



「リスクコミュニケーションとは? (1)」

はじめに

前号では、産業廃棄物処理業特有のリスクについてみてきた。本号では、産業廃棄物処理業者にとって、もっとも大きな課題である産業廃棄物処分場のリスクについて地域住民とどのようにコミュニケーションをとっていくのか、いわゆる「リスクコミュニケーション」について、その概要を整理していく。処分場の操業をスムーズに行うためには、地域住民の理解を得て良好なコミュニティ関係を構築することが重要である。そのためには、事業者は産業廃棄物処分場のリスクを把握し、それを最小限化するためのリスクマネジメントを適切に行っていかなければならない。

処分場のリスクマネジメントがしっかり行われ、地域へのリスクが最小限化されていれば、特に「リスクコミュニケーション」という問題は発生しないかもしれない。しかし、現実には、リスクマネジメントに積極的に取り組んでいる事業者にとっても、住民とのコミュニケーションは大きな課題となっている。特に、処分場の新たな立地に関しては、どんなに優良な事業者であっても「リスクコミュニケーション」の問題を避けては通れないのが現状である。

事業者は、処分場のリスクマネジメントについて住民の理解を得る前に、まず「産業廃棄物処分場は危険である。」「産業廃棄物処理業者は信用ができない」といった悪いイメージに対応することから始めなければならない。こうしたイメージの問題が、住民の処分場リスクの認知にどのような影響を与えているのかを理解しなければ、事業者が適切なコミュニケーションを図ることは難しい。

本連載は、産業廃棄物処理業者に自社のリスクを正確に把握し、そのリスクマネジメントシステムを構築するとともに、住民など利害関係者と適切な「リスクコミュニケーション」を図るためのシステム構築を行ってもらうことを目的としている。適切な「リスクコミュニケーション」シス

テムを構築するためには、「リスクコミュニケーションとは何か?」「なぜ必要なのか?」「リスクコミュニケーションの要素はなにか?」「どのような手法があるのか?」といったことを整理する必要がある。そこで、本号では、「リスクコミュニケーション」の概要を整理し、次号ではより具体的な手法について整理していくこととする。

1. リスクコミュニケーションの定義

「リスクコミュニケーション」という言葉が、我が国でよく用いられるようになったのは比較的最近である。化学物質のリスクに関してダイオキシン問題や環境ホルモン問題が社会問題化したことに伴い、マスコミなどに「リスクコミュニケーション」という言葉が登場するようになってきた。

リスクコミュニケーションとは、施設などから発生する「リスク」について、利害関係者とコミュニケーションを図るプロセス全体をさしている。一般に用いられている定義は、米国国家調査諮問機関(National Research Council; 以下、NRC)の1989年の報告書*1の定義である。それは、「個人、集団、組織間でのリスクに関する情報および意見の相互交換プロセスである。(リスクに関する情報および意見には)リスクの特性に関するメッセージおよびリスクマネジメントのための法規制に対する反応やリスクメッセージに対する反応などリスクに関連する他のメッセージも含む」とされている。

NRCの報告書では、リスクコミュニケーションの成功は、利害関係者間の理解と信頼のレベルが向上したか否かで判断されるとされている。NRCの定義は、「リスクコミュニケーション」をコミュニケーションの内容や手法ではなく、プロセスそのものであるとしている点に大きな特徴がある(具体的イメージとしては、図1)。

相互の意見交換を通じて、誰もが納得するという合意形成が目的とされているのではなく、プロ

セスを経ることによって、十分な情報が利害関係者に提供され理解が十分になされ、相互の信頼関係が構築され、その信頼が向上することが目的とされている。こうした考え方は、一連の米国の社会的運動の流れの中、消費者の権利が拡大され、知る権利や意思決定に参加する権利が消費者の権利として認められることとなったことや現代社会において民主的手続の重要性が強く認識されてきていることが背景にある。

