

# 健康危機管理事件発生時のリスクコミュニケーションにおける 公的情報および報道内容の格差に関する研究

イ マ ム ラ ト モ ア キ シ モ ダ ト モ ヒ サ オ ダ セ イ イ チ  
今村 知明\*1 下田 智久\*2 小田 清一\*3

**目的** 過去の食品災禍事件における公的情報提供（文字情報）と報道内容の間に発生した情報格差を把握するとともに、その発生原因を分析することで、良好なリスクコミュニケーションの実施に資する。

**方法** O157事件、BSE 事件において、関係行政機関が提供した文字情報と国内主要紙の報道内容と比較し、格差の有無の確認、発生状況を把握・分析し、この原因について考察した。

**結果** O157事件では、厚生省（当時）が中間報告したO157の感染源に関する調査結果について報告書の中で感染源の特定を否定したが、報道の中には「感染源が特定した」との印象を与えるものもあった。BSE 事件では、スクリーニング検査陽性（確定検査では陰性）の検体の発生に関する情報提供について、「偽陽性」と「疑陽性」を混同した報道も散見された。

**結論** 公的情報提供と報道内容の格差は、「事実の捉え方の相違」や「報道機関の表現方法の選択」により発生するものと推測される。これらに起因する情報格差の発生を抑止するためには、関係行政機関が報道関係者と日頃からコミュニケーションを図るとともに、正確な情報伝達や発信情報の一元化を行うための体制の確立が必要である。

**キーワード** 大規模健康被害、健康危機管理、リスクコミュニケーション、報道

## はじめに

健康危機の発生時には、被害状況、発生原因などの情報を、国民に正確に伝達することが重要である。しかし、関係行政機関による情報提供の内容と、これを報道する記事などの内容の間に格差が生じることがあり、場合によって風評へと発展することもある。このような連鎖に入ると、消費者の過剰な買い控えや、それに伴う売上減少、生産者の自殺など、社会・経済において多大な影響が生じる可能性が高まる<sup>1)2)</sup>。

このような事態を回避することは、関係行政機関の大きな課題であり、この方策としてリスクコミュニケーションを的確に行うことが重要

である。特に「行政機関→マスメディア→消費者」の情報伝達では、正しい情報が伝わるように注意を払う必要がある。

本研究は、過去の食品災禍事件において公的に提供された記述情報（文字情報）と報道内容の間に発生した情報格差を把握するとともに、関係行政機関がリスクコミュニケーションを行う際の留意事項を把握することを目的として行った。

## 研 究

近年発生した食品災禍事件のうち、報道機関に多く取り扱われ、国民の関心を集めたO157

\* 1 東京大学医学部附属病院准教授 \* 2 独立行政法人福祉医療機構前理事

\* 3 独立行政法人福祉医療機構理事

表1 O157事件の感染源に関する厚生省（当時）の発表内容と報道内容の比較<sup>3)</sup>

|                     | 厚生省の発表（要旨）                                                                                                                                                                                                                          | 国内主要紙の報道見出し（副見出し）                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 中間報告<br>(1996.8.7)  | 調査結果<br>同一生産施設で生産されたカイワレ大根が納入されている。<br>生産施設への立ち入り検査を実施したが、O157は検出されなかった。<br>老人ホームの食中毒事例で、昼食メニューに使われたカイワレ大根は当該生産施設が卸業者を通じて提供していた。<br>O157のDNAパターン解析を行った結果、堺市と老人ホームの菌が同一の物である可能性が高い。<br>結論<br>カイワレ大根については、原因食材とは断定できないが、その可能性も否定できない。 | 読売：「O157」カイワレ原因か<br>（給食に共通の材料）〔夕刊1面〕<br>朝日：カイワレダイコンの可能性<br>（給食で共通の食材）〔夕刊1面〕<br>毎日：カイワレ大根の可能性も<br>（生産施設を検査へ）〔夕刊1面〕<br>日経：カイワレ大根の疑い<br>（納入業者を調査へ）〔夕刊1面〕<br>産経：感染源はカイワレ大根<br>（厚生省が可能性指摘）〔夕刊1面〕                                                                                |
| 最終報告<br>(1996.9.26) | 調査結果<br>汚染源、汚染経路の特定はできなかった。<br>疑わしい共通の非加熱食材が特定の生産施設のカイワレ大根のみ。<br>生産過程における温度管理の不備により問題が発生する。<br>有症者のO157のDNAパターン的一致。<br>結論<br>詳細な分析結果も含めて総合的に判断すると、原因食材としては特定の生産施設から7日、8日及び9日出荷されたカイワレ大根が最も可能性が高いと考えられる。                             | 読売：カイワレ「95%」クロ<br>（農水省は疑問の声）〔夕刊23面〕<br>朝日：特定のカイワレ疑い濃厚<br>（菌、未検出のまま）〔夕刊1面〕<br>「カイワレ濃厚」のまま集結<br>（犯人扱い、業者ら憤り）〔夕刊27面〕<br>毎日：カイワレ大根が最も可能性が高い<br>（-）〔夕刊1面〕<br>日経：カイワレの可能性高い<br>（原因断定は避ける）〔夕刊1面〕<br>再発防止、大きな課題<br>（汚染過程はいぜん不明）〔夕刊19面〕<br>産経：感染源やはり「カイワレ濃厚」<br>（生産・流通過程で汚染）〔夕刊27面〕 |

