

「リスクコミュニケーションの推進方策」(仮称) 作業部会の検討状況報告

1. 「リスクコミュニケーション」とは

- ・リスク及びリスクコミュニケーションの概念に関しては、個人や専門分野によって理解の方向性や力点が異なる。
- ・そのため、リスクコミュニケーションについて検討する際には、いかなる意味でのリスク、リスクコミュニケーションを指しているのかを互いに明確にしながら議論を進める必要がある。
- ・まず、工学・理学の分野では、リスクとハザードを区別することが基本となる。ハザードは、何らかの危害(損害・損失)をもたらす原因という意味での「危険」または「危害因子」である。リスクは、ハザードが存在するときどの程度の蓋然性(確率)で危害が生じるかを意味する「危険度」または「危害の蓋然性」であり、「危害の深刻さ」と「確率」の積として表される。
- ・日本では、「〇〇は危険である」というハザード情報の共有にとどまり、それがどの程度危害を生じる可能性があるのかというリスク情報が共有されないことが多い。これは、危害の蓋然性という意味での問題の重大さに応じて、適切な内容や規模で問題に対処することを困難にしている。
- ・他方、社会の中でリスクが扱われる場合、それは何らかの意思決定(選択)に伴うものとして理解されることに留意する必要がある。ある価値を実現しようとするときには、実現が成功する可能性だけでなく、失敗や副作用など何らかの危害が発生する可能性(蓋然性)もある。このとき、価値実現のために、危害が生じる可能性を自ら選択すること(できること)が、その危害の可能性をリスクとして経験するということを意味する。
- ・人がどういう場合にリスクを受容れ、どういう場合に受容れないかは、人々がリスクをどう捉えるか(リスク認知)に基づいている。リスク認知のモデルには、人々はリスクを「ハザード」と「アウトレイジ(怒りなど感情的反応をもたらす因子)」の和として捉えるという考え方がある。ハザードが微小であっても、不安・不信感など心理的要素、公平性や自己決定など社会規範や個人の権利、価値判断を含むアウトレイジに関する部分は無視できない。たとえば、自分がさらされているリスクが他人より大きかったり、リスクばかりでメリットがなかったりするような場合や、自ら受容するかどうか選べないようなリスクは、たとえ同じハザードでも、そうでないリスクより受容れ難いと認知される。
- ・ここにおいて蓋然性はリスク認知に関与せず、あくまでハザードをどう受容れる

か、あるいはどれくらい受容れないかといった個人の判断に介入する問題となるため、一方的な説得ではなく「対話・共考・協働（コミュニケーション）」が重要となる。

- ・リスクコミュニケーションは、画一的なゴールが存在し政策決定の障害となる諸問題を解決する処方箋になるものとして行政側から過度な期待が起きている。「より少なく、より良い、議論の対立状況」を目指すものと考えべき。
- ・すなわち、社会の関与者間（ステイクホルダー）の権限と責任の分配を決めることがリスクコミュニケーションの重要な機能である。
- ・以上を踏まえ、一案としてリスクコミュニケーションを「リスクのマネジメントを行うために、社会の関与者（ステイクホルダー）が対話・共考・協働を通じて、リスクに関する多様な情報の捉え方の共有を図ること」と定義する。
- ・リスクコミュニケーションの目的（下表、別添表参照）
 - ①エンドユーザーの行動変容：メディア、住民、消費者等、人々の認知を変え、リスクに対処するための適切な行動に結びつける（リスクコミュニケーションが行われる場面の例 [以下「例」]：リスク教育、防災教育等）
 - ②問題の発見と可視化：専門家（自然科学だけでなく人文社会科学等も含む）が社会・地域に入り込み、住民と共に潜在的／本質的な問題を掘り起こし、リスクの顕在化を防ぐための課題に取り組む（例：フィールド研究等）
 - ③異なる価値観の調整：ステイクホルダー間で多様な価値観を調整しながら、具体的な社会・地域の改善につなげる（例：住民・行政等が協同した防災・防犯まちづくり等）
 - ④リスクのガバナンスに対する合意形成：リスクをはらむ政策や、リスクを管理するための政策に対して正統性のある手順を踏んで社会的合意を得る（例：ELSI等）
 - ⑤被害の回復と未来に向けた一歩の支援：被害者、被災地等の回復に寄り添い、新しい一歩を踏み出すための支援を行う（例：地域の復興／被災（害）者の回復支援、フォローアップ研究等）