このように、「リスクコミュニケーション」が相互的な意見交換プロセスとして理解されるまでの変遷は、代表的分類によると、技術的なリスクメッセージ提供の段階（1975 - 1984）、説得のためのメッセージの工夫の段階（1985 - 1994）、そして対等な立場でコミュニケーションを図る段階（1995 - ）*2 を経て、現在の定義に到ると分類されている（図2）。我が国では、今まで説得のためのメッセージの工夫（より分かりやすくリスク情報を提供する）の段階にまで至ったか否かという状況であったが、ここにきて一気に次の段階を目指す方向に向かうこととなった。特に、1999年の「特定化学物質の環境への排出量の把握及び管理に関する法律（通称：P R T R法）」制定に関連し、事業者・行政がどのように化学物質のリスクに関してコミュニケーションを図っていくのかという問題が大きなテーマとして取り上げられるようになってきた。また、P R T R法制定に先駆け、日本化学会の中に化学物質リスクコミュニケーション手法検討委員会（委員長 浦野紘平横浜国立大学教授）が設置され、3年間のプロジェクトとして「行政・事業者・NGOのためのリスクコミュニケーションガイド（案）」の作成が行われてきた*3。こうした化学物質関連のリスクコミュニケーションの研究以外にも、社会心理学の分野でも「認知」「説得」に関連し「リスクコミュニケーション」の研究が進められており*4、日本リスク研究学会ではテーマとして「原子力発電所」「産業廃棄物処分場」「自然災害」など個別の事項に関連したリスクコミュニケーションが取り上げられてきた。

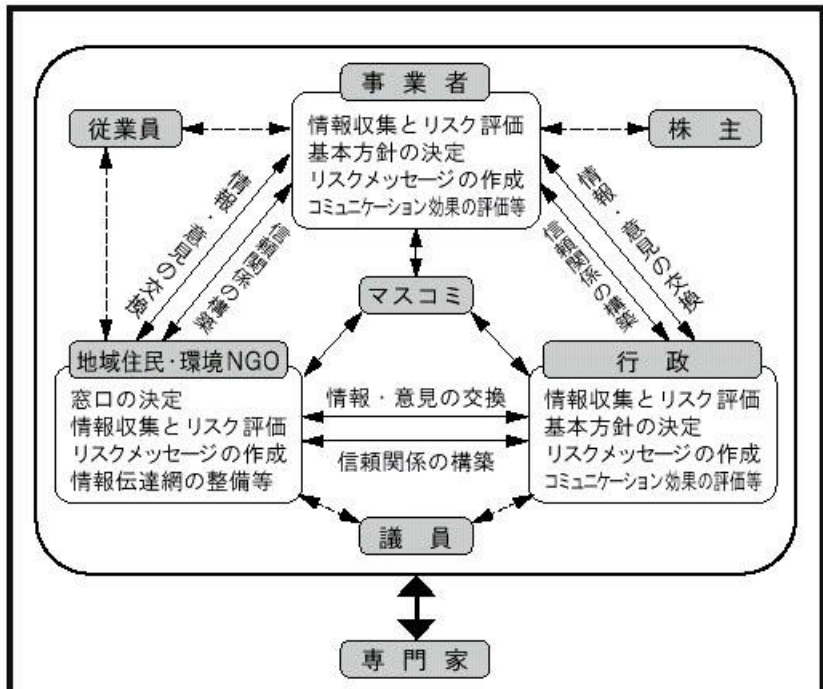


図-1 リスクコミュニケーションイメージ図

出典：日本化学会化学物質リスクコミュニケーション手法検討委員会「事業者のためのリスクコミュニケーションガイド（案）」

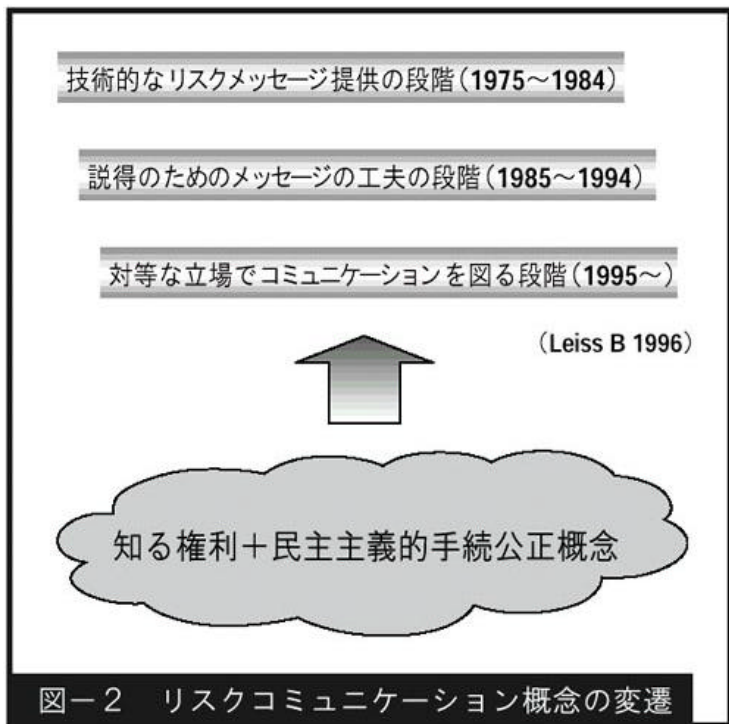


図-2 リスクコミュニケーション概念の変遷

(c)東京海上リスクコンサルティング株式会社

2. なぜリスクコミュニケーションが必要とされるのか（コミュニケーションを阻害している要因）

一般的に、事業者にとってリスクコミュニケーションが必要な場合としては日本化学会化学物質リスクコミュニケーション手法検討委員会「事業者のためのリスクコミュニケーションガイド

