

神奈川県

自治総合研究センター

平成12年度部局共同研究チーム報告書

自治体のリスクコミュニケーション

2001（平成13）年3月

ま え が き

神奈川県自治総合研究センターでは、自治体行政の諸課題にかかわる研究事業を実施していますが、その一つとして、部局からの要請等に基づき、当面する県政の諸課題に対して、直接施策に反映させることを目的とした部局共同研究チームによる研究活動を行っています。

この部局共同研究チームは、研究テーマに関連のある部局から推薦を受けた部局研究員と、当センターの研究員を中心に構成され、必要に応じて市町村や団体の職員にも参画していただくこととしています。また、各研究員は、それぞれの所属と当センターの兼務職員として、所属での業務を遂行しながら、原則として週1回、1年間にわたり研究を進めています。

本報告書は、平成12年度の部局共同研究チームによる「自治体のリスクコミュニケーション」に関する調査研究の成果をまとめたものです。

「リスクコミュニケーション」という言葉は、我が国ではまだ耳慣れない言葉ですが、米国では既に1980年代から注目され、社会に生起する様々なリスク問題の解決のための有効な手法として活用されています。また、我が国でも、リスクコミュニケーションの促進を視野に入れ、その活用を期待した制度とされる「特定化学物質の環境への排出量の把握及び管理の改善の促進に関する法律」(PRT法)が2001(平成13)年度から施行されることになり、今後は、このリスクコミュニケーションの手法が、化学物質問題だけではなく他のリスク問題を取り扱う自治体、企業、各種団体で大いに注目されることになると思われます。

本報告書では、まず、このリスクコミュニケーションという手法を正しく理解するために、リスクマネジメントとの関係及びリスクコミュニケーションの意義や手法を紹介しました(第1章、第2章)。そのうえで、自治体の現場にとってリスクコミュニケーションがなぜ求められるのかを、一般的な意義の考察、調査・ヒアリング結果の分析、具体的事例から明らかにしました(第3章)。さらに、これらの課題をふまえた上での自治体実務の改革のための考え方と提言を試みました(第4章)。

この報告書が、自治体のリスクマネジメント及びリスクコミュニケーションの進展の一助となれば幸いです。

本研究を進めるにあたっては、多くの団体・企業・県民の皆様から、お忙しい中貴重な時間を割いていただきヒアリング調査にご協力いただきました。また、(前)日本化学工業協会部長代理 大歳幸男様、慶應義塾大学商学部 吉川肇子助教授をはじめ多くの方に貴重なご助言とご指導をいただきました。この場をお借りして深く感謝申し上げます。

2001(平成12)年3月

神奈川県自治総合研究センター

所 長 須 藤 道 也

目 次

	ページ
報告書の概要	3
序章 研究の目的	13
第1章 リスクマネジメントとリスクコミュニケーション	15
第1節 リスクとは何か	15
第2節 リスクマネジメント概論	20
第2章 リスクコミュニケーションが目指すもの	28
第1節 リスクコミュニケーションの意義	28
第2節 リスクコミュニケーションの手法と技術	36
第3章 自治体のリスクコミュニケーション	43
第1節 自治体とリスクコミュニケーション	43
第2節 本県のリスクコミュニケーションの現状と課題	53
第3節 リスクコミュニケーションに係る具体的事例	80
第4節 化学物質対策と自治体のリスクコミュニケーション	113
第4章 今後本県が取るべき基本的な考え方	127
第1節 本県が目指すべきリスクコミュニケーションのあり方	127
第2節 リスクコミュニケーションの具体的な進め方(提言)	136
第3節 提言等に対する市民との意見交換結果	151
第4節 残された課題	155
資料編	
1 庁内アンケート『自治体のリスクコミュニケーション』に関する 実態等調査集計結果	159
2 関係団体等ヒアリング概要	165
3 リスクコミュニケーションの7つの基本原則(米国環境保護庁/全文訳)	184
4 リスクコミュニケーションマニュアル(案)	188

この研究の目的は

科学技術の発展した今日の高度産業社会において、人々の「環境」、「健康」、「安全」への危険性（リスク）と、その管理に対して関心が高まっている。

このような中で、リスクマネジメントの重要な手法の一つとして、リスクに関心を持ったり影響を受ける可能性のある市民と情報を共有する過程に注目する「リスクコミュニケーション」という考え方の重要性が指摘されるようになってきている。

自治体は、市民の生命の安全や健康等に関する情報の送り手として重要な役割を果たしており、今後、リスクコミュニケーションの効果的な手法による的確な情報伝達や、個人では回避できないリスクの問題について社会的合意を得る努力が、一層求められるようになっていくと考えられる。

そこで、本研究では、神奈川県における災害・重大事故や環境面等でのリスク（市民の健康や身体に障害をもたらす可能性のあるリスクに限定する。）の管理に資するため、市民と行政等との間での双方向的な情報の流れと信頼関係を創出し、リスク情報に対する市民のニーズ等に配慮しながら効果的にリスクコミュニケーションを進めていくための方法について考える。

第1章 リスクマネジメントとリスクコミュニケーション」では

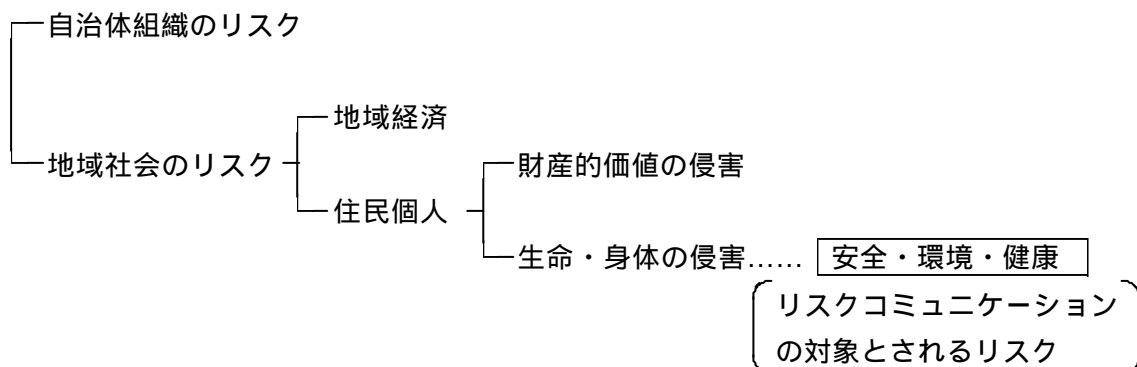
現代社会には、様々なリスクが生じている。とりわけ、その中でも、安全・環境・健康に関するリスク問題は大きな比重を占める。

リスクコミュニケーションは、こうしたリスク問題の回避と低減を目指して取り組まれる対策（リスクマネジメント）の一つの手法であり、市民のリスク認知を出発点として、市民との情報交換と対話を重視する問題解決の手法である。

専門家と非専門家とのリスク認知の違い

専門家の「リスク」の定義	リスク = 被害の重大性 × 生起確率
一般の人々のリスクのイメージ	{ 恐ろしさ, 未知性, 災害規模 }

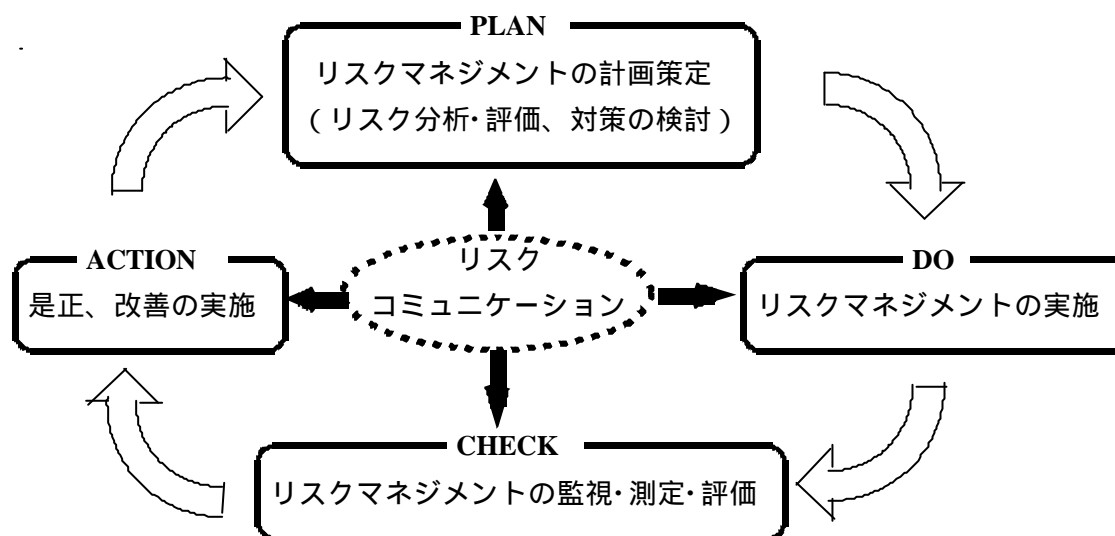
自治体が対象としているリスク



安全・環境、健康に関するリスク分類

大分類	具体的なリスク（例）	
災害	自然災害	地震、火山噴火、風水害、土砂災害 等
	人為的災害	火災、交通事故、危険物等の爆発・漏洩 等
環境	オゾンホール（フロン）、地球温暖化（二酸化炭素）、大気汚染、水質汚濁、化学物質、ごみ処理（不法投棄・ダイオキシン等）、騒音 等	
高度な科学技術	原子力施設、遺伝子組み換え技術	
健康・医療	感染症、喫煙、原因不明の疾病 等	
消費生活用品	食中毒、水道水、住宅による健康被害（シックハウス症候群、アレルギー等）、住宅の構造の安全（耐震、防火性能等）、大衆薬、化粧品 等	

リスクマネジメントとリスク・コミュニケーションの関係（自治体の場合）

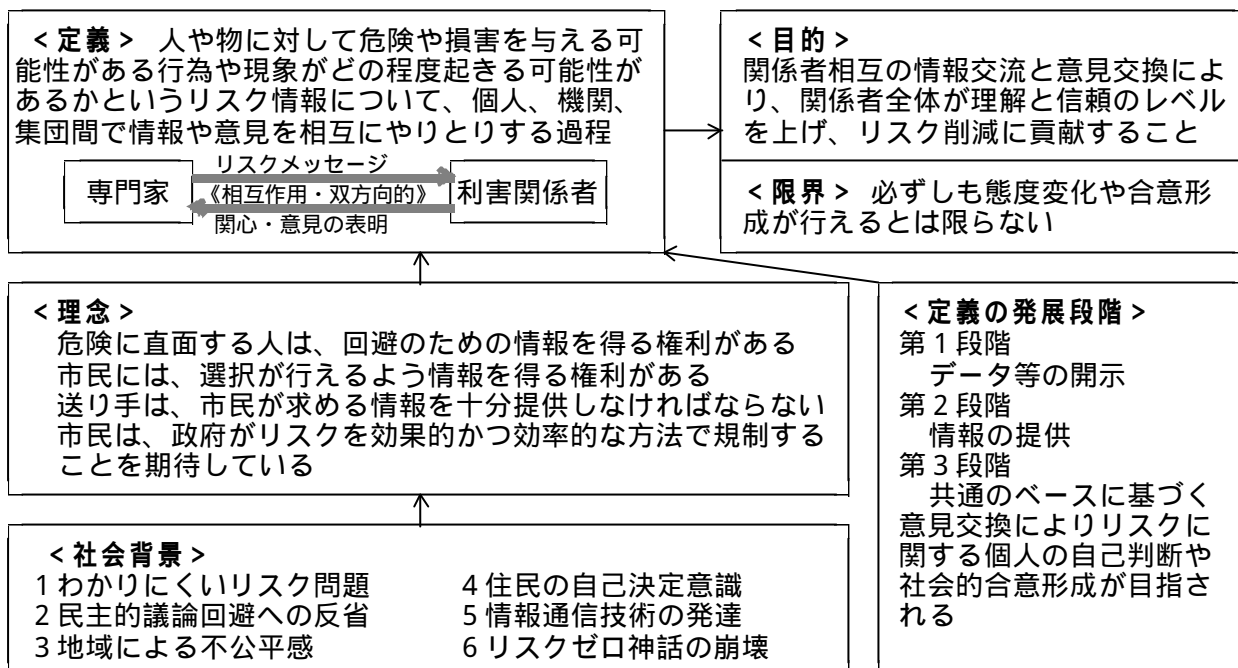


「第2章 リスクコミュニケーションが目指すもの」では

リスクコミュニケーションの目指すものは、リスクの削減に他ならないが、そのためになぜリスク問題についての情報や意見を相互にやりとりする過程（リスクコミュニケーション）を重要視するのかを十分理解する必要がある。

また、リスクコミュニケーションに取り組むに当たり、心理学の知見から、その手法と技術を学ぶ必要がある。

リスクコミュニケーションが指すもの



リスクコミュニケーションの手法と技術

- < 一般の人々のリスク認知の偏り >**
- ・出来事の記憶しやすさや想像のしやすさに影響を受けやすい。
 - ・単にリスクがあることを指摘するだけでは、人々は必要以上に恐怖を感じることもある。
 - ・人の強固な信念は、容易に変え難い。
 - ・考え方や意見がはっきりしない段階では、リスク情報の表現の仕方を変えるだけで、リスクの感じ方を変えることができる。
 - ・同じリスクを表現する場合、否定的表現よりも肯定的表現の選択肢の方が好まれる。
 - ・既に持っている情報と新しい情報との間で矛盾があると、自分に都合が悪い情報を割り引いて考えがちである。
- < 説得理論の研究から >**
- ・利便性とリスクを併せて伝えるコミュニケーションの方が、今日の社会では効果が高い場合が多い。
 - ・既に持っている考え方に反論を受けた経験があると、容易には意見が変わらなくなる。
 - ・一つのリスク回避行動を強制するよりも、いくつかの選択肢を示して選んでもらう方が、抵抗が少なく受け入れられやすい。
- < 送り手の組織の問題 >**
- ・集団での討議は、個人の意志決定の場合よりも冒険的な選択肢が選ばれやすい。
 - ・集団になると、一人一人の時よりもその努力に手抜きが起きることがある。
- < 信頼と公平の問題 >**
- ・信頼性が向上するためには、専門性、誠実さ、透明さの3つの要素が重要である。
 - ・意思決定に参加できること、決定に発言の機会があることなどが、公正感を高める。
 - ・人々が自分の利益や都合だけを考えて行動し、結果的に社会的に望ましくない状態が生まれてしまう現象に対しては、人々の協力行動を高める方法を工夫しなければならない。
- < リスクの社会的増幅 >**
- ・事故等の社会的影響が広がるのは、人々が求める情報を十分かつ迅速に提供しない送り手の側に原因がある。

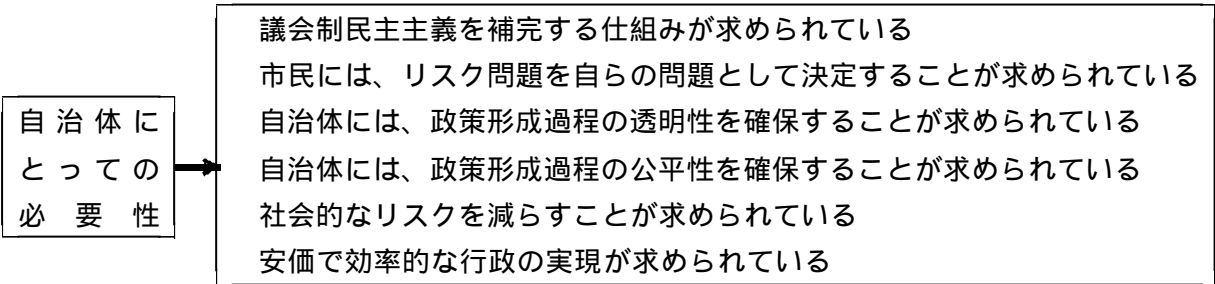
「第3章 自治体のリスクコミュニケーション」では

自治体がリスクコミュニケーションを進める必要性は、議会制民主主義を補完するシステムが求められていること、市民のリスク問題に関する自己決定の要請に応える必要があること等、6つの要因が契機となっており、自治体の持つ多様な立場をふまえ導入を図るべきである。

また、本県のリスクコミュニケーションの現状を分析すると、情報の送り手である県と情報の受け手である市民との間には「情報の満足度」に関するコミュニケーションギャップが存在し、それが市民の不安や不満を引き起こしているといえる（4つの課題に分析）。

なお、我が国では、リスクコミュニケーションを進めた具体的事例はまだ少ないが、10の具体的事例、化学物質問題に関する取組が参考になる。

自治体におけるリスクコミュニケーションの必要性



自治体の持つ立場の多様性（3つの立場）

自治体の持つ立場の多様性	<table border="1" style="border-collapse: collapse; width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">立 場</th> <th style="text-align: center;">例</th> <th style="text-align: center;">求められる役割</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="padding: 5px;">自らが事業者の立場に立つ場合</td> <td style="padding: 5px;">公共事業実施 施設建設</td> <td style="padding: 5px;">事業の計画段階から利害関係者に情報を開示、直接対話の場の開設</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">地域の仲介者としての立場</td> <td style="padding: 5px;">企業施設の建設 安全協定の締結</td> <td style="padding: 5px;">当該リスク問題に関する利害関係者間の情報交換等の調整役</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">地域の管理者の立場</td> <td style="padding: 5px;">環境汚染物質の規制、食品の安全性評価</td> <td style="padding: 5px;">単なる調整役を超えた、当該リスクそのものに対する判定者</td> </tr> </tbody> </table>	立 場	例	求められる役割	自らが事業者の立場に立つ場合	公共事業実施 施設建設	事業の計画段階から利害関係者に情報を開示、直接対話の場の開設	地域の仲介者としての立場	企業施設の建設 安全協定の締結	当該リスク問題に関する利害関係者間の情報交換等の調整役	地域の管理者の立場	環境汚染物質の規制、食品の安全性評価	単なる調整役を超えた、当該リスクそのものに対する判定者
立 場	例	求められる役割											
自らが事業者の立場に立つ場合	公共事業実施 施設建設	事業の計画段階から利害関係者に情報を開示、直接対話の場の開設											
地域の仲介者としての立場	企業施設の建設 安全協定の締結	当該リスク問題に関する利害関係者間の情報交換等の調整役											
地域の管理者の立場	環境汚染物質の規制、食品の安全性評価	単なる調整役を超えた、当該リスクそのものに対する判定者											

リスクコミュニケーションの現状と課題

< 本県職員の意識 >
 - 庁内アンケート調査から -

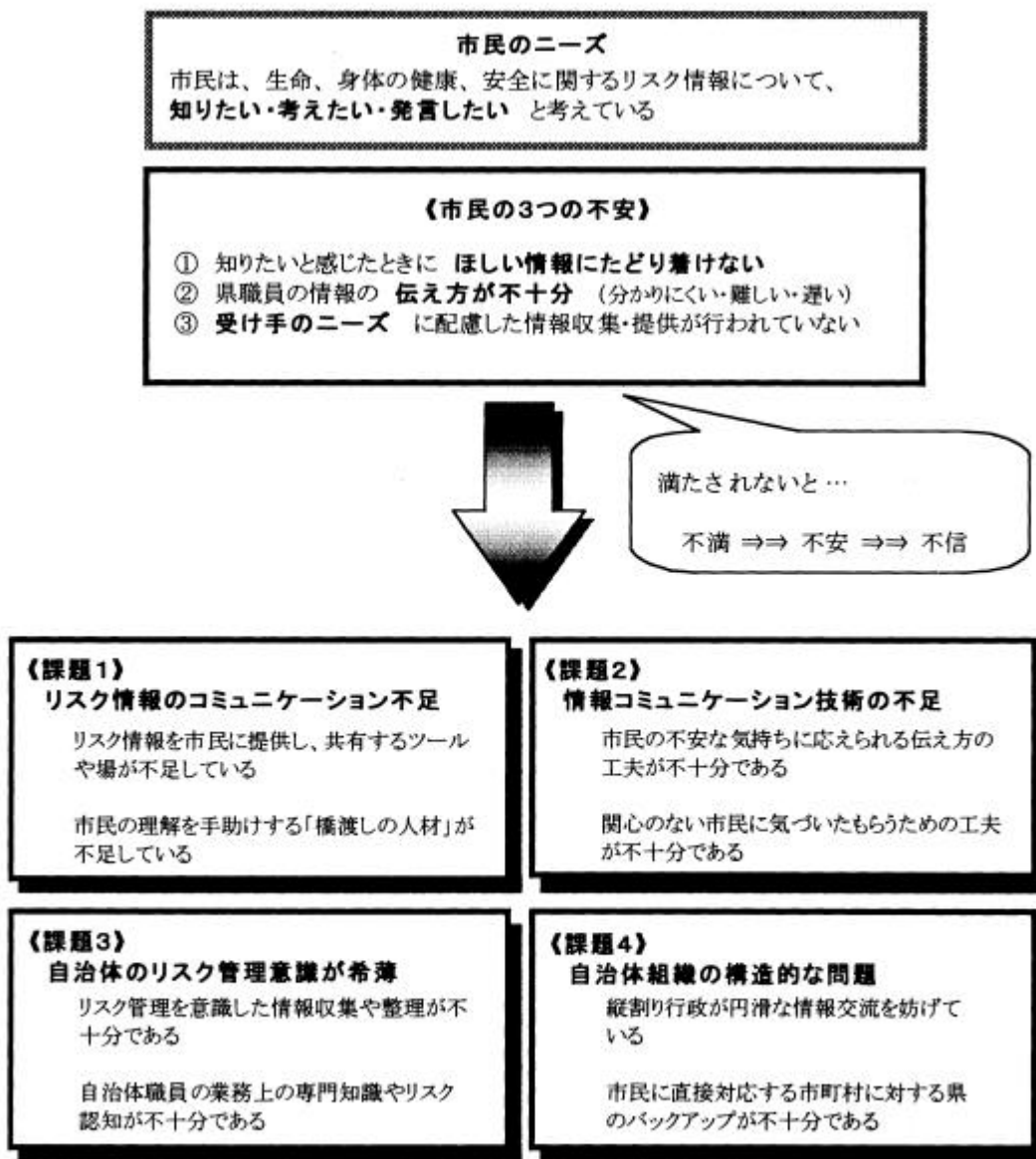
- ・ 情報提供は良好に行われている
- ・ 説明会は良好に行われているが「手応え」は感じられない
- ・ 利害関係者との良好な関係を目指しているが、一方的な説明になりやすい ETC.

< 市民の意見 > - 団体等ヒアリング調査から -

- ・ 望む情報が得られない
- ・ 意見表明をしても処理経過が見えない
- ・ 各種説明会では既知の情報が中心で不安な気持ちにできていない
- ・ 職員のコミュニケーション意識が希薄
- ・ 組織の縦割りが情報入手の障害
- ・ 積極的に現場に出向き県民と情報交換を ETC.

リスクコミュニケーションの4つの課題

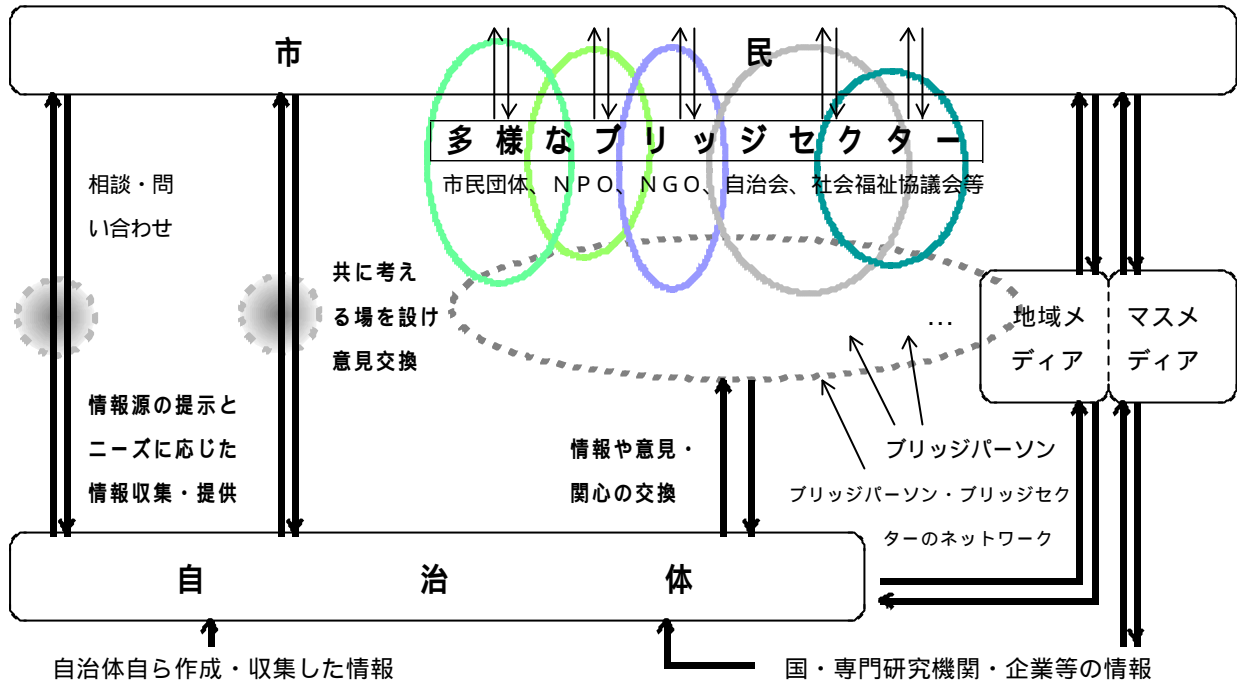
問題の本質は、「情報の満足度に関する県と市民との間のコミュニケーションギャップ」



第4章「今後本県が取るべき基本的な考え方」では

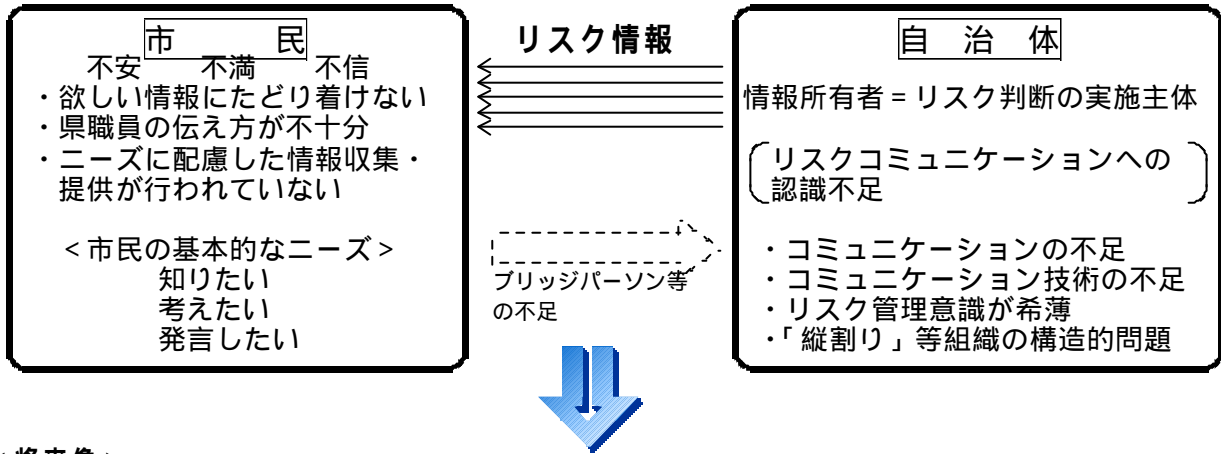
リスクコミュニケーションを具体的に進めるに当たっては、市民と自治体職員との間で、対等なパートナーシップの関係を作ることが必要である。その上で、市民と行政との間のコミュニケーションギャップとしてあげたそれぞれの課題ごとに、自治体として改善策を講じる必要がある。本研究では、それを7つの提言として示した。

本県が目指すべきリスクコミュニケーションのあり方（多様な意見交換の「場」のイメージ）

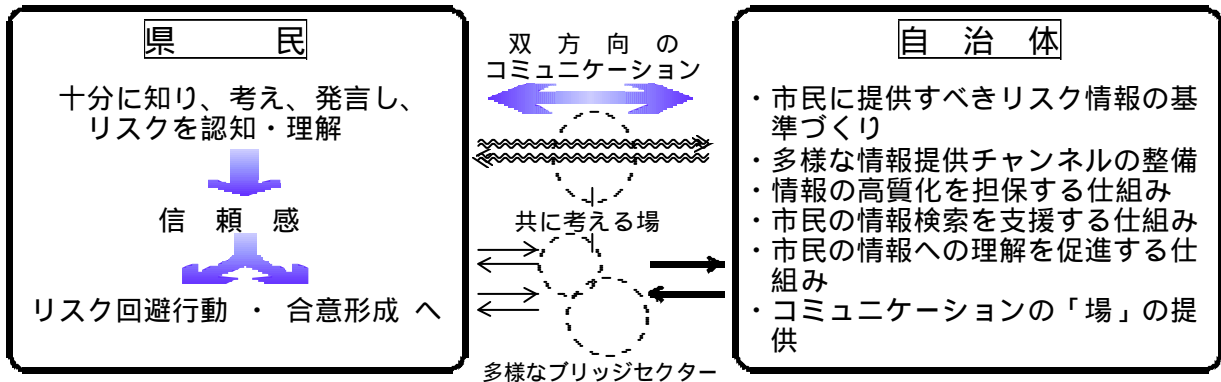


本県が目指すべきリスクコミュニケーションのあり方（現状と将来像のイメージ）

< 現 状 >



< 将来像 >



リスクコミュニケーションの具体的な進め方（提言）

提言1 市民からの相談等に対応したリスク情報の提供体制の整備

市民から寄せられる相談や質問に内包される「不安な気持ち」を、初めに相談を受けたところでくみ取り、相談者が望む情報が得られるようにするため、3つの視点から情報提供体制を整備する。

全庁的体制・・・・・・・・・・リスクコミュニケーション推進組織の整備等
リスク情報所管課ごとの体制・・・・・・・・リスクコミュニケーション推進委員会及び
リスク情報提供主任の設置
市町村との連携体制・・・・・・・・・・リスク情報のデータベース化

提言2 新たな意見交換の場の設定

リスク問題、特に社会的選択の必要なリスクについて、市民と企業・自治体等による新たな意見交換の場を行政が自ら設定したり、企業・市民等が設ける場合に専門職員を派遣するなど支援し、リスクコミュニケーションの機会の充実を図る。

提言3 情報の橋渡し役となる団体・個人との連携及び意見交換等の推進

自治体が市民とリスクに関する情報や意見・関心の交換を進めるために、その橋渡し役となる中間団体・個人（「ブリッジセクター」・「ブリッジパーソン」）の成長を促し、パートナーシップの仕組みの中で連携を進める。

提言4 説明会等でリスクコミュニケーションの推進（促進）役となる人材の育成

自治体職員や民間の意欲ある人材に対して、社会的合意が必要な場面でのリスクコミュニケーションを円滑に実施するための促進役の人材や、リスクコミュニケーションに際して自治体内部のコーディネートを行うことのできる職員を育成する。

提言5 既存広報媒体を通じて行うリスク情報提供や意見交換方法の改善

ヒアリング等で意見が多数寄せられた「県のたより」及び本県機関が作成・提供している「インターネットホームページ」の2つの媒体について、“関心を持った県民等が自発的に情報を検索して入手できるメディア”と位置づけ、情報提供の質と量を充実させる。

提言6 リスク情報に関する説明会等の充実や効果的な開催のための評価制度の導入

説得的コミュニケーションに終始することが多かった説明会を、主催者と参加者の相互理解を促進する場へステップアップさせるため、説明会をルール化する。

リスクコミュニケーションマニュアル等の作成
チェックリストによる開催前後の自己評価の実施
アンケートによる参加者満足度調査の実施
自己評価及び参加者満足度調査の結果の公表

提言7 リスクコミュニケーションに関する職員研修の実施

本県職員がリスクコミュニケーションの必要性と有用性を認識し、職務階層毎に求められる役割に応じて日常業務の中でこれを実践するための知識と能力を身につけ、住民の立場で考える訓練を職員研修として実施する。

序章 研究の目的

1 リスクへの関心の高まり

科学技術の発展した今日の高度産業社会において、人々の「環境」、「健康」、「安全」への危険性（リスク）と、その管理に対して関心が高まっている。

リスクの問題には、まだ科学的な解明が不十分など不確実な要素がつきまとい、専門家と一般の人々との間のリスク認知に隔たりがあるなど難しい問題があるが、ひとたび対応を誤ると風評を生むなど被害を拡大することが多い。

このため、リスク専門家の提供する情報（リスク情報）の取り扱いの問題については、リスク管理者の立場にある企業や行政の関係者から大きな関心が寄せられるようになっている。

このような中で、リスクに関心を持ったり影響を受ける可能性のある市民と情報を共有する過程に注目する「リスクコミュニケーション」という考え方の重要性が指摘されるようになっている。

2 自治体とリスクコミュニケーション

リスクコミュニケーションとは、人や物に対して危険や損害を与える可能性がある行為や現象が、どの程度起きる可能性があるかというリスク情報について、個人、機関、集団間で情報や意見を相互にやりとりする過程であると説明されている（1989年の米国研究審議会による定義、（注1））。

自治体は、2000（平成12）年の地方分権一括法の施行や介護保険制度の導入等により大きな転換期を迎えており、地域社会の諸課題に対してより自主性を持った、市民との対話と協力に基づいた地域づくりの推進が求められている。このような中で、自治体には、リスクコミュニケーションの効果的な手法による的確な情報伝達や、個人では回避できないリスクの問題について社会的合意を得る努力が、今後一層求められるようになると考えられる。

一般的に自治体を初めとする行政職員は、情報を「正確に、公平に伝える」ことに関心の重点を向けがちであるが、リスクの問題について本当に市民の理解を深めるためには、これだけでは不十分である。情報の科学的・技術的な正確性と完全性は、送り手の信用のための一条件ではあるが、情報を受け取った市民がそれをどのように解釈するかは、また別次元の問題である。後述するように、情報の信頼性は受け手の情報源に対する信頼度に左右され（第2章、p.39参照）また、科学技術の問題については公平な情報源として信頼できる専門家は一人もいないとまで言われるのである（注2）。リスクの問題について知るほど、市民の中には「何が正確で何が公平かを決めるのは、行政ではなく、情報を受け取った市民自身だ。」という考え方が広がっていくで

（注1）林・関沢監訳『リスクコミュニケーション』化学工業日報社、1997、p.25。なお、米国研究審議会（National Research Council）は、米国科学アカデミーにより1916年に設立された、連邦政府の科学技術政策について諮問を受ける、民間の非営利団体である。

（注2）林・関沢監訳前掲書、p.27

あろう。

安全で安心な地域社会を創造していくためには、市民と自治体等との適切な協力が不可欠であり、このため自治体には、リスクコミュニケーションに関する基本的な知識を踏まえた上で、市民の見方や関心事に十分配慮し、市民との情報の共有化と信頼関係の構築を目標にコミュニケーションを図るという姿勢が求められているのである。

3 研究の目的と方法

本研究では、神奈川県（以下「本県」という。）における災害・重大事故や環境面等でのリスク（市民に身体的障害をもたらす可能性のあるリスクに限定する。）の管理に資するため、市民と行政等との間での双方向的な情報の流れと信頼関係を創出し、リスク情報に対する市民のニーズ等に配慮しながら効果的にリスクコミュニケーションを進めていくための方法を考察する。

研究に当たっては、次の5点を意図し、結果をこの報告書として取りまとめた。

1 リスクに関する基礎的な理論と知識

リスクやリスクマネジメントについて	【第1章】	p. 15
リスクコミュニケーションについて	【第2章】	p. 28

2 自治体自治体におけるリスクコミュニケーションの現状と課題

自治体にとってのリスクコミュニケーションの必要性	【第3章第1節】	p. 43
行政と市民とのコミュニケーションギャップ～調査結果と課題	【第3章第2節】	p. 53
調査結果のデータ	【資料編1・2】	p.159

3 今後のコミュニケーションの促進に役立つ取組事例

リスクコミュニケーションに係わる具体的事例	【第3章第3節】	p. 80
化学物質対策と自治体のリスクコミュニケーション	【第3章第4節】	p.113

4 本県が目指すべきリスクコミュニケーションのあり方と提言

リスクコミュニケーションマニュアル（案）	【第4章第1・2節】	p.127
	【資料編4】	p.188

5 リスクコミュニケーションの進め方のモデルの提示

提案に対する市民との意見交換結果	【第4章第3節】	p.151
------------------	----------	-------

第1章 リスクマネジメントとリスクコミュニケーション

第1節 リスクとは何か

1 現代社会とリスク

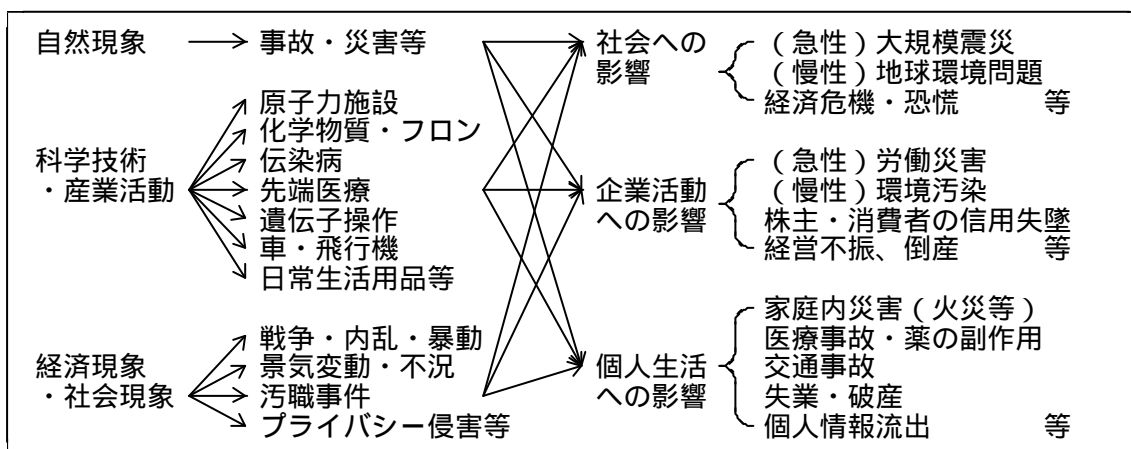
現代社会に生活する我々の周囲には、様々なリスクが広がっており、好むと好まざるとにかかわらず、そのリスクが実際のハザード（人又は物に対して危害を及ぼす恐れある行為又は現象（注1））として現われ、個人的又は社会的にその影響を受ける可能性がある。

リスクには、地震、台風、火山噴火などの自然現象に基づくもの、原子力施設の事故、工場や廃棄物処分場周辺の水質・土壌汚染等の環境問題、遺伝子組み替え技術等の産業活動・科学技術の進歩に起因するもの、景気変動、不況等の経済環境に起因するもの、戦争、犯罪、暴動など社会現象に起因するものなど、原因別に様々なリスクがある。また、それぞれのリスクは相互に関係し合っており、時として二次災害や複合災害を引き起こすこともある。

さらに、リスクを受ける対象が、病気や事故など個人に関するもの、労働災害、環境汚染、経営不振など企業活動に関するもの、社会全体と様々なレベルがあり、回避方法も変化する。

東海村の（株）JCO臨界事故などによる原子力分野の安全神話崩壊に象徴されるとおり、「事故は起きない」、「リスクはない」という説明は、人々に対して説得力を失ってきている。現代では、リスクがあることを前提として、どうしたらリスクを減らせるのか、社会・個人がどのようにリスクと付き合うかについて、社会的に考えていくことが必要になっているといえよう。

図1-1-1 リスク発生源の相互関連のイメージ（研究チームで作成）



(注1) National Research Council編、林・関沢監訳『リスクコミュニケーション』、化学日報社、1997、p.364

2 リスクの定義とその認知

リスク問題の専門家や化学企業のリスク管理の実務者等の中で使われている、客観的・専門的定義では、リスクは、人、物、環境等に与える被害が「どのくらい重大であるか」と、それが「どの程度の確率で起こるか」という二つの要素の積として表されている（式1、注2）。

$$\text{リスク} = \text{被害の重大性(ハザード)} \times \text{発生(生起)確率} \quad \dots\dots\dots (式1)$$

この専門的な定義を具体的に、例えば日本という広い範囲で起こりうる自然災害についていうと、次のとおりである。

マグニチュード8クラス以上の地震は、一度発生すると死者数千人以上の大きな被害が発生するが、発生確率は概ね10年に1度程度の発生であり、さらに地域的に見ればそれに遭遇する確率の平均はかなり低い。一方、台風の発生は年間約30個程度であり、そのうち3個程度が上陸しており、被害規模はマグニチュード8の地震に比べれば小さいが、それに遭遇する可能性は高い。この二つの自然災害の発生確率と被害想定を計算すれば、リスクの比較ができることになる。

しかし、非専門家である一般の人々は、台風も怖い、その発生時期や場所がより予測しにくい地震を怖いと感じやすく、また、台風よりも地震の方がリスクが高いと感じやすいのである。もっとも、台風と地震とのリスク比較は、住居が台風の通過位置にあるか、活断層やプレートのもぐり込みの場所に近いか等により、地域的にかなりの差がある。

このようにリスクの感じ方、つまり、リスク認知は、専門家と非専門家（一般の人々）の間では相違があるのである。この相違の要因として、非専門家（一般の人々）は、リスクを客観的にハザードの大きさと発生確率の「積」と考えるのではなく、ハザードの「恐ろしさ」、被害・発生確率の「未知性」、「災害規模」（地域の広がりや、死者数等）という3つの要素が判断に非常に影響を与えているからだとされている（注3）。そこで、一般の人々が抱くリスクのイメージを（式2）のように表してみた。

$$\text{リスク} = \{(\text{恐ろしさ}), (\text{未知性}), (\text{災害規模})\} \quad \dots\dots\dots (式2)$$

したがって、リスク認知には非常に個人差があり、同じリスクでも過大にイメージする人もいれば、逆に過小にイメージする人もいるのである（表1-1-1参照）。

表1-1-1 一般の人々のリスク認知の特徴

	高いと思う	リスク認知	低いと思う
恐ろしさ因子	制御不能 致命的 将来の世代に影響がある 不公平に受ける 受動的		制御可能 治療可能 将来の世代への影響は少ない 公平に受ける 能動的
未知数因子	観測不可能 結果が現れるのに時間がかかる 科学的に未解明 新しいリスク		観測可能 すぐに結果が現れる 科学的に解明済み 古くからあるリスク

出典：岡本 浩一『リスク心理学入門』、サイエンス社、1992、p.29 (Slovicの研究成果による)より一部抜粋

(注2) 吉川 肇子『リスクとつきあう』、有斐閣選書、2000、p.40

(注3) 岡本 浩一『リスク心理学入門』サイエンス社、1992、p.29に、Slovicの研究成果として引用されている。

表1-1-1より言えることは、科学的に未だ十分解明されていないリスクや、ハザードが遺伝的に世代をまたがって影響を与える可能性があるリスク、たとえば、化学物質、環境ホルモン、ダイオキシン問題などは、一般の人々は専門家よりも高く認知しやすいということである。これとは逆に、発生原因は分かっており、ある程度制御が可能であると考えられがちな自動車事故などは、発生確率が高くて一般の人々はリスクは低いと考えがちである。

表1-1-2は、専門家と一般の人々との間のリスク認知の相違を、それぞれのグループに様々なリスクに順位を付けてもらうことによって比較して示したものである。

表1-1-2 様々なグループのリスク認知の比較

リスク事項	統計に基づく推定	学 生	放射線関係者	リスク評価専門家
喫煙	1	10	6	8
アルコール飲料	2	20	21	19
自動車	3	4	5	3
オートバイ	4	3	3	2
自転車	5	27	24	20
大規模建設	6	6	12	5
X線	7	9	14	28
鉄道	8	24	26	17
水泳	9	29	29	18
農薬	10	13	15	14
登山	11	16	17	9
外科手術	12	8	14	13
電気	13	22	28	27
商業航空機	14	12	13	7
銃	15	2	1	1
消防活動	16	14	11	11
自家用飛行機	17	5	9	4
抗生物質	18	7	12	12
狩猟	19	15	10	10
警察活動	20	11	8	6
電動芝刈り機	21	23	22	27
家庭用電気器具	22	30	30	29
原子力	23	1	4	22
ワクチン接種	24	21	20	16
避妊薬	25	17	19	21
フットボール	26	28	25	15
スキー	27	26	23	23
食品保存料	28	18	16	25
食品用色素	29	19	18	26
スプレー缶	30	25	27	30

出典：Kanda,R.,Kobayashi,S.and Kanda,J.:Risk perception of industrial and social events among general education course students at a Japanese university,日本リスク研究学会誌、8-2,p.128-134(1997)

大切なことは、一般の人々のリスク認知が正しいかどうかということではなく、そのリスク認知の特徴を知り、必要としている情報を伝えなければ、一般の人々のリスク認知や行動を変えることはできないことを、リスク情報を伝える側の専門家が認識することである。

なお、一般の人々のリスク認知の特徴については、第2章第2節で整理する(p.36参照)。

3 リスクにはどのようなものがあるか

(1) ベネフィットによる分類

リスクは、その発生原因である事象の背景に恩恵、有益なもの（ベネフィット）を含んでいる場合が多いが、自然災害などベネフィットを含んでいないもの、手術など具体的な選択の仕方によってベネフィット自体も変化する可能性があるものもあり、この視点から分類することができる。

表1-1-3 ベネフィットによるリスクの分類

ベネフィットなし	自然災害、犯罪
ベネフィットが変化するもの	手術、経営方針
ベネフィットあり	自動車、抗生物質、X線

（研究チームで作成）

(2) リスクの性格による分類

リスクは、その瞬間的な又はある一定程度の期間の発生確率は1ではないが、長い期間を考えると必ず発生すると考えるべきものと、現在の科学的知見ではそもそも発生するかどうか不確定なものに分類することもできる。

表1-1-4 リスクの性格による分類

発生が不確定なリスク （起こらないかもしれない）	遺伝子組み換え食品による影響、地球温暖化、未解明な化学物質の影響など
いつかは発生するリスク （発生すると考えるべきリスク）	地震、火山噴火、台風など自然災害事故、リコール、欠陥商品、不祥事など

（研究チームで作成）

(3) リスクへの対応単位による分類

リスクを回避するという視点から考えると、リスクの受け手がどのように対応するのかに着目した分類ができる。

個人ではリスク回避が不可能であり、とるべき行動を社会全体で決定し、社会として回避行動を起こす必要のあるものと、基本的には個人がリスク情報を吟味しその利害を判断して日常生活の中で回避行動をとることによってリスクの発生を回避することができるものに分類することができる（表2-1-3、p.34参照）。

(4) 地方自治体が対象としているリスク

地方自治体が対象としているリスクは広範にわたり、大きくは、地域社会のリスクと行政組織そのもののリスクに2分することができる。

地域社会のリスクとしては、住民個人の身体の安全、環境、健康、財産等のほか、地域経済（不況、地域中核企業の倒産等）のリスクがある。

行政組織そのもののリスクとしては、民間企業等の組織経営とほぼ同様であり、職員の不正行為、個人情報漏出、政策や投資の失敗、事故・災害に伴う組織機能不全等がある。

研究チームとしては、自治体が対象としている地域社会のリスクのうち、一般の人々のリスク認知に対して心理面で特に配慮が必要なリスクとして、安全、環境、健康に関するリスクに限定して考えてみることにした。なお、本報告書で「リスク」という用語は、特に断りのない限り、この3つの分野のリスクを指して使っている。

そこで、この大きく3つの分野のリスクを、これまでの分類を参考に、大きく「災害」、「生活環境」、「高度な科学技術」、「健康・疾病」、「消費生活用製品」の5つの分類に分け、具体的なリスクの例を次のとおり整理してみた。

表1-1-5 安全、環境、健康に関するリスク分類

大分類	具体的なリスク例	
災害	自然災害	地震、火山噴火、風水害、土砂災害等
	人為的災害	火災、交通事故、危険物等の爆発・漏洩等
環境	オゾンホール（フロン）、地球温暖化（二酸化炭素）、大気汚染、水質汚濁、化学物質、ごみ処理（不法投棄・ダイオキシン等）、騒音等	
高度な科学技術	原子力施設、遺伝子組み換え技術	
健康・医療	感染症、喫煙、原因不明の疾病等	
消費生活用品	食中毒、水道水、住宅による健康被害（シックハウス症候群、アレルギー等）、住宅の構造の安全（耐震、防火性能等）、大衆薬、化粧品等	

（研究チームで作成）

第 2 節 リスクマネジメント概論

1 一般的な組織のリスクマネジメント

一般的にリスクマネジメントとは、リスクの回避と低減を図るために取り組まれる、主として被害（ハザード）が発生する前の、予防的・事前的な一連の対策をいう。このリスクマネジメントには、リスクを明らかにすること（リスクアセスメント）、リスク自体を減らしあるいは回避する対策を計画、決定、実行すること（リスクコントロール＝リスク管理・リスク対策）、関係者間の相互理解を進めることによる問題の改善（リスクコミュニケーション）の大きく3つの手段が採られる（注1）。

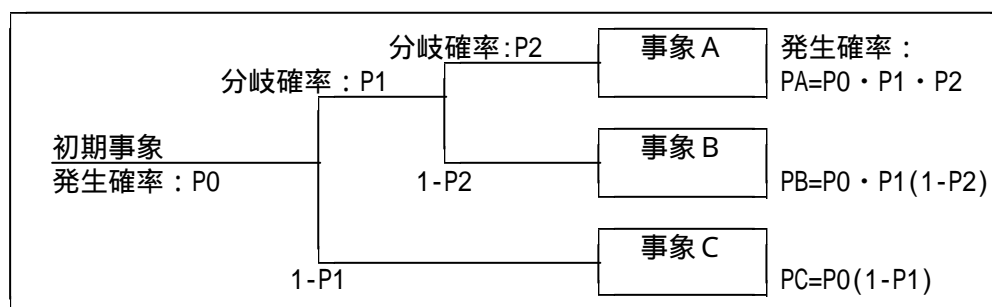
(1) リスクアセスメント

リスクマネジメントのためには、対象とする事象のリスク自体を調査・分析する必要があり、リスクアセスメントと呼ばれる。リスクアセスメントの主な関心は、前節の式1（p.16）に示したように、対象とする事象の被害の重大性（ハザード）と発生（生起）確率を求めることである。

リスクの定量的な解析手法は、各種の手法が提案されているが、その一つとして、原子力施設やコンビナート施設で行われているイベントツリー解析（Event Tree Analysis : E T A）という手法がある。これは、災害の発端となった事象を出発点として、それが拡大していく過程を各種防災設備や対策の成否、火災や爆発といった現象の発生の有無によって、枝分かれ式に展開していく図を作成することによって分析する手法で、初期の事象の発生確率や枝分かれする確率を与えることによって最終的に発生する事象の発生確率を算出することができる。この方法で解析すると、災害拡大のシナリオが解析されるので、対策を考える場合に拡大の流れの中で検討できる長所がある。

また、E T Aとは逆にフォールトツリー（F T）といって、失敗事象を頂点にその事象が発生する要因を次々と図式展開していく方法もある。

図1-2-1 イベントツリーの概念図（研究チームで作成）



（注1）リスクマネジメント及びそれに関連する用語については、安全工学、化学、経営、金融等の分野等により定義や使われ方が若干異なるので注意が必要である。ここでは、2000年3月に公表された「リスクマネジメントシステム」JIS原案（事務局：（財）日本規格協会、<http://www.jsa.or.jp/managmnt/c2/risk.htm>）を参考に、自治体のリスクマネジメントがシステムとして十分ではない現状を踏まえて整理を試みた。

なお、化学工業会の用語辞典によると、ここでいうリスクマネジメントとはほぼ同じ意味で「リスクアナリシス」という言葉が、リスクコントロールと同義で「リスクマネジメント」という言葉が使われている。

(2) リスクコントロール

リスクコントロール（リスク管理・リスク対策）とは、リスクに対処するための方針を計画・決定し実行することである。リスクコントロールには、さらに、リスク原因となるものを取り除くことによるリスク回避、発生確率の低減、発生するハザードの低減の3つの方法がある（注2）。

ア リスク回避

リスクを発生させる原因をなくすることができればリスクも発生しないので、そのような方法が可能か、可能な場合の技術的・経済的な可能性を検討することもマネジメントの一つである。

具体的には、例えば各種添加物の使用禁止による健康ハザードの回避、フロンの使用中止による環境ハザードの回避、化石燃料をクリーンエネルギーに代替していくことによる環境ハザードの回避等である。

イ リスク発生確率の低減

リスクの発生源をなくすことができない場合には、リスクが発生する確率の低減が可能かどうかを検討する。

具体的には、製造業における安全装置の多重化（フルプルーフ、フェイルセーフ）による事故リスクの低減、体力づくりにより抵抗力をつけるなどによる感染症リスクの低減、放射能汚染事故に対するヨード剤配布による被爆リスクの低減などである。

ウ ハザードの低減

自然災害のように回避不可能でかつ発生確率そのものは低減できないリスクに対しては、「いつかは必ず起きる」ことを前提に、発生した場合のハザード自体を低減させる対策が必要である。

具体的には、構造物の耐震化による被害程度の低減、防潮堤の築堤高を上げることによる津波被害の低減、シートベルト着用による自動車事故発生時における負傷程度の低減等である。

(3) リスクコミュニケーション

前述したように、一般の人々のリスク認知は、専門家としてリスクマネジメントに携わっている研究者や企業、行政等とのリスク認知とは隔たりがある。このリスク認知のギャップが主な原因になって、個人が回避行動をとる方が良いとされるリスクに対しても適切な回避行動に結びつかなかったり（例：たばこ）、リスクを発生させる事象に社会全体としてはベネフィットがあると説明されても、地域住民としてはリスクの受容を拒否して対立が生じたり（例：原子力発電所や廃棄物処分場の建設問題）する。

（注2）リスクマネジメントシステムJIS原案では、この(2)に対応する用語として「リスクマネジメント」が使われているが、本来「マネジメント」は日本語の「経営管理」に相当し、実施後の評価と経営責任者による点検・改善を前提にした概念であるので、ここでは日本語の「管理」に相当する「コントロール」を充てた。自治体で「対策に取り組む」という場合には、単に施策の執行、すなわちリスク対策の策定・実行の部分だけを指すことが多く、執行後の事業評価とそのフィードバックが必ずしも前提とされていない実態があるためである。

このような問題を改善するためには、一般の人々と専門家とが互いにリスクに対する考え方のギャップを認めて理解し合い、社会、経済、政治的に受容される適切な資源の配分的手段や制度の様々な代替案を社会全体で検討して選択を進めていく必要があり、また、実際にこのような場面は増えている。

この方法が、リスクコミュニケーションと言われるものである。リスクマネジメントの中でも、このリスクコミュニケーションの重要性は、情報公開や個人責任が当たり前になってきた現代社会において、避けては通れない、むしろ積極的に利用することが必要になってきた考え方である。具体的なリスクコミュニケーションの内容については第2章以下で詳述する。

2 自治体のリスクマネジメント

自治体は、各リスクの特性やリスク発生源との関係に応じて、様々な形でマネジメントを行ってきた。自治体は、従来、リスクが現実のものになるかもしれないという前提に立って施策や市民への説明を行ってきたとは言い難い。しかし、最近様々な分野で変化が生じてきており、リスクを前提として市民への情報提供や市民との意見交換をどのように進めていくべきかが問われ始めている。

(1) 環境対策

高度成長期に社会問題化した水俣病、イタイイタイ病や、本県では川崎ぜんそく等、一連の公害病の発生は、環境汚染物質等の発生源としてある程度事業所を特定することができ、また、被害も目に見えるとといったように、問題を比較的単純な図式に整理することができた。このような公害問題に対して、行政はハザードとの因果関係が明確な有害物質等を排出段階で規制するとともに、事業所への立入検査、改善指導等によりその解決に努めてきた。

これに対し、最近の環境問題は、ごみ問題や自動車交通問題等に代表される都市・生活型公害や、地球環境問題のように、「被害者」と「加害者」を明確に分けることができず、環境への影響が空間的に広がり、次の世代への影響も懸念されるなど、性質が変化してきた。因果関係が複雑で、直接的な利害関係が希薄なことから、一般的な関心は高まるが、自分自身の問題としては認識されにくいのが特徴である。

このような環境問題の質的变化に対しては、従来のような直接規制では対応できず、市場メカニズムを通じて解決を図る経済的手段（環境税、補助金、排出権取引－各国間で汚染物質の総排出量を決めた上でそれを各国に配分する合意により排出規制を行う手法－等）や、企業・市民の自発性に基づく取組（公害協定、環境マネジメントシステムの導入、エコラベル、環境家計簿等）など、多様な手段が開発され、本県でも環境基本計画に基づき様々な取組や検討を行っている。

また、情報の収集・加工・伝達が容易・安価になってきたことを背景に、環境情報を公開し利害関係者間で情報共有のためのコミュニケーションを図ることが重視されるようになってきており、本県でも化学物質対策等を中心に、具体的な進め方について検討を進めている（第3章第4節、p.113参照）。

(2) 医薬品の安全対策

医薬品は、言うまでもなく疾病の予防、治療に有効である反面、ほとんどの場合、人体にとって好ましくない副作用を伴うというリスクを持っている。

サリドマイド事件や非加熱血液凝固因子製剤によるエイズの感染症事件等の薬害問題の教訓は、医薬品による健康被害の再発をいかに防止するかということをも基調とした安全対策の強化につながり、我が国では次のような安全対策をとっている。

第1は、医薬品として承認する前の段階で、毒性や副作用等について企業から精密かつ客観的な資料を提出させその安全性を慎重にチェックすることであり、第2は、承認までの段階では予想できなかった副作用が承認後に判明したときに、これをいち早くキャッチして、使用上の注意の改訂等被害を未然に防ぐ措置を早急に講ずることである。承認前の臨床試験は限られた病院、限られた範囲の人を対象として行われるものであり、市販された後で広く様々な状態の人に使用される場合に、承認の時点では予測し得なかった副作用が発現することは避けられない。それゆえ、医薬品の安全性を確保するためには、市販後において副作用をフォローアップすることが不可欠となっている。

また、医薬品が適正に使用されるためには、必要な医薬品情報が医療の現場に迅速かつ的確に提供され活用されることが必要である。市販後の副作用情報はもとより、高齢者、妊婦、小児など特殊な患者に対する情報、多剤併用や長期使用に関する情報を収集し、必要な情報を医薬関係者に伝達することが極めて重要であり、患者一人一人に対する的確な情報提供が求められている。

さらに、世界的な情報公開の流れの中で、患者の知る権利、利益・福祉を尊重するインフォームドコンセント（知らされた上での同意）の定着化による患者本位の医療の実現が目指されている。

このようなことから、医薬関係者と患者との間での医薬品情報の交換のための双方向的なコミュニケーションは、今後ますます必要とされる。本県においても、医薬品の安全対策の一環として医薬品の適正使用を推進するため、医薬品情報の収集・提供について県が取り組むべき施策を検討している。

(3) 原子力対策

日本の総発電量の3～4割を担っている原子力発電は、便利で快適な生活を支えるエネルギーというベネフィットの側面とともに、原子力災害というリスクも抱えている。一昔前までは、原子力発電は「事故は起こり得ない」ことを前提とした説得が立地地域の住民に対して行われてきたが、スリーマイル島事故、チェルノブイリ事故、さらに国内における原子力関連施設における度重なる事故の発生により、国民の間に原子力政策に対する不安、不信が拡大した。

原子力発電施設の安全対策は多重化されており、専門家の立場からは現時点においても安全であるとの説明がされている。一方、1999（平成11）年9月30日に発生した茨城県東海村のウラン加工施設で発生した臨界事故は、安全確保を大前提に原子力エネルギー政策を進めてきた国にとっては、極めて重大な事故となった。その原因も工程違反の積み重ねによるものであり（注3）、

（注3）岡本 浩一『無責任の構造』、PHP選書、2001、p.20～56

最先端技術を応用したエネルギー技術としては、大変お粗末なものであった。

この事故の発生により、国内では初めて災害対策基本法に基づき地方自治体が避難指示、勧告を実施した。この避難対策実施についても、安全が前提となっていた原子力施設のうち核燃料加工施設が防災対象施設となっていなかったため、事前に避難計画もなく混乱が起きた。

その後、事故対応の教訓として、迅速な初動体制、国と地方自治体との有機的連携、原因者である原子力事業者の責務の明確化の必要性が明らかになったため、1999年12月に「原子力災害対策特別措置法」が制定され、翌2000年4月に施行された。本県は、地域防災計画にそれまで放射性物質災害対策を位置づけていたが、更に原子力災害対策を充実・強化するために、地域防災計画の修正作業に着手している。原子力については、そのハザードが甚大であるため、リスクを減らすための対策としては、国、事業者が努力するとともに、いったん事故が発生した場合（クライシス）の対応を地方自治体としてあらかじめ計画・準備する必要が生じてきたからである。

また、「原子力発電を続けるかどうかは民主主義の原則により決定することであるが、専門家の説明不足により一般の人々に理解が行き渡らず、原子力技術が利用できなくなるのは良くない」という考え方が原子力の専門家にも広がってきており、原子力発電所立地（予定）地域以外でも原子力技術の有用性や安全対策に関する情報を積極的に伝える方向に国の方針も転換してきている。

(4) 自然災害対策

自然災害対策は、特殊なものを除いてリスク発生源の除去やハザードの低減がしにくいものである。さらに、リスクの受け手は、個人のことでもあれば社会全体に及ぶこともあり、地域住民、企業、行政が相互に協力して問題に対処していく必要がある。

自然災害対策の流れは、まずリスクアセスメントとして災害想定を実施するところから始まる。例えば、河川における数十年に1回発生する洪水の浸水予測地図の作成、切迫性のある地震の被害想定調査、構造物の耐風、耐震規定を設定するための各種研究調査などである。

次に、発生するハザードの低減のための対策を行うが、これはハード対策が中心に行われてきている。例えば、堤防の整備、都市下水整備、構造物の耐震化、延焼遮断帯の整備、液状化対策としての地盤改良等である。

また、行政の対策には限界があるので、市民自らの対策、すなわち「日ごろからの備え」について普及啓発を行っている。住居の点検、耐震化、地域の危険個所の周知、非常持ち出し袋の準備などである。しかし、自然災害対策については、一般の人々のリスク認知の特徴としては、自分は大丈夫と考え反応が鈍くなる傾向があるとされる。市民自らの回避行動を促すためには、行政側にも正直に情報を伝える意思及びリスクコミュニケーションの技術に関する知識が必要である（注4）。

ハード対策によるハザード低減対策については多くの時間と財源が必要であることから、本県では、自然災害の危険性を事前に積極的に開示することにより市民自ら自然災害を回避してもらうことを目標に「アボイド行政」を展開してきた（第3章第3節事例1、p.81参照）。最近、国

(注4) 吉川 肇子『リスク・コミュニケーション』福村出版、1999、p.92～99

においても、土砂災害についてリスクのある区域をあらかじめ明らかにし新規住宅等の立地抑制を行うことを規定した「土砂災害防止法」(2001(平成13)年4月1日施行)が制定されたり、都市水害対策についてハザードマップ等により市民に情報提供を行うことなどが提言されている(河川審議会中間答申「流域での対応を含む効果的な治水のあり方について」2000(平成12)年12月19日)。このような流れをふまえ、直接に市民と接する自治体での具体的なリスクコミュニケーションの進め方について、検討が必要になってきている。

