

リスクコミュニケーション 規制実施に向けたガイド

Risk Communication A Guide to Regulatory Practice

ILGRA

Inter-Departmental Liaison Group on Risk Assessment

平成14年6月

(財) 農 林 水 産 奨 励 会
農林水産政策情報センター

Agriculture, Forestry and Fisheries Policy Research Institute

翻訳に当たって

この「リスクコミュニケーション 規制実施に向けたガイド」(Risk Communication A Guide to Regulatory Practice) は、当センターが英国の「リスクアセスメントに関する省庁間連絡グループ」(Inter-Departmental Group on Risk Assessment: ILGRA) の許可を得て翻訳したものである。

わが国においても、化学物質の環境への放出や、BSE 問題の発生を契機として、政府と消費者、市民の間における情報や意見の交換・共有の必要性についての認識が高まり、その手法としてリスクコミュニケーションが注目されるようになった。

わが国では、リスクコミュニケーションに関する経験や議論の蓄積は、ほとんどないといっている。このため、関連文献も少なく、リスクコミュニケーションのスキルを身に付けた行政官も育っているとはいえない。当センターでは、調査研究の一環として関係文献の収集を行うとともに、本年 3 月に「食品基準及び安全性問題に“リスクコミュニケーション”を適用することについての FAO/WHO 専門家協議会」を翻訳・出版した。これに加えて、今回本ガイドを翻訳することにしたが、本ガイドは、行政実務家が実務家自身のためにとりまとめたもので、具体的な状況を想定しながら対処の仕方等を解説していることに特色がある。

なお、英国においては、1997 年から規制等の措置を講じる際にあらかじめ利害関係団体(ステークホルダー)や国民に相談する制度である「コンサルテーション」^注が実施されている。この制度は、政策決定過程における透明性向上を図るとともに、同時に国民の参加を促すものである。本ガイドでは、コンサルテーションにおいてもリスクコミュニケーションの必要性を強調している。

本ガイドが、広く活用されることを望みたい。

平成 14 年 6 月

農林水産政策情報センター

^注 コンサルテーションについては、平成 14 年 3 月に農林水産政策情報センターが「農林水産政策決定過程における透明性向上に関する調査研究 ―最終報告―」の中で紹介しているので参考にされたい。

Translator's Note

This is a Japanese translation of U.K. ILGRA (Inter-Departmental Liaison Group on Risk Assessment)'s report titled "Risk Communication A Guide to Regulatory Practice", translated with ILGRA's permission by the Agriculture, Forestry and Fisheries Policy Research Institute (AFFPRI) of Japan.

With outbreak of problems such as released chemicals into the environment or BSE infections as a trigger, exchange and sharing of information and opinions between government and consumers/citizens have become considered as essential in Japan. As a result, Risk Communication is attracting more attention as an information/opinions exchange method.

With regard to Risk Communication, almost no experience or discussions have been accumulated in Japan. Accordingly, there is not much literature on this subject and administrative officials with Risk Communication skills have not been brought up. AFFPRI is collecting the related literature as a part of our research activities and have printed the Japanese translation of "FAO/WHO Expert Consultation on the Application of Risk Communication to Food Standards and Safety Matters" in March 2002. In addition to this, we this time decided to translate the ILGRA's guide, which is characterized by explaining how to counter risks under concrete assumed situations by administrative officials for themselves.

Incidentally, "consultations"*, one of the systems for consulting with stakeholders prior to devising regulatory measures or the like, have been and are conducted in the U.K. since 1997. The object of this system is to improve the transparency in the decision making process and to promote stakeholders' involvement in the process. In the ILGRA's guide, it is underlined that Risk Communication is necessary during the process of consultations as well.

We hope that this guide will be utilized by a wide range of people in this country.

June 2002

Agriculture, Forestry and Fisheries Policy Research Institute

* Regarding the "consultation", please refer to the AFFPRI's report titled "Research on the Transparency Improvement of Decision Making Process in the field of Agriculture, Forestry and Fisheries —Final Report—" printed in March 2002.

序文

コミュニケーションは、リスク規制を行う際に基本的に重要な要素である。コミュニケーションは、リスク管理についての決定に市民を参加させたり、あるいは効果的に代表者を参加させることを可能にする。また、規制に対する市民の理解を助ける、市民自身がコントロールすることができるリスクに関する情報やアドバイスを与える、あるいは市民が反社会的かつ危険な行動をとらないように促す、といった決定を実行に移す作業において、きわめて重要な役割を果たすものである。

「リスクアセスメントに関する省庁間連絡グループ」(Inter-Departmental Liaison Group on Risk Assessment; ILGRA) が支援した最近の研究によって、政府の省庁におけるリスクコミュニケーションの中に優れた、かつ有益な事例が数多く見出された。しかし同時に、コミュニケーションが議論や討論に市民を関与させる双方向プロセスとしてではなく、単に「情報提供」として捉えられている場合があることも分かった。さらに、コミュニケーションが政策決定過程に組み込まれているのではなく、「付加的な」ものである事例も見受けられた。

ILGRA の承認を得た本文書では、各省庁が自分達の行ったことを批判的に見、リスクに関するコミュニケーションの方法を改善するのに役立てるため、シンプルな 4 つの原則を提示している。本文書は、規制プロセスにコミュニケーションを組み込むという第一の基本的な原則を各省庁が実施するのに役立てるため、一連の枠組みの質問集を提供している。そして、ステークホルダー（利害関係者）の意見を聞く、メッセージを適切に作成する、プロセスを管理する、といった補助的原則に則した優れた事例を進展させるための、いくつかのシンプルなガイダンス、説明、示唆を提供している。