(案)」(図3)であげられているような場合が考えられる。本稿では、特に産業廃棄物処理業界においてリスクコミュニケーションが必要とされる場合に焦点をあてる。まず、地域住民が産業廃棄物処分場や事業者へ強い不信感をもっているということ。また、処分場のリスクについても事業者側が考えているリスクの大きさと住民が実際に感じているリスクの大きさが異なっていることがコミュニケーションの阻害要因となっている。こうした点をふまえて「リスクコミュニケ

ーション」が行わなければならない。一般的に地域住民は、全国的な問題より身近な問題、加工されたデータへの不信感、聞きたいことと事業者が話したいことが一致しないことへのいらだちなどを有しているといわれている。こうした住民の不信感がなになのか、また住民がなにをおそれているのかを、理解せずにコミュニケーションをとろうとするとかえってコミュニケーションがうまくいかなくなり、問題が拡大していくことになる。

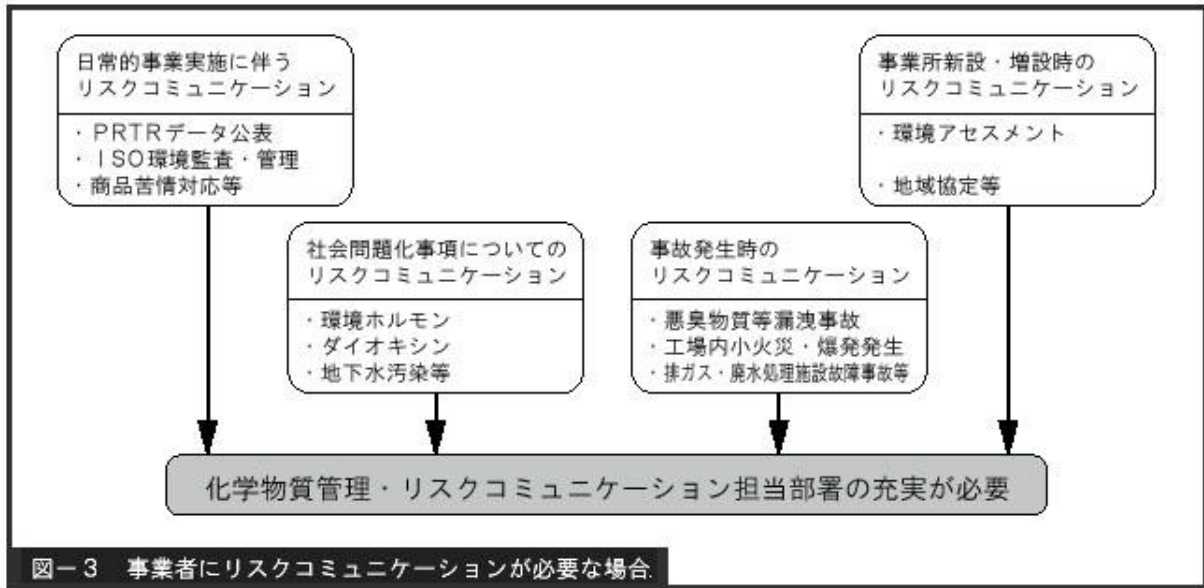


図-3 事業者にリスクコミュニケーションが必要な場合

出典：日本化学会化学物質リスクコミュニケーション手法検討委員会「事業者のためのリスクコミュニケーションガイド(案)」

(1) 地域住民の不信感の要因

悪いイメージ

(産業廃棄物処理業全体への不信感)：

これは、豊島事件をはじめとする一連の不法投棄や不適切処理業者のマスコミ報道を契機として植え付けられた一般的イメージである。こうしたイメージは、ひとたびシンボル化されると、イメージが増幅される傾向にあるといわれており(例えば、産業廃棄物処理業といえば所沢の煙突が立ち並ぶイメージがすぐ浮かぶようになると、問題となっている処分場そのもののリスクをより大きく感じるようになる)こうしたイメージを覆すのは一事業者では困難である。しかし、実際は地域住民が知りたいこと(確信したいこと)は、全国的問題ではなく「自分たちの地域の問題」であることから、地域でのリスクマネジメントが適切になされることが納得され当該事業者が信頼を獲得すれば、具体的な場面では増幅されたイメージの影響を脱することも可能である。この「悪いイメージ」という問題にどのように対応するか、このイメージからどう脱却して信頼関係を構築するかが、