事件とBSE事件における関係行政機関が発表した文字情報と国内5大紙（朝日、読売、毎日、産経、日経）の東京版、および東京新聞における報道内容を比較し、関係行政機関による文字情報と報道内容の間に格差が生じた出来事について、その格差の発生状況を把握した。これらの結果をもとに、関係行政機関と新聞報道の間で情報格差が発生した原因について考察した。

## 結 果

### （1）事例分析

#### 1) O157事件（堺市児童集団感染）

##### ① 事件概要

1996年7月13日10時頃に、堺市立堺病院より「7月12日の夜間診療で下痢、血便を主症状とする小学校の患者10名を診察した」との通報が堺市環境保健局衛生部にあった。保健所は、他の医療機関からも同様の情報を入手していたことから、直ちに調査を実施したところ、255名の学童が下痢などを訴えて医療機関を受診していたことが判明した。これを受け、13日15時に同市環境保健局長を本部長とする対策本部を設置し、情報収集、医療体制確保、原因究明などの活動を開始した。

O157に感染した市民などは、8月まで断続

的に発生したが、9月に入り感染は終息した。しかし、最終的に堺市内で約9,500人が感染し、このうち3人が死亡するに至る、大規模な食品災禍事件となった<sup>3)-7)</sup>。

#### ② 情報格差が発生した出来事と契機

O157事件での次に整理する出来事（2事例）では、関係行政機関が提供した文字情報と異なった論調で報じられた。

ア カイワレ大根が感染源である可能性についての中間公表（1996年8月7日）

1996年8月7日、当時の厚生省（現厚生労働省）は、堺市内で発生したO157集団感染について中間報告を発表し、この中でカイワレ大根が感染源である可能性を示唆した。この報告の中で厚生省は、カイワレ大根の納入先、生産施設でのO157検出結果、DNAのパターン解析結果など複数の状況から、カイワレ大根が感染源である可能性について言及するにとどめ、その特定については今後の調査結果を待つことを示した。

これを受け、新聞各社はカイワレ大根が感染源である可能性について、同日の夕刊1面に掲載し報じた。その中には、見出しで「カイワレが感染源である」と言い切り、副見出しで感染源の可能性を追記し、より踏み込んだ印象を与える報道を行った新聞社もあった。

## イ 感染源に関する最終発表（1996年9月26日）

9月26日に、厚生省は、感染源に関する調査結果を最終報告した。この報告では、汚染源・汚染経路の特定はできなかったことを明記した上で、感染源として疑われる非加熱食材を絞り込み、生産過程における問題発生の可能性、有症者から検出されたDNAパターンの検出などの結果から、特定施設で生産されたカイワレ大根が感染源である可能性が高いことを指摘した。これを受け新聞各社は、カイワレ大根が感染源である可能性について、1面や社会面などで報じた。このうち、新聞社によっては、より踏み込んだ印象を読者に与えるような見出しによる報道を行った。

### 1) 司法による判断

業界団体である日本かいわれ協会と第三者の生産農家は、これらの一連の報道による被害に対する損害賠償を国に求める訴訟を東京地裁で起こした。東京地裁は、2001年5月に判決を下し、国の責任を否定した。しかし、東京高裁の控訴審判決（2003年5月）<sup>8)</sup>では、国の賠償責任が認められた。その後の国による上告受理の申し立ても最高裁において不受理の決定（2004年12月）がなされたことで、原因が未確定な段階での公表による風評被害の発生に対する国の賠償責任が確定した。