3 「危機管理」と「リスクマネジメント」

近年、自治体の危機管理に対する関心が高まっており、しばしば「リスクマネジメント」と「危機管理」が混用されている場合が見られるので、ここでは本論を少し離れ、その本来の意味について整理したい。

リスクマネジメントは、主にハザードが発生する前の予防対策・事前対策である。

これに対して危機管理は、英語では「クライシスマネジメント」という概念に対応する。クライシスマネジメントとは、主にハザードの発生直前から実際に発生してしまった後にかけての、ハザード発生源たる企業や行政(マネジメントの責任機関となった場合も含む)が、組織や社会的価値への影響やダメージを最小に押さえて危機を脱するために行う、ハザード自体への対処も含めた一連のマネジメント活動のことである。

具体的に、原子力災害対策を例にとると、原子力施設の耐震化や安全装置の多重化、さらに平常時における社員教育、地域住民への広報などはリスクマネジメントの対象分野であるが、事故発生時における二次被害防止のための避難対策、ヨウ素剤の配布、放射性物質の洗浄、医療救護対策などはクライシスマネジメントの対象分野である。

また、クライシスマネジメントの概念の中には、起きてしまった事故・事象等自体への対応の外に、迅速、適切な判断に基づく初期対応によって影響の社会的な波及を最小限に押さえることを目的とした、インフォメーション的な要素の大きい広報活動(「クライシスコミュニケーション」)の重要性が強調される(注5)。これは、迅速、的確に情報が提供されなかった場合に、事故の対応への社会的批判や責任追求が高まり、企業であれば経営不振や倒産、行政であれば長の政治責任や損害賠償請求訴訟等、組織の危機を連鎖的に引き起こす可能性があるからである。

クライシスコミュニケーションには、発生してしまったハザードへの対応方法と二次被害の防止のための情報を提供することにより、市民の不安を低減したり、マスコミ等による批判を未然に防ぐ組織防衛的な要素がある。しかし、情報の一方的な供給だけではなく、一般の人々の関心や感情に注意して情報を収集し、人々のニーズに応じた情報を提供することも、隠れたリスクを発見して回避・低減するアプローチとして非常に重要である。

地方自治体が扱う危機管理の場面でもクライシスコミュニケーションは重要であり、うわさやメディアによる不安の増幅等(第2章第2節、p.41 参照)人々の心理状態に配慮して、また、ハザードに暴露された市民を目前にして、自治体が何を伝えるべきかが問われる。リスクコミュニケーションの理念や手法はクライシスコミュニケーションの場面でも十分応用できるものであ

(注5)(参考文献)東京商工会議所『クライシスコミュニケーション』、2000

り、今後具体的な方法を検討していく必要がある。

表1-2-1 リスクとクライシスのマネジメント比較(原子力施設の例による)(研究チームで作成)

	リスクマネジメント	クライシスマネジメント
	予 防 対 策	事 前 対 策 事 後 対 策
目 的	リスクの回避・低減 (確率の低減、ハザードの低減等)	ハザード拡大の回避 二次ハザードの励起防止
内 容 (具 体 例)	施設の耐震化 安全施設・装置の多重化 社員教育、備蓄、地域住民への広報	避難対策 ヨウ素剤の配布 放射性物質の洗浄、医療救護対策
情 報 提 供	「リスクコミュニケーション」 情報の双方向のやりとり 情報共有と信頼関係の構築を強調 時間をかけられる	「クライシスコミュニケーション」 どちらかといえば一方向でインフォメーション的要素が大きい 時間をかけられない 迅速・的確な情報公表が重要
リスク 認 知	平常のリスク認知 {(恐ろしさ),(未知性),(災害規模)}	非常時の異常心理状態でのリスク認知 うわさ、メディアによる不安の増幅 等

4 自治体のリスクマネジメントにおけるリスクコミュニケーションの位置づけ

リスクマネジメントの過程では、専門家が行ったリスク研究やリスク分析の結果に基づいて、企業や国・自治体などのリスク管理者が、リスクアセスメントや具体的なリスクコントロールの方法の選択を行い、それを実行している。

このリスクマネジメントの過程を専門家任せにせずに、自ら問題を考え行動する意思を持った人々、すなわち市民が関与することによって、社会全体でリスク評価やリスクマネジメントの方針を選択し、リスクの回避、低減を進めていこうという考え方が、第2章以下に述べるリスクコミュニケーションである。

本節2(p.22以下参照)で見たとおり、今後、自治体においても、各政策分野で関係者の積極的なコミュニケーションにより地域社会が抱えるリスク問題の解決をめざすというアプローチからの施策展開が重要になってくると考えられる。

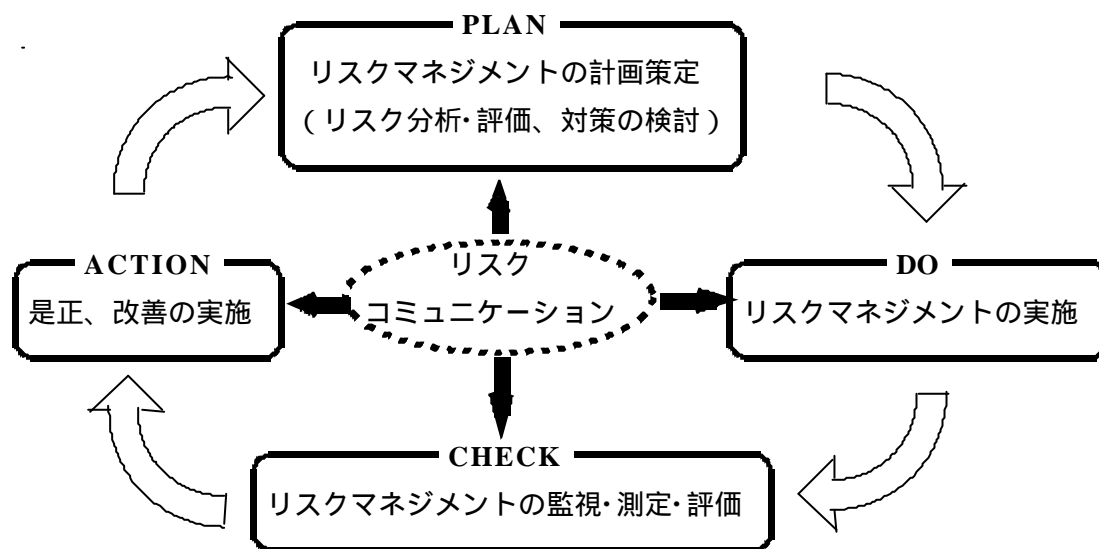
マネジメントの手法としてP D C A (施策の形成<Plan> 執行<Do> 評価<Check> 改善策の次期への反映<Action>)サイクルという考え方が知られるようになってきている。このサイクル

は、リスクマネジメントについても該当し(注6)、また、リスクコミュニケーションは、リスクマネジメントの各段階に働きかけて、リスクマネジメントプロセスが有効に機能するための必須の要素であるとされている(注7)。

自治体でも、政策評価や環境マネジメントシステム等として、このPDCAサイクルの考え方を取り入れ、政策をマネジメントする試みが急速に広がっている。この考え方を、自治体の行う地域社会のリスクマネジメントにあてはめて整理したものが(図1-2-1)である。

企業等と比較した場合の自治体のリスクマネジメントの特色としては、議会制民主主義のルールにより、「是正と次期への改善」の段階で、自治体の最高経営責任者である首長と議会・外部監査機関等との間でのコミュニケーションが制度的に要求されている点である。このように、自治体では、民主主義の当然の要請として、リスクマネジメントの各プロセスで市民に対して情報が公表され、一定のルールの中で市民が意見や関心を伝えたりチェックする方法が確保されているべきであると言える(自治体におけるリスクコミュニケーションの具体的な必要性については第3章第1節に述べる。p.43以下参照)。

図1-2-1 リスクマネジメントとリスク・コミュニケーションの関係(自治体の場合)
(研究チームで作成)



(注6) リスクマネジメントシステムJIS原案(<http://www.jsa.or.jp/managmnt/c2/risk.htm>)による。

(注7) 池田 三郎「化学物質のリスク管理とリスクコミュニケーション」(社)日本化学会、『化学と工業』、vol.50、no.4、1997

第2章 リスクコミュニケーションが目指すもの

第1節 リスクコミュニケーションの意義

1 社会的背景

前章で見たとおり、リスクコミュニケーションはリスクマネジメントの各段階に働きかけ、それが効果的に機能するために不可欠な手法の一つになってきている。第2章では、リスクコミュニケーションについての基礎的な知識を整理する。まず、この新しい手法が市民・専門家の両者から必要とされてきている社会的背景を整理してみる。

(1) 科学技術の発達に伴う、未知の、市民に分かりにくいリスク問題の増加

遺伝子組み換え食品のように高度な科学技術に関するリスク情報は、多くの場合、科学者や企業、行政機関などの専門家サイドから発信されるものが多く、また、これらの情報はその安全性や利便性を強調した説得的な意図をもって提供されることが多い。これらのリスク情報は内容的にも難しく、一般の人々には容易に理解できないものが増えてきている。

(2) 民主的な議論と選択の回避によって社会問題の解決が先送りされてきたことへの反省

例えば、原子力発電所建設のためには、立地予定地域の周辺住民に対し、施設の安全性・利便性を主張する意見広告等を使用した説得的コミュニケーションが行われることが多かった。このように、高度な科学技術の利用については、技術の負の側面についての民主的な議論の場がもたれないまま問題が先送りされ、社会としての有効な決定がなされないまま対立が続いてきた。しかし、生活上の利便性を多少犠牲にしても生活の安全を望む人々も増えてきており、利便性と科学技術のリスクのどちらをとるのかについて国民的合意形成をどのように図っていくかが課題になっている。

新潟県巻町では、1993（平成5）年6月に町議会が巻原子力発電所早期着工促進の意見書を採択した後、反対運動が起こり、1996（平成8）年8月に巻原子力発電所建設の賛否を問う住民投票が実施され、投票率約88%のうち、建設反対が約66%を占めた。

(3) リスクを引き受ける地域がもつ不公平感の高まり

廃棄物の処分場は現代社会を維持するために必要不可欠な施設であるが、その建設地をどこにするかという点に関して必ず議論がつきまとう（NIMBY問題*）。廃棄物処分場の立地地域は、多くの場合過疎地や経済的に豊かでない地域が多く、建設問題が経済的保証や援助措置にすり替えられて、本質的議論が行われないまま建設が進められ、後になって問題が噴出するケースが多い。

*NIMBY問題(Not InMyBackYard)：廃棄物処分場は必要だが、自宅の裏庭では駄目ということ。

(4) リスク情報に対する市民の不信感と自己決定の欲求の深まり

有害物質の環境中濃度などの行政機関や企業が把握している各種の環境情報は、適宜公表されて

いる。しかしながら、これらの情報がすべてオープンにされるわけではなく、市民の不信感を招くケースが見られる。また、行政機関や企業の公表するデータは測定地点が限られているなどの理由から、必ずしも市民が欲しいと思うデータとはならない場合も多く、市民が自ら測定したデータを根拠に行動を起こすケースも多くなってきている。

東京都日の出町の谷戸沢処分場では、1984（昭和59）年から一般廃棄物の埋立処分が行われているが、汚水の漏出が発見され、1993（平成5）年に住民提訴による裁判によって、汚染に関するデータの公表が管理者に命ぜられている。

(5) インターネットの発達などによる市民が入手できるリスク関連情報量の飛躍的な増大

インターネットの普及に伴い、様々なリスク情報を誰でも簡単に入手できるようになった。公的機関からの情報以外にも、企業、NGO、個人など様々な発信源から多くの情報が提供されている。また、情報の中には、信頼性が低かったり、事実の裏付けがない等、様々なレベルのものが含まれている。さらに、情報の流通や拡散の速度も、飛躍的に速くなっている。

このような中では、人々の関心の高いことについては、不確実な情報等が出回らないようにコントロールすることは、もはや不可能になっている。

(6) 「リスクゼロ」神話の崩壊

従来、我々は「普通の生活を送っている限り自分たちの暮らしに危険はなく、危険が存在したとしてもそれは除去されるべきであると考え、危険のない生活を実現することは可能である」とする「ゼロリスク認知」を志向し、行政機関や企業もそれをベースに管理や開発を行ってきた。しかし、バブル経済の崩壊、阪神大震災の発生等を通して、「ゼロリスク認知」が非現実的な考え方であることを認識する市民が増加している。

茨城県東海村の(株)JCOウラン加工施設で、1999(平成11)臨界事故が発生し、作業員が被ばくするとともに、周辺住民は避難と屋内退避をさせられた。原子力防災では、ウラン加工施設の臨界事故は想定されていなかった（ゼロリスクが前提）ため、リスク管理体制の不備による住民への不信感と不安感を広げた。

2 リスクコミュニケーションの理念

(1) リスクコミュニケーションを支える思想

リスクコミュニケーションにおいては、信頼関係の構築のために市民ができるだけ早い段階から決定に参加することが大切であるとされる（注1）。市民の参加を実現していくためには、情報の発信者である送り手の姿勢が大きく影響してくる。

このような考え方から、リスクコミュニケーションでは、情報の送り手には、次の四点に配慮する責任ないし義務があるとされる。この四つの義務は、情報の受け手の立場から見れば権利ともいえるものであり、リスクコミュニケーションの理念を支える基本的な柱である。

（注1）吉川肇子、『リスク・コミュニケーション』、福村出版(株)、1999、p.23～p.25

送り手にこれら4つの義務を果たす義務がある場合に初めて、リスクコミュニケーションの手法と技術（本章第2節、p.36参照）が活用できるのである。

表2-1-1 情報の送り手の4つの義務

<p>1 危険に直面している人々は、害を避けられるように情報を与えられなければならない。</p> <p>送り手は、「リスクがあることを伝えると市民がパニックを起こす」とか、「伝えても市民がその意味を理解しない」などと勝手に判断してリスク情報の伝達の適否を決めてはならない（実用的義務）。</p>
<p>2 市民は選択が行うことができるように、情報に対しての権利をもつ。</p> <p>仮に2つの選択肢のうちの一つが専門家から見て非合理的なものであるとしても、送り手は、市民が自らの意思で選択ができるように、全ての選択肢について情報を伝えるべきである（道徳的義務）。</p>
<p>3 人々は情報を求めている。また、恐怖に対処したり、欲求を達成したり、自らの運命をコントロールするのに必要な知識を否定するのは不合理なことである。</p> <p>市民から求めがあれば、送り手は情報を十分に提供しなければならない（心理的義務）。</p>
<p>4 人々は政府が産業リスクやその他のリスクを効果的かつ効率的な方法で規制することを期待している。また、この責任が適正に果たされていることの情報を受けることも期待している。</p> <p>市民は、企業などのリスク管理に対する行政の施策について、できるだけ費用対効果が高い、リスク削減等について実効性がある施策を期待している。また、リスクが適正に管理されているかについてチェックをし、その適否を判断するのは市民自身であり、行政はその判断根拠となる情報を公表しなければならない（制度的義務）。</p>

出典：吉川肇子、『リスク・コミュニケーション』、福村出版(株)、1999、p.23をもとに作成

(2) リスクコミュニケーションの効果

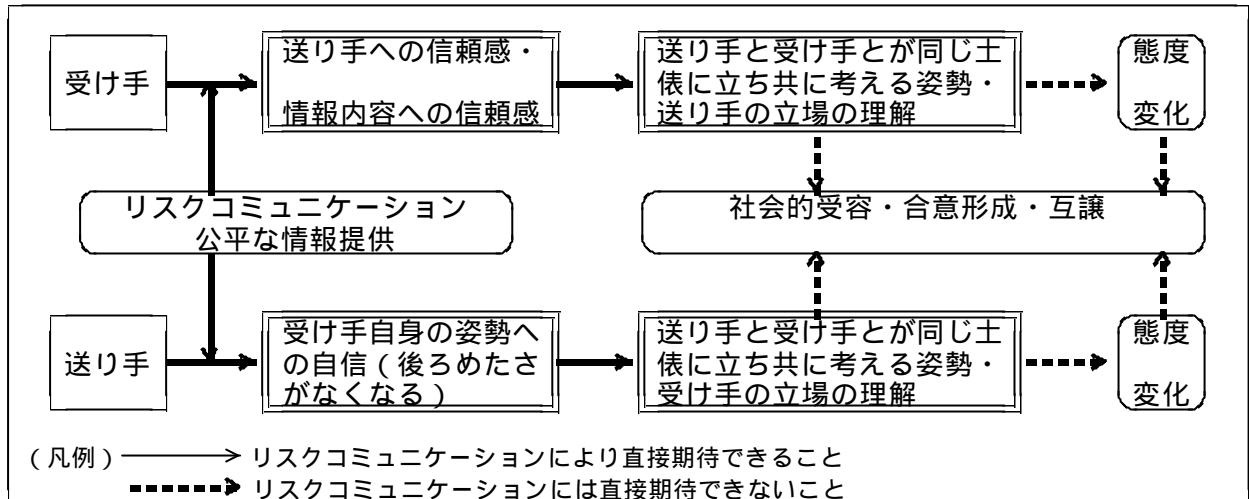
リスクコミュニケーションは、リスクマネジメントの過程を有効に機能させるための一手法であり、リスク情報を十分に提供しリスク問題についての理解を深めてもらう過程や、送り手と受け手の双方向の情報交換の過程を重視するものである。適切なリスクコミュニケーションを行ったからと言って、必ずしも正しい決定やより良い決定が得られる保証はないし、すぐさまリスクが削減されるというものではない。

しかしながら、個人のリスク回避や社会の合意形成にとって極めて有効な手法であることは間違いないことである。

このため、リスクコミュニケーションを行うとき、その効果の評価方法は難しい面がある。

この点を考えるための一つのモデルとして、ここではリスクコミュニケーションの影響過程に関する図2-1-1を示す。

図2-1-1 リスクコミュニケーションの影響過程



(出典：吉川 肇子『リスクとつきあう』、有斐閣選書、2000、p.163、「リスク・コミュニケーションについての木下のモデル」をもとに研究チームで作成)

この図では、公平な情報提供による信頼感を媒体として、送り手と受け手の間に、初めて合意の可能性が出てくるということが示されている。

リスクコミュニケーションの過程では、図のような影響過程のそれぞれ で囲んだ内容を達成すべき目標とし、それが達成できたかどうかを送り手・受け手がお互いに点検し合うなどの方法により、リスクコミュニケーションの効果を評価することができるであろう。

3 リスクコミュニケーションの定義と分類

(1) リスクコミュニケーションへの発展段階

従来、リスクに対応するためのコミュニケーションはどのようにして行われてきたのであろうか。

Leissによれば、現在のリスクコミュニケーションへの発展段階は、歴史的に次のような3段階のステップで進展してきているという(表2-1-2、注2)。

第1段階のデータ等の開示では、「リスクを正確に捉え、情報を提供する」ことにウェイトが置かれ、情報の受け手の理解度は考慮されない。そのため、送り手が提供しようとする技術的情報をそのまま説明しても、受け入れてもらえない状況が発生する。

第2段階の情報の提供では、「情報の伝達に力点が置かれ、相手の理解レベルに合わせた情報提供の工夫がなされる」が、相手の意見を聞くわけではない。そのため、受け手を説得するためのメッセージの作成に力が入れられ、送り手の都合のよい点を強調するような情報伝達が行われることが多い。

第3段階の共通のベースに基づく意見交換では、「リスクコミュニケーションが関係者の責任を自覚した参加により進められる」。したがって、インフォメーション(情報)ではなく、コミュ

(注2) 関沢純、「化学物質・環境問題のリスクコミュニケーション」『環境情報科学』、28-2、1999、p.15~p.16

ニケーション（話し合い）の要素が強く意識されている。

第3段階については、日本の「市民参加」の現状を考えたとき、Leissの指摘に加えて「市民の決定への参加」を強調しておく必要があると考えられる。そこで、第3段階の目的の欄に「参加によりリスクに関する個人の自己判断や社会的合意形成が目指される」べきことを加え、本報告書ではこの第3段階をリスクコミュニケーションのあるべき姿ととらえることとした。

表2-1-2 リスクコミュニケーションの発展段階

発 展 段 階		目 的
第1段階	データ等の開示	リスクを正確に捉え、情報を提供する
第2段階	情報の提供	情報の伝達に力点が置かれ、相手の理解レベルに合わせた情報提供の工夫がなされる
第3段階	共通のベースに基づく意見交換	リスクコミュニケーションが関係者の責任を自覚した参加により進められ、リスクに関する個人の自己判断や社会的合意形成が目指される

（出典：関沢純、「化学物質・環境問題のリスクコミュニケーション」『環境情報科学』、vol.28-2、1999、p.15～p.16に基づき、研究チームで作成）

日本の現状は、未だ第1から第2段階のレベルのものが大半であり、第3段階まで進んだリスクコミュニケーションを取り入れた事例はごく少ないと思われる。なお、この表は歴史的な発展段階を表現しているが、実際にリスクコミュニケーションを進める場合には、この段階どおりに順を追ってステップアップしなければならないというものではない（なおリスクコミュニケーションに係る具体的事例については第3章第3節p.80参照）。

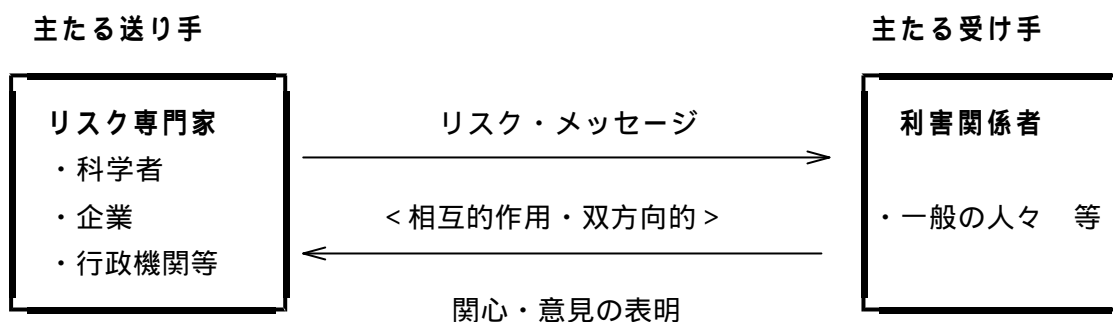
(2) リスクコミュニケーションの定義

情報公開の先進国である米国では、リスクに関する情報の発信と受容の過程に大きな問題が潜むことに気づき、米国研究審議会（National Research Council、米国科学アカデミーにより1916年に設立された、連邦政府の科学技術政策について諮問を受ける民間の非営利団体）がリスクコミュニケーションのあり方を検討して1989年に報告をまとめ、これを定義付けしている。

この定義によると、リスクコミュニケーションは、「人や物に対して危険や損害を与える可能性がある行為や現象が、どの程度起きる可能性があるかというリスク情報について、個人、機関、集団間で情報や意見を相互にやりとりする過程である」と説明されている（図2-1-2）。

すなわち、リスクコミュニケーションとは、単にリスク情報の伝達だけでなく、利害関係者間での様々な情報交換の過程であり、「送り手と受け手の相互作用過程」とであるとされる。

図2-1-2 リスクコミュニケーションの定義 (National Research Councilの定義による)



(出典：吉川 肇子『リスク・コミュニケーション』、福村出版、1999、p.19)

さらに、リスクコミュニケーションは、「リスクについての様々なメッセージ(リスク・メッセージ)」と、「リスク・メッセージやリスク管理に対する関心・意見・反応を表現するメッセージ」の2つのメッセージを含んでおり、のリスク・メッセージは、「送り手から受け手への情報の流れ」であり、のメッセージは「受け手から送り手への情報の流れ」であるとしている。

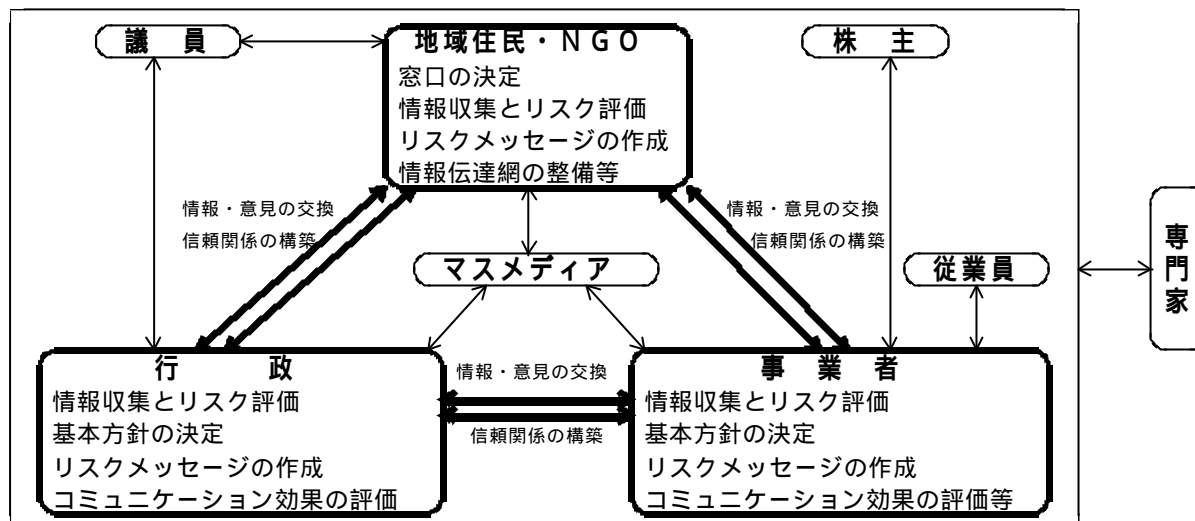
日本では、上述の米国研究審議会が定義するようなリスクコミュニケーションとして、多くの事業で説明会や公聴会、意見の公募等が行われているが、情報発信が企業や行政等のリスク専門家側に偏っていたり、市民からの意見や提案の意思決定への反映が市民から見て不十分であるなどの実態がある。このような日本の市民参加の現状を踏まえて、「化学物質リスクコミュニケーション手法検討委員会」では、「これからのリスクコミュニケーションは、関係者が相互に情報を要求、提供、説明し合い、意見交換を行って関係者全体が問題や行為に対して理解と信頼のレベルを上げ、リスク削減に貢献することを目的とすべき」ことを提唱している(注3、図2-1-3)。

なお、今回の研究では、第3章第2節以降で述べるとおり、自治体と市民の間の意見交換の基礎的な部分で課題が抽出されたため、National Research Councilの定義を念頭に置いて「受け手と送り手との間の情報の流れ」の改善策を検討した。

「化学物質リスクコミュニケーション手法検討委員会」の考え方は、市民・企業・行政・研究者等のパートナーシップに基づいて、日本においてリスクコミュニケーションを生かすべき方向性を提示したことに意義があり、リスクコミュニケーションの基礎的な問題点の改善がある程度進んだところで、この考え方に基づく方向への発展が目指されるべきである。

(注3) 日本化学会『環境庁委託化学物質リスクコミュニケーション手法検討調査報告書/第1部 行政のための化学物質のリスクコミュニケーションガイド素案』、1989年、p.9~10。なお、この報告書については、近日中に(株)ぎょうせいより公刊される予定がある。

図 2-1-3 これからのリスクコミュニケーションの考え方



(出典：日本化学会『環境庁委託化学物質リスクコミュニケーション手法検討調査報告書/第1部 行政のための化学物質のリスクコミュニケーションガイド素案』、1989、p.9~10)

(3) リスクコミュニケーションの事態の分類と目標

ア リスクコミュニケーションが取り扱う事態の分類

リスクコミュニケーションが取り扱う事態は多種多様である。

米国研究審議会では、リスクコミュニケーションの事態を、個人だけでは解決することのできない多くの利害関係者の間で合意を得て初めて解決できるもの(「社会的論争」の事態)と、個人で解決や選択ができるもの(「個人的選択」の事態)の大きく2つに分けて、それぞれについてリスクコミュニケーションの手法や技術を検討している(表2-1-3)。

表2-1-3 リスクコミュニケーションの事態の分類とその個別課題

対象領域の類型		具体的な課題
社会的論争の場面 〔取るべき行動を社会全体で決定しなければならない〕	高度な科学技術	原子力発電の有用性、安全性 遺伝子組み替え技術
	環境	廃棄物・有害化学物質処理施設の設置 化学物質汚染の評価と部分的受容
個人的選択の場面 〔基本的には、個人がリスク情報をそれぞれに吟味し、行動決定すればよい事態〕	消費生活用品	製造物責任法による欠陥責任 商品の警告、注意書き、表示
	健康・医療問題	インフォームド・コンセント 原因不明の感染症の出現
	災害	自然災害
人的災害		化学工場、原子力発電所事故への対応

出典：吉川肇子、『リスク・コミュニケーション』、福村出版、1999をもとに研究チームで作成

社会的論争とは、「取るべき行動を社会全体で決定しなければならない事態」であり、どのような形で社会的な合意を取るのかが問題となってくる。

社会的論争に区分されるリスクコミュニケーションの領域は、「科学技術」、「環境」である。「環境」のリスクコミュニケーションについては、さらに、「市民の間に利害関係の対立があるもの（例：廃棄物・有害化学物質の処理施設の設置問題）」と、「市民の間に利害関係の対立を含まないもの（例：化学物質の評価と受容の問題）」に区分される。社会的論争では、利害関係者が多数存在し、その利害も相反しているケースが多く見られる。

個人的選択とは、「個人がリスク情報をそれぞれに吟味し、行動を決定すればよい事態」であり、行動の選択が個人に委ねられているものである。個人的選択に区分されるリスクコミュニケーションの領域は、「消費生活用製品」、「健康・医療」、「災害」である。「災害」のリスクコミュニケーションについては、さらに、「災害前の予防行動の啓発」と、「発生後（発生直前を含む）のコミュニケーション」とに区分される。

以上のように、リスクコミュニケーションの事態を区分して考えることは（厳密に区分できないリスクもあり得るが）、その取り扱っている事態の性質や目標に応じたリスクコミュニケーションを進める上で役立つものである。

なお、「経済的リスク」をリスクコミュニケーションの対象として取り上げないのは、経済的リスクについては人々は「賭け」をして回避行動がとられない場合があるからである。人々が回避行動をとろうとする、身体や健康に障害を与える可能性のあるリスクをどのように伝えるかが、リスクコミュニケーションの本来の課題だからである。

イ 事態ごとのリスクコミュニケーションの目標

リスクコミュニケーションでは、「2(2)リスクコミュニケーションの効果」(p.30参照)でも述べたように、利害関係者である市民に十分な情報提供と決定過程への参加の機会を保証し、信頼関係を築く中で合意形成を目指すことが、その目標とされている。

社会的論争の事態のリスクコミュニケーションに期待されるのは、利害関係者の間で合意が形成されることであるが、これは必ずしも達成されとは限らない。つまり、リスクコミュニケーションは、合意形成のための有効な手段ではあるが、結論（「落としどころ」）が先に決められていることについての説得的な手法として捉えてはならない。

個人的選択の事態においては、個人が自ら判断してリスク回避に向けた行動ができるように情報を伝えることが主要な目標である。そのために、情報の送り手は、リスクがあることだけでなく、リスクを低減する具体的な方法等についても情報を伝えることが重要である。しかし、同じ情報が伝えられたとしても、受け手一人一人のリスク認知が違えば反応も異なるので、実際に受け手のリスク回避行動に結びつけるためには、送り手のコミュニケーション技術の訓練等が重要な位置づけとなってくる。

第2節 リスクコミュニケーションの手法と技術

個人的選択の事態の目標としてリスクの回避に向けた自己決定を、社会的論争の事態の目標として社会的合意に向けた信頼関係の構築をあげたが、人々は往々にしてリスクがあると知りながら回避行動をとらなかったり、リスク問題における利害関係者の社会的合意が図られない場合が多い。リスクコミュニケーションに関連する心理学等の知見（本節末の参考文献を参照）を紹介し、どのようにリスクコミュニケーションを行うとよいかという視点から、リスクコミュニケーションを成功させるための手法と技術についてアプローチしていきたい。

1 人々のリスク認知と意思決定の特徴

(1) 人々のリスク認知の特徴

リスクの専門家は、リスクの客観的な期待値（被害の大きさ×生起確率）によって危険の順位を考えるのに対し、一般の人々は「恐ろしさ」、「未知性」、「災害規模」の主に3つの要素によってリスクをイメージしていることについては、第1章第1節で述べた（p.16参照）。

このようなリスク認知の違いについては、SlovicやCovelloらの研究成果として、早くから知られていた。一般の人々のリスク認知について、Slovicがあげている4つの特徴に基づいて整理すると、次のとおりである。

ア 人々は、出来事の記憶しやすさや想像のしやすさに影響を受けやすい

例えば、最近大きな事故・災害が起きたり、報道回数が多いと、リスク認知が高くなる。

イ 単にリスクがあることを指摘するだけでは、人々は、かえってリスク認知を高めて必要以上に恐怖を感じることもある

単にリスクがあることだけでなく、どのようなリスクが生じるか及び対処方法を、併せて確実に伝えようとしなければならないとされる。例えば、大衆薬には、副作用があることだけでなく、それがどのような副作用か、副作用が起きたときに「使用を中止し、医師又は薬剤師に相談すること」等と書かれた文書が添付されているはずである。これとは逆に、自然災害などでは、自分自身には起こらないと考えてリスクに鈍感になる傾向があるとされる。

また、このことに関連して、Covelloは、次のような指摘をしている。

- ・人々は、リスクの確率情報を理解し受け止めることが困難なことが多い。
- ・人々は、往々にしてリスク情報に対して感情的に反応する。
- ・リスク情報に不確実性が含まれる場合、人々は明らかに嫌悪感を示す。
- ・人々は、よく分からない施設や分野での事故を大きなリスクが潜んでいるシグナルと受け止めることが多い。
- ・人々は、健康や環境に対するリスクを、その他の社会的、政治的、経済的問題や懸念の代用物として用いる傾向がある。

ウ 人の強固な信念は、容易に変え難い

リスクについて一度考え方が形成されると、新たな情報はそれに合うように解釈され、矛盾する情報は無視される傾向がある。例えその考え方が誤ったものであっても、変えることは大変難しいとされている。リスク・コミュニケーションの初期の段階で、正確な情報を誤報がないように伝えることが重要であるといえる。

このような傾向に対応するためのコミュニケーションの技術については、次の2で述べる。

エ 考え方や意見がはっきりしない段階では、リスク情報の表現の仕方を少し変えるだけで、リスク認知を変えることができる

「生存率40%」と「死亡率60%」は同じリスクの表現であるが、実験をすると多くの人が前者を選択することが観察されている（(2)ア「フレーミング効果」参照）。

なお、確率情報、特になじみのない技術に関する情報は、なかなか理解されにくい。極端に高い確率は若干低く、極端に低い確率は若干高く認知される傾向があるとされている。

(2) 人々の意思決定の特徴

以上のことから、人々はリスク認知の際に多くの要素を考慮に入れており、期待値で考える専門家とはリスクに対する判断も異なってくることもある。

特に、一般の人々の意思決定に影響を与える要因としては、次の2つが知られている。

ア フレーミング効果

上記(1)エにあげた例のように、同じリスクを表現する場合(リスク・メッセージ)、否定的な表現を使うネガティブ・フレームよりも、肯定的表現を使うポジティブ・フレームで表現された選択肢の方が好まれる。

イ 認知的不協和理論

自分が持っている認知要素間に矛盾があると、それを解消しようとする。この場合に、自らに都合が悪い情報を割り引いて考える作用が働くとされる。

例えば、喫煙をする人にとっては、自らの行動と「たばこは健康に悪い」という情報は不協和(dissonant)である。この不協和を解消するためには、喫煙をやめるか、「健康に悪い」という情報を無視するかのどちらかを選ぶことになるが、一般的にはより労力がいらぬ後者が選択されがちである。

これらの心理学の知見から言えることは、リスクコミュニケーションに求められているのは、正確な情報とともに、人々が必要としている情報が伝えられることである。情報の送り手は、単に正確なだけのリスク情報を伝えたとしても人々のリスク認知や行動を変えることはできないことを、認識すべきである。

2 コミュニケーション技術

社会心理学では、様々な説得の技法が研究されている。リスクコミュニケーションの本来の目的は、リスクがあることを伝えることであり、関係者相互の対話の過程から結論が導かれることが重視されるので、説得の技法を悪用することは慎まなければならないとされている。しかし、人々が危険な行動をしないように、また、リスクを回避することができるように、行動を変容させることもリスクコミュニケーションの主要な目標の一つである。

特に、個人的選択の事態において説得的コミュニケーションの知見を知ることは、リスクコミュニケーションを行うに当たって示唆するものが多いと考えられるので紹介する。

(1) 一面的コミュニケーションと両面的コミュニケーション

一面的コミュニケーションとは、誘導しようとする立場に関するベネフィットだけ伝えるコミュニケーションである。これに対して両面的コミュニケーションとは、誘導しようとする立場に関するベネフィットだけ伝えるのではなく、リスクも併せて伝えるコミュニケーションのことで

ある。

リスクコミュニケーションは、ベネフィットとリスクの両方を伝える両面的コミュニケーションに近いが、両面的コミュニケーションが説得を基本としているのに対し、リスクコミュニケーションは受け手に「フェア」な立場で接するという基本的な考えの違いがある。

説得においては、両面的コミュニケーションが一面的コミュニケーションよりも常に有効であるとは限らないが、次の4つの場合は一面的コミュニケーションよりも効果があるとされている。

誘導しようとする方向と反対立場をとる受け手の場合

教育程度が高い（おおむね高卒以上の）受け手の場合

説得する話題に関する情報や知識を多く持っている受け手の場合

後々説得方向と反対の意見に接する可能性が高い受け手の場合

すなわち、今日の日本の社会では、ほとんどの場合に両面的コミュニケーションの方が効果的であると考えてよい。

このことから、例えば原子力発電については、受け手がその危険性について情報を得る機会が多いので、その良い点ばかりを伝えるような一面的コミュニケーションは有効でないといえる。

(2) 接種理論

自分が持っている考え方に対して、以前に反論を受けた経験があると、これが「免疫」となって、新たな説得を受けても容易には考え方が変わらなくなるといいう理論である。

同じ内容のリスクメッセージを受け取っても、様々な論点からの議論を聞いたことがある人は認知の変化が少なく、知識の少ない人の方が認知の変化が起きやすいとされる。したがって、リスクコミュニケーションの内容を決めるためには、受け手がどのような知識を持っているのか、それはどのようにして形成されたのかなどについても詳細に分析していくことが必要だとされている。

(3) リアクタンス（心理的反発）理論

リアクタンス理論とは、特定の態度や行動が強制されて自らの選択の自由が脅かされるような状況では、人々は心理的反発を感じて、かえってその態度や行動をとらなくなるという理論である。

この理論からは、リスク回避行動について一つだけ「すべきだ」と強制するのではなく、「あなたはどうしますか」と問題提起した上でいくつかの行動の選択肢を示し、どれかを選んでもらうという方法の方が、受け手にとっては抵抗が少なく受け入れやすいと推測されている。

3 組織の問題

リスクコミュニケーションでは、一般的にリスク情報を入手しやすく、また、量的にも多く持っている行政やリスク専門家には、情報を伝える義務があるとされている。

リスクについて何を伝えるかは、専門家の意思決定によることが多い（表2-1-1「情報の送り手の4つの義務」、p.30参照）。そこで、行政機関などが組織としてどのような意思決定を行うかという問題について、社会心理学の立場からは以下のような様々な指摘がされている。

(1) 集団浅慮

危機に当たって愚かな意思決定をする集団の現象（集団浅慮）があることが指摘されている。集団の意思決定においてメンバー個人が持つ批判的な思考能力が集団の話し合いの過程で失われる結果、過度にリスクな決定を下してしまう現象をいう。

その理由としては、集団での意思決定は、決定者達が持っている全ての情報を共有していない中で行われるためであると指摘されている。

また、集団での討議は、個人の意思決定の場合よりも相対的に冒険的な選択肢を選ぶ傾向があるということが観察されている（「リスクシフト」）。

これらは、意思決定に際して考慮しておく必要のある事象である。

(2) 社会的手抜き

集団になると、一人一人のパフォーマンスが落ちるという現象（「社会的手抜き」）があると指摘されている。それぞれのメンバーの責任が分散し、一人の時よりもその努力に手抜きが起こることを示しており、集団の業績はメンバーの業績の総和以下となってしまうということである。

リスクコミュニケーションにおいては、情報提供のタイミングに関して、何を伝えるかについての意思決定と情報提供の迅速さが常に求められる。誰が責任をとるのかあいまいになったり、組織の中で責任をとることを回避するために決定が遅れたり、何の決定もなされなかったりすることはありがちで、そのことがより大きな問題を引き起こすことがある。災害時のリスクコミュニケーションにおいては、それが致命的な問題となりかねない。

なお、これとは逆に「社会的促進」と呼ばれる現象も知られており（一人の時よりも、仲間と飲食をするとつい多く飲食してしまうなど）、「社会的手抜き」と「社会的促進」とは同時に起きているとされる。

4 参加と信頼

信頼を形成することは非常に困難であり、ひとたび作られた信頼も容易に壊されてしまう。

社会的論争の問題において、行政機関への信頼の低下はリスクコミュニケーション上問題である。行政機関への信頼が低下すると、市民団体等の情報が信頼されるようになるが、行政機関よりも市民団体の情報の方が必ず正確であるという保証はないし、また、どちらも同じように正確な情報を提供しているにもかかわらず行政機関の情報が信頼されないということは問題である。

いかにして行政機関の情報への信頼を高めるかが検討されなければならない。

また、利害関係者間の信頼関係を高めることも、社会的論争の場面では重要である。

(1) 情報源の信頼の向上

信頼性が向上するための要件としては、次の3つの要素が重要であるされている。

ア 専門性がある情報源

情報源が、その情報について正しいことを伝達できる能力があるかということであり、十分な知識・専門性があるか否かということである。

イ 誠実な情報源

きちんとした証拠に基づく情報を伝えることが重要でフェアな立場での情報提供が必要である。

ウ 透明な決定過程

過程の適切さという新しい要因が信頼の向上に果たす役割は大きいことが知られてきており、今後ますます重要になるとされている。専門家からの一方的な情報伝達だけでなく、受け手から意見を述べる機会があること、受け手が意思決定過程に参加していること、決定過程が透明であることが信頼を高めることになる。

(2) 利害関係がある市民の参加の必要性

決定手続きの過程が正しくなければ、結果がどのようなものであれ、人々は不公正と感じる。具体的には、意思決定過程に参加できること、決定の際に発言の機会があることなどが、手続きに対する公正感を高める。

ここで、表明された意見が実際に決定に反映されるかどうかは、手続きを公正と感じるかどうかには影響しないとされており、「参加」そのものが心理的に重要な役割を果たしているとされている。早い段階から一般の人々に意思決定過程への参加を求めなかったために、リスクコミュニケーションが失敗する例は多い。

市民は一樣ではなく、中には専門家もいる。利害関係が多様な市民とのコミュニケーションは時間がかかるが、できるだけ多様な立場の市民が決定プロセスに参加することが必要であり、そのためには長期的な戦略が必要である。

(3) 社会的ジレンマ

人々が自分の利益や都合だけを考えて行動すると、社会的に望ましくない状態が生まれてしまうことを、「社会的ジレンマ」という。例えば環境問題は現在社会が直面している最大の社会的ジレンマであり、その解決のためには、環境問題を引き起こす諸々の行動を人々がとらないようにすればよいのであるが、実際にはその行動をコントロールすることはできていない。

社会的ジレンマに対して、人々の協力的行動を高める働きをする様々な要因として、心理学の研究の中では、例えば次のようなことが明らかにされている。

- ・互いに集団の他のメンバーとの間で、直接の接触やコミュニケーションができる場合には、それが無い場合に比べて、協力的な行動をとる人が多くなる。
- ・他のメンバーが協力的であると確信できる場合には、そうでない場合よりも、協力的な行動を取る人が多くなる。
- ・集団が小さい場合には、大きい場合よりも、協力的な行動を取る人が多くなる。
- ・自分の行動が全体の結果に影響を与えることができると思っている人は、そうでない人よりも協力的な行動を取る人が多い。

5 リスクの社会的増幅

リスクコミュニケーションの社会的影響について、Kaspersonらは、リスクの社会的増幅理論を提唱している。例えば、ある事故が起こることによって、その社会的影響は、波紋のように広がっていくという考えである。波紋の広がりとは、ある事故の影響が、当事者あるいは起こった場所以外の他の地域や他の技術へも影響が広がっていくという主張である。

従来とられてきたリスク情報の提供方法は、情報の送り手であるリスク専門家が、「住民が不安がる」、又は、「不要な混乱を招く」ような情報がないかどうかを取捨選択して、一般の人々が過度の不安に陥らないように伝えることであるとされ、これが社会的増幅を防げると信じられてきた。

しかし、リスクの社会的増幅を招くものは、人々の不安や疑念ではなく、情報もたらされない点にあることが明らかになってきた。人々が情報を求めているのに十分な情報を提供しないという情報の送り手側の態度に、社会的増幅が起こる原因があるのである。

リスクの社会的増幅を弱めるためには、情報の迅速な提供に重点を置いたリスクコミュニケーション（実際に事故等が起きたときについては、「クライシスコミュニケーション」と呼ばれる場合がある。p.25参照）が必要である。人々が求めている情報ニーズに迅速に対応しないことが、不信、うわさの発生を招くのである。科学的に正確な情報を伝えるだけでは社会的増幅を防ぐ手段とはなり得ず、増してパニックを恐れて情報隠しをしては、うわさの社会的増幅を防げない。

情報を迅速に伝えることがパニックを防ぎ、パニックを起こさない情報の伝え方にリスクコミュニケーションの技術が生かされる。うわさの制御の方法としては、マスメディアへの対応と共に、個人的なネットワーク内でのいわゆる「口コミ情報」のコントロールが求められる。

6 リスクコミュニケーションの手法と技術

以上のほか、リスクを伝える専門家個人のコミュニケーション能力が必要である。

リスクを伝える専門家が分かりやすく伝えることができなければ、せっかくのリスク情報も的確に伝わらない可能性がある。例えば明瞭に話す、聞き取れるようにゆっくり話す、というようなことである。また、言葉の調子やしぐさなどの非言語的なコミュニケーションも同様である。分かり切ったことではあるが、こうした能力・技術を身につける努力をしなければ、伝わらないのである。

まとめに代えて、米国審議会がリスクコミュニケーションの改善のために行った勧告の中からリスクメッセージの内容に関する部分（表2-2-1）と、米国環境保護庁のリスクコミュニケーションの基本原則（表2-2-2、なお、全文訳を資料3として巻末に掲げた。p.184参照。）を紹介する。

表2-2-1 リスクメッセージの内容に関する勧告

- 1 リスクメッセージの内容は、対象となる受け手の見方、技術的能力や関心事を十分に反映し、また、次のことに配慮したものでなければならない。
個人が実際に取り得る全ての行動について、適切な情報を強調して提供すべきである。
明確で簡明な言葉で表現すべきである。
受け手とその関心事を尊重すべきである。
(説得等) 影響力を及ぼす技巧の使用が特に許されていない場合は、努めて受け手に情報を伝えるようにすべきである。
- 2 リスクメッセージとその基礎資料は、不確実性の存在を軽視してはならない。
データ間の相違や、専門家の間で重要な意見の違いがある分野は、明らかにすべきである。判断についての信頼度の目安や、科学的な不確実さの意味についても、ある程度は伝達する必要がある。
- 3 リスクの比較は役に立つが、その提示には注意が必要である。
リスクの比較は、リスクを決定する際のいくつかの情報の一つと見るべきであって、主要な決定要素ではない。特に、性質の異なるリスクの比較には、問題がある。
- 4 完全な情報とするためには、以下の5種類の情報が必要であり、リスクメッセージの付属資料として作成しておくこと便利である。
リスクの性質
リスクが削減されたときに影響を受けることがある便益の性質
利用できる代替手段
リスクと便益に関する知識の不確実性
リスク管理の問題点

出典：林・関沢監訳『リスクコミュニケーション』、化学工業日報社、1997、p.14～16

表2-2-2 リスクコミュニケーションの7つの基本原則

- 1 地域の住民を正当なパートナーとして受け入れ、連携すること
- 2 注意深く計画を立案し、その成果(プロセス)を評価すること
- 3 明確な利害関係のある地域住民の声を良く聞くこと
- 4 正直、素直、オープンであること
- 5 他の信頼できる組織や人材と協調、協同すること
- 6 メディアの要望に応えること
- 7 相手に対していたわりの気持ちを持って、明確に話すこと

出典：米国環境保護庁『Seven Cardinal Rules of Risk Communication』

<参考文献>

- 吉川肇子『リスク・コミュニケーション』、福村出版、1999
吉川肇子『リスクとつきあう』、有斐閣、2000
岡本浩一『リスク心理学入門』サイエンス社、1992
岡本浩一『無責任の構造』PHP新書、2001
山岸俊男『社会的ジレンマ』PHP新書、2000
林・関沢監訳『リスクコミュニケーション』、化学工業日報社、1997
加藤順子「リスクの社会的受容とコミュニケーション」、『安全工学』、安全工学協会、Vol.38 3、1999
東京商工会議所『クライシスコミュニケーション』、2000

第3章 自治体のリスクコミュニケーション

前章まででは、リスクコミュニケーションという考え方がなぜ生まれてきたのか、どういった内容を持っているのか、そして現代社会においてどのような機能を発揮するのか等について述べた。

本章では、自治体の活動とリスクコミュニケーションとの関係について扱う。初めに、自治体におけるリスクコミュニケーションの必要性を概観した上で、リスクコミュニケーションの視点から見た本県の現状と課題について、分析を行う。

第1節 自治体とリスクコミュニケーション

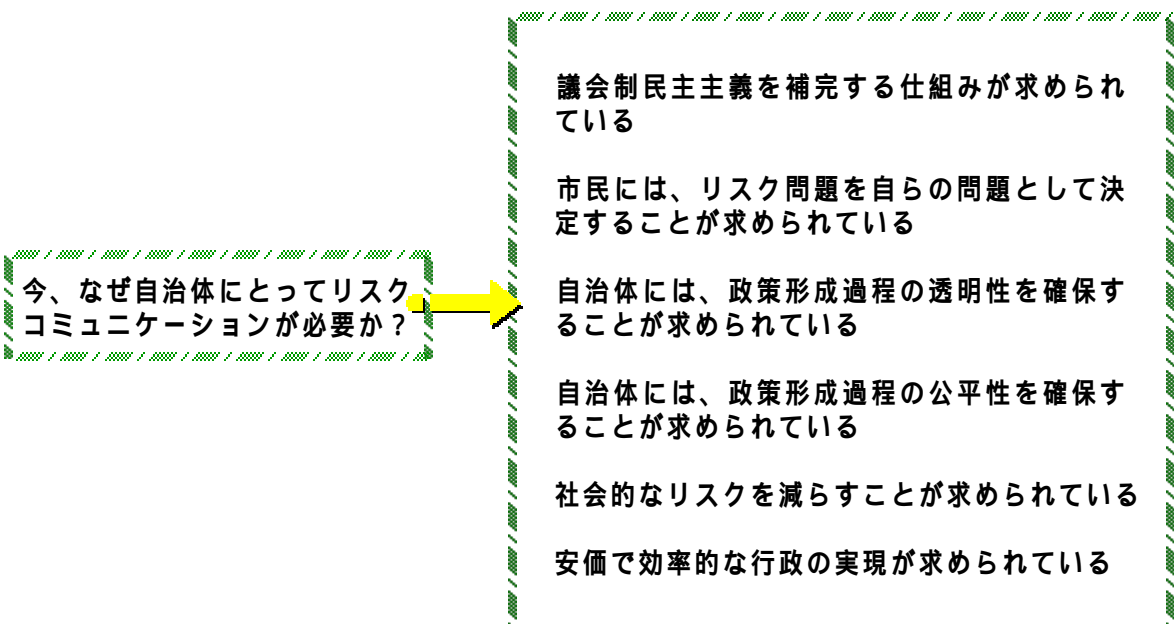
1 自治体におけるリスクコミュニケーションの必要性

自治体は、従来から市民の生命の安全や健康等に関する情報の送り手として重要な役割を果たしてきたが、多様な形で出現する最近のリスク問題を前に、その対応姿勢を再点検することが求められている。

リスクコミュニケーションの目的は、安全で安心な地域社会を創造していくことにある。リスクコミュニケーションは、こうした目的を達成するために市民と自治体との間の適切な協力・協働関係を作り上げる不可欠なツール（道具）であり、その重要性と意義を理解することが必要である。

第2章でも見たとおり、リスクコミュニケーションは、単に「より好ましい」ものではなく、数々の社会的背景のもとに生じてきた「とらなければならない手法」であると言える。

図 3-1-1 自治体におけるリスクコミュニケーションの必要性（研究チームで作成）



(1) 議会制民主主義を補完する仕組みが求められている

自治体は、地方自治の本旨に基づいて運営されなければならない、自治体の構成員である市民が直接選挙で選ぶ長による執行部門と、同じく直接選挙で選ぶ議員により構成される議会による民主的な意思決定が、自治体の基本的な仕組みである（憲法第92条・第94条）。

そこでは、例えば議員が地域住民の声を議会という公開の場に反映させ、あるいは長が政策等の提案を行い、様々な利害を考慮して議論を行い、最終的には議会の多数決又は首長の決断という方法で意思決定を行う。

しかし、現代の複雑で多様化した市民の意思を自治体の決定に反映させる仕組みとしては、これらの方法のみでは不十分な場合がある。

たとえば、議会の場や首長の決断で決定しなければならない事項は多くに及び、市民の様々な意見を踏まえた上で十分な時間をかけた議論が出来なかったり、市民に問題点が十分な説明によって明らかにされないまま決定されてしまうこともある。さらに、問題に対して強い利害関係を持っている市民にとっては、十分な参加の機会が与えられないまま意思決定がなされてしまうことに不満を持つこともある。

このような問題は、リスクに対する様々な見解が分かれて対立している時や、地域で発生したリスクに関する問題に対して自治体の姿勢が問われている時などに、とりわけ大きな問題となる。

このような場面でこそ、議会等による制度的な意思決定が行われる前に、問題となっているリスク事象に最も利害を感じている市民を中心として、その問題に精通している専門家や当事者である事業者等との間で多様なコミュニケーションを図り、問題の所在やその影響について十分な議論を尽くすことが必要であり、そのためのツールとして、リスクコミュニケーションの導入は民主的な決定に向けたより有力な手段となり得る。

もっとも、リスクコミュニケーションの手法による意見交換や合意形成は、民主的な意思決定にとって有力な手段ではあるが、万能ではない。議論が成立するためには自ずから適度な人数というものがあるが、その代表者が選挙に比べてより公正であるという保証はない。また、利害が鋭く対立して「合意」ではなく「駆け引き」でしか決定が行えなかったり、決定が先送りされる可能性も否定できないからである。

その意味で、リスクコミュニケーションは、議会制民主主義の補完手段と位置づけて、運営方法を注意深く検討した上で導入するべきである（注1）。

（注1）「議会制民主主義」という言葉は、若干不正確かもしれない。国政レベルでは、議院内閣制（憲法第66条第3項）をとり国会中心の民主的責任行政の体制がとられているが、自治体の場合は、長と議会の二元的な統治体系がとられているからである。そこで、本文の「議会制民主主義の補完」は、これらの長や議会の双方を含めた自治体の民主的な統治機構全体について、これを補完するものという意味合いで使っている。

(2) 市民には、リスク問題を自らの問題として決定することが求められている

リスクコミュニケーションの考え方の基本には、リスクの問題はそのリスクを受容する当事者にとって最も切実な問題だからこそ、その人自身の決定に委ねるという「自己決定」の思想がある(注2)。

リスクコミュニケーションの発展段階(第2章第1節、p.31参照)として、先に述べた第3段階が「共通のベースに基づく意見交換」であり、リスクコミュニケーションが関係者の責任を自覚した参加により進められるというのは、まさにこの自己決定へ向けたプロセスにほかならない。

情報の受け手である市民には、リスク情報を読み解き、それを正しく解釈する能力が求められる。同時に、積極的な問題意識を持ち、リスクの比較と選択、政策課題としての認識、開かれたコミュニケーションを通じた議論への参加、リスクマネジメントの過程の監視と評価等の各場面で、リスクコミュニケーションを通じて「自ら決定する」ことが求められている。

(3) 自治体には、政策形成過程の透明性を確保することが求められている

政策形成過程の透明性とは、自治体の保有する情報が市民に積極的に開示・提供され、政策を形成するプロセスが十分に明らかになっていることを言う。

従来、市民は、自らの生命・身体に対し危害が及ぶリスク問題に対してさえ、十分な情報提供を受けられずに、結果的にリスクを受容させられていたという面がある。昭和30年代以降、公害病等で被害が生じた後に長期間をかけて訴訟で争われ、また、それが繰り返されてきたのは、わが国の歴史的事実である。

これに対して、リスクコミュニケーションは、事前の十分な情報提供を要求するものである。

情報の提供を進めることによって政策形成主体のもたらすリスクがどのようなもので、どうしたらそれを防止することが出来るのかが市民にとって明らかになるだろう。このことは、自治体にとっては、事前にリスク情報を十分開示する義務が生じ、市民の十分な関心の下に仕事を進めていかなければならないという意味で、政策形成過程の透明性を確保する機能を持つ。

(4) 自治体は政策形成過程の公平性を確保することが求められている

政策形成過程の公平性とは、政策によって不利益を受ける可能性がある人に対して十分な事前の説明と反論の機会を与えることによって相手方の立場を尊重することを言う。政策を実行するに当たって手続的な正義を確保することであるとも言える(注3)。

(注2)「自己決定権」という言葉は、従来から憲法学の分野では、個人の人格的利益に不可欠な事柄を自ら決定する自由として、例えば髪型の自由、服装の自由、妊娠・墮胎の自由等の例で議論されてきた。リスクコミュニケーションの分野では、主として「個人的選択」のリスク事項について強調される。例としては、「消費生活用品」、「医療現場」等である。

(注3)行政手続の公平性の要請は、従来から憲法学の分野では、憲法第31条(法定手続の保障)の規定が行政手続にも準用されるかという形で議論されてきた。裁判例でも、これを一般論として認めるようになり(最高裁平成4年7月1日、成田新法事件)、1994(平成6)年には、行政手続法という形で具体化している。

しかし、手続の公平性は法制度による担保だけでは不十分であり、リスクコミュニケーションの手法には、それを補完する重要な意味がある。

リスクコミュニケーションの発展段階の第2段階とされる「情報の提供」は、リスクを受ける可能性がある相手方の職業、年齢、社会階層等の属性の相違により生ずる関心や理解の程度に応じて、的確な手法・媒体により情報提供を図ることを要求している。このように、相手方の属性に応じて十分な説明責任を果たし、情報を得る人と得ない人とが出ないように配慮することは、優れて「公平」であるといえよう。

さらに、リスクコミュニケーションの発展段階の第3段階とされる「共通のベースに基づく意見交換」を目指した場合の自治体の政策決定は、リスクを受ける可能性がある市民自身の決定に依存することになる。この場合の市民との合意は、必ずしも全員の合意ではなく多数決による受容ということもあり得る。

しかし、すでに述べたように、リスクコミュニケーションの過程では、まず各々の立場の理解や信頼関係の構築が目指されるので、問題解決に向けて関係者全員が協力しなければならないという理解が生まれ、個人の利益よりも公的な利益を尊重するという姿勢で合意形成に向かうことができる可能性があるとされている。これは、最終的に多数決で決定する際にも、より多くの市民が納得した上での選択が可能になるという意味で、やはり「公平」な政策形成を保障するものと言える。

(5) 社会的なリスクを減らすことが求められている

リスクコミュニケーションが生まれてきた社会的背景の一つとして、「リスクゼロ神話の崩壊」ということをあげた(第2章第1節 p.29参照)。いかに規制を強化してもリスクがゼロにならないことは、交通事故や労働災害等を見ても明らかである。しかし、リスクコミュニケーションでは、リスクをゼロにすることはできなくても、それを大きく減らす効果があるとされている(後述第3章第4節、p.116参照)。

リスクコミュニケーションの手法を取ることによって情報の開示を要求される自治体は、自らが抱えるリスクを常に評価し、リスクを更に減らすために日常的な点検と対応とを行わざるを得ない。こうした契機は、リスクを発生させる可能性がある主体にとっては一種の事前抑制として働き、間接的にリスクを低減させるという効果がある。

また、リスクコミュニケーションが地域の住民や利害関係者との対話という方式をとる場合、そこからリスクの低減に関する提言や要望が出された場合、自治体はそれに従う法令上の義務がないとしても、事実上配慮するという場合が生じるであろう。

こうして、リスクコミュニケーションの過程には、その様々な場面を通じて、リスクを低減させるという効果をもたらす。

(6) 安価で効率的な行政の実現が求められている

リスクコミュニケーションの手法の採用と費用の関係については、厳密にその費用低減効果を測定した資料はなく、また、情報メディアを拡充したり対話の場を作るためには、事業費やスタッフの増員等、かえって費用がかかるのではないかという疑問が出されるかもしれない。

確かに、従来の行政のリスクマネジメントに係る法規制や監督・指導の方式に変更を加えずリスクコミュニケーションの手法を導入しても、費用を増やすという側面は否定できない。

しかし、例えば、排出基準値を法律によって規制し、それを監督要員によって日常的に監視し、事後の改善勧告や制裁によって実効性を高める手法に変わって、リスクコミュニケーションの手法による自主規制が進み、それによって同じ規制基準が達成されたとしよう。その場合は、従来の規制手法は不要となり、その維持にかかる経費や監督・規制セクションの人員を削減することが出来る。

そこで、少なくとも長期的視点に立てば、リスクコミュニケーションの手法は、行政コストを下げる効果を持つとすることができるのである。

2 自治体のリスクコミュニケーションの特徴

自治体がリスクコミュニケーションを進める場合の特徴として以下の点をあげる。

一つは、自治体は多様な立場を持つので、それによりリスクコミュニケーションのあり方が異なってくるといふ点、いま一つは、法令による制度と密接な関連を持つという点である。

(1) 自治体の立場の多様性とリスクコミュニケーションのあり方

我が国では、リスクコミュニケーションは、主として企業がその活動を円滑に遂行していく過程の中で実践的に生み出されてきた面が大きい(注4)。多くの企業では、自社製品の生産や販売、又は施設の建設等をめぐり、地元住民や利害関係者との間で、企業活動が地域社会や環境にもたらす影響について十分な理解を得る必要が生じており、こうした現実の必要性がリスクコミュニケーションを図る大きな動機となっている。このように必要性が明白であるため、企業ではリスクコミュニケーションへの動機や目的達成の手段が明確に立てやすい。