本ガイダンスが「より優れた規制措置のためのガイド」や「規制インパクト評価ガイド」とともに発表されることを嬉しく思う。これらの文書は、各省庁が市民を守り、現在および将来の世代の富の創造と生活の質を確保するための、より優れた政策や規制の決定に役立つ、包括的なパッケージを構成している。

ジム・マッカイド博士

ILGRA 議長

目次

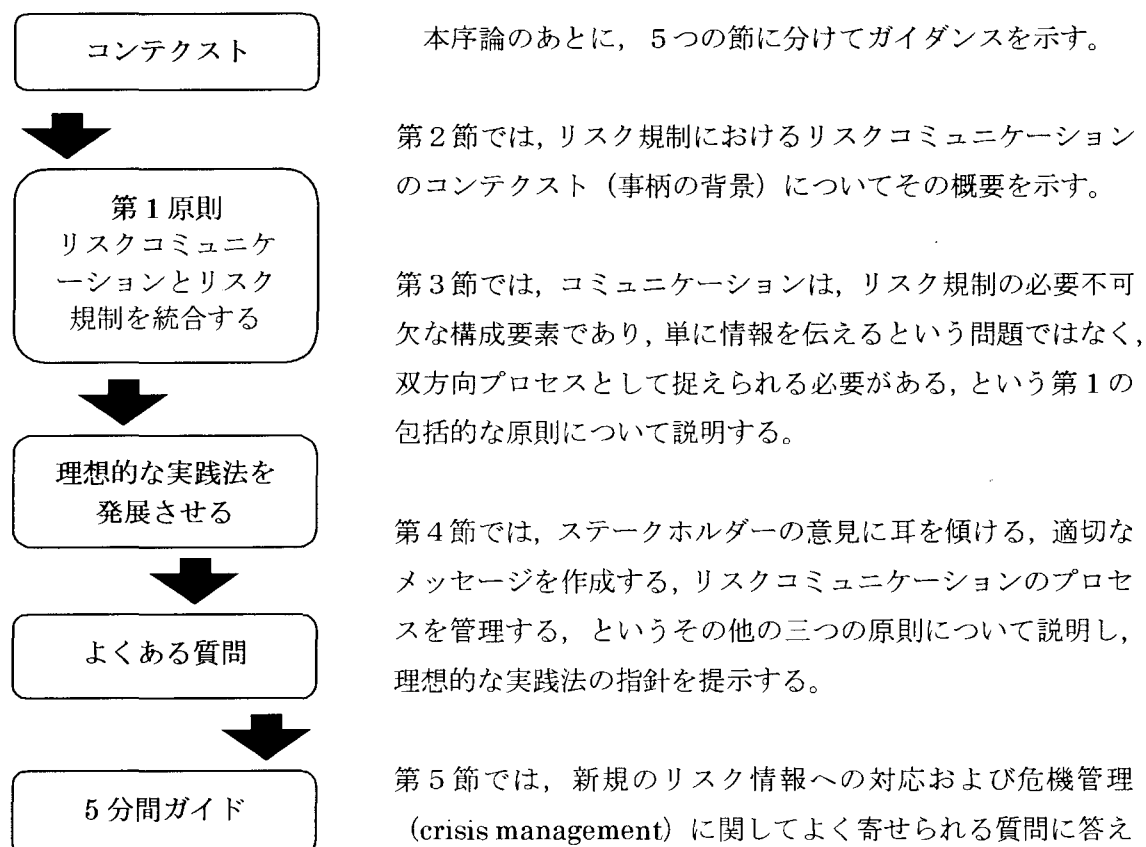
第1節	序論	5
第2節	規制という枠組みにおけるリスクコミュニケーション	7
第3節	リスクコミュニケーションと規制を統合する	10
第4節	理想的な実践法を発展させる	15
	その他の3原則の適用	15
	ステークホルダーの意見に耳を傾け、適切なメッセージを作成する	16
	プロセスを管理する	25
第5節	発生した事態への対応	28
	リスクに関する新たな情報に対応する	28
	危機におけるコミュニケーション	31
第6節	リスク問題に関するスピーチのための5分間ガイド	34

第1節

序論

政策決定を行うに当たっては、リスクコミュニケーションの実施が不可欠である。リスクコミュニケーションを実施することによって、いかにリスクを管理すべきかについての決断を下す過程に市民を参加させることが可能となる。コミュニケーションはまた、強制力のある規制について説明を行う、市民が自らコントロールできるリスクについて市民に助言を提供する、あるいは市民がリスクを伴う反社会的な行動をとらないように促す、といったような政策の実施過程においてもきわめて重要な要素である。

“Risk Communications – Benchmarking in Government”（参考文献1，省略）としてまとめられた研究報告書から、理想的な実践についての4原則が導き出された。第1の原則は、リスクコミュニケーションとリスク規制との統合である。その他の補助的な原則は、ステークホルダーの意見に耳を傾ける、適切なメッセージを作成する、リスクコミュニケーションのプロセスを管理する、の3つである。本レポートにおける事例のほとんどは同研究報告書から引用されているものであり、ケーススタディ、文献調査、ワークショップ、産業界や広報部門の経験などが含まれている。



る。

第6節では、簡潔にまとめた5分間ガイドを示す。

以下に示すガイドは、一般的なコミュニケーションスキルを教示するものでも、また必ず成功を導く処方箋を提示するものでもない。コミュニケーション活動およびそのアプローチは、個々のリスク規制活動の具体的な目的に合せて策定されなければならない。本ガイダンスは、市民とのコミュニケーションを担当する「当該分野」のスタッフの状況よりも、主に政策および管理といったコンテキストにおいてまとめられている。

