

公的機関が作成したリスクコミュニケーションマニュアル・ガイドに おける住民の位置づけについて

About the positioning of the inhabitants in the risk communication manual and guide whom a public institution made

○竹田 宜人*, 松永 陽子**

Yoshihito TAKEDA, MATSUNAGA YOKO

Abstract. A manual, guidelines on risk communication are made in various fields. However, the content is different in each field. This study paid attention to participation in decision making in the risk management of inhabitants and examined the difference. As a result, it was revealed that a manual and the manual which was not so that participation in decision making was stated clearly existed

Key Words: risk communication, decision making, risk governance

1. はじめに

我が国の行政機関等はそれぞれの担当分野及び法令に基づいて、リスクコミュニケーションに関するマニュアル、ガイド、方針等（以下、リスクマニュアル）を整備している。現在、20 種以上のリスクマニュアルが存在しているが、その定義や目標、ステークホルダーに求める行動がそれぞれ異なっている。

表-1 各府省等のリスクマニュアル等（例）

作成年	名称	作成者
平成 13 年	化学物質に関するリスクコミュニケーションのあり方について	東京都
平成 13 年	化学物質に関するコミュニケーションのあり方について	愛知県
平成 14 年	自治体のための化学物質に関するリスクコミュニケーションマニュアル	環境省
平成 15 年	産業廃棄物処理事業者のためのリスクコミュニケーション・マニュアル調査報告書	全国産業廃棄物連合会

平成 20 年	健康危機管理時におけるクライシスコミュニケーションマニュアル	厚生労働省
平成 20 年	自治体環境部局における化学物質に係る事故対応マニュアル策定の手引き	環境省
平成 22 年	リスクコミュニケーションマニュアル	岐阜県
平成 26 年	リスクコミュニケーションの推進方策	文科省
平成 27 年	食品の安全に関するリスクコミュニケーションのあり方について	食品安全委員会
平成 27 年	事業者が行う土壌汚染リスクコミュニケーションのためのガイドライン	日本環境協会

もっとも新しい「食品の安全に関するリスクコミュニケーションのあり方について（食品安全委員会,2015）」では、リスクコミュニケーションの定義として、「リスク対象及びそれへの対応について、関係者間が情報・意見を交換し、その過程で関係者間の相互理解を深め、信頼を構築する活動である。（中略）リスクコミュニケーションの目的は、

* (独) 製品評価技術基盤機構化学物質管理センター (National Institute of Technology and Evaluation)

** 日本エヌ・ユー・エス株式会社 環境調和ユニット (JAPAN NUS CO., LTD. Sustainable society design unit)

「対話・共考・協働」(engagement)の活動であり、説得ではない。これは、国民が、ものごとの決定に関係者として関わるという公民権や民主主義の哲学・思想を反映したものである。」と記載されている。これは、我が国にリスクコミュニケーションが導入された際に紹介されたOECDのガイダンスの記載「消費者は、製品のリスクコミュニケーション情報を認識し、製品の使用に伴う有害な影響が考えられる場合にはその懸念を当局に伝える責任がある。そのような懸念がある場合、消費者は産業界および公的機関に速やかに報告し、潜在的なリスクが評価され、必要に応じて相応の管理措置が講じられるようにする。」(OECD,2002)とした思想と同一であり、民主主義が根幹に存在する。筆者はリスクコミュニケーションが具備すべき要件のうち、リスクが持つ不確実性のため、取るべきリスク管理を選択する社会的意思決定への国民(住民、市民)の参加は不可欠かつ最も重要と考えており、「～あり方について(食品安全委員会,2015)」は、相互理解、信頼、説得の否定、国民の意思決定への参加、民主主義とリスクコミュニケーションの定義としては完成形とあってよい内容と評価したい。しかし、「関係者に期待される姿勢」とした節では、消費者・消費者団体に期待されることとして、以下の3項目が記載されているが、食品安全に関する意思決定に国民が参加する枠組みについては明示されていない。

- ・食品安全への関心
- ・メディアリテラシーへの要求
- ・情報入手や意見表明のため、リスクコミュニケーションの場への参加

また、同じ時期に策定された「事業者が行う土壌汚染リスクコミュニケーションのためのガイドライン(日本環境協会,2016)」では、「事業者と周辺の住民の方々が土壌汚染やそれによる健康リスク、対策の必要性などについて情報を共有し共通の理解をもつための双方向のコミュニケーション」と記載されているが、住民の意思決定への参加を担保する記述はない。

このように、国民や住民のリスク管理における意思決定への参画に関する記述に違いが生じているのは、リスクによって制度や管理措置が異なるためと考えられるが、この考察にはLeiss(1996)が示したリスコミの発展段階を参考にすることが一つの切り口であり、指標になるものと考えている。本研究では、表-2に示した指標に基づいてそれぞ