東京地裁および東京高裁の判決ともに、中間報告、最終報告の公表目的に違法性がないことを認めたものの、東京高裁判決では、その意義を「報道を介することにより、情報の伝達範囲は格段に拡大されるが、それだけのことであり」とし、「カイワレ大根が原因食材との可能性を否定できない」と公表すれば、「（農家が）困難に陥ることが容易に予測できた」、すなわち報道の過熱を予見できたことが違法性の判断理由となっている。これを翻せば、生産農家以外のカイワレ生産農家の被害は、当初の厚生省のもくろみを越えた報道による増幅効果があったことによるものとした上で、このような増幅効果を前提に厚生省は情報公開するべきと最高裁は判断したと言える。

表2 「スクリーニング検査陽性」に関する国内主要紙の報道状況<sup>4)</sup>

|                      | 代表的な報道（見出し）<br>〔報道紙、掲載日〕                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| スクリーニング検査結果の公表に関する報道 | <ul style="list-style-type: none"> <li>厚生省発表せず混乱<br/>〔日経、10/12（金）夕刊〕</li> <li>困惑招いた公表時期<br/>〔日経、10/13（土）朝刊〕</li> <li>狂牛病検査肉骨粉処分、国に異論<br/>〔朝日、10/16（火）朝刊〕</li> <li>確定まで公表せず。<br/>〔朝日、10/17（水）朝刊〕</li> <li>風評被害を回避<br/>〔日経、10/17（水）朝刊〕</li> </ul> |
| 「偽陽性」の事例を「疑陽性」として報道  | <ul style="list-style-type: none"> <li>「シロ」「クロ」どっち<br/>〔毎日、10/12（金）夕刊〕</li> <li>騒ぎ広げる無責任な行政<br/>〔日経、10/13（土）朝刊〕</li> <li>シロ判定も不信残留<br/>〔東京、10/13（土）朝刊〕</li> <li>覆った「2度の陽性」<br/>〔東京、10/13（土）朝刊〕</li> </ul>                                       |

### 2) BSE 事件

#### ① 事件概要

2001年9月10日、国内で初めてBSE感染牛が千葉県で発見された。これを受け、9月12日には、農水省が緊急全戸全頭調査や飼料製造工場への緊急立ち入り検査を開始した。

しかし、この直後（14日）に、農水省が「焼却処理した」と発表したBSE感染牛がレンダリング処理されていた事実が同省より発表され、関係行政機関に批判的な立場を取ったり、不信感を示したりする報道が増加した。また、禁止されていた肉骨粉を使用した農家が多数あった事実が判明するなど、牛関連食品の喫食を不安視する報道が連日なされた。

このような中、10月11日、厚労省が食品衛生検査所職員を対象に実施したスクリーニング検査方法の研修中に、スクリーニング検査陽性の検体を偶然発見した。この結果報告を厚労省から受けた東京都は、翌12日、国内2頭目のBSE感染牛が発見された疑いがあることを公表した。同日、厚労省による確定検査の結果、当該牛は感染しておらず「偽陽性」であったことが判明したが、直前までの報道の余波を受け、関係行政機関の対応を不安視する報道が過熱した。これを契機に、牛肉や乳製品、牛肉由来成分を利用した商品の買い控えが大きく助長され

た。その後もBSE感染牛が相次いで発見されたり、雪印食品の牛肉偽装事件が発覚するなど、牛関連製品に対する不信感が払拭されず、売上低迷が長期化することとなった。

## ② 情報格差が発生した出来事と契機

BSE事件では、職員研修中に判明した「スクリーニング検査陽性」について、関係行政機関が提供した情報と異なる内容が報じられた。前述のとおり、直後に厚労省が「陰性」との確定検査結果を発表したが、関係行政機関の間でスクリーニング検査結果の公表が不統一であったことに加え、スクリーニング検査結果の公表・非公表の判断が覆されたことが影響し、混乱した報道が続いた。

ア スクリーニング検査結果を公表しなかったことに対する批判報道

スクリーニング検査は、検査対象の絞り込みをねらいとした本検査を効率的に行うための事前検査であり、検査結果の確定を目的としていない。このため、スクリーニング検査結果と確定検査結果が異なるケースも多く、このことが消費者などの混乱を招く可能性が高い。ゆえに、スクリーニング検査結果を公表することは必ずしも適切と言えず、厚労省はスクリーニング検査結果を公表しなかった。