イギリス政府は、リスクに関するコミュニケーションには長けており、また（政府内外の人々から見て）リスクコミュニケーションの実践において確実に進歩を遂げてきている。本ガイドは、理想的な実践法の普及を目的としており、読者にとって有益なものとなることを願っている。本ガイドに関するご意見や提案があれば、ぜひ「リスクアセスメントに関する省庁間連絡グループ」までお寄せいただきたい。

第 2 節

規制という枠組におけるリスクコミュニケーション

理想的な規制 とは…

…市民がリスクに関して自分自身で判断を下し、意思決定過程に参加できるようにすること

…市民に影響を及ぼすリスクに関する判断に、市民の意見や選好を反映すること

…リスク管理に関する政策が策定されたら、それを効果的に実施すること

政府は、リスクマネジメントが個人的選択あるいは規制、または両者を併せ持つ領域におけるべきものであるかどうかについて判断を下す。どちらの領域においても、リスクコミュニケーションは、リスクマネジメントに関する政策の策定および実施という二つの主要な規制活動において、中心的な位置を占めるものである。コミュニケーションは、正しいルートを選択し、政府の役割を適切に果たすために重要な要素であり、それ自体がリスクマネジメントの一つのオプションなのである。

政策決定は、それぞれがコミュニケーション要素を持つ以下に挙げる 3 つのステップの見地から考慮される。

- **枠組みの策定**—管理者はリスクがどの程度の問題を誰に、なぜもたらすのかという点を見極め、管理の予定についてリスクの影響を受ける人々との間に同意を形成する。
- **オプションの検討**—事態を打開するためのオプションを開発、評価するために、事実に基づく意見および主観的意見の両方をまとめる必要がある。
- **決定事項の採択**—管理者は政策決定者（役人、議員、市民のいずれでもありうる）に情報を提供し、政策決定過程を支援し、中央が下した決定のコミュニケーションおよび正当化を助ける。

ここでは、決定された政策の実施は、それぞれがコミュニケーション要素を有する 2 つのステップによって成り立つと考える。

- **実施** — 適切なかたちで市民が参加し、情報を与えられ、指示や支援を受け、助言が与えられえ、また市民が納得し、その影響をこうむるものでなければならない。
- **有効性の評価** — 政策とその実施に関心のある者からの

フィードバックを提供するために、市民に対して正しい質問が問いかけられ、その答えが解釈されなければならない。

リスクにどのように対処するかについて市民が判断を下すべきであると政府が判断した場合、政府が行うコミュニケーションにおける必要事項とは一般に以下のようである。

- 市民の意思決定を支援するために、市民が必要とする情報を理解する。
- 市民が偏見のない情報を確実に入手できるようにする。
- 市民に対して助言を行い、その意思決定を支援する。

こうした状況下では、政策を実施する際にコミュニケーションが主要なツールとなる場合が多い。コミュニケーションは規制の代替となる一つの選択肢である。少数派の圧力団体が抱く感情を和らげ、過度の法制化を行う必要性を取り除くことができる。

リスクにさされる人々を保護するために個人または企業の行動を規制することを政府が決定した場合、コミュニケーションには以下のようなより複雑な組み合わせの必要事項が含まれる。

- 一個人またはグループが他者に及ぼす可能性のあるリスクのレベルに関する同意を得る。
- 一般に公正かつ正当であると認識されている規制を考案する。
- リスクに関係するすべての人々が規制およびその遵守方法について確実に理解できるようにする。
- 規制を無視する者に対して遵守を強制する。
- リスク、リスクを生み出す人々によって実施されるコントロール策、およびリスクを低く抑えるためにリスクにさされる人々自身ができる対応策に関する情報を、リスクにさされる人々が確実に入手できるようにする。
- 規則、その妥当性と受け入れられやすさ、およびその規

「理想的な規制とは…政策決定過程への市民の参加を可能にする…これはコミュニケーションによってのみ達成できる。」

則の遵守状況を監視し、改善する。

理想的な規制とは、社会に広く受け入れられた価値観および選好を反映しているものである。そうした規制により、市民が政策決定過程に参加し、進んで規制の遵守を支援することができるようになる。これは、市民に情報を伝えるだけでなく、市民の声に耳を傾け、その参加を促すという両面を兼ね備えたコミュニケーションの実施によってのみその実現が可能となる。

第3節

リスクコミュニケーションと規制を統合する

まず初めに、理想的なリスクコミュニケーションの包括的な原則とは、

1. リスクコミュニケーションとリスク規制を統合する

リスク問題に関心を持つ人々、またリスク問題の影響を受ける人々の参画を促し、その声を取り入れることはきわめて重要である。これは、リスクの管理および/または規制のすべてのプロセスにとって不可欠な要素である。コミュニケーションは付加的なものとして扱われるべきでも、また公的情報の一方向的な提供というコンテキストの中でのみ扱われるべきものでもない。リスクコミュニケーションの目的は、次のようなものとすべきである。

- リスクをいかに管理するか意思決定に関心を抱く、また影響を受けるすべての者を有効に参加および/または代表参加させることを可能にする。
- 最も有効かつ実行可能なリスク管理決定の実施を支援する。

コミュニケーションの重要性を認識する

「広報活動は、法的規制の強化を目的とした新たな方策に注意を喚起するためだけではなく継続的に実施されるべきであり、また、マスメディアでのキャンペーンに加えて、特に若い