	リスク論争の段階	取り組むべき問題の性質	コミュニケーションのニーズ	ポイント	リスコミ作業部会の《目標》提案
平時 ↑	1.専門的な知識の分配と普及	ハザード程度、リスクの生起確率	情報の伝達	・分かりやすい情報 ・公衆への接近 ・公衆関心への注意 ・問題フレームの理解	(1)エンドユーザーの行動変容
	2.リスク対応機関の信任問題	リスクとベネフィット配分、対応機関の信頼性	利害関係者及び公衆との対話	・危機対応の標準化 ・業績の達成 ・公衆の要求理解 ・定期的対話	(2)問題の発見と可視化 (3)異なる価値観の調整
↓ 有事	3.価値・世界観を巡る闘争	科学的専門性、対応機関能力、情報公開 いずれも無力	対話と調整	・ステイクホルダーの参加 ・強制でない合理的対話 ・明確な権限と正当性の付与	(4)リスクのガバナンスに対する合意形成 (5)被害の回復と未来に向けた一歩の支援

OECD Background paper: Risk Communication Management (2000), 吉川ら(2009)を元に改変

- ・なお、有事に行われるクライシスコミュニケーションは、父権主義的（トップダウン的介入・干渉）にならざるを得ない面があるため、平時のリスクコミュニケーションとは別の枠組みで考えることが必要。

2. リスクコミュニケーションの在り方

(総論)

- ・自然災害、感染症、食品安全等の様々な分野でリスクコミュニケーションは行われてきた。(別添表参照)
- ・専門家や行政は確率的事象としてリスクを操作的に認識するのに対し、非専門家や受け手側は必ずしも確率的事象ではなく、未知性、破滅性、自発性・自己決定性、公平性、信頼性など多様な要素に渡って広く概念的および感覚的に認識する。
(先述の「リスク＝ハザード＋アウトレージ」のリスク認知モデルを参照)
- ・リスクの見方の違いには、社会全体のリスクを俯瞰的に把握し管理しようとする専門家やリスク管理者の「統治者視点」と、リスクに直面する一人一人の「当事者視点」という違いもある。前者は「〇万人に1人」のように統計的・確率的な見方をするのに対して、後者は、危害の確率がいくらであれ、究極的には一人一人の一回の生のなかで危害を受けるか受けないかの二者択一としてリスクをとらえる個別的な見方をする。これらはどちらかに解消できない視点であり、両方の見方が必要である。
- ・また、この「統治者視点」と「当事者視点」の違いは、リスク管理についての権限と責任について大きく異なる規範的な結論を導くことにも留意する必要がある。例えば、「統治者視点」から見れば、責任ある意思決定を行うためには不確実性の高いリスク情報は参考となる度合いが低く、また、開示すれば受け手に混乱を招く可能性があるとして排除されがちとなり得る。しかし、「当事者視点」からすれば、不確実性の高いリスク情報であっても各自が個々の責任で行うリスクについての意思決定の参考になり得るため、積極的な公開・周知が望ましいとされる。
- ・統治者視点と当事者視点をつなぐリスクコミュニケーションの場として、メディアの役割は非常に大きい。しかし、ともすればメディアはステークホルダーそれぞれの視点の「広告」の場となる。この傾向は、インターネットの発達による情報産業・情報環境の変化によって、伝統的マスメディアだけが存在していた時代よりも、かえって顕著となっており、リスクに関する意見の多様性の低下や対立を招いている。各ステークホルダーには、メディア空間における対話に際し「広報・広聴 (パブリック・リレーションズ)」の規範意識が強く求められる。
- ・当事者自らが、自分たちのリスク管理行動にとって意味のあるデータを集める取組や、当事者ならではの問題意識や洞察にもとづいた発議を、国や地方自治体、専門家が受ける仕組みもあるべき。
- ・コミュニケーションの相手の属性・リテラシータイプの違いに即したデザインが必要と考えられるが、ある人のリテラシータイプと地域における役割(現実のリ

