

リスクコミュニケーションを進めるための PRTR 制度の改善提案

(独)製品評価技術基盤機構 竹田 宜人

1. はじめに

平成 11(1999)年に施行された化学物質排出把握管理促進法(化管法)における PRTR 制度に基づき、事業所からの排出量を地域住民に説明する機会としてリスクコミュニケーション(リスコミ)が、化学物質の自主管理の一環として位置づけられてからすでに 17 年が経過した。その後、リスコミは廃棄物対策や土壌汚染などの環境問題から原子力、食品安全、保健衛生等に広がりを見せていたが、3.11 東日本大震災と福島第一原子力発電所の事故をきっかけに、主に放射性物質のリスクに対する科学的な管理の手法として急速に一般化していった。この背景には、私たちがリスク社会に生き、同時に様々なリスクの管理に取り組まなければならない事実があることは言うまでもない。

文部科学省が震災後に「リスクコミュニケーション推進方策」を制定したこともその一環であり、各分野の関係機関で「進め方」や「あり方について」が整備されたのもその一つの表れであろう。しかし、分野ごとに作成されたリスコミの「進め方」等の間には、連携や調和が図られたようには見えず、災害等の緊急時の情報伝達との混同もあり、乱立の様相も見せ始めている。そのような状況において、改めて化管法のリスコミを振り返ることは今後の PRTR 制度に基づくリスコミばかりではなく、我が国のリスコミのありようを考えるための重要な示唆を与えると考える。

2. PRTR 制度とリスコミ

(1) リスコミのかたち

化学物質管理制度におけるリスコミはアメリカ化学工業協会の CAP (Community Advisory Panels) 制度を原型とし日本レスポンスブル・ケア協議会が主催してきた地域対話を手本としている。最初の一般向けマニュアルである「化学物質のリスクコミュニケーション手法ガイド」が 2001 年に発行されているが、そこでのリスコミも住民向け説明会が基本となっており、東京都環境局等の自治体マニュアルもその形式を踏襲している。

独立行政法人製品評価技術基盤機構化学物質管理センター(当センター)では、平成 17 年度から国内の PRTR 対象事業者が地域住民に対して行うリスコミについて事例調査を 2 年毎に行い、その結果をホ

ームページで公開している。(当センター2014)

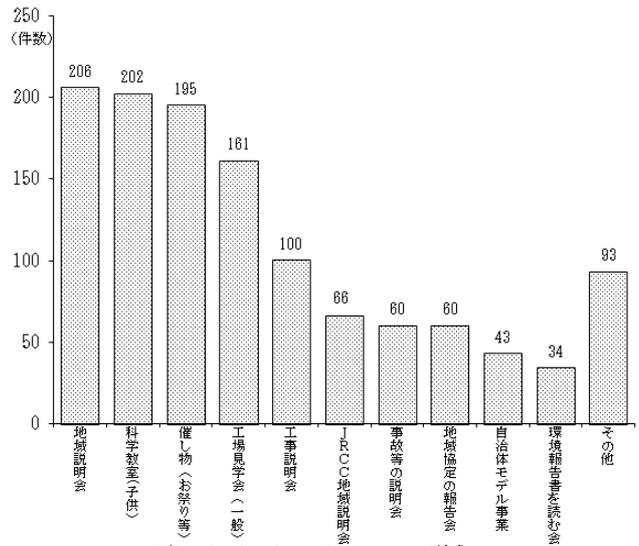


図1 リスクコミュニケーションの形式

2014 年の調査結果によれば、図 1 に示すようにリスコミの形は地域説明会、催し物、工場見学の他、科学教室等の子供向け企画も確認されている。実施率は 2392 事業所のうち 469 であり、約 19.6%に過ぎないが、このような活動をリスコミとして扱っていない企業も存在することから、企業の CSR 活動の一つとして根付いたものと考えている。

また、リスコミの構成は会社紹介、環境活動紹介、工場見学、意見交換が主体で、図 2 に示すように東日本大震災後、意見交換が重視されていることがわかる。

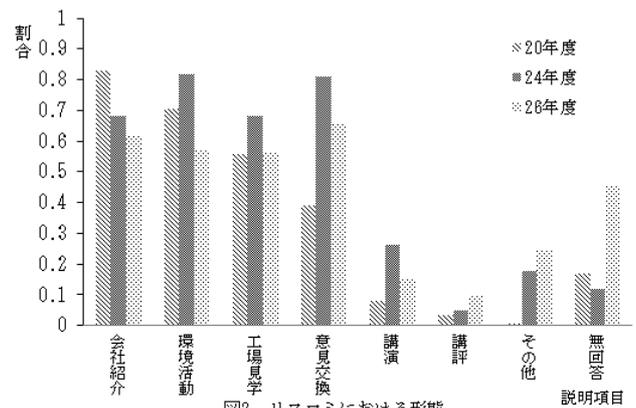


図2 リスコミにおける形態

(2) リスコミの内容

リスコミにおいて説明された内容に関しては、2007 年頃には、温暖化対策や廃棄物処理、騒音振動などの化学物質管理とは直接関係しない環境問題が多く説明されていることについて既に報告があり、さらに、化学物質の周辺地域へのリスクについて説