これまでの研究から以下の点が明らかになった。

- リスクコミュニケーションは、規制過程に不可欠な構成要素としてよりもむしろ、政府省庁内では「付加的な」ものとして扱われることが非常に多かった。規制過程への科学的知見のインプットは、省庁を問わず常に強力に行われるが、市民の価値観や選好のインプットは、比較的弱い場合が多い。意思決定に係る責任が専門家に不適切なかたちで転嫁されるというリスクは、慎重に避ける必要がある。
- コミュニケーションは、政府内のほとんどの省庁において「情報」として制度化されている。政府は、双方向対話の確立よりも外に向けた一方向的なコミュニケーションに

世代を対象とした教育的方策をも含むべきである。」

[Blennerhasset Report
1976, 飲酒運転のケース・スタディより]

リスク政策は誰が決めるのか。

「リスクについて価値判断を行うに当たっては、その論理上必然的な利益がどのようなものであるかに関わらず、合理化された最適なアプローチを実施しようとしても決してうまくはいかない。政府は、すべての事実を討議にかけ、利益と不利益についてできる限り説明を行うが、その後は以前をかなり上回る範囲まで市民が自ら裁定を下すように促す勇気が必要である。」

[イギリスの主要な公共サービス機関の管理職による民間部門に関するコメントより]

傾いている。これは、規制の全過程にわたって「聞く」という行為がほとんど行われないことを意味する。

- 双方向のコミュニケーションが規制過程の重要な構成要素であると認識されている場合には、政府による規制は概して良好に実施され、着実に改善されていく。こうした評価は規制過程に関わる行政担当官のほか、政府外の関係者にも支持されている。

以下に示すガイダンスは、規制設定の際のリスクコミュニケーションの実施状況を質問表の形式をとって説明している。規制を実施するすべての省庁は、比較（ベンチマーキング）することによってトップレベルの支援や役割分担、政府内部の境界を越えた担当官の幅広い参画を得ることで、利益をえられよう。こうした比較がもたらすもっとも重要な成果は、規制の成功に必要な最低限のコミュニケーション目的が明確に、かつ一致したかたちで提示されることであるべきである。

本章では、あなたが関わっている、または検討中である規制アプローチに必要なリスクコミュニケーション活動の定義を支援する目的で、質問事項のチェックリストを提供する。チェックリストは4部に分かれ、2部は政策決定に、残りの2部は政策の実施に関わるものである。

政策の決定 — リスクコミュニケーションのコンテキストと目的

- あなたはなぜ規制活動を行うのか。具体的な事象、新たな状況、または一般的な懸念に対応して行うのか。
- あなたの規制活動の量的および質的な目標は何か。
- あなたの規制活動は現行の規制およびその達成のためにすでに実施されているリスクコミュニケーションとどのように適合するものなのか。それは、
 - (a) 現行の規制を拡大するものなのか。
 - (b) 規制の新たな領域を導入するものなのか。
- あなたはどの程度まで、

- (a) 市民に情報を与え、市民が自衛する手助けをするつもりなのか。
- (b) 他者の行動によるリスクにさらされる市民の保護を保証するつもりなのか。

政策の決定 — 誰とコミュニケーションをとり、彼らをどのように巻き込むのか。

- 関係するリスクまたはそのコントロールに使用されると考えられる方策から影響を受けるのは誰で、またそれらに確実な関心を抱くと考えられるのは誰か。
- こうしたステークホルダーの各々は、どのように政策決定過程に参加するのか。直接参加するのか、または代表を送るのか。
- 様々なインプット（例：科学的知見、価値観、選好）をどのようにまとめるのか。
- 誰が決定を下すのか。規制を行う側か、市民の代表者か、それともリスクの影響を受ける幅広い市民層またはリスクをコントロールする責任を負う人々か。
- 優先度と目標を設定するに当たってすべてのインプットを考量したことを、どのようにすべてのステークホルダーに示し、またフィードバックを行うのか。
- あなたが検討中の意見は、それぞれコミュニケーションの観点からどのような意味を持つものなのか。
- すべてのステークホルダーをどのようにして決定過程に取り込むのか。

主要なステークホルダーを巻き込むことの主な利点

1996年に乳児用ミルクのフタル酸化合物汚染をめぐる問題が発生し

政策の実施 — リスクコミュニケーションの構成要素

- 基準リスク（baseline risk）について意見の一致が見られているのか、また新たな規制を導入する前、または市民に新しい情報を提供する前に、基準リスクをどのように判断するのか。
- あなたの目的達成をどのように判断し、また公表するのか。
- 政策を実施可能とするために、誰が何を把握する必要があるのか。

た際に問題となったのは、問題が発生する前に医師やその他の巡回保健婦に問題に関する十分な情報が与えられておらず、そのため心配する両親たちに対して助言を与えられなかったことであった。その結果、イギリス保健省および農業漁業食料省は第一線の医療専門家に対して早期に情報提供を行う政策の実施を決めた。

(乳児用ミルクのケース・スタディより)

るのか。例えば、

- 他者に対するリスクを生み出す活動をするのは誰か、またそれらの人々をコントロールする責任を有するのは誰か。
- リスクの影響を受けるのは誰か。
- 市民が懸念を抱いたり、判断に迷う場合に指導を仰ぐのは誰か。
- 政策の強化または弱体化を招くのは誰の行動（例：査察や施行）か。
- 市民にどのように伝達し、政策を有効に実施できるようにするのか。
- 市民が知る必要がある（そしてそれに基づいて行動する）情報を市民が受け取り、理解したかどうかをチェックするためにどのような準備をしているのか。