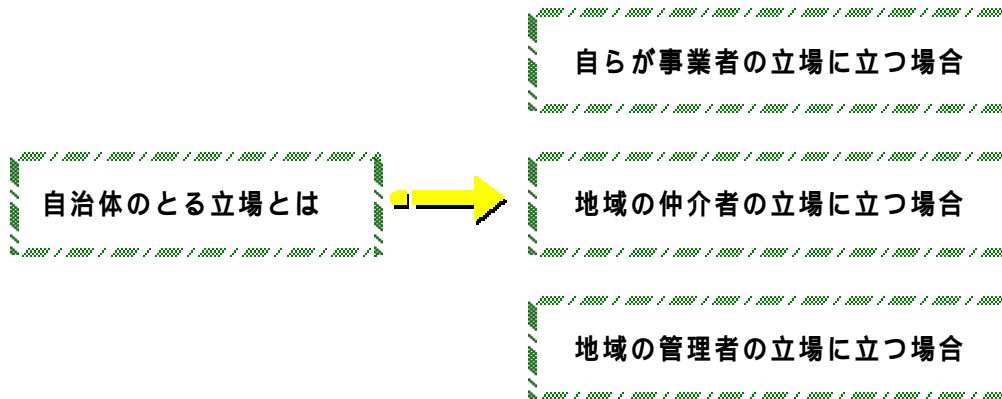
しかし、自治体は、企業と比較してその活動目的自体が多様であり、リスクコミュニケーションを行う場合にも、多様な立場で行うこととなる。

これらの立場は、図3-1-2に示す様に、大きく3つに整理することができる。

こうした立場の相違は、リスクコミュニケーションのあり方に違いをもたらすので、実務的にも留意しながら進めることが必要である。

(注4)「PRTR対応実践・事業者のためのリスクコミュニケーション(社団法人日本化学工業協会)」、「化学企業用リスクコミュニケーションマニュアル(平成11年度社団法人日本化学工業協会)」、「リスクコミュニケーション事業者用ガイド素案(平成11年2月 社団法人産業の環境の会)」等。

図3-1-2 自治体の3つの立場（研究チームで作成）



ア 自治体が自ら事業者の立場に立つ場合

自治体が事業者としてリスクコミュニケーションを進める場合の例として、家庭ごみの収集・処理や公共廃棄物処分場の整備を行う場合、試験研究機関や医療施設等の設置・運営等があげられる。

この場合は、企業向けに作成されたリスクコミュニケーションの手法を参考とすることができる（注5）。

この手法のポイントを抽象的に言えば、事業の内容や目的を計画段階から十分に開示すること、利害関係者の属性による関心や理解度に十分に配慮して情報提供すること、事業の性質上利害関係が大きい者との間では合意形成に向けた直接対話の場を設けること等である。

イ 自治体が地域の仲介者としての立場に立つ場合

自治体が、地域の仲介者としての立場で行政施策を推進する場合の例としては、企業等の環境への負荷をもたらす恐れのある工場・研究所の建設計画や、環境に影響をもたらす有害物質の排出という事態に対して、地元住民に不安が広がっている場合に、企業と住民の間に入って調整を行う場合等があげられる。

このようなときに自治体が地域の仲介者としての立場に立つ場合は、自治体は第一義的には、調整者としての役割を担うことが求められる。自治体は、主として企業に対して十分な情報の開示を要求し、住民との間での対話や集会等の場を設定し、両者の間の円滑なコミュニケーションを図ることが必要となる。

また、企業等が環境に関する安全協定を地域の自治会や住民組織と締結し、将来に向けて安全な環境確保のための方策を講じるような場合等も同様である。このような場合にも、当事者間での十分な対話や集会等の場が設けられるよう促すなど、情報の円滑な流通とコミュニケーションの促進という調整的な役割が中心となる。

もっとも、場合によっては、単なる調整者としての役割を越えて、一定の判定者としての役割を担うことが求められることがある。例えば、企業等が環境に影響があるとして排出基準が設け

（注5）（注4）に同じ。

られている物質を排出しているときに、適正な処理が行われているか否かを判断するような場合である。このような場合、自治体は単に当事者間のコミュニケーションの促進だけではなく、リスクそのものの客観的な評価や許容値を示し、当事者間のコミュニケーションの進展の具合を見極めつつ、場合によっては企業に対し事業の廃止や一定範囲での事業の縮小を提案することなどが求められる。

ウ 自治体が、地域の管理者としての立場に立つ場合

自治体が、地域の管理者としての立場に立つ場合とは、リスクが社会一般に広く影響をもたらす、そのリスクに対してとるべき行動を社会全体で決定しなければならないような場合である。

この例としては、食品の安全性に関する表示を義務づける範囲や方法の決定、自治体として窒素酸化物からの環境汚染をどの程度の範囲で規制すべきかについての決定等がある。

この場合に自治体に求められる役割は、当該リスクそのものに対する判定者としての役割が中心となる。判定の前提として、様々なツールを使って活発なリスクコミュニケーションを行う必要があるが、最後にはリスクの監視、評価、管理に関わるリスクマネジメントを行うことが求められる。いわば、リスク管理者としてのリスクコミュニケーションという関係が鮮明になる場面である。

(2) 法令による制度との関連性について

リスクコミュニケーションの手法といっても、それは全く新たなものを意味するものではなく、従来の行政手法、特に法制度の中で、既にそのような趣旨が見られるものもある。リスクコミュニケーションの発展段階として述べた「データ等の開示」の面は情報公開制度、「情報の提供（相手の理解のレベルに応じた情報提供）」、「共通のベースに基づく意見交換」は、行政手続法等の行政手続の整備の制度や個人情報の保護制度と多くの面で趣旨が共通する部分があるとともに、これらの制度とは異質な面もある。ここでは、多くのリスクコミュニケーションの場面で関係する法令による制度を取り上げ、両者の関連性を検討する。

ア 情報公開制度との関係

多くの自治体では、行政の特定の情報（主に公文書）を入手したい市民が請求したときに、原則としてその情報を公開するためのルールを定めた情報公開条例を制定し、また、国も情報公開法を制定し、2001（平成13）年4月に施行されることとなっている。

これらの情報公開制度とリスクコミュニケーションは、どのような関係に立つのだろうか。

第2章で、リスクコミュニケーションの第1段階として「データの開示」をあげた（p.31参照）。これはまさに「情報公開」そのものである。すなわちリスクコミュニケーションは情報公開を前提としていると良い（注6）。

しかし、法制度としての情報公開制度と、リスクコミュニケーションのための情報公開の違いは次の点にある。

（注6）藤原静雄「環境情報の公開とリスクコミュニケーション」、『ジャーナリズム増刊 環境問題の行方』、1999年

第1に、情報公開制度は、行政機関が保有する情報であれば、その情報についての責任主体の開示の意思の有無を問わず義務的に開示するものであり、また、不開示の決定等に不服がある場合には第三者機関に対する審査請求が可能である。しかし、リスクコミュニケーションにはそのような強制的契機はなく、あくまでも自治体の自発性に基いた公開が基本である。

第2に、情報公開制度は、その対象が文書その他の媒体に限られるが（「公文書」ないし「行政文書」の公開制度である）、リスクコミュニケーションの場合はそのような制限はなく、文書形式のもののほか、コミュニケーションの「場」そのものの公開（代表者以外の市民の傍聴を認める等）等、その対象は広範囲に及ぶ。

上記の2つの点については、リスクコミュニケーションの手法は、情報公開制度では不十分な部分を補完するものとして位置づけることができる。

第3に、情報公開制度には除外規定が存在し、現実には多くの情報が非公開となるが、リスクコミュニケーションにはそのような制限はない。

問題は、この第3の点にある。情報公開条例によって非公開とされる情報は、たとえリスクコミュニケーションの手法によったとしても自発的に公開が出来るわけではない。リスクコミュニケーションの考え方はこうした制度上非公開の取り扱いがなされる情報であっても、合意を条件に広く公開を進めるべきと知る政策論であり、特に、非公開情報とされる「個人に関する情報」、「法人に関する情報」、「いわゆる意思形成過程情報」の取り扱いについて、リスクコミュニケーションの考え方との矛盾が生ずるかどうかを検討しておく必要がある。

まず、「個人に関する情報」、「法人に関する情報」については、公開の除外事由とされているが、これらの除外事由のさらに例外として、すなわち公開すべきものとして、「人の生命、健康、財産の保護のために開示することが必要と認められるもの」が規定されている（神奈川県情報公開条例では、第5条第1号エ及び同条第2号ただし書き）。この規定により、リスク情報は、他の除外規定に当たらない限り公開されることとなる（注7）。

情報公開が適当とされた審査事例としては、急傾斜地崩壊危険区域内行為許可申請書及びその添付書類について公益上公開する必要があるとしたもの（本県）、完成前の清掃工場の溶融炉に係る設計図及び仕様書について個人が識別される情報を除き公開としたもの（東京都）等がある（注8）。

一方で、「いわゆる意思形成過程情報」に関しては、上記のような「例外の例外」の規定がなく、不十分であるとの指摘がある（注9）。計画等に関し早い段階からの市民参加を保証するためには、リスクコミュニケーションの視点からは、このような場合の情報についても公開制度にとらわれず運用として公表されることが望ましく、将来的には、規定の整備も検討すべきであると考えられる。

（注7）さらに、最近では「生命、健康、財産の保護のため」という義務的開示情報とは別に、「自然環境を保護するために必要な事業情報」等を義務的開示情報として加える情報公開条例が現れてきている（福岡県古賀市情報公開条例、長野県高森町情報公開条例等）。こうした動きは市民とのコミュニケーションの手段として情報公開制度を考えているものと言える。

（注8）神奈川県県民部県政情報室『ケーススタディかながわの情報公開』、株ぎょうせい、1990、p.126～p.110

（注9）第二東京弁護士会編『情報公開条例の研究』、花伝社、1994、p.204

イ 個人情報保護条例との関係

多くの自治体は、個人のプライバシーの保護のために、個人情報保護条例を制定し、自治体の機関における個人情報の取り扱いの準則とともに、本人の開示請求や、自己情報の訂正請求権等を定めている。

こうした条例の目的は、言うまでもなく個人の人格的自律にとって不可欠なプライバシーを中心とした個人に関する情報を保護する点にあり、特に、自治体の保有する電子媒体による個人情報の取り扱いの増加等がその背景にある。

個人情報保護制度は、主に個人情報の不当な加工や第三者への流出防止のために機能しているが、この場面では、リスクコミュニケーションの手法との間では重要な問題は生じない。

しかし、住民個人が自己情報の開示や訂正のための請求権を行使するような場面では、自己のリスク情報がいかなる状態で自治体に保有され、どう管理されているのかを知る重要なツールとしての役割を担うことになる。例えば、保健福祉事務所の相談情報や、公立病院の医療情報を本人が開示請求する場合などである。これらの権利行使をきっかけに、リスクコミュニケーションを図る必要が生じ、政策決定への大きな転機となる場合があり得る。

ウ 行政手続制度との関係

1994(平成6)年10月に施行された行政手続法は、公正・透明な行政手続を確保するために、申請に対する処分、不利益処分、さらには行政指導等について、いわゆる告知・聴聞の機会の付与を中心とした手続的準則を定めた。これに連動してほとんどの自治体でも、自治体の事務に関して行政手続条例を定めた。この行政手続法の目的は、同法第1条に明定されているように、「行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとって明らかであること(=「法定手続きの保障」及び「法的対話の原則」)」にある。

リスクコミュニケーションが、情報の開示や相手方の理解のレベルに応じた情報の提供を重視するのは、リスクにさらされる相手方の理解を得る過程を何よりも大事だと考えるからである。

これは、行政手続法(条例)が掲げる「手続的保障」や「対話の原則」と殆ど同義のものと言える。

行政手続法(条例)が、リスクコミュニケーションの手法を担保する制度と考えられるものとして、行政指導が行われていることについて市民に情報提供が必要な場合等を想定し、指導をしている事実や、相手方が指導に従わない事実を公表してもよい旨の規定がある。本県の行政手続条例の場合は、他の条例で公表の要件や、公表する事項等の詳細を定め、意見を述べる機会を行政指導の相手方に与えることを条件に、指導事実の公表が認められており(第30条2項)、消費生活条例、環境影響評価条例等にこのための規定が置かれている。

リスクコミュニケーションの手法により行政施策の手続を透明かつ公正に進め、リスクに関する利害関係者間の情報の共有と、リスクにさらされる者の自己決定を誘導するためには、この規定は他のリスクについても活用が検討されてよいであろう。

エ 行政訴訟等との関係

自治体の行う行政処分に対する事後の救済措置として、行政事件訴訟法に基づく行政訴訟や国家賠償法に基づく国家賠償請求訴訟がある。実際、自治体は、行政処分の取消しを求める訴えや、公共施設内での事故、自治体病院での医療過誤事故、道路や港湾施設の瑕疵に基づく事故などをめぐる国家賠償請求訴訟等、多くの訴訟を抱えているのが現実である。

これらの行政訴訟や国家賠償請求訴訟は基本的に事後救済であるのに対して、リスクコミュニケーションの手法は主としてリスクに関する事前の予防的救済機能を持っている点が異なる点だと言える。従って両者は、市民の救済という意味ではそれぞれ異なった場面で役割を果たしているという関係に立つ。

しかし、全く関係がないわけではなく、リスクコミュニケーションが十分に行われた結果、市民がリスクを受容し、被害が生じてもやむを得ないと納得している場合には、不幸にしてリスクが現実のものとなり被害が発生しても、訴訟には至らないと考えられる。また、万が一訴訟となった場合でも、被告の側に立つ自治体にとって、事前の手続的保障や説明責任を十分に果たしており違法性はないとして、有利な判断が生じやすいという関係が指摘できる。

もちろんこうした訴訟の回避や免責の論理は、それ自体をリスクコミュニケーションの目的としてよいものではない。しかし、リスクコミュニケーションにはこうした側面があることも、否定できないのである。

第2節 本県のリスクコミュニケーションの現状と課題

1 現状の把握

前述のように、これからの自治体には、政策形成や行政施策の実施の過程にリスクコミュニケーションの手法を取り入れ、市民との良好な関係を保ちながら事業を推進していく姿勢が求められている。

本県では、これまでも市民の生活や安全に係わる様々なリスク情報に関して、説明会や講習会、公聴会などいろいろな場面で市民参加の場を設定し、市民の考え方や意見の収集を行ってきた。

リスクコミュニケーションの観点からは、こうした市民参加の場や市民の考え方や意見の収集が有効に機能することが必要であるが、こうした既存の手法は十分に機能していると言えるのだろうか。また、市民の考え方や意見を効率的に収集するためには、既存手法の実施方法を見直したり、新たな手法を開発することも必要になるが、これらの対策についてはどうだろうか。こうした点についての分析が必要となる。

そこで、リスクコミュニケーションを本県の行政施策に定着させていくためには、まず、市民と県の中に存在するコミュニケーションに係る認識の差異又は乖離の状況（以下、「コミュニケーションギャップ」という。）を明らかにすることが重要となる。

本研究では、このコミュニケーションギャップを、情報の送り手として本県の関係部局に対して実施した「庁内アンケート調査」と、情報の受け手である市民の代表としてNPOを含むいくつかの民間団体に対して実施した「団体等ヒアリング調査」の2つの手法で抽出した。そして、抽出したコミュニケーションギャップを整理して、本県におけるリスクコミュニケーションの課題として集約した。なお、ここでは本県が実施している既存手法の評価は行わず、情報の送り手（行政）と受け手（市民）の相互関係及び情報の送り手の考え方や姿勢に着目して課題の整理を行った。

2 庁内アンケート調査

(1) 調査の概要

環境、健康、安全のリスク及びリスク管理に関する情報を取り扱う庁内関係部局が行っているリスク情報の提供及び情報交流の実状と課題を把握するため、本庁各室課及び主要な出先機関の事業担当者に対してアンケート調査を行った。調査は、前述のLeissによるリスクコミュニケーションの発展段階（p.31参照）を踏まえて、「データ等の開示と情報提供（information）」と「共通のベースに基づく意見交換（communication）」の2つの局面に分けて実施した。

(2) 調査1 市民に対するリスク情報の提供

調査1では、データの開示と情報提供（information）の実態を調査した。対象とするリスク事象を、平成11年度の「県のたより」にお知らせ記事として掲載された情報をもとに抽出したところ、表3-2-1に示すとおり5分類34項目となった。これらのリスク事象について、どのような実施方法（媒体、手法等）により市民に情報提供したか、受け手に配慮した情報提供を十分に行ったか、市民に正確なリスク情報を伝える際の課題は何か、ということについて、担当者の考え方や自己評価を調査した。表3-2-1に示す20機関に対して調査票を送付し、主たる業務を行う出

先機関からのものを含め、22機関の38事業について回答を得た。

表3-2-1 対象としたリスク情報(調査1関係)

分類	小分類	リスク情報の内容	所管機関
災害	自然災害等	地震	災害対策課
		土砂災害	砂防海岸課
	人為的災害	交通安全・交通事故	交通安全対策課
		コンピューターの誤作動(2000年問題)	情報システム課
		ダムの放水	河港課
		農業用水路の増水	農地課
		火災	防災消防課
山火事	林務課		
生活環境	-	光化学スモッグ	大気水質課
		一酸化炭素中毒	工業保安課
		化学物質	大気水質課
		地球温暖化	環境計画課
		フロン	大気水質課
		河川の水質浄化(キャンプの注意、石けん使用促進等)	大気水質課
		車の排気ガス(アイドリングストップ等)	大気水質課
		ゴミ処理(不法投棄・ダイオキシン等)	廃棄物対策課
		航空基地騒音	基地対策課
		松林への農薬散布	林務課
高度な科学技術	-	遺伝子組み替え食品と表示	消費生活センター
健康・医療	-	結核	保健予防課
		C型肝炎	保健予防課
		インフルエンザ	保健予防課
		エイズ	保健予防課
		アルコール依存症	保健予防課
乳幼児突然死症候群	地域保健課		
消費生活用製品	食品・飲料水	毒キノコ	森林研究所 *
		食中毒	生活衛生課
		井戸水	生活衛生課
		受水槽	生活衛生課
	住宅	住宅による健康被害(シックハウス症候群、アレルギー、住宅の結露・カビ等)	生活衛生課 消費生活センター
		構造の安全(耐震診断等)	建築指導課
	医薬品等	クスリ・化粧品	薬務課
薬物乱用		薬務課	

*) 現 自然環境保全センター

ア 情報提供の方法

リスク情報の提供方法を複数回答で聞いた結果を図3-2-1に示した。

最も多かったものは「資料及びパンフレット」であり、80%近くの事業で作成されていた。比較的新しい情報提供媒体であるインターネットは、約40%の事業で利用されていた。また、ほとんどの事業で複数の媒体を組み合わせる情報提供が行われており、媒体の平均活用数は4.5種であった。なお、市民から直接意見を聞く機会を有する対面型の情報提供が行われたもの（図中、黒色の棒グラフで表示）は、22事業（全体の58%）であった。

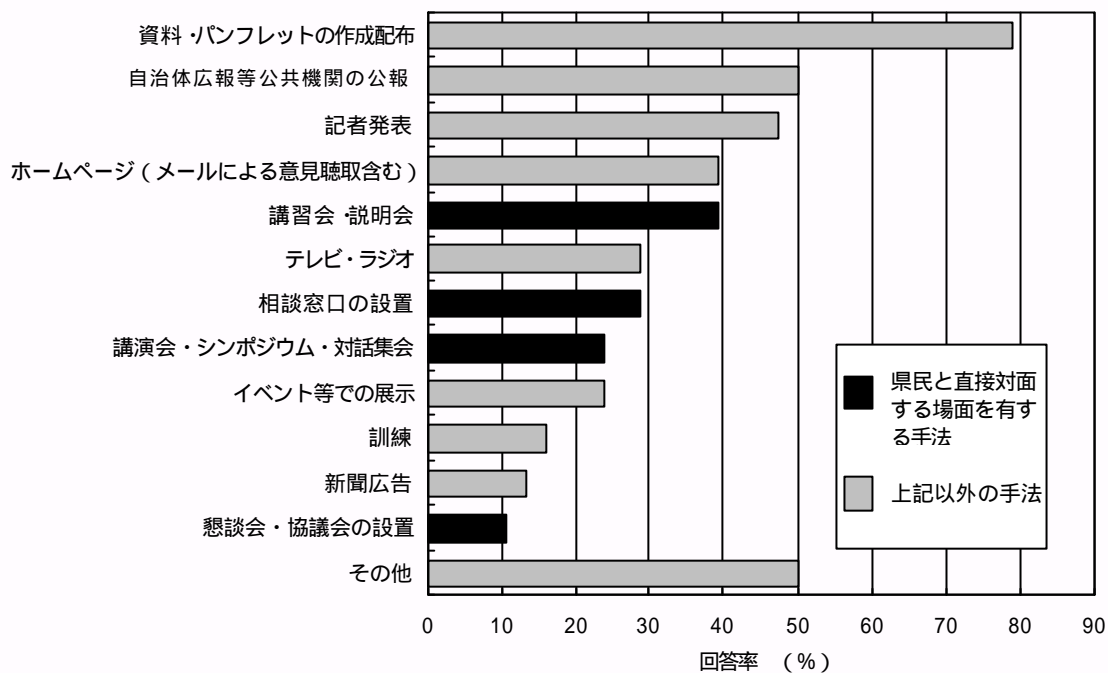


図3-2-1 情報提供の方法 (調査1関係)

イ 受け手に配慮した情報提供

どの程度受け手に配慮して情報提供を行ったかについて、事業担当者の自己評価を3段階（配慮を「行った」、「行わなかった」、「分からない」）で求めた。評価の視点は、Leissのリスクコミュニケーションの発展段階にあわせて次の3段階に区分し、情報提供の段階に応じた配慮事項として設定した。

《第1段階 必要な情報の提供について》

- 視点1 受け手が望んでいる情報が何かを把握する努力をしたか
- 視点2 情報を必要とする市民に情報が行き届くよう実施したか
- 視点3 行政の都合がよい方向に導くのではなく、正確な情報を提供したか

《第2段階 受け手に配慮した情報の提供について》

- 視点4 受け手の立場、年齢、性別等の属性の多様性に配慮したか
- 視点5 受け手の予備知識の程度や関心に配慮し、明確で分かりやすい内容や表現を工夫したか
- 視点6 受け手の関心や不安の程度に応じ、適切な時期を選んで実施したか
- 視点7 受け手に理解されるために、適切な情報提供の実施方法を選択したか

《第3段階 意見交換を通じた相互理解の促進について》

- 視点8 相談窓口の電話番号を知らせるなど、受け手の関心や意見を聞く努力をしたか
- 視点9 苦情、質問、相談には親身に話を聞き、迅速に対応したか

結果は、当初からある程度予想されたとおり、いずれの配慮事項とも「行った」と回答された割合（以下、「実施率」という。）が圧倒的に多かった。実施率が最も低かったのは、視点1の「受け手が望んでいる情報は何かを把握する努力をしたか」であったが、それでも84%の事業で配慮を行ったと回答された。

情報提供を含むほとんどの県の事業の評価においては、実施状況の確認のほか事業予算の執行状況が審査されるなど、「事業の外形のチェック」が行われるにすぎない。この外形のチェックが型どおり満足いくものであれば、その情報提供は「事業的に成功した」と解釈され、真の目的である「市民の理解を得る」ことが達成できたかどうかは、一切チェックされないのが現状である。上記の結果も、あくまで情報の送り手側からの一方的な外形のチェックの結果であり、情報の受け手や第三者的な視点からの客観的な評価尺度はほとんど含まれていない。客観的な評価尺度がある場合にはまた別の異なった結果が得られるはずであるが、これが存在しない現状では、担当者（あるいは担当部局）が自分の事務分掌の実施事業について積極的に厳しい評価をつけることはほとんどないため、「情報提供は全般的に良好に実施することができた」という評価結果が出てきたものと判断される。

ウ 情報提供における課題

市民に正確なリスク情報を伝える上で課題と考えられることについて、自由記入形式で回答を求めたところ、38事業中23事業から回答があった（回答率61%）。情報の送り手としての本県職員は、前述の自己評価では「良好に実施した」と評価しつつも、半数以上で情報提供において何らかの課題が存在していることを認識していた。あげられた課題を情報の授受の立場に着目して整理したところ、次のとおりとなった。

《情報の送り手側の課題》

情報提供体制の確立、情報提供のツールの充実が必要である	8件
情報伝達技術の工夫が必要である	5件
受け手の感情に配慮した情報提供が必要である	1件

《情報の受け手側の課題》

市民のリスク認知が不足している	5件
リスク情報は伝わっているが、それが行動に結びつかない	1件
行政以外の当事者間の信頼関係の構築が不十分である	1件

《情報の仲介者の課題》

関係者の認識が不足しており、協力が得られない	2件
情報を伝える人材が不足している	1件

《その他の課題》

受け手の情報ニーズを把握したいが、それを収集する手段がない	2件
受け手の情報ニーズより情報の正確性・客観性を重視することが重要	1件

あげられた課題27件のうち、情報の送り手側の課題としてあげられたものが最も多く、全部で14件であった。情報の送り手としての本県職員は、リスク情報を効果的に市民に伝達するためには、情報の送り手側で改善すべき点が多いことをおおむね認識していると言える。

(3) 調査2 市民とのリスク情報に関する意見交換

調査2では、共通のベースに基づく意見交換（communication）の実態を調査した。対象とした意見交換は、「平成11年度に県機関が主催又は事務局となって開催した説明会等のうち、市民の健康及び身体の安全に影響を与える可能性がある事業や計画について、市民と行政との間で意見交換等を行う機会を設けたもの」とした。ここで、説明会等とは「一般の市民を対象として実施した法令の制定改廃、各種計画策定、事業等の計画・実施、その他行政課題等の討議、周知等のために開催した懇談会、公聴会、講演会、講習会、協議会、説明会、委員会、審議会及びこれらに類するもの」と定義した。なお、市民に専ら学識者、事業者、専門家の立場で参加を依頼した説明会等は、調査の対象から除外した。これらの説明会等について、開催の告知と結果公表をどのように行ったか、受け手に配慮した意見交換は十分に行われたか、市民との間でリスク情報に関する意見交換を進める際の課題は何か、ということについて、その実態及び担当者の考え方を調査した。

対象となる説明会等を開催する可能性のある県機関を分課分掌をもとに抽出したところ、表3-2-2に示すとおりとなった。これに該当する51機関（ほぼ同一業務を行っている出先機関につい

ては、最も職員数の多い1ヶ所を選んだ) に対して調査票を送付し、平成11年度中に説明会等の開催実績があった13機関から有効な回答を得た。

表3-2-2 調査対象とした事業(調査2関係)

所管機関名	対象となり得る業務	所管機関名	対象となり得る業務
企画部		衛生部	
土地水資源対策課	宮が瀬ダム対策等	衛生研究所	汚染物質、感染物質の検査
基地対策課	基地周辺の生活環境	保健福祉事務所	食品衛生、疾病対策等
防災局		病院	救急医療、災害時医療対策等
災害対策課	災害時(原子力対策等事故対策を含む)における県民生活の安定	商工労働部	
防災消防課	防災、消防	産業技術総合研究所	産業技術情報の管理
工業保安課	高圧ガス等の保安	県土整備部	
総合防災センター	防災に関する普及啓発	都市計画課	開発許可
県民部		建築指導課	開発指導、開発に伴う防災
青少年課	青少年をとりまく地域環境	建設業課	建設残土問題
消費生活課	消費生活相談、商品の安全性等	道路管理課	道路の路線認定、安全管理等
交通安全対策課	交通安全に関する普及啓発	道路整備課	道路の新設等に関する工事
環境農政部		下水道課	下水道の計画策定、維持管理
環境計画課	環境計画、環境影響評価	河港課	河川・港湾の維持管理
大気水質課	化学物質、大気・水質汚濁対策等	砂防海岸課	地滑り防止区域等の安全管理
廃棄物対策課	廃棄物処理及び処理施設建設	住宅整備課	県営住宅用地の造成、住宅整備
林務課	森林整備	土木事務所	開発許可、道路・河川等管理
環境科学センター	環境情報の管理	相模川総合整備事務所	河川・下水道の管理・管理
農政事務所	森林の保全	酒匂川下水道整備事務所	下水道整備・管理
農業総合研究所	農業環境情報の管理	行政センター	防災保安、環境保全等
自然環境保全センター	森林の保全	企業庁	
家畜保健衛生所	家畜の衛生管理	水道局給水課	配水施設の維持管理
水産総合研究所	水産資源情報の管理	水道局浄水課	浄水施設の維持管理、水質検査
漁港事務所	漁港の安全管理	水道局営業所	送配水施設等の維持管理
福祉部		水道局水質センター	水質検査
児童相談所	児童の保護、安全対策	利水局利水課	ダム・取水施設の維持管理
衛生部		利水局発電課	発電施設の維持管理
保健予防課	疾病対策、精神保健	利水局事務所	ダム・取水施設の維持管理
医療整備課	災害時の医療対策、救急医療等	利水局発電管理事務所	発電施設の維持管理
生活衛生課	食品衛生、水道の安全等	利水局発電制御所	発電施設の維持管理
薬務課	薬物情報等		

ア 説明会等の概要

回答があった説明会等を整理すると、表3-2-3に示すとおり全部で20事業となった。対象となるリスク分野は全部で4分野に区分されたが、その中でも生活環境のリスクに関するものが圧倒的に多かった（全体の75%）。さらに、そのうちの80%が特定の利害関係者を対象として開催されたものであり、これらは環境影響評価条例に基づく公聴会を除くとすべて県が事業者としての立場で開催したものであった。説明会等の実施形態としては、説明会が最も多く（45%）、次いでシンポジウムやパネルディスカッションを含む講演会（20%）であった。

表3-2-3 市民との意見交換が行われた説明会等（調査2関係）

リスクの種類	リスク情報の内容 (キーワード)	形態	対象者	県の立場	実施義務	年間開催数	結果公表	主催機関
災害	火災予防	講習会	仲介者	地域管理者	任意	1		防災局
	急傾斜地災害対策	説明会	利害関係者	地域管理者	任意	20		県土整備部
生活環境	環境アセスメント *	公聴会	利害関係者	仲介者	法定	13	あり	環境農政部
	環境アセスメント	説明会	利害関係者	事業者	法定	1		環境農政部
	環境アセスメント	説明会	利害関係者	事業者	法定	7	あり	県土整備部
	廃棄物処分場建設計画	説明会	利害関係者	事業者	任意	1		環境農政部
	県有施設環境安全管理	協議会	利害関係者	事業者	任意	1	あり	環境農政部
	県有施設環境安全管理	協議会	利害関係者	事業者	任意	1	あり	商工労働部
	道路整備工事	説明会	利害関係者	事業者	任意	1		県土整備部
	道路整備工事	懇話会	利害関係者	事業者	任意	2	あり	県土整備部
	道路整備工事	説明会	利害関係者	事業者	任意	1		県土整備部
	道路整備工事	説明会	利害関係者	事業者	任意	1		県土整備部
	河川改修工事	説明会	利害関係者	事業者	任意	3		県土整備部
	急傾斜地災害対策工事	説明会	利害関係者	事業者	任意	16	あり	県土整備部
	環境計画	討論会	一般	地域管理者	任意	3	あり	環境農政部
化学物質対策	講演会	一般	地域管理者	任意	1		環境農政部	
フロン対策	講演会	一般	地域管理者	任意	1		環境農政部	
科学技術	遺伝子組み替え食品	講演会	一般	地域管理者	任意	1	あり	県民部
健康・医療	食品衛生	講習会	一般	地域管理者	任意	57		衛生部
	薬物乱用防止	講演会	一般	地域管理者	任意	4	あり	衛生部

*) 神奈川県環境影響評価条例に基づく公聴会は、一括して計上した。

イ 説明会等開催の周知方法

説明会等の開催の告知及び参加対象者への周知の方法を複数回答で聞いた結果を図3-2-2に示した。

特定の利害関係者を対象とした事業では、参加対象者の絞り込みが容易なため、関係者への直接の通知や地元自治会等を通じて案内を行っているものが多かった。そのため、周知に利用した媒体は、平均2.2種と少なかった。これに対し、市民に広く情報提供を行うものについては、市民の目に止まりやすい自治体広報やポスター等を活用し、幅広い周知を行うケースが多かった。

周知に利用した媒体数も利害関係者を対象としたものより多様であり、平均3.4種であった。また、参加人数を増やすために、関連団体等を通じて参加の呼びかけを行っているものも多く見られた。

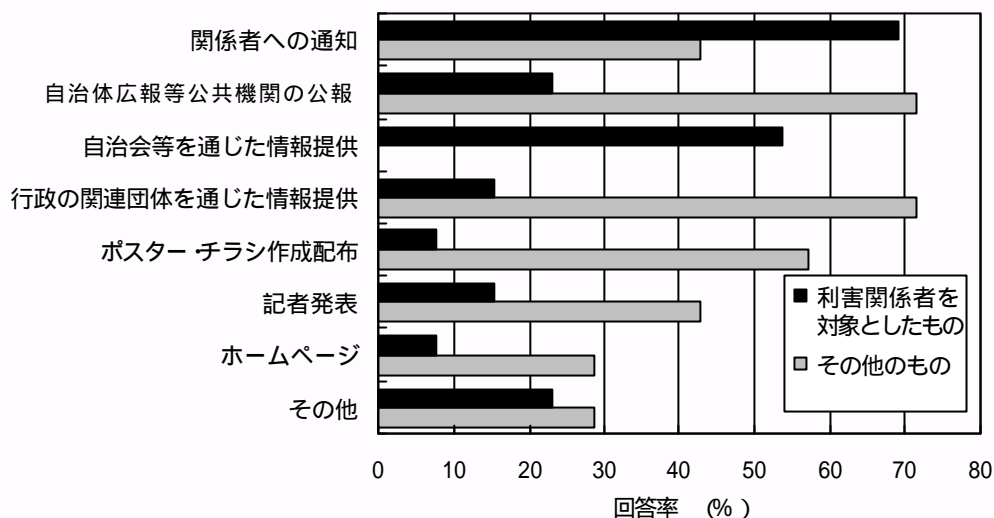


図3-2-2 説明会開催周知方法 (調査2関係)

ウ 開催結果の公表方法

説明会等の開催結果については、何らかの形で結果の周知を行った事業は、半数以下の9事業(45%)であった。公表を行った事業については、関係者へ結果の通知を行ったものが4事業で最も多く、それ以外の公表方法としては、自治会を通じた情報提供(2事業)などがあげられた。

県が事業者の立場で開催したものあるいは特定の利害関係者を対象としたものにおいては、説明会等の実施結果が利害関係者や地域住民に受け入れられるかどうかによって、今後の政策展開が変わってくることもあるため、結果の周知と市民へのフィードバックは大きなウェイトを占める。しかし、これらの事業に限ってみても結果周知の実施状況は半数以下であった。情報の送り手として、本県職員の説明会等に関する結果の公表及び市民へのフィードバックに対する認識は高いとは言えない。

エ 受け手に配慮した意見交換等

どのくらい受け手に配慮して意見交換を行ったかについて、調査1と同様に、事業担当者の自己評価を3段階で求めた。評価の視点も同様に3段階に区分し、次のとおりコミュニケーションの段階に応じた配慮事項として設定した。

《第1段階 必要な情報の提供について》

- 視点1 対象者に対して開催に関する事前周知を十分に行ったか
- 視点2 公表できる情報や資料をあらかじめ決めておいたか
- 視点3 出席する職員の役割分担を明確にしたか
- 視点4 説明資料や進行手順を事前に内部でチェックしたか

《第2段階 受け手に配慮した情報の提供について》

- 視点5 受け手の立場、年齢、性別等の属性の多様性に配慮した分かりやすい説明資料を準備したか

- 視点6 予想される質問事項に対する回答を準備したか
 - 視点7 説明会等の終了時に達成されることが望ましい到達点についてあらかじめ内部で調整したか
 - 視点8 リラックスした雰囲気の説明会等が進行したか
 - 視点9 参加者に十分発言してもらえたか
 - 視点10 主催者や説明者からの一方的な説明や主張に終わることがないように進行することができたか
- 《第3段階 意見交換を通じた相互理解の促進について》
- 視点11 県として市民の不安な気持ちを十分に受け止める姿勢を示すことができたか
 - 視点12 参加者の関心や意見を理解できたか
 - 視点13 参加者に県の政策や見解を理解してもらえたか
 - 視点14 事前に設定した到達点におおむね達することができたか
 - 視点15 (複数回継続して実施する場合) 次回の開催を明確に示したか

結果を図3-2-3及び3-2-4に示した。全般的にみると、第1段階の配慮は大部分が実施しており、実施率は平均98%と極めて高かった。これに対し、第2段階では、配慮を「行わなかった」と回答された項目も多く、実施率は平均74%であった。実施率が最も低かった項目は、視点10の「主催者や説明者からの一方的な説明や主張に終わることがないように進行することができたか」であり、配慮を「行わなかった」と回答された割合が最も高かった項目は、視点6の「予想される質問事項に対する回答を準備したか」であった。一方、第3段階については説明会等を継続して復

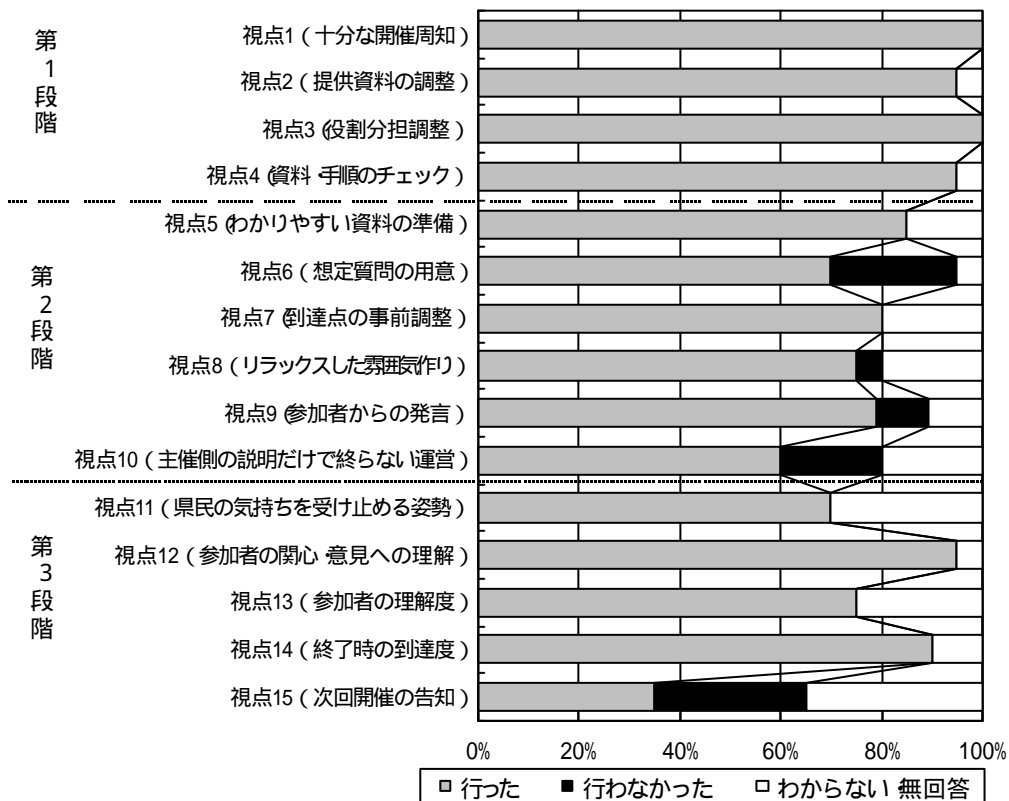


図3-2-3 受け手に配慮した意見交換の実施状況 (調査2関係)

数回実施する場合の視点として設定した視点15の「次回の開催を明確に示したか」を除くと、配慮を「行わなかった」と回答された項目はなかった。平均の実施率は第2段階よりやや高い82%であり、リスクコミュニケーションの段階と実施状況の自己評価の間には、明確な関連性は見られなかった。

視点15については次回開催の予定があっても開催告知を「行わなかった」と回答した割合がかなり高かった。その理由としては、「次回の開催期日が不確定のため」、「質問に対する回答作成の時間が必要なために開催時期を明言できない」等があげられた。

利害関係者を対象とした説明会等とそれ以外のものとを比較すると（図3-2-4）、第2段階において比較的明瞭な差が見られた。特定の利害関係者を対象とした説明会等においては、対象者が限定されているため、説明資料や質問に対する準備も周到に行われるが、根底に潜む主催者（事業者としての行政）と利害関係者（市民、住民）の対立構造が遠因となって、リラックスした雰囲気作りが作りにくい、という傾向がみられた。これに対し、市民全般を対象とした説明会等では、対象の幅が広すぎて説明資料や質問に対する準備が不十分になりがちであるが、会場の雰囲気を良好な状態に保って運営しやすいと言える。

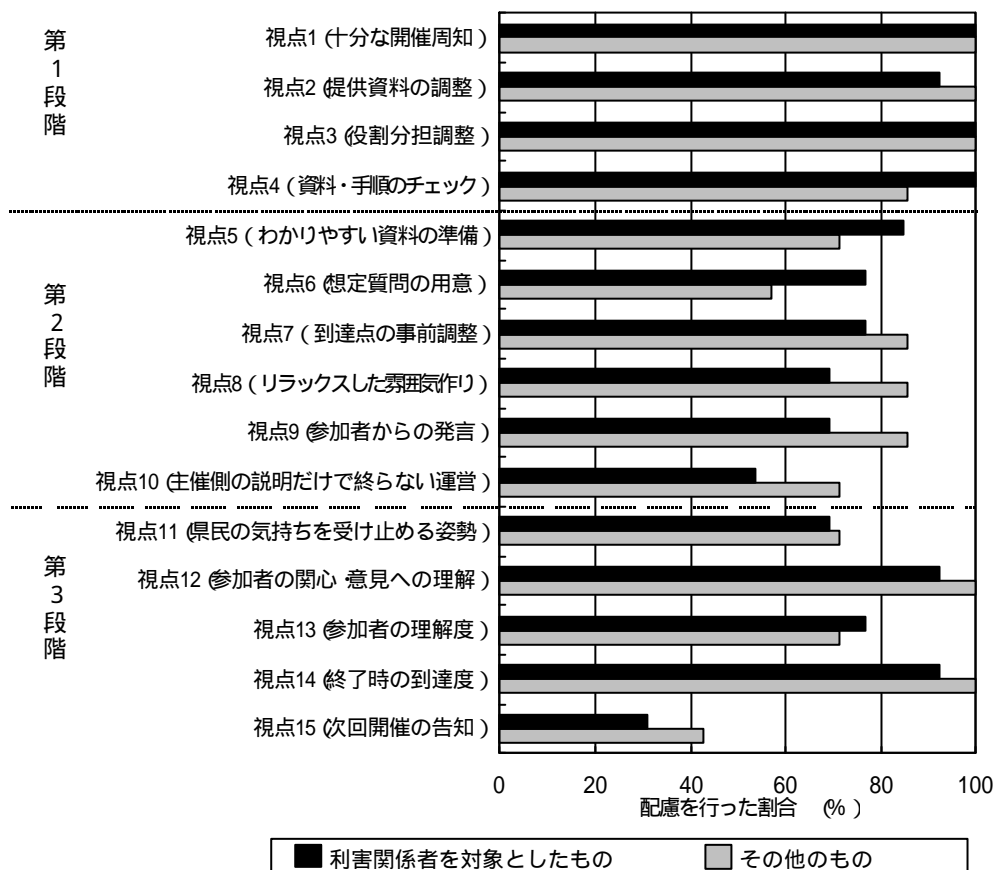


図3-2-4 受け手への配慮の状況 (調査2関係)

全般的に、視点12の「参加者の関心や意見を理解できたか」の実施率は高かったが、視点11の「県として市民の不安な気持ちを十分に受け止める姿勢を示すことができたか」や視点13の「参加者に県の政策や見解を理解してもらえたか」に関する実施率は低かった。さらに、視点10の「主催者や説明者からの一方的な説明や主張に終わることがないよう進行することができたか」の実

施率は、視点15を除くと最も低かった。これは、利害関係者を対象とした説明会等において特に顕著であった。これらのことは、説明会等の市民と相対する場面において、情報の送り手としての本県職員は、情報伝達という行為に関する自己評価は高いものの、それに対する市民の「手応え」を感じることができる段階には達していない、ということを示唆している。特に、対象者（参加者）と主催者の良好な関係の構築を目指さなければならない利害関係者を対象とした説明会等において、主催者の説明に終始した進行になりがちであることは大きな問題であり、主催者としての本県職員はこの点を十分に認識する必要があるといえる。

これらのことから、本県における説明会等の現状は、主催者側からの一方通行の情報伝達になりがちであり、円滑な双方向のコミュニケーションは十分に成立するに至っていない、と判断される。

オ リスク情報に関する意見交換を進める際の課題

市民との間でリスク情報に関する意見交換を進める上で課題と考えられることについて、複数回答形式で質問した。課題と考えられる項目については、次のとおり設定した。

《開催方法》

- 課題1 参加者が集まりやすい会場の確保
- 課題2 参加者が集まりやすい曜日や時間帯の確保
- 課題3 十分な討議時間の確保

《内容》

- 課題4 参加者の関心のある議題の設定
- 課題5 参加者の興味を引き出すプログラムや進行方法
- 課題6 参加者の考えや態度の変化に結びつくプログラムや進行方法
- 課題7 分かりやすい資料の作成
- 課題8 分かりやすい説明ができる講師の確保
- 課題9 討議の進行が上手な司会者の確保

《対象者・参加者》

- 課題10 積極的に発言する参加者を増やす
- 課題11 一方的要求や対立から建設的な討議への転換
- 課題12 報道関係者の参加促進
- 課題13 重要な関係者の参加促進
- 課題14 不参加者への結果の周知

結果を図3-2-5に示した。最も多かったものは、課題2の「参加者の集まりやすい曜日や時間帯の確保」であり、全体の70%がこの項目を挙げた。現在、本県が主催する説明会等の多くは、職員の正規の勤務時間帯である平日の日中に開催されるため、参加可能な対象者が限定され、出席者数が少なかったり、出席者の属性が偏るといった現象が生じている。これは、市民との緊密かつ公平なコミュニケーションを図る上で、まず最初に解決しなければならない課題であり、この問題の重要性は多くの職員に認識されていた。

特定の利害関係者を対象とする説明会等においては、あげられた課題は他の説明会等に比べて

かなり限定されていた。主催者と利害関係者の対立を招きやすいこの種の説明会等では、参加者の態度の変容や考え方の転換に結びつくようなリスクメッセージの作成や情報交換の場の運営が重視され、これに基づき建設的な検討が行われることが課題と認識されていた。

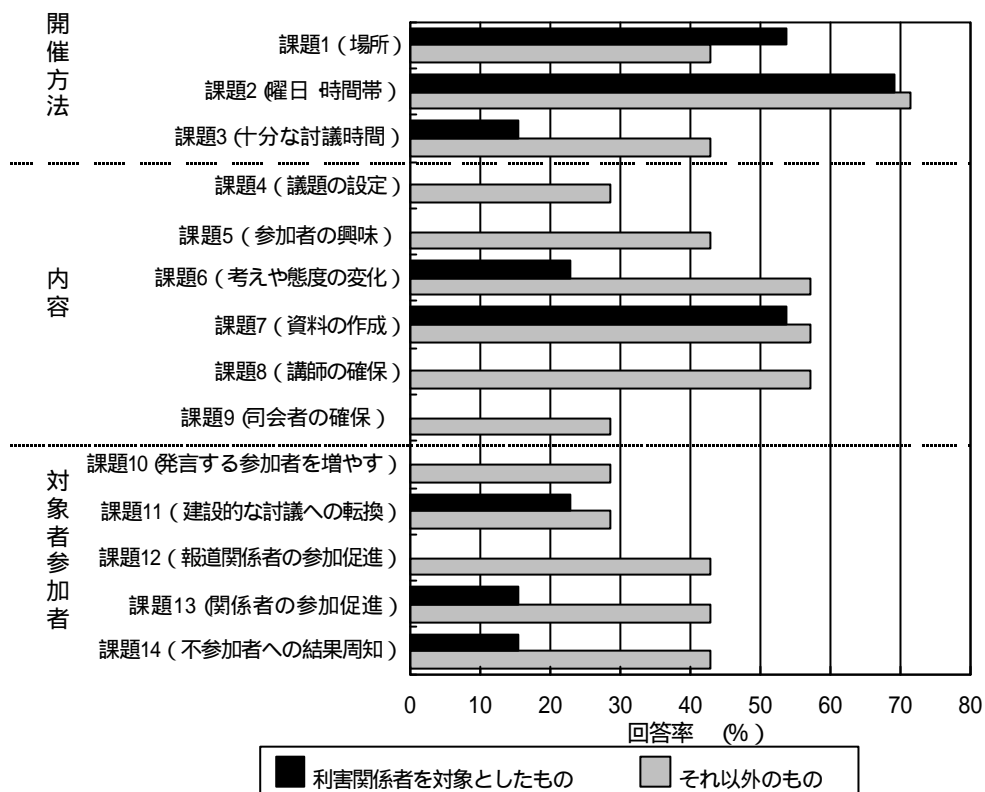


図3-2-5 意見交換に関する課題 (調査2関係)

(4) まとめ

庁内アンケート調査の結果から、本県が行うリスク情報の提供の実態と情報の送り手としての認識（自己評価の結果）をまとめると、次のとおりとなる。

本県職員は、情報の送り手として「情報提供は良好に実施した」と評価しつつも、一方でリスク情報を効果的に市民に伝達するために情報の送り手側で改善すべき点が多いことを、おおむね認識している。

本県職員の説明会等に関する結果の公表及び市民へのフィードバックに対する認識は低い。説明会等の市民と対する場面において、情報の送り手としての本県職員は、情報伝達という行為に関する自己評価は高いものの、それに対する市民の「手応え」を感じることができる段階には達していない。

本県職員は、説明会等で幅広い参加者を得るために、開催期日や開催場所を工夫する必要があることを、おおむね認識している。

本県が主催する特定の利害関係者を対象とした説明会等においては、対象者（参加者）と主催者の良好な関係の構築を目指さなければならないにもかかわらず、主催者の説明に終始した進行になることが多い。

特定の利害関係者を対象とした説明会等において、本県職員は、参加者の態度や考え方の変化に結びつくようなリスクメッセージの作成や情報交換の場の運営を重視し、これに基づき建設的な検討が行われることが課題であると認識している。

3 団体等ヒアリング調査

(1) 調査の概要

上記の庁内アンケートは、あくまで情報の送り手側からの一方的な評価の結果であり、情報の受け手や第三者的な視点からの客観的な評価尺度は含まれていない。しかし、情報提供や意見交換が真に成功したかどうかは、情報の受け手の理解度や満足度を見ないと評価ができない。そこで、自治体が発信したリスク情報が、送り手の意図どおりに受け手である市民に伝わっているか、受け手は送り手に対してどのようなことに不満を抱いているかをヒアリング調査した。

調査の対象は、環境、健康、安全に関する活動を積極的に展開している団体または個人（以下「団体等」という。）の中から、表3-2-4に示す団体等を選定した。これらの団体等に対して、主として次の項目について聞き取りによる調査を行った。

表3-2-4 ヒアリング先

団体等の名称	活動の対象となるリスク事象
神奈川県環境学習リーダー	環境、化学物質、原子力
都市防災研究会	防災（地震災害）
NPO神奈川県消費者の会連絡会	環境、食品、消費生活用製品
(社)神奈川県経営者協会	環境、防災
生活協同組合コープかながわ	食品、化学物質
地球環境パートナーシッププラザ	化学物質、食品、原子力
バルディーズ研究会	環境経営、消費生活用品、食品

- 日ごろの活動に必要な情報は、どのようなルートで収集しているか
- 本県が行うリスク情報の提供に関してどのようなことを不満（または不足）に思うか
- 本県を含む自治体から提供された情報に信頼を持ってないと感じるのはどのようなときか
- 本県のリスクマネジメント能力をどう評価するか
- リスクコミュニケーションの定着促進に向けて、自治体はどのようなことを改善すべきか

(2) 県のリスク情報の提供や意見交換等に対する市民の生の声（ヒアリング結果）

聞き取り調査の過程で得た、リスク情報の提供や市民との意見交換等に対する情報の受け手側からの率直な意見、評価、問題点及びその問題点を解決していくために必要な考え方等について、できるだけヒアリング時のニュアンスを損なわないように抽出した。これらの意見等を「データの開示と情報提供」、「双方向の情報交流」、「情報提供・情報交流に関する県の既存手法」、「行政業務全般」及び「県の行政組織」の5つの視点で分類したところ、それぞれ表3-2-5から3-2-9に示すとおりとなった（なお、各団体等からの回答は、資料編2として掲載した。p.165参照）。

表3-2-5 データの開示と情報提供に関する市民の意見等

<p>《市民(消費者)の意識や考え方に関すること》</p> <p>化学物質など、市民の五感で感じ取ることができないような微量のものが巨大なリスクを持っているというようなことが多くなってきていると感じる。</p> <p>市民は、自分だけでは身の周りにある情報の信頼性を十分に判断できない。</p>

表3-2-5 データの開示と情報提供に関する市民の意見等 (続き)

《市民(消費者)の意識や考え方に関すること》(続き)

2000年夏に連日のように報道された食品への異物混入問題にみられるように、市民はマスコミ等で取り上げられた問題に対して騒ぎすぎる。

ダイオキシンの問題では、マスコミの扱いで市民が右往左往する場面が多々見られるが、市民も情報に過敏な反応をしないように現実的で冷静な対応を心がけることが大切である。

市民は、ダイオキシンなどの化学物質の情報をいつも見ているわけではないが、有事の際の安心の拠り所になるので、これらの情報が存在することに意義があると考えている。

専門家でない市民は、専門的なリスク情報をそのまま伝え、知りたい事柄を十分に知ることができないという「不満」が生じ、それが「不安」につながることもある。

市民は、口コミなど非公式の情報が気になり、これを無視できない。したがって、公的機関から出されるリスク情報が不足すると風評が広まり、情報の錯綜を招く。

市民は、「合意とは、情報の開示を前提に、消費者の自己決定と選択に最終的に委ねるという考え方である」と思っている。

環境や食品の安全に関する情報は、市民も企業も行政も利害が一致していることなので、具体的な行動を起こすことで合意を得られるようにしたい。

化学物質に関するリスク情報に関心を示さない人も多いが、県が提供するリスク情報に関して興味を持っていないこれらの人をどうするかが問題である。

《提供する情報内容の不十分さに関すること》

県が行っている一般的な情報提供では、自分たちが欲しいと思う化学物質などの情報は入手できない。極端な場合には、例えば県の情報であっても、個人や団体のネットワークを通じたメールで情報を収集している。

県の情報提供は、市民に浸透するように行われていない。例えば、自治会を通じての防災情報も、地域住民に十分に伝わっていないのが実状である。

県の情報提供には、全般的に即時性、速報性が欠落している。

科学的知見に関する最先端の情報については、県からはタイムリーに情報提供が行われているとは言えない。

一般的に、情報発信の時期が遅れると、市民はその情報に信頼が持てなくなる。

例えば、遺伝子組み替え食品のように、現在の段階では分かっていないことについても、分かっていないという情報を出して欲しい。

県が市民に情報を知らせることは重要だが、垂れ流しでは情報がないのと同じことである。

市民の問題意識のベースには、事業者の情報隠匿体質に対する不信、行政の規制への不信(職員の体質も含めて)、専門家への不信が常につきまとっている。

情報開示のためには、税率の軽減や補助金の交付などの行政のインセンティブが重要である。

《提供情報の分かりにくさや難しさに関すること》

化学物質の情報など、行政機関が提供するリスク情報は、内容を理解できる人は少ない。

表3-2-5 データの開示と情報提供に関する市民の意見等（続き）

《提供情報の分かりにくさや難しさに関すること》(続き)

化学物質の情報提供では、市民の理解度に差があるので、せめて内容を初級と中級の二段階に分けるべきである。

市民は、行政や企業に対して分かりやすい情報の提供を求めている。市民にも提供された情報を理解し、検証していく義務がある。両者が高度化を求められている。

市民が提供された情報に信頼が持てないと感じるのは、その情報が難しく理解できないときである。

全般的に、行政機関が発信する情報に関して、受け手に配慮し、分かりやすく解説する仕組みがないのが、現在の状況である。Webや紙で情報を提供しても市民とのコミュニケーションに発展していかない。内容も専門家でなければ理解できないものがほとんどである。

市民が求める分かりやすい情報提供とは、客観的な安全性に関する情報はもちろんのこと、それがどういう過程で決められたかも含めて、開示していくことである。

県は、常に分かりやすい情報提供を考え、その説明義務があることを認識する必要がある。

県は、科学的な説明も正確に伝えた上で、統計情報を引用したり、例示を多く設けるなどの手段を工夫して、専門的なことを正しく伝える努力を惜しまないで欲しい。

市民が理解しやすい表現で情報を提供して欲しい。例えば、ダイオキシンは食物連鎖を通じて動植物に蓄積されやすいと聞くが、今仮にダイオキシンの排出をやめたとして、何年経ったら人体への影響がないレベルになるのか、という情報が提供されることを市民は期待している。

県の情報提供のスタンスは、セクションによって違いがあってもよいのではないかと。例えば、環境ホルモンと疑われる物質については衛生部なら、ADI (Acceptable Daily Intake: 一日摂取許容量) のことしか言えなくても、消費生活課なら「妊娠時や乳幼児はやめた方がよいという意見もある」くらいのことは言えるはずである。

環境ホルモンなど安全性がグレーのものについては、弱者は遠ざける方がよいというような発信をして欲しい。

県は、専門的なことを分かりにくいという理由で説明することを避けるのではなく、市民に分かりやすく説明する努力をして欲しい。

《情報の整理収集、情報共有に関すること》

県の提供する情報は、客観的な研究結果や規制に関する情報に限って有効であると思う。

県が発信する情報と学会報告や研究機関の提供する情報の間に隔たりがあることがあるが、そのような場合は、県からの情報に対する信頼が減少する。そのことを指摘すると、様々な理由をあげてみせるが、そうするとますます信頼が失われる。

どのような情報でも、「安全だ」ということばかりが伝えられると、市民はかえって不安になる。

市民は、見解の異なる意見両論を提供されることを望んでいる（両面的コミュニケーション）。

市民は、「行政だけが正しいことの判断をするのではなく、行政と市民が正しいことを共有する」という姿勢を県が持つことを望んでいる。

表3-2-5 データの開示と情報提供に関する市民の意見等（続き）

《情報の整理収集、情報共有に関すること》（続き）

遺伝子組み替え食品などの未知のリスクについては、県は市民の多様な意見をとりまとめて、それを市民に知らせることが重要である。これを行えば、市民の不安の軽減につながる。

市民が安心するためには、後のフォローが大事である。情報を継続的に出してもらえると安心する。例えば、事故が起きていきなり情報が出るとパニックになる。事故の場合は、その後の状況をインターネット等で追って、フォローできるような提供がなされる必要がある。

遺伝子組み替え食品のように、県としての方針が出しにくい問題については、県は国の顔色ばかりを気にして対応している。しかし、市民には最近の動向を伝えるとともに、市民の不安を把握するなど、市民の方を向いた情報収集と提供を行ってほしい。

環境対策における市民ニーズを把握する手法としては、恒常的なチャンネル、日常的なホットラインを設けるのが一番である。

県がリスク情報を出すときには、マスコミにも市民にも同時に出すよう配慮することが重要である。市民より先にマスコミに情報が流れると、市民に不満が広まり、情報の発信源である県への信頼が損なわれる。

県は、マスコミ取材に対しては毅然とした態度で望んで欲しい。住民にマイナスであれば、マスコミへの情報提供を差し控えることも必要である。

表3-2-6 双方向の情報交流に関する市民の意見等

《情報共有の場の提供に関すること》

あらゆるリスク問題に関して、NPO、企業、行政、研究者等がそれぞれ独自の情報を出しているが、それらの問題についてお互いのコミュニケーションが極めて貧困である。この現状に、不安を覚える。

市民も「何でもダメ」と言っている時代ではないので、県と市民がお互いに十分に話し合いができることを望んでいる。

県の役割は、市民、業界、学会のネットワークを作り上げる点にある。県が情報を共有する場を提供することがまず必要であろう。

環境対策については、県は市民との「日常的・恒常的」なチャンネルを設ける必要がある。

市民に直接情報を伝えられる方法があると良い。例えば、江戸時代は大家が店子に、戦時中は隣組の班長が説明していた。同じような仕組みを作って欲しい。

東京都では、「ディーゼル車NO作戦」など、都民の意思を聞く場を設けている。単なるパフォーマンスとも見えるが、神奈川県ではそのパフォーマンスさえもできていない。

説明会などで県がリスク情報の提供を行う場合には、参加者を絞り、双方向のコミュニケーションが取れるようにする必要がある。

行政機関が発信するリスク情報は、市民団体と共同して提示する場合に市民にとって大きな効果を発揮するだろう。

表3-2-6 双方向の情報交流に関する市民の意見等（続き）

《情報共有の場の提供に関すること》（続き）

化学物質やその排出量に関する情報は、市民・企業・行政の三者が一同に会する場で共有を行う必要があり、場の設定は動きのとりやすい県が行うべきである。

市民・企業・行政の三者の関係は、役割分担と力関係のバランスをとることが難しいことに留意しなければならない。

意見交換をする場合は、シナリオワークショップのような課題解決型の形態で定着していくはずである。

企業が何を作り、何を出しているかという情報を地域と県が共有していれば、何か事故があっても大事にならず、企業も日ごろから緊張感を持って事業を行える。

《説明の仕方、県の持つべき姿勢に関すること》

多くの市民は、積極的な発言をあまりしない。したがって、県が主導でことを進めるのもやむを得ない。それならば「なぜそうするのか？」という資料を準備し、それを市民に分かってもらうことが重要である。

県は、説明会等で「法令を遵守しており安全」という説明だけで、データを示さないことが多い。このような態度は問題である。きちんと行われていないのではないか、という疑念が生じる。

県と市民が情報交流を行うときには、県には「まず聞く」という姿勢が必要である。市民は、聞いてもらえれば安心感を持てるものである。

ダイオキシン問題の理解のために勉強会を企画し、県の担当者に説明に来てもらったが、既知の資料を使った杓子定規な説明だけで、不安の解消につながらなかった。既に発表されているものでは不安だったからこそ、わざわざ説明に来てもらうよう依頼したのに、これでは意味がない。化学物質に関するコミュニケーションの場においては、化学物質について誰にでも理解できるように易しく説明することが重要である。これを基礎から順を追って説明していくことが必要である。

一般に、合理的にリスクを低減するためには、市民には科学的な知見を比較考量する力が必要となる。県は、これを支援し、市民の意思決定過程への参加を促進していく流れを作っていくことが重要となる。

農林水産省では遺伝子組み替え食品についてコンセンサス会議を行ったが、このように県にも直接民主主義の強化へ向けた取組を行って欲しい。住民投票結果により自治体が拘束されたケースも出てきており、このようなことが今後とも増えると予想される。

県は、ダイオキシン問題など現時点で問題になっている環境問題について、安全と分かったことから発表をして欲しい。また、継続的に調査を行い、そのデータを毎年発表して欲しい。

《県（情報の送り手）と市民（情報の受け手）をつなぐ媒介の人や組織に関すること》

一つのリスクを軽減しようとするると他のリスクが高くなるという現象がよく見られるが、このような問題の構造を総合的に捉えて、全体としてどのようにリスクを低減していくかということも多くの人で議論し、監視し、チェックする仕組みを作るべきである。