産業廃棄物処理業者が住民とのコミュニケーションで最初に直面する課題である。

安全性への疑問(リスク評価およびリスクマネジメントへの不信感)：

前号でも述べたが、そもそも処分場が基本としている廃掃法の基準自体の不信感とその基準すらも適切に遵守されないのではないかという不信感である。ここでは、科学的データ(実験データ、文献等による推測データ)に基づき評価されたリスクと地域住民が実際に感じて

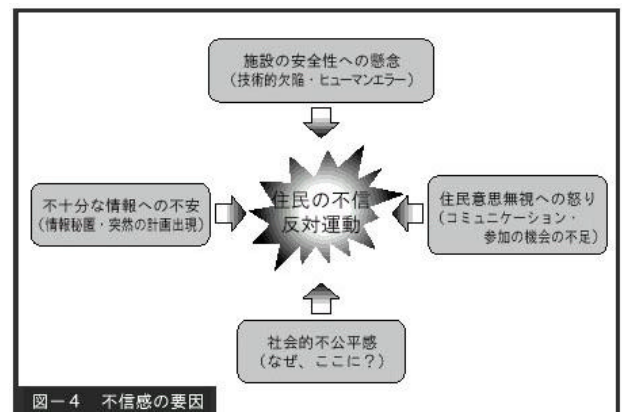


図-4 不信感の要因

(c)東京海上リスクコンサルティング株式会社

いるリスクの大きさが異なる点をまず理解する必要がある（いわゆるリスク認知のギャップ）。こうしたリスク認知のギャップについて、理解しないまま、「法律の基準を遵守するから安全」「過去のデータから、大丈夫」という姿勢では、地域住民とコミュニケーションを図ることが難しい。

適切な情報が公開されていない

（情報への不信感）：

加工データや情報が十分に出されていないことが情報発信者への不信感とつながっている。また、情報は適切な時期に提出されなければならない、問題が発生された後に提出された情報は不信感を増幅させる要因となる。

自分たちの意見がきちんと聞かれていない

（手続的公正性への不信感）：

最終的に自分たちの意見が反映されなくても、その意思決定過程が公正で透明であると認められれば、結果を受け入れやすくなる傾向がある。しかし、十分な手続的公正性が担保されず、参加の機会も確保されない場合には不信感は増幅される。

（２）リスク認知の問題

上記の不信感の問題を考える前提として、住民と事業者や行政また専門家間でリスク認知にギャップがあることを理解しなければならない。人が意思決定やその意思決定に基づく行動を起こすための過程は、複雑であり様々な判断材料がある。それは理論的データに基づく場合、感情に基づく場合、信念や価値観に基づく場合などがあり決して単純に理解できるものではないが、一般的に、リスクの大きさは、専門家（またその意見を参考とする行政、事業者）は、年間死亡率など科学的データで判断するが、住民は感情に基づき判断する傾向があるとされている。特に感情という観点からみた場合には住民は以下の因子でリスクの大きさを認知する傾向があると考えられている。

- ・ 破滅性：そのリスクは破滅的な結果の発生するリスクであるか否か。原子力発電所の事故などのように、一回でも事故が発生すれば破滅的な影響が発生するリスクについては、発生確率がどんなに低くてもより大きく認知する傾向がある。
- ・ 未知性：そのリスクについて知ることができない、観察することができるか否か。遅発性のリスクや科学的知見が十分ではないリスク