れのリスクの取扱いについて、表-2に示すリスコミマニュアルを比較する。

なお、発展段階の第1段階は、リスクマネジメント方法を受け入れてもらうための啓蒙、第2段階は人々を納得させるための広報活動努力、第3段階：リスクマネジメント方法を一般市民からの意見に基づいて修正することである。

2 調査内容

本研究は、府省等が公表しているリスコミマニュアルを表-2に示す指標に基づき分類を行うもので、平成28年度に(独)製品評価技術基盤機構が実施している「政府等のリスクコミュニケーションに関するマニュアル等調査」の一部である。本報告はそのうち、「個人のリスクマネジメント・意思決定への市民参加の在り方」に関して中間的な報告を行うものである。なお、調査対象を表-3に示すが、確定されたものではない。

表-2 マニュアルの分類指標(抜粋)

リスク	分野
	ハザードとなる物
	顕在した場合の影響
	リスク評価の有無
	定量値の伝達
	特徴
社会スケール	
定義、目的、目標等	
想定される実施時期	
根拠法令	法令の有無
	マニュアル内記述
想定される実施者	
想定されるステークホルダー	ステークホルダー
	一般市民の立ち位置
	参加レベル
個人のリスクマネジメント・意思決定への市民参加の在り方	仕組み
	具体的行動
コミュニケーションの意義・動機	事業者
	行政
	ステークホルダー
プロセス・実施手順	事業者
	行政
	ステークホルダー
リスクコミュニケーション体制作り	連携体制
	人材育成・教育等

役割	事業者
	行政
	ステークホルダー
実施上の留意点	
手法	イベント
	情報発信
	問い合わせ
	意見交換
	意見
	その他
評価	

表-3 調査対象のマニュアル等 (一部)

自治体のための化学物質に関するリスクコミュニケーションマニュアル(環境省,2002)
産業廃棄物処理事業者のためのリスクコミュニケーション・マニュアル調査報告書(全国産業廃棄物連合会,2003)
自治体環境部局における化学物質に係る事故対応マニュアル策定の手引き(環境省,2008)
リスクコミュニケーションの推進方策(文科省,2014)
食品の安全に関するリスクコミュニケーションのあり方について(食品安全委員会,2017)
事業者が行う土壌汚染リスクコミュニケーションのためのガイドライン(日本環境協会,2015)
平成 28 年度のリスクコミュニケーションの進め方(案) (厚生労働省,2016)
化学物質に関するコミュニケーションのあり方について(愛知県,2001)
岐阜県リスクコミュニケーションマニュアル(岐阜県,2010)
化学物質のリスク管理に向けたリスクコミュニケーションに関する OECD ガイダンス文書(環境省,2002)
一なごや発一化学物質のリスクコミュニケーションのすすめ (名古屋市,2008)
自治体職員のための土壌汚染に関するリスクコミュニケーションガイドライン(案) (環境省,2003)
帰還に向けた放射線リスクコミュニケーションに関する施策パッケージ(復興庁,2014)
食の安全に関するリスクコミュニケーションの今後の進め方について(厚生労働省,2005)

Q 31000 : 2010 日本工業規格 リスクマネジメント-原則及び指針(日本工業規格,2010)
まちづくりを担う自治体職員のための地域力による都市の安全性向上の手引き(国土交通省,2015)
原子力の自主的・継続的な安全性向上に向けた提言(資源エネルギー庁,2015)

3 結果

最も早い時期に我が国に紹介された OECD のガイドランスでは、消費者が懸念を当局に伝える責任と、その結果として行政がリスク評価を行い、管理措置を講ずるよう定められている。我が国で最初に公的なリスクコミュニケーションのマニュアルとして公開された「自治体のための化学物質に関するリスクコミュニケーションマニュアル(環境省,2002)」では、住民投票や政策決定における市民参加が明示されており、OECD のガイドランスの影響を受けているものと考えられる。また、平成 28 年度のリスクコミュニケーションの進め方(厚生労働省,2016)では、行政手続法に基づく意見募集(パブリックコメント)を制度として担保しており、政策決定への市民参加を担保している。しかし、産業廃棄物対策、土壌汚染、放射線、原子力分野では、例えば、「帰還に向けた放射線リスクコミュニケーションに関する施策パッケージ(復興庁,2014)」の記載のように「住民の放射線による健康不安の軽減や住民自らの行動の決定」と、記載されているように、住民は情報の受け身としての位置づけとなっている。

今後、本研究では表-1 に示した指標に従い分類を進めるとともに、このようなリスク毎のリスクコミュニケーションの違いを制度やリスク管理措置の観点から明らかにしていく。

謝辞

本調査に多大な協力を戴いた日本エヌ・ユー・エス株式会社の皆様に感謝申し上げます。

参考文献

William Leiss (1996) Three Phases in the Evolution of Risk Communication Practice, The Analysis of the American Academy of Political and Social Science, Vol545, No. 1, 85-94.