表3-2-6 双方向の情報交流に関する市民の意見等（続き）

《県（情報の送り手）と市民（情報の受け手）をつなぐ媒介の人や組織に関すること》（続き）

県や企業が市民一人ひとりと話すことは、大切なことであるが非効率である。そのため、ため、「ブリッジセクター」としてのNPOや市民団体を活用する枠組みを作るとよい。

リスクの問題を県と市民の間で共有していくためには、その橋渡しをする地域の団体や人材の育成が必要である。

複雑なリスク問題を改善していくために県に求められることは、行政や企業が開示した情報を分かりやすく伝えるというNGOの役割を認知し、これと提携し、意思決定過程への参加を促進することである。

県は、説明会でコメンテーターを務めることができる話の上手な人間性が信用できる人材や組織（NPO）をみつける努力をするべきである。

市民が県や企業とのコミュニケーションの「場」へ参画していくためには、市民セクターの中に「運動を動かすリーダー」とそれを支える「知識を有する人」の2種類が必要となる。

市民が県や企業とのコミュニケーションの場へ参画していくためには、企業OBなどの専門知識を持つものがリーダーとなることが必要であり、そのための人材養成が必要である。

「ブリッジセクター」を県が育てることは、してはならない。「ブリッジセクター」は、NPOの中から自然と育っていくものである。県が無理に育成を行うと、必ずNPOとの間で対立や競合などのトラブルが発生したり、NPOが県の下請け状態になったりという問題が発生して、健全なNPOの成長が妨げられる。

NPOなどの中間組織で進めるリスクコミュニケーションについて、県が関与して育てるという考え方は必要ない。学習会に説明に来てくれれば、それでよい。

防災情報については、自治会に頼るだけでなく、関心が高い市民団体とも手を組んで情報提供を行っていく必要がある。

表3-2-7 情報提供・情報交流に関する県の既存手法についての市民の意見等

《住民説明会》

県が主催する説明会や会合では、所管部局の担当範囲や権限の範囲が尊重されて行政の相互不可侵が厳格に守られている。これは時として真実の提供に反する場合があります、そこに不満を感じている人も多い。

県は、説明会や会合を問題が下火になってから開催したり、既に詳細な情報が他機関から出されてから開催したり、市民を軽く見ているとしか思えないような単純な情報しか出さなかったりすることが多いが、これは不適當である。

県が行う説明会は、市民の感情を満足させる手段が乏しい。客観的なデータだけで説明しようとする。市民にとっては、客観的なデータより感情の方が大きなウェイトを占めている。

県は、説明会で新聞報道等の既知の情報しか提供しない。それでは、消費者の不安は解消しない。化学物質の説明会などではグラフや図が多用されるが、それが適當でないことが多い。

表3-2-7 情報提供・情報交流に関する県の既存手法についての市民の意見等（続き）

<p>《住民説明会》（続き）</p> <p>説明会は、事故や事件との関連を見て、市民の関心の高まった時期に実施しないと啓発効果が薄くなる。必要な時期には、開催回数をもっと増やすべきである。</p> <p>県や企業が開催する説明会は、説明者等の人選が形式的だったり、参加者の中にマニア的な人がいて振り回されるなど不十分な点も多い。日本では、主催者も出席者もコミュニケーションになれていないので、ともに育てていくという姿勢が必要である。</p> <p>県民討論会は、参加者の顔ぶれがいつも同じで、既に形骸化している。</p>
<p>《県のたより、刊行物等》</p> <p>「県のたより」の情報は量が少なく、雑多な情報が並べられているだけで、利用価値がない。</p> <p>「県のたより」は短すぎる記事もあるが、頼りにしているときもある。</p> <p>県の刊行物は、ほとんど有効活用されていない。例えば、行政センターの配架など、利用している人を見たことがない。</p> <p>知事・市長への手紙は、論点がはぐらかされた回答が返ってくる。</p>
<p>《インターネットホームページ》</p> <p>県のホームページ（以下、「HP」という。）は情報量が少なすぎる。</p> <p>県のHPは見にくい。見る側の視点に立った構成がなされていない。不特定多数を対象とした媒体としてHPを充実させることが急務である。</p> <p>県のHPは、知りたい情報にアクセスしにくく、使い勝手が悪すぎる。</p> <p>インターネットを通じて県への意見表明できる場合もあるが、提出した意見がどう処理されているかが分からない。</p> <p>現行の県のHPでは実施されていないが、審議会の速記録などを掲載すると有意義である。公表する情報には、生で出すべき情報と編集を要するものの2種類があることを認識すべきである。</p> <p>情報伝達にあっては、インターネットはそれほど普及していないことを前提にして、情報を継続的に出していくことが重要である。</p> <p>インターネットに掲載された情報は、ある程度専門知識を持っていないと使いこなせない。インターネットでしか情報の検索ができないと、使えない人との間にギャップが生ずる。</p>
<p>《情報存在》</p> <p>最大の問題点は、「知りたい」という意欲を持って、行政機関のどこにどのような情報があるのかが不明確なことである。</p> <p>市民は、県のどこにどのような情報があるか分からない。</p> <p>市民は、県にどのような情報があるかが分からないので情報公開条例が使いにくい。</p> <p>県、市町村、市民団体などの誰がどのような情報を持っているのかが分かりにくい。</p> <p>県にダイオキシンに関する記者発表資料をもらいにいったことがあるが、情報の内容のみならず、情報のある場所（情報源情報）すら、一般の人にはよく伝わっていないのではないかと感じた。</p>

表3-2-7 情報提供・情報交流に関する県の既存手法についての市民の意見等（続き）

《情報存在》（続き）

一般に、行政機関の情報は全国民に開かれていない。そのため、欲しい情報を集められない。これは、地域の縦割りと省庁の縦割りの壁があるために起きる問題である。

県の提供するリスク情報は、要求したとき欲しい人に情報が出る状態が常にできている必要がある。

情報提供においては、どこに情報が存在するかを示すことが重要である。県でも情報を入手したいという意欲のある人が探しやすいように工夫が必要である。

県の情報の中から本当に欲しい情報を入手するには、必要性に目覚めた人が直接担当部局に問い合わせるしか確実な方法がない。

インターネットの情報については、確実性や信憑性の差が大きいので、自分にとって意味のあるものを探すのが難しい。

市民運動のリーダーは、リーダー同士でネットワークを作り情報収集しており、インターネットサイトにも登録すればメールで随時情報を流してくれるものもあるので、これを活用して情報を収集している。

表3-2-8 行政業務全般についての市民の意見等

《県職員の意識・認識と仕事の進め方》

行政には、決まり事を整備していく役割を期待している。

県は、ダイオキシン問題に見られるように、調査研究への着手が遅く、問題化してから対応している、という感が否めない。

県の市民に対する対応は、馴染みの職員がいるときは丁寧だが、そうでない場合は不十分になりがちである。

県は、あまり意味があるとは思えないような資料づくりやデスクワークに力を入れすぎである。

県には、現場に出向き、積極的に市民の中に入って情報提供する姿勢が欠けている。

県が情報提供するときには、「何が正しいことか」とらわれすぎではダメである。

県の情報提供の姿勢には、役所根性が染みついている。正しさや正確性だけを追求し、必要以上に公平性にとらわれすぎていると感じる。受け手のツボにはまった、相手の立場に立った情報提供ができていない。

県は、分からないことを素直に「分からない」と言えないようだ。だから、市民の理解できないような理屈を付けて説明する。分からないことを「分からない」と認め、その上で考えられる方針をなぜ示せないのか？

県は、市民の権利を明らかにして、社会全体をその視点から整備する、という姿勢を持つことが必要である。

相談窓口の有無の問題ではなく、行政がリスクコミュニケーションをしたいという意思が市民に伝われば、市民も自ら情報を取りに行くようになる。

表3-2-8 行政業務全般についての市民の意見等（続き）

<p>《県職員の意識・認識と仕事の進め方》（続き）</p> <p>県には、リスクのアセスメント、マネジメント、コミュニケーションのうち、主にマネジメントの役割を期待する。リスクコミュニケーションは、これを充実させた上で、初めて成り立つ。</p>
<p>《職員の資質・専門性》</p> <p>神奈川県のみならず全国的な印象として、行政職員の専門的な知識に不安を感じている。</p> <p>県は、3年ごとの機械的異動のため、専門家集団という点では心許ない。</p> <p>着任早々で経験を積んでいない窓口担当者に質問しても、満足な回答が得られない。</p> <p>スペシャリストは出先機関、ゼネラリストは本庁調整部門に配置する、という人事が必要である。</p> <p>市民が直接情報を求めるのは、県ではなく市町村であるので、市町村の専門性を高め、県はコーディネート能力を高める必要がある。</p> <p>県職員自身が、リスク認知を十分にできていない。</p> <p>個々の職員が、リスクコミュニケーションをするという意識を強く持つことが必要である。</p> <p>県職員のリスク認知のためには、「ロールプレイ」()が有用である。市民の声より「落としどころ」を重視し、これを求めるような上司には、ロールプレイで鍛えることが必要である。</p> <p>「ロールプレイ」・異なった立場や役割（例えば、教師が学生を、企業が消費者を等）を演じることによって、相手方の理解や共感を高めるための技法</p>

表3-2-9 県の行政組織についての市民の意見等

<p>《行政改革に伴う組織変更の問題》</p> <p>消費生活に関するリスクマネジメントとして、消費生活センターの統合廃止や商品テスト室の廃止は、取組の後退である。</p> <p>県の衛生研究所は、検査数が食品流通量に比べて絶対的に不足しており、人員不足と感じた。</p>
<p>《組織の縦割りの問題》</p> <p>県と国、市町村の縦割りが、リスク対応に大きな無駄を生じさせている。</p> <p>廃棄物の野焼きによる煙や有害物質を心配して、地元の区役所に電話したことがあったが、相手にしてもらえなかった。もう少し横断的な対応ができないものかと感じた。</p> <p>県に何かを質問しても、管轄外のことだからという理由で、全く取り合おうとしない職員が多い。</p> <p>市民は、問い合わせをたらい回しにされてなかなか反応が返ってこない経験を一度でもすると、二度と自分から行動を起こさなくなる。</p> <p>現在のリスクは複雑であるため、縦割りの構造では対応が難しくなる一方である。もっと横断的に対応できるようになる組織が必要である。</p> <p>組織は縦割りでも横の連携が定期的に行われていれば、情報提供上の上記の課題をカバーできるはずである。</p> <p>市民が初めにものを尋ねる窓口は県庁ではなく、市町村である。県は、市町村との関係を十分に調整することが重要である。</p>

(3) まとめ

団体等ヒアリング調査結果から、本県が行うリスク情報の提供や意見交換等に対する情報の受け手側の市民から見た率直な意見や問題点をまとめると、次のとおりとなる。

ア 既存の県の情報提供及び情報交流手法に対する市民の評価

「県のたより」は、雑多な情報を簡素に表現した広報媒体であるため、リスク情報の入手にはほとんど役に立たない。

「報告書等の刊行物」は、市民が日常的に入手しやすい場所に配架されておらず、有効活用されていない。

「討論会」は、参加者が固定化するなど、形骸化している。

「知事への手紙」など意見表明の場合もあるが、提出した意見がどのように処理されているかが分からず、不透明である。

「各種の説明会」は、問題が下火になってから開催したり、既に新聞等で出ている情報しか提供されなかったり、市民を軽く見ているとしか思えないような単純な情報しか出さなかったりすることが多いが、これは不適當である。また、客観的なデータだけを示そうとするなど、市民の不安な感情に応えられていない。

「インターネットホームページ」は、情報量が少ない上に、知りたい情報にアクセスしにくく、非常に使い勝手が悪い。

イ 県のリスク情報の取り扱いに関する意見及び問題点

本県職員のリスク認知が不十分であり、リスク問題について市民とコミュニケーションしようとする意識が希薄であるため、市民が望むような情報の収集・整理・発信が行われていない。そのため、情報が市民に行き渡っていない。

行政改革に伴う機構の見直しや人員の削減により、リスク管理が不十分になっている組織が見受けられる。また、機械的な人事ローテーションが、自治体職員の専門知識の低下を招いている。

国、県及び市町村の組織の縦割りの問題が、リスク対応に大きな無駄を生じさせており、市民が自発的な問題意識を抱いたとしても、これが情報入手の障壁になっている。

県は、国の動向ばかりに気を使って仕事をしているが、積極的に現場に出向いて市民の中に入って情報提供と情報共有を行い、市民の不安を把握しなければならない。

リスクを減らしていくために多くの人で議論し、チェックする仕組みがない。このような仕組みに市民が参加していけるように、情報の送り手と受け手をつなぐ「橋渡し」をする組織や人材を確保する必要がある。

4 本県におけるリスクコミュニケーションの課題

(1) コミュニケーションギャップの存在

庁内アンケート調査と団体等ヒアリング調査の結果を総合すると、次のようなことが言える。

まず、情報の送り手である本県職員は、市民に対して必要な情報をきっちり提供している、と自己評価している。しかし、市民からは、全般的な情報提供姿勢について「県が行っている一般的な情報提供では、欲しい情報が入手できない」、「県の情報提供には即時性や速報性が欠落している」、「どこにどのような情報があるか分からない」などの批判的意見が多く寄せられている。

また、個別の情報提供については、「県は説明会で既知の情報しか提供しようとしがない」、「県の刊行物は有効活用されていない」、「県のホームページは見る側の視点に立って構成されていない」、「県のたよりは情報量が少なく雑然としていて、利用価値が低い」など、肯定的評価はほとんど得られない状況である。

これらのことから、情報の受け手である市民は、県の情報提供や仕事の進め方に対して不満を抱いていることは明らかである。本県職員も、改善すべき点があることをある程度認識し、情報の受け手が十分には満足していないと気づいているものの、具体的な改善策は講じられないままになっている。この状態は、市民の目には「県職員はリスク認知が不十分であり、リスク問題について市民と積極的にコミュニケーションを図ろうとしていない」と映っている。

このような状況は、「県には現場に出向いて市民の中に入って情報提供を行う姿勢が欠けている」、「県の情報提供は国の顔色ばかりを伺って市民の方を向いていない」、「県は専門家集団という点で心許ない」等の意見に象徴されるように、県の業務全般に対する市民の不信感の増大を引き起こす。

リスクに関する送り手と受け手のコミュニケーションギャップについて、市民は、本県職員が感じている以上に、深刻に受け止めていると見るべきである。

既に述べたように（第2章第1節、p.29参照）、多くの日本人は、長い間、身の周りのあらゆる危険因子は排除され、生活の安全が保障されて当然と考える「リスクゼロ神話」を信じて生活してきた。その当時は、日常生活において消費者がリスク判断を迫られる事態は多くはなく、リスクという言葉をほとんど意識することなく毎日を過ごすことができた。

しかし、高度経済成長の終焉と1990年代に入って発生したバブル経済の崩壊、阪神大震災、東海村原子力施設における臨界事故等の出来事によって、日本人の消費生活意識は一変したと言える。世界的に見て比較的安全と考えられていた日本においても絶対安全という保証はないことを、多くの人々が経験した。また、経済のグローバル化がもたらした規制緩和や自己責任の考え方は、日本人の新たな価値観として浸透しつつあり、消費者は自らのあらゆる行動が必然的にリスクを内包しているという事実を知らされた。さらに、情報通信技術の飛躍的な発達に伴い、普通の市民が容易に手に入れることができる情報は、その種類、量ともに劇的に増大してきている。

このような今日の時代背景のもとに、従来は省みられることが多くなかった「自分たちの生活の負の側面」に対する市民の関心が急速に高まってきたといえる。そして、多くの市民が、生命、身体の健康、身の周りの安全等に関するリスク情報について、「知りたい、考えたい、発言したい」という潜在的なニーズを持つようになってきている。しかし、本県の情報提供・情報交流に関する姿勢は、この市民の急速な変化に追いついておらず、結果的に「県職員のリスク認知不足」と

という市民の評価が生まれたものと言える。

このように、情報の送り手である県と受け手である市民の間には、「情報の満足度」に対するコミュニケーションギャップが存在する。そのため、市民は「県からの情報は、自分たちが望んでいるような形で提供されていない」という不満を常に抱いている。この不満の内容について、前述の団体等ヒアリング調査の結果を整理すると、具体的には次の3点に集約される。

知りたいと感じたときに欲しい情報にたどり着けない

県職員の情報の伝え方が不十分である（分かりにくい、難しい、遅い）

受け手のニーズに配慮した情報収集・情報提供が行われていない

これらの不満が解消されないと、それは市民の不安となり、最終的には情報の送り手である県に対する不信へとつながることになる。

(2) 他の調査結果にみるコミュニケーションギャップ

市民と行政との間のコミュニケーションギャップに関する既存の調査結果としては、(社)日本化学会による意識調査がある。表3-2-10には、この意識調査のうち、リスク情報の提供と交流に関して「今までの行政に欠けていると感じること」について複数回答でアンケートをした結果である。

このデータは、多くの生活者が情報を提供する時期や内容について不満を抱いていることを示している。これらの項目については、情報の送り手である行政もその不備を認識しているが、生活者のこの不満が高じると、行政の情報隠ぺいに対する疑念が増幅し、やがては行政に対する不信へ結びついていく様子がうかがわれる。生活者と行政の認識が最も乖離している項目は、「専門的事項を分かりやすく説明する努力をしない」である。生活者は、情報の伝え方が不十分な行政の姿勢に不満を抱いているが、情報の送り手である行政はそのことに気づいていない。これらのコミュニケーションギャップの状況は、前述の本県の状況あるいは市民が抱く3つの不満と矛盾なく一致するものである。

表3-2-10 今までの行政に欠けていること

(単位：%)

項 目	生活者	NGO	行政	企業
社会問題になる前に情報を公開しない	95.8	95.5	81.8	84.8
有利な情報のみ公開し、不利な情報を意図的に隠す	89.5	95.5	63.6	36.4
有害・危険情報が十分に提供されていない	85.3	72.7	72.7	60.6
職員に対してリスクコミュニケーションの教育等を行っていない	75.5	77.3	72.7	69.7
質問・意見を出しても明確な回答をしない	74.8	81.8	59.1	45.5
相互理解を深める機会を多く設けていない	72.0	72.7	63.6	78.8
専門的事項を分かりやすく説明する努力をしない	71.3	81.8	18.2	57.6
問題の本質的改善方法の提案がない	71.3	68.2	40.9	36.4
日常的な交流不足で、外部の要望が理解できない	68.5	63.6	54.5	48.5
リスクコミュニケーションの専門家の育成をしていない	65.7	81.8	63.6	87.9
他の関係者の意見を受け入れる姿勢が弱い	65.7	72.7	54.5	38.4
リスクコミュニケーションを開始する時期が遅い	65.0	77.3	50.0	63.6
他の関係者を協力者として考えない	52.4	77.3	50.0	38.4
情報提供しかなく、それに対する質問を受け入れない	49.0	54.5	27.3	21.2
活動のアピール不足で生活者等の理解が得られない	30.8	45.5	27.3	63.6

出典：環境庁委託『化学物質リスクコミュニケーション手法検討調査報告書』、(社)日本化学会

(3) 4つの課題

前述のように、市民が行政に対して抱く3つの不満が解消されないと、それは市民の不安となり、最終的には情報の送り手である県に対する不信へとつながる。この不満を払拭しない限り、県と市民との良好なコミュニケーションは成立しない。そこで、本研究では、これら不満の原因について庁内アンケート調査及び団体等ヒアリング調査の結果を検討し、さらに上記の(社)日本化学会の調査結果等を踏まえて、図3-2-6に示すように4つの課題を抽出した。

これらの課題は、リスク情報に限らず、県が発信するあらゆる情報について当てはまると考えるべきである。

すなわち、問題の本質は、そのかなりの部分がリスクコミュニケーションのみならず、市民と県との間のコミュニケーション全般の問題としてとらえなければならない課題であるということである。リスクコミュニケーションでは、「県と市民が情報や意思をやりとりする過程」が基本とされ、その点ではリスク以外の問題を扱うコミュニケーションと本質的に変わるものではなく、両者を切り離して考えることは適当ではない。そのため、4つの課題は、リスクコミュニケーションを中心とした、市民と県との間のコミュニケーション全般の問題であることを意識して整理した。

リスクコミュニケーションでは、市民の身体の安全に直接関わる可能性のある情報、すなわち、市民にとって極めて重要性の高いリスク情報を扱う。したがって、情報や意思をやりとりする過程そのものに不都合が生じれば、リスク以外の情報を扱う場合以上に県と市民の良好な関係の構築に対して甚大な影響を与えることになる。したがって、市民の不安を軽減し、良好なリスクコミュニケーションを成立させるためには、まず、これらの問題を解決する必要があるといえる。

課題1 リスク情報のコミュニケーション不足

本県が抱える最も大きな課題は、リスク情報を含めたあらゆる情報に関して、市民とのコミュニケーションが不足している、ということである。この問題には、ヒアリング結果にも見られるとおり、「県は市民の顔を見ず、現場に出向かずに仕事を進める」という仕事の進め方や姿勢が大きくかかわっている。計画策定にかかわる県民参加をめざした討論集会や各種の事業説明会等においては、組織内部で調整を重ね、計画をどれだけ綿密に組み立てても、利害関係者である市民の声が反映されていないものは市民には受け入れられないといえよう。計画策定段階からの市民参加の重要性は社会心理学の研究においても指摘されているが(注)、情報の送り手である県は、そのことを肝に銘ずるべきである。

また、説明会等を開催しても主催者側の提示案の説明に終始し、それに対する参加者の了解を得ることを目的とした説得的コミュニケーションが多いのが現状である。参加者が問題の本質を理解し、納得がいくまで考えることができる形でのコミュニケーションが行われていない。これを改善するには、リスク問題に対する市民の理解を手助けし、送り手と受け手をつないで情報を橋渡しする組織や人材と連携するなど、情報の流通方法を工夫していく必要がある。

(注) 吉川肇子、『リスク・コミュニケーション』、福村出版、1999、p22

課題2 情報コミュニケーション技術の不足

現行の本県の情報提供や情報交流では、情報の受け手の存在を考慮したコミュニケーションの技術的問題が軽視されている。情報の送り手としてその内容を吟味し、正確な情報を伝えることに専心しているものの、それを伝える技術の問題にはほとんど関心が払われていない。しかし、市民との良好な関係を構築するには、ただ単に正しいことを伝えるだけではなく、市民の気持ちや感情を受け止め、これを踏まえたコミュニケーションを行わなければならない。そのため、市民の不安な気持ちに答えられるように、また、関心のない市民に対しても興味を持ってもらえるように、情報の伝え方、リスクメッセージの作り方を工夫する必要がある。

また、現在本県が行っている情報提供や情報交流は、予算的な制限のために説明会等の開催回数が限定されたり、参加者の集まりやすい日程や場所が確保できないケースが多い。さらに、毎年開催される定例的なものにおいては、従来の手法が踏襲され、新たなツールや場の発掘に積極的に取り組めないケースが見られる。このような現状を見直し、リスク情報を市民に提供し、共有するツールや場を充実させる必要がある。

課題3 自治体のリスク管理意識が希薄

県では、行政の実務において様々な情報やデータを取り扱っているが、職員がこれらの情報に内包されたリスクにほとんど気づかず、意識なしに業務を行うことが多いのが現状である。そのため、情報収集や情報整理についてリスクマネジメントの視点が欠如している場合が見られる。また、人事ローテーション等の事情により、業務上の専門知識やリスク認知が低い職員も少なくない。本県職員一人ひとりが日ごろから扱う職務領域の中に含まれるリスクを認識するとともに、リスクコミュニケーションの考え方や技法を活用しなければならない様々な実務に日常的に携わっていることを自覚しなければならない。そのため、リスクコミュニケーションの視点から職員の資質を向上させる仕組みを拡充させる必要がある。

第1章でも述べたように、リスクコミュニケーションは、ハザードが発生する前の事前対策として実施した場合に大きな未然防止機能を発揮する可能性がある。これは、海外における環境汚染物質排出・移動登録（P R T R）制度の導入事例（第3章第4節で述べる。p.114参照）を見ても明らかである。情報の送り手として、本県では、日常業務におけるリスクマネジメントの視点が不十分であるという事実を認識してはいるものの、具体的な手だてを講じる段階には未だ至っておらず、手法を模索している状況が続いている。この問題を組織としてどう対応すべきか、早急に見極めていく必要がある。

課題4 自治体組織の構造的な問題

国、県、市町村の縦割り行政が円滑な情報交流を妨げており、リスク対応に大きな無駄を引き起こしている。市民が最も身近に感じる行政組織は市町村であり、県には、市町村が地域のリスク問題の直接の窓口として機能するようバックアップを行うことが求められているが、その体制が不十分である。この行政の縦割り構造は、直ちに組み替えることはできないが、それをカバーする工夫をしなければならない。それぞれの行政機関が横断的かつ機動的にリスク問題に対処できるような仕組みを構築することが必要である。

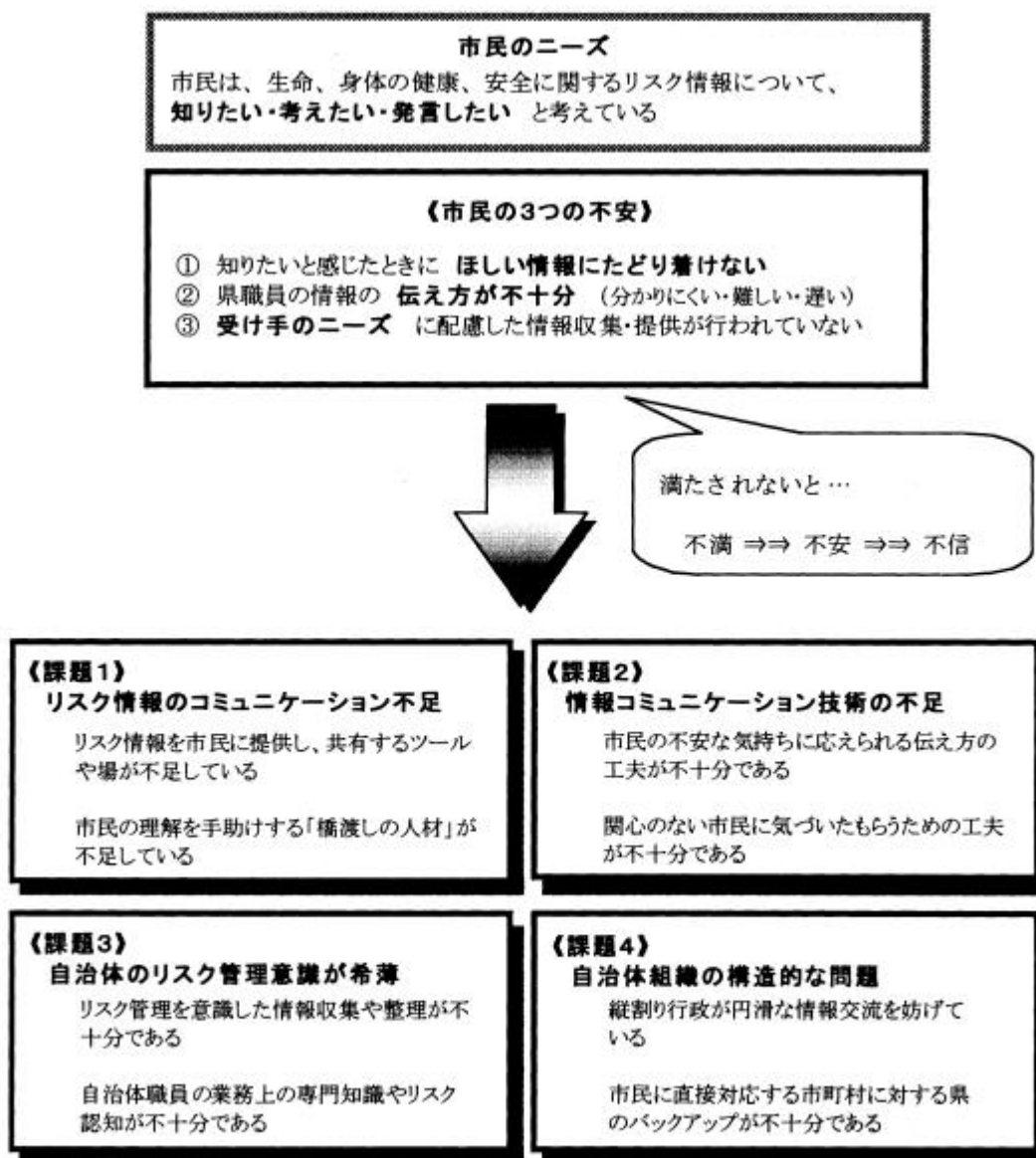


図3-2-6 リスクコミュニケーションの4つの課題（研究チームで作成）

第3節 リスクコミュニケーションに係る具体的事例

現代社会は様々な分野でリスクがあふれており、行政施策においてもリスク情報を取り扱う様々な場面があるのは、前述の庁内アンケートでも明らかである。しかしながら、リスクコミュニケーションという考え方は、新たなものであり、自治体の行政施策の中で意識的にリスクコミュニケーションが行われたことはまだそう多くはないのではないだろうか。前述のアンケートで浮かび上がったコミュニケーションギャップの存在や課題は、裏返せば、県庁内でリスクコミュニケーションが意識的に行われていないことを物語っている。

本節では、今後、自治体が行政施策を推進していくに当たり、具体的にどのようにリスクコミュニケーションを行っていけばよいのか、リスクコミュニケーションを考えていく上で参考となる事例を紹介し、ポイントを整理してみたい。

なお、取り上げる事例については、リスクコミュニケーションの発展段階（p.31参照）のすべてにわたる事例はまだあまり例がなく、典型的な事例と思われるPRTR制度（PRTR制度の詳細は第3章第4節p.114以下参照）は、2001（平成13）年度から施行される制度で、今後の取組に委ねられる部分が多いこと、また、リスクコミュニケーションは、すべての段階で行われないと効果が得られないものではなく、対象領域や目的によっては、第1段階、第2段階での適切な取組が行われることにより、かなりの効果をあげることができるものもあることから、以下では、第1段階・第2段階に相当するデータ等の開示・情報提供の場面と、第3段階の意見交換の場面の2つに分けて、整理することとした。

表3-3-1 リスクコミュニケーションを進める際の参考事例一覧

発展段階	特徴	参考事例
データ等の開示・情報提供 (第1段階 第2段階)	<ul style="list-style-type: none"> ・リスクを正確に捉え、情報を提供する。一方向的な情報提供であることが多い。 ・情報の伝達に力点が置かれると相手の理解レベルに合わせた情報提供の工夫がなされる。双方向的な情報提供もある。 	<ul style="list-style-type: none"> 【事例1】アボイドマップ（環境計画課） 【事例2】神奈川県化学物質安全情報提供システム（環境科学センター） 【事例3】環境ホルモン等に関する情報提供（大気水質課） 【事例4】薬物情報（薬務課）
共通ベースと意見交換 (第3段階)	<ul style="list-style-type: none"> ・説明するだけでなく、相手の意見を聞き、討議する。 ・リスクコミュニケーションが関係者の責任を自覚した参加により進められ、リスクに関する個人の自己判断や社会的合意形成が目指される。 	<ul style="list-style-type: none"> 【事例5】PRTRリスクコミュニケーションワークショップ（環境省・大気水質課） 【事例6】桂川・相模川流域協議会の設置（大気水質課） 【事例7】パートナーシップ・セミナー（環境計画課） 【事例8】アスパルチーム学習会（コープかながわ） 【事例9】リサイクルプラント計画への住民参加（宮城県鶯沢町・M社） 【事例10】都民と創る東京都産業振興ビジョン（東京都） 【新たな取組】コンセンサス会議とフューチャーサーチ

1 データ等の開示・情報提供の場面

データ等の開示と情報提供は、リスクコミュニケーションの第1段階・第2段階であるとともに、行政施策の実施・展開の上でもベースとなるものであることから、様々な行政施策の中で多くの取組が行われている。ここでは、その中から、特にチーム員が関わっている分野での特徴的な事例を取り上げた。

【事例1：アボイドマップ】（環境計画課）

「アボイドマップ」は、自然災害に関するリスク情報を積極的に開示・提供することにより、県民や事業者の自主的な自然災害の回避に配慮した土地利用等を促進することを目的に、過去の自然災害履歴や風水害等による被害予測を地図上に表示し、情報提供するものである。

概要

本県は、地形、地質、気象等の自然条件から見て崖崩れや浸水、あるいは地震などの自然災害が起こりやすいだけでなく、人口の集中や産業の集積が進んでいるため、災害を受けた場合にその被害が拡大しやすい状況にある。県では、各種規制や防災工事を進めてきたが、自然災害による危険をできるだけ未然に防止、回避し、又は自然災害が発生した場合の被害を最小限にとどめるための施策が必要であるとの認識から、県と市町村が協力して、自然災害回避（アボイド）行政に取り組んでいる。

自然災害回避（アボイド）行政は、予め危ないところを避けた土地利用を促進することを目的とするもので、自然災害が発生しやすい土地を調査・把握し、的確な情報を作成して提供すること及びこれらの情報を活用して適正な土地利用を図ることを施策の柱としている。

こうした考え方に基づき、自然災害から県民の生命、財産を守り、安全な土地利用を促進するための基礎的な情報として、アボイドマップを作成・公表している。1988（昭和63）年に「横浜市域」「川崎市域」を公表したのを皮切りに、順次提供を進めてきた。

（アボイド…英語で「避ける、よける」の意味）

アボイドマップの内容

アボイドマップには、過去の自然災害履歴や法指定危険区域等、既存の情報を地図上に表示した「アボイドマップ（旧アボイド）」と、自然災害発生の可能性について新たに土地の調査を行い、その結果を表示した「新アボイドマップ」の2種類がある。

「アボイドマップ（旧アボイド）」には、洪水・浸水、崖崩れ発生箇所、急傾斜地崩壊危険区域など4項目12種類の自然災害情報が掲載されている。また、「新アボイドマップ」には、自然災害発生の危険性のある土地について、高潮、洪水、斜面崩壊、地すべり、土石流の5項目の新たな調査を行い、その結果を危険度の高い順にA B Cの3ランクに分けて表示した「風水害編」と、平成3～4年度に防災消防課が実施した「神奈川県西部地震被害想定調査報告書」から、崖崩れ、津波浸水、液状化の3項目を抜き出し、地図上に表示した「地震編」があり、それぞれ市域や地区ごとにまとめられている。（表3-3-2「アボイドマップの内容」参照）

閲覧場所、利用状況

「アボイドマップ」「新アボイドマップ」は、県の関係機関や市町村等に配布されており、県機関（環境計画課、県政情報センター、各地区行政センターの県政情報コーナー、県立図書館

表3-3-2 アポイドマップの内容

	アポイドマップ	新アポイドマップ	
		(風水害編)	(地震編)
① 特徴	・過去の災害履歴や法指定危険区域等、既存の情報を収集整理	・5項目の自然災害について新たに土地調査し、被害予測を表示	・切迫性の指摘されている神奈川県西部地震(M=7.0)が発生した場合の被害予測を表示
② 様式	・地図(カラー縮尺1/10000、各市町村毎)及び解説書(A4版)	・地図(カラー縮尺1/10000、各市町村毎)及び解説書(A4版)	・地図(カラー縮尺1/10000、地震防災対策強化地域に指定されている8市11町)及び解説書(A4版)
③ 内容	4項目12種類の自然災害情報を掲載 ① 全域提供完了 ○過去の被害区域 ・洪水・浸水区域 ・崖崩れ発生箇所 ・土石流被害区域 ○法指定危険区域 ・急傾斜地崩壊危険区域(2級崩壊危険区域) ・地すべり防止区域(地すべり等防止法) ・砂防指定地(砂防法、崩壊防止法) ・宅地造成工事規制区域(宅地造成等規制法) ○土砂災害予想危険箇所 ・斜面崩壊危険箇所 ・地すべり危険箇所 ・土石流危険渓流 ○地震被害想定区域(南関東地震M=7.9を想定) ・液状化想定区域 ・津波浸水想定区域	5項目の自然災害予測結果を表示 ○高潮予測区域 ・過去最大級の台風(規模は伊勢湾台風級、コースはキティ台風)規模を想定した場合の浸水区域を表示 ○洪水予測区域 ・30年、50年、100年の超過確率の降雨量を想定し浸水区域を表示 ○斜面崩壊予測箇所 ・高さ5m傾斜30°以上の斜面を危険度の高い順に3ランク表示 ○地すべり予測箇所 ・風水害による地すべり危険度の高い順に3ランク表示 ○土石流予測箇所 ・風水害による土石流の危険度の高い順に3ランク表示	県防災消防課「神奈川県西部地震被害想定調査報告書」のうち3項目の予測結果を表示 ○崖崩れ予測箇所 ・高さ5m傾斜30°以上の斜面で崩壊により住宅、主要道路に被害の危険がある箇所について危険度の高い順に3ランク表示 ○液状化予測区域 ・砂礫を含む沖積層で液状化の可能性が高い箇所を250mメッシュ表示 ○津波浸水予測区域 ・相模湾岸で浸水の可能性が高い地域を表示
④ 発行時期・地域等	昭和63年11月 横浜市長(総版) 川崎市長(総版) 平成元年8月 横浜三浦地区、湘南地区、県央地区 平成2年1月 西湘地区、足柄上地区、津久井地区	平成3年2月 横浜市長・三浦市長 平成5年6月 湘南、足柄上、西湘地区 平成6年3月 鎌倉市、逗子市、葉山町 平成7年5月 湘南地区(秘2)、県央地区 平成8年3月 横浜市 平成9年6月 川崎市	平成5年6月 地震編(その1) 平成7年5月 地震編(その2)

出典：環境計画課資料

等)や、市町村防災担当窓口、神奈川県宅地建物取引業協会本部等で閲覧できる。また、県政情報センターでは、有償販売も行われている。

1998(平成10)年度に環境計画課が実施した調査(111機関に照会、85機関回答)によると、閲覧は、合計で1月当たり57件、問い合わせは1月当たり74件となっている。県民や事業者においては、主に、土地・住宅の購入等の不動産取引や防災対策、建築・開発のための調査等の際に活用されている。県や市町村など行政においては、都市計画、土地利用調整会議、防災工事、建築確認の際の参考資料などに活用されており、県のアポイドマップをもとに、独自の防災マップを作成している市町村もある。

今後の取組・課題

今後は、いかに県民に広く情報を提供するか、いかに正しい活用の仕方を普及するかなど、一層の普及啓発の推進が必要であり、GIS(地理情報システム)を活用したインターネットでの情報提供等についても検討が必要である。また、作成後、情報のメンテナンスが一度も行われていないことから、今後メンテナンスをどうしていくかも課題であろう。

ポイント

- ・県民の生命・財産を自然災害などから未然に防止していくためには、まずリスクに関する情報を提供し、県民・事業者の自主的な配慮を促進することが重要であるという基本的な認識のもとに、全国に先駆け作成された。
- ・過去の災害履歴とともに、将来の危険性に関するリスク情報の調査結果についても、地図上に分かりやすく表示した。
- ・県での取組がきっかけとなり、市町村においても市民への情報提供が充実した。

【事例2：神奈川県化学物質安全情報提供システム（KIS-NET）】（環境科学センター）

「神奈川県化学物質安全情報提供システム（KIS-NET）」は、化学物質による環境汚染の未然防止や環境リスクの低減のためには、事業者による自主的な取組が不可欠であるとの基本的な認識のもと、事業者の化学物質の自主的な管理を支援するため、4,000種余りの化学物質の物理学的情報や事故対策情報等に関するデータベースを構築し、インターネットにより情報提供を行っているものである。

（インターネットアドレス <http://www.k-erc.pref.kanagawa.jp/>）

概要

化学物質問題は、現在使用されている化学物質は何万種類にも及び、新規物質も次々に生まれていること、人の健康や生態系への影響予測が困難であること、分析方法の開発が追いつかずモニタリング実施が困難なものもあることなどの問題があり、従来型の規制手法では限界があることから、化学物質による環境汚染の防止や環境リスクの低減のためには、事業者による自主的な取組を促進していくことが必要である（詳細は、本章第4節p.115参照）。

こうしたことから本県では、事業者による化学物質の自主的な管理を進めるため、1991（平成3）年に「神奈川県化学物質環境安全管理指針」を策定するとともに、事業者等への支援のため、「神奈川県化学物質安全情報提供システム」（KIS-NET）の整備に取り組んだ。

指針に規定された化学物質管理を円滑に行うためには、事業所が取り扱う化学物質について、その物理的・化学的性状や有害性等の性質、取り扱い上の留意事項などの、いわゆる“MSDS情報（製品安全データシート、Material Safety Data Sheet）”が必要になる。しかし、これらの情報を事業所が独自に収集し、管理していくことは、一部の大規模な事業所を除くとほとんど不可能である。そこで、県自らがこれらの情報をデータベースとして構築し事業者向けにパソコン通信により化学物質情報を提供する「神奈川県化学物質安全情報提供システム」（KIS-NET）を開発し、1991（平成3）年7月から運用を開始した。

これらの施策は、そのまま1998（平成10）年4月から施行した「神奈川県生活環境の保全等に関する条例」において、先の指針の趣旨を第39条等に「自主管理の責務」として織り込むとともに、KIS-NETは、第41条に「県による事業者への化学物質情報の提供」として位置づけた。

KIS-NETは、事業者の自主管理支援のツールとして出発したが、一方で、化学物質問題に関心を抱く県民やNGO、研究者にとっても活用できるものである。そこで、事業者はもとより、各セクターでリスクコミュニケーションを進めるためのツールとして一層の活用促進を図るため1999（平成11）年度からインターネットに移行した。

登録物質・登録項目

登録物質数：4,139物質

登録情報項目：MSDS情報（化学物質の物理的・化学的性状や有害性などの性質、取り扱い上の留意事項）、事業所が管理対策を立案する上で参考になると考えられる環境中の濃度測定値、過去の事故事例等

ユーザーとのコミュニケーション

KIS-NETでは、一方的に情報提供だけでなく、Eメールにより検索結果等についての疑問や問い合わせを受け付けている。週に2～3件程度の問い合わせがあり、メールにはすべて個別に回答している。こうしたユーザーとのコミュニケーションは、データの誤りやインターネット上の不備などの発見・改善につながっている。例えば、2000（平成12）年4月の労働安全衛生法施行令改正の際には、MSDSの発行が義務づけられる632の物質を検索するために必要なCAS番号（米国化学会が管理する化学物質の識別番号）の対照表が公開されなかったが、ユーザーの提供情報を活用することにより対照表の作成・公開を行うことができた。

今後の課題

- ・データベースのメンテナンスと相互活用、共同運営・共同管理

信頼性と利用価値を維持するために、データベースのメンテナンスは不可欠であるが、そのためにはかなりのマンパワーと経費が必要であり、一つの機関が単独でデータベースを維持していくには限界がある。一方、現在インターネット上で公開されている類似のデータベースには、それぞれに特徴があると同時に得意分野・不得意な分野が存在している。そこで、これらのデータベースを相互に活用し、情報の補完を行うと同時に、共同運営、共同管理を行っていくことが重要になると考えられる。

- ・対象別の情報提供

今後はユーザーに占める一般市民の割合の増加が予想されることから、一般市民に対しては、表示情報の選別を行うと同時に、分かりやすい解説を付け、専門家向けには、現在の表形式の表示だけでなく、二次利用が可能なテキスト形式のデータ提供に対応する等、市民向け、専門家向けという対象別に多様化するなど、きめ細かな情報提供が必要である。

- ・双方向型の情報提供システム

これまでではどちらかというと一方向的な情報提供が主であったが、今後は、ユーザーから積極的な意見募集を行い、要望のフィードバックを行って、ユーザーとのコミュニケーションを図りながら、双方向型の情報提供システムとしていくことが必要になってくると思われる。

ポイント

- ・化学物質による環境汚染の未然防止や環境リスク低減のためには、事業者による自主的取組の促進が不可欠であるとの認識のもと、4,000物質余りの物質についての化学物質の物性や有害性等のリスクに関する情報を県がデータベース化し、情報提供を行っている。
- ・当初は、事業者を対象としてスタートしたが、化学物質情報に関するニーズの高まり等の中でインターネットへ移行し、各セクター間でのリスクコミュニケーションを支援促進するツールとして活用されてつつある。
- ・Eメールの活用によるユーザー対応を行っている。

【事例3：環境ホルモン等に関する情報提供】（大気水質課）

パンフレット『「環境ホルモン」と「ダイオキシン」についてもっと知っていただくために』は、県民の不安感を少しでもやわらげるため、「環境ホルモン」と「ダイオキシン」についての関心や現時点で科学的に分かっていることやわかっていないこと、国や県の取組、県民や企業は当面どうしたらいいのかなどについて分かりやすく情報提供することを目的に発行したものである。パンフレットではカバーしきれなかった詳細情報についての「環境ホルモン情報集」の作成や、インターネットによる情報提供、パンフレットの配布と併せた「相談窓口」の設置など、様々な手法を組み合わせた重層的な情報提供が行われている。

概 要

環境ホルモンとダイオキシンは、科学的知見が十分でないこと、被害がすぐに顕在化するのではなく、将来あるいは次世代に影響が現れる恐れがあること、身の回りに存在し、ダイオキシンは非意図的に生成されるものであることなどの特徴があり、人々が不安に感じる要素を兼ね備えたものであるため、近年、特に関心が高まっているものである。

本県では、これらの問題については、基礎的な実態把握や排出抑制はもとより、県民や事業者信頼性の高い情報をわかりやすく提供することが必要であるとの認識のもと、当時の県民の不安感の高まりにタイムリーに対応し、1998（平成10）12月、パンフレット『「環境ホルモン」と「ダイオキシン」についてもっと知っていただくために』を発行した。

また、翌年には、より詳細な情報を求めるニーズへ対応するため、パンフレットだけではカバーしきれなかった専門的な情報や立場の異なる様々な見解や取組をとりまとめた「環境ホルモン情報集」を発行した。

(1) パンフレット『「環境ホルモン」と「ダイオキシン」をもっと知っていただくために』

環境ホルモンは、1996（平成8）年の「奪われし未来」の出版が契機となり国際的な関心が高まり、パンフレットが発行された1998（平成10）年には、国内でも、環境庁（当時）が5月に「環境ホルモン戦略計画S P E E D '98」を公表、厚生省（当時）でも4月に健康影響に関する検討会が設置されるなど、人々の関心や不安が高まっていた。このパンフレットは、こうした県民の不安に県としてもタイムリーに対応することが必要であるとの考えから、補正予算を組み、作成されたものである。作成に当たっては、当時の時点での科学的な知見をもとに、分かっていることやまだ分かっていないこと、今後の国や県の取組、県民の生活との関係などを分かりやすく表すことに留意した。そのため、県民の抱く疑問に答えるQ & A形式を採用するとともに、コラムによる専門用語の解説や市民・産業界の取組の紹介など、「正確な情報を分かりやすく」提供する工夫をこらしている。あわせて、県の相談窓口、問い合わせ先を一覧表で記載するとともに、参考資料として、国の報告書や問い合わせ先、インターネットアドレスも記載しており、県民が情報を得たり相談するための「入り口」的な機能も果たしている。なお、2000（平成12）年10月には、その後の動向をフォローした改訂版を発行した（図3-3-1参照）。

- | | | |
|---------|-----------------------------------|--------------|
| ・発行月日 | 初版 平成10年12月 | 改訂版 平成12年12月 |
| ・発行部数 | 初版 7,000部 | 改訂版 4,000部 |
| ・ページ数 | 初版 14ページ | 改訂版 18ページ |
| ・主な配布窓口 | 各地区行政センター環境部、各保健福祉事務所、県内市町村などの窓口等 | |

(2) 「環境ホルモン情報集」

上記のパンフレットだけでは、ページ数も限られており、より詳細な情報を求めるニーズにこたえることは難しい。特に、環境ホルモンについては、産業界とNGOといった立場の違いにより相反する見解等を主張し、議論のすれ違いが不安感を助長している原因となっている部分もある。そこで、1999（平成11）年5月、環境ホルモンについて、県民や事業者、NGO等に対し、より詳細で分かりやすい情報提供をするため、化学物質や医学等の専門家による解説をはじめ、産業界、NGO等の様々な立場からの見解や取組、環境ホルモンと疑われている約70種の化学物質の性質や用途等の情報を取りまとめ、334ページのボリュームの「環境ホルモン情報集」を発行した。この情報集は、様々な立場の主張の科学的な根拠の説明や、相手のセクター・行政に対する要望等についても掲載し、論点や環境ホルモンに対する姿勢等が明確となるような情報提供とすることで、環境ホルモン問題のリスクコミュニケーションを進めるための一助となることをねらっている。

なお、上記のパンフレット、情報集は、インターネットでも情報提供している。

(<http://www.fsinet.or.jp/~k-center/>)

重層的な情報提供

環境ホルモン問題については、産業界やNGOはもとより、専門家の間においても異なる見解があるため、一方的な少ないチャンネルの情報提供だけでは不十分である。そこで、パンフレットそのものをわかりやすいものに工夫し作成することとあわせ、ニーズにあわせた段階的な情報提供、インターネットによる情報提供、「相談窓口」の設置による双方向の情報交流など、多数のチャンネルによる重層的な情報提供の工夫を行なった。

県民の不安に対処するための双方向的な情報交流の「場」としては、保健所や県の出先機関の環境セクションなどに「相談窓口」を設け、窓口でパンフレットを配布するだけでなく、その場で相談できる体制を整えた。

ポイント

- ・県民の不安やニーズに対応した「タイムリー」な情報提供を行った。
- ・ニーズに応じた段階的な情報提供（一般向けパンフレットと詳細な情報集）、インターネットによる情報提供、「相談窓口」の設置など、多数のチャンネルによる重層的な情報提供の工夫を行った。
- ・その時点での科学的知見に基づき、分かっていることと分かっていないことを明確に記載した。
- ・様々な情報が氾濫し、言葉や内容も難しい問題に対し、「正確な情報をわかりやすく」提供する工夫をこらした。
- ・分かりやすいものとするため、県民の抱く疑問に答えるQ & A形式を採用したり、専門用語はできるだけ分かりやすく解説した（例：ppt（濃度の単位）は、「1グラム（1円玉1個分の重さ）の化学物質を、ランドマークタワーと同じぐらいの水（100万m³）に溶かした濃度」とイメージがわくように記載する等）。
- ・相談窓口の掲載など、次の行動のためのアクセス方法を記載した。

環境ホルモンについて

Q13 私たちはどのように注意したらよいのですか

環境ホルモンについては、ホルモン攪乱作用の試験方法や、人の健康への影響等の調査研究が進められている段階であるため、現在のところ、「どの化学物質が環境ホルモンなのか」、「どの程度危ないのか」などについては分かっていません。

さらに、環境ホルモンと疑われている様々な化学物質についても、どれくらいの量がどのようにして私たちの体の中に取り込まれるのか、調査研究が進められているところです。そのため、現時点では、環境ホルモンへの確実な対処方法を明らかにすることは、難しいのが実情です。

そこで、これまでの科学的な知見をもとに、当面、次のようなことに注意したほうがよいのではないかと考えられますので、参考にしてください。

■プラスチックの食器類について■

最近、ポリカーボネート製品から「ビスフェノールA」が、ポリスチレン製品から「スチレンの2及び3量体」が、ポリ塩化ビニル製品から「フタル酸ジ-2-エチルヘキシル (DEHP)」等が溶け出し始めることが問題となっています。(製品材質は、通常、底の部分などに表示されています。)

このことについて、平成10年11月の国の中間報告では、「人の健康に重大な影響が生じるという科学的知見は得られておらず、現時点で直ちに使用禁止等の措置を講ずる必要はない。」との見解が示されています。しかし、平成12年6月に塩化ビニル製の手袋に含まれているDEHPが食品へ大量に移行することが判明したため、国では当面、DEHPを含む塩化ビニル製の手袋の食品への使用を避けるよう指導を行うとともに、今後、規格基準の改正の検討を行うこととしています。

なお、ビスフェノールAなどの化学物質は、熱湯を用いた場合や油分に触れた場合に溶出しやすくなることが知られています。したがって、身体に取り込まないようにするためには、容器の取扱方法等の表示をよく読み、極端な高温で長時間使用することなどがないよう、注意

して取り扱うことが必要です。

■妊産婦や乳幼児の場合■

食器類については使用禁止等の必要性はないとのことです。専門家によれば、環境ホルモンの影響を受けやすいのは、胎児や乳幼児であるといわれています。そのため、妊娠時や乳幼児の時期には、食器類を使用する際には取扱方法を守るなど、なるべく体内に取り込むことがないように注意することが望ましいとのことです。

なお、環境ホルモンについては、様々な情報があふれているため、不安を感じて安全が確認されるまで使用しないと考えている方もいると思いますが、「不安のあまり、プラスチック製品に対して神経質になり過ぎることがないように。」と専門家も心配していることに留意してください。

しかし、どうしても心配であるという方は、ガラスや陶器、漆器などの代替品が使える場合には、それらを使うこともよいのでは、とのことです。



【事例4：薬物情報～県が実施している薬物情報電話サービスにおける医薬品情報の提供】

(薬務課)

「薬物情報電話サービス」は、医薬品の副作用や化学製品等の安全性についての県民の理解を深め、ひいてはこれらのリスクの低減を図ることを目的とする電話サービスによる双方向の情報提供制度である。

概要

医薬品の副作用や化学製品等の安全性に関する情報を提供するため、1976（昭和51）年から電話サービスの窓口を設け、薬剤師が県民からの問い合わせに応じている。

また、問い合わせ事例等の中から代表的な質問を選び、冊子にまとめた「クスリミニガイド（薬物情報電話サービスQ & A）」を作成し、県民や関係団体に配布している。

提供している情報は、医薬品の効能効果、使用上の注意などに関する情報、農薬、家庭用化学製品、工業用薬品などに関する情報、急性薬物中毒に関する情報である。

問い合わせ件数は、年間概ね1,000件前後であり、問い合わせの内訳として最も多いのは、医師の処方薬についての問い合わせである（表3-3-3参照）。

処方薬の情報提供において相談担当者は、医薬品の知識という面から医師と患者のコミュニケーションをよりよくするために、相談者に対し処方薬の効能（ベネフィット）の情報を提供するとともに、副作用（リスク）情報や他の薬物や食品との相互作用等の情報についても併せて提供し、相談者の薬に対する理解を深めてもらうことを基本として電話サービスを実施している。相談者が自ら積極的に薬剤師に関心や意見を伝えてコミュニケーションを図る中で処方薬の使い方を理解していくので、納得して薬を服用できるようになるのである。

（電話 045-210-1111 薬務課 薬事・安全情報班へ 受付は平日8時30分～17時）

表3-3-3 薬物情報電話サービス問い合わせ状況

内 容	平成10年度	平成11年度
医薬品の効能・副作用に関すること	684 (77.0%)	594 (77.4%)
医療用医薬品	645 (72.6%)	581 (75.6%)
一般用医薬品	39 (4.4%)	14 (1.8%)
誤飲・誤食の処置に関すること	153 (17.2%)	121 (15.8%)
医薬品等	85 (9.6%)	82 (10.7%)
家庭用品類	68 (7.6%)	39 (5.1%)
化学製品の安全性に関すること	13 (1.5%)	12 (1.6%)
そ の 他	38 (4.3%)	40 (5.2%)
合 計	888	768

出典：神奈川県衛生部薬務課資料

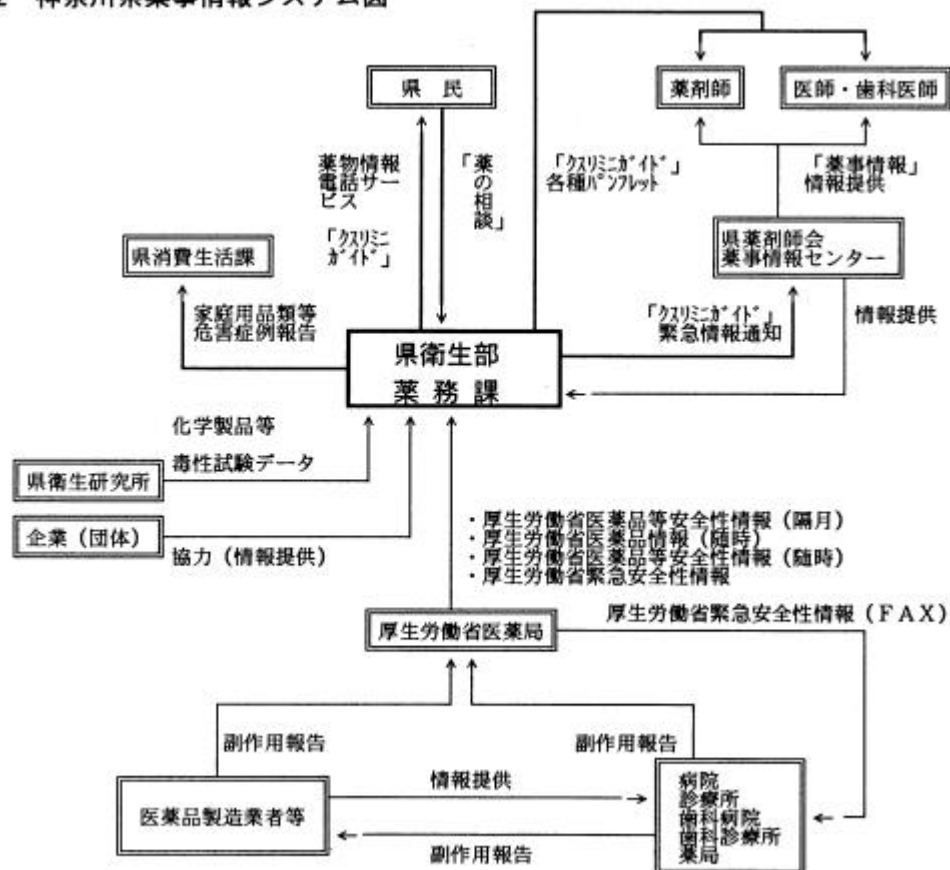
今後の取組・課題

個別相談の体制をとることにより送り手と受け手との相互作用過程を理念とするリスクコミュニケーションを実践しているとも言えるが、現在は、情報の説明技術については相談担当者個々の経験と技量によっている部分が大きく、受け手に応じた説明、それもいかに多くの情報を分かりやすく伝えることができるかという技術の向上が課題と思われる。特に、専門家の知識をどのように受け手に分かりやすく伝えるのかという技術は重要であり、今後、心理学の知見を生かした説明技術を検討していくべきであるとする。

ポイント

- ・電話サービスの問い合わせには、直接専門家の薬剤師が回答している。
- ・受け手の医学・薬学の専門的知識についての理解度には個人差があること、リスクとベネフィットの認知度においても、男・女の性差、妊娠している（可能性のある）人、妊娠を希望している人、高齢者など個人個人に差があることを踏まえ、受け手の個人差に配慮しながら、専門家の知識を分かりやすく伝えることを心がけている。
- ・医師が行う患者への指示や説明に代わるものとしてではなく、医薬品の知識という面で、医師と患者とのコミュニケーションをより良くするため、その側面的支援として位置づけ、対応している。
- ・相談結果をもとにリーフレットを作成し、同様の情報を知りたい市民に広く情報提供を図っている。

図3-3-2 神奈川県薬事情報システム図



2 意見交換の場面

自治体におけるリスク情報の扱いは、現在までは、その多くがデータ開示及び情報提供の段階にあり、意見交換の場面でのリスクコミュニケーションを意識した取組は、まだあまり例がない。

そこで、ここでは、リスクコミュニケーションに限定せずに、今後参考となるとと思われる様々な意見交換の場面での新たな取組事例を取り上げた。

【事例5：P R T Rリスクコミュニケーションワークショップ】（環境省・大気水質課）

P R T Rリスクコミュニケーションワークショップは、環境庁（現環境省）が、市民に対する分かりやすい情報提供の一環として、化学物質やP R T R（環境汚染物質排出・移動登録、（p.114参照））に関する「市民向け冊子」、「市民向けパイロット事業報告書」を制作するため開催したものである。

概要

2001（平成13）年からのP R T R法の円滑な施行に向け、市民に対する分かりやすい情報提供の一環として、化学物質やP R T R（環境汚染物質排出・移動登録、p.114参照）に関する「市民向け冊子」、「市民向けパイロット事業報告書」を制作するため、環境庁（現環境省）が環境関係の専門調査研究機関に委託し、P R T Rリスクコミュニケーションワークショップを開催した。

このワークショップには、1996（平成8）年度から、本県でP R T Rパイロット事業を実施していた経過もあり、市民、N G O、企業の関係者とともに、行政グループとして本県職員4名が参加した。

ワークショップは、各回とも、市民（2グループ）、N P O、企業、行政の5グループに分かれ、事務局が準備した冊子や報告書の内容テーマについて、グループ討議、全体討議等が行われた。進行は、全体コーディネーターとファシリテーター（注）により、ワークショップ形式で進められ、コメンテーターとして参加した専門家等によるコメントも行われた。

参加者の内訳

化学物質に関心のある一般市民（12名）、化学物質に関心のある環境N G O（6名）、企業の環境安全、化学物質管理担当者（6名）、県市の化学物質担当者等（6名）その他、全体コーディネーター、ファシリテーター、コメンテーター、事務局

（注）ファシリテーターとは、会議の進行役として、出席者間のコミュニケーションを円滑に図り、出席者相互の間関係や信頼関係を築き、出席者全員が安心して会議に挑める雰囲気を持することにエネルギーを割く人であるが、物事の決定には基本的に関わらない人である（吉田新一郎「会議の技法」中公新書、2000、p.61）。

ファシリテーターには、単なる司会進行の技術だけではなく、主に次のような役割が求められる（大貫章、「参加型研修の進め方」産能大学出版部、1991、p.183）。

- ・参加者が直面している課題を自分たちで解決していけるように、また会議の所期の目的が達成できるように、メンバーと共に活動して、側面から支援しながら、これらを可能ならしめる。
- ・態度や行動にやや問題を感じさせるような参加者がいる場合に、それを望ましい方向に変化させる。
- ・参加者同士が互いに言葉を交わしたり、啓発し合ったりするのを媒介する。
- ・節目ごとに専門的な立場から会議のテーマについて解説したり、情報やリソースを提供する。

表3-3-4 ワークショップのテーマ・内容

開催日	テーマ	内 容
第1回 2000.10.1 (10:00~16:00)	化学物質への理解を深めるための市民向け冊子について	市民向け冊子案の検討 ・冊子案に沿った化学物質の管理の仕組みの説明 ・グループ討議、意見交換 ・全体討議（グループごとの発表、質疑・意見交換・コメント） ・ふりかえり、わかちあい
第2回 2000.12.18 (10:00~16:00)	市民向けP R T Rパイロット事業報告書と情報提供について	1999（平成11）年度のパイロット事業で得られた湘南地域のデータを題材とする、市民向け「壁新聞」の作成 ・P R T Rの仕組みと公表されるデータに関する説明 ・グループ討議、壁新聞の作成 ・全体討議（グループごとの発表、意見交換、人気投票） ・ふりかえり、わかちあい

（参加者の声から）

「市民向けの分かりやすい化学物質対策の啓発パンフレットを作成する」というワークショップに参加した。参加者は、市民、NGO、企業、行政のグループごとに、それぞれブレインストーミングによりパンフレットの内容を検討した。化学物質対策を解説するには、環境リスクの概念の理解が必要となるが、その扱いについて企業グループと行政グループの意見が分かれた。