政策の実施—フィードバックおよび有効性の評価

- 規制政策や行動に対するフィードバックを収集し、フィードバックに対応するためにどのような準備をしているのか。
- リスクコントロール策の目的に、リスクに関して市民が自ら決断を下せるようにするための情報や助言の提供が含まれている場合、情報がどの程度良好に市民に届き、どの程度役に立つものであったかについて、どのように判断するのか。
- リスクコントロール策の目的に危険な行動の取締りが含まれている場合、そのような行動および行動を実証する態度をどのように判断、監視するのか。
- リスクコントロール策の目的に公的保証の提供が含まれている場合、どの程度提供されたのかを測定するために、どのように判断、監視するのか。
- 市民（特にあなたの実施する規制によって影響を受ける人々）は規制施行者としてのあなたをどう評価しているのか。その根拠は何か。
- 規制の影響を受ける市民側から見た規制執行者としてのあなたの目標達成能力を改善させる可能性のある意見

（例：規制政策自体，執行活動，スタッフとの連絡，問合せへの対応，公表など）はどのように形成さ，または形成される可能性があるのか。

- フィードバックを受けた結果，規制活動を改善するためにあなたが行ったことを市民にどのように知らせるのか。

第 4 節

理想的な実践法を発展させる

その他の 3 原則の適用

以下に示す 3 つの原則は、規制実施機関によるリスクコミュニケーション過程のインプット、アウトプット、そして管理に関するものである。

2. ステークホルダーの意見に耳を傾ける

規制実施機関は、それぞれのリスク問題に関心を抱く人々、およびリスク問題の影響を受ける人々を特定し、連携すべきである。リスクおよびリスクコントロール策に対する彼らの姿勢を理解するように努めるべきである。彼らの意見や選好は政策およびその実施に採り入れられるべきである。実際的かつ適切な場合には、リスクの影響を受ける人々を、リスクおよびそのコントロールに関する意思決定に参加させる、またはその権限を与えるべきである。

3. 適切なメッセージを作成する

リスクに関して政府が発するメッセージおよびコミュニケーションは、その聴衆およびその目的に合せて適切に作成されるべきである。特に以下の点に注意すべきである。

- 聴衆と直接関わり、彼らに対する共感を示す
- 聴衆の感情、恐れ、懸念に対して率直に対応する姿勢を示す
- 信用、能力、尽力を示す
- 提案された選択肢、および/または代替選択肢の利点を聴衆のために明確に表現する

4. リスクコミュニケーションのプロセスを管理する

政策を成功に導くためには、リスクコミュニケーションが常に重要な要素となる。そのため、明確、かつわかりやすく定義されたリスクコミュニケーションの管理プロセスと手順が必要である。目標の設定、責任の割当て、計画立案、実施、監視、および評価といった作業がその範囲に含まれる。

コミュニケーションは双
方向プロセスである

「コミュニケーションは政府内のほとんどの省庁において単に「情報」として制度化されている。……情報の提供は政府にとって非常に重要な課題であり、また義務である。しかしながらコミュニケーションよりも情報に焦点が当てられると、コミュニケーションに対して一方向的なアプローチという意味を暗に与えてしまうことになる。情報提供から双方向的なコミュニケーションへの意識変革は、我々が提示する結論および勧告における重要な基礎を成すものである。

【リスクコミュニケーションのスタディ・レポート（参考文献1）より】

ステークホルダーの意見に耳を傾け、適切なメッセージを作成する

ステークホルダーの意見に耳を傾けること、また彼らの意見を求め、それに対して回答する際にステークホルダーに適切なメッセージを作成することは、規制過程の各段階において不可欠な要素である。リスク・コンサルティングにおけるステークホルダーの認識、選好、および価値観を見極め、理解することの重要性に対する認識は、政府省庁内で広まりつつある。

政府から市民への、外側に向けられたコミュニケーションに合せてメッセージを作成する。しかしながら、効果的な外側に向けられたコミュニケーションにとって、人の意見によく耳を傾けることは切り離せない要素である。市民が現在持っている知識、信念、意見をよく理解することは、効果的な外側に向けられたコミュニケーションにとって絶対的な必要条件である。

市民にメッセージを伝えるに当たってまず留意しなければならない点は、重要なのは彼らは何を聞き、何を理解したかであって、それはあなたが発したメッセージとは大きくかけ離れている可能性がある。

リスクに関する政府のコミュニケーションは、そのほとんどがリスク規制を支持する科学のおよび客観的見地を反映するものであると研究ではなっている。こうした見地が市民とのコミュニケーション全体に組み込まれると、市民の価値観や選好がほとんど考慮されていないものと捉えられてしまう。

政策の決定

枠組設定

コンサルテーションに関する内部関係者の見解

「我々は多くの問題について非常に幅広くコンサルテーションを行っている。そのプロセスには、幅広い層に文書を配布し、彼らの反応を集める作業が含まれる。」

「新たな対策を実施すると、問題について市民が大騒ぎするケースがよくあるが、同じ人々がコンサルテーション中に意見を述べる機会が与えられても何も発言しない。」

「市民がリスクやリスクの管理策に関して実際に抱いている懸念や選好について我々がもっとよく理解していれば、我々のアプローチを説明し、正当化するに際して直面する問題がずっと少なくなるだろう。」

【1997 年に開催された省庁間ワークショップにおける行政担当者のコメントより】

決定を下すのは誰か、彼らのニーズは何か、について熟考することから始めなさい。それは個々の市民か、閣僚あるいはその他の市民の代表者か。それとも行政担当者や専門家のグループか。市民の意見についてあなたが知る必要があるという観点から、明確な目標を自分に課し、市民が適切な判断を下せるようにリスクについて熟考しなさい。