化学物質のリスク管理に向けたリスクコミュニケーションに関する OECD ガイダンス文書

想定されるステークホルダー	一般市民の立ち位置	最後に、 <u>消費者は、製品のリスクコミュニケーション情報を認識し、製品の使用に伴う有害な影響が考えられる場合にはその懸念を当局に伝える責任がある。そのような懸念がある場合、消費者は産業界および公的機関に速やかに報告し、潜在的なリスクが評価され、必要に応じて相応の管理措置が講じられるようにする。</u>
	参加レベル	
意思決定への市民参加の在り方	仕組み	(記載なし)
	具体的行動	第 1 部: 一般的なガイダンス: 状況を把握し、作業を開始する 1.1 リスクコミュニケーションプログラムとは何か? 最後に、 <u>消費者は、製品のリスクコミュニケーション情報を認識し、製品の使用に伴う有害な影響が考えられる場合にはその懸念を当局に伝える責任がある。そのような懸念がある場合、消費者は産業界および公的機関に速やかに報告し、潜在的なリスクが評価され、必要に応じて相応の管理措置が講じられるようにする。</u>

自治体のための化学物質に関するリスクコミュニケーションマニュアル

想定されるステークホルダー	一般市民の立ち位置	3. 2 事業主体としてのリスクコミュニケーション 特に近年は、 <u>公共的な施設の立地に関し住民投票が行われるなど、市民などとの合意形成を重視する考え方が広まりつつあり、政策決定における市民参加が求められています。</u>
	参加レベル	第3章 自治体におけるリスクコミュニケーションの促進 3. 2 事業主体としてのリスクコミュニケーション 特に近年は、 <u>公共的な施設の立地に関し住民投票が行われるなど、市民などとの合意形成を重視する考え方が広まりつつあり、政策決定における市民参加が求められています。</u> リスクコミュニケーションの実施にあたっては、 <u>情報公開が前提となります。</u> 事業を計画している場合には計画の早い段階からの <u>情報公開が必要</u> ですし、既に操業している場合においても、操業の状況などについて積極的に情報を公開することが求められます。また、公開した情報に対する <u>質問や意見などに対して、真摯に対応していくことが重要</u> です。このような相互のやりとりが、 <u>リスクコミュニケーションの第一歩</u> ということができます。
意思決定への市民参加の在り方	仕組み	第3章 自治体におけるリスクコミュニケーションの促進 3. 2 事業主体としてのリスクコミュニケーション
	具体的行動	特に近年は、 <u>公共的な施設の立地に関し住民投票が行われるなど、市民などとの合意形成を重視する考え方が広まりつつあり、政策決定における市民参加が求められています。</u>

産業廃棄物処理事業者のためのリスクコミュニケーション・マニュアル調査報告書

想定されるステークホルダー	一般市民の立ち位置	2. 4. 4 利害関係者の特定 リスクコミュニケーションの対象となるべき利害関係者を適切に特定する。 まず、対象となる地域の範囲を決定する。対象とすべき地域の範囲が条例などで定められている場合にはそれに従う。実質的に対象と考えられる範囲が複数の自治体をまたぐ場合に、事業者は立地地域でないところを対象外と見なして説明を行わなかったり、立地地域でない自治体の協力が得られないことによって地域住民への対応が不十分で反発を招くケースがしばしば見られるため配慮が必要となる。 対象地域が決定されたら、その中の利害関係者を慎重に特定する。利害関係者とし
---------------	-----------	---

		て、行政、町内会長、 <u>住民</u> などが挙げられるが、地域特性によっては水利権を持つ漁協なども対象となる。重要な人物を利害関係者に含めていない場合、後々問題が複雑になる可能性があるため、利害関係者の選定には熟考が必要となる。
	参加レベル	(記載なし)
意思決定への市民参加の在り方	仕組み	(記載なし)
	具体的行動	(記載なし)