行政グループは、「この種の啓発は単発では効果が薄いため、パンフレットをシリーズ化して発行するなど複数回の啓発を前提とすべきである。限られた紙面にわかりにくい環境リスクの解説を盛り込むことは困難であるため、環境リスクの解説は次回発行するパンフレットに先送りし、掲載情報を精選して分かりやすい紙面構成を優先するのが望ましい。」との判断から、環境リスクの解説の部分を削除することを提案した。

一方、企業グループは「一冊ですべての情報を網羅する利用しやすいパンフレットを作ることが望ましい」との判断から、環境リスクの解説を含む多くの情報を掲載したパンフレットの作成を提案した。

市民グループは企業グループの提案を評価し、行政グループの考え方には否定的であった。行政グループの狙った「長期的なスパンで段階を追った普及啓発」は、重要な考え方であると考えられるが、必ずしも市民には受け入れてもらえないことを痛感した。

また、ワークショップの開催が、各テーマ1回ずつだったため、「言い放し」になった感も否めず、会議実施後のフォローの必要性を感じた。

ポイント

- ・共に何かを作ったり、何かを決める等という役割や目標のもとでの共同作業を通じて、参加者が「パブリック」な視点で考えられるようになる。
- ・参加者が、お互いに話し合って決めた結論に連帯責任的な感情を持つようになる。
- ・ワークショップ形式による異なるセクター間の意見交換は、異なる立場の違いや理解に役立つ。
- ・情報提供のツールであるリーフレットの企画・作成段階から、市民の意見を採り入れることは、分かりやすく効果的な情報提供へつながる。

【事例6：桂川・相模川流域協議会の設置】（大気水質課）

桂川・相模川流域協議会は、桂川、相模川流域の広域的な環境保全を図るため、市民、事業者、行政という異なるセクターを構成メンバーとして設置された協議会である。協議会という組織づくりや行動計画「アジェンダ21桂川・相模川」の策定の初期の段階から、市民、事業者、行政が参画し、継続的な対話と合意形成の積み重ねに取り組んでいる。

概要

1995（平成7）年度から1997（平成9）年度までの3カ年計画で、相模川及び相模川の上流部の環境保全を図っていくため、神奈川、山梨両県の環境部局が中心となり、環境庁（現環境省）の支援を受け、市民、事業者、行政の連携による「桂川・相模川流域環境保全行動推進事業」を進めてきた。この事業では、流域の環境保全のための各種行動を推進するための組織として、流域にかかわる関係者（市民、事業者、行政）で構成する「桂川・相模川流域協議会」を設立するとともに、域環境保全のための行動計画として「アジェンダ21桂川・相模川」の策定を行った（図3-3-3参照）。

この3カ年事業は、協議会という組織づくりや行動計画策定の初期の段階から、市民、市民団体、事業者、行政の参画により、適切な協議を通じて合意形成を図りつつ進められた。

事業の参画者の中には、県の施策に反対する市民や対立する立場の市民団体など様々な意見を持つ団体や個人もあり、当初は合意形成を図ることが難しい状況にあったが、参加している各主体や個人が流域の環境保全を図るという共通目的を持っており、その達成のために継続した議論が行われる中からそれぞれが互いの立場を認め合い、次第に話し合いのルールが確立されたことから、関係した各主体や個人の合意のもとに協議組織や計画づくりを協働して行うことができたものである。

1997（平成9）年の協議会に設立以降も、「アジェンダ21桂川・相模川」の充実を図るための会議や、流域の環境保全を図るための活動（クリーンキャンペーン、上下流交流事業、流域シンポジウム等）を合意形成を図りながら進めている。

検討の経過

<1997（平成9）年度までの3カ年>

市民の取組：事業に参画した市民（市民団体）が、合意形成のための協議検討組織として「市民会議」を自発的に設立し、月1回程度の頻度で会議を開催し、協議会やアジェンダの素案の提案などを行った。

事業者の取組：両県（事務局）が中心となり、協議会やアジェンダへの提案など、参画事業所の取りまとめを行った。

行政の取組：両県、流域の25市町村、国土交通省（当時は建設省）等で「桂川・相模川流域環境行政連絡会議」を設置し、協議会やアジェンダの提案などの検討を行った。

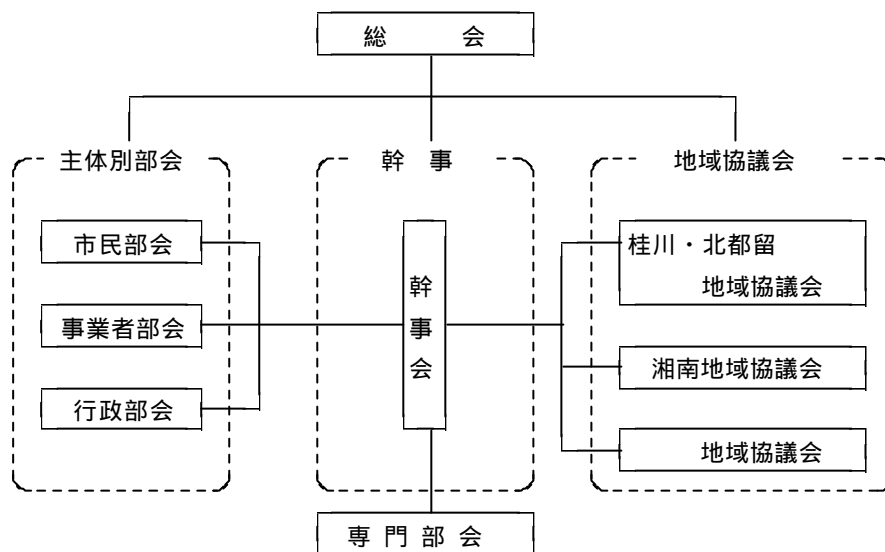
検討委員会での検討：市民（団体）、事業者及び行政の代表で構成される検討委員会を設立し、～の各主体の検討結果をとりまとめるための議論を行った。この委員会では、共通の認識を醸成するため、行政の取組（施策）についての説明を行ったほか、市民推薦の学識者の出席を得て円滑な議論が行われた。検討結果については、最終的に桂川・相模川流域協議会の総会

に諮って合意を得るという手続きがとられた。

<1998（平成10）年度以降>

協議会設立により、市民は市民部会、事業者は事業者部会、行政は行政部会に所属し、懸案事項について各部会で検討を行い、検討案を幹事会、専門部会等で議論し、合意形成を図りつつ決定していくという手続きとなっている。

図3-3-3 桂川・相模川流域協議会組織図



設立時期：1998年1月20日

構成メンバー（平成2000年12月現在）

市民・市民団体：212人 17団体

事業者：40社 4団体

行政：流域25市町村、山梨県、神奈川県、国土交通省京浜工事事務所

（関係者の声から）

協議会の設立当初は、市民団体側が日ごろの不満を行政担当者にぶつける形となり、なかなか建設的な話し合いが成り立たなかった。そこで、課題の共通認識をすることが円滑な議論につながると考え、事務局サイドで話し合う課題を抽出したところ、市民から課題の立て方に不満が出た。これは、市民側と行政側のリスク認知が違うことが原因であった。

しかし、継続的に話し合いを重ねるうちに、市民団体側の対応が変わってきた。市民団体側が行政の状況を理解できるようになってきたこと、市民側の内部に、市民の疑問に説明を加えることのできる「とりまとめ役」が生まれてきたこと、また幹事会や専門部会等では各部会の検討結果に基づき議論するというルールとしたため、市民部会の意見を責任を持って発言しなくてはならないという責任感に基づく発言となってきたことなどが変化の要因と考えられる。

ポイント

目的の共有

- ・流域の環境保全を図るという協議会の設立目的や、行動計画を策定するという専門部会の設置目的が、参加者の間で共有されていた。

共通理解のための努力

- ・事前に学習会を開催し、行政各担当部局での取組状況や環境の現状に関する説明などを行ったことにより、基本的事項の共通理解ができ、円滑な議論につながった。

市民の安心感、満足感

- ・協議会における意思決定のためには全員の合意を必要としたことや、市民と行政等が十分に議論する「場」を恒常的に設置したことにより、話し合いを継続できるという安心感が生まれた。
- ・市民の質問に対して、その場で回答できないものは、次回の会議まで等と回答期限を設定して対応したため、必ず回答が得られるという安心感、満足感が生まれた。
- ・行政側で公共事業を直接に行っている担当部署も出席し議論に参加したので、責任の所在が市民にとって明確だった。
- ・市民の要望に基づく外部の専門家をアドバイザーをして選任し、議論に参加してもらったため、信頼できる専門家がついているという安心感、満足感が生まれた。
- ・自らが政策形成に参加しているという意識から満足感が生まれた。

行政内部での意識、考え方の変化、転換

- ・市民、事業者との議論を通じて、市民、事業者の考え方、意識を身を持って知ることにより、行政内部における流域環境保全の意識、考え方がこれまでと変わってきた。

【事例7：パートナーシップ・セミナー】（環境計画課）

「パートナーシップ・セミナー」は、環境基本計画が基本としている「率先・参加・協働」による環境保全型社会をつかっていくためには市民、企業、行政等各セクターがそれぞれの役割、責任を分担しつつ協働していくことが不可欠であるとの認識のもと、立場の異なる各セクターが同じテーブルについて対話を積み重ねることにより、情報共有、相互理解、合意形成を図りながら具体策を導き出すとともに、パートナーシップのあり方を検討することを目的に実施されている。

(1) 平成10年度パートナーシップ・セミナー

「化学物質とどうつきあうか～パートナーシップによる課題解決に向けて」

概要

市民、企業、行政の「パートナーシップ」による環境問題への取組のためには、まず、お互いの「情報共有」や「相互理解」を進め、「対立」や「相互不信」を乗り越えて、「合意形成」に向けた対話を積み重ねていく必要がある。そこで、実質的なパートナーシップ形成に向けた第一歩として、コミュニケーションの仕組みづくりが緊急の課題になっている「化学物質問題」をテーマに全6回の連続セミナーを開催した。

セミナーには、企業、市民団体、行政関係者、研究者、マスコミなど各セクターから60人が参加し、お互いの立場に関する理解を深めるとともに、化学物質問題における情報共有とコミュニケーションを進めていく上での課題と対策等について話し合った。

セミナーの実施に当たっては、企業関係者、市民団体関係者等による「セミナー準備会メンバー」が設置され、企画、運営についても随時相談しながら進めた。

表3-3-5 平成10年度パートナーシップ・セミナーの内容

開催日	テーマ	目的・内容
第1回 1998.6.24	「私たちの暮らしと化学物質」 = 総論編 =	[目的]化学物質問題に対する参加者の共通の基盤づくり 化学物質の安全管理の現状（法規制の現状等） 化学物質の便益とリスク、ハザードとリスクの違い 外
第2回 1998.7.29	「市民、企業、行政、マスコミは、化学物質問題をどうとらえているのか」	[目的]化学物質問題の各当事者がどのような視点で考え、どのような取組をしているのかを知る。 立場によって見方、考え方が異なってくる原因はどこにあるのか
第3回 1998.9.18	「化学物質問題はどこまで分かっているのか」	[目的]化学物質の科学的理解の現状と限界を確認する。 ダイオキシン、環境ホルモンの人体影響、環境影響の科学的根拠 ダイオキシン、環境ホルモンの人体摂取メカニズム
第4回 1998.11.18	「情報共有とコミュニケーション」～化学物質問題の課題とその解決に向けた各セクターの役割を整理する	[目的]「化学物質問題」の共通認識を深めた前3回までのセミナーを振り返り、各セクター間の情報共有とコミュニケーションを進める上での課題と、その解決に向けた各セクターの役割を整理する。 (ワークショップ形式)
第5回 1999.1.27	「情報共有とコミュニケーションの課題を構造化する」	[目的]第4回セミナーで出し合った課題を具体化し、構造化する。(ワークショップ形式)
第6回 1999.3.25	「合意形成に向けて」～情報共有とコミュニケーションの課題解決に向けた具体的方策を考える	[目的]浮き彫りになった課題の解決に向けた具体的方策、実現のシナリオを検討し、提案する。 (ワークショップ形式)

参加者の内訳

企業・産業界（19名）、市民・NGO（21名）、研究者（6名）、マスコミ関係者（2名）、行政関係者（12名） 計60名

（参加者の声から）

第1回・第2回に参加したが、非常に重要でおもしろい経験をした。今まで話をしなかった市民・企業・行政が顔を合わせて率直に意見交換できる「場」を、行政が用意したことに意義がある。今後も継続が必要と考えており、共同して問題を解決する枠組みに発展することを期待する。今後の発展方向としては、シナリオワークショップのような、課題解決型の方向に向かわざるを得ないだろう。

ポイント

- ・市民、企業、行政という異なるセクターが、お互いの「情報共有」や「相互理解」を進め、「対立」や「相互不信」を乗り越えて、「合意形成」に向けた対話を積み重ねていくための「場」を、行政が設けた。
- ・異なる立場の参加者が、共通の基盤で意見交換できるよう、セミナー前半に、専門家によるレクチャーを実施した。
- ・ワークショップ方式でセクター間の意見交換を行ったことで、異なるセクターの立場による違いなどの課題を浮き彫りにできた。
- ・会議の企画、運営についても、企業関係者、市民団体関係者等を構成メンバーとする準備会を設け、「パートナーシップ」で行った。

(2) 平成12年度パートナーシップ・セミナー

「『かながわ環境白書』を考えるパートナーシップ会議」

概要

日常生活や企業活動における環境配慮の取組の促進や、パートナーシップによる環境政策の推進のためには、神奈川の環境の現状など環境に関する情報の理解が不可欠であり、そのためには分かりやすい環境情報の提供が必要であるとの認識のもと、「かながわ環境白書」を題材に、分かりやすい環境情報の提供のあり方を考える全4回のパートナーシップ会議を開催した。

会議には、環境NGO、市民、企業、環境学習施設関係者、教員、専門家、マスコミなど様々な立場から11人が参加し、行政との相互の情報交流も経ながら、「市民が求める白書」のあり方や現在の白書の具体的な改善方策等など検討し、市民主体の企画案が作成された。

例えば、「市民が求める環境白書のコンセプト」として次の5点が合意された。

行政と県民のコミュニケーションを図る。

環境情報の入口を県民に提供する。

行政・市民・企業の活動とその結果が読み取れる。

一般市民、見識の深い層の両方に有用な情報を提供する。

県民を行動に促す。

セミナーの実施に当たっては、専門的なノウハウを持ったNPO法人に「ファシリテーター」を依頼し、企画、運営についても随時相談しながら進められた。

なお、会議の日程は、参加者の便宜に配慮し、全て、土曜日の午後の開催とした。

表3-3-6 平成12年度パートナーシップ会議の内容

開催日	目的	内容
第1回 2001. 1.13	過去の共有と現状分析 ・環境白書の変遷と位置づけの共有	過去の共有（環境の主な出来事と参加者個人の経験とを重ね合わせながら、過去の共有を図る） 白書の活用の現状分析
第2回 2001. 1.27	現状分析 ・分かりやすく利用しやすい環境白書とは	環境情報の提供のあり方について～県の環境情報提供の現状分析 情報の分かりやすさとは何か～白書の構造・内容分析
第3回 2001. 2.10	企画案の検討	構造・内容の比較分析結果まとめ～白書の改善のポイント 市民が求める環境白書作成方針づくり
第4回 2001. 2.17	新しい環境白書の具体化	企画案の具体化 中長期的提言のまとめ パートナーシップ会議のふりかえり

参加者の内訳

参加者：環境NGO、環境学習施設関係者、教員、企業、専門家、主婦・学生、マスコミ関係者 計11名
ファシリテーター：2名（NPO法人）
行政（環境計画課職員）：各回5名程度

会議の成果

- ・「かながわ環境白書」の改善に向け、現在の白書に対する市民の「生」の声を知ることができた。
- ・市民の求める「環境白書」のイメージが明確になった。
- ・市民に利用しやすい白書の具体的な改善案が提案された。
- ・白書の改善という共通目的のもと、様々な立場の参加者と行政の間で率直な意見交換ができ、市民と行政の間のギャップを認識した上で、改善案の検討が行われた。
- ・従来型の不特定多数対象の県民討論会のような個別意見ではなく、市民の間での濃密な議論により、市民のゆるやかな合意としての提案がなされた。
- ・市民、ファシリテーター（NPO）、行政の協働作業が実現できた。

（参加者の声から）

- ・このワークショップの中で浮き彫りになってきた課題意識は主に次の3点であり、このような

流れの中で、環境白書についてだけでなく、行政の持つ環境情報全般についてそのあり方が議論された。

県の各種刊行物があるという情報が、関心を持つ人、必要としている人に伝わっていない情報が欲しい時にそれを持っている窓口にたどり着けない（情報源情報の問題）

市民が求める「分かりやすい」情報とは何か

行政が具体的に抱えている問題解決を意図して市民・企業等に協力を求める場面は、まだ少ないと思われる。市民からの提案はなるべく実現したいとの意向を行政側が示したことから、参加者の議論も真剣なものとなった。最後のまとめでは、行政側が単に市民の意見を拝聴するのではなく、参加者との間で本当に実現できる提案かどうかについても意見交換をした。

市民・企業・行政の参加者が入り交じり、率直に意見を交換し、協力しながら提案をまとめる作業ができ、参加者の間では真の意味でパートナーシップの関係が築けたように思う。このような参加手法は様々な分野で積極的に進めるべきであり、より多くの自治体職員が経験すべきであると感じた。

- ・市民参加については、「推進派」「懐疑派」が存在する。これまで、「懐疑派」は、行政内容の専門性を重視し、市民より専門化の意見を尊重する傾向がある。また、確実に事業が実施できることを重視するので、市民との協働に伴う「指向錯誤」のプロセスに不安を持つ傾向がある。今回の会議は、市民の中にも数多くの専門性を持つ人がいること、具体的な改善案を作成できることを事実として示し、「懐疑派」の不安を減少させることができたのではないかと考える。一方、「推進派」は、参加のプロセスを重視し、検討の実現性については、必ずしも重きを置かない傾向があった。

今回の会議は、具体的な企画案を検討することで、「参加」する側も、「成果」実現に責任を負わなければならないことを強く認識した。これは、この会議が、市民が企画案を作るという構造になっており、「アイデア・要望を出す『市民』とそれを受け止め実現する『行政』」という固定的な役割分担を解消することでもあったことによると考えられる。また、参加の過程で、環境に強い関心を持つ人々のネットワークが掲載され、白書の改善をさらに進めていこうという意欲の高まりが見られた。これは、現在のところ、提言という「最終的な成果」には結びついていないが、今後の動きに結びつく「中間的な成果」（＝「ムーブメント」）として評価できるのではないだろうか。このような会議を継続的に行うことで、「ムーブメント」を今回の会議期間だけの一過性のものに終わらせるのではなく、持続可能な社会づくりという「成果」に結びつけていくことが可能になると考える。

ポイント

- ・パートナーシップによる環境改善の前提となる分かりやすい情報提供のためには、市民との協働作業が不可欠であるとの認識のもと、市民が主体的に具体的な提案を検討する「場」を設けた。
- ・「かながわ環境白書」という具体的な素材を用い、その改善案の提案という明確な目標を設定し、4回の連続会議として実施した等により、濃密な議論ができ、市民のゆるやかな合意としての具体的な提案へと結実した。
- ・専門のNPOがファシリテーターとして進行を行った結果、活発な議論ができ、参加者の意向を汲みながら、弾力的に会議を進行することができた。
- ・会議の企画・運営も、NPOとの協働作業で行った。

【事例 8：アスパルテーム学習会】（コープかながわ）

コープかながわでは、「分かりやすい情報提供」と「組合員の合意」を基本として食品の供給を進めている。「アスパルテーム学習会」は、アスパルテーム（食品添加物）を使用した商品の取り扱いを開始するに当たり、食品添加物に関する組合員とのリスクコミュニケーションを図るため実施された学習会である。

概要

アスパルテームとは、アミノ酸の一種である「アスパラギン酸」と「フェニルアラニン」を結合させてできた甘味料であり、日本生活協同組合連合会では、表3-3-6のとおり位置づけをして取り扱ってきた。ユーコープおよびコープかながわでは、日本生活協同組合連合会と同じ方針をとってきており、1996（平成8）年にコープの自主基準を改定するに当たって、アスパルテームについてはリスト2（コープ商品から排除する、摂取を避けることが望ましい食品添加物）扱いとした。しかし、その評価については、フェニルケトン尿症との関連のみであり、また、コープ商品でも糖尿病、成人（生活習慣）病患者の特定商品には使用を認めるという扱いになっていた。

店舗での取り扱い開始に当たっては、過去に問題視された経過や情報提供の不足などもあったことから、「組合員と職員の正確な理解」と「組合員の納得」を大切に丁寧に進めるとの方針のもと、「アスパルテーム理解のために」という学習資料を用意し、30余りの行政区で学習会を開催した。そして、その後、学習会の結果を報告書としてまとめ、各地域委員会に報告を行い、職員等の学習を進めた上で、取り扱いの開始を組合員に周知し、取り扱いを開始したのである。

このようなリスクコミュニケーションが行われた前提には、コープかながわは、「安全な商品を安心して利用したい」という組合員の期待に応えるため、食品添加物の自主基準を設けていたことがある。日頃から、食品添加物の基本的な考え方や食品取り扱い基準、食品添加物使用基準等について、分かりやすい情報提供や情報交流を実施し、基礎的な共通理解が図られていたことが、円滑なリスクコミュニケーションの実施につながったと思われる。

表3-3-6 日本生活協同組合連合会におけるアスパルテームの位置づけ

（日本生活協同組合連合会資料より）

- ・1983年の食品添加物規制緩和時に厚生省にて11品目の食品添加物が追加指定
- ・従来より食品添加物の総量規制を押し進めていた日生協として、11品目のうち、アスパルテームを含む8品目（専ら母乳代替食品に使用するもの及び二酸化ケイ素（シリカゲル）を除く8品目）を経過的に「不使用添加物」にリストアップ

- ・1993年までにアスパルテームに関する301の論文を調査し、安全性に問題はないという評価結果を出す

- ・1999年、「不使用」品目から「留意使用」品目に変更（理由：フェニルケトン尿症の患者さんへの配慮）

表3-3-7 コープの「食品取り扱い基準」（コープかながわ機関誌「MIO」2000年12月号より）

取り扱いランク	適 用
1 商品取り扱い一時停止	食品衛生法の使用基準違反（表示基準を含む） リスト1「摂取を避けたい食品添加物」を継続して検出した場合 コープ商品でリスト2「摂取を避けることが望ましい食品添加物」を継続して検出した場合
2 商品入荷一時停止	コープ商品でリスト3「なるべく摂取を避けたい食品添加物」の制限使用量を超過した場合 コープ商品でリスト3「なるべく摂取を避けたい食品添加物」の対象外使用の場合 無視できない含有量のキャリーオーバー、バックグラウンドを検出した場合
3 継続監視	1年以内に違反のあった商品及びメーカー キャリーオーバー、バックグラウンドを有する商品で、許容量を確定できない場合
4 通常取り扱い商品	検査結果に問題のない商品

表3-3-8 コープの「食品添加物使用基準」（コープかながわ機関誌「MIO」2000年12月号より）

リスト1	ユーコープの供給するすべての食品から排除する 「摂取を避けたい食品添加物」
リスト2	コープ商品から排除する 「摂取を避けることが望ましい食品添加物」
リスト3	コープ商品での使用量・対象を制限する 「なるべく摂取を避けたい食品添加物」
リスト4	食品衛生法の範囲で使用できる食品添加物

学習会で多く出された質問

- ・安全性についてコープではどのように確認したのか。総量規制の考えに反しないのか。
- ・「買ってはいけない」の本の中で変異原性ありとされている。
- ・妊婦は大丈夫か。
- ・アスパルテームの使用を制限している国はあるのか。他生協の取組は？
- ・コープ商品にも使用するのか、使用しないでほしい。
- ・アスパルテームを使用した商品を扱うのは、コーラを扱うようになったからか。
- ・実際の扱いはいつからか。どんな商品から扱うのか。
- ・扱うときお知らせするのか。
- ・取り扱い開始日は決定しているのか。
- ・アスパルテームの表示は、大きくわかりやすくしてほしい。

(学習会での主な意見から)

- ・開催タイミングがよかった。
- ・扱う前に広く組合員の声を聞く機会を持つようになったのはよかった。
- ・今回のように丁寧に扱う方針を決めることが伝わってよかった。
- ・アスパルテームの安全性を必要としている商品 (健康食品) もあることがわかった。
- ・コープの考え方がわかった。
- ・はじめてアスパルテームを知った人も多く、組合員の理解の第一歩となった。
- ・資料は分かりやすい。
- ・全組合員へのお知らせを徹底してほしい。
- ・職員の生の声を聞く場を再度設けてほしい。

ポイント

- ・日頃から、組合員のニーズを吸い上げるとともに、情報誌を通じて、食品添加物に関する基本的な考え方や、食品取り扱い基準、食品添加物使用基準等の情報、今後の方向性等について情報提供したり、情報交流に取り組んでおり、基礎的な共通理解が図られていた。
- ・学習資料は、情報は何でも出して、おかしいと指摘されても構わないという考え方のもとに作成された。
- ・関心が高い人向け (専門的な内容) と一般向け (コンパクトな内容) の 2 段階に分け、ニーズに応じた情報提供が行われている。

なお、本事例については、資料編 2 の「関係団体等ヒアリング概要 (コープかながわ) 」 (p.176) を参照

【事例9：リサイクルプラント計画への住民参加】（宮城県鶯沢町、民間企業M社）

宮城県鶯沢町では、鉛・亜鉛鉱山の閉山に伴う衰退を資源リサイクル事業で活性化するため、廃家電リサイクル工場の立地を推進することとなった。過去に鉱害の影響を受けた住民の不安を解消するため、住民、事業者、行政が対等な立場で連携しながら事業を進める構想のもと、住民参加型の組織を設置し、住民との協調を基本に、丁寧な住民への説明が行われ、最終的には事業推進が受け入れられた。

概要・経緯

鶯沢町の概況

鶯沢町は、昭和30年代にM鉱業（現H社）の企業城下町として栄えたが、鉱物資源の価格下落により、1997（平成9）年に閉山した。現在の町の人口は約3,000人、うち65才以上が25%を占める。産業は農業が主で、観光振興のため1990（平成2）年には鉱山のテーマパークを作ったが低迷しており、地域振興が課題となっていた。

家電リサイクル施設計画の発表まで

H社は、以前から、廃プリント基盤から金を、自動車バッテリーから鉛を取り出す事業を行っていたこともあり、通産省の「リサイクル・マイン・パーク構想」（非鉄資源枯渇、廃棄物処分場不足対策のためのリサイクル型鉱山）を受けて、この地域では1997（平成9）年度から新たな地域構想策定に向けての調査検討が始められた。ただ、住民は、H社の事業に対して、残さの野積み・野焼き等による不信・不安感を抱いていた。

1997（平成9）年、H社の親会社のM社は、2001（平成13）年の家電リサイクル法の施行に向け、鶯沢町にテレビ・冷蔵庫計2万台、廃プラ油化5万tを処理できる施設を計画し、発表した。町は計画を歓迎して「リサイクル企業立地検討委員会」を設置し、町議会議員以外の町民を委員として選出した。

住民の反応

計画されたりサイクル施設には焼却施設等もないことから、当初は、町・M社ともに、きちんと説明すれば住民の反対はないはずだと考えていた。しかし、実際にM社の担当者が説明してみると、住民側には以前からの不信・不安感、都市から廃棄物を持ち込まれることへの不満、処理工程での汚染物質漏出の不安、交通量への心配等の声が上がリ、納得してもらえなかった。元企業城下町とは言っても以前の関係者は既に町を出ており、現在の住民の大半は、鉱山で迷惑を受けた農業者だったからである。

住民参加型事業へ向けた取組

「パートナーシップ部会」の設置

住民の不安を解消しながら事業を進めるためには、住民・企業・行政が対等な立場で連携しながら事業を進めることが必要であるとの認識のもと、1997（平成9）年、K事業団の協力のもとに「パートナーシップ部会」が設置された。ここでは、住民が主役であるとの啓発が行われ、住民が納得するまで説明するとの姿勢がとられた。また、学習の場や見学会を設け、その上で話し合いの場を設けたり、会議の机の並べ方を工夫するなどの演出もされた。しかし、これらの努力によっても、住民側はM社側の説明内容が難しくわかりにくいとして理解が得られ

なかった。

「パートナーシップ・デモンストレーション・プログラム（PDP）」の提案

M社は、このまま机上で議論を続けていても理解は得られないと判断し、実際にデモプラントを作り、住民に解体の現場を見てもらう「パートナーシップ・デモンストレーション・プログラム（PDP）」を提案するとともに、2001（平成13）年の完成予定を白紙に戻し、事業者としては住民の理解・納得が得られるまで事業に着手しないと宣言した。

地球環境パートナーシッププラザの関与

M社担当者は、住民とのパートナーシップによる事業実現に向けて悩み、地球環境パートナーシッププラザの環境パートナーシップオフィスが主催するセミナーに出席したり、相談するようになった。PDPプラン提案から8ヶ月後の1998（平成10）年8月、町職員、住民、K事業団、M社等を対象に、地球環境パートナーシッププラザで、パートナーシップの意義や方向性について考えるシンポジウムが開催された。

その際、マスコミに鷺沢町での取組を知らせ、素晴らしいことに取り組んでいる町として注目されていると参加者自身が意識し、パートナーシップを貫く意思を持ってもらえるような工夫もなされた。

1998（平成10）年12月には、地球環境パートナーシッププラザのK氏が現地に行き、パートナーシップ部会にオブザーバーとして参加し、パートナーシップの意義とこの町の取組みの素晴らしさについて話をした。その際に住民に対してヒアリング行ったところ、次の問題点が浮かび上がってきた。

- ・PDPの提案があったが、まだ不信感を解いているわけではない。
- ・ただし、住民は、M社の担当者が一生懸命にやっていることは理解している。
- ・M社と提携しているK事業団担当者は、住民自らがこの計画の主体であると言い、パートナーシップをうたっているが、住民は「参加させられている」ように感じており、K事業団の役割に納得していない人もいる。
- ・「リサイクル企業立地検討委員会」と他の住民との連絡がなく、他の住民は情報にアクセスできない。
- ・町当局が、説明者の役割を果たしていない。

すなわち、どの主体も住民の立場に立ってメッセージを語るということができておらず、住民は行政との連携ができていなかった。また、事業の推進側がパートナーシップをうたっているという状況は変だと住民は感じていたのである。住民の声を代表する有力なNGOが不在だったことが原因と考えられる。

NPOの運営による現地でのシンポジウムの開催

1999（平成11）年1月、町主催のシンポジウムが開催され、地球環境パートナーシッププラザのK氏がコーディネーターを務めた。町は、以前からこの問題に関係して何度もシンポジウムを行ってきたが、いずれも専門家を呼んでゼロエミッションの地域振興の意義について話を聴く、いわば住民を「教え諭す」型のものであった。K氏がこのシンポジウムの開催前に再度住民ヒアリングを行ったところ、住民の不信感は依然として払拭されておらず、説明された内容が理解できていないということがわかった。そこで、このシンポジウムでは、住民の声をす

くい上げ、「分かっていない」ということを壇上の関係者に伝えるという形式で開催することとした。

当日、会場で住民からの質問を紙に記入してもらい、数十項目に整理してOHPで見せたところ、企業・行政の反応は「今さら何でこのような質問が出てくるのか」というものであったが、住民側の表情は、「やっぱりみんなそう思っていたのか」というものであった。シンポジウムの締めくくりに、コーディネーターは、この後コミュニケーションが行われればよいとの思いから、「企業・事業団は、これらの疑問に真摯に答えて下さい」という投げかけをした。

企業・行政は、このときの質問について、その後住民に説明を行ったとのことである。

住民の受け入れとその後

このシンポジウムの後、数回委員会が開かれ、1999（平成11）年2月、リサイクル企業立地検討委員会は、「リサイクル工場は情報公開が原則。資源の移動、保管、工場排出物など全データ、情報を共有する」との条件付きで、計画を認める姿勢を打ち出した。そして、同年10月末にはPDPが実現し、このときに住民代表が受け入れの意思表示を行った。

これと前後し、エコタウン事業の申請も行われた。

*エコタウン事業

1998年度から、通産省・厚生省の共管で始まった事業。都道府県及び政令市（それ以外の自治体の場合は都道府県と共同）が策定した「エコタウンプラン（環境と調和したまちづくり計画）」を国が承認すると、リサイクル関係施設等の整備に対するハード面、住民に対する普及啓発・情報提供のソフト面の両面で国の補助金（補助率1/2）を受けられることができる。

ポイント（課題のまとめ）

- ・リサイクルの仕組みは、専門用語が全て横文字であり、高齢者が多い町の住民には言葉の説明だけで時間がかかり、難しかった。
- ・エコタウン事業で補助金を受けることをなかなか公表できなかったが、補助事業のような現在進行形の行政情報も含め、すべてを公表してパートナーシップで議論をするのは、現在の行政システムの下では非常に困難である。
- ・このため、住民から見て、国、県、町、K事業団等の様々な主体の役割や関係が分かりにくかった。
- ・企業城下町と補助金依存の体質がある町には主体的に調整する力がなく、また、県も住民とのコミュニケーションについては冷淡で、仲介者的な役割を果たす主体がなかった。
- ・過疎・高齢化の町であったため、住民と町を結びつける役割、情報の流通・整理の役割を期待できる有力なNPOが存在しなかった。
- ・課題が多い中で、事業者側が住民の理解・納得を得られるまで事業に着手しないと宣言したことや、事業者側担当者の情熱的なまでの情報開示姿勢が、住民の態度を変えるきっかけとなった。

【事例10：都民と創る東京都産業振興ビジョン】（東京都労働経済局）

2000（平成12）年7月に発表された「都民と創る東京都産業振興ビジョン」（以下、「産業振興ビジョン」）では、都民からの「チャレンジ・プロジェクト」（政策提案や活性化事例の報告）を中心としたビジョンづくりが進められた。その際、Web、メーリングリストというIT技術が、都民と行政との間の情報共有と双方向の議論を容易にするために活用されていた。

当事例は産業振興分野に係るものである。しかし、従来の行政計画づくりにおける懇談会や審議会とは大きく異なる合意形成手法を試みていること、双方向の意見交換を継続的に行うことで、合意形成を図るとともに、市民と行政の新しい関係づくりを進めていることについては、リスクコミュニケーション分野についても一定の示唆を与えるものと考えられる。

概要

東京都では、1999（平成11）年6月、危機的な東京の産業と雇用情勢を打開し、東京に活力を取り戻すため、「産業振興ビジョン＝東京再生プロジェクト」の策定に着手した。

最大の特徴は、産業や地域が抱える問題を最もよく知り問題解決への第一歩を踏み出すことができるのは、その産業を担う当事者（中小企業や商店街、農業生産者、NPO、地域住民）以外にないとの基本的認識のもと、行政主導ではなく、中小企業家、商店主、NPOなど広範な都民に呼びかけ、共同作業でビジョンを策定したことである。

共同作業を進めるにあたっては、市民と行政との間の情報共有と双方向のコミュニケーションが不可欠な要素であることから、さまざまな工夫がなされた。

象徴的なのが、学識経験者による懇談会や庁内検討組織の代わりに用いられた「ダイナモ」という仕組みである。これは、都庁内外から寄せられた「チャレンジプロジェクト」（政策提案・活性化事例）をホームページに掲載し、幅広い都民に対して情報の提供やプロジェクトへの参加を呼びかける。

そして、各プロジェクトに対してメーリングリストを開設し、参加者相互の議論を深めることで、政策アイデアを実行可能な政策に成長させるという仕組みである。

「ダイナモ」を用いた新しい策定手法により、次のような成果が得られた。

ビジョンづくりへの市民の参加

「都民と創る東京都産業振興ビジョン」発表までの一年間に、「チャレンジ・プロジェクト」（政策提案・活性化事例）は210件、メーリングリスト（メール会議室）は70、流れたメールは2万通にのぼるなど、比較的多数の市民が実質的な形でビジョンづくりに参加することができた。

民間と行政の新たな関係づくり

一部の「チャレンジプロジェクト」が、民間主導の「産業活性化プロジェクト」として行政計画に位置付けられ、実行されつつある。産業振興という目的に合致するものであれば、プロジェクトの実施主体は民間であるか、行政であるかを問わないという考えに基づくものである。このなかで、行政、民間という固定的な役割分担を超え、共通の目的に向かって行動するという、新たな市民と行政の関係が芽生えつつある。

行政組織への波及効果

産業振興ビジョンづくりで行われた「情報共有」「双方向の意見交換」という試みは、行政の仕事のやり方にも大きな影響を与えた。庁内に若手職員を中心とした「waiwai」というメーリングリストの開設はその一例である。その中では、行政改革や産業振興のための議論が進められ、具体的な業務

改善の提案・行動に至る事例も見られるようになった。このような「変化・動き」は、改革指向の強い若手職員に知られるようになり、2000（平成12）年4月には、労働経済局への異動希望が殺到し、人気度第一位になるという「変化」が生じた。

「産業振興ビジョン」の新しさは、単にIT技術を活用した点のみではなく、「ビジョンづくり」「行政の仕事のやりかた」を情報共有・双方向コミュニケーション指向のものに変え、市民と行政の新たな関係づくりを目指す点にあると考えられる。

東京都産業振興ビジョンの特徴

IT（情報技術）のフル活用

インターネット（ホームページとEメール、メーリングリスト）を駆使した情報フィードバック・システム（ダイナモ）を用いて都民の知恵を集めた。

政策形成過程の情報公開

政策形成過程でのあらゆる情報を公開して策定した。具体的な例を挙げると、ビジョンづくり初期には、「なぜビジョンを作るのか」という問題意識を市民に示すプレゼンテーション活動が行われた。（ビジョン完成までに100回以上実施）。また、ビジョン報告書作成前には、組織として決定される前の「素案の素案」がメーリングリスト上に流され、それに対する市民の意見が反映された。

都民主導の政策形成と実施

審議会や懇談会は作らず、都民の政策提案・活性化事例（「チャレンジ・プロジェクト」）を集めた。行政は、それを政策アイデアとして活用するとともに、複数の事例を組み合わせる「コーディネート活動」を通じ、一層の活性化を図り、民間主導の「産業活性化プロジェクト」として発展させた。

活性化運動

静的なビジョンづくりではなく、各地域、各産業での実際の活性化運動として取り組んだ。特に、プロジェクトごとに稼働している約70のメーリングリストは大きな効果を発揮し、面的なネットワークへと発展した。

行政改革

産業振興には、環境変化に立ち後れている行政の改革と再構築が不可欠であるとの認識のもと、行政の機能と施策の見直しを行い、地域と産業を支える新たな仕組みづくりに取り組んだ。その際には、中小企業者（顧客）、区市町村（協働経営者）、職員（従業員）へのアンケートによる外部評価や、党派を超えた議会での賛同などが大きな役割を果たした。

*メーリングリスト（ML）

Eメール会議室。代表者アドレスにメールを出すと登録されている全員に同じメールが届き、誰かがそれに返信すれば、また全員に同じメールが届くもの。FAXと異なり、何百人でも海外にでも、一回の電話料金で全員にメールを出すことができる。

ダイナモ = D y n a m o（知恵と力集め装置）

ダイナモ（情報がぐるぐる回り、熱を出す）の仕組み

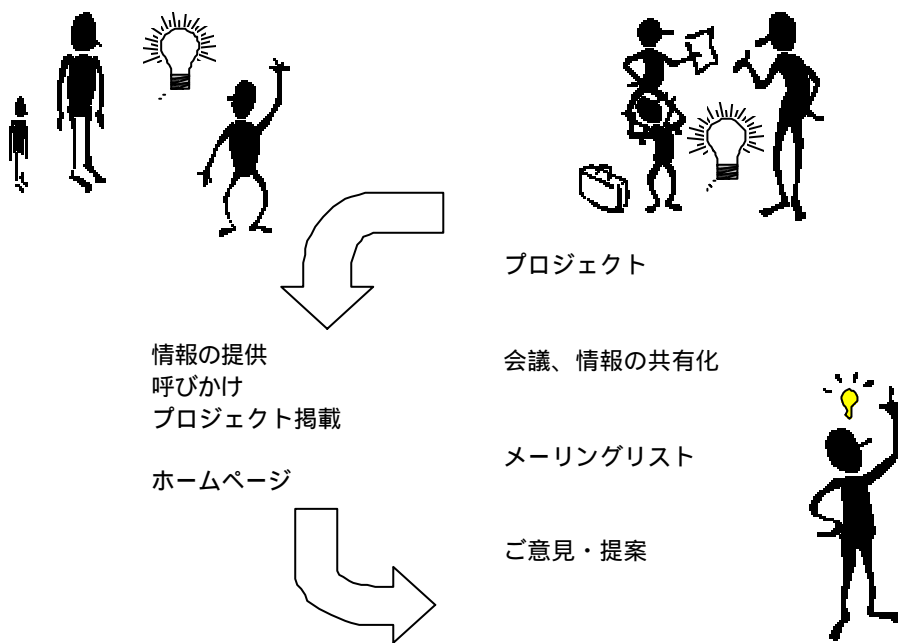
- ・ダイナモとは、インターネットを用いた情報共有 = 高速フィードバック装置のイメージである。
- ・次のような過程の繰り返し（情報のフィードバック）により、「政策の苗」が具体性を持った現実の政策へと成長し、実行され、産業振興ビジョンの政策目標や施策に反映されていく。

- (ア)東京都：ビジョン策定の目的、東京の産業の現状などをホームページに掲載し、都民に政策提案を呼びかける。
- (イ)都 民：政策提案や活性化事例を提案する。
- (ウ)東京都：それぞれの提案をホームページに掲載するとともに、各プロジェクトにメーリングリストを提供して活性化を支援する。
- (エ)都 民：各地域、各グループの活動が前進し、ネットワークが広がる。
- (オ)東京都：各グループの活性化の状況をホームページに反映させる。
- (カ)都 民：これを見た都民が、新たな提案や意見を出す。

ダイナモを採用した理由

- ・ 広く都民の知恵と力を集めて産業振興ビジョンを策定するため。
- ・ 政策形成過程を情報公開し、透明性を確保し、都民の理解のもとに政策を作成するため。
- ・ 生きた政策の苗（都民の政策提案や意見）を、速やかに、直接的に政策担当者に届けることにより政策レベルを向上させるため。
- ・ 「政策の苗」の公開により、政策実現の可能性を上げ、行政と民間の政策開発競争として、刺激と競争意識を高めるため（行政への競争原理の導入）。
- ・ これら全体を通じて、行政のあり方を変革し、行政と都民との新たな関係を築くため。
- ・ 懇談会を通じた同意の取り付けとは異なり、市民と行政が、双方向の意見交換や活性化事例づくりの過程で、共通認識を築き、産業・地域活性化に向けて共に行動していくという新しい合意形成の可能性を示すこととなった。

図3-3-4 ダイナモ：ITを駆使した情報フィードバック装置



出典：木谷正道「政策形成とコラボレーション」、島田達巳編著『自治体のアウトソーシング戦略』、ぎょうせい、2000 より作図

(担当者の声から～ダイナモの稼働に当たっての都庁内の不安)

- ・ ITを活用したこのビジョンづくりは、都庁にとって全く初めての試みであったため、庁内で懐疑的な意見が強かった。当初は、「都民から提案がなかったら」、「提案が殺到したら」という不安があったが、実際にはどちらの問題も生じなかった。「誹謗中傷や詐欺、過度に政治的あるいは宗教的な提案が出たらどうするか?」という不安には、あまり心配すると前に進めず、ガチガチの規則を定めるとそれだけで都民は嫌になってしまうだろうとの考えのもと、「問題が起きたらその時に考えればいい」くらいの感じでとにかく前に進んだが、結果的には、懸念されたような提案は殆ど皆無であった。
- ・ その理由としては、ダイナモでは、ホームページとリンクさせて、プロジェクトを組んでからメーリングリストを立ち上げたので、参加者の意識や意欲のレベルがある程度揃っていたこと、メーリングリストの内容をホームページから誰でも読める仕組みになっているので、ある意味での「公共性」が確保され、フォーラムなどで問題となるといわれる個人攻撃や中傷発言が押さえられたのではないかと考えている。

ポイント

- ・ インターネット（ホームページとEメール、メーリングリスト）を駆使した新たな情報フィードバック・システム（ダイナモ）を構築し、都民の知恵を集めた。
- ・ 政策形成過程でのあらゆる情報を公開した。
- ・ 審議会や懇談会は作らず、直接都民の政策提案を受け付けることで、都民との協働作業によるビジョンづくりを実現した。
- ・ 新たな試みに対する不安や様々な想定される課題に対し、とにかく前向きにチャレンジした。
- ・ ビジョンの策定と庁内の行政改革と併せて進めた。

参考文献：木谷正道「政策形成とコラボレーション」、島田達巳編著『自治体のアウトソーシング戦略』、ぎょうせい、2000

【新たな取組：コンセンサス会議とフューチャーサーチ】

社会の合意形成や政策形成に向けた市民参加手法として近年注目されているものに、「コンセンサス会議」と「フューチャーサーチ」がある。双方とも日本における実例はまだごくわずかだが、間接民主主義を補完する新たな市民参加手法として、大きな可能性を秘めたものであると考える。

(1) コンセンサス会議

概要

近年の科学技術の進歩にはめざましいものがあり、人々の生活にも大きな影響を与えているが、このような科学技術について、一般の市民が参加し検討する場はほとんどない状況が続いてきた。「コンセンサス会議」(Consensus Conference)は、こうした状況を背景に、1987(昭和62)年頃にデンマークのDBT(Danish Board of Technology)というテクノロジーアセスメントを任務とする議会下部組織として発足したものである。デンマークには、1970年代の長い原子力論争の経験を経て、話し合いをいとわないという社会的伝統があり、コンセンサス会議という新しい方式は、こうした状況のもとに誕生したのである。

「コンセンサス会議」とは、社会に導入されようとしている技術(既に導入されている技術の場合もある)等のあるテーマについて、公募などで選ばれた数十名の一般市民が、広い意味でのその技術に関わる専門家の説明や質疑応答を経て、市民の間で討論し、市民の「合意(コンセンサス)」をまとめ、広く公表するものである。

会議は、主にレイパネルと呼ばれる「市民パネル」、レイパネルの要請に応える「専門家パネル」、コンセンサス会議全体のプロセスを計画し責任を持つ「ステアリング・コミッティー」(運営委員会)という3つのグループから構成される。「市民パネル」は、新聞公告や無作為抽出で参加者を公募し、参加の意思のある市民の中から、年齢・性別・教育レベル・職業・地域が配分されるように14~16名が選定される。その際、当該トピックスに関して特別の関心を持つ専門家や職業者は、除外される。

会議のプロセスは、主に3回の会合からなる。「第1回準備会合」は、本会議に先立つ2~3ヶ月前に開催され、市民パネルに対し基本的な知識を提供した後、市民パネルで「基本的な質問(鍵となる質問)」の明確化を検討し、回答を希望する専門家タイプを要望する。「第2回準備会合」は、本会議の1ヶ月前に開催され、さらなる議論を経て、基本的な質問とサブ質問を完結する。「本会議」は、3日間にわたって行われ、市民パネルからの基本的な質問及びサブ質問に対する専門家からの説明、質疑応答を経て、市民パネルで合意を行い、最終日にはそれを発表し、聴衆も交えた議論を行った上、最終文書とする。

これまで取り上げられたテーマは、遺伝子操作技術に関するものや、食品への放射線照射、ヒトゲノム計画、環境問題、民生用の交通の未来、教育技術、農業問題など多岐にわたる。会議の影響としては、デンマーク議会が食品への放射線照射を禁止したり、環境大臣がガソリン価格の4倍値上げを表明するなどの直接的な影響のほか、マスコミの注目を集めることにより、社会的な議論が促進されるという間接的な影響もある。

1990年代に入ると、オランダ、イギリス、ノルウェー、スイス、EUなどヨーロッパ各国に広がり、90年代後半には、ニュージーランド、アメリカ、日本、カナダ、オーストラリア等でも試みられるようになってきている。

日本における取組事例

日本では、大学の研究者等の有志による「科学技術への市民参加研究会」が中心になって、研究プロジェクトが始まった。第1回の試みは、1998（平成10）年の「遺伝子治療を考える市民の会議」である。翌1999（平成11）年には、「高度情報社会 - 特にインターネットを考える市民の会議」が開催され、同年NPO「科学技術への市民参加を考える会」が誕生した。

2000（平成11）年9月には、公的機関による初めてのコンセンサス会議が開催された。農水省の「遺伝子組換え作物を考えるコンセンサス会議」である。「市民パネル」には、479名もの応募があるなど、市民の関心は予想以上に高いものだった。会議の結果は、よく言われているような「当たり前」の注文にまとまったが、市民が専門家の意見を聞いた上でまとめた提言の視点やそのプロセスは貴重である。さらに、同年の文部科学省による新たな合意形成手法を探る委託調査の中でも、「ヒトゲノム研究を考えるコンセンサス会議」が開催された。この会議のホームページには、「4回では足りなかった。ゲノム研究が近年急速に注目を集めてきた社会的背景について、充分理解できない面が残っているには否めない。しかし、コンセンサス会議が開かれたということは、国民に対して議論を開く姿勢として評価できる。そのことで市民パネルは有意義なものを得た」との参加した市民パネルの意見が掲載されている。

先端科学の進展が急速に進む中、コンセンサス会議は、科学を市民に開き、先端科学と市民を結ぶ新たな合意形成手法として、注目すべきものといえるだろう。

(2) フューチャーサーチ会議

概要

「フューチャーサーチ会議」は、1991（平成3）年、アメリカで開発された集団的な合意形成会議の手法の一つである。その後、ヨーロッパ、インド、バングラディッシュ、インドネシア、南米、オーストラリアなどに広がり、日本では、1998（平成10）年にフューチャーサーチ会議が開催されている。

「フューチャーサーチ会議」とは、様々な社会セクターが、共通の議題についての行動計画の合意形成に至るために構造化された会議である。企業、行政、女性グループ、環境保護団体、青年団体、障害者、高齢者、教育関係者などの様々なセクターのうち、テーマや課題に対して利害や社会的ニーズを有する4～8つのセクター（ステイクホルダー）から、セクター数と同人数（4セクター×4人、6セクター×6人等）が参加し、16～64人の規模で、通常2泊3日の日程で行われる。

会議の構造は、過去の共有、現状の分析、未来のシナリオづくり、行動計画づくりで構成され、それぞれ2時間のセッションが1から3コマ与えられる。進行役としてファシリテーターがおかれるが、進行の殆どはグループ作業である。

この会議の特徴は、「バックキャストング」という手法を採用していることだ。これにより、「過去の共有」から「現状」へと進んだ後、「問題解決のための行動計画」は求めずに、一気に「未来の共通ビジョン」を検討・共有し、その後「未来から引っ張られるような行動計画」を考

えるという構造になっている。この手法の利点は、現状の問題分析に入ってしまうと、立場の違いが強調され合意が難しい問題でも、未来の共通ビジョンを共有すると、セクターごとに自分たちに何ができるかを考えるようになり、セクター間の違いや課題を超えた行動計画づくりが可能になることにある。また、個人の体験や認識から出発するため、自らの問題として捉えやすいという特徴もある。表3-3-9のような「7つの原則」により運営され、プロセスが非常に重視されている。

なお、事例7(2)で取り上げた「かながわ環境白書」を考えるパートナーシップ会議は、部分的にこの手法を取り入れ、過去の共有（環境の主な出来事と参加者個人の体験を重ね合わせながら過去及び白書について共有する）、現状分析、未来の共通ビジョン（市民が求める白書を明確にし共有する）、行動計画づくり（具体の改善案の提案）という構造で運営されたものである。

表3-3-9 フューチャーサーチ7つの原則

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1 会議の中に「全体的なシステム」が代表されて存在すること（8つの多様なテーブル）。2 ローカルな行動にグローバルな位置づけを（グローバルな課題を地域の行動計画に反映する）。3 創造的な緊張関係：いまの現実と望ましい未来。4 問題解決や対立ではなく、未来に焦点を当て、共通基盤を大切にする。5 自立的運営と個人の責任。6 教えるのではなく、学ぶ。平等な立場に基盤を置く。7 意味を共有し、育てる。 |
|--|

3 まとめ

具体的事例をリスクコミュニケーションの視点から整理すると、次のようなポイントが浮かび上がってくる。

(1) データ等の開示・情報提供の場面

- ・取り上げた事例は、保有している情報は全て提供し、県民や事業者の自主的行動を促進するという基本的姿勢のもとに、データの開示・情報提供が行われている。
- ・地図やコラムを活用したり、分かりやすい表現や受け手の注意・関心を引きつける工夫がこらされ、受け手の立場に配慮した情報提供が心がけられている。
- ・いずれの事例も、印刷媒体やインターネットによる一方的な情報提供だけでなく、相談窓口の設置やEメールによる問い合わせの受付など、双方向の情報交流の場が併せて用意されるとともに、関連情報のアクセス方法の掲載や、さらに詳しい情報の提供など、多チャンネルによる重層的な情報提供が行われている。
- ・科学的知見が十分でない問題（例：環境ホルモン、ダイオキシン等）については、リスクコミュニケーションを促進するという観点から、その時点での科学的知見に基づき分かっていることと分からないことを明確にしたり、相反する様々な立場の情報提供が行われている。

(2) 意見交換の場面

- ・目標を明確化し、参加者間で共有することが、成功の鍵となっているケースが多い。
- ・参加者に協力し合わなければ問題が解決できないという意識が共有されると、前向きな議論につながる。
- ・参加者がそれぞれ対等な立場で、各自の意見が同じように尊重されている。
- ・単発の会議ではなく、複数回、あるいは継続的な開催が約束されていると、参加者の安心感、満足感につながる。
- ・意見交換の場に、市民が選任若しくは信頼する外部の専門家が、アドバイザーやコメンテーターとして参加したり、レクチャーや質疑応答の場があると、市民の安心感につながる。
- ・一定のルールを定め、参加者間で共有することが、円滑な会議の進行に重要である。
- ・適切なファシリテーター（p.144の（注）参照）の存在は、会議を活発にする。
- ・事前に勉強会を開催したり、日頃から情報提供や情報交流に努め、問題の基本的事項に関する共通認識や共通理解を図っておくことが、円滑な議論やリスクコミュニケーションにつながる。
- ・ワークショップ形式による異なるセクター間の意見交換は、異なる立場の違いや理解に役立つ。
- ・IT技術を活用した意見交換の「場」づくりは、市民との新たな協働作業を可能にする。

第4節 化学物質対策と自治体のリスクコミュニケーション

1 化学物質対策におけるリスクコミュニケーション

ここでは、リスクコミュニケーションが行政の政策の一つとして取り組まれ、その有効性が現れている事例として、有害化学物質対策における具体的な取組を紹介する。

まず、化学物質問題の背景や対応の困難性等の特徴について、そのアウトラインを把握しておく必要があるため説明し、次いで国際的に導入が進められている「P R T R（環境汚染物質排出・移動登録：Pollutant Release and Transfer Register）」という制度を通じてのリスクコミュニケーションが、化学物質対策にどのように有効に働いたのかを説明する。

なお、P R T Rとは、有害性のある多種多様な化学物質が、どのような発生源から、どれくらい環境中に排出されたか、あるいは廃棄物に含まれて事業所の外に運び出されたかというデータを把握し、集計し、公表する仕組みである。

(1) 化学物質問題の背景・実情

化学物質は、我が国の中でも約7～8万種類が製造・販売されているが、世界的には1千万種以上が開発され数十万種が市場で流通しているとされており、そのほとんどが程度の多少はあれ有害性を有しているといわれている（注1）。かつて我が国においても、一部の化学物質が事業活動に伴って使用され環境中へと排出され、その有害性により生態系への悪影響を生じたり、人体摂取により健康影響を生じ、いわゆる公害事件を発生させた。本来、人の健康への悪影響があるものについては、環境排出防止のために規制法令を制定すればよいのであるが、実際のところ、我が国の環境関連法令で規制されている化学物質は約60種類（注2）に過ぎないといわれている。

何万種の化学物質に対して規制対象がわずか60種である理由は、法令規制に当たっては、発生源となる事業所や環境中での挙動、人の健康への悪影響が科学的に立証される必要があるためであり、この60種の化学物質は、水銀、カドミウム、鉛、砒素等、いずれも顕著な環境破壊や健康影響を出現させた原因物質として有名な化学物質である。しかし、ひとくちに有害性といっても、摂取後直ちに影響が現れる急性毒性を始めとして、長期にわたる摂取により影響が発現する慢性毒性、発がん性、催奇形性等があり、最近では従来は知られていなかった次世代へ影響を及ぼすホルモン攪乱作用、さらには地球環境への悪影響となるオゾン層破壊作用、温暖化作用など非常に多様であることに加え、影響が輻輳して出現する場合がある。加えて、新たに判明したホルモン攪乱作用においては調査手法やメルクマール自体も現在研究中となっているのが実情であるため、様々な有害性が懸念され社会問題となったとしても、その物質に排出規制等を行うためには科学的な証拠となる有害性の知見の集積に多くの時間や労力を要することとなる。

(2) 従来の規制的手法による対策の限界

したがって、もし有害性のある化学物質の一つ一つを対象として順次に科学的な証拠を集め排出規制を行おうというのであれば、新たに膨大な動物実験や疫学調査等といった科学的な検証調査が必要であり、そのためには非常に多くの経費や時間を要することとなる。つまり、規制だけ

（注1）浦野紘平「最近の化学物質問題の動向と事業所での自主管理」、『化学物質の適正管理のために（参考資料）』p.121、1999、神奈川県環境部環境政策課

（注2）環境庁資料

で対応しようとする対策が手遅れとなり、いわゆる後追い行政となって、かつての公害問題のように悲惨な被害の発生を招いてしまう恐れがある。さらに、身近な生活環境に関連する化学物質の有害性であれば社会的な注目度が高く、1998（平成10）年に社会問題化した環境ホルモンのように、急激に報道の機会が増えることがあれば、漠然とした危険性に対する市民の不安感が際限なく高まり、風評被害の発生など、単に科学的な悪影響の問題というよりも、大きな社会的影響をもたらす恐れもある。

(3) 国際的な動向とP R T R制度の導入

化学物質の環境上適正な管理は「環境と開発に関する国連会議」（1992（平成4）年にリオデジャネイロで開催されたいわゆる地球サミット）において持続可能な開発を達成するための最も重要な課題の一つと認識され、ここで合意された「リオ宣言」及び「アジェンダ21」を受けて、環境リスクの評価及び管理、それらに関連する情報の整備及び活用等を推進することが世界の潮流となっている（注3）。ちなみに、リオ宣言の第10原則では、「環境問題は、それぞれのレベルで、関心のあるすべての市民が参加することにより最も適切に扱われる。国内レベルでは各個人が、有害物質や地域社会における活動の情報を含め、公共機関が有している環境関連情報を適切に入手し、そして意思決定過程に参加する機会を有しなくてはならない。各国は、情報を広く行き渡らせることにより、国民の啓発と参加を促進し、かつ奨励しなくてはならない。（以下略）」として情報共有と参加を、また、第15原則においては、「科学的確実性の欠如が、環境悪化を防止するための費用対効果の大きな対策を延期する理由として使われてはならない」として予防的方策の重要性についても指摘している。つまり、従来の科学的根拠に基づいた行政機関による規制的手法のみでの対応に加え、国民等との情報の共有による対策の推進と、科学的確実性の欠如があっても予防的な対策を考慮することの重要性を述べている。

このような動向の中での具体的施策として、「アジェンダ21」では、有害化学物質の環境上の適正な管理に関する規定である第19章で、有害化学物質のリスク削減のアプローチとしてP R T Rを取り上げている。これに基づいてO E C Dでは1996（平成8）年2月に理事会勧告「加盟国政府はO E C D作成のP R T Rのための政府手引きマニュアルに託された原則、情報を利用しつつ、P R T Rシステムを適切に構築し、実施し、公衆に利用可能なものとするよう取り組むこと」を採択した（注4）。

P R T R制度は、各国の実情に応じて導入されることとなっているが、米国では既に1986（昭和61）年から「緊急対処計画及び地域住民の知る権利法（Right to Know）」に基づいてT R I（Toxics Release Inventory）として早くから導入されている。これは、インドのポパールで発生した化学薬品工場の事故で2,000人以上が死亡し、25万人が負傷したという前代未聞の事故が契機となっている。これが発端となり米国内では、化学製品の製造工場や製品自体の危険性や有害性の関心が高まり、一般市民も地元の化学工場等において取り扱われている化学物質の情報を求めるようになり、「緊急対処計画及び地域住民の知る権利法」に基づいて取扱量や保管量の情報について、州とE P A（米国環境省）への報告を法制度化したものである。E P Aが公表するデータベースがT R Iと呼ばれる米国のP R T R制度における公表データとなっている。このデー

（注3）環境庁『今後の化学物質による環境リスク対策の在り方について（中間答申）』、平成11年11月

（注4）大島輝夫「化学物質の適正管理とP R T R」、神奈川県環境部環境政策課『化学物質の適正管理のために（参考資料）』、p131、1999、

データベースでは、個別工場ごとに、対象となる化学物質の大気や水域への排出量がすべて公表されている。なお、欧州で既に導入されているP R T R制度は、米国の知る権利から発生したものと異なり、化学物質行政の施策立案に係る情報収集と公表という成立経過があるため、公表されるのは集計情報であり、個別工場のデータは請求開示という制度となっている。

(4) P R T Rとリスクコミュニケーションの関連

P R T Rは、OECDの報告書では「様々な排出源から排出又は移動される潜在的に有害な汚染物質の目録若しくは登録簿」と定義されている。従来の化学物質対策が個別物質ごとに規制してきたのに対し、P R T Rは、有害な可能性がある多数の化学物質の環境への排出量や廃棄物としての移動量を企業が把握し、行政に報告し、行政がこれを公表するというスタイルをとっている。単に個々の工場からの環境排出量の数値を把握し、公表するだけのもので、排出を規制しているのではない。環境への排出量等の情報を社会の監視の元に置くだけで、あくまでも結果として、化学物質の排出量や廃棄物の移動量が自主努力で抑制されるの待つというものである。つまり、P R T R制度は、化学物質対策を進めるためのリスクコミュニケーションを構成する要素の一部となって、情報共有のためのツールとして機能しているのである。

このツールによって、化学物質対策の企業、市民、行政等の間におけるリスクコミュニケーションが促進され、化学物質のリスク削減を加速化していくわけである。言い換えると、P R T Rは規制的手法と異なり、従来から化学物質対策を進めている事業者と行政機関に加えて、化学物質の影響を受けたり恩恵を享受している市民を含めた三者が同一の情報を共有することを保障する制度（ツール）であり、これにより、化学物質の排出や化学物質問題への社会の関心が高まり、企業の環境安全管理の自主取組や環境行政機関の化学物質施策が促進され、排出企業の自主的な取組を促進するというものである。また、市民自らも化学物質問題の理解を通じて消費行動や自らのライフスタイルの見直しを進めるといように、化学物質問題に関して利害関係を有する「関係者が相互に」、協働し、相互作用によって対策の推進が図られていくというユニークな手法である。