決断を下す人々にとって誰の見解や意見が本当の意味で重要なのかを明らかにしなさい。

- リスクの影響を受ける人々
- リスクを生み出す人々および/またはリスクの管理に当たらなければならない人々
- その意見、アドバイス、または行動が市民の反応に影響を与える人々

あなたが何を、いかなる理由で知りたいのかについて、隠し立てはしないこと。あなたの行うコンサルテーションがすべての人々を満足させる決定を導くかのように見せかけたりせず、あなたが市民からのインプットをどのように利用するのかについて必ず市民に伝えること。市民からのインプットに謝意を表し、市民の意見についてのあなたの考えがどのようなものであっても、常に彼らの意見を尊重する姿勢をとりなさい。

オプションの検討

どんなリスク問題についてのコンサルテーションを行うときでも、あなたが本質的に「聞く」姿勢にあるにもかかわらず、人々があなたに対して言うことは、あなたがどのように質問を投げかけるかによって変わってくる。問題についてのあなた自身の意見を押しついたり、特定の反応を招くようなことはすべきではない。複数の質問を色々な方向から、様々な人々に対して問いかけ、そうすることによって人々の反応が変化するかどうか、またどのように変化するかを確かめてみることである。

市民に対する理解—政府と圧力団体

「リスク問題に関して市民が抱いている本当の関心や懸念をどの程度理解し、共感できているか、という点については、圧力団体のほうが政府より一歩先んじている。」

【民間部門のコメント：
英国主要輸送機関のディレクターの発言より】

より適切なメッセージは聴衆に対する理解に基づいて作成される

イギリス環境運輸省では、飲酒運転の取り締まり運動におけるコミュニケーションの評価および方向づけのために、世論調査の手法を取り入れている。

1995年に実施された

問題についてすべての人々があなたと同じような見地に立って考えている、という推測はするべきではない。特にあなたが重大な変化をもたらす可能性のあることについて提案を行っているときには、リスクをコントロールするための確立された方策に対する人々の気持ちを敏感に察知し、それに対して敬意を払うべきである。

可能であれば、人々があなたから受け取るのは標準的な文書や書簡のみである、というようなやりとりではなく、人々との対話を図るような努力をすべきである。人々の意見を聞くための様々な方法の長所や限界を認識しておくべきである。

- 特定の団体や個人を選んでコメントを得るために文書を送付する方法は、代表的な意見の収集には役立つが、返信する時間のある人々の意見に偏り、主要グループの意見がもれてしまうことがあり、また問題や提案の実行可能性について真剣に考えている人々の意見が得られない場合が多い。
- インターネットでの調査や電話参加型の調査、意見や提案を収集するためのその他の手段は、意見や選好についての逸話に富んだ情報を提供するには非常に有効な場合がある。しかし、こうした調査に「自ら進んで」返答する人々によって寄せられた中で優勢な意見は、より広い社会における人々の中で優勢な意見とは何の関連性もない可能性があるため、自ら進んで参加した聴衆の意見が社会全体を代表する意見であると考えてはならない。
- 世論・マーケティング調査技術を利用するなどして費用をかければ、より幅広い代表的な意見を簡単かつ確実に手に入れることができる。こうした技術は洗練され、専門的な科学に発展しており、最初から作り上げるよりも専門家に相談したほうがよい。得られる回答は、質問がどのように組み立てられたかによって大きく変わる可能性があるため、偏りのない回答を得るためによきアドバイザーの助け

飲酒運転に対する

「Dave」キャンペーンは、非常に幅広い聴衆に驚異的な浸透を見せ、また影響を与えた。マーケティング誌によると、キャンペーンに対する市民の認知度は、開始後1ヶ月で91%、開始後6ヶ月で89%だった。

その翌年に行われた調査では、キャンペーンの主な対象層である若い男性の気持ちはすでに「Dave」キャンペーンのメッセージから離れていたことが分かった。彼らは自分自身を傷つけることよりも、親しい友人や親戚を傷つけたり、そうしたことがもたらす重大性を背負って生きなければならないことのほうにより大きな懸念を抱いていた。こうした他者に対して示される懸念を基に作成された翌年の「ミラーミラー」キャンペーンでは、飲酒運転で傷を負った若い女性の通行人の姿を描いている。

【飲酒運転のケース・スタディより】

を求め、質問を適切に作成したほうがよい。

市民がリスク問題についてどのように考え、彼らがリスクの管理策に関する決定にどのような反応を示すか、に関するバランスのとれた全体像を描くには、体系化された専門的なマーケティングおよび世論調査の実施が最適である。

政策の採用

情報を収集したら、決断を下す立場にある人がどのようにその情報を利用するかについて慎重に考慮すべきである。

市民が自らの決断を下す手助けをするのなら、彼らに対して有益な情報やガイダンスを提供する前に、彼らが問題をどのように捉え、考えているのかについて理解する必要がある。政策決定者として市民のニーズがどのようなものかを判断する前に、市民に対して問題を告知する必要があるだろう。その際、聴衆に対して適切なメッセージを作成しなければならない。

行政担当者や市民の代表者が下した決断を支持する場合、決断を下した者は、関係者や影響を受ける人々の意見や選好を理解する必要がある。市民が自らの選好について発言する内容は、彼らの行動によって示される選好とは異なるものである可能性があることに留意すべきである。市民の意見を求めるとともに、市民の意見を試すことは有益であるかもしれない。

政策決定者は、異なる決断に対して市民がどのように反応し、行動する可能性があるかについても知りたいと思うだろう。コンサルテーションによって、市民の選好とともに決断に対する彼らの反応がどのようなものであるかが調査され、テストされることは非常に重要である。繰り返すが、自分たちはこうするだろう、と市民が言うことは、彼らが実際にやることとは異なる可能性がある。