スクに対する振る舞い方) は異なることに留意。

- ・リスクコミュニケーションに際しては、具体的な課題の解決を目指して多様なアクター（住民や行政、大学など）の力を結集できる場がつけられることが大事。
- ・何が解決すべきリスクの問題なのか（リスク把握）、どんな対策または対策見通しが必要かは、行政やステークホルダー、専門家などが具体的に課題解決に取り組む中ではじめて明らかになることも多いため、リスク把握と対策・対策見通し（ゴール）はセットであるべき。
- ・リスクコミュニケーションは、市民だけでなく政策決定者を含むステークホルダーの全てに、方針転換や行動変容を起こす用意があることが求められる。
- ・東日本大震災を経て、専門家の見解は単一ではないことを国民は実感した。ただ、そのことを認識した上でも行動指針を示してほしい人と、自分で決めたい人に分かれる。
- ・不確かさや見解の相違があるリスク情報の公開にあたっては、検証可能性が非常に重要で、そのためにも一つの見解や情報源に偏らない幅のある情報提供が必要。幅のある情報提供の受け止めには発信側に対する信頼醸成が必要。
- ・検証可能性を確保することは、新規の情報や異なるデータや見解の間での突き合せ（クロスチェック）による検証を通じて、ステークホルダーそれぞれがリスク情報を適宜訂正・更新できる可能性を担保することになる。これにより、ステークホルダーの協働によるシステム全体への信頼を醸成することができる。
- ・リスクコミュニケーションの実施をサポートする常設的な機関が必要。行政からの独立性かつ実効性をもつ機関が望ましい。
- ・常設機関の設定と維持にかかるコストを受容する社会気運が必要。平時のリスクコミュニケーションは工夫無しには形骸化するおそれ。
- ・地域が抱えるリスクに向かいあう際に、当事者にしかできないことと外部者にしかできないことがある。行政・大学・市民などの様々な異なる力の結集が必要。

(成功事例からの示唆)

- ・コンパクトかつ幅のある情報発信の実践（官邸 Twitter での「140 字発信」、「山頂」－「山裾」情報の並行提示と階層化など）。
- ・メディアとの関係も非常に重要。メディア関係者との継続的な勉強会・ブリーフィング、自治体関係者を対象とした現役メディアを巻き込んだ実践的研修等の「場」の設定による、信頼醸成、地方を含めたネットワーク形成・人脈展開、有事対応の円滑・迅速化。
- ・メディアは、全体の中で 2 割程度を占める精緻な内容を正確に伝えることは諦め、「8 割主義」で大体のところを伝える。それを見越した情報発信を行うことが有効。

(インフルエンザウイルスの「弱毒性」・「強毒性」の表現など)

- ・受け手側の顔が見えるような当事者や一般への接触機会の拡大（震災後に行われた「足湯隊」や若手落語家と仮設住宅を回った「笑顔広げ隊」など）。
- ・国際機関（ICRP、WHO ほか）、NGO/NPO、行政、専門家それぞれの独立的検証と、結果の相互参照・クロスチェックによる信頼感の醸成、「信頼の三角測量」。

(失敗事例からの教訓)

