

「リスクコミュニケーションの推進方策」(平成26年3月27日科学技術・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)の説明

(説明者：文部科学省人材政策課 神田課長補佐)

○神田課長補佐 文部科学省人材政策課の課長補佐をしております、神田と申します。安全・安心科学技術及び社会連携委員会が3月に取りまとめました「リスクコミュニケーションの推進方策について」、説明をいたします。

田中先生は、この委員会の委員と作業部会の主査を務めていただきましたが、報告書については事務局のほうから説明をさせていただきます。

お手元にありますリスクコミュニケーションの推進方策は、昨年1月の科学技術・学術審議会の建議などを踏まえて、安全・安心科学技術及び社会連携委員会において1年間にわたってリスクコミュニケーションの推進方策について検討をし、ことしの3月27日に取りまとめたものとなります。

本報告書はリスクコミュニケーションということで、特に幅広いセクターの人にも今後参照してもらえるものとなるよう、16ページというふうにポイントをコンパクトにと心がけて作成をいたしました。

では、中身に入りたいと思います。1枚めくっていただけますでしょうか。まず、目次で大まかな構成の御紹介をいたします。

「1. はじめに」の次に、「2. リスクコミュニケーションについて」では、概念、定義、目的といった基本的な性格を、「3. リスクコミュニケーションの類型」では、先行事例等を参考にリスクコミュニケーションを類型し、それぞれの主な課題等を明示しております。

「4. リスクコミュニケーションを推進するに当たっての重要事項(基本的な視座)」では、3. で挙げた課題を踏まえて、実際に推進するに当たっての基本的に押さえるべき視点をまとめています。

5. では、4. の基本的な視座を踏まえて、今後、リスクコミュニケーションの推進に当たって具体的に何をしていくかといったことをまとめています。

1ページの「1. はじめに」になります。東日本大震災では、科学技術コミュニティから行政や社会に対して、その専門知を結集した科学的知見が適切に提供されなかったといったことや、行政、専門家が社会に対して、これまで科学技術の限界や不確実性を踏まえた適時的確な情報を発信できなかったことなどの課題が指摘されました。

また、現在でも、社会には、震災の影響、または震災により惹起されたさまざまな不安、行政や専門家に対する不信などがあることから、そういった認識のもとに今後、リスクコミュニケーションを関係機関が連携して推進していくために、リスクコミュニケーションの基本的な考え、課題などを整理し、今後求められる取り組みについて取りまとめたものになっております。

次に「2. リスクコミュニケーションについて」でございます。

(1)として概念、(2)で定義、(3)で目的について、御説明したいと思います。

まず、概念でございます。個人や専門分野によって理解の方向性や力点が異なるものとなります。我が国では、「〇〇が危険である」というハザード情報の共有にとどまり、どのくらい危険なのかという情報は共有されないことが多いという指摘がありました。リスク及びリスクコミュニケーションについて、検討や議論を行う際には、いかなる意味でこれらの言葉を用いているのかということを確認する必要があるとしています。そうしませんと、なかなか議論がかみ合わないということになります。

2ページ目、定義として、この報告書では、「リスクのより適切なマネジメントのために、社会の各層が対話・共考・協働を通じて、多様な情報及び見方の共有を図る活動」と定義してございます。

各ホルダーがリスク情報に係る認識や見方の違いを相互に理解して歩み寄り、それぞれがどのような権限を持ち、どのような責任を持ってリスクに対処するのかといった役割分担を明確にしていくことがリスクの適切なマネジメントを行う上で必要になると書いております。また、本報告書では、クライシスコミュニケーションについては、取り上げてはおりません。

次に、(3)の目的でございます。

3ページ目に①～⑤の5つの目的を書いております。例えば、①として、個人のリスク認知を変え、リスク対処のために適切な行動に結びつけることなど、5つの目的に分類しておりますが、ひとつ注意していただきたいのが、これらの目的を達成しようとしてステークホルダー間の異なる意見や価値観の画一化を図り、一つの結論を導き出すことを可能にする手段と考えるのは適切ではないということです。リスクコミュニケーションを行えば、一つの解決策にたどり着けるけれども、行政側から過度な期待があるのではないかとの指摘があったわけでございますが、そのようなものではないと、ここで否定しております。