「ある決断が市民感情に対する配慮もなく…なされた, という認識に立ち向かうに当たっては, わずかな共感, 尊重, 熱意, および傾倒が大いなる効果をもたらすものである。」

あなたが最適な解決策であると確信している決断について説明を行う必要がある場合もあるが, あなたも知っており, その決断が否定的な反応や感情的な反応を招いたり, 関心のあるいくつかの団体によるテレビニュースで繰り返し放送される「スピーチによる攻撃」にさらされる可能性もある。そうした状況下では, その他の人々が何を基に決断が下されたかについてよく知っている, あるいはそれを尊重する気持ちがある, などと考えるべきではない。比較リスクや費用効果論争に突入したりせず, 例えば以下のような方法によって決定過程が信頼できるものであることを示す理由を市民に提供すべきである。

- あなた（または政策決定者）が達成しようとしていることを説明し, あなたがあなたの聴衆の関心を心底から分かっていることを明確に示す。
- 聴衆の最大の関心は何かを伝達することに対するあなたの尽力および能力を証明する。（これまであなたの考えやアプローチがどのようにあなたの聴衆の役に立っていたかを示す証拠を提示することができるか。）
- 市民の関心に対するあなたのオープンさ, および尊重する姿勢を証明し, あなたの聴衆が理解できる言葉で決断がもたらす利益を明瞭に表現する。
- 決断がもたらす可能性のある, または潜在的に持つマイナス面についてオープンであり, そうした短所にもかかわらずあなたがなぜその決断が最適であると考えてるのかについて説明を行う。

あなたが伝えること, 市民が受け取ること…

「個々の市民はリスク情報の受動的に受け取っているわけではない。コミュニケーションは先験的に獲得した信念や価値体系という「レンズ」を能動的に通過するものである。」

[Vaughan, 1995—リスクコミュニケーションレポート（参考資料 1）からの引用]

ある決断が市民感情に対する配慮もなく無味乾燥な科学的知見に基づいてなされた, という認識に立ち向かうに当たっては, 共感, 尊重, 熱意, および尽力がわずかでも大いなる効果をもたらすものである。

政策の実施と評価

実施

政策の実施には、市民に対する告知、アドバイスや指導の提供が常に伴う。こうした外向きのコミュニケーション活動はすべて、市民が問題をどのように考えているかをよく理解しているかにかかっている。市民の意見を求めることなく政策を実施に移すことはできない。

リスクマネジメントおよびリスク規制の目的は市民を助けることにある。市民があなたを信用していれば、彼らの反応はもっとよくなるだろう。市民の信用を得るには対話の実施が最善策である。あなたが市民の意見の良き傾聴者であると判断されれば、あなたのメッセージや行動に対する彼らの反応ははるかに良くなるであろうから、自分に対してそのような判断を下されるように努力することは十分価値のあることといえる。ステークホルダーに対して必要な情報を与えたからといって、告知作業が終了したと考えてはならない。例えば以下のような作業が必要である。

統計の利用プラス心構え

「統計によると、高速道路を時折利用し、スピード制限を無視して霧による事故に巻き込まれる利用者がかなりの数に上ることが分かった。我々はこのデータをもとに、なぜこうした特定のグループがそうした行動をとるのかについて調査し、そうした特定層に接触し、彼らの行動を変えるためにより適切な方法を案出することができるよう方向に前進することを目指している。」

【高速道路局、クライシス・コミュニケーションのケース・スタディへの寄稿より】

- 新しいコントロール策やリスクに関する質問に迅速かつ効果的に答える準備をしておく。
- あなたやあなたの属する機関が、良き傾聴者であるという評判がどのようにして損なわれるかについて内部的な「リスクアセスメント」を実施する。

対象となる聴衆と目的を達成するために各聴衆に伝えたい主要なメッセージを明らかにすることである。各聴衆の反応を形づくることになる彼らの現在の姿勢と意識に、細心の注意を払うべきである。一つのメッセージが全聴衆のニーズを満たすものと考えてはならない。あなたが手に入れようとしている知識の変化に加え、行動や姿勢のいかなる変化にも注意を払うべきである。

メッセージの作成に当たっては、

- リスクや有効性の数値レベルについての詳細な議論は避けるべきである。その概念やアプローチが聴衆の関心にど

れだけ役に立つのか、という点について聴衆に確証を与えられない限り、また与えるまでは、そうしてはならない。

- メッセージが誰をどのような理由で疎外する可能性があるか、またメッセージが様々な人々から出されそうな反応について考え、あなたのメッセージを「リスク分析」すべきである。
- 可能である場合は必ず、リスクコントロールを支援するために市民自身ができることについて市民に告知すべきである。多くの人々にとって、コントロールできそうにないことはもっとも恐怖を感じる要因の一つである。

時間調整と機能調整…

「スコットランドにおける病原性大腸菌 O-157 の発生から得られた教訓の一つは、緊急事態に直面して関心を有する人々（犠牲者の親類など）や他者に説明を行う必要がある人々（保健専門家、政治家など）といった、事前に情報が与えられるべき人々に確実に事前警告が届くように、情報公開タイミングを考慮することの重要性である。」

【クライシス・コミュニケーションのケース・スタディより】

「政府と（乳児用ミルクの）製造業者が製品回収を決定したとき、ニュース・リリースは朝に公開されるように慎重に時

可能である場合は必ず、サンプルとなる聴衆に試験的にメッセージを伝え、より幅広くコミュニケーションを行う前に彼らがどのように反応するかを観察することである。時間的に余裕がなく外部テストができない場合には、最低でも問題に緊密に関わっていない少数の同僚を相手にテストをしてみることである。