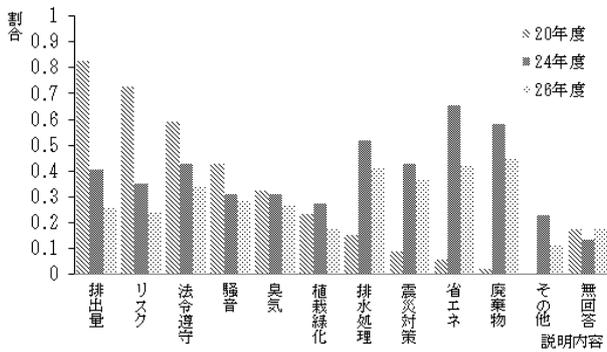


図3 リスコミにおける説明内容

明された事例が数少ないことが指摘されていた。(藤原ら 2007)

図3は、企業が説明した情報について平成20年、24年、26年を比較したものである。「化学物質の排出量」に関する情報の提供事例は、東日本大震災後、明らかに減少し（20年度80%から26年度20%）、震災関連の情報である「廃棄物対策」、「温暖化対策や省エネ対策」、「排水処理」の説明が多くなっている。参加者からの質問は、26年度で「地震、災害時の対応」が16.7%、「排水処理」10.0%、「臭気」8.6%であり、「化学物質の排出量」は約2%に過ぎず、震災前に比べ大幅に減少し、平成24年度以降は企業の防災対策に関心がある住民のニーズに対して、事業者が適切に対応したことを伺うことができる。

なお、化学物質の排出量やリスクに関する具体的な説明内容を知るため、自由記述で尋ねたが、「毒性」、「モニタリング」、「リスク評価結果」を示す具体的な記載はなく、リスク評価に関する情報を説明している実態は把握できず、状況は変わっていない。

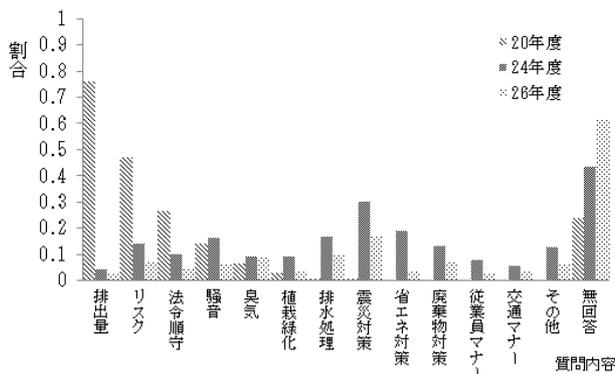


図4 リスコミにおける質問内容

3. 変わりゆくリスコミの姿

表1は調査項目の一つであるリスコミの目的において、住民の意見を取り入れ、自社の改善に役立つと明示的に記載した34社（469社中）のコメント

の一部を示したものである。

表1 リスコミの目的における自由記述

- ・事業者の視点とは他の見方を取り入れる。
- ・皆様から戴く貴重な御意見や御指導を真摯に受けとめ、今後の企業活動に積極的に取り入れる。
- ・地域住民との交流、意見交換による不具合箇所の改善。
- ・地域住民との対話を続けることで、信頼関係が深まることと伴に新たな課題に気づき、企業活動のスパイラルアップが図れる。
- ・企業の責任として実施、更なる改善。
- ・出席された方のご意見、ご感想を直接聞くことにより改善し、今後の活動に活かすことができる。
- ・地域住民とコミュニケーションを図り、日頃から要望等を聞き取り対応する。
- ・自社内に住民意見を持ち帰り、対応策の検討の参考とする。
- ・環境改善効果の検証、評価。
- ・製造所に対する意見、要望等をいち早く入手して、対応を検討する必要があるため。
- ・第三者視点で、工場内を見てもらい、色々な課題が出てくるので今後の参考になる。
- ・RC活動の不備な点は毎年見直して、従業員はもとより公表してさらなるPDCAを回す。
- ・製造製品、製造工程を理解して頂き、意見を取り込み更なる環境改善が推進できることを期待。
- ・環境・安全・健康面での目標を設定し、達成の為の実行及び改善の為の活動。
- ・工場周辺の住民とのコミュニケーションを図り、リスク管理に反映させるため。
- ・この取り組みを地域・取引先等へ報告し、工場内施設の見学・懇談会の実施により、ご理解頂き、また助言・指導を仰ぎ、今後の活動に活かす為。
- ・製造所周辺のモニターに環境等、製造所に対する意見や要望を聴取して対応を検討する。
- ・周辺の方々への当事業所の事業の理解と意見による改善。
- ・地域との対話を通し問題点等要望を改善する。