表3-4-1 従来の対策とP R T Rの相違点・意義

	従来の対策	P R T R	意義
関係者	事業者・行政機関	事業者・住民・行政機関	社会全体による「協働」対策
把握対象	規制対象物質	健康影響の恐れのある未規制物質を含む	未然防止の観点から有害性の「恐れ」を重視
	煙道、放流口等	あらゆる排出ポイント	地域の環境リスク評価・管理
	主として濃度	排出・移動の総量	のために有効性の高い資料が
	廃棄物の溶出濃度	廃棄物に含有されている量	確保される
排出削減	規制値までは強制的	未規制物質も自主的な取組	全体的な排出総量の削減
情報提供	白書等により公表。請求があれば制度により情報公開	積極的な情報の公開、開示（情報の共有による社会的なりアクションを期待）	リスクコミュニケーションの促進・「協働」の促進

出典：加藤洋「神奈川県化学物質対策」(社)産業環境管理協会『環境管理』、vol.37、No.2、2001

(5) 化学物質対策におけるリスクコミュニケーションの効果の検証

この制度に合わせて、米国産業界は独自の取組を行うことによって、化学物質の環境排出量は大幅な削減を達成したところであるが、業界によれば、TRIなくしてはリスクの低減はなかったとのことである。また、EPAは、TRIの個別工場の公表データに対して、工場が地元住民との信頼関係を築きつつ、工場での化学物質対策を円滑に進めることができるよう、地元住民とのリスクコミュニケーションに関する原則やマニュアルの整備を行うなど、化学物質政策としての定着を図っている。

我が国でもPRTTR制度の導入段階で、限定された地域のパイロット事業において排出量の集計値のみの公表を行っているが、排出規制を行っているわけでもないのに、(社)経済団体連合会によれば、排出量の抑制効果があるという米国と同様の状況が発生している。これらの日米の事例によって、PRTTR制度という情報共有のシステムによって化学物質問題のリスクコミュニケーションが進み、米国内でも我が国においても、化学物質の排出抑制対策に効果が発揮されたことが検証されたことになる。

これらに要する行政機関の負担は、我が国の場合は、最も費用を要する化学物質の有害性の科学的な調査研究を新たに行ったわけではなく、主に制度の設計とパイロット調査の実施、報告書の集計、公表を行ったのである。もちろんパイロット事業には事業者の御協力は不可欠で、多数の関係者の御苦勞があるのだが、パイロット事業の対象物質が百数十物質であることも併せて考えれば、法令規制を行うことに比較して低コスト、短時間で成果が上がったこととなり、リスクコミュニケーションを導入した対策は、費用対効果の面からも極めて効率の高い政策であると言える。

表3-4-2 欧米諸国のPRTTR制度と情報公開への対応

国名	米国	カナダ	オランダ	英国	日本
制度名称	TRI (有害化学物質放出目録)	NPRI (全国汚染物排出目録)	EIS (排出目録制度)	PI (汚染物質目録)	PRTTR (環境汚染物質排出・移動登録)
実施根拠	緊急対処計画及び地域住民の知る権利法	カナダ環境保護法	国家環境政策計画と密接な関連	環境保護法	特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律
管轄機関	連邦環境保護庁及び州当局	カナダ環境省	環境省、環境エネルギー調査開発研究所	環境庁	環境省、経済産業省
対象物質	658(1995年)	176	900(1992)、170(1997から)	420(その他放射性物質)	354
対象施設	製造業等、22,744施設(1994)	1,713(1994)	700企業、2600工程	2,000施設	製造業の全業種をはじめ20数業種
情報公表	個別の生データ及び州ごとの集計データ	個別の生データ及び州ごとの集計データ	集計データ(物質ごと、地域ごとの排出総量)	集計データ(物質ごと、地域ごとの排出総量)、請求があれば個別の生データ	集計データ(内容は未定)、請求があれば個別の生データ
公表方法	報告書・データベース・インターネット	報告書・データベース・インターネット	報告書・データベース	報告書・データベース	未定
報告開始年度、頻度	1988、毎年	1993、毎年	1974～1978が第1回目、1990から毎年	1992(一部の特定工程)、1997(全工程)、毎年	2002、毎年

出典：環境庁『PRTTR技術検討会報告書』、1997を参考に作成

2 本県におけるリスクコミュニケーションの取り組み

(1) 本県の化学物質環境保全対策

本県で化学物質対策の本格的な取組がスタートしたのは、1986（昭和61）年度からである。

昭和60年代に入ると、本県では自動車や生活排水による都市・生活型の新たな公害問題が顕著になった。一方、産業構造も、臨海部の京浜工業地帯を中心とした重厚長大型から内陸部における先端技術産業や研究・開発型へと転換していく中で、扱われる化学物質の数も増え、用途も複雑化、設備も精密化した。これまでクリーンであると思われていた先端技術産業、例えばマイクロエレクトロニクス産業などで使われていた有機塩素系溶剤が漏出し、全国レベルよりも高い地下水汚染が認められるなど、県内で新たな環境汚染問題が顕在化してきたのもこの時代である。

そこで、本県では、環境汚染や健康被害の発生の未然防止対策を講ずるために、1986（昭和61）年に環境部内に化学物質環境問題検討会を設置し、当面の取り組むべき課題を次の6点として、本格的な化学物質対策の取組を進めてきた。

- ア 実態調査等による問題点の的確な把握
- イ 事業所における自主管理体制の確立の促進
- ウ 化学物質の適正管理に必要な毒性等の基礎的なデータベースの整備
- エ 汚染発生後の対策が困難であるため、未然防止を目的とした効果的モニタリングの実施
- オ 少量で長期間曝露という特徴から、高感度で実用性が高い測定法の開発
- カ 災害や事故による環境汚染の防止対策の推進

さらに、最近の国際的な動向を加味すれば、今後の化学物質対策は、従来の環境行政の中心をなしてきた規制行政の枠組みを拡げた取組が必要であり、これらを整理すると表3-4-3のとおりである。

表3-4-3 化学物質対策の方向性

従来の対策	これからの方向性
現象面	
・原因者と被害者が明確な典型7公害	原因者と被害者が不明確な自動車、廃棄物、未規制化学物質問題
・人の健康影響との因果関係が科学的に明らかな物質	科学的な知見が少ないグレーゾーン物質
・地域的な高濃度の汚染・急性毒性に注目	広範囲で低濃度の汚染、長期間曝露による慢性毒性や発がん性、ホルモン攪乱作用、アレルギー源等に注目
対策の考え方	
・被害発生後の事後対策	リスク評価による未然防止対策
・規制的手法	規制と自主管理のベスト・ミックス
・排出時の濃度による管理	環境負荷の総量による管理
・点源としての事業所対策	点源＋非点源（面的）対策
・個々の有害性に着目したハザード管理	有害な影響の恐れを評価するリスク管理
・消極的・限定的な情報公開	資源・エネルギー問題にも配慮 積極的な情報提供・情報公開による高い透明性
対策の主体	
・対策の推進役は事業者と行政	事業者と行政に市民NGOも交えたパートナーシップ
・国内法	国際的に標準化されたルール
・国による全国一律の対策の推進	国と自治体によるきめ細かく無駄のない対策の推進

出典：加藤洋、前掲

本県では、前述のような課題の認識に立ち、これまで「化学物質環境安全管理指針」を始めとする指導指針類の制定、日本語で使える化学物質のデータベースである「化学物質安全情報提供システム」(KIS-Net)の構築による事業所等への情報提供、また、化学物質使用実態調査やダイオキシン等を対象にした環境モニタリングなどの基礎調査、最近ではPRTR関連事業や環境ホルモン対策等の化学物質対策に取り組んできた。その概要を表3-4-4に示す。

表3-4-4 神奈川県化学物質対策の主な取組

1	基礎情報の収集
	環境中の化学物質のモニタリング調査(平成元年からダイオキシン調査等) 化学物質使用実態調査(S62、H2、H8、H11に実施)
2	事業者に対する指導
	「ゴルフ場農薬安全使用指導要綱」(H1～) (農薬使用時の周辺への配慮、農薬の適正使用や管理方法等に関する計画の作成、環境調査の実施) 新規立地事業所指導対策 「先端技術産業立地化学物質環境対策指針」(H5～、暫定指針：H2～H4) (ハイテク事業所の立地前段階からの環境負荷の評価と低減対策や周辺住民団体との情報共有の仕組づくり) 既存事業所指導対策 「化学物質環境安全管理指針」(H3～H9、H10からは条例で対応) 「生活環境の保全等に関する条例」(H10～)(事業所における自主的な管理の促進)
3	事業者等の支援
	事業所等への情報提供 「化学物質安全情報提供システム」(KIS-Net)(H3～) (約4千種の化学物質の物理化学的情報や事故対策情報等の提供) 参考資料集「化学物質の適正管理のために」の作成(H11) PRTRパイロット事業等(H9～) (湘南地域、川崎地域におけるPRTR制度の試行調査) 新たな対策への試行 データ活用方策の検討
4	県民等への情報提供
	環境ホルモン、ダイオキシンに関する相談窓口(H10～) パンフレット「『環境ホルモン』と『ダイオキシン』についてもっと知っていただくために」の作成(H10作成、H12改訂) 「環境ホルモン情報集」の作成(H11) インターネットによる上記2資料の情報提供(H10～)(http://www.fsinet.or.jp/~k-center/)

出典：加藤洋、前掲

(2) 化学物質対策におけるリスクコミュニケーションの取組

ここでは、表3-4-4に掲げた事業の中から、リスクコミュニケーションの視点から特徴的な施策を取り上げる。

ア 環境中の化学物質のモニタリング調査と結果の公表

本県では、ダイオキシン類や環境ホルモン等の化学物質による環境汚染状況を継続的に把握し、環境保全対策の基礎資料とするため、大気、水質（湖沼、河川、海域、地下水、湧水）、底質、水生生物を対象に環境モニタリングを実施している。

特にダイオキシン対策については、1989（平成元）年度から県内の都市地域、工業地域、山間地域の大气、河川・湖沼の水質・底質・魚類を対象に環境調査を実施しており、また2000（平成12）年度からは「ダイオキシン類対策特別措置法」に基づいた常時監視調査に加え、大気、水質については調査地点を大幅に追加した環境実態調査により、県内の環境の状況をより詳細に把握している。

常時監視等をこれから開始しようとしていた2000（平成12）年3月に、神奈川県中央部の南に流れる引地川においてダイオキシン汚染事件が発覚した。これは、環境庁の「平成10年度ダイオキシン類緊急全国一斉調査」により、藤沢市内の水質調査地点のダイオキシン濃度が年平均3.5pg-TEQ/Lと高濃度（204地点中3番目）であることが判明し、国・県・市が共同で詳細な発生源の究明調査を実施した結果、引地川に流入する雨水幹線から最高8,100pg-TEQ/Lのダイオキシン類が検出された。

この発生源は、市内の大手製造事業所であり、高濃度のダイオキシン類が流出した原因は、廃棄物焼却施設の排ガス処理施設の排水管の接続ミスであった。その結果、汚水が未処理のまま7年5か月にわたって河川に流出していたことが判明した。県では国や市と協力して、発生源となった廃棄物焼却施設の運転を停止させ、ダイオキシン類が流出していた河川をはじめ、海域の水質・底質・魚介類、海水浴場、付近の井戸水等の汚染状況について緊急対策調査を行った。その調査結果を5月末に取りまとめたところ、海域や井戸水等は特段の問題はなかったものの、引地川では水質が環境基準を超えていたため、県が継続監視に当たるとともに、今後も原因者の指導や地元住民等への情報提供に努めることとした。なお、この事件が発生した直後から、「引地川水系ダイオキシン汚染問題総合相談窓口」として県民向けのホットラインを開設し、問い合わせや相談に対応したところ、健康影響等について約250件の問い合わせがあった。

一方、このような突発的な事件への対応や行政指導の強化等を図るため、2001（平成13）年度には県環境科学センターにダイオキシン分析施設を整備し、法に基づく焼却施設の行政検査、事故発生時等の緊急的な調査、市町村等の調査結果の検証、ダイオキシン発生抑制等の技術指導・研究・普及を図っていくこととしている。

イ 先端技術産業立地化学物質環境対策指針

本県では、先端技術産業等の事業所において取り扱われる化学物質による環境汚染及び災害事故を未然に防止するため、先端技術関係の事業所が立地する際に、前もって化学物質のリスク低減を図るための指導ができるように、1993（平成5）年に「先端技術産業立地化学物質環境対策指針」を策定した。これは、1990（平成2）年に「暫定指針」として策定したものを1993（平成5）年に改訂したものである。

本指針では、まず「事業の構想段階」において取扱物質の量や有害性、使用条件から環境影響

度を算出し、事業内容の改善を指導した後、「計画段階」において自主管理体制の確立や設備面からの指導を行い、「建設段階」において地元住民団体、自治体との環境安全協定の締結を指導する仕組みとした。これまでは新規事業所が立地した後に問題が発生した場合、それに個々に対応するという方法であったものが、事業の構想・計画段階から情報を入手することによって、潜在的なリスクを評価し、化学物質のリスクが少しでも低減されるよう、事業者にとっても負担の少ない初期の段階で対応を求めるという点、また地域住民等とのリスクコミュニケーションを行う「場」の設定を指導したという点で、画期的なものであったといえる。本指針の指導対象となった19件の事業については、これまでのところ地元でのトラブルは生じていない。

ウ 「化学物質安全情報提供システム」(KIS-Net)(第3章第3節 事例2、p.83参照)

エ 環境ホルモン等に関する情報提供(第3章第3節 事例3、p.85参照)

オ P R T Rパイロット事業

わが国のP R T R制度として、「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律」(P R T R法)が1999(平成11)年7月に公布され、2001(平成13)年度から本格施行されることとなった。

本県ではP R T R法の施行に先立ち、環境庁の委託を受けて、1996(平成8)年度には基礎調査を実施した。さらに、1997(平成9)年度からは「P R T Rパイロット事業」を行うことにより、地域においてP R T R制度を導入するに当たっての技術的な課題等を検証した。

また、1999(平成11)年度からは、将来P R T Rデータが公表された後、地方自治体としてどのようにデータ活用を図っていくべきかについて、化学物質によるリスク対策の利害関係者である学識者、事業者、NGO等の協力を得ながら「P R T Rデータ活用委員会」というコミュニケーションの「場」を設ける等により検討を行っている。検討内容の一例として、2000(平成12)年11月に開催した「P R T Rデータ活用課題討論会」における論点は、表3-4-5のとおりである。なお、短い時間の会議で有意義な討論を行うため、事前に参加予定者にアンケートを配布して「市民・事業者・行政等のそれぞれの立場から、他の主体に対してどのような意見・要望を持っているか」、「論点表素案に対しての意見」等の項目について記入を依頼し、整理した後、討議資料としている。

P R T Rパイロット調査等と併せ、2000(平成12)年3月と12月の2回、事業者や県民を対象とした説明会である「化学物質県民セミナー」を開催するなど、P R T R制度の周知や普及の第一歩として、制度の内容や意義について理解を深めるための取組を行っている。

表3-4-5 自治体におけるP R T Rデータの活用方策

<p>課題(1) 自治体におけるP R T Rデータ活用方策と課題等について</p> <p>県が行う集計・公表については、どのように行ったらよいか</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ニーズ把握：県民セミナー、市町村担当課長会議 ・集計方法：市町村別、業種別、規模別、種類別 ・公表媒体：県広報、インターネット、リーフレット、事業者研修会、地域説明会 <p>P R T R集計データの公表と併せて提供すべき関連情報</p> <p>特に排出量が多い物質・業種・地域・各事業者への対応</p> <p>一般県民に対し、ライフスタイルや消費行動の見直しをお願いする方法</p> <p>県民NGO・事業者(特に、中小企業等)へ、県が支援すべきこと</p> <p>課題(2) P R T Rデータ活用における全般的な課題等について(自由討論)</p> <p>P R T R法をもとに、各セクターは当面、又は将来的に何をなすべきか</p> <p>化学物質のリスク低減に向け、P R T R法と併せて、どのような仕組みが必要か</p>
--

出典：大気水質課「P R T Rデータ活用課題討論会」資料(「本日の論点」)

(3) 化学物質のリスクコミュニケーションにおける課題

ア 団体等ヒアリング調査結果

本章第2節3(p.65参照)の団体等ヒアリング調査においては、県が取り扱う全般的なリスク情報に加えて、特に化学物質の環境リスクについての意見聴取も行った。県が行う化学物質のリスクに関する情報提供や意見交換等について、情報の受け手から見た率直な意見や問題点としてあげられたものを、表3-4-6にまとめた。なお、一部の意見等は前述の表3-2-5～3-2-9と重複しており、これらには「再掲」の表示を付した。

表3-4-6 化学物質の環境リスクに関するリスクコミュニケーションについての市民の意見等

<p>《化学物質問題に関する市民の考え方》</p> <p>化学物質など、市民の五感で感じ取ることができないような微量のものが巨大なリスクを持っているというようなことが多くなってきていると感じる。(再掲)</p> <p>化学物質に関して市民が一番知りたい情報は、「化学物質が何に使われているか」という用途に関することである。</p> <p>身近にある化学物質のより安全な使い方をもっと知りたい。</p> <p>P R T Rは、そのデータが何を意味しているのか、どのようなリスクがあるのかを知りたい。</p> <p>市民は、ダイオキシンなどの化学物質の情報をいつも見ているわけではないが、有事の際の安心の拠り所になるので、これらの情報が存在することに意義があると考えている。(再掲)</p> <p>ダイオキシンの問題では、マスコミの扱いで市民が右往左往する場面が多々見られるが、市民も情報に過敏な反応をしないように現実的で冷静な対応を心がけることが大切である。(再掲)</p>
<p>《化学物質問題に特有の課題》</p> <p>有害化学物質は、ハザードランクの基準が現時点であいまいであり、毒性評価が定まっていないものが多いことが問題である。県は、環境リスクを論じる以前に化学物質のハザード評価を急がねばならない。</p> <p>化学物質のハザードランクが決まる前にセンセーショナルにリスク問題が取り沙汰されると、リスクの発生源たる企業は、とかく悪者扱いされる。これが、企業の情報の出し惜しみにつながる。</p> <p>県が独自にデータを持っていないときは、どうしても事業者情報に頼らなければならない。P R T Rではまさにそのような状況が生じることになるが、このことに不安を感じる。</p> <p>P R T R報告書に掲載されているM S D S (Material Safety Data Sheet:製品安全データシート)には、物質によっては情報がない空欄部分がある。このように、情報に粗密があると、情報源の信頼性は市民の目には低下して映る。</p> <p>化学物質対策に関する市民に対する基礎的な啓蒙教育が不足している。このままでは、P R T Rの土台となるパートナーシップづくりに支障を来すだろう。</p> <p>化学物質に関するリスク情報に関心を示さない人も多いが、県が提供するリスク情報に関して興味を持っていないこれらの人をどうするかが問題である。(再掲)</p> <p>ダイオキシン問題では、安全宣言を出すタイミングやそのデータの出し方を考えないと、本当に不安を解消し、市民の行動に変化を持たせることはできないと思う。</p>

表3-4-6 化学物質の環境リスクに関するリスクコミュニケーションについての市民の意見等(続き)

《情報提供と情報交流に関すること》

県や企業の第一の責任は、生活者の安全を守ることであるが、化学物質問題などの現状を見ると、必ずしもそうっていない。そのため、リスクコミュニケーションは市民の手によって進めていく必要が出てくる。

P R T Rでは、情報の受け手である市民一人ひとりが自分なりの尺度をもてるような土壌づくりが必要である。

県が行っている一般的な情報提供では、自分たちが欲しいと思う化学物質などの情報は入手できない。極端な場合には、例えば県の情報であっても、個人や団体のネットワークを通じたメールで情報を収集している。(再掲)

大部分の市民は、化学物質の使用を少なくしようという意識には至っていないので、意識啓発とさらなる情報提供が必要である。環境活動をしている団体等に所属していれば情報も入ってくるが、普通の人にはなかなか情報がいかないのが現状である。

県の研究機関が化学物質の情報を流しているのを見た(環境科学センターが行っているK I S - N E T)。情報提供に積極的な姿勢であると思うが、一方でよほどの専門家でないといえなせないとも感じた。

県が行う化学物質の説明会では、その内容を理解できる参加者が何人いるか疑問である。

化学物質やP R T Rの情報は、市民・企業・行政の三者が一同に会する場で共有を行う必要があり、場の設定は動きのとりやすい県が行うべきである。しかし、市民・企業・行政の三者の関係は、役割分担と力関係のバランスをとることが難しいことに留意しなければならない。(再掲)

P R T Rにおいては、市民を引っ張っていくリーダーを作ることが先決である。このようなリーダーには、説明会などで行われる専門家の難しい話を分かりやすく翻訳する役割が求められる。このようなリーダーとなるべき人材は、企業OBなど市民の中に結構いるはずである。

P R T Rの市民層への広範な普及には、リーダーのネットワークをつくって、これを有効に活用することが必要である。

《説明の仕方に関すること》

化学物質の説明会などではグラフや図が多用されるが、それが適当でないことが多い。(再掲)

化学物質の情報提供では、市民の理解度に差があるので、せめて内容を初級と中級の二段階に分けるべきである。(再掲)

化学物質に関するコミュニケーションの場においては、化学物質について誰にでも理解できるように易しく説明することが重要である。これを基礎から順を追って説明していくことが必要である。

(再掲)

市民が理解しやすい表現で情報を提供して欲しい。例えば、ダイオキシンは食物連鎖を通じて動植物に蓄積されやすいと聞くと、今仮にダイオキシンの排出をやめたとして、何年経ったら人体への影響がないレベルになるのか、というような情報が提供されることを市民は期待している。(再掲)

環境ホルモンなど安全性が灰色のものについては、弱者は遠ざける方がよいというような情報発信をして欲しい。(再掲)

表3-4-6 化学物質の環境リスクに関するリスクコミュニケーションについての市民の意見等(続き)

<p>《説明の仕方に関すること》(続き)</p> <p>ダイオキシン問題の理解のために勉強会を企画し、県の担当者に説明に来てもらったが、既知の資料を使った杓子定規な説明だけで、不安の解消につながらなかった。既に発表されているものでは不安だったからこそ、わざわざ説明に来てもらうよう依頼したのに、これでは意味がない。(再掲)</p>
<p>《県の持つべき姿勢に関すること》</p> <p>県は、ダイオキシン問題など現時点で問題となっている環境問題について、安全と分かったことから発表をして欲しい。また、継続的に調査し、データを毎年発表して欲しい。(再掲)</p> <p>県は、ダイオキシン問題などに見られるように、様々な問題について調査研究への着手が遅く、問題化してから対応している、という感が否めない。(再掲)</p> <p>県の情報提供のスタンスは、セクションによって違いがあってもよいのではないかと。例えば、環境ホルモンと疑われる物質については衛生部なら、A D I (Acceptable Dairly Intake: 一日摂取許容量)のことしか言えなくても、消費生活課なら「妊娠時や乳幼児はやめた方がよいという意見もある」くらいのことは言えるはずである。(再掲)</p> <p>廃棄物の野焼きによる煙や有害物質を心配して、地元の区役所に電話したことがあったが、相手にしてもらえなかった。もう少し横断的な対応ができないものかと感じた。(再掲)</p>

イ 市民の化学物質に関する情報の認識特性

上記の意見等から、市民が化学物質情報を認識する過程において、化学物質問題に特有の潜在意識が存在し、これが情報の送り手がリスクコミュニケーションを行う場合に企図する「正確な情報の広範な普及と効果的な情報交流」を阻害する要因になっていると言える。その潜在意識とは、「化学物質はよく分からない、理解できない」という化学物質に対する漠然としたイメージである。

化学物質には、人体や環境へ及ぼす有害性等のハザード情報が明らかにされていない物質も多く、他のリスク事象と比べて科学的に未解明な部分が多いという特徴がある。また、これらハザード情報は、その内容が理化学的で難解であり、一般の市民には極めてなじみにくい。そもそも情報の入り口である化学物質の名称がなじみにくいことから、化学物質が日常の生活からかけ離れたものであるかのような印象を与えている。また、化学物質の情報は、ある程度の基本的知識がないと理解できない場合が多いが、多くの市民には、例え情報の内容に興味を抱いたとしても、忙しい日常の中でこのような知識を吸収する時間がなかなかとれないのが現状である。このような背景から、化学物質は我々の日常生活に密接に関係しているにもかかわらず、多くの市民に「化学物質はよく分からない、理解できない」という潜在意識が定着したであろうことは想像に難くない。第2節において、リスク情報に関して「知りたい、考えたい、発言したい」というニーズが市民の意識の中に存在することを述べたが(p.75参照)、化学物質に対する「よく分からない、理解できない」という潜在意識は、このリスク情報一般に対するニーズより更に根源的なものである。

一方、市民が県を始めとする行政機関から発信された情報を受け取る場合、情報の内容そのも

のに対する興味や関心以上に、「感情」の要素が大きな比重を持つことは、第2節に示した団体等ヒアリング調査の結果からも明らかである（表3-2-7参照）。首藤によれば、人間が外界から情報を受け取り、行動するまでの情報処理過程は、「情報入力」、「状況判断」、「行為決定」及び「行為実行」の4つのステップで構成される（注5）。このうち、最初のステップである「情報入力」の段階で、受け取るべき情報に対して知覚と感覚の両面の認識が行われることになる。ここでは、前者の客観的なデータを理論的に理解しようとする、主に知識面からの情報の認識を「情報の理性的認識」、後者の提供された情報を自分たちの問題として捉え、考えようとする主観的な情報の認識を「情報の感覚的認識」と表現することにする。この情報の認識特性の二面性と前述の化学物質に対する潜在意識との関連性を考察することは、化学物質の情報提供のあり方を考える上で有効であると考えられるからである。

「化学物質は分からない」という市民の潜在意識は、これら2つの特性を有する情報の認識過程に直接的に作用し、送り手から受け手への円滑な情報の流れを遮断する。まず、感覚的認識においては、この潜在意識は、市民の不安な気持ちを増幅させる作用がある。前述のSlovicのリスク認知研究（p.36参照）からも明らかなように、未知のリスクは大きな不安をもたらす。地震などの自然災害のように、現実化した場合にどの程度の被害が生ずるかがある程度想像できるリスクと違い、未知性の強い化学物質のリスクに対して必要以上に不安を感じ、神経質になっている人は多い。

次に、理性的認識においては、この潜在意識は、市民の情報に対する理解の格差を増大させる作用がある。複雑で分かりにくい化学物質情報の内容に拒絶反応を示し、最初から情報の理解をしようとしにくい人は多い。また、前述のように、情報内容を理解するための知識の習得には相応の時間と労力を必要とするが、これを支援する仕組みがなく、全て情報の受け手である市民個人の意欲次第であるため、情報の理解度は人によって大きく異なっているのが現状である。

この2つの情報の認識特性は、同一個人の意識の中に併存し、相対的にどちらが強いかによってその人の情報の認識姿勢が違ってくると見るべきである。前述の「多くの市民にとって情報の内容そのものに対する興味や関心以上に、感情の要素が大きな比重を持つ」という特徴は、この2つの情報認識特性のバランスによって説明できる。化学物質に対する基礎知識をある程度持ち、理性的認識の意識が相対的に強い人は、情報を冷静に受け止め客観的に判断しようとする。これに対し、化学物質に対する基礎知識がほとんどなく、感覚的認識の姿勢が強い人は、その情報に対して直感的に接することになる。すなわち、化学物質については、多くの市民にとっては、情

（注5）首藤由起「リスクが受容されるとはどういうことか」、安全工学 vol.38 No.3、p161、1999

報の理性的認識に比べて感覚的認識の姿勢が相対的に大きいと言えるであろう。

一つの例として、ゴミ処分場について地域住民と行政がどのようなことに関心を持っているかについての調査結果がある（表3-4-7）。ここでは、対象を客観的に把握してその内容を冷静に分析しなければならない立場の行政の関心は、技術的かつ広域的な問題に集中している。これに対し地域住民は、自分たちの身近な部分の問題により強い関心を示し、感覚的に問題を捉えようとする傾向が強い。このことから、市民の情報認識においては理性的認識より感覚的認識が強いことが分かる。

このように考えると、県が提供するリスク情報を市民に的確に届けるためには、まず、市民の情報に対する感覚的認識の欲求を満足させる工夫をすることが先決であると言える。市民の感覚的認識を満たす情報が行き渡ったところで、次の段階として、理性的認識の姿勢が相対的に強くなり、企業や行政の関係者と共通のベースに立って、情報を客観的に捉えようとする姿勢が出てくるであろう。その上で、情報内容を理解するための知識の習得を支援するなど、情報の理性的認識を促進する方策を講ずればよいと考えられる。

この情報認識の二面性の問題は、化学物質情報に限った特徴ではなく、未知性の高い科学技術に関する情報については、概ね当てはまると考えられる。しかし、化学物質問題については、前述のとおり「よく分からない、理解できない」という潜在意識が、他のリスク事象に比べて際だって強く、問題がことさら顕著に現れていると言える。

ウ 講ずべき対応策

上述のとおり、化学物質のリスクコミュニケーションを効果的に実施していくためには、情報の認識特性の二面性に十分配慮した対応策を考えていくことが重要であるといえる。本研究では、団体等ヒアリング結果を検討し、送り手から受け手への円滑な情報の流れを確保するために県が情報の送り手として解決しなければならないポイントを、図4-3-1に示すように「市民の立場に立った情報提供への配慮」、「情報提供に関する市町村との連携強化」及び「多様な情報提供・交流手法の整備」の3点に整理した。

まず、「市民の立場に立った情報提供への配慮」は、情報の感覚的認識を満足させる上で最も重要な視点である。言うまでもなく、コミュニケーションは、情報の送り手と受け手の双方がそれを実行しようとする意思を持って初めて成立する。情報の受け手である市民が、自らコミュニケーションに向けて行動を起こし、積極的に情報にアクセスしたいと思えるためには、情報の送り手が市民の日ごろ感じている不満や不安に関心を払い、これを踏まえて市民が十分に情報が提供されていると満足できるような方法の工夫が必要となる。ここで、市民の不満には、提供される情報の内容に関するものばかりでなく、第2節で考察したような、送り手としての県及びその職員の姿勢や体質に関するものも含まれることに留意しなければならない。

表3-4-7 ごみ処分場問題における地域住民と行政の関心事の相違

単位：%

項目	地域住民	行政
住宅地に隣接(2km)	32	8
学校・病院に隣接(2km)	32	5
コミュニケーションが不足	18	5
ダイオキシン	22	75
最終処分場の安全性	15	48
視覚的・心理的不快感	3	38

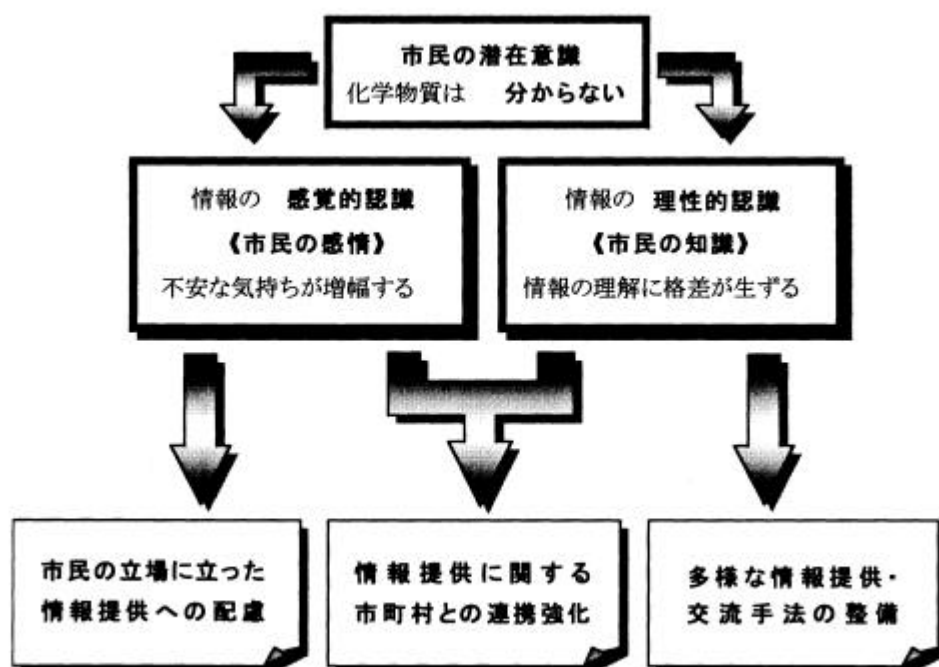
出典：(財)日本環境衛生センター『自治体における政策決定プロセスのあり方』2001より、大歳幸男氏の作図による

次に、「多様な情報提供・交流手法の整備」は、情報の理性的認識を満足させる視点として位置づけられる。化学物質の環境リスクを的確に市民に伝え、その上で効果的に情報交流していくためには、まず、基礎的な知識の格差の縮小を目標に、幅広い情報提供を繰り返し行っていく必要があるが、県の予算の中でできることには自ずから限界があり、工夫が必要である。また、情報伝達の経路についても、様々な場で多様な手法を活用して情報の浸透を図る工夫が重要となる。ヒアリングの中で提案のあった「市民を引っ張っていくリーダーを作ることが先決である」などのように、市民の中のリーダーを仲立ちに情報をやりとりする手法の多様化を図るなど、市民が情報に接したり、関心を伝えることのできる身近なチャンスを増やす工夫が重要になる。市民が情報に触れる頻度が増せば、情報そのものに対する関心が増して、その問題を自らのこととして考えようとする意識が高まることが期待される。情報内容の理解に係る知識格差を減らしていくには、市民が情報を理解しようとする契機となり、意識や行動の変化につなげるための方策が必要であるといえる。

最後に、「情報提供に関する市町村との連携強化」は、情報の理性的認識と感覚的認識の両面を満足させるために重要な視点である。化学物質をはじめとする環境汚染問題は、その影響範囲が比較的広範囲に及ぶため、それらへの対策は、前述のPRTTRも含め、国及び県が主体となって実施される場合がほとんどである。一方、これらの情報を受け取る市民にとって、国や県は身近な存在であるとは言い難く、「市民が初めにものを尋ねる窓口は県庁ではなく、市町村である」という意見（表3-2-9、p. 参照）にもあるように、市民は市町村からの情報提供を望んでいる。

市町村は、普段から直接市民と接触し、様々な行政サービスを直接市民に提供しているため、市民の意見や要望をきめ細かく把握することができる。したがって、市町村が主体となって情報の発信や交流を行うことができれば、それは市民にとって的を得た情報認識の場となるとともに、きめ細かな情報提供により市民が効率的に必要な知識が得られると期待される。したがって、県と市町村の連携を強化し、市町村の市民への情報提供機能の充実を図ることが重要であるといえる。

図3-4-1 化学物質の環境リスクに関するリスクコミュニケーションの課題



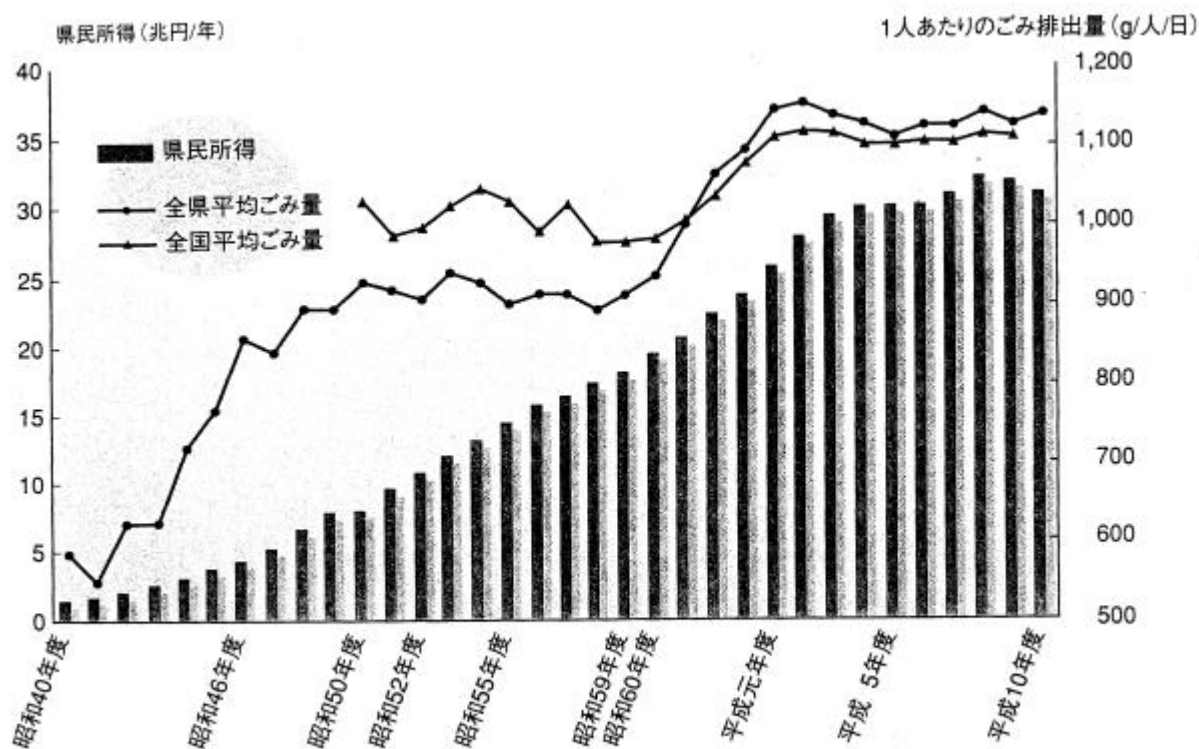
第4章 今後本県が取るべき基本的な考え方

第1節 本県が目指すべきリスクコミュニケーションのあり方

1 本県の地域社会の特性とリスクコミュニケーションの必要性

本県は、全国第43位の狭隘な県土であり、県西部には国立公園の箱根、また北西部には国定公園の丹沢山塊といった豊かな自然環境を擁している。そのため、居住や生産活動といった実質的な利用が可能な土地は県東部から中央部に限定されており、可住地面積割合は県土の約6割(約1,450km²)である。この県土に850万人の人口(全国第3位、人口密度も同順位)と事業所数32万を超える産業(全国第4位)及びそれらを支える都市基盤施設が集積している(注1)。このように経済活動が盛んで都市化の進んだ本県は、潜在的に多様な、また、地域によっては高いリスクを抱えている場合も想定される(図4-1-1 図4-1-2 表4-1-1参照)。

図4-1-1 ごみ量の推移



(出典：神奈川県環境農政部廃棄物対策課『かながわごみ白書』、2001年)

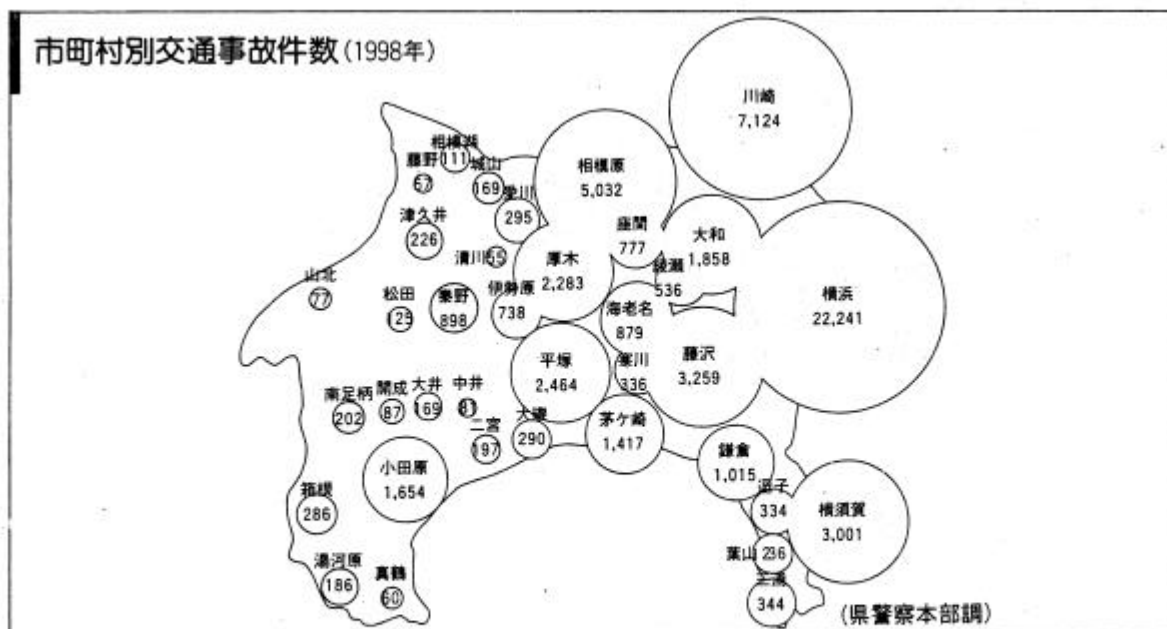
(注1) 神奈川県企画部統計課『県政要覧(平成11年版)』2000.3による。

表4-1-1 都道府県別の公害苦情受理件数

	大気 汚染	水質 汚濁	騒音	振動	悪臭	計
神奈川県	2,503	192	1,015	124	686	4,617
東京都	3,130	106	2,463	349	1,542	8,480
埼玉県	3,056	319	844	93	1,060	7,932
愛知県	2,168	452	1,061	121	1,156	6,230
大阪府	1,815	373	1,383	193	869	5,083
千葉県	1,764	203	518	85	686	4,575
福岡県	1,393	513	342	23	645	4,212
全国計	30,499	7,019	12,437	1,448	13,181	82,183

(出典：神奈川県企画部統計課『かながわ県政要覧(平成11年度版)』)

図4-1-2 交通事故発生件数



(出典：神奈川県企画部政策調整課『私たちの神奈川県』)

このような地域社会の特性を持つ本県において、安全で安心な地域社会を創造していくためには、諸施策の効率的・効果的な推進に資する手法の一つとして、以下の5つの理由から積極的にリスクコミュニケーションを導入することが必要であり、有効であると考える。

- ア 本県の地域社会特性から、市民のリスクへの関心が高く、行政ニーズも広範かつ多様である。
- イ リスク情報を必要とする市民に情報が行き届くには、今までのような自治体の一方的・画一的な普及啓発活動だけでは限界がある。
- ウ 余り情報が行き渡らない中で、特定のリスクの問題に市民の関心が集中し、しかも信頼できる情報源からの迅速で的確な情報提供が行われないと、不足した情報を補うように流言が飛び交うなど必要以上に市民の不安が増幅されがちであり(注2)、地域社会のリスクマネジメントの視点からは問題が大きい。
- エ 自治体では、リスクマネジメントの過程(p.26参照)が十分に機能していない面があるが、リスクコミュニケーションによって、意見を述べた市民は自らの意見がどのように反映されたか継続的に改善状況を監視していくことになる。その意味で、リスクコミュニケーションは、リスクマネジメントを推進する重要なツール(道具)となり得る。
- オ リスクコミュニケーションの推進によって自治体への6つのニーズ(第3章第1節、p.43参照)を満たしていくことができれば、地方分権改革の流れの中で市民の満足度を高め、特色ある地域づくりを進めることができる。

リスクコミュニケーションの推進のための前提条件として、まず、自治体職員一人一人が、職務の様々な場面で常にリスクの問題があることを意識すべきである。また、他の自治体以上にリスクの存在やリスク情報の提供方法について意識を高め、リスクマネジメントの視点から日々の業務を常に見直し、遂行していくことが必要である。

(注2) 吉川肇子『リスクとつき合う』p.136では、1978年に伊豆大島近海地震後の余震予測情報について、地震予知連絡会から消防庁を経て伝えられた情報の一部(「あと半月ほどの間に」という文言)が、静岡県災害本部が市民に伝えるまでの間に脱落したため、「数時間以内に大地震が起きる」という流言が広がり、パニックが起きた現象が報告されている。

2 本県のリスクコミュニケーションのあり方

本県のリスクコミュニケーションのあるべき姿としては、本県の特性や地方自治体であること等を踏まえれば、次のようなものであると考えられる。

本県の社会的・自然的条件に起因する個別のリスク事象に対し、パートナーシップのもとで、利害関係者（リスクの影響を受ける可能性がある人々）の間において情報共有と双方向のコミュニケーションが円滑に進むことにより、議会制民主主義の機能が補完・促進され、その結果、的確なリスク低減施策の推進に資するものであること。

このようなリスクコミュニケーションを目指していくためには、次の事項が備わっている必要がある。

- ア 議会制民主主義の機能を補完・促進するためのものであること
高質なコミュニケーションが維持・創造されていること（ ）
コミュニケーション・ツールの高質化が図られること
・マスメディアと、ローカルメディア、ミニコミ等の地域メディアが、事象や目的に応じて多様であること
・双方向、つまり「関係者同志、相互に顔が見える場」があること
パートナーシップの仕組みの実現を支援する組織体制が整備されていること（ ）
関係者が平等な立場で参画する「協議・検討の組織」の整備・育成
・ブリッジ・セクター（情報の橋渡し役をする中間団体）の創設や、市民団体・N G O・N P Oの育成・支援
利害関係者の認知度・理解度・満足度が把握されること
- イ 的確なリスク低減施策の推進につながること
科学的な知見に支えられていること
地域特性に応じたリスク事象ごとに対応していくこと
コミュニケーションの結果に対する評価をフィードバックしてレベルアップを図ること
- ウ 導入に当たっては慎重にかつ着実に取り組むこと
従来の行政手法からの移行のためには、地域の具体的なリスク事象から順次手法を導入していくこと（例、忌避施設問題、廃棄物問題、化学物質問題 等）
個々の事案について、既存手法の検証やコミュニケーションギャップの解明を行うこと

「コミュニケーション・ツールの高質化」については、リスクコミュニケーションの実施の第一歩として、情報を必要としている関係者のニーズや立場に立って、様々なチャンネルにより情報を提供し、情報の共有を図ることにウエイトを置いた取組を行うべきである。

特に、マスメディアは市民に情報を伝えるパイプとして重要な役割を担っているが、情報を必要としている関係者のニーズが多様化している中ではパイプは細く、マスメディアのみで十分なコミュニケーションを支えるには不足している感がある。最近では、インターネット等を通じて誰でも自由に行政の情報にアクセスできるようになってきており、地域情報誌やN P O等の会報、メールマガジン等、関係者や地域ごとのニーズに合わせたきめ細かい情報を伝えるローカルメデ

メディアやミニコミの活動がより活発になると考えられることから、自治体としても多様なメディアを意識した情報発信を行い、いわばパイプを太くしていく必要がある。

「協議・検討の組織の整備・育成」については、リスクコミュニケーション実施の次の段階として、具体的リスク事象ごとの関係者相互の意思疎通を図るため、関係者が実際に「顔」を合わせて意見や関心を交換する具体的な「場」を整備するとともに、自治体職員自らが、それぞれ対等な役割と発言権を持つ関係者の一員としてその「場」に参画していくべきである。

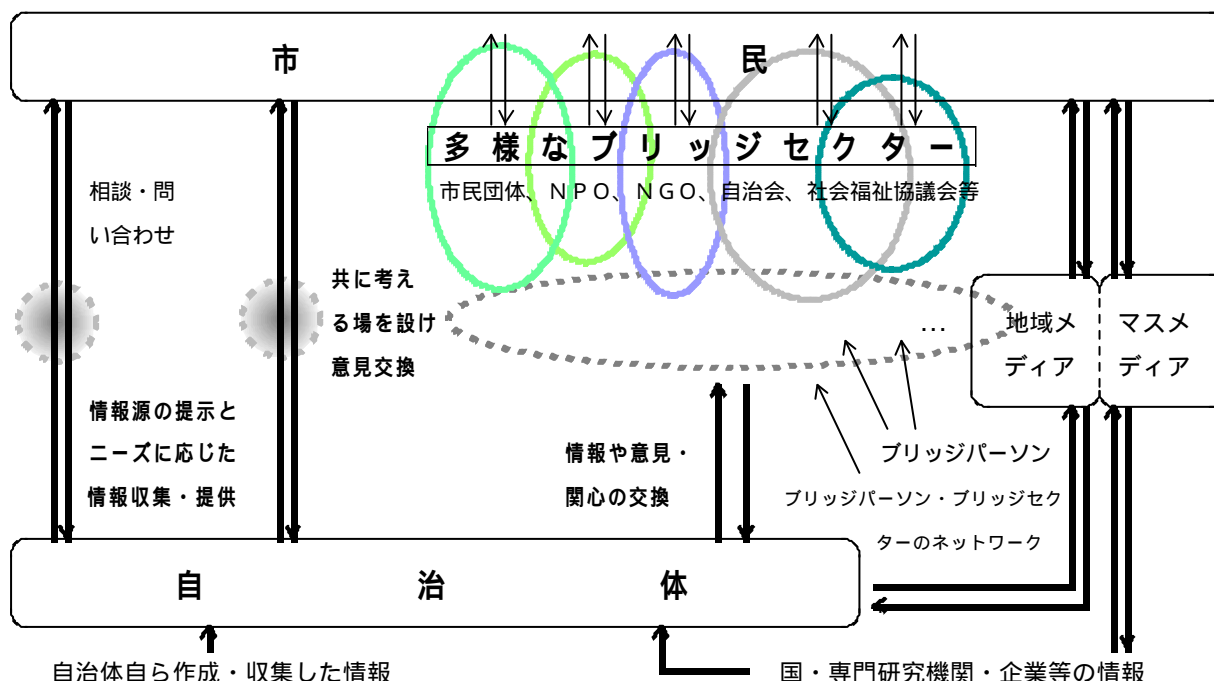
意見交換の「場」の類型としては、第1に、相談等で個別に、第2に、説明会等のように関係者や関心のある市民等が時間と場所を共有して、第3に、市民団体や地域団体等が開催する自主的な勉強会や研究会等などで、情報の送り手と受け手の橋渡しをする団体（「ブリッジセクター」）や個人（「ブリッジパーソン」）を通じて、という3つに類型化してみた（図4-1-3）。これらの3つの「場」（実際には多種多様な「場」）を平行して整備し、日常的なリスクコミュニケーションを充実させていくべきである。

ここで、「ブリッジセクター」、「ブリッジパーソン」とは、リスクに関する情報を、関心を持って集め、自ら考え、発言し、情報を市民向けに分かりやすく解説して、共に考えたり行動することを促す、という2つの役割を持った団体・個人をイメージしている。

「ブリッジセクター」には、NPO、NGO、市民団体、地域団体（自治会、社会福祉協議会等）といった各種の民間団体をはじめ、広く自治体（国・研究機関、企業等の多様な情報を橋渡ししているという意味で）、メディア等も含まれる。また、企業、業界団体、研究機関等がブリッジセクターの役割を果たす場合もある。

「ブリッジパーソン」は、「ブリッジセクター」の構成員やリスクの問題に関心を持つ個人で、市民の立場からリスクに関する科学的・専門的知識を学び、市民が理解できるように説明して話し合い、市民の意見や関心を情報の送り手にフィードバックする役割を果たすことが期待される。

図4-1-3 多様な意見交換の「場」のイメージ（研究チームで作成）



リスク要因の特性や事案によって具体的な手法やレベルには差異が生ずるとしても、今後は、関係者間で何らかのチャンネルを通じて必要十分な情報共有や意見交換を実現し、相互の信頼関係を向上させながら、社会的合意に向けたコミュニケーションが進むことが望まれる。このようなコミュニケーションの過程を経た後、最終的には立法機関である自治体の議会及び執行機関である行政部門の連携によって、地域社会のリスクマネジメントに向けた判断と施策の立案・実施が行われるという一連の手順を作り上げていくことが必要である。

既に第3章第3節でも見たとおり、自治体が意図的に行うリスクコミュニケーションの取組自体、実践例が少なく、手探りの部分が多い。本県でより効果的な取組を目指すためには、リスクコミュニケーションを実施する場合に、その実施過程、自治体の判断の経過、成果等の情報についても関係者を含む地域社会へ公表（フィードバック）し、その評価を受けて必要な改善・修正を行うといったルールのもとで進めていくことが望ましい。

3 リスクコミュニケーションを確保する基盤づくり

本県では既に、情報提供のための媒体として「県のたより」、「ハローファックス」、「神奈川県ホームページ」等があり、また、意見聴取のための媒体として「知事への手紙」、「県民集会」、「県政モニター」、最近では「パブリックコメント」等の制度を設けている。さらに、法令で定められた情報開示や意見聴取のための制度として「公表」、「公聴会」、「情報の閲覧」等の手続きを整備、運用している。

しかし、これらの情報提供の仕組みがあるにもかかわらず、これまでの関係団体ヒアリングなどを通じて、リスクコミュニケーションの初期段階であり、かつ、重要度の高い情報開示の場面において、市民と県行政との間に相当な「コミュニケーションギャップ」が存在するという問題が、最も深刻な課題として浮き彫りになってきた。また、このギャップは、第3章第3節に取り上げたリスクコミュニケーションの場実際に研究チーム員が参加する中でも、しばしば問題になる場面を目の当たりにする機会があった。

このように、実態として県ではリスクに関する種々の情報を開示しているにもかかわらず、市民等の側には情報の存在自体が認識されておらず、また、市民等が欲しい情報（文書名等）を具体的に特定できない場合にはそれを持つセクションを探し当てるまでに相当な時間と労力がかかるなどの問題が指摘されている。情報共有の前段階である県の情報提供の仕組みについて、現状の機能性や連関性と、市民等からの期待やニーズとの間にギャップがあるのである。

そこで、本県で今後多様なリスク事象に応じた的確なリスクコミュニケーションを行うためには、第一に、県と市民等との間で「有効性」の高い「コミュニケーション」を維持する基盤づくりを進めることが不可欠である。

そのために本県において早急に具体化が必要と考えられる点を、次に示す。

- | | |
|---|---|
| ア | 市民等に積極的に提供すべきリスク情報の種類・内容・提供時期・手段等の基準づくり |
| イ | 利用者サイドに立った多様な情報提供チャンネルの整備 |
| ウ | 各チャンネルの特性に応じた情報の高質化（きめ細かさ）を担保する仕組み |
| エ | 関係者の情報探索・検索を支援する仕組み |
| オ | 提供される情報について、理解を促進する仕組み
（理解しにくい情報を分かりやすく解説できる人材の確保・育成等） |
| カ | 関係者による直接的なコミュニケーションを担保する「場」の提供 |

4 リスクコミュニケーションの対象となる行政領域

本県において、今後リスクコミュニケーションの対象となる行政領域として研究チームが優先度が高いと考えた行政領域としては、次のようなものがある。

(1) 市民の日常生活に浸透しきっているが、安全と危険のメルクマールが不明瞭であるとして社会問題化したもの。

例えば、環境ホルモン問題や合成洗剤問題を初めとする化学物質問題等である。

行政の立場としては、地域管理者として、市民の関心を把握した上で最新情報を分かりやすく伝える努力が求められる。まだ正確には分からないこと、技術的に複雑で分かりにくいことを行政が伝えようとしないと、悪い情報を隠しているのではないかという不安感や不信感を抱かれやすいので、注意が必要である。

(2) 都市施設の計画（検討）の場面において、周辺住民が不公平感から反感を抱きやすいもの（いわゆる「忌避施設」、「迷惑施設」の問題）

例えば、廃棄物焼却施設の設置、養護施設の設置、規模の大きな道路・河川施設の設置や大規模改修等。

行政の立場は、自ら計画する場合は当事者、企業等他の主体が計画する場合は仲介者（立会者）である。この場合は、計画者が持っている情報を関係者に早い段階から開示し（又は開示を促し）、相互の信頼関係の構築に努めることになる。関係者間の対立の感情が抜き難い状態に陥ってからは、リスクコミュニケーションは機能しない。一方で、リスクコミュニケーションを十分に行っても、これらの施設等の設置が受け入れられるとは限らないことにも注意が必要である。

(3) 問題解決又は危険性の回避・低減のために、市民・企業・行政の連携と協力が必要なもの。

例えば、廃棄物や二酸化炭素排出量の削減のための計画の作成等である。

行政の立場は、地域管理者として、市民にリスクの存在を知らせて危険の回避（減少）のための選択肢を提示し、社会的な合意の形成に向けて議論を促進していくことが求められる。

5 リスクコミュニケーションの導入期の進め方

本県が整備している従来からの情報提供の仕組みとリスクコミュニケーションとは、その手法自体に大きな差異があるわけではない。しかし、制度やマニュアルなど形式的な整備をするだけでは、実効性のあるリスクコミュニケーションは実現しない。

リスクコミュニケーションを導入する初期には、次の大きく2つの問題が取組を妨げる可能性があると考えられるので、研究チームとして考え方を整理してみた。

導入期にはこれらの点に配慮しながら職員のトレーニングと効果の検証を行い、実践の繰り返しにより徐々にリスクコミュニケーションを充実させていくべきである。また、関係者の理解と協力を得ながら、パイロット的なモデル事業等を行い、リスクコミュニケーションの有効性や必要性について、市民等及び行政職員が共に認め合えるように推進する必要があると考える。

(1) 既存の制度や手法との整合性

今回の研究の中では、従来から本県で整備している情報提供や意見聴取の制度・手法とリスク

コミュニケーションとの整合性について、一つ一つを検証することはできなかった。

しかし、基本的には、既存の情報提供・意見聴取の仕組みに加えてリスクコミュニケーションを導入しても拮抗・矛盾は生ずることはなく、むしろ相互補完的に有効活用できるものと考えられる（第3章第1節参照）

（2）新たな仕事のルールや価値判断が求められること

従来からの情報提供の仕組みとリスクコミュニケーションとの本質的な違いは、これまではリスク事象に関する情報の多くを行政機関が所有し、リスク対策の判断と実施主体も行政機関が担ってきたという業務の方法を、利害関係を有する関係者との対等の情報共有によって協議しつつ対処する方法に改めることにある。すなわち、従来自治体職員が「何が正しいか」、「何が公平か」を組織的に判断してから「お知らせ」してきたことを、利害関係者による情報共有と協議をもとにした価値判断によって決定していくという手法にシフトさせるということである。

しかしながら、これまで自治体の組織・職員とも「ゼロリスク」又は「白か黒か」といった考え方で判断することを当然としてきた経緯もあり、リスク概念のように専門家の判断が分かれる不確実性が含まれたことを情報提供することはもとより、施策を検討したり、新たな事実が判明したときに従来の判断を改めるといったことには慣れていない面がある。

したがって、リスクコミュニケーションを導入することは、従来自治体組織内部で慣例とされてきた仕事のルールや価値判断を変えることともなるので、リスクコミュニケーションが有効であり必要との認識が組織全体として共有されるためには、このような「意識改革」、「体質改善」に向けた対策が極めて重要な課題となる。この点の重要性は、研究チームの共通認識として、特に強調しておきたい。

6 リスクコミュニケーションの水準の維持・向上

本県においてのリスクコミュニケーションの実施に当たっては、情報提供や共有のための有効な仕組み、「場」の設営といった基盤を整備していくことが重要であるが、これらの仕組みづくりだけでは実際に全ての関係者の参画が得られ、相互の信頼のレベルの向上が図られるという保証にはならない。

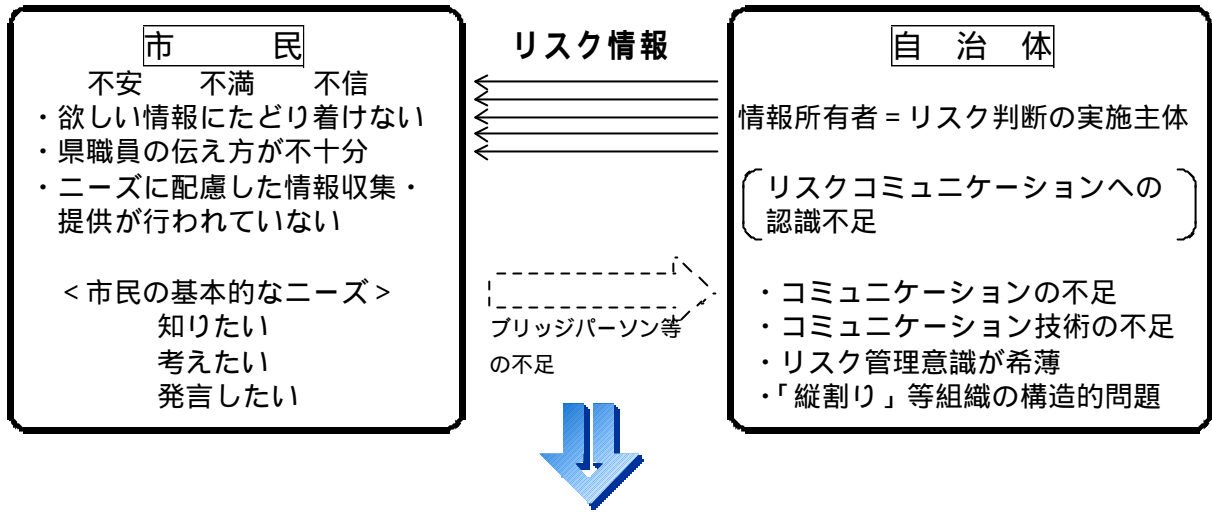
そこで、各種のシステムや仕組みが適切に機能しているかどうかをモニター（監視）でき、仮にどこかの部分で支障が生じたのなら、それが即時に判明し、修復に取りかけられるような仕組みを備えていることが必要である。

具体的には、情報提供の実施状況や個別事業に対する充足度・満足度を把握するための県民モニター制度の設置などを検討すべきと考える。

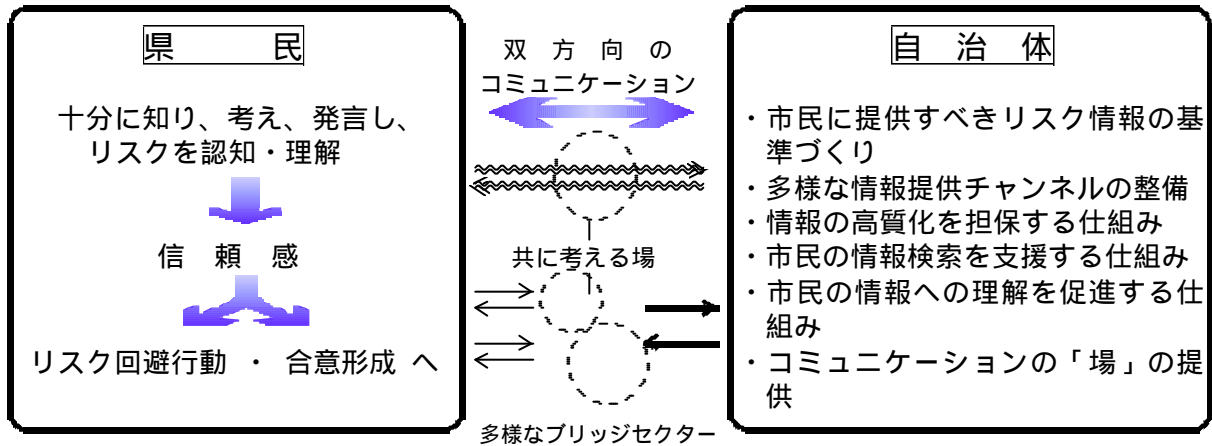
最後に、この節のまとめとして、リスクコミュニケーションの体制の現状と将来像を示す（図4-1-4）。