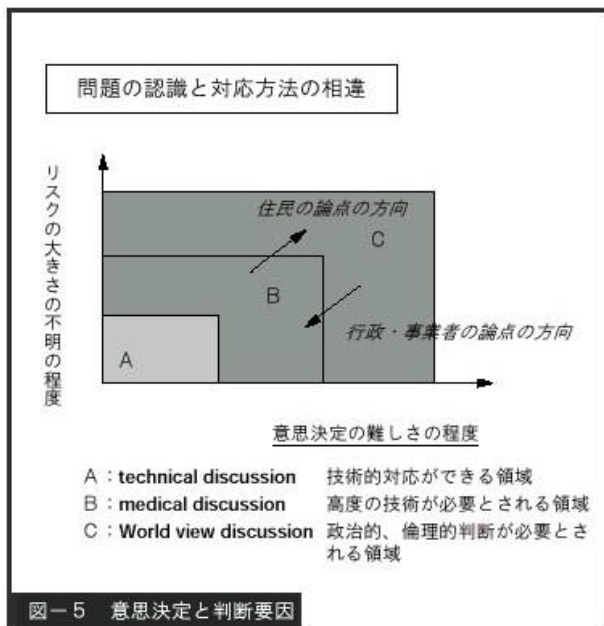
については、実際よりそのリスクを大きく認知する傾向がある。

- ・ 制御可能性・自発性：そのリスクについて自分たちで制御することが可能なか否か。自動車リスクのように自分からそのリスクを引き受け、制御が可能なリスクについてはリスクは小さく認知される傾向にある。
- ・ 公平性：そのリスクが自分たちだけに発生するリスクなのか否か。社会全体で公平にリスクを分担しておらず、自分たちだけでそのリスクを押しつけられていると感じる場合にはリスクをより大きく認知する傾向がある。

こうしたリスク認知の特性について理解しないまま、「法律の基準を遵守しているから安全」「過去のデータから、大丈夫」という姿勢では、住民とコミュニケーションを図ることが難しい。なお、これらの因子の中でも特に破滅性因子が多ければ多いほど、住民の行政の規制に対する期待が増大する。より破壊的結果につながるリスクについては、より厳しい規制を求める傾向があるとされている。

（３）許容リスクの範囲の決定

実際に住民が認知したリスクを許容するか否かは、リスク認知とベネフィット認知との関係で定まるといわれている。ベネフィット認知は「親近性」「将来性」が重要な因子とされ、とくに科学技術リスクの許容については「将来性」の因子が重要な役割を果たしているという調査がある。また、どの程度のリスクを受け入れる（許容リスクの範囲）の決定は、感情に基づく判断の場合だけでなく、個人の生き方や価値観に基づく判断の場合があることも考慮しなければならない。事案によって意思決定が、科学的判断による場合か感情に基づく判断がメインとなる場合なのか、信念や価値観による判断がメインとなる場合なのかを適切に理解して対応しなければならない。一般的に事業者や行政は、事案を科学的判断により意思決定がなされる領域に押し込めたいが、その問題の意思決定は住民にとっては信念や価値観にもとづく判断が必要な場合であることもある（図５）。こうした価値観や信念にもとづく判断がなされる領域においては、合意が非常に困難であることもあり意見交換のプロセスがきちんと踏まれているか否かが重要となってくる。



(c)東京海上リスクコンサルティング株式会社

3. 信頼関係構築に向けて

こうしたリスク認知のギャップなど様々な不信感の要因があることを理解しながら、地域住民など利害関係者の信頼関係構築に向けて、事業者が行わなければならないことは何であろうか。詳細は、次号で述べるがポイントは、以下の2点であろう。

(1) コミュニケーションの相手方の理解

コミュニケーションの対象者がなにをおそれ、何を知りたがっているのかについて理解する。地域特性や文化、風土を理解し、現状把握を行うとともに、どのようなリスク認知がなされており、それが事業者の認知とどのように異なっているのかを理解することから始めなければならない。

(2) 信頼関係の構築

信頼関係を構築するために、以下の事項が重要となってくる。

- リスク情報への信頼性の確保(内容、発信者、時期、手法)
- リスク評価およびマネジメントへの信頼性の確保
- 手続的公正の確保

次号では、「リスクコミュニケーションとは?(2)」として、具体的なリスクコミュニケーション手法についてまとめてみたい。本号の参考文献は、(2)の最後にまとめる。

* * *

*1 本報告書の翻訳は、林 祐造、関沢 純監訳、『リスクコミュニケーション前進への提言』化学工業日報社(1997)。同書は「リスクコミュニケーション」の教科書的な存在である。

*2 Leiss, w, Annuals of the Academy of Political & Social Science, 1996

*3 浦野教授の主幹するエコケミストリー研究会HPで全文掲載されている。(アドレス:
env.safetyeng.bsk.ynu.ac.jp/ecochemi/)

*4 社会心理学分野の研究書として、吉川肇子『リスク・コミュニケーション 相互理解とよりよい意思決定をめざして』福村出版(1999)がある。同書は、社会心理学分野のリスクコミュニケーション研究の概要を知るためのガイドともなりうる。

(本稿は、『いんだすと』VOL.15 No.10 2000(社団法人 全国産業廃棄物連合会)に掲載されたものを、同社の許可をもって転載したものです。)