事業者が行う土壌汚染リスクコミュニケーションのためのガイドライン

想定されるステークホルダー	一般市民の立ち位置	はじめに このような事態を招かないためには、土壌汚染が判明したとき、土壌汚染対策を実施する前、実施中および完了時などの適切なタイミングで、事業者と <u>周辺の住民の方々が土壌汚染やそれによる健康リスク、対策の必要性などについて情報を共有し共通の理解をもつための双方向のコミュニケーション、すなわちリスクコミュニケーション</u> を行い、土壌汚染対策を円滑に進めるための信頼関係を構築することが重要になります。
	参加レベル	2. 導入編 (2) リスクコミュニケーションとは ③ リスクコミュニケーション ①と②で得られた評価結果や管理方法などについて、 <u>関係者間で情報共有や対話(コミュニケーション)を行います。</u> また、リスクコミュニケーションは化学物質リスク管理の手続きの一つとして、情報の公開や意志決定に関わる関係者間の調整などを含めた、対話(コミュニケーション)と広く位置づけることができます。具体的には、事業所において <u>化学物質を取り扱うことにより発生するリスクとその管理の方法を関係者(ステークホルダー)に伝え、対話の機会を設ける</u> ことです。
意思決定への市民参加の在り方	仕組み	(記載なし)
	具体的行動	(記載なし)

平成28年度のリスクコミュニケーションの進め方(案)

想定されるステークホルダー	一般市民の立ち位置	4 ホームページ 厚生労働省のホームページにおいて、リスク評価に係る最新の情報を、事業者、労働者にわかりやすく、見やすい形で一層充実させ、提供することが必要である。
	参加レベル	平成28年度においても、引き続き、双方向の意見交換の促進を基本にリスコミを実施することとし、各段階において行政手続法に基づく <u>意見募集</u> (以下「パブリックコメント」という。)を実施するとともに、意見交換会を開催することとする。
意思決定への市民参加の在り方	仕組み	平成28年度においても、引き続き、双方向の意見交換の促進を基本にリスコミを実施することとし、各段階において行政手続法に基づく <u>意見募集</u> (以下「パブリックコメント」という。)を実施するとともに、意見交換会を開催することとする。
	具体的行動	(記載なし)

想定されるステークホルダー	一般市民の立ち位置	<p>帰還に向けた放射線リスクコミュニケーションに関する施策パッケージ</p> <p>2. 個人々の不安に対応したきめ細かなリスクの強化（避難指示対象市町村における取組）</p> <p>これまで、避難先における放射線の専門家等を招いた講演会やセミナーの開催、各種広報誌の配付など様々な形で、住民への放射線による健康影響等に関する情報提供等が行われてきました。さらに今後は、放射線による健康影響に対する考え方は個人々人によって異なるという前提に立って、本当に聞きたい話を気兼ねなく聞ける双方向のコミュニケーションをきめ細かく実施する必要があります。</p>
	参加レベル	<p>3. 福島県内のその他の地域や全国的なリスクの継続的な展開</p> <p>① 食品中の放射性物質に関する説明会を地方自治体、消費者団体等と連携して、国が開催し、併せて、地域に応じたきめ細やかな情報発信に資する専門家を養成し、研修会等を国が自治体等と連携し全国で開催する。また、インターネットの活用や消費者への広報等を通じ、食品中の放射性物質に関する情報の提供を国が推進する。【消費者庁、食品安全委員会、厚生労働省、農林水産省】</p>
意思決定への市民参加の在り方	仕組み	(記載なし)
	具体的行動	<p>2. 個人々の不安に対応したきめ細かなリスクの強化（避難指示対象市町村における取組）</p> <p>これまで、避難先における放射線の専門家等を招いた講演会やセミナーの開催、各種広報誌の配付など様々な形で、住民への放射線による健康影響等に関する情報提供等が行われてきました。さらに今後は、放射線による健康影響に対する考え方は個人々人によって異なるという前提に立って、本当に聞きたい話を気兼ねなく聞ける双方向のコミュニケーションをきめ細かく実施する必要があります。</p>

原子力の自主的・継続的な安全性向上に向けた提言

想定されるステークホルダー	一般市民の立ち位置	<p>3. 原子力の自主的・継続的な安全性向上に向けた提言</p> <p>(2) 東京電力福島第一原子力発電所事故の教訓を出発点に実践が求められる取組</p> <p>③ 外部ステークホルダーの参画</p> <p>また、地域住民等との関係で原子力のリスクに関する情報を取り扱う際には、原子力の被害を急性障害やガンなどの晩発性障害による死亡のみで定義するのではなく、避難、土地汚染、原子力発電所停止による代替電源費用といった社会的な損害を含めた多様なリスク指標についてのリスクプロファイルを描いた上での議論が必要である。特に、原子力事業者は「万が一の際の避難」のリスクに正面から向き合い、防災体制の強化、避難計画への積極的貢献といった姿勢が求められる。</p>
	参加レベル	(記載なし)
意思決定への市民参加の在り方	仕組み	(記載なし)
	具体的行動	(記載なし)