しかし、主要紙の多くは、公表を控えたことを理由に批判的な報道を行ったり、関係行政機関の連携不足やスクリーニング検査結果が確定検査で覆ったことを不安視する報道を行った。

その後、スクリーニング検査で陽性反応をした検体は、確定検査において最終的に「陰性」と確定し、「偽陽性」(false positive: 陽性を装った陰性)であったことが判明したが、陰性が確定したあともスクリーニング検査陽性のことを「疑陽性」(pseudopositive: 陽性と陰性の境界領域にあるもの)という用語を使い報道したり、スクリーニング検査そのものを確定検査と誤解し、「狂牛病と確認された牛」と報じている例もあった。このような混同した報道は、当該牛の陰性確定後も続き、厚労省がスクリーニング検査陽性を公表しない方針を再度示した時点においても散見され、牛関連製品に対する

消費者などの不安感を助長したものと推測される。

## 考 察

O157事件、BSE事件で発生した関係行政機関と報道機関の間における主な情報格差を整理すると、次の2つの類型に分けられる。以下では、これらの格差が生じる要因について、前章の事例分析の結果を参考に考察する。

### (1) 事実の捉え方の違いにより発生する格差

関係行政機関と報道機関の間で事実の捉え方が異なり、双方が提供する情報の内容に格差が生じる。

#### 1) 事実認識の違い

BSE事件のように専門性が高い事件が報道される場合、一般的な読者や視聴者に分かるような表現に置き換えられて報道されることが多い。この過程で、報道機関において事実の理解が不十分であったり、類似概念と混同したりする事態が生じると、関係行政機関が認識する事実と異なった内容で報道される可能性がある。例えば、BSE事件では、たんぱく質(異常プリオン)が病原体であるという新事実を分かりやすく伝えるために、「異常プリオンにより伝染する」といった報道がなされた。プリオンは普通のたんぱく質であることから、この表現は正確さを欠くため、通常は「伝達する」との用語を用いる。これを分かりやすくするために「伝染する」との表現を用いて報道したと類推するが、あたかも伝染病のようなイメージを与える結果となっている。

特に、新しい事実や専門性の高い事実では置き換えが行われやすいことから、これらに係る情報を提供する際には、前述の要素(専門性の高さ、類似概念の有無)に配慮する必要があると考えられる。

#### 2) 事実の簡略化

新たな事実、常識では理解できない事実が発生した場合、報道機関は既存の知識や常識を援用し、一般的な読者や視聴者でも理解できるよ

う簡略的に報じることがある。この簡略化の過程で、不適切な用語が使われたり、説明が不足する事態が生じ、事実が実態と異なった内容で報じられることがある。例えばスクリーニング検査で陽性だったものが確定検査で陰性になった事例では、これを「疑陽性」として簡略化して報道されたケースがあった。この簡略化は意味が全く変わってくる。公的公表についても「疑陽性」であれば確定検査を待たずに公表すべきであるが、スクリーニング検査で陽性のものは公的公表すべきではない。それはスクリーニング検査が確定検査を行うための絞り込み検査であることから、感度を上げるために多くの陰性を含むよう設定されているのが常識である。それが大量の「偽陽性」が生じ、風評被害の土壌となるからである。ただし、報道時点では事実が明確でない場合もあることから、必ずしも報道機関に起因した問題と言えないケースもある。

## (2) 報道機関が提供する情報の表現方法の違いにより発生する格差

報道機関が、関係行政機関が提供する情報について、報道機関のねらいや紙面・時間などの制約から情報を取捨選択し報道することで、関係行政機関の認識と異なる内容で報じられる。

### 1) 世論に受け容れられやすい表現の選択

報道機関は、読者や視聴者の関心をひくため、見出しを中心に、世論に受け容れられやすい表現を用いて報道することが多い。関係行政機関が提供する情報にかかわる報道もこの例外ではない。O157事件では、旧厚生省の調査結果にかかわる報道の中で、感染源を特定していないにもかかわらず、感染源をカイワレ大根とほぼ断定した見出しが掲載された。この背景にはできるだけ分かりやすく報道したいとの報道機関の意図があったものと推測されるが、結果として報告書と報道の表現には格差が出ている。