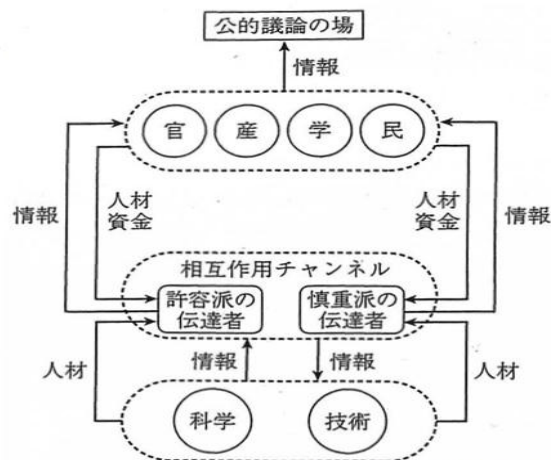
- ・安心の対義語として用いられる「不安」には、不安と不信と不満が混じっており、腑分けしないで欠如モデルを当てはめて不安の軽減・解消をはかろうとすると、余計に不信や不満がつよくなるなど対処を誤る。
- ・リスクコミュニケーションにマニュアル化は馴染まないこともある。柔軟性を持った対応・運用が必要。
- ・ステークホルダー間の非対称性に要留意。一方が行動変容を起こす気のない「情報伝達」は失敗する。主催者（行政）側に参加者（市民）側からのインプットを政策に生かす準備がないと、かえって参加者（市民）側の不信感や不満が増す。
- ・専門家の持つ知識が邪魔をすることもある。非専門家の感覚も大切に。
- ・日本では、「市民」の主体性に働きかける取組は、行政の責任放棄と解釈され、うまくいかない傾向もあり注意を要する。
- ・クライシスコミュニケーションにおいては、様々な制約条件にある人々に対して、最少の人数で情報を伝えるシステムの構築が必要。
- ・専門家やコミュニケーターはそれぞれの多様な意見を、立場を明示して説明することが、総体としての社会的信頼を醸成するためにも必要。（下図）

「立場明示型の伝達者」によるリスクコミュニケーション

「…専門家と非専門家のあいだを繋ぐようなインタープリターや…コミュニケーターの役割を活用して大きな不確実性のともなう問題に社会全体で取り組もうとするなら、立場を異にする複数のファシリテーターなりコミュニケーターを、多元的に競わせることが不可欠である」
-松本三和夫『構造災』岩波新書(2012), pp192

「立場明示型の伝達者」

- ・自分たちはどのような立場か
→自分たちの言明・説明には
どのようなバイアスがあるか



3. 人材育成の在り方

- ・人材育成にあたり、リスクコミュニケーションの目的の範囲を共有しておく必要あり。
- ・リスクコミュニケーションに特化した職業としての専門家よりも、職能*として身につけ社会の様々な場面で活躍する人材を育成することが必要。
*discipline。職業を遂行する上で必要な能力。「素養」よりもプロフェッショナルな概念。
- ・育成主体は大学と学協会を想定。
- ・費用負担は、常設機関と同様、独立性が担保されることが望ましいが、公的資金の投入によってスタートするのが現実的。
- ・リスクコミュニケーションに必要な資質を整理していくことが必要。認証はできても免許制はなじまない。
- ・必要な資質の獲得手段は経験に依るところが大きい。
- ・担い手そのものだけでなく、トレーナーの育成、発信者のサポートが重要。
- ・リスクマネジメントに携わる人材のみならず、全てのステークホルダーに対する啓発も重要。
- ・学校教育現場や報道関係者には、白か黒かの単一の答えを出すという強迫観念。初等中等教育において、科学には、確実な知識のほかに、答えが一つに定まらない不確実性もあることを教育・啓発すべき。ただし、その担い手は理科の教員に特化させるべきではない。
- ・教育現場において、リスクを自己責任論化しないという教育指針が強く指示されるべき。
- ・情報理解の非対称性があるため、知識があれば合理的な判断・行動ができるという知識供与型の教育ではなく、当事者による主体的な問題発見・解決策の提案の姿勢を、より知識やスキルを有する側がサポートできるスキルを持つことが重要。
- ・防災教育の学校や地域、他分野のリスク問題への取組への波及効果が鍵。

4. 行うべき取組

(取り組むべき緊急課題・取組)

- ・東日本大震災を踏まえて、意思決定の仕方、曖昧さに対する耐性などの社会土壌を考慮したうえで、当事者の主体的な問題発見・解決策の提案をサポートするリスクコミュニケーション手法を開発。
- ・リスクコミュニケーションに必要な資質の整理。