図4-1-4 リスクコミュニケーションの体制の現状と将来像（研究チームで作成）

< 現 状 >



< 将来像 >



第2節 リスクコミュニケーションの具体的な進め方（提言）

本県のリスクコミュニケーションの基本的なアプローチとしては、情報を「上から下へ」流すのではなく、自治体職員が、リスクの問題を考え、行政の価値判断で情報を扱うことを見直し、仕事の進め方を見直すことにより、必要としている人のもとへ情報を届けるという姿勢を持ち、その改善に向け、行動していくのが当面の課題である。さらに、このような取組を通じて、自治体職員が市民と対等なパートナーシップの関係が生まれることが望ましい。

具体的な進め方としては、まず、県の組織全体としてコミュニケーションの改善に重点を置いた取組を進めるべきである。これと並行して、個別のリスク問題を扱う各室課では、それぞれのリスク事象の特性や市民の関心に応じたリスクマネジメント及びリスクコミュニケーションの仕組みの構築が必要である。

そこで、現状の課題を克服し、理想とするリスクコミュニケーションの状態に近づけるため、本県のリスクコミュニケーションの課題（第3章第2節、p.77参照）ごとに、当面自治体として取り組むべき方策を検討した。

課題1 リスク情報のコミュニケーション不足に対して

市民が知りたいときに情報にアクセスしやすくするために、リスクコミュニケーションを推進する組織の設置、「リスク総合相談窓口」の常設、各所属へのリスク情報提供責任者の設置等が必要である。

また、県と市民・企業・団体等とが連携して効果的取組ができるようにするために、新たな意見交換の「場」の創設、情報の橋渡し役となる団体・個人（「ブリッジセクター」・「ブリッジパーソン」）との連携及び意見交換等の推進、説明会等でリスクコミュニケーションの推進（促進）役となる人材の育成等が必要である。

課題2 情報コミュニケーション技術の不足に対して

利害関係者がリスク情報を認知・理解できるようにするために、既存広報媒体を通じて行うリスク情報提供や意見交換方法の改善、対応窓口でのマニュアル等の整備、リスク情報に関する説明会等の充実や効果的な開催のための評価制度の導入が必要である。

また、県職員が市民の不安な気持ちを受け止めてコミュニケーションができるなど県職員の資質向上、人材育成のために、職員研修の実施等が必要である。

課題3 自治体職員のリスク管理意識の希薄さに対して

県職員が常にリスク管理を意識し、業務上の専門知識を高めて情報収集や整理を行い、関連情報のデータベース化と、市町村との情報共有と相互連携等を推進することが必要である。

課題4 自治体組織の構造的な問題に対して

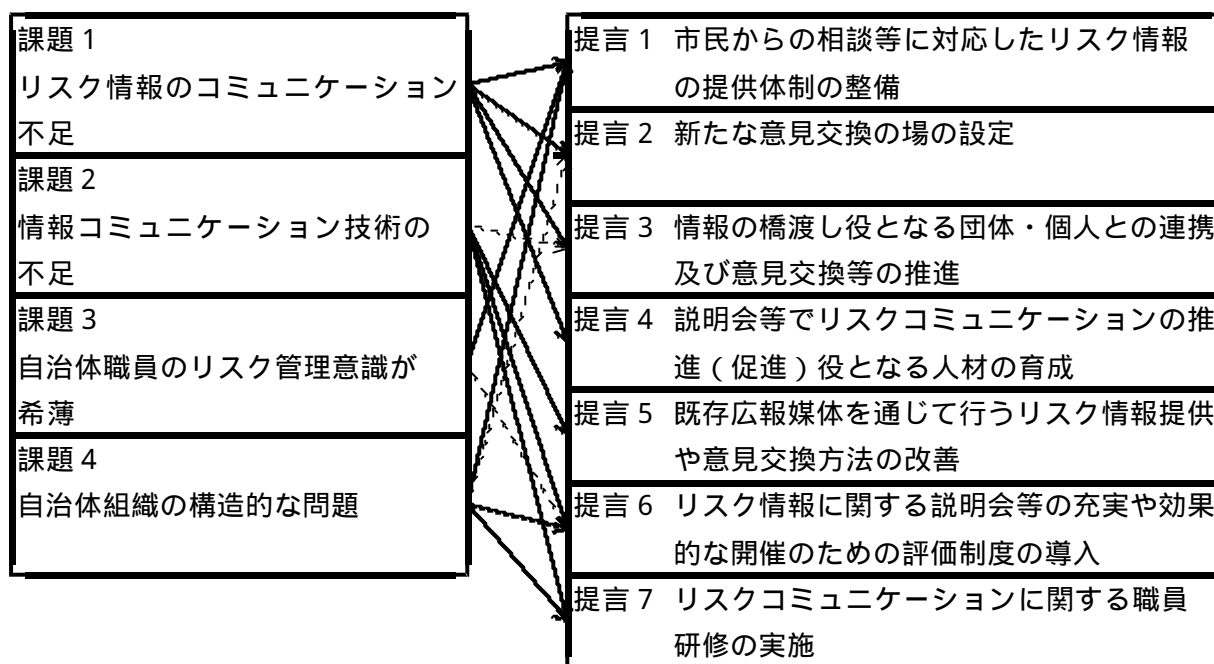
市民と県職員とが共にリスクコミュニケーションの必要性和有用性を認識するために実践を繰り返す、県の組織内部でリスクコミュニケーションの視点から従来の仕事のルールや価値判断の見直しを進めることが必要である。

上記の検討結果を整理し（図4-2-1）、具体的方策を7つの提言として次ページ以降にその趣旨、内容等を示した。

また、提言6に関連して、実際に説明会等の形式でリスクコミュニケーションを進める場合の手順や方法の概略について、部局でのマニュアルづくりの素案や職員研修用資料として活用することを想定してまとめ、巻末に示した(資料編4「リスクコミュニケーションマニュアル(案)」、p.188)。

あわせて、米国環境保護庁(EPA)の『リスクコミュニケーションの7つの原則』がリスクコミュニケーションを理解する上での参考になると考えられるので、日本語に訳して巻末に紹介することとした(資料編3、p.184)。

図4-2-1 4つの課題と各提言との関係 (研究チームで作成)



————→ は、各課題を直接改善することを目的とした提言
 -----> は、各課題を間接的に改善することを目的とした提言

提言 1 市民からの相談等に対応したリスク情報の提供体制の整備

- (1) 全庁横断的な体制づくり
 - ア リスクコミュニケーションを推進する組織の設置
 - イ 「リスク総合相談窓口」の常設
 - ウ 関連情報のデータベース化
- (2) 各所属における体制づくり
 - ア リスク事象に利害関係を持つ市民の代表、企業の代表、専門家、関係行政機関等により構成される「リスクコミュニケーション推進委員会」の設置
 - イ 「リスク情報提供主任」の設置
- (3) 市町村のバックアップ体制づくり
 - 情報共有と相互連携の推進
- (4) リスクコミュニケーションの評価とフィードバックの仕組みづくり

1 趣旨

市民から寄せられる環境や健康・身体の安全に関する相談・質問に含まれている「不安な気持ち」を最初に相談等を受けたところでくみ取り、相談者が確実に情報が得られるよう支援し、市民が欲しいと思ったときに知りたい情報が迅速に得られる体制を、全庁的な体制、各所属における体制、市町村の体制の3つの有機的な連携の上に整備する。

2 内容等

(1) 全庁横断的な体制づくり

ア リスクコミュニケーションを推進する組織の設置

リスクコミュニケーションを推進する組織として、所管課又は全庁横断的な委員会を設置する。組織の役割（所管事項）は、次のとおりとする。

(ア) 市民に提供すべきリスク情報の基準の策定

地域社会のリスクとしてリストアップすべき事象を整理する。

リスク情報は原則として積極的に公表することとし、その例外を基準化する。

(イ) 各種リスク情報の庁内データベース化・共有化の推進

(ウ) 「リスク総合相談窓口」（次項イ）の運営

(エ) リスクコミュニケーションの円滑な推進のための職員研修方針の策定

(オ) リスクコミュニケーションの円滑な推進のために各室課が策定すべきマニュアル等の基本方針の策定

(カ) 各室課が実施するリスク情報の公表、提供、また説明会等の実施結果の公表の促進

（提言3参照）

(キ) リスクやリスクコミュニケーション一般の問題に関する市民向けの情報提供

(ク) 県政情報センター等へのリスク情報関連コーナーの設置・運営

組織の構成については、次の2つの方法が考えられる。

(ア) 県民部内に新たな所管課を設置するか、同部の既存組織を充実・改組する。

(イ) 広報広聴担当課、事務改善担当課、危機管理担当課、リスク情報を比較的多く扱う室課等

の管理職により構成する委員会方式とする。

イ 「リスク総合相談窓口」の常設

市民がなるべく短時間にリスクに対する不安を解消して回避行動等をとれるよう支援するため、「リスク総合相談窓口」を設置し、市民の不安な気持ちをよく聴いた上で、既に市民一般に配布している広報物や、各室課等が公表できるとしている基本的な情報は、その場で提供する。

窓口で収集・整理していない情報や、高度で専門的な内容については、回答が可能な室課の職員や専門家に連絡を取り引き継いだり、資料等の入手先や請求方法等を助言する。

設置場所は、当初は県政情報センター内又は県民活動サポートセンター内とするが、県民のニーズを把握しながら、段階的に各地区行政センターにも設置する。

相談担当者には、リスク問題の専門的知識を持つ職員又は民間企業・自治体等を退職した関連業務の経験者に対して、カウンセリングやリスクコミュニケーション等に関する研修を実施するなど、専門人材を育成して充てる。

ウ 関連情報のデータベース化

「リスク総合相談窓口」での一元的な対応のため、各種リスク情報の庁内データベースを整備し、共有化を推進する。

このリスク情報には、各室課が独自に収集、整理したものの外、国・他の都道府県・市町村・研究機関等が所有するものを、特に情報源に関する情報に重点を置いて広く収集・整理する。

また、マスコミ、専門家等によるリスクコミュニケーションに資するため、主なものは公開する。

(2) 各室課における体制づくり

ア 「リスクコミュニケーション推進委員会」の設置

市民生活のリスクに関連する事項を所管する全ての室課に、それぞれのリスク事象に関して利害関係を持つ市民の代表、専門家、関係行政機関により構成される「リスクコミュニケーション推進委員会」を設置する。委員会で意見交換すべき事項は次のとおりとし、その概要も原則公表する。

- (ア) リスクに関する市民や利害関係者等の関心・意見について
- (イ) リスク情報に関する室課内のデータベース化・共有化・公表の推進について
- (ウ) リスク情報に関する広報活動や普及啓発資料等の作成方針及び内容について
- (エ) リスク情報に関する相談の方針等について
- (オ) リスクに関する説明会等の企画実施について
- (カ) リスクコミュニケーションに携わる職員の指導育成（OJT）の方針について

イ 「リスク情報提供主任」の設置

各所属にリスクマネジメントやリスクコミュニケーション等について必要な知識と実務経験を持つ「リスク情報提供主任」を設置し、委員会の意見を参考に、室課における円滑なリスクコミュニケーションのための体制づくりを推進する。

(3) 市町村に対するバックアップ体制づくり

住民から直接相談が寄せられることの多い市町村では、県に比べて専門職員の配置が少なかったり、専門機関等との業務上のつながりが薄いなど、十分な情報提供が行えない団体もある。

このような市町村をバックアップするため、県と市町村の担当課の間で、各々が収集・整理した情報や住民からの相談状況等を定期的に交換し、相互の連携に努める。

なお、インターネット等の環境整備状況に応じて、なるべくリアルタイムで共有できるように電子情報としてデータベース化し、共有することが望ましい。

(4) リスクコミュニケーションの評価とフィードバックの仕組みづくり

より良いリスクコミュニケーションを目指すために、市民にどの程度情報が伝わっているか、県の方針が理解されているかが定期的にモニターされ、市民からの評価を次のリスクコミュニケーションの企画に反映させる仕組みづくりが必要である。

具体的な方法としては、提言3に掲げたアンケート、市民等へのヒアリング（この研究チームのアプローチ）やワークショップ（第3章第3節事例7-2）等を定期的実施する。

提言2 新たな意見交換の場の設定

リスク問題、特に社会的選択の必要なリスクについて、市民と企業・自治体等による新たな意見交換の場を行政が自ら設定したり、企業・市民等が設ける場合に専門職員を派遣するなど支援し、リスクコミュニケーションの機会の充実を図る。

1 新しい対話の手法等の開発

環境分野では、桂川・相模川流域協議会の設置（第3章第3節事例6、p.92参照）パートナーシップセミナー（同事例7、p.95参照）、等、市民との共通理解に基づくリスクコミュニケーションに向けて、消費者団体・環境NPO等とも協力して新たな会議の手法等が試行されている。これらの取組を参考に、リスクコミュニケーションの対象として優先度が高い行政領域（前節p.133参照）について、行政自ら意見交換の場を設定するなどの取組を進め、リスクコミュニケーションの機会の充実を図る。

また、自治体のリスクコミュニケーションの推進に関心を持つNPOや民間企業等と協力が得られるテーマを、県としてのパイロット事業（モデルケース）に選定して継続的に試行を行い、新しい対話の手法や相互理解をよりよく進めるためのルールの開発と運営経験の蓄積等を図る。

なお、現在本県で行われている取組では参加者の公募方式は採られていないが、将来的には、公募方式を導入するなどにより、情報を読みとり考える能力を持つ成熟した市民（「情報を与えられた市民」）を育成することも必要である。

2 地域の会合等への訓練を受けた職員の派遣

地域住民と企業間のリスクコミュニケーション、地域住民の自主的な勉強会、自治会の会合等で要望があった場合に、又は、業務上の必要性に応じて職員を派遣し、立会、助言、促進、説明等を行い、多様な場を活用して日常的にリスクコミュニケーションの推進を図る。

このため、それぞれのリスクの問題について、科学的な専門知識に加えリスクコミュニケーションの研修と訓練を受け実務経験を積んだ職員を、可能な限り、地域に近い出先機関に常駐させる。

提言3 情報の橋渡し役となる団体・個人との連携及び意見交換等の推進

自治体が市民とリスクに関する情報や意見・関心の交換を進めるために、その橋渡し役となる中間団体・個人（「ブリッジセクター」・「ブリッジパーソン」）の成長を促し、パートナーシップの仕組みの中で連携を進める。

当面の具体的な進め方としては、リスクの種類ごとに、「ブリッジパーソン」の育成を図るために研修会を実施する。修了者については、市民の自発的な講習会等のための講師等としての活躍を期待し、定期的に情報や意見を交換する場を設ける。

1 趣旨

社会的な検討と合意が必要になっている様々なリスクへ事象の対応のためには、様々な利害関係者が平等な立場で参画する「協議・検討の組織」をリスク事象ごとに整備、育成していくことが望ましい。

そこで、将来的に「協議・検討の組織」の構成員となる可能性のある、リスクに関する情報に関心を持って集め、自ら考え、発言し、情報を市民向けに分かりやすく解説して、共に考えたり行動することを促す、という2つ役割を持った団体・個人（「ブリッジセクター」・「ブリッジパーソン」）が、地域社会の中で市民の多様なニーズに応えながら成長するよう促し、連携を進める。

具体的には、環境分野で既の実績のある環境学習リーダー制度（注1）や、民間団体の活動（注2）を参考に、「ブリッジセクター」構成員及びリスクの問題に関心を持つ個人を「ブリッジパーソン」と位置づけて積極的に育成する。

「ブリッジセクター」構成員が「ブリッジパーソン」として知識と能力を身につけ地域社会での信頼を得ていくことにより、「ブリッジセクター」の成長を促すことが可能である。

2 内容

- (1) リスク事象を取り扱う事業課では、市民・企業社員、自治体等職員の希望者に対し、リスクについて市民に説明するために必要な一定の科学的な専門知識を提供したり、利害関係が複雑なリスクの問題を扱うために必要な情報コミュニケーション能力を高めるための研修会を実施する。研修会修了者については、「ブリッジパーソン人材バンク」に登録し、氏名・連絡先・活動の概要等の情報を公表する。

（注1）環境学習リーダー制度（所管：環境科学センター）

環境学習に関心を有する市民を広く募集し、所定の養成講座を修了した人を登録している。養成講座への応募者は、民間企業や学校等での環境保全活動等の経験者や、環境N G Oなどに所属する市民活動家が多く、登録後は自主的なグループを作って活動したり、市町村の主催する講習会やP T Aの学習会等の講師を務めるなど、環境学習の普及に大きく貢献している。

（注2）例として、生活協同組合コープかながわでは「カレッジ講師」として地区集会等で説明者の役割を果たす人材を自主的に養成・派遣している（p.179参照）。

(2) 登録した人材情報の活用が期待される場面は、次のとおりである。

- ア 身近な場所での市民の自発的な講習会等のための講師情報
- イ 県のリスクコミュニケーションを評価するためのヒアリング等への参加・協力
- ウ 県等が開催する意見交換の場（ワークショップなど）への参加
- エ 県職員や県内企業従業員のリスクコミュニケーション研修への参加・協力
（ロールプレイへの参加やコメント等）

なお、登録したブリッジパーソンの活動は、県が直接行う啓発事業とは一線を画し、それぞれの人材の自主性・独自性を尊重し、また、登録した人材に対して過大な負担をかけないように配慮する。

(3) 事業課では、登録したブリッジパーソンと部局との間及びブリッジパーソン間の情報交換や交流を図るための場として、次のような機会を確保・提供する。

- ・定期的な講習会、交流会の開催
- ・市民活動サポートセンターへの専用の交流スペースの設置
- ・ブリッジパーソンが共同で企画運営する市民向けホームページ開設への支援・協力
- ・部局とブリッジパーソンとの間の情報連絡網としてのメーリングリストの開設等

行政機関と市民との間でブリッジパーソンが活躍することにより、市民には信頼できかつ必要なリスク情報が分かりやすく説明されることが期待でき、また、行政等に対しては市民の意見・関心が集約して伝えられるなど、双方向性のある円滑で効果的な情報交流が期待できる。

提言4 説明会等でリスクコミュニケーションの推進（促進）役となる人材の育成

自治体職員や民間の意欲ある人材に対して、社会的合意が必要な場面でのリスクコミュニケーションを円滑に実施するための促進役の人材や、リスクコミュニケーションに際して自治体内部のコーディネートを行うことのできる職員を育成する。

趣旨

(1) 促進役（ファシリテーター）の育成

リスクコミュニケーションの最終的な目標は、リスクについて市民自身が自ら意思決定するための仕組みや「場」を提供することであり、関係者が自らの責任を自覚して進める参加と決定の「場」が必要とされる場面は、今後ますます増えていくと考えられる。

このような「場」を有効に機能させるためには、ファシリテーター（注）の役割を果たす人材を地域社会のニーズに応じて社会的に育成することが必要である。

そこで、自治体としてファシリテーターを育成するための講習会を開催する。

なお、修了者には自治体が関係するリスクコミュニケーション等で一定期間経験を積めるようオブザーバーや補助者として参加を依頼し、その能力向上を促す。

(2) 自治体内部のコーディネートができる職員の育成

リスクコミュニケーションに限らず、市民・企業・自治体がパートナーシップの関係で事業等を進めていく場合に、市民にとって価値感や「思い」があること、企業にとっての価値感や技術的・専門的な用語、概念等が、自治体行政の価値観や用語・概念さらには組織文化と食い違い、説明不足や誤解からコミュニケーションに不具合が生じる場合がある。また、自治体に特有な制度や仕組み（例：単年度会計や補助金制度）が市民に理解されないため、自治体職員の説明が納得できず不信感を持つなど、コミュニケーションの障害となっている場合もある。

パートナーシップの初期の段階では、話し合いに立ち会って参加者間のコミュニケーションギャップを観察・発見し、参加者それぞれへの説明の補足や「翻訳」、関係部局に対し情報提供を働きかけるなど、自治体内部のコーディネートができる自治体職員が必要である。

このため、市民活動等の経験の豊富な自治体職員をコーディネーターとして登録し、リスクコミュニケーションの初期の段階（信頼関係の構築まで）で活用する。

（注）ファシリテーターとは、会議の進行役として、出席者間のコミュニケーションを円滑に図り、出席者相互の間関係や信頼関係を築き、出席者全員が安心して会議に挑める雰囲気を持続することにエネルギーを割く人であるが、物事の決定には基本的に関わらない人である（吉田新一郎『会議の技法』中公新書、2000、p.61）。

ファシリテーターには、単なる司会進行の技術だけではなく、主に次のような役割が求められる（大貫章『参加型研修の進め方』産能大学出版部、1991、p.183）。

- ・参加者が直面している課題を自分たちで解決していけるように、また会議の所期の目的が達成できるように、メンバーと共に活動して、側面から支援しながら、これらを可能ならしめる。
- ・態度や行動にやや問題を感じさせるような参加者がいる場合に、それを望ましい方向に変化させる。
- ・参加者同士が互いに言葉を交わしたり、啓発し合ったりするのを媒介する。
- ・節目ごとに専門的な立場から会議のテーマについて解説したり、情報やリソースを提供する。

提言5 既存広報媒体を通じて行うリスク情報提供や意見交換方法の改善

ここでは、ヒアリング等で意見が多数寄せられた「県のたより」及び本県機関が作成・提供しているホームページの2つの媒体について、改善を行う。

1 「県のたより」の改善

「県のたより」は、県内の全世帯に毎月1回配布される唯一の広報物であり、市民生活全般に関係するリスク情報について時期に応じて注意を喚起したり、突発的な事件や報道等によって市民に広がりかけた不安を解消するためには、非常に重要な媒体である。

一方で、不特定多数を対象とした広く浅い情報となりがちであることから、市民へ情報源に関する情報を提供する媒体と位置づけ、「誰がリスクの影響を受ける可能性があるか（利害関係者）」、「（一般的に知られていないリスク事象について）どのような被害を受ける可能性があるか」、「リスクの低減・回避方法の例」、「更に知りたい場合の問い合わせ先・情報入手方法」の4点にポイントを絞り提供するという方針で活用する。

また、現在の掲載方法では他の多くのお知らせと混在して提供されており、リスク情報源として十分に活用されていない原因の一つになっているので、表題にリスク情報マーク（**!**等）を付したり、別に分野を設ける等、リスク情報の見せ方を工夫する。

2 県のホームページの改善

市民が膨大なリスク情報に接する最も身近で有効な方法として、特に市民活動に参加する等主体的にリスク問題を考えようとしている市民にとって、インターネットのホームページの重要性は益々大きくなってきている。インターネットを使いこなせない市民への配慮という留保条件はあるが、県機関が作成・提供するホームページについては、新たなリスク情報提供媒体として今後一層の拡充が必要である。

現状の県のホームページの問題点としては、第1に、目次や検索の仕組みが市民のニーズに沿っていないこと、第2に、集積されている情報量が少ないことが指摘されている。

まず、目次や検索の仕組みの改善については、「県が知らせたいこと」ではなく、「関心を持った市民が知りたいこと」という視点に基づく目次体系や検索方法の充実が必要である。また、立場によって知りたい情報は異なるので、「市民一般」、「企業の担当者」、「児童・生徒」、「調査・研究者」等、使う人の属性を想定した複数の目次ページを設けるなど、提供方法を工夫する必要がある。

次に、情報量については、改善はされてきているが、一般的に市民が知りたいと思うような基本的なリスク情報はホームページを見ればおおよそ解決できることを目標に、充実が必要である。

さらに、リスクコミュニケーションの最も進んだ段階とされる、共通の情報ベースに基づく意見交換を通じたリスク問題の社会的解決のためには、インターネットの双方向性の活用も今後の課題である。このためには、県の各種審議会等における専門家等の見解や市民向けの説明会等で意見交換がなされた内容等について、迅速かつ丁寧にホームページ上で紹介し、また、他の行政機関や団体のホームページでの先行的な試みを参考に、市民と意見交換する場を設けることも必要である。

提言6 リスク情報に関する説明会等の充実や効果的な開催のための評価制度の導入

リスク情報に関する説明会等を、リスクコミュニケーションの理念に基づいて、相互の理解を促進して信頼関係を築くことを目標に円滑かつ効果的に実施するために、「リスクコミュニケーションマニュアル」等を策定し、県の全ての室課での実施状況を公表するなど、開催方法をルール化する。

1 趣旨

従来から本県で実施しているリスク情報に関する説明会等は、主催者（行政）からの一方的な資料説明（解説）が主で、これだけでは「分かりにくい」、「内容が不十分である」などの市民の不満や不安は解消されない。また、参加者との意見交換に十分な関心が払われていない場合が多く、説明会等の真の目的である「参加者の理解を得ること」が達成できたかを殆ど把握していないのが現状である。

そこで、リスクコミュニケーションの考え方にに基づき説明会等の開催方法をルール化し、組織的に点検と自己評価を行い、結果を市民に公表することによって、市民と自治体との間のリスクコミュニケーションの内容の充実を図る。

2 内容

- (1) リスクコミュニケーションを推進する組織（提言1参照、以下「推進組織」という。）は、EPAのリスクコミュニケーションの原則などを参考に、県がリスク情報に関する説明会等を開催する場合の実施マニュアル（注）等を作成する。
- (2) リスク情報に関する説明会等を実施する室課（以下「事業実施課」という）は、(1)の実施マニュアルに沿って企画を行う。また、起案時には、実施マニュアルの内容に沿ったチェックリストを添付する。
- (3) 事業実施課は、説明会等の内容について参加者が満足できたかどうかを確認するため、説明会終了時に、アンケート方式による参加者満足度調査を実施し、その集計結果と自己評価結果をとりまとめて推進組織に報告する。
- (4) 推進組織は、事業実施室課からの報告を受けて、県のホームページに結果を登載し、市民に公表する。

（注）県がリスク情報に関する説明会等を開催する場合の実施マニュアルの案として、資料編「リスクコミュニケーションマニュアル（案）」を作成し、資料4として掲載した（p.188参照）。

<参考> 参加者満足度調査の試行結果について

提言6で示した参加者満足度調査を実際の住民説明会で試行した結果を以下に示す。

試行を行った住民説明会は、環境農政部大気水質課が2001（平成12）年12月8日に実施した「化学物質県民セミナー」である。このセミナーは、PRT制度の市民への周知を目的として実施されたもので、事業所関係者を含む市民252名の参加を得て藤沢市民会館小ホールにおいて実施された。当日のプログラムは、学識者、行政機関（国）及び市民団体による3本の講演と質疑応答であった。質疑応答は、受付時に配布した質問票を休憩時間中に回収し、これに記載された質問に対して講演者が壇上から回答する形式で行われた。提出された質問は全部で14件あった。なお、会場からの質問は原則として受け付けないこととされていたが、会場から飛び込みの質問が1件あった。

参加者満足度調査の質問項目は図4-2-3に示すとおりであり、会場で実施することとなっていた同事業のアンケートに盛り込むかたちで実施した。アンケート調査票は、受付時に参加者に配布して休憩時間中に記入を依頼し、閉会時に回収した。回収率は59%であった（148名から回収）。満足度調査の結果を図4-2-4に示した。

	1	2	3	4	5
本日の説明会についてお聞きします。					
あなたの考えに一番近いものをひとつ選び、番号に をつけてください。					
	1	2	3	4	5
	1	2	3	4	5
	1	2	3	4	5
	1	2	3	4	5
	1	2	3	4	5
	1	2	3	4	5
	1	2	3	4	5
	1	2	3	4	5
	1	2	3	4	5
	1	2	3	4	5

図4-2-2 参加者満足度調査

当日のセミナーの内容に県の取組や今後の方針等に関する表明の場が設けられていなかったため、「県の取組に対する理解」に関する満足度は低かった。また、質問については時間が十分に確保できず、質問票に書かれた疑問に対する回答は行われたものの、会場からの質問は原則として受け付けなかったため、ひとつの質問を契機として主催者と参加者の意見交換が行えるようなスタイルがとれず、「質問に対する回答の適切さ」や「参加者の関心が主催者に伝わったかどうか」に関する満足度も低かった。したがって、今回のセミナーはコミュニケーション（意見交流、意見交換）の視点からは参加者の満足を十分に得られなかったと評価できる。しかし、「参加して良かったと

思うか」、「また参加したいと思うか」という質問に対しては、3 / 4 近くの人が肯定的評価をしていることから、インフォメーション（説明会、勉強会）の視点からは参加者の満足はある程度得られたものと評価できる。

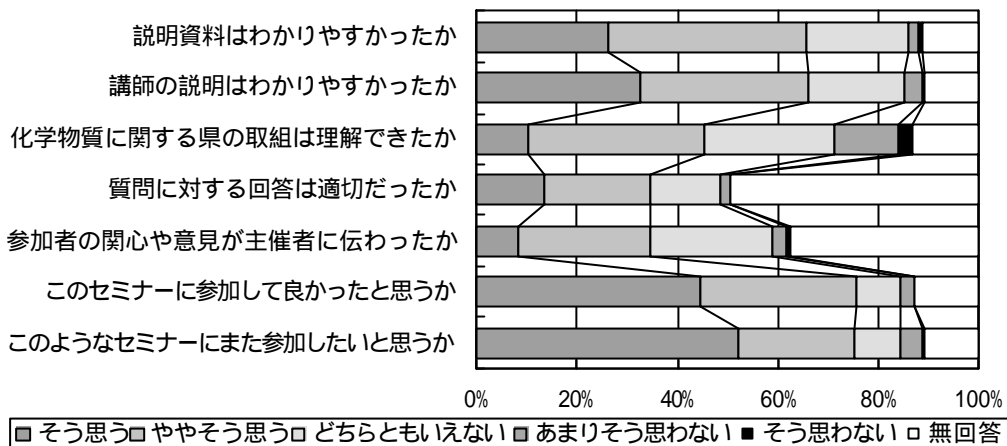


図4-2-3 満足度調査試行結果

提言7 リスクコミュニケーションに関する職員研修の実施

県職員がリスクコミュニケーションの必要性と有用性を認識し、職務階層毎に求められる役割に応じて日常業務の中で実践するための知識と能力を身につけるだけでなく、住民の立場で考える訓練のために、リスクコミュニケーションに係る研修を、階層別研修、職場研修等の職員研修の中で実施する。

1 趣旨

リスクの問題については、一般の人々は「安全か、危険か」の二元論で考えがちであったり認知の際に心理的なバイアスが働くなど、専門家（大学等の研究者、企業の技術者、自治体の専門職員等）とはリスク認知が異なり、その間でコミュニケーションが難しい面があることが指摘されている。

自治体職員は、普及啓発のための広報活動、事業説明会等、様々な場面でリスクコミュニケーションの考え方や技術に関する知識が必要な実務に日々携わっている。

自治体におけるリスクコミュニケーションを推進するには、自治体職員一人一人がリスク概念に含まれている未然防止の発想の重要性に気づき、自らの職務の中に含まれているリスク情報を認識し、その提供方法について一定の知識を身につけた上で主体的に考える態度が必要である。

そこで、県職員がリスクコミュニケーションの必要性と有用性を認識し、職務階層毎に求められる役割に応じて日常業務の中で実践するための知識と能力を身につけるだけでなく、市民の立場で考える訓練を行うために、リスクコミュニケーションに係る研修を階層別等の職員研修の中で実施する。

2 研修の内容等

(1) 階層別研修

ア 現状

現在の本県職員の研修体系では階層別研修が中心となっているが、リスクコミュニケーション能力の養成を直接目的とした研修は行われていない。

関連する能力の養成を目的とした研修としては、まず、主事級・主任主事級職員の個人別研修の選択必修科目の中に「広報・広聴」、「プレゼンテーション」、「ディベート」等の科目が設けられ、基礎的なコミュニケーション能力の開発が図られている。

次に行われているのは、職務階層がかなり上がって課長級職員の研修であり、危機管理運営能力についての講義が実施されている。

イ 改善案

(ア) 主任主事級以下の階層

選択必修科目の既存の科目の内容の一部として、または、新たに「県民対応」等の科目を設ける形でリスク問題に限らない一般的なコミュニケーション能力を高める研修を行う。

市民の関心を把握することの重要性を認識し、市民の立場に立って、言語的及び非言語的表現の両方に気を配りながら、分かりやすく表現できることを目標とする。

(イ) 主査級～主幹級の階層

リスクマネジメントや危機管理に関する知識と実務上必要な対応能力、リスクコミュニケー

シヨンの実践能力等を段階的に修得するための研修講座をコースの一つとして設ける。

これらの研修では、講師やグループ討議発表等の際の助言者として、NPOや市民団体からリスク問題に詳しい方を招聘し、一般の市民の感覚に基づく率直なアドバイスを受けられる機会を持つ。

《参考1》リスクコミュニケーションコース(案)

《参考2》クライシスコミュニケーションコース(案)

(ウ) 課長級以上の階層

特に危機(クライシス)の場面で、管理監督者の迅速な判断と情報提供範囲に関する意思決定とが緊急事態の収束に決定的な意味を持つことから、演習等を含めプログラムを充実する。

《参考3》リスク管理者研修(案)

(2) 職場研修

各部局・室課で随時実施されている職場研修で、関係が深いリスク問題について、過去の事件や実務上よく起こり得る事例等を素材に、事例研究、グループ討議、ロールプレイ等を行い、所属での経験年数に関係なく市民とのコミュニケーションを円滑に行えるようにする。

《参考1》リスクコミュニケーションコース(案)

- ・リスク概念について
- ・一般の人々のリスクに対する感じ方の特徴
- ・リスクコミュニケーションの意義と要点
- ・日常的な情報提供(普及啓発)の場面におけるリスクコミュニケーション
例:一定のテーマをグループ単位で調査し、市民向けの学習会等を想定してプレゼンテーションを行う
- ・利害関係者が対立する場面におけるリスクコミュニケーション
例:地域でよく起こりうる事例をシナリオに用いたロールプレイを行う
(研修事例の参考図書)

大歳幸男「実践-事業者のためのリスク・コミュニケーションハンドブック」(社)日本化学工業日報社、1999
藤村コノエ「環境学習実践マニュアル~エコ・ロールプレイで遊ぼう」国土社、1995

《参考2》クライシスコミュニケーションコース(案)

- ・リスク(危険)/クライシス(危機)概念について
- ・一般の人々のリスク/クライシスに対する考え方の特徴
- ・クライシスコミュニケーションの場面別要点
- ・日常的なリスクマネジメントの必要性とクライシスマネジメントの心構え
- ・突発的な事件をシナリオに用いたロールプレイ(住民説明会または記者発表)
(研修事例の参考図書)

大歳、前掲書

東京商工会議所「企業を危機から守るクライシスコミュニケーション」、2000

《参考3》リスク管理者研修(案)

- ・リスクコミュニケーション、クライシスコミュニケーションの重要性と要点について
- ・職場のリスクマネジメント(orリスクコミュニケーション)体制づくりの要点
- ・職員のOJTの方法
- ・管理監督者として緊急時の判断能力を高める演習

第3節 提言等に対する市民との意見交換結果

1 開催の趣旨

本研究では、市民と県の間には存在するコミュニケーションギャップの状況を把握することを目的として、県関係室課のリスクコミュニケーションに対する意識調査、及び関係団体等とのヒアリング調査を行い、課題の抽出とその解決のための各種提言を検討した。

報告書案をとりまとめた段階で、市民との意見交換を行いつつ作成するというプロセスを明示することが、本節の意見交換会開催の趣旨である。この意見交換会で出された意見については、報告書の内容に反映出来た部分と、意見としていただいたにとどまった部分とがあるが、その双方を含めて、こういったコミュニケーションのプロセスを明示することが重要と考え、その結果を本節にあらわした。

2 開催日時等

日 時 平成13年3月8日(木)午後1時30分から午後4時30分

場 所 神奈川県自治総合研究センター 204討議室

出席者 研究の過程でヒアリング等にご協力いただいた県民の方で、出席の内諾が得られた下記の方々。

氏 名	所属団体
有田 芳子	全国消費者団体連絡会
上野 和雄	環境学習リーダー連絡会
大間知 倫	都市防災研究会
鎗木 孝昭	科学技術への市民参加を考える会
川村 研治	地球環境パートナーシッププラザ 環境パートナーオフィス
田口 汎	環境学習リーダー連絡会
田中 真樹子	生活クラブ生活協同組合
村田 恵美子	NPO神奈川県消費者の会連絡会

報告書素案は、事前に参加者に送付した。

なお、意見交換会に出席できない団体等については、別途郵送等により意見等を依頼し、大歳幸男氏(旭硝子㈱)及び角田季美枝氏(バルディーズ研究会)よりコメントをいただいた。

3 意見交換の概要

(1) 全般的な印象

率直な感想として、ここまで踏み込むのかな?という感じがした。内容については、報告書の構成そのものにコミュニケーションギャップがあると感じた。専門家の見解や理論を何の説明もなく記述しているので、それが正しいとして読み手に押しつける印象を受ける。例えば、リスクの算出式(p.16の式1)の意味でリスクを理解できる人は少ないと思われるが、これについて理解

を促すような説明や、一般の人が感じるリスクについての解説がない。このような記述が随所に出てくる。

また、引用が理解しにくく、「フレーミング効果」等の用語も具体例を示す必要がある。

このような提言を行っても大丈夫かと心配する。もっと実現可能なものに的を絞り込んだ方がよい。現状の問題として、リスクの共有が図られていないという問題がある。縦割りの弊害が出て、県庁内部のリスクコミュニケーションが不足しているのではないかと考える。その部分が改善されれば、情報の提供方法等が改善されるなど良い方向に向かうのではないかと考える。

リスクの定義については、分野によって様々な考え方があるため、報告書素案の書き方で仕方がない。情報を出すことはよいことで、県民にとっては、丁寧に接することも必要であるが、報告書が厚くなり過ぎると読んでもらいにくい。

全体構成が分かりにくく、読み手がどこから読んだらよいか目安がつけられるように全体構成に関する記述を導入部におくべきである。第3章は、結論だけ本編に残し、あとは巻末に掲載した方が読みやすい。

ブリッジパーソンという表現には抵抗がある。ブリッジセクターやNPOを育てるべきである。

また、データベースは、市民が直接に見るものではないため、無駄なものを作る可能性がある。

情報をどうやって市民に伝えるかが大切である。そのためには、(市民同志の)横の連携が必要で、横の連携を強化して、上に上げていくことが効果的である。この報告書素案書では、上からどうするという視点しか見えない。市民の中からブリッジパーソンが生まれ出てくる状況を作るべきと考える。このような「自発的市民」の活性化と参画をどうやっていくかが重要である。

この報告書素案で評価できるところは、市民とのコミュニケーションを頭に持ってきていることである。

この報告書素案は、指導者養成用として作成されているようで、理解できない層があると思われる。小冊子などで、分かりやすく、実用性のあるものを作る必要がある。第2章の社会心理学の部分は難解で、引用することはよいが、理解されるかどうか疑問である。ブリッジパーソンの育成ということについては、市民の知識レベルに問題があり、NGOの力も弱いいため、専門性を持った育成する人が求められる。

地震と原子力など複合災害もこの報告書で指摘する必要がある。記述で、原子力災害のリスクをゼロとしているがその点は疑問である。また、子供の頃からリスクの認識を高めることが重要であるため、教育の中で理解を深めていくよう、教育の問題を位置づけ提言するとよい。

リスクコミュニケーションを実施した上の合意形成について(ごみ焼却場の設置など)、以下の点についてもっと議論を深めることが大切だと思う。

- ・決定する機関の認定(参加者を含めて)
- ・決定方法は?(参加者に決定権を与えるのか、意見は参考として行政が決定するのか。)
- ・米国のように「公的な自己」を認識できる国民と、我が国のように「私的自己」を強調する国民では対応が異なるのではないか。
- ・集団で決定したことは正しくないことの方が多い(「集団浅慮」という心理学の知見を考慮し、自治体にはバックアップの体制が必要ではないか。

行政の情報伝達について、米国のように行政に余り期待していない社会では、行政はP R T Rの結果を生データで公表するだけで、それをNGOが解釈しデータを流している。つまり、分かりやすくすることは市民がやっている。

我が国ではそこまで行っていないので、行政に「分かりやすく情報を伝える」ことが優先的な課題として求められている面がある。そのために現状で最も必要なことは、「行政への信頼向上」ではないか。

ただ、ITが普及し、市民が様々な情報源から情報を入手できるようになると、行政からの情報の価値が低下し、リスクリテラシーの問題に移行するので、その時の行政の役割は何かを考えることも大切である。両面的コミュニケーションに不満を感じる人たちをどうするか、また、市民のリスクリテラシーの向上を図る仕組みを作ること等が課題になるのではないか。

(2) 報告書の読みやすさという視点についての意見

厚い薄いの議論ではなく、一般県民を前提とするのであれば、対象のことを考え簡略化すべきである。

難解である。

構成が分かりにくい。リスクの定義について説明を入れるべきである。ハザードの定義に疑問があるので、文献等出典を明示する必要がある。

章立のところで説明が必要である。

リスクの定義が分かりにくい。

リスクの分類や捉え方で不明なものはよいが、世代を越えるリスクについては、リスクコミュニケーションが必要である。

科学的な知見が不明なリスクを公表することも大切で、後は市民の選択に委ねるべきである。

(3) 内容、表現についての意見交換

原子力発電に関する記述で、原発肯定を前提にした説明では次を読む気がなくなる。

第2章のリスクコミュニケーションの発展段階(表2-1-1 p.31)では、引用文献のままでは第3段階に合意形成の視点が抜けている。「意思決定・自己決定が目指される。」と書き込んではどうか。

第3章は、情報公開条例との関係が分かりにくい。自発的な情報公開と、制度上の情報公開を区別できていない人も多い。

データの開示はアマチュアでもわかるような方法を考えて欲しい。

(4) 特に抽出した課題について意見交換

どうすれば市民から意見を吸い上げられるかという具体的な施策、例えば、NPOの支援等の提案が欲しい。

ブリッジセクターは必要と考える。

アプローチはよいと考える。4つの課題から7つの提言へのつながりが分かりにくい。

基礎自治体(市町村)とのコミュニケーションギャップを埋める(レベル合わせをする)努力が必要である。

(5) 特に提言内容について意見

インパクトのあるものを一つだけ提言する方がよい。

提言は多くてもよく、また、課題を残した提言であってよいと考える。

伝達的手段として、生命、身体に関する情報は「県のたより」で赤枠掲載などの方法もある。

自治体がそれほど多くの情報を持っているとは、思っていない。その自治体が、情報を「上から下に」流すためにブリッジパーソンを教育・登録し、「活用」という発想は、誤りである。

行政と市民の間にブリッジパーソンが入るのはよいが、そうでない人も集めるべきである。人材登録制はなじまない。登録は、行政の押しつけである。

(ブリッジ)パーソンも含めたブリッジセクターの活躍が望まれる。

行政と市民をつなぐブリッジパーソンという発想ではなく、企業と市民とNPOと行政が既存の枠を超えて集うリスクコミュニケーターの集団を作るべきである。

ファシリテータについては、掘り下げて検討したのか？(今回は掘り下げきれていない、と回答。)ブリッジパーソンやファシリテータの育成は、重要なものと認識している。既存の制度を活用して、これらの人材に活躍してもらう場を作ることが重要である。

意味が分かりにくいものは、()で注釈を付ける方がよい。

索引、用語の定義や用例を掲載する必要がある。

(6) その他意見

NPOの邪魔をするような制度は作らないで欲しい。

登録制度ということに関して、推進員等と呼ばれる集団の中には、期待されるものに見合う能力がない人も混在しているため、登録制度もやむを得ないと考える。

第4節 残された課題

1 リスクマネジメント体制の整備

本来は、リスクコミュニケーションに先立ち、自治体組織内のリスクマネジメント体制を整備し、実際に機能させることが必要である。

今回の研究では、個別のリスク事象について自治体独自のリスクマネジメントを視野に入れた研究を行うことはできなかった。その理由は、県機関が行う市民とのコミュニケーションの実証研究という性格上、リスクコミュニケーションの導入が県の施策として既に方向づけられており、市民の方々からいただいた提案をもとにした改善策を施策に反映させられる可能性が高いリスク事象、具体的には化学物質の問題を主な検討の対象に絞らざるを得なかったからである。

リスクによっては、マネジメントの責任が国か自治体かあいまいで、省庁・局による温度差も大きい。法律がリスク情報の公開を前提としていないリスクもあるかもしれない。市民の方からのご意見の中でも、自治体が独自に条例化を検討してリスクマネジメントを進めることも考えるべきという意見を伺うこともあった。

しかし、多くのリスク事象について、自治体は、国や国から提供される国際機関の評価データ情報に依存しており、技術的、財政的な理由等から独自の調査・評価機能を持っていない実態がある。このような中で、市民の意向を受けた自治体がどの程度独自にリスクマネジメントを進められるかは、今後の検討課題である。

また、リスクマネジメントと同時に、クライシスマネジメントの体制整備やクライシスコミュニケーションの手法についても、今後具体的に検討していく必要がある。

2 利害関係者が対立的な関係になりがちな場面での合意形成システムの検討（リスクコミュニケーションの制度化）

自治体におけるリスクマネジメント方針の決定は政策決定の問題でもあり、迷惑施設の設置計画等に典型的に見られるように、影響を受ける可能性のある関係者（利害関係者）間で方針をめぐって対立関係が生まれると、地域社会に深刻な影響を与えることも多い。このような場合に、議会制民主主義の仕組みによる選択を補完する形で、住民投票など市民が合意形成に参加するための手法へのニーズが地域社会で高まるケースが、全国的に見て増加している。このようなケースについても、事業計画者等が「4つの義務」（p.30参照）を果たす意思を持ち、計画の早い段階からリスクコミュニケーションが行われることによって（計画を受け入れて欲しいという目標は達成されないかもしれないが）、地域社会の紛争は回避できる場合があると期待される。

現時点では事例が少ないため、今後、パイロット事業のような形で実践を積み重ねながら、制度化に向けて課題等を研究することが必要である。

3 リスクの多い社会を生きるための基礎教育の推進

リスクと向き合って暮らさなければならない現在社会では、情報の受け手である市民の自己責任意識や情報分析・判断力を身につけるための基礎教育（リテラシー）が重要になる。

自治体としても、社会全体としてのリスクマネジメントの推進の視点から、学校教育や社会教育の場を通じて、情報を読みとり考える能力を持つ成熟した市民（「情報を与えられた市民」）を増やしていくための方策が必要である。このために、科学技術の基礎的知識に関する教育や環

境教育の促進等とも併せて、リスクに関する基礎教育の具体的な推進方策が検討されるべきである。

4 デジタルデバイド、障害者や日本語を母語としない市民とのリスクコミュニケーションの問題

今回の研究では、デジタルデバイド(情報技術の発達により生じた、機器等を使いこなせる人と使いこなせない人との間の情報格差)、障害者や日本語を母語としない市民等の情報弱者に対するリスクコミュニケーションの問題について特に取り上げて論ずることができなかったが、行政情報については当然誰でも情報を得る機会が保証されるべきである。このような情報入手にハンディキャップのある市民に対して必要な情報が確実に届くためには、特別な配慮が必要である。

当面は、身近な媒体としてのテレビ・ラジオの活用が検討課題であるが、将来的には双方向性を持たせてきめ細かな情報交流を図るための媒体や体制について、研究が必要である。

リスク事象を取り扱う室課においては、実際に情報弱者の立場にある市民の方からの意見を聞きながら、地域の情報拠点の整備、図書館等でのレファレンスサービスの強化、情報機器活用のための人的・技術的支援等についての方策が、具体的に検討されるべきである。

5 リスクコミュニケーション自体における全般的な課題

リスクコミュニケーションに関する諸研究の中で今後の課題とされている問題として下記のようなものがあるが、今回の研究ではこれらに対して新たな検討を加えることができなかった。

今後の実践を通じて、各分野の実務家や専門家の専門知識を総合した横断的な研究が進められていくことに期待する。

不確実性をどのように伝達するかなど、メッセージの問題

研究者など専門家同士の結果の不一致、専門家が一般市民の関心事を理解しないなどの、情報の出所である専門家に関する問題

一部のニュースメディアが偏った情報選択を行うなどの、情報伝達手段の問題

リスク認知は個人の主観性と経験への依存が大きいことなどの、受け手側の問題

資料 1 庁内アンケート『自治体のリスクコミュニケーション』
に関する実態等調査 集計結果

1 アンケートの概要

(1) 調査の目的・内容

「自治体のリスクコミュニケーション」研究の一環として、県の機関が取り扱うリスク情報の提供及び情報交流の実情と課題を把握するため、本県の所属の事業担当者に対し調査を行った。

(2) 調査対象機関

本庁各室課（知事部局及び企業庁）及びその主要な出先機関（類似業務を扱う出先機関が複数ある場合、規模の大きい所属を選定）のうち、下記のいずれかに該当する56機関(*)を調査対象として抽出した。

ア 1989（平成11）年度中に、「県のたより」に記事を掲載して、県民に対しリスク情報を提供した機関 … 20機関（本編表3-2-1、p.54）

イ 「職員録」の分課分掌から、県民の健康及び身体の安全に影響を与える可能性がある事業や計画を扱っている可能性のある機関 … 51機関（本編表3-2-2、p.58）

*アとイでは重複があるので、合計は一致しない。

(3) 調査実施方法

上記(2)の調査対象機関に対し調査票を送付した。

(4) 調査実施時期

調査票送付	平成12年7月下旬
調査票回収	同年8月下旬
分析	同年9月～10月

(5) アンケート票回収結果

	回答のあった機関	事業本数
調査1	22機関	38事業
調査2	13機関	20事業

なお、該当事業はあったものの、調査に協力が得られなかった機関が1カ所あった。

2 結果の概要

(1) 調査1 県民に対するリスク情報の提供について

ア 対象とした事業（リスク情報）

本編表3-2-1(p.54)のとおり

イ 実施方法等（「県のたより」以外に利用した媒体等）

		（件）
項	目	実施数
a	自治体広報誌等公共機関の公報	19
b	記者発表	18
c	資料・パンフレット作成配布	30
d	ホームページ（メールによる意見聴取も含む）	15
e	新聞広告	5
f	テレビ・ラジオ	11
g	講習会・説明会	15
h	講演会・シンポジウム・対話集会	9
i	訓練	6
j	イベント等での展示	9
k	個別訪問	2
l	意識調査	2
m	相談窓口設置	11
n	関連団体等への事業委託	2
o	懇談会・協議会の設置	4
p	その他（具体的に）	13

・「p その他」に記入された主なものとしては、「ポスター掲示」、「FAXによる情報提供」、「テレホンサービス」、「民間集会への講師派遣」、「市町村への情報提供・相談窓口設置要請」、「関係機関・市町村・関係団体等への周知」、「街頭等での普及啓発物品配布」、「広報車（警報車）の巡回」、「警報設備（電光掲示板・スピーカー）の設置」、「見学者受け入れ」等があげられた。

ウ 受け手に配慮した情報提供

項	目	（件）		
		行った	行わなかつた	わからない・無回答
<第1段階 必要な情報の提供>				
ア	受け手が望んでいる情報の把握	31	5	1
イ	情報を必要とする県民に行き届くよう実施	34	1	2
ウ	行政の都合が良い方向に導かず、正確な情報を提供	37	0	0
<第2段階 相手方に配慮した情報の提供>				
エ	受け手の属性の多様性に配慮して実施	34	2	1
オ	明確で分かりやすい内容や表現方法の工夫	36	0	1
カ	適切な時期を選んで実施	35	0	2
キ	情報提供の実施方法（媒体・方法等）の適切な選択	36	0	1
<第3段階 意見交換を通じた相互理解の促進>				
ク	受け手の関心や意見を聞く努力	33	2	2
ケ	親身に話を聞き、迅速に対応	33	2	2

「行わなかった」理由

- （ア関係）国の実態調査に基づき情報提供を行ったため。
- （ア関係）個々の問題については、出先機関で相談を受け付けることで対応しているため。
- （イ関係）市町村への補助事業のため当該市町村において実施。
- （エ関係）施設設置者を対象として啓発を行ったが、内容的に年齢等の属性に左右されるもの

ではないため。

(ク関係)パンフレットの目的が危険防止を喚起することを目的としており、相談窓口等を設置する必要がなかったため。

(ケ関係)苦情・相談等がなかったため。

エ 課題(自由記入形式)

ア 記入のあった事業数 17事業

イ 内容(例)

- ・ 広範囲に情報提供するためにはホームページ等の開設により、より効果が得られる。
- ・ 相談窓口の開設は、予算の関係で年間15日に限られているが、期間外にも相談に持ち込まれる。
- ・ 危険性・有害性を伝える上で、情報の量と分かりやすさのバランスが難しい。
- ・ 本事業については、町内会役員会や個別対応により施設の安全対策を中心とした説明を行い、不安感の払拭に努めているが、完全な払拭は困難な状況である。現在の科学技術ではリスクに対する100%の安全を確保できない中、正確なリスク情報を提供するという提供者の論理ではなく、提供したリスク情報が本当に正確な情報として受けとめてもらえるかという受け手側の心理に配慮する必要があるのではないかと考えている。
- ・ 県民が事故について自身の問題と捉えるよう認識を持つことが重要であると考えている。
- ・ 地球環境問題を伝える場合に、県民が個人に係わるリスクと捉えにくく情報提供しても見逃される可能性が高い。県民に「リスク情報」と捉えてもらい、アクションにつながるような提供方法の工夫が必要。
- ・ リスク情報自体も重要ではあるが、対応策を社会的にどのように推進していくか、インセンティブの設定や普及啓発によって、個人や事業者が防止に取り組むようにしていくことが大切である。
- ・ 土砂災害を受ける可能性のある地域が点在し数も多いため、そこに住む住民への情報提供が困難である。本県では土砂災害が少ないことから住民の意識が薄く、住民側に情報の受け入れ先がない。
- ・ 県民へのリスク情報として有害性・危険性を伝える必要があるが、児童・生徒への学校教育が徹底されていないこと、及び教育する側の人材育成が不十分である。
- ・ 会議のテーマの選定に際しては地域団体等との連絡会議の場でその年に話題になった事例の中から討論して決めている。テーマによっては事業者及び行政の協力が得られない場合があり、苦慮するケースもある。
- ・ 苦情・相談を受ける際には、県民の不安・不満ができるだけ軽くなるような対応に努めているが、県民の最も知りたい情報については県でも情報が得られず県民が満足する回答を提供できないという課題がある。
- ・ 県民への情報提供は、事故と無縁と思っている人には馬耳東風だし、家族を事故で失った人には一つ一つの事実が大きなインパクトを持つ。不特定多数を相手に発する情報は、客観性・正確性を基準とするしかないと考える。

(2) 県民等とのリスク情報に関する意見交換会等について

ア 県民との意見交換が行われた説明会等

本編表3 - 2 - 3 (p.59)のとおり

イ 説明会等の実施方法

項 目	(件)	
	開催周知	結果周知
a 自治体広報誌等公共機関の公報	8	0
b 記者発表	5	1
c ポスター・ビラ作成配布	5	1
d ホームページ	3	1
e 新聞広告	2	0
f テレビ・ラジオ	0	0
g 行政の関連団体を通じた情報提供	7	1
h 自治会等を通じた情報提供	7	2
i 関係者への通知	12	4
j 法令等で定められた手続き	1	1
k その他の媒体・手法	2	2
l 特に行わなかった	0	11

「k その他の媒体・手法」に記入されたものとしては、次の通り。

- ・「開催周知」については、「FAXによる情報提供」、「NGOへのダイレクトメール」があげられた。
- ・「結果周知」については、「県政情報センターへの配架」、「出席した自治会長等から住民に周知」、「事業報告書への講演内容掲載」があげられた。

ウ 受け手に配慮した意見交換等

項 目	(件)		
	行った	行わなかった	わからない・無回答
< 第1段階 必要な情報の提供 >			
ア 対象者への十分な開催周知	20	0	0
イ 提供資料の事前調整	19	0	1
ウ 出席職員の役割分担の調整	20	0	0
エ 事前の説明資料・進行手順のチェック	19	0	1
< 第2段階 相手方に配慮した情報の提供 >			
オ 分かりやすい説明資料の準備	17	0	3
カ 想定質問の用意	14	5	1
キ 到達点の事前調整	16	0	4
ク リラックスした雰囲気作り	15	1	4
ケ 参加者からの十分な発言	15	2	2
コ 主催者側の説明だけで終わらない運営	12	4	4
< 第3段階 意見交換を通じた相互理解の促進 >			
サ 県民の不安な気持ちを受け止める姿勢	14	0	6
シ 参加者の関心・意見への理解	19	0	1
ス 参加者が県の政策・見解を理解	15	0	5
セ 事前に設定した到達点の達成	18	0	2
ソ 次回の開催の告知	7	0	7

「行わなかった」理由

- (才関係) 公聴会は、条例上公述人の意見を聴くのみで、双方向のやりとりはない。
- (力関係) 説明者が内容に精通していたため。
- (同) 想定が難しい。
- (ク関係) 参加者から計画を疑問視する立場で多くの質問が出された。
- (ケ関係) 発言希望者数が多く、結果的に発言できない人が出た。
- (同) 質問が相次ぎ、終了時間も延長したが、会場の都合もあり、全ての質問が出尽くすまでには至らなかった。
- (同) 内容が専門的で、分かりやすい資料は用意したが、活発な意見交換までには至らなかった。
- (ソ関係) 住民の意見要望が幅広いケースが多いため、回答・資料作成において開催日を設定できない。

エ 課題

項目	回答数
(件)	
<開催方法等について>	
a 参加者が集まりやすい会場の確保	10
b 参加者が集まりやすい曜日・時間帯の開催	14
c 十分な討議時間の確保	5
<内容について>	
d 参加者の関心のある議題の選定	2
e 参加者の興味を引き出すプログラムや進行方法	3
f 参加者の考えや態度の変化に結びつくプログラムや進行方法	7
g 分かりやすい資料の作成	11
h 分かりやすい説明ができる講師の確保	4
i 討議の進行が上手な司会者の確保	2
<対象者・参加者について>	
j 積極的に発言する参加者を増やす	2
k 一方的要求や対立から建設的な討議への転換	5
l 報道関係者の参加促進	3
m 重要な関係者の参加促進	5
n 不参加者への結果の周知	5

「その他」

- ・参加者の多様性に応じた多彩な場づくり
- ・専門的な情報を住民の立場で翻訳できる人材(NGO、専門家)の出席
- ・説明会は法の規定に基づき実施されるので、説明内容や開催時期等は法を遵守して実施すべきであるが、住民に理解を得るための重要な場であることから、開催場所選定・周知方法・説明や質疑については住民の立場に立った柔軟な姿勢で臨み、住民と行政との信頼関係を高める場として効果的に運営していく必要があると考える。

3 成功事例の提供

調査対象事業のうち、県民に対する情報提供を通じて県民の不安の除去に成功したと考えられる事例（調査1関係）及び、県民との意見交換等を通じ県民の不安の除去に成功したと考えられる事例（調査2関係）の提供を依頼したが、報告された事例はなかった。

4 その他のリスク情報及び課題等

調査票に記載したほか、回答者がリスク情報として重要であると感じているもの及びその課題について記載を依頼したところ、次の点について記載があった。

法定の指針等に基づく地域保健対策、感染症の予防の推進に関すること（衛生部）

悪質商法による消費者被害の未然防止、このほか消費者の関心が強い課題（例、ダイオキシン、電磁波、安全な食品など）（消費生活センター）

資料 2 関係団体等ヒアリング概要

（「自治体のリスクコミュニケーション」に関する関係団体等ヒアリング調査結果の概要について

1 調査の目的

- (1) 自治体の取り扱うリスク情報に関する実態及び課題の把握
- (2) 市民と自治体とのコミュニケーションギャップの把握
- (3) 今後の効果的な情報交流のための行政への期待・要望の把握

2 調査方法

研究チーム員が団体等の関係者と直接面談し、ヒアリングを行う方法で実施した。

3 調査対象団体等

県のリスク情報に関心を持つ団体等（消費者団体、経営者団体、生協、NGO等）

7 団体（9人）

4 調査時期

平成12年9月～平成13年1月

5 主な調査項目

- (1) 環境・健康・安全に係るリスク情報について
 - ・ 関心のあるリスク情報
 - ・ 自治体が提供するリスク情報について
 - ・ 照会等に対する自治体の対応について
- (2) 環境リスク、特に化学物質のリスク情報について
 - ・ 関心のあることから
 - ・ 自治体が提供するリスク情報について
 - ・ 照会等に対する自治体の対応について
- (3) 本県のリスクマネジメント能力（リスクを減らしていこうとする姿勢）について
- (4) 今後自治体に望むこと

6 ヒアリング内容

次ページ以降のとおり。

（なお、団体等から了解が得られた範囲内で掲載した。）

団体等ヒアリング概要

NPO法人 神奈川県消費者の会連絡会

代表幹事 村田恵美子氏、前代表 今井澄江氏

1 環境・健康・安全に関するリスク情報について

関心のあるリスク情報

最近、食品への異物混入や自動車の欠陥等の報道が続いていることもあり、企業のリスク管理に関心を持っている。

企業は、リスクについてどのように考えているのか。クレームや被害に対する対応の悪さ、問題を隠す体質等が、被害を大きくしている。

マスコミの中にも、記事の誤りを指摘しても何の反応もない企業があり、危機管理意識が欠落していると感じている。

ただし、騒ぎすぎの感も否めない。食品への異物混入では、何でも回収という対応がとられたが、本当に全部回収が必要なのか。最初のコミュニケーションが悪いと、歯車がうまく回らなくなり、このような事態になってしまう。もう少し冷静な対応が必要である。

また、消費者としては、情報があってもどこまでが真実なのか判断ができないのも問題である。間違っている情報も結構あり、企業も全部の情報を出さないなど、完璧に知ることができない状況の中で判断せざるを得ない。

自治体が提供するリスク情報について

行政の出す安全宣言について、どこどこを見て、どのように判断して宣言したのかが全くわからない。A社の乳製品による集団食中毒事件では、一旦安全宣言がなされた後にそれが覆されたことがあったが、この一件でISOやHACCPが信頼できなくなった。

情報提供については、見る側が見たいと思うようになっていないと見てもらえない。

県の刊行物については、出していること自体がほとんど知られていない。行政センターなどの配布先について、本当に活用されているのかどうかを調査し、見直していく必要があるのではないか。

「県のたより」については、紙面の制約もあり内容が薄くなるのはやむを得ないと思うが、ホームページで詳細な情報を必ず提供する等、フォローをすべきである。

不特定多数を対象とする情報提供という点では、ホームページを充実すべきであり、即時性を持たせてほしい。新聞発表の後、数日してから新聞発表と同じ情報がホームページに出るのでは、意味がない。

県のホームページは、非常に見づらい。最初の見出しが部局別なので、何が載っているかわからず、知りたい情報の担当課がどこの部局かを知らないのとどっぴりつかない。双方向で意見交換ができるページもない。

庁内で分かりやすいホームページのコンクールをするなど、競い合って改善していくとよいのではないか。

2 環境リスク、特に化学物質のリスク情報について

自治体が提供するリスク情報について

(1) リスク情報の提供は全般的に足りない

情報は、常々あると冷静になれる。必ずしもいつも見ているわけではないが、情報があるということ自体が安心につながる。事故が起きてからいきなり情報が出るとパニックになる。事故の場合は、状況をホームページ等で追えるとよい。

情報提供についての職員の対応がセクションによって違ってもよいのではないか。例えば、環境ホルモンの疑われる物質について、衛生部では立場上「ADI (Acceptable Daily Intake : 一日摂取許容量) ではこうなっている」としか言えなくても、(消費者の味方であって欲しい) 消費生活課では「妊娠時や乳幼児はやめた方がよい」と言って欲しい。

(2) 未知のリスクに関して

第1に、未知のリスクに関しては、多様な意見があることを県民に知らせてほしい。県自身の意見表明ができなくても、どういう意見があり、今どのように検討中なのかということを出してほしい。また、安全性が灰色のものについては、弱者は遠ざける方がよいというような情報発信をしてほしい。

例えば、遺伝子組換え食品等では、県は「国の対応を見ないと何もいえない」という対応になりがちだが、現時点では県の方針を出せなくても、最新の動向や情報を県民に知らせるとともに、県民の不安がどこにあるかを把握し、国へ伝えていってほしい。

第2に、極論ではなく大多数の層向けに、使い方に関する情報を提供してほしい。

例えば県消連では、ラップの使用に対する考え方についてアンケートをし、最も多い「使わない方がよいとはわかっているが、ついつい使ってしまう」層を対象に、「冷凍には良いが、電子レンジでは使わない方がよい」などの情報提供をすることにした。

第3に、リスクの問題は、実際に被害が出るまでは、行政はなかなか取り上げてくれない。被害が出る前に予防するという観点も重要ではないか。

リスクの危険性を承知して本人が受容するならよいが、知らないのは問題なので、その部分の情報提供は行政でやってほしい。

(3) 化学物質 (P R T R) について

消費者は、化学物質の使用を減らそうという意識があまりないので、意識啓発と情報提供がさらに必要である。

県の「かながわの環境」のホームページの化学物質情報は、大変わかりやすい。

非点源 (家庭や自動車からの排出量等を環境庁が推計する) に関する情報を出してほしい。また、身近にある化学物質のより安全な使い方を知りたい。

照会等に対する自治体の対応について

B社でダイオキシン流出事故が起きたとき、新聞情報では不安だったので、県消連として集会を開催し、県 (大気水質課) に依頼して説明に来てもらったが、杓子定規な説明で、資料・データともすでに発表されているものばかりで、不安の解消には繋がらなかった。

B社が地元の町内会代表を対象に開催した説明会 (県も同席している) で話があったはずの、企業側の対策と県の今後のチェック体制の話や、説明会に出席した住民に十分に理解されなかった点とそれに対する県の対応方針などを聞くことができれば、もう大丈夫だなと安心できるが、そういう話は全くなかった。

消費者としては、B社だけの問題ではなく、今後お互いにどうすればよいのかを企業、住民、行政で話し合いたいのに、そのような機会がない。

一般論として、説明会でデータを示されても住民はわからない。住民にとっては、客観的なデータより感情的なものの方が大きいので、データだけ示されても納得できないことが多い。感情を満足させる手段が乏しいように思う。

安心するためには、1回やって終わりではなく、その後こうなっているという情報を継続的に出してもらえると安心する。

また、分かりやすいものにするためには、リスクコメンターが必要。今は、住民の立場で分かりやすく説明してくれる人がいない。

3 本県のリスクマネジメント能力（リスクを減らしていこうとする姿勢）について

県の研究チームでこうした課題を取り上げることがよい。大事なものは、まとめたものをどう生かしていくかである。

4 今後自治体に望むこと

(1) 双方向の意見交換について

計画策定などの場面で県へ意見を伝えているが、自分の提案がどうなるのかが見えない。すぐには応えられなくても、いつまでにどこがどの程度まで対応していくか等、コメントがあるとよい。

県民討論会は、参加者がいつも同じという印象で、討論会の開催すら知らない人の方が多い。質問への回答も通り一遍であり、形式的に聞いているという印象を受ける。

アセスの公聴会や建設計画の説明会等では、なぜ必要なのか、なぜそうしたいのかという材料の提供が少ない。作るという方針が先に決まっているからかもしれないが...