### 2) 内容の単純化

報道機関は、報道内容をより分かりやすくするため、事実を単純化して報道することがある。例えば、読者や視聴者にとって分かりやすい内

容とするため関係者を「善・悪」に二分し、関係を単純化して報道する例などが挙げられる。O157事件の「スクリーニング検査陽性」の公表直後の報道でみられた『『シロ』『クロ』どっち』といった見出しは、この一例である。このような傾向は、短時間での報道が求められるテレビのニュース報道で顕著である。健康危機発生時には、情報が未確定な段階から情報提供を求められることから、可能な限り分かりやすい枠組みで問題を提示することが必要であると考えられる。

## 結 論

関係行政機関と報道機関の間で発生する情報格差の発生要因は、報道機関による場合もある。しかし、関係行政機関も対応を改善したり、報道機関への働き掛けを工夫することで、情報格差が発生する可能性を低減できる。現時点で想定される対策を以下に示す。

### (1) 報道関係者との日頃からのコミュニケーション

2004年1月、79年ぶりに山口県で発生した鳥インフルエンザ(H5N1)事件では、O157事件やBSE事件と比べ、各報道機関が冷静に対応し、報道の過熱化が回避された。この背景には、関係行政機関と報道関係者が定期的に情報交換を行ってきた経緯があった。

健康危機の管理にかかわる技術行政を理解するためには、専門的な知識が必要とされる。健康危機の発生時に、関係行政機関と報道関係者の間で事実認識の相違が発生しないように、日頃からこれらの知識を共有しておくことが重要である。このため、マスコミとの定例ミーティングや記者会見、デスクや編集委員との勉強会を開催するなど、報道関係者と日頃からコミュニケーションを図るよう努めることが望ましい。

### (2) 正確な情報伝達

関係行政機関が提供した情報が、意図した内容のとおり読者や視聴者に報じられるためには、

まず報道記者や報道機関内部（編集者など）に正確に伝わることが重要である。このため、記者発表など一次情報を提供する場面において、専門用語への注釈の付記、用語集の添付など、報道関係者にとってもわかりやすい情報提供に努めることが望ましい。

### （3）発信情報の一元化

健康危機の発生時には、その管理に組織内の複数部局、複数行政機関がかかわることになる。BSE 事件における「スクリーニング検査陽性」の公表の取り扱いで混乱した例にみるとおり、関係行政機関から提供される情報が統一され、相互に齟齬（そご）が発生しないことが重要である。このため、関係行政機関の間で報道機関に提供する情報を共有するとともに、情報広報室や広報官を設置し、報道機関との窓口を一元化することが望ましい。

### 謝辞

本研究は平成17年度厚生労働科学研究費補助金がん予防など健康科学総合研究事業「地域における健康危機情報の伝達、管理及び活用に関する研究」の一部である。

### 文 献

- 1) 下田智久，門脇謙，今村知明，他．地域における健康危機情報の伝達，管理及び活用に関する研究．厚生労働省科学研究費補助金 健康科学総合研究事

業 平成16年度 総括・分担研究報告書．2005．

- 2) 今村知明．わが国における過去の大規模健康被害に関する主要事例分析．厚生指標 2006；53(1)：7-14．
- 3) 堺市学童集団下痢症対策本部．堺市学童集団下痢症報告書（腸管出血性大腸菌O157による集団食中毒の概要）．1997．
- 4) Yukioka H, Kurita S. Escherichia coli O157 infection disaster in Japan, 1996. European Journal of Emergency Medicine 1997；4：165．
- 5) Takeda Y. Enterohaemorrhagic Escherichia coli. World Health Statistics Quarterly-Rapport Trimestriel de Statistiques Sanitaires Mondiales 1997；50：74-80．
- 6) Mermin JH, Griffin PM. Public health in crisis: outbreaks of Escherichia coli O157:H7 infections in Japan. American Journal of Epidemiology 1999；150：797-803．
- 7) Michino H, Araki K, Minami S, et al. Massive outbreak of Escherichia coli O157: H7 infection in schoolchildren in Sakai City, Japan, associated with consumption of white radish sprouts. American Journal of Epidemiology 1999；150：787-96．
- 8) 東京高裁判決（平成13年（ネ）第3067号）
- 9) 小田清一，門脇謙，今村知明，他．地域における健康危機情報の伝達，管理及び活用に関する研究．厚生労働省科学研究費補助金 健康科学総合研究事業 平成17年度 総括・分担研究報告書．2006．