そういったことを十分認識し、これは一つの報告書のポイントとなるようなフレーズでございますが、共感を生むコミュニケーションという場をつくっていくことを目指すべきであるとしております。

次に、「3. リスクコミュニケーションの類型」でございます。

4ページ目で、図を例示しています。ハザード種別、フェーズ、目的などの6つの分類軸があり、そういった複合的な分類枠組みを用いてリスクコミュニケーションの類型を整理することが可能であると書いています。

この6つの分類軸の枠組みを踏まえて、リスクコミュニケーションの具体的取り組み例と主な課題を挙げております。ここでは、32ページにあります参考資料のリスクコミュニケーション事例集を踏まえて、例として、主なものを3つ挙げているという形にしております。

(1)として、平常時に専門家が一般市民と行う、自然災害・疾病のリスクに関する行

動変容の喚起を目的としたリスクコミュニケーションとして、現在行われている実践的な地震・防災教育の例を挙げてご紹介します。

(2) として、平常時に行政が一般市民と行う、先端科学技術の成果利用のリスクに関する意思決定への参加等を目的としたリスクコミュニケーションとして、北海道で行われた遺伝子組換え作物の栽培についてのコンセンサス会議や、エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査などを挙げてご紹介します。

(3) では、平常時や回復期に専門家や事業者がメディアを介して一般市民と行う、さまざまなリスクに関する教育・啓発等を目的としたリスクコミュニケーションとして、気象の分野での例を挙げてご紹介します。

次に、「4. リスクコミュニケーションを推進するに当たっての重要事項(基本的な視座)」でご紹介します。

構成としては、(1)～(3)で、リスク認知のさまざまな違いを述べております。それらのリスク認知の違いを踏まえて、リスク情報の効果的な発信として(4)、さらに媒介機能を担う人材の役割などについて(5)として挙げてご紹介します。

具体的にまず(1)でご紹介します。個人のリスク認知と社会のリスク認知は、一般的に異なるものとなります。例えば、委員会では、大地震や大津波がよく例に挙がりましたが、死んでしまうかもしれないとか、甚大な被害をもたらす得るリスクは個人のレベルでは対処困難と初めからあきらめてしまい、向かい合えない現実がありますが、一方で、社会や集団のレベルでは、そのようなリスクに向き合うことに合理性があるということでごしまして、リスクコミュニケーションを通じて、このリスク認知の違いを小さくする努力は必要であるということを書いております。

(2) では、そのステークホルダー間でリスクコミュニケーションを実施する際に、その発信側と受け手側の間情報の非対称性などの課題があるとしています。発信側は多くの情報を持ち、リスク対処の権限・責任を持つ一方で、実際にリスクを引き受けるのは受け側ということが多。また、発信側は確率論的な事象としてリスクを操作的に認識するのに対し、受け手側は必ずしも確率論的な事象ではなく、感覚的にリスクを認識するのが一般的であるとしています。

そういった特性を踏まえて、いかにその非対称性に配慮し、双方向性を担保したコミュニケーションの場に近づけていくのが重要なポイントであると考えてご紹介します。

次に、(3) では、(1)、(2)の指摘とも関係しますが、あえて特出しをしまして、一般に社会全体のリスクを俯瞰的に把握しようとする行政や専門家の統治者視点では、その統計的・確率論的な見方をするのに対して、リスクに直面する一人一人の当事者視点では、危害の確率が幾らであれ、個人がその危害を実際に受けるか受けないかの二者択一としてリスクをとらえたりするということで、この2つの視点が存在することを前提にリスクコミュニケーションをする必要があります。

「(4) リスク情報の効果的発信」でご紹介します。リスク情報の公開に当たっては、その

根拠を受け手側が検証するようにする検証可能性と、そのための迅速な情報公開が求められます。そうすることにより、リスク情報の信頼性が高まると同時に、発信側を含めたステークホルダーの信頼性も高まるであろうとしております。