ものを言わない県民がほとんどなので、県主導になるのはやむを得ないと思うが、なぜ必要なのか、なぜそうしたいのかについて、丁寧に情報提供をすべきである。

討論会や説明会では、話が上手で人間性が信用できる人がコメンターとして必要である。コメンターの出身は行政・企業は問わない。本来は、NPOから出るのがよいのだろうが、現状ではまだ難しい。そのようなNPOを育成すべきである。

(2) 県職員の対応等について

県の方から県民へ出向くことが大事である。相談者が現場に出かけていくことも必要ではないか。

トータルで物事を考える職員が少ないのではないかと感じている。一口にリスクといっても様々な要因や側面が絡んでいるので、担当している部署の仕事の面からだけでなく、広い視点や市民感覚を持って情報提供をしていくべきである。

また、県民は、安全だという情報ばかりだと不安になるので、見解の異なる意見両論を提供してほしい。特に、相談対応の場面では、県民は不安だから相談するので、簡単に安全だと否定されてしまうと余計不安が増す。「現時点では県の考えはこうだが、この部分について専門家からは別の意見もある」というような説明があるとよい。

県民との情報交流の場面では、まず聞くという姿勢が必要。県民は、7～8割思ったことを言えば、聞いてもらえたという安心感を持てる。

(3) 市町村との連携について

自分が最初にどこに問い合わせるだろうかと考えると、県ではなく、身近な市町村ではないかと思う。県が情報を把握し、市町村に伝え、方向を刷り合わせたり、役割分担をして市町村が窓口で対応できるようにお願いしておくことも必要ではないか。

環境学習リーダー 田口 汎 氏、上野 和雄 氏

1 環境・健康・安全に係るリスク情報について

関心のあるリスク情報と、主に情報を収集している媒体

主に化学物質のリスク情報、P R T R制度に関心を持っている（ほかに医薬品、原子力）
情報源としては、企業、国内・外のN P O、国際機関や海外行政機関のホームページ、説明会等資料、環境専門雑誌など。このほか、市民運動のリーダー格の人達同士でネットワークを作り、メールのやりとりを中心にして情報収集をしている。

自治体が提供するリスク情報について

研究機関の報告書やホームページ、説明会等の資料、自治体担当者に直接接するなどの方法により情報を入手している。

提供方法よりも、内容に不安、不満を感じる人が多い。

行政機関主催の会合では、担当や権限の範囲内の情報だけで真実に反しており、不満を感じる。本来的には、行政の提供すべき情報は、客観的な研究結果や、規制に関する制限等に限って有用だと考えている。それ以外に行政情報が効果を持ち、また、市民にとって真に必要なものは、市民団体と共同して情報提供をする場合であろう（これは次世代への課題である）。

県が行う一般的な情報提供では、欲しいと思う情報は入手できない。「県のたより」は、情報量が少なく雑多に並んでいるので、ほとんど利用価値がない。県からの情報も、上記のメールのやりとりの中で収集している。

また、県のホームページは、情報量が少なすぎる。情報には、「編集が必要なもの」と「そのまま提供すべきもの」の二種類がある。情報量が多いほど良いとは言えないが、ホームページの作り方（情報の編集の仕方）が良いと、情報への信頼性は必ず高くなるはずである。例えば、東京都のホームページのように、討論会や審議会の速記録の公開は有意義である。

情報提供では、「どこに情報が存在するか」をはっきり示し、少なくとも入手の意欲がある人に探しやすいよう工夫すべきである。市民の側に関心がないと、必要な情報も見逃してしまう。

化学物質に関する自治体のリスク情報の提供について

化学物質のリスクを論じる前に、ハザード評価を急ぐことが重要である。その前にセンセーショナルにリスク問題が扱われるようでは、企業の情報の出し惜しみにつながる。

市民一人一人が自分なりの尺度で考えられる土壌づくりが必要で、そのためには、情報の量もさることながら、質的にもできるだけ各層のニーズに応じた提供を考慮すべきである。市民向けの化学物質の基礎的な情報の開示や教育が不足しており、このままでは、市民、行政、企業のパートナーシップ作りに支障が出る。市民が一番知りたい情報は、「化学物質が何に使われているか」という用途についてであり、このニーズをおさえて情報提供する必要がある。

P R T R報告書に掲載されているM S D Sには、情報がなく空欄になっている物質がかなりある。このように情報に粗密があると、市民の目には情報源の信頼性は低下して映る。行政の提供する情報には、極力ムラがないように配慮しなければならない。

また、情報提供の平等性に気を配ることも重要で、市民より先にマスコミに情報が流れると、市民の間には不満が広がる。これでは、情報の発信源である自治体への信頼が損なわれてしまう。

県が行う化学物質の説明会などでは、内容が理解できる参加者が何人いるか疑問である。リスク情報の提供では、興味を持っていない人をどうするかが一番の問題点である。多人数を集めた説明会ではなく、参加人数を絞り意見交換を行うなど、双方向のコミュニケーションを取り入れた場が必要である。

化学物質に関するコミュニケーションの場では、化学物質について誰にでも理解できるようにやさしく説明することが重要である。リスクとは何かを理解している人は少ないので、これを基礎から順を追って説明していくことが、時間はかかるが大切である。

照会等に対する自治体の対応について

一般的に自治体は丁寧な対応をするようになったと感じている。しかし、工場環境汚染情報など、自治体に情報を求めても問題なしとして開示に消極的なことがある。このように自治体が独自にデータを持っていないものについては、どうしても企業の情報に頼らざるを得ない。今後のP R T R制度の運用に際しても不安を感じる。

2 本県のリスクマネジメント能力（リスクを減らしていこうとする姿勢）について

ハザード評価を学会又は業界に委ねざるを得ない以上、その管理、運営に自治体はどう対処できるのか。法的根拠がない現在、行政的な責任を十分に果たすのは困難だろう。

企業、行政の責任として、市民の安全を一義的に図ることが重要だが、今はそうになっていない。政治が方向性を示さないことが最も責められるべきだが、その意味で、市民によってリスクコミュニケーションが行われるべきである。情報開示は一元化すべきで、命令権者が大臣、県知事が法定事務受託者であるというP R T R法には、欠陥がある。

3 今後自治体に望むこと

P R T Rは、ダイオキシンなど特定の化学物質のリスク問題とは異なり特殊性があるので、市民・企業・行政の三者が一堂に会する「場」を作って情報の共有を行い、共通の認識を醸成していくことが必要である。このような「場づくり」は、自治体が率先して行うべきである。

三者の関係では、適正な役割と力関係の均衡を保つことが難しい。平成10年度に環境政策課が行った化学物質パートナーシップセミナーの際には、学会、業界主導は揺るがなかった。また、市民団体は、自分達の主張はしても、建設的な態度とはいえなかった。

市民も行政や企業と同等の立場で共通認識を構築していくためには、まず、市民の中にリーダーを養成していく必要がある。リーダーには、専門家の難しい話をわかりやすく翻訳する役割が求められる。広範な市民に知識を普及するには、リーダーのネットワークが活用されれば効率的である。

市民セクターには、「市民運動を具体的に動かしていく人」と「それを支える知識を有する人」の二種類の人材が必要である。

企業OBなど、高度な知識を有している人は市民の中にも多く存在する。これらの人達が市民を引っ張る立場に立ってくると良いのだが、なかなか市民運動に参加してくれない。

自治体のあり方については、現場を持ち、市民が直接情報を求める市町村に専門知識を有する人材が必要である。市町村に専門性がなければ、市民の不安を解消する十分な回答はできず、リスクの発生源の問題も見逃してしまう。県の職員には、専門性ではなくコーディネート能力を求める。

団体等ヒアリング概要

都市防災研究会 事務局長 大間知 倫 氏

1 環境・健康・安全に関するリスク情報について

関心のあるリスク情報と、主に情報を収集している媒体

地震防災が主体であるが、玄倉川水難事故、原子力施設や核物質輸送中の事故や災害への対応、火山噴火なども含めて、より幅広く日本社会の危機管理体系について関心を持っている。

情報源としては、内閣危機管理センターや関係自治体の面識ある担当者から、科学雑誌、科学技術庁発行の月刊誌、地震学会の広報誌等から情報を得ている。

県関係では、県のたより、県政情報センターにあるアポイドマップ、地域防災計画等を利用する。インターネットのホームページはあまり利用していない。

「県のたより」は、中には短かすぎると思う記事もあるが、頼りにしている。

活断層の説明会にも出席したことがあり、参考にはなった。

自治体が提供するリスク情報について

住民の無関心の問題はあるが、自治体から住民に浸透するように提供されていない。

防災についていえば、行政の自治会を通じた情報提供、市町による備蓄等の準備がされているが、地域の人々には十分認知されておらず、実態として機能していない。

自治会は前例踏襲で行事をしがちなので、防災訓練がマンネリ化している。いざという時に情報が何分で各戸に伝わるかという訓練なども必要ではないか。

私が関係している「ひざり自主防災懇談会」は、地域の人々に現状を知ってもらうことが必要と考え、平成7年に全国初の自主防災の仕組みとして発足させたものである。

また、最近富士山の噴火が東海地震と連動して起きる可能性が報道されているが、県の現在の地域防災計画では想定されていないので、最新情報を収集して一般向けに広報してほしい。

照会等に対する自治体の対応について

防災拠点ニュースを送付したり、地域での新しい訓練の試みに行政職員にも参加してもらったりと、市民側から情報を伝えるようにしている。

その部門に着任して日の浅い職員に質問をすると、なかなか返事がこない。

面識ある職員に直接言えば伝わることは直接、広く実現して欲しいことは「知事への手紙」や「市長への手紙」を出している。知事、市長への手紙は、論点がはぐらかされたような回答が返ってくることが多い。

2 環境リスク、特に化学物質のリスク情報について

関心のあることがらと、主に情報を収集している媒体

環境中に放出されたダイオキシンの問題、特に次の世代への影響について興味を持っている。

自治体が提供するリスク情報について

ダイオキシンに関する記者発表資料を一度もらいにいったことがあるが、一般の人々にはよく

伝わっていないと思う。例えば、今仮にダイオキシンの排出をやめたとして、何年経ったら人体への影響がないレベルになるのか。未解明ならば、公的研究機関には研究を進めて欲しい。

自治体には、安全とわかったことから発表をして欲しい。また、継続的に調査し、データを毎年発表して欲しい。

市民に、直接情報が伝えられる方法があると良いかもしれない。

例えば、江戸時代の町民は、高札が読めない店子のために大家さんが全員に説明をして歩いたため、情報がよく行き渡っていたと言われる。戦時中には、隣組の班長が人々に説明をして歩くための「国民防空図譜」があった。現在なら、自治会館へ巡回して見てもらえるビデオがあればよいかもしれない。

住民の安全を守るための団体としては、自治会だけに頼るのではなく、その問題に長く関わって詳しい市民団体とも手を組んでいくことが必要であろう。

3 本県のリスクマネジメント能力（リスクを減らしていこうとする姿勢）について

様々な問題について、行政の調査研究への着手が遅く、問題化してから対応している（例えばダイオキシンなど）。

対応について結論が出ていないものについても、将来影響が出るか分からないという含みを持たせて情報を伝えて欲しい。

4 今後自治体に望むこと

インターネットは、いずれ普及するだろうが、現状ではそれほど普及していないので、それを前提に情報を継続的に出して欲しい。

制約はあって難しいかもしれないが、市民一人一人に情報を伝達する方法を検討して欲しい。

また、「県のたより」についても、いつも単発の記事ではなく、連載し、継続的に読んでいると全体がわかるような記事があっても良い。

県で出している出版物の情報も、分かると良い。

1 環境リスク、特に化学物質のリスク情報について

関心のあるリスク情報と、主に情報を収集している媒体

当プラザは環境情報センターであるので、市民の問題関心のある、あらゆる相談が寄せられる。今、問い合わせが多いものは、産業廃棄物処理に伴う有害物質の発生、食料需給の将来予測、核廃棄物処分方式の将来予測、温室効果ガス排出に伴う気候変動と自然災害の増加、工業原料としての化学物質の環境への排出と人体・生態系への影響などである。

問題意識のベースには、事業者の情報隠匿体質への不信感、行政の規制や倫理観への不信感、専門家への不信感、産官学の癒着への疑念などがあると感じている。

情報源としては、次のようなものを利用しているが、それぞれ問題があってリスク情報を効率的に取れる形になっていない。

国連等の国際機関のもの。問題は、英語が基本で、政治的・専門的な内容のために、一般人にはアクセス・理解ができないこと。

国内行政機関のもの。問題は、全国民に開かれておらず、的確に欲しい情報を集められないこと。3300の自治体という地域の横割りど、所轄省庁による縦割りの壁がある。

NGOの報告書など。問題は、どの程度専門性があるか判断できないこと、情報発信力が弱く多くの方がアクセスできないこと。

Webサイトは、世界中の情報にアクセスできるという意味で画期的である。問題は、確実性・信憑性の差が大きいこと、検索エンジンにかかってくるホームページが大量すぎてその中から自分にとって意味のあるものを探すのが難しいこと。

マスコミは、一般の市民の最初の情報源でもある。問題は、真偽のほどが確認できない、取材源の偏りや情報操作の可能性がある、人々が情報を鵜呑みにするなど。

口コミは、一般の市民の情報源として無視できない。問い合わせのパターンとして、情報不足 風評 情報錯綜 問い合わせというケースが多い。

ゼロリスクはあり得ないので、企業 行政によるコントロールではなく、情報を開示した上でのリスクマネジメントシステムを国家全体で作るべきである。地域レベル・課題毎に様々なステイクホルダー（利害関係者）が協働でリスクマネジメントをするシステムが必要である。

自治体が提供するリスク情報について

自治体のリスク情報については、ほとんど送られてきたことがなく、こちらから確実に取ることもできない。必要性に目覚めた人が問い合わせるしか手がないように思う。

説明会等への参加経験としては、環境計画課のパートナーシップセミナーの第1・第2回に参加したが、非常に重要でおもしろい経験をした。今まで話をしなかった市民・企業・行政が顔を合わせて率直に意見交換できる場を、行政が用意したことに意義がある。今後もこのような場の継続は必要であり、共同で問題を解決する枠組みに発展することを期待する。今後の発展方向としては、シナリオワークショップのような、課題解決型の方向に向かわざるを得ないだろう。取

るべき方策、目標が見えていないと難しいのではないか。

自治体のリスク情報について不安や不満に思っていることとしては、受け手に対する配慮、分かりやすく解説する仕組みがない。Webや紙で提供しても、コミュニケーションに発展していかない。内容も、専門家でなければ理解できない。市民に不信感があることを前提に考えるならば、市民が分からない言葉に拒絶反応を示すのは当たり前のことである。

情報の厳密性は必要である。しかし、行政・企業が一人一人の市民と時間をかけて話すことは、大切なことではあるが、時間・労力がかかり、非効率である。

解決策としては、行政・企業と市民の間に立ち、コミュニケーションを作る、「ブリッジセクター」としてのNPO・市民団体を通す枠組みを作ると良いのではないかと考えている。

成功例としては、愛知万博についてのラウンドテーブル（検討会議）の例がある。その一方で、住民参加の枠組みを作ったものの、住民が議論をせず、良い方向に進まなかった例もある。利害を代表でき（代表者としての正当性）、考えることのできる（当事者能力）人から意見を聴くことができるように基準を作って参加者選びをすることは、難しいが重要である。例えば、公募は、一見民主的のようだが、実は問題がある。

どのようにキーパーソンを選んでいくか、それぞれのケース・現場で考えていくしかない。

また、ブリッジセクターは、自然と育ってくるものであり、行政が育ててはいけない。今出てきている団体を阻害しないことも大切である。行政とNPOのトラブルパターンをあげておく。

対立...一つのことで衝突すると、他の場面で話し合えない。

競合...民間でうまくいっている事業を行政がまねると、民間が成り立たなくなることがある。

下請け化...地域割り、縦割りの問題。お金をもらうことで、行政の論理に縛られていく。

流れている時間の違い...補助金などに見られる年度の制約や報告書作成義務。

インターネットによる情報も広がってきているが、デジタルデバイド（情報アクセス能力の格差）をどう埋めるかという問題がある。

照会等に対する自治体の対応について

問い合わせをして、管轄外の地域であることを理由に、相手にしてもらえなかったことがある。また、自治体職員の専門的な知識に不安を感じたことがある（本県というより、全国的な印象）。

3 本県のリスクマネジメント能力（リスクを減らしていこうとする姿勢）について

東京都では自動車の排気ガス対策について正面から都民の意見を聴く場を設けた。単なるパフォーマンスとも見えるが、神奈川県ではそれさえできていないのも事実である。

県民と直接語り合うという姿勢を示し、様々な利害関係者が意見をぶつけ合って、そこからリスク管理のあり方を探るという強い方向性を持つべきであろう。

4 今後自治体に望むこと

(1) リスクコミュニケーションの意義について

リスクコミュニケーションについては、メリット・デメリットに関する情報を積極的に公開して市民・事業者・行政との間で共通理解・教育を進め、リスクと利益のバランスの上でリスク削減を図るということと理解している。情報開示のためには、企業・行政のインセンティブが重要

である。

リスクのコントロールの手法としては、次のような段階で発展してきていると考える。

< 対決 > 規制・広報チャンネルの整っていない段階

リスク管理のあり方として、直接交渉と対決しかなかった。

< 規制 > 公害など、原因が明らかなものに対する権力による介入の段階

市民から見ると、問題が報道される度にきちんと規制がされているか心配になる。

< 誘導（インセンティブ） >

自主規制、税率軽減、補助金、ノーカーデーなど、自発性を引き出す方法。

規制力はゆるいが、利害関係が複雑な化学物質等の場合は、あまりうまくいかない。

< パートナーシップ >

までの手法ではコントロールできないリスクに有用。

情報開示 改善策 評価というマネジメントの一環として、リスクコミュニケーションの仕組みを作る。

ボランティア活動・NPOへの関心の高まり、情報開示圧力の高まり、共働・連携の気運の高まりなどが、その背景にある。

(2) 市民参加の促進について

現在のリスク問題は複雑であり、行政の縦割り・ヒエラルキーの構造では対応が難しくなっている。合理的に低減していくためには、市民に力を持たせ、科学的な知見を比較考量するプロセスへの参加を促進していくのが流れである。今後行政に求められることとして、次の2点をあげる。

NGOの役割の認知、連携、意思決定過程へのNGOの参加促進

行政・企業の開示した情報を分かりやすく伝えたり、利害調整できるブリッジセクターとしては、今のところNGOしか考えられない（他にできそうなセクターがない）。

直接民主主義の強化

例えば、住民投票が地方自治で積極的に位置づけられ、投票結果に実質的に自治体が拘束されるケースが出てきており、今後も増えるかもしれない。

もう一つの動きとして、農林水産省が遺伝子組み替え作物の研究について、コンセンサス会議の手法を採用し、市民と専門家との間の議論の場を作っている。

1 環境・健康・安全に係るリスク情報について

関心のあるリスク情報

生協としてかかわっているリスクはきわめて広いが、組合員の関心が高く生活の基本にかかわることから、化学物質と、食品の安全・安心に関するリスクに強い関心がある。

「情報提供」の問題は特に重視している。今日の消費生活をめぐるリスクの特徴は、環境ホルモンや遺伝子組み替え食品のように、見えにくく、微量でも重大な被害が生ずるものが多いことである。こうした中で消費者が安全に暮らすためには、消費者の権利（「安全な食品を求める権利」、「食品に関する情報を知る」、「参加の権利」、「選択の権利」など）を明らかにして、社会全体をその視点から整備することが必要である。

食品の安全性については、以前は発ガン性を問題視して「食品添加物はダメ」という考え方があったが、時代が移り変わり、予見できない危険性の問題も出てきているので、これからは、食品添加物についてはリスクアナリシスの考え方（注1）で対応し、より科学的な知見をもって接近すべきだと考えるようになってきている。情報源については、自治体の提供する情報媒体から情報を得るというより、生協陣営の中の情報源（日本生協連など）から主として得ている。

自治体が提供するリスク情報について

専門家ではない市民は、専門的な事柄をそのまま伝えたと、知りたい事柄を十分知ることができないという「不満」が生じ、それが「不安」につながるということがある。

そこで、自治体側は、常に「分かりやすい情報提供」を考えなければならないし、そういった説明義務があると認識する必要がある。ただ、「分かりやすい」というのは専門的な言葉を避けて、易しいが不正確な言葉に置き換えるということではない。科学的な説明も正確に伝えた上で、例えば例示を多く設ける、統計情報を引用するなどの手段を工夫して、専門的な事柄を正しく伝える努力を惜しまないことだと思う。

照会等に対する自治体の対応について

与えられた情報で判断するのではなく、自ら動くことで学習するのが良いと考えているので、疑問を持ったときに直接行動して情報を得るようにしている。要求した時、欲しい人に情報が出る状態が常にできているのが良い。情報があることを知らせることは必要だが、垂れ流しでは情報がないのと同じことである。

現時点では、科学的知見について、最先端の事項については、行政の各機関からタイムリーに提供されているとはいえない。

最大の問題点として、「知りたい」という意欲を持って、行政機関のどこにどのような情報が

（注1）コープかながわでは、リスク分析（リスクアナリシス）は、「リスク評価（リスクアセスメント）、リスク管理（リスクマネジメント）、リスク情報交換（リスクコミュニケーション）からなっている」としている。

あるのかが不明確で、市民にとって行政機関の情報提供体制が分かりにくくなっている。市民は、問い合わせをたらい回しにされてなかなか反応が返ってこない経験をすると、自分からは行動を起こさなくなる。

抽象的な表現になるが、行政がリスクコミュニケーションをしたいという意思が市民に伝われば、市民も自ら行動を起こして情報を取りに行くようになると思う。

生協組織での経験から言えば、組織は縦割りでも、横の連携が定期的に行き通えばカバーできるのではないかと。

情報収集力の強化と、適切な提供方法、問い合わせに対する適切な情報公開を望む。

2 環境リスク、特に化学物質のリスク情報について

自治体が提供するリスク情報について

P R T Rについては、藤沢市でのパイロット事業と、ワークショップに2回参加した経験がある。ワークショップでは、今までの消費者運動が「何でもダメ」という態度だったことから、企業の方は情報を出すのにとまどいがあるという印象を持った。また、環境や食の安全の話は、消費者も企業も利害が一致していることなので、行動していくことで合意を得られるようにしたいと感じた。

A社のダイオキシン流出事故が話題になったときに、企業が何を作り、何を排出しているかという情報を地域・行政が共有していれば、事故があっても大事にならず、企業も日頃から緊張感を持って事業を行えるのではないかと思った。

3 本県のリスクマネジメント能力（リスクを減らしていこうとする姿勢）について

行政機関には、リスクに関するアセスメント、マネジメント、コミュニケーションのうち主としてリスクマネジメントについて役割を期待している。リスクコミュニケーションは、こうした点を充実させた上で初めて成り立つものである。

行政には、決まりごとを整備していく役割を期待している（例：食品安全衛生）。

県の消費生活に関するリスクマネジメントについては、消費生活センターの統合廃止や、商品テスト室の廃止等、取組みのレベルを引き下げているとしか考えられない。

また、食品衛生法の改正運動（注2）の勉強のために県の衛生研究所を訪問したが、検査数が食品流通量に比べて絶対的に不足しており、また、人員不足だと感じた。

（注2）日本生協連の食品衛生法改正運動「食の安全を確保するキャンペーン」(<http://www.coop-toren.or.jp/safefood>)では、EU委員会食品安全白書で示された食品安全行政におけるリスクコミュニケーションの考え方を日本の食品安全行政にも反映させるため、次の6点の請願を行っている。

「食品の安全性の確保」を目的としたしくみづくりを
みんなにわかる・消費者も参画できる食品安全行政を
もっと「選ぶための表示」が充実するような仕組みに
「例外」になっている「天然添加物」も規制の対象に
農薬・動物用医薬品について「食品への残留」の観点から規制の強化を
問題が起こる前から対応を準備すること、日常的な食品のチェックを強めること

4 今後自治体に望むこと

企業・行政には、分かりやすい情報提供を求める。消費者には、情報を理解し、正しいかどうか検証をしていく義務がある。成熟社会に向けて、両者が高度化を求められている。

県民に分かりやすく、満足のいく情報提供が大事だが、個々の職員がリスクコミュニケーションをするという意識を強く持つことが大切なことである。

生協等の中間組織が進めるリスクコミュニケーションを行政が関与して育てるという考え方は必要ない。組合員の学習会に、企業・行政職員が積極的に説明に来てくれればよい。

生協の組合員以外の一般の方には、情報が実際には行き届かないまでも視野に入れて動くという姿勢で、行政が責任を持ってリスクコミュニケーションを進めるのがよい。

<参考> コープかながわのリスクコミュニケーション

コープかながわでは、「わかりやすい情報提供」と「組合員との合意」を基本として、食品の供給を進めている。

わかりやすい情報提供とは、客観的な安全性に関する情報はもちろんのこと、それがどういった経過で決められたかという、過程やプロセスに関する情報も含めて、組合員に対して開示していくことだと考えている。そのため、コープかながわでは、組合員に対する情報公開のルールを定めた。これは生協で扱う商品情報のほか、組織・経営上の情報も含めて全面的な開示を原則として行っている。

組合員との合意とは、情報の開示を前提に、組合員の自己決定に最終的には委ねるという考え方である。

生協で扱う商品は、独自の安全基準を定めて（商品安全基準）、それに合致したものだけを店舗で取り扱うことになるが、その基準について、疑問が生じたり新たな危険情報が発生したときなどは、組合員との徹底的な議論を行い、基準の見直しについて合意形成を図る。100万人の組合員組織としてのコープかながわとしては、これは手間のかかることだが、長年の歴史の中で培ってきた欠かせない原則と考えている。

また、こうした基準に合致した商品であっても、店舗では、その商品の内容や成分、毒性の表示などを徹底して行い、最終的には、その商品を買う組合員の自己決定に委ねるということも、組合員との合意の一つだと考えている。

学習と合意形成の場としては、行政区単位の委員会、地域単位の委員会、地域単位の一般組合員の「つどい」の3段階がある。地域単位の委員会まで話を下ろすのが一般的であるが、問題によってどの段階まで話を下ろすか決める。

コープかながわでは、運動の歴史から、組合員の「つどい」を大切にしている。

説明者としては、一般の組合員の学習会では勉強した組合員（注3）が話し、専門性を要求する学習会ではバイヤーと呼ぶ生協の商品担当の職員や、大学の先生を招いている。

最近の取組み事例として、アスパルテームという人工甘味料を含んだ食品の取り扱いについて、科学的な情報と、今までの運動の中でなぜ認めてこなかったかについて、地区ごとの「つどい」でお知らせするなど、半年以上かけて組合員の声を聞き、組合員が成分表示を手にとって選べる

（注3）「カレッジ講師」と呼ぶ育成制度があり、食と健康、環境、福祉等について、委員会経験者や問題に興味がある組合員が集まり、勉強会を行っている。

店舗販売でのみ取り扱うことにした（共同購入では商品リストに成分表示まで記載していないので、取り扱っていない）。

ダイオキシンについては、マスコミなどで騒がれる以前の1984年頃から、包装材について対応を進めており、できるものからダイオキシンを発生しにくい素材に切り換えを進めている。組合員に対するパンフレットも作成しているが、生協として取っている対応の説明、ダイオキシンがどういうものか組合員に学習してもらうための情報、生活の中で出さないためにはどうしたらよいかという情報を掲載している。

マスコミの扱いで右往左往することのないよう、例えば所沢ダイオキシン事件の時も商品の産地を表示し、情報に過敏な反応をしないように呼びかける掲示をするなど、現実的・冷静な対応を心がけている。

団体等ヒアリング概要

(社)神奈川県経営者協会 事務局長 高井一雄 氏

1 環境・健康・安全に係るリスク情報について

関心のあるリスク情報

当協会がメインテーマとしている環境問題（ISO、PRT法¹の成立、産業廃棄物問題など）及び防災問題（阪神淡路大震災による防災体制の見直し、三宅島火山噴火など緊張の高まり）にかかわるリスク情報に関心を持っており、会員各企業に対してアンケート調査を実施するなど意識啓発に努めている。

リスク管理という面では、ISO認証取得等のレッテル²だけで安心するのではなく、住民監査や公聴会を企業が主催するなど、多様な方法でリスク対応を進めていく必要がある。

本県の企業は、本社が東京で本県に工場があるという場合が多く、現地での広報対応が不十分という面があるので留意が必要である。

地域の会員企業数社が協同で、地元説明会のようなものを開催している例もある。ただし、参加者の人選がやや形式的だったり、一部の参加者の特異な質問に振り回されるなど不十分な点も多い。日本では、企業側も住民側もコミュニケーションに慣れていないということがあり、共に育てていくという姿勢が必要である。

また、中小企業では自力でリスクコミュニケーションを行う余力はなく、コスト的に見合う大企業しか進められないという問題がある。

自治体が提供するリスク情報について

当協会が経済団体であることから、県といろいろなつながりがあり、審議会、懇談会の資料や、意見聴取の際の事前資料という形で、十分な情報を得ている。県の良い面は、事前に計画案について意見を求めてくる点である（特に、環境農政部は良い）。

県のたよりその他の媒体による県民向けの情報提供は、県庁という大きな組織の持つ情報発信量全体を考えると十分なものとは言えない。ただし、紙面や情報量を多くすれば良くなるというものでもなく、むしろ、県民と行政との間の橋渡しをする中間の組織や人材を育てることが必要なのではないかと考える。

照会等に対する自治体の対応について

情報公開制度を使って1人の県民が大量の請求をすると、コスト負担と対応に多くのエネルギーが使われ、職員は他の業務ができなくなるということがある。このような請求に対しては別の対応が考えられないか。

2 本県のリスクマネジメント能力（リスクを減らしていこうとする姿勢）について

いろいろな問題点があると考えている。

県職員の執務体制・担当については、3年周期で担当者が変わるので、専門家集団という点では心許ない。

スペシャリストとジェネラリストをどう配置するかは役所・民間に共通の問題だが、県の場合

は、本庁の調整部門にはジェネラリストを、現場の病院や保健所などにはスペシャリストをという配置が必要である。

仕事の進め方では、会議資料作りやデスクワークに力を入れすぎて、外部との連絡や業務の迅速性等は後追いしている。迅速性や効率性を重視して仕事を進めるべきである。

縦割りの弊害も大きい。県と政令市・市町村との役割分担が不明確であったり、無駄な部分がある点も改善した方がよい。例えば、2年前の東京湾タンカー重油漏れ事故の時に、県・市・消防・海上保安庁が別々に問い合わせがあり、企業の担当者は同じ対応を何回もしなければならないということがあったが、こうした無駄な対応を強いる役所の体制は改善すべきである。

また、災害時における自衛隊との連携は大丈夫か。

マスコミとの対応の仕方も整理すべきである。有珠山の噴火の際に、マスコミ各社が役所内に入ってきて、役所は通常業務に支障を来したということがあった。取材に対する規制も、必要な時には行うという態度が必要である。

3 今後自治体に望むこと

リスクコミュニケーションのためには、県と県民の間を取り持つ地域の団体や個人の育成が必要である。こうした団体や個人が育っていないのが日本の現状である。

県も、すべてを自力でやろうとするのではなく、こうした団体や個人を通じてリスクコミュニケーションを効率的に行う方がよい。

こうした団体や個人は、それぞれの行政分野ごとに最も適切な形で育成していくという方法が採られることになる。

行政への届け出事務の簡素化も望まれる。国と地方自治体とでだぶっていたり、県と市町村とで様式が不統一だったりする。当協会でも、過去に企業の実態を調べ、簡素化と効率化を迫ったこともある。

団体等ヒアリング概要

バルディーズ研究会 角田 季美枝氏

1 環境・健康・安全に関するリスク情報について

主に情報を収集している媒体

まず、電話で問い合わせる。その他の媒体としては、県のたより、パンフレット、自治体関係雑誌、県発表の新聞記事などを利用している。

自治体が提供するリスク情報について

地震等のアボイドマップや医薬品等の副作用情報は有益である。

ただし、他県でのダイオキシン問題への対応を見ていると、安全宣言を出すタイミングやそのデータの出し方など、本当に県民の不安を解消し、行動に変化をもたらしているか疑問である。

照会等に対する自治体の対応について

情報提供で不満に思っていることは、次の点である。

- ・県がどのような情報を持っており、また、どの部局にあるのかが分からない。
- ・内部資料なので提供できないと言われたことがある。
- ・情報公開条例が使いにくい。例えば、企業情報等の公開に当たって、企業に確認をとり了解が得られないと公開してくれない。県独自の判断基準（運用指針）があってもよいのでは。

2 環境リスク、特に化学物質のリスク情報について

自治体が提供するリスク情報について

(1) P R T Rについて

県は、せっかくある宝物（情報・データ）をうまく活用（提供）していない。

P R T Rは、リスクを低減して望ましい環境像を実現するツールの一つであり、既に県が持っている化学物質等のデータをうまく提供するべきである。

県民としては、提供されたデータが具体的に何を意味しているのか、何のリスクがあるのかを知りたいと考えている。

環境リスクとそのデータをうまく結びつけて知らせることができれば、一般家庭においても、環境保全のために協力が必要なことや、その方法も理解できるのではないだろうか。

また、環境対策への県民ニーズを把握していく手法として、恒常的なチャンネル、日常的なホットラインを設けるといった考えがほしい。例えば、「化学物質リスク学習月（週）間」を設けて集中的に普及啓発を試みるのも一手法であろう。

まず、県の広報物やホームページがどの程度読まれ、理解されているかなど、今までの情報提供方法を改めて点検してみてほしい。県のホームページは、見たいところまで行き着くのに大変で検索しにくいと聞いている。

また、県民が情報を理解するために、化学的な基礎知識に関する情報の提供にも工夫が必要である。子供向けの情報提供も課題であり、化学物質に興味を持たせる学校教育も必要であろう。

(2) 企業とのパートナーシップについて

ISO14001では、環境に関する最新情報の取得と従業員への周知が求められており、行政との情報等のギブ・アンド・テイクは、企業にもメリットがある。

環境学習リーダーと自発的に環境報告書を出している企業との意見交換の場を県が仲介役となって設けると、他企業にも参考となり良いのではないかと。

また、企業が自らネガティブ情報を出すと、信頼が得られる。企業情報を公開するパイロット企業を推奨する制度を設けるとよい。

(3) 自治体職員の情報提供のあり方について

自治体職員の情報提供は、「行政官とはこうあるべきだ」というモラルが強すぎるように思う。つまり、正しさ、正確性を追求し、かつ、公平性にとらわれすぎている。県民は、行政の言うことが正しいとは思っていない。押しつけがましいと感じることもある。

受け手が求めている、ツボにはまった、相手の立場に立った情報提供ができていない。県民が知りたいのは専門的な科学の知識ではない。安心できればよいのである。

また、不確実性がある分らないことについては「分らない」と伝え、その上で想定できる範囲内で方針を示してほしい。

これらの点については、リスクに関する心理学の成果を参考にするとよいのではないかと。

行政だけでは解決出来ないのだから、問題を内に抱え込まずに市民との意見交換等のプロセスをオープンにし、一緒に行動してもらえ県民を増やしていくべきである。環境リスクで言えば、「あなたも環境保全の主演」と、市民に関わりを持ってもらうべきである。

3 本県のリスクマネジメント能力（リスクを減らしていこうとする姿勢）について

県職員のリスクマネジメント意識の向上のためには、まず、自分の部局が抱えている問題・リスクを洗い出し（職員自身のリスク認知）、優先順位をつけて実施状況の確認をし、長期・中期・短期の計画を立ててみることである。このような過程から派生するものがリスクコミュニケーションであろう。ISO14001を取得し実践するのも、この一手法である。

4 今後自治体に望むこと

県民は、潜在的には県の役割に期待している。期待が大きいほど、県の動きが鈍い時には無力感も大きい。県が表に出なくとも、市町村が市民からの質問に応えられるようバックアップしたり、国と市町村との間に立ってコーディネートする等の役割も、県に期待されることである。

5 その他（リスクコミュニケーション導入への助言）

リスクコミュニケーションで大切なのは、プロセスを経て信頼性が向上することであり、「落としどころ」を必要としない。

実際に役を決めてロールプレイングをやってみると課題等が見えてくる。記録を取り、さらに見ている人からもコメントしてもらおうとよい。「落としどころ」を求める上司にも、ロールプレイングをやってみる（または見せる）とよいかもしれない。

メディア対応の訓練もやってみると、県の姿勢の伝え方の手法を探ることができるのではないかと。

リスクコミュニケーションの7つの基本原則 (Seven Cardinal Rules of Risk Communication)

(米環境保護庁 / 全文訳)

リスクコミュニケーションを成功させるための簡易な処方箋は存在しない。しかし、最近、リスクに関するディベートについて学び、これに参加した経験を持つ人々は、そこに7つの基本ルールがあることを皆認めている。これらのルールは、公的あるいは私的なセクターに等しく当てはめられるべきものである。

そのルールの多くはあらためて言及するまでもないことであるものの、実際問題として多くの場合、そのルールは軽視されがちである。したがって、これらのルールに関する理解を深めるには、“なぜ、いつもルールが守られないのか？”を考えることが有効である。

1 地域の住民を正当なパートナーとして受け入れ、連携すること

民主主義国家において、リスクコミュニケーションの基本的な原則とは、“市民や地域社会は、その生活、財産、その他価値のあるものに悪影響を及ぼすことを見極める場に参加する権利を有する。”ということである。

《ガイドライン》

- ・重要な決定を下す前に、リスクコミュニケーションの対象となる地域の住民に対して敬意を示すとともに、早い段階から地域社会と連携し、それによって得られた成果（これまでの経過やその結果）に表裏がないことを強調すること。
- ・リスクコミュニケーションのテーマに関心を持ち、または利害関係を有するすべての関係者との連携を図ること。
- ・リスクコミュニケーションの主催者が行政の場合には、自分たちがその地域の住民のために仕事をしている、ということをいかなる場合にも忘れてはならない。
- ・主催者が行政担当者以外であっても、住民は必ず説明責任を求めてくることを認識して行動しなければならない。

《留意点》

- ・民主主義国家におけるリスクコミュニケーションのゴールとは、“リスク・コミュニケーションのテーマに関連があり、関心を持ち、理性的で思慮深く、その問題を協同して解決しようとする心を持った知識の豊かな（情報を持った）住民を育てること”であって、単に住民に対して関連情報や対処法を伝達する（周知、広報する）ことではない。

2 注意深く計画を立案し、その成果（プロセス）を評価すること

リスクコミュニケーションは、その実行計画を注意深く立案した場合にのみ成功する。

《ガイドライン》

- ・はじめに、リスクコミュニケーションの明確な目標を持つこと。目標とは、例えば、“住民に情報を提供し、行動を起こすための動機を与え、非常時の対応について考えさせ、リスクコミュニケーションのテーマとなっている問題の結論を導くこと”である。
- ・現在持っているリスクについての情報と、そのリスクに関連するメリットとデメリットについて評価すること。
- ・対象とする住民をグループ分けすること。

- ・そのうちの特徴的なグループに対して、重点的にコミュニケーションを行うこと。
- ・プレゼンテーションに長け、（主催者と地域住民との）相互関係をうまく調整できる進行役をたてること。
- ・スタッフ（技術スタッフを含む）のコミュニケーション技術を訓練すること。
- ・可能であれば、リスクメッセージの有効性を事前にテスト（チェック）すること。
- ・リスクコミュニケーションのプロセスを注意深く評価して、その誤りを見つけること。

〈留意点〉

- ・“普遍的な住民”というものはどこにも存在しない。現実には存在するのは、それぞれ独自の関心を持ち、必要性を認識し、考えて優先順位をつけ、行動を起こして組織を作る、“多種多様な住民”である。
- ・リスクコミュニケーションの最終到達点、対象者、メディアが異なれば、求められるリスクコミュニケーション戦略も異なる。

3 明確な利害関係のある地域住民の声をよく聞くこと

まず、リスクコミュニケーションの対象者である住民の声を十分に聞かないと、住民もこちらのいうことを聞こうとしてくれない。コミュニケーションとは、相互通行の活動である。

〈ガイドライン〉

- ・住民が何を知らうとし、リスクについて何を望んでいるのか、勝手に憶測しないこと。
- ・住民が何を考えているのかを見いだすことに十分時間をかけること。このとき、インタビュー、対象の絞り込み、実地調査などの手法を有効に活用する。
- ・リスクコミュニケーションのテーマに利害関係を持つすべての人々の声を聞くこと。
- ・住民がどのような考えを持つ人たちであるかを十分に見極め、住民の中に身を置き、同じ立場に立って考えること。
- ・住民のありのままの感情を認めること。
- ・主催者が、住民の言うことを理解し、住民側の利害関係を自分の身に置き換えて問題を処理しようとしていることをアピールすること。
- ・リスク・コミュニケーションの根底には“裏に潜んでいる（顕在化していない）問題点”が存在していることがあり、必ずしも個別の問題にはなじまない一般的な見解、様々な政治的・経済的圧力などが問題をより複雑にする可能性があることを認識すること。

〈留意点〉

- ・住民は、統計的な死亡率などのリスクアセスメントに関する定量的なデータより、人の信頼性、信憑性、資質、統制力、公平性、思いやり、同情などに関心を抱くものである。

4 正直、素直、オープンであること

リスク関連情報のコミュニケーションにおいては、信頼性・信憑性が最も貴重な資産となる。

〈ガイドライン〉

- ・主催者が住民から信頼されるに足る者であることを明言（信用証明）すること。しかし、自分たちが住民から信頼されているかどうかを直接たずねたり、それを期待しないこと。
- ・住民から聞かれたことについて、その答えを知らなかったり、答えに確信が持てない場合には、隠さずにあるままを言うこと。その場合、あとで必ず正確な回答をすること。
- ・誤りを素直に認めること。
- ・できるだけ早く、リスクに関する情報をオープンにすること。このとき、データの信頼性（確実性）に関する制限（条件）についても強調しておくこと。

- ・リスクを過小評価したり、過大評価しないこと。十分に注意を払ってリスクの推定を行うこと。リスクの推定に疑問がある場合には、できるだけ多くの関連情報を収集すること。住民からの信頼を得るには、情報量は少なくてはいけない。情報量が少ないと、情報隠しを疑われることになる。
- ・データの不確実性、データの有効性や欠点について議論すること。このとき、他の確かな情報源によって確認された情報を参照する。
- ・推定しうる最悪のケースについて確認を行うこと。さらに、適切に見積もられたリスク範囲について十分な説明を行うこと。

〈留意点〉

- ・住民から信頼されることは容易ではない。一旦信頼を失うと、再びそれを獲得するのはほとんど不可能である。

5 他の信頼できる組織や人材と協調、協同すること

信頼できる他者と連携を図ることは、リスク関連情報の伝達についてたいへん大きなメリットとなる。

〈ガイドライン〉

- ・組織の内外を問わず、リスクコミュニケーションについて協議、検討する時間を設けること。
- ・他の組織と連携する体制をつくるには多くの時間と労力を必要とするが、焦らず慎重に努力と物資を傾注して、関係構築に努めること。
- ・他の組織との関係構築に際して、信頼できる権威ある仲介者を有効に活用すること。
- ・リスクについて最も的確に答えることのできる人を選定するにあたり、他者からの助言を求めること。
- ・このようにして協同体制を執ることのできた他の信頼できる組織や人材（例えば、大学の研究者、地域の行政担当者など）とともに、事前にコミュニケーションをテスト（模擬実施）すること。

〈留意点〉

- ・他の信頼できる情報源を有効に活用すれば、住民との対立や否定をほとんど招くことなく、リスク・コミュニケーションを円滑に進めることが可能となる。

6 メディアの要望に応えること

メディアは、最も重要なリスク関連情報の伝達者である。メディアは、“問題点を設定し、それに対する結論を出す”という行為に関して批評を加える役割を担っている。

〈ガイドライン〉

- ・リポーターに近づき、（心を）開くこと。
- ・メディアの締め切りを尊重すること。
- ・それぞれのメディアの形態、要求に合わせてリスク情報を提供すること（例えば、グラフィックス、テレビ受けするビジュアル的な資料など）。
- ・複雑なリスクの問題点に関するバックグラウンドの資料をあらかじめ準備し、提供を行うこと。
- ・メディアに対してリスクコミュニケーションの話の展開をフォロー・アップする場合には、中立的な視点で（好意的にあるいは批判的に）躊躇せずに行い、その正当性をアピールすること。
- ・特定の編集者やリポーターと長期的な信頼関係を築くよう努力すること。

〈留意点〉

- ・メディアは、しばしばリスクの学術的な意味より政治的な見解を知りたがり、複雑な事象を単純化したがり、安全であることより危険であることに対して興味を示すものが多い。

7 相手に対していたわりの気持ちをもって、明瞭に話すこと

技術的なことばや専門用語は、プロフェッショナルであるとともに、その事象を端的に表現する言葉として有用である。しかし、多くの場合、これらの言葉を多用すると住民との有効なコミュニケーションの妨げになる。

〈ガイドライン〉

- ・やさしい、非技術的用語を使用すること。
- ・話し言葉や服装など、リスクコミュニケーションの中身以外のことについても常に注意を払うこと。
- ・個人レベルのコミュニケーションにおいては、はっきりとした具体的イメージを持ってはなしをすること。
- ・学術的なリスクデータが生きてくるような例や逸話を活用すること。
- ・死、傷害、疾病に関して話をするときは、現実離れした表現、単純化しすぎた表現、無感覚な表現は避けること。
- ・住民が表す様々な感情 不安、恐れ、怒り、憤り、無力感など を受け入れ、それに対して応答すること。
- ・主催者が提示したリスクの評価結果に対する住民の考えや行動の特徴 例えば、住民が自発的な行動を起こす可能性、提示した情報に対する住民の理解度、不安の程度とその原因の所在（自然由来のもの、人工的なもの）、住民が潜在的に抱く利益感・公平感・破滅感等の状況、など を読みとり、それに対して応答すること。
- ・全体的な視野でリスクを評価するために、リスクの比較を行うこと。ただし、住民が重要と考える特徴を無視したリスク比較を行ってはならない。
- ・常に、現在とられている行動や既に行われた行為に関する検討を含めて議論すること。
- ・参加者に対して、“何ができないのか”をはっきりと話すこと。実施可能なことだけを約束すること。そして、約束したことは、必ず実行すること。

〈留意点〉

- ・リスク情報は、どんなに丁寧に説明しても、それに満足しない住民が必ず存在する。
- ・リスクは悲惨な疾病、傷害、死を招くことを十分に認識し、その情報を住民に対して伝達する努力を惜しんではならない。
- ・住民が対象としているリスクに対して十分に興味を示したならば、たとえ同意が得られなかったとしても、複雑なリスク情報を十分に理解する力を備えているはずである。

リスクコミュニケーションマニュアル（案）

関係各室課が行うリスクコミュニケーションの基本的な進め方について解説します。所管するリスク事象の特徴やリスクとの関わりに応じて、現状に即した形で適宜マニュアルを作成し、適切なリスクコミュニケーションを進めるよう努めてください。

1 日常業務での推進が求められる事項

リスクコミュニケーションを円滑に進めるためには、日ごろから、次の基本的事項を確認、整理しておくことが重要です。

(1) 各所属が扱うリスク事象を整理し、必要な情報の収集に努める（p.34参照）

各所属が所管するリスクについて、リスク事象を理解し、リスクコミュニケーションの必要性を確認し、リスクに関連する情報の収集、整理を行っておきます。

(2) リスク事象の性格を理解する（p.34参照）

リスクへの対処が、個人の選択に関するものか、また、社会的な選択に関するもので、合意が必要なものかなどというリスク事象の性格により、リスク回避行動などリスクへの対処を求め対象が変わってきます。両方の場面が存在することもありますので、それぞれの場面ごとに検討し、対象者の選定や目標を検討する際の参考とします。

(3) 所属の立場を理解する（p.47参照）

リスクに対してそれぞれの所属がどのような立場で関わっているか理解します。リスクへの関わりは、事業実施者、仲介者、地域の管理者などそれぞれ関わり方が異なります。複数の立場の場合もありますので、それぞれの場面ごとに検討し、対象者の選定や目標を検討する際の参考とします。

(4) 県民のリスク認知の特徴を理解する（p.16,36参照）

リスク情報の受け手である県民のリスクに対する認識や経験、知識などにより、リスクに対する反応が異なります。この特徴を理解することにより、効果的なリスクメッセージ作成などに反映させていきます。

(5) 職員の技術向上を図る（p.37参照）

リスクコミュニケーションを円滑に進めるためには、リスク担当職員が適切なリスクコミュニケーション技術を身につけることが求められます。日ごろからリスクコミュニケーションを意識して、技術習得に努めるようにします。

2 実施手順の解説と必要な作業

(1) リスク情報の収集、整理、蓄積

各室課が所管するリスクに応じて、必要なリスク情報の収集、整理、蓄積に努めます。取り扱うリスクについて、次のような情報を整理しておく効果的です。

法令による規定、制約、課題等の整理、理解に役立つ情報

関係機関や担当部署が所有する情報

リスクに関して、県民、関係団体からの相談や意見などに関する情報

リスク削減対策に関する情報（成功例、失敗例など）

(2) リスクの解析と評価

(1)で収集、整理、蓄積した情報に基づき、リスクの解析、評価を総合的に行います。評価は、次のような事項について行いますが、取り扱うリスクに応じて、各所属で必要と考えられる事項を適宜補足することとします。

国、県、その他の機関が行った解析・評価データ等との比較

専門家の意見や国際的な見解との比較、整理

民間企業、企業団体、NGO等の見解との比較、整理

県の関連各室課の見解との比較、整理

リスク削減対策

(3) 県民の関心の把握と分析

リスクについて県民がどのようなことに関心を持っているかにより、提供内容などが変わってきます。関係するリスクに関心を持っている県民の意見を日ごろから収集し、整理しておきます。必要に応じて意識調査なども行い、整理、蓄積しておく役に立ちます。

また、日ごろから、地域で活動している団体や個人に対して情報の「橋渡し役」（ブリッジセクター）となっている人や組織を把握し、情報収集や連携を図っておくことも効果的です。

(4) リスクコミュニケーションの企画

ア 初めに検討、実施が必要なこと

リスク情報の受け手となる対象者を検討します。

リスクコミュニケーションの目標を決めます。

提供手法を検討します。

受け手と共有する情報（提供しなければならない情報）を検討します。

イ リスクメッセージの作成（情報提供）

広報誌などでリスク情報を提供する場合は、リスクメッセージとしてリスクの特性に関する情報やマネジメントに関する情報などを盛り込みます。その際には、リスク伝達の目的を明確にすることや分かりやすい表現方法などを工夫し、受け手の注意や関心を引きつけることが大切です。

<留意する点>

受け手のリスク認知の特徴などに配慮し、受け手の求めている情報を的確に提供する。提供できる情報は、積極的に公開する。提供できない情報があれば、理由、説明を用意しておく。

情報量が多すぎたり少なすぎたりすると正しく情報が伝わらない恐れがあるので、情報の量に留意する。

提供する情報の信頼性や多面性を十分に検討する。

リスクメッセージは、明確で平易な言葉を使い他の類似リスクとの比較を行うなど分かりやすい内容とする。

リスクメッセージの内容について、専門家によるチェックやリスク関係者等から意見を聞く。

リスクメッセージに関係する資料を準備し、関連する質問と回答を準備する。

提供後の窓口を明確にし、問い合わせなどに適切に対応する。

ウ リスクに関する会合の実施（意見交換）

説明会等を開催してリスク情報を提供する場合は、開催目的を明確にして、その目的を達成するよう会合を進めるということを基本にします。また、説明者は、相手の立場に立って、分かりやすい説明を行うよう心がけ、質問に対しても丁寧に対応します。

<場の設定に際して留意する点>

説明会等の開催主旨や達成する目標などについて、事前に検討する。

開催時期は、リスク情報を提供するのに適切な時期とする。

説明会は、参加者の意見を謙虚に聞き、リスクへの対応方法等について話し合える場とする。

地域で信頼されている人などアドバイザーとなってくれる人に開催主旨を伝え、方法、司会者、参加者、案内方法等を相談する。

説明会等への参加者は、相互に意思を伝え合える規模の人数とする。

参加者が特別の地域や団体に偏らないようにする。

行政側からの出席者は、リスクに関係する所属はできるだけ網羅するよう留意する。

利害関係により、要望が異なる対象者がいるときは、別々に場の設定を行う。

公正な立場の専門家に可能な限り出席してもらう。

<説明会の進行に際して留意する点>

司会者は、説明会の開催主旨などをよく理解した人で公正な立場の人を選任する。

関連する質問に対する回答を準備する。

情報源の信頼性と情報内容の限界や不確実性について、できるだけ科学的に説明する。

リスクへの対応について、できることはその実現の時期と責任者を明確にし、できないときや分からないときは理由を説明し、代替策や情報収集に努める姿勢を示す。

強く自己の見解を主張したり、行政を非難する人、基礎的な事項が分からない人に対しても丁寧に説明する。

エ 実施前のチェック

開催前には、複数の職員で開催前の確認を行います。参考として、主なチェック事項を別紙 1 に示しましたので、各室課で必要な項目を抽出又は追加してチェックリストを作成して実施前に確認します。

(5) リスクコミュニケーションの評価、改善

リスクコミュニケーションの実施後は、実施結果の評価を行います。リスクコミュニケーション実施後にどのような変化があったか、結果としてよかったこと悪かったこと、また、今後改善した方がよい点などについて評価します。評価は、主催者側と参加者側の両方で行います。参考として主なチェック項目を別紙 2 - 1（主催者用）及び別紙 2 - 2（参加者用）に示しましたので、必要な事項を抽出してチェックリストを作成して評価します。

評価の結果、改善が必要となった事項については、期限を明確にし、適切に改善します。

リスクコミュニケーションは、情報の収集整理、県民のリスク認知の特徴や要望の把握、これらを踏まえた企画と実施、実施後の評価を行い、適切な改善と次回のリスクコミュニケーションへの反映という手順を繰り返すことにより、より充実したリスクコミュニケーションを目指していきます。

情報を提供する場合の評価チェックリスト

- 基礎情報の収集は十分にできているか。
- 関連法規に基づく課題などの分類、整理、理解等ができていますか。
- リスクの解析と評価はできているか。
- 関連部局との連携、調整はできているか。
- リスク情報を望んでいる対象者が正確に把握されているか。
- その対象者がどのような情報を望んでいるかが把握され、また、望む情報の提供ができていますか。
- 対象者のリスク認知の特徴などについて理解ができていますか。
- 提供する情報の量は、多すぎたり、少なすぎたりせずに適当な量か。
- 情報提供の時期や手段（手法）は適切か。
- 情報は、原則公開とするが、公開できない情報については、その理由を説明できるよう準備されているか。
- リスクメッセージは、国の方針等との整合が図られているか。
- リスクメッセージの内容について、関連部局と調整できているか。
- リスクメッセージは、リスク情報を求める人に求めに応じた内容で伝えているか。
- リスクメッセージについて、専門家などによるチェックを行ったか。
- リスクメッセージの内容は、リスクが科学的に説明されているか。
- リスクに対する対応（削減対策、効果の検証等）が準備されているか。
- 関連する資料が準備されているか。
- リスク情報提供後の啓発及び窓口対応などの準備ができていますか。
- 説明会等により提供する場合は、開催目的等の検討が行われ、かつ、明確になっているか。
- 説明会等の開催時期や開催場所が適切か。
- 説明会等への参加者は、特定の地域や団体、個人に偏っていないか。
- 説明会等への参加者は、相互に意思を伝えあえる規模の人数か。
- 説明会等への行政からの出席者は、必要な所属が出席しているか。
- 説明会の司会者は、役割を十分に果たすことができるものを選任しているか。
- アドバイザー等との調整ができていますか。
- 質問に対する回答を準備したか。

リスク情報に関する説明会等の開催結果チェックリスト（主催者用）

開催時期や開催場所は適当であったか。

行政以外の出席者は、対象や人数が適当であったか。

行政側の出席者は適当であったか。

関連部署との連絡、調整は十分であったか。

受け手が必要とする情報は全て公開できたか。

公開できない情報については、その理由を説明し、理解してもらえたか。

司会者は円滑に議事の進行ができたか。

強く自己の判断を主張したり、行政を非難する人、基礎的な事項が分からない人に対しても丁寧に対応することができたか。

リスク削減対策としてできることは、実現の時期も含め、明確に示したか。

参加者からの提案で、分からないことやできないことなどは、理由を明確に説明し、代替策や情報収集に努める姿勢を明確にすることができたか。

参加者からの質問に対して適切に答えられたか。

その場で答えられなかった質問に対して、質問者が納得する対応ができたか。

謙虚に話を聴き、対策方法等について話し合うことができたか。

参加者に説明会の開催目的や趣旨等を理解してもらえたか。

リスク情報を求める人の求めや関心に応じた内容を伝えることができたか。

リスクを分かりやすく伝えることができ、県の方針を理解してもらえたか。

リスクの存在や程度を理解（＝「リスク認知」）してもらえたか。

対象者（地域住民等）の不安を減らすことができたか。

多くの参加者から意見を聴くことができたか。

相互理解と信頼を深めるための問題点や改善方法を検討できたか。

説明会等の開催方法などについて、今後の改善が必要な事項はあるか。

（具体的に記述し、改善の時期や手法も明確にしておく。）

リスク情報に関する説明会等の開催結果チェックリスト（参加者用）

説明会等の開催時期や開催場所は、適切だったと思いますか。

開催の規模（参加人員）や対象者は適切だったと思いますか。

出席した行政の担当部署は適切であったと思いますか。

あなたが必要としている情報は、全て公開されていたと思いますか。

仮に公開されていない情報があった場合は、主催者側から公開できない理由の説明がありましたか。また、その説明に納得できましたか。

司会者は円滑に議事の進行ができたと思いますか。

説明者の説明は丁寧だったと思いますか。

主催者側から対策として示された事項については、実現の時期などの具体的なことが明確に示されましたか。

主催者側から、参加者からの質問や提案に対して、分からないことやできないことなどについての理由の説明がありましたか。また、代替策などが明確に示されましたか。

主催者側は、参加者の質問に対して適切に回答していましたか。

主催者側は、その場で答えられなかった質問については、適切に対応していましたか。また、その対応について、適切だと思いましたか。

主催者側は、謙虚に話を聞いたと思いますか。また、対策方法などについて、参加者全員で話し合うことができたと思いますか。

説明会の開催趣旨や趣旨等が理解できましたか。

あなたが必要とする情報は、全て知ることができましたか。

説明者の説明は分かりやすく、リスクを理解することができましたか。

自治体のリスクに対する方針について理解できましたか。

リスクに対するあなたの不安を減らすことができましたか。

説明会は、参加者から多くの意見が出されていましたか。

説明会により、相互理解と信頼を深めることができ、また、問題点や改善方法を検討できたと思いますか。

リスク回避行動をとる必要があるとされた場合、あなたはそのような行動をとりますか。

開催方法や開催内容を改善する点はあると思いますか。

（具体的に記述をお願いします。 ）

チ ム 員 名 簿

氏 名	所 属	備 考
杉原 英和	防災局防災消防課	
塩谷 映雄	防災局工業保安課	
中島美奈子	環境農政部環境計画課	
渡辺 一法	環境農政部大気水質課	チームリーダー
池貝 隆宏	環境科学センター	サブリーダー
甲斐 康文	衛生部薬務課	
菊間 一郎	自治総合研究センター	
今井 千晴	自治総合研究センター	

(2 0 0 1 年 3 月 3 1 日 現 在)