(引き続き検討する課題・取組)

- ・日本の社会土壌、法的、社会的、心理的なリスクを取り巻く諸相を踏まえた、リ

スクコミュニケーションの在り方。

- リスクの認知・受容と個人の幸福感の関係の分析。
- 活用可能なリスクコミュニケーションの事例集の作成（実践者の経験のフィードバック）、アーカイブ化。
- 初等中等教育において、リスクを学ぶ教育プログラムや教材・副教材の開発。（小中学校を対象とした気象情報の読み方や予防接種のリスクの考え方の学習。スーパーサイエンスハイスクール等での教科融合型リスクコミュニケーション実践教育の試行と地域展開）
- 答えが一つに定まらないことも学ぶ理科教育の在り方の検討。
- 職能としてのリスクコミュニケーションスキルを身につけ、マネジメント活動に携わる人を中心に社会の様々な場面で活躍する人材を育成するため、大学における、リスクコミュニケーター育成プログラムを開発（リスク研究や類似のプログラム等の蓄積を踏まえた科目群の設計など）。
- 各分野の大型研究費にリスクコミュニケーションスキルを有する者を活用・雇用するスキームを導入し、バーチャルなネットワークを構築。
- 日本リスク研究学会（スキル認定制度あり）はじめ関係学協会との連携の下、リスクコミュニケーターの存在を地域に知らせ、活用促進するスキームの創設。そのための人材情報の体系化と発信・共有、メディア関係者を含めたネットワークと継続的な実践の場づくりをサポートする組織づくり。
- 実践者を評価する仕組み。取組を維持していくためのシステムづくり。

科学技術・学術審議会 研究計画・評価分科会
安全・安心科学技術及び社会連携委員会
「リスクコミュニケーションの推進方策」（仮称）の検討経過

平成25年

- 3月25日 安全・安心科学技術及び社会連携委員会（第1回）
- リスクコミュニケーションの推進方策の検討
 - ・ 論点の検討
- 4月26日 リスクコミュニケーションの推進方策に関する検討作業部会（第1回）
- リスクコミュニケーションの推進方策の検討
 - ・ 主要論点の検討
- 5月21日 リスクコミュニケーションの推進方策に関する検討作業部会（第2回）
- 有識者ヒアリング
 - ・ 日本リスク研究学会 村山 武彦 理事
 - ・ 理化学研究所 茶山 秀一 室長
 - リスクコミュニケーションの推進方策の検討
 - ・ 主要論点の検討
- 6月 4日 リスクコミュニケーションの推進方策に関する検討作業部会（第3回）
- 有識者ヒアリング
 - ・ リテラジャパン（㈱リテラシー）西澤 真理子 代表
 - ・ 京都大学大学院教育学研究科 楠見 孝 教授
 - 有識者インタビュー報告（事務局実施）
 - ・ 川崎市健康安全研究所 岡部 信彦 所長
 - ・ 慶應義塾大学 下村 健一 特別招聘教授
 - リスクコミュニケーションの推進方策の検討
 - ・ 主要項目案の検討
- 6月14日 安全・安心科学技術及び社会連携委員会（第2回）
- リスクコミュニケーションの推進方策の検討
 - ・ 作業部会からの報告

7月 5日 リスクコミュニケーションの推進方策に関する検討作業部会（第4回）

○ 有識者ヒアリング

- ・東京工業大学留学生センター 西條 美紀 教授
- ・京都大学大防災研究所 矢守 克也 教授
- ・豊島区政策経営部 佐藤 和彦 課長

○ 有識者インタビュー報告（事務局実施）

- ・土木計画学研究委員会 谷口 栄一 委員長

○ リスクコミュニケーションの推進方策の検討

- ・作業部会の検討状況報告（案）の検討

7月19日 安全・安心科学技術及び社会連携委員会（第3回）

○ リスクコミュニケーションの推進方策の検討

- ・作業部会からの報告

※有識者は開催当時の肩書を記載。