また、伝えるべきメッセージを整理して明確にし、端的でわかりやすい情報発信を実践することが重要であるということも述べております。

次に、「(5) 媒介機能を担う人材の中立性と専門家の独立性」でございます。冒頭にステークホルダー間での信頼関係の確保はリスクコミュニケーションを成立させる上での前提と明記しており、これは対話・共考・協働をお互いに積み重ねることによって、初めて次第に構築されていくものであるとしております。その際に、リスクコミュニケーションの場の進行等を行う役割を担う人材の中立性がとりわけ重要になるわけでありまして、特にその専門家が行う場合には、特定のステークホルダーの利害によらない科学的な根拠に基づいた独立性のある発信をすることが求められます。

次に、「5. 今後のリスクコミュニケーションの推進方策」を10～15ページにかけて書いております。

大きく分けて、(1)～(5)の5つに分類をしております。

まず、「(1) リスクコミュニケーションの基礎的素養の涵養」では、リスクコミュニケーションの手法や4. に書いてあるような基本的な心構えといったようなものをしっかりと周知徹底していく必要があるといったことを書いております。

「(2) リスクコミュニケーションの場の創出」ですが、(1)を踏まえた実践編として、実際のリスクコミュニケーションの場の創出をどのように行っていくかといったことが記載されております。

リスクコミュニケーションの場を適切にデザインするには、その前提として全てのステークホルダーに方針転換や行動変容を行う用意があることなどが重要である。一方が、行動変容を起こす準備のないコミュニケーションは、有効に機能しない場合が多いと改めて書いております。

12ページ、(3)として、時間軸という考え方をしっかり意識して、小規模でも数年以上の単位で継続し、日常的な取り組みとして、普段化をしていくといったことが重要であると書いております。

(4)として、リスクコミュニケーションを行っていく上での基盤としての人材の育成です。リスクコミュニケーションを推進するに当たっては、媒介機能を担える人材を初め、これを適切に行える人材の育成・確保が重要となるわけでありまして、この際、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人材ではなく、さまざまな職業分野において、リスクコミュニケーションの適切な実践能力を職能として身につけた人材を育成することとしております。

(5)ですが、全体にまたがることとして、リスクに関するリテラシーの向上といったことを述べてございます。リスクに関する科学技術リテラシーは、全てのステークホルダ

一が身につけていくことが望まれる素養です。

リスクコミュニケーションが成り立つ社会にしていくためには、学校教育において、今の科学の知識では答えが一つに定まらないこともあるといったことなどを児童・生徒に理解させることが重要である。また、このリテラシーを身につけるためには、単に知識教養型の教育ではなくて、主体的に問題発見、解決策を提案する姿勢や、そのための対話・共考、協働する姿勢を身につけていく姿勢の教育が必要であるといったことを記載してございます。

最後に「6. おわりに」でございますが、ポイントとして、リスクコミュニケーションを実践するに当たって、当然、リスクコミュニケーションは参加する個々人の感情や価値観にも深く関係・影響しますので、その手法に画一的な解、またはゴールは存在しないのではないかということです。それに十分留意した上で、リスクを伴う事象に対して、一つの結論を導くものではなく、一方向に知識を伝達し、共有するものでもないということです。まさに共感を生むコミュニケーションの場をつくる。そういったことが何より重要であって、そのためにまず信頼関係の構築、信頼関係の確保といったことが何よりも重要となっております。

17ページからは、参考資料でございますので、説明のほうは割愛させていただきます。

報告書のほかにもう一枚、資料をお配りしておりますが、簡単に御紹介をさせていただきます。この報告書を踏まえて、3,000万円くらいの事業となりますが、文部科学省においてリスクコミュニケーションモデル形成事業を今年度、新たに開始をいたします。今、募集中で、あす締め切りになります。この報告書の5.の(2)や(4)に関するモデルとなる取り組みを学会と大学などに取り組んでもらおうと、そのような事業を開始したいと思っております。

文部科学省人材政策課からの説明は、以上でございます。ありがとうございました。