に報告・説明すればよいことになっている。アウトカムとアウトプットの関係は、それぞれの所管大臣と協定を結ぶことになる。

ニュージーランド財務省から「購入協定ガイドライン、アウトプット業績測定のための最高の実施例」(Purchase Agreement Guidelines: With Best Practices for Output Performance Measures¹³) が出されている。

それによると、財務省事務次官は、前文で「購入協定における継続的な改善は、民間セクターにおけると同様、パブリックセクターにおいてもよりよい管理に関する情報に対するニーズの増加に対応するために重要である」と述べている。

また、第 1 章の「政府の購入」では、「購入協定は、どのように大臣を助けるか」で次の

¹¹ MAF の Director-General は、Murray Sherwin 氏で、ニュージーランド準備銀行の副総裁から 2001 年 11 月に就任している。次官は、非常に高いポストとされる。

¹² 農業担当大臣は、Vote Minister と呼ばれる。予算編成の単位である農業、通商貿易、バイオセキュリティ等の分野を担当する。これらの大臣と事務次官が購入協定を結ぶ。

¹³ <http://www.treasury.govt.nz/publicsector/pag/>

初版は 1995 年で、2003 年 6 月に改定版が出されている。

ように述べている。

「購入協定を策定するプロセスは、アウトプットレベルにおける政策決定、業績の特定と評価に関する情報を提供することによって大臣の情報ニーズを高める。このプロセスから大臣は、次のことを行うことができる。

- どのアウトプットを購入するかを決定する。アウトプットの記述は、大臣が政府の戦略に合致するとともに、「予算に見合う価値がある」(value for money)と大臣が判断するアウトプットを選択することに役立たなければならない。
- 望ましいアウトプットに対する適正なコスト、量・質の測定方法と基準に合致する。
- 選択できる供給者がいる場合、望ましい供給者を決定する。
- サービスの提供に関するリスクと義務を評価する。
- 決定を記録し、変更する。
- アウトプットの納入を確認する。
- 特定のアウトプットの納入に関して供給者にアカウントビリティを課す。」

また、「購入協定の記載例」では、各購入協定は、次のことを明確にしなければならにとしている。

1 表紙タイトル, 2 目次, 3 購入するアウトプットの概要, 4 協定の当事者, 5 目的・適用範囲, 6 権限と義務, 7 協定期間, 8 改定手続き, 9 サベイランスと報告, 10 解説, 11 支出, 12 報酬と制裁: アウトプット納入状況, 13 署名欄, 14 用語の定義, 15 アウトプットの記述のスケジュール

事務次官に課せられているのは、結ばれた協定によるアウトプットの納入である。このシステムや考え方が2003年時点で変化したという兆候は見られない。しかし、事務サイドにおいても、アウトプットに焦点を合わせた施策や事業の実施ではなく、アウトカムにも焦点を合わせるべきであるとの意見が政府内部に出はじめているといわれ、大きな変化が起こる前兆である可能性がある。「購入協定」システムが確立されて9年が経過したが、見直しの時期に入っているのかもしれない。

(参考) オーストラリア及びニュージーランド訪問機関及び面会者

I. 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)
2. 食品安全情報会議 (Food Safety Information Council)
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)
4. 保健高齢者福祉省 (Food Policy Section ,Health and Ageing)
5. セイフミート (SAFEMEAT)
6. オーストラリア動物衛生会議 (Australian Animal Health Council Limited , AAHC)
7. バイオテクノロジー・オーストラリア (Biotechnology Australia)
8. CSIRO Biotechnology
9. 食品雑貨協会食品科学局 (Food Science Bureau)
10. P J Dawson & Associates

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 27 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)
3. オーストラリア消費者協会 (Australian Consumers' Association ; ACA)

IV. ニュージーランド（ウェリントン）（平成 15 年 7 月 29 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）
Mr. David Wansbrugh
Ms Susanne Main
2. ニュージーランド食品安全局（New Zealand Food Safety Authority ; NZFSA）
Jenny Reid 他
3. フードセイフ・パートナーシップ（Foodsafe Partnership）
Ms Sandra Daly
4. FSANZ ウェリントン事務所（FSANZ Wellington Office）
Dr. Hugh Baber
5. ミート・ニュージーランド（Meat New Zealand）
Dr. Allan Frazer
Mr. Mark Aspin
Mr. Graeme Jarvis
他
6. ニュージーランド消費者協会（Consumers' Institute of New Zealand）
Mr. David Russell
Ms Belinda Allan
Ms Jeanette Parker