化管法において、リスコミの根拠とされているのは「その管理の状況に関する国民の理解を深めるよう努めなければならない」との一文のみであり、事業者にはリスコミの開催もその場で伝えられた地域住民の要望に応える義務はない。しかし、表1に示すようにリスコミの目的には、情報共有、対話、信頼の構築以上に住民からの意見を積極的に聞き、第三者意見として、事業所のリスク管理の改善に生か

表2 ISO14001における目標設定

事業所名	環境目標	対象物質	実績
N社（新潟）	有害大気汚染物質の排出量削減	クロロホルム等9物質	排出量〇トン以下（2012年度比〇%削減）
D社（埼玉）	化学物質の排出量削減	PRTR対象（354物質）+ 日化協自主調査対象（128物質）の環境排出量の削減	排出量〇トン（前年比〇%減）
A社（埼玉）	産廃排出量の削減	亜鉛等2物質	廃棄物の再資源化有効利用率〇%以上
D社（神奈川）	PRTR対象物質排出量	ベンゼン等10物質	2010年比〇%削減（〇トン/年）
K社（長野）	PRTR排出・移動量	モリブデン等	モリブデン等の排出量及び移動量原単位を現状維持
T社（山口）	PRTR 排出・移動量	1,2ジクロロエタン、塩化ビニル他 18物質	±〇%（前3ヶ年目標水準比：合計〇トン）

す事業者の姿が示されている。

これは、今世紀に入って事業所の環境管理手法として一般化しているISO14001等の環境マネジメントシステムの存在があるものと考えられる。表2に示すように平成26年度の調査においてヒアリングを行った6社すべてで、環境マネジメントシステムにおける環境目標にPRTRデータを設定し、社内での管理目標に活用していることが確認できた。環境目標に設定することは、ウェブ等でその実績の公開が求められ、リスクミの場で話されることはなくても、事業者自らのPRTRデータの公開は一般化しているものと思われる。これらのことから、地域社会の一員として地域経済や雇用を担い、公害の反省として環境対策を重視する我が国の事業所のあり方がリスクミの基本にあるものと考えられ、我が国のモノづくりの特質ともいえる「カイゼン」との融合により、日本型ともいえるリスクミの姿を形成したと言える。

Leiss は、リスクガバナンスの仕組みにおいて、国民のリスク管理の意思決定への係わりをどこまで許容しているかにより、様々なリスクミの段階が分類できるとした。その第3段階は、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できる段階としているが、これまで述べてきた事業所の地域対話において、その段階に達している事例が確認されたことは重要である。繰り返すが、化管法におけるPRTR制度におけるリスクミには法的な義務はなく、あくまでも自主管理の一環であるため、事業者のリスク管理に住民の意見を取り入れる必要はない。また、その要求も科学的な根拠があるわけではないかもしれない。しかし、ISO14001などの環境管理システムや地域経済と密接な係りを持つ我が国の企業の在り方などソフトローとも言える仕組みによって、第3段階に達した可能性も指摘できる。

我が国におけるリスクミの導入に際して、CAP制度が紹介されたことについては既に述べた。CAP制度における合議体は地域住民、行政、企業、病院、

警察等の緊急時対応組織から構成される。平素からコミュニティの関心事を共有し、話し合うことで、緊急時の混乱を最小限にする機能があり、民主的な意思決定の場としての役割を果たしている。図らずも我が国の化学物質管理制度におけるリスクミは別の発展段階を辿りながら、その原型であるCAP制度の趣旨を具現したことになる。

4. 今後の課題

厚生労働省が公表した労働安全分野における「リスクミの進め方」では、リスクミを「国が決めたリスク低減措置について一方的に説明を行い、その内容に理解を求めるものではなく、リスク評価の開始からリスク低減措置の導入に至る各段階において、利害関係者の双方向の情報交換や対話を通じて、相互理解を促進し、適正なリスク低減措置をとりまとめ、措置の円滑な導入を図ることを目的としている。」と記載し、国民のリスク管理への参加を謳っている。このように、どの分野のリスクミでも住民参加の重要性は指摘されているが、分野によっては住民のリスク管理における意思決定への参加が担保されているわけではなく、科学的なリスク評価に基づくリスク管理措置が優先していることもある。数少ない事例ではあるが、化学物質管理制度におけるリスクミで実現された住民参加の事例は、リスクマネジメントにおける意思決定への民主主義的アプローチの導入の可能性を示唆している。

課題としては、化学物質の排出が地域に及ぼすリスクが十分に説明されている状況ではないことが挙げられる。しかし、地震防災など地域住民の関心事に関連して、平常時の排出から爆発火災や漏洩のリスクなど、化学物質の安全管理に関するトータルな説明など情報提供の工夫により、化学物質のリスクが適切に住民に届けることが可能であると考えている。本稿は、平成27年度日本リスク研究会での発表原稿をベースに加筆修正したものである。

参考文献

- 1) 竹田宜人, 藤原亜矢子, 荒川いずみ(2007)日本リスク研究会第20回研究発表会講演論文集, Vol.20, 123-133
- 2) William Leiss(1996) Three Phases in the Evolution of Risk Communication Practice, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, vol.545, No.1, 85-94.