メッセージ伝達の計画立案に当たっては、

- コミュニケーション能力や扱っている問題への対処能力に加え、対象となる聴衆への共感に基づいてメッセージを伝達する担当者を選ぶべきである。適任者による組織をつくり、適切な訓練とサポートを通して彼らが有効なコミュニケーターとして機能するよう支援すべきである。
- 時間調整および機能調整を慎重に管理し、市民があなたの機関およびその他の機関から首尾一貫したメッセージを受け取るようにすべきである。
- 問題に関して市民と接触する可能性のある担当者（報道局、相談電話係、問合せ担当官、検査官、執行担当官など）に対して十分な説明が行われていることを確認すべきである。市民が質問を寄せた場合、彼らが首尾一貫した、得心のいく答えを得るようにすべきである。
- その行動があなたのメッセージを弱体化したり強化したりする可能性のある、あなたの属する機関内外の人々と連

間調整がなされた。もし
夕方に公開されていた
ら、人々は外出して代替
となる乳児用ミルクを
買いに行ったり、医師や
その他の保健専門家か
らアドバイスを得たり
することができなかつ
ただろう。」

[クライシス・コミュニ
ケーションのケース・ス
タディより]

絡をとるべきである — 検査、執行、関連サービスの提供
に関わる「現場」の人々が特に重要である。

- あなたの聴衆がアドバイスを求めたり、または市民が自らの意見を形成したくなるような、信用のある独立した関係者を見極めるべきである。早期に彼らをスタッフとして取り込むべきである。専門家間の意見の対立は必ず信用低下につながる。

メッセージの伝達に当たっては、市民の反応はあなたが伝える内容と同程度に、またはそれ以上に、あなたがどのように伝えたかによって変わってくることに留意すべきである。あなたが信用できるようなという証拠を示すべきである。聴衆と関わり彼らの信用を得るための経験則として、次ページに掲載する「ECCB（共感、関心、関与、利益）」原則を適用するとよい。

有効性を評価する

あなたが実施するリスクに対する政策及び規制のアプローチが成功したかどうかについてステークホルダーからの反応を確認し、入手するに当たっては、「聞くこと」が特に重要である。評価の際の主な質問事項は第3節に提示されている。

姿勢、意見、反応、注意をひく行動を評価し、監視する際には、質的な問題を調査し理解するための「回答が限定されない質問」(open questions)と、信頼性のある定量化と傾向および変動の監視をするための「回答が限定された質問」(closed questions)；例えば調査で使用するようなもの)の両者を併せて使用することである。

「ECCB (共感, 関心, 関与, 利益)」原則

Empathy (共感)	聴衆を一時も離さず惹きつけること。聴衆との共通点, 聴衆があなたの話に熱心になる要因, あるいは逆に聴衆があなたの話を一顧だにしなくなる要因について熟考すること。討論の場で, 聴衆があなたではなく, あなたの対抗勢力と感情的に連携した場合, あなたの主張のメリットとは無関係にあなたは負けることになる。	共感の重要性… 「河川の汚染問題では, 地理学のおよび人口統計学的な要因だけでなく, 地元の住民および地元の問題を理解している善き市民の参加が重要であることが明らかになった」 [環境庁, クライシス・コミュニケーションのケース・スタディより]
Concern (関心)	市民とその関心に対しては, それがいかに非論理的と見える場合でも, 常に敬意を払うこと。人々の関心に対する配慮を示さなければ, 信頼を得ることはできない。	強固な信念と関心に対する敬意… 「ある公開審査の過程において, 1 人の証人が申請者(潜在的に危険な新大型プラントの建設を申請中の化学企業)を擁護した。この化学企業の社交クラブは証人である彼女の娘の結婚披露宴で素晴らしい仕事をしてくれたとして, 彼女はそのような企業が地域社会に不利益を及ぼすはずがないと確信していたのである。こうした考え方を一笑に付すことは簡単だが, 調査官はこれを重視した。その結果, この証人は疎外感を味わうどころか, 地元にとって重要な問題の決定に際して, 微力ながら自分の意見が聞き入れられ重視されたと感じるようになったのである。」 [前 HSE 調査官による逸話。土地利用のケース・スタディより]
Commitment (関与)	(および能力と信頼性) 市民の利害に関する配慮は単に口先だけのものではなく, あなたにはそれを裏付ける実績またはアプローチがあることを実証すること。人々は何を根拠に, あなたがこのリスク問題の対処に成功すると信じられるのか。あなたへの信頼を損ねる者と強化する者はそれぞれ誰か, それらの人をいかに取り込むか, いかに扱うかについて熟考すること。	
Benefit (利益)	聴衆に理解できる方法で決定されたアプローチをめぐる賛否両論をはっきりと公表することが必須である。自分の解決策については, その利益だけでなく不利益についてもオープンであること。市民が独自の決定の根拠とするような情報を提供する場合には, 各個人の置かれた状況に応じて様々な賛否両論がある可能性があることを説明する必要がある。 利益の説明… 政府発表, 特に「リスクについて新しい事実が判明しましたが, 心配はありません」といった類の発表が出される場合, それは一般市民の知性に何らの信頼も置かない, 人を馬鹿にしたようなものであることが多い… [保護者グループ, 保健専門家組織および消費者代表の回答に基づく調査, 乳幼児食品に関するケース・スタディより]	聴衆が高く評価する利益… 1995 年 8 月の「carrot fly 駆除に関するガイドライン」英国農業漁業食料省の局が共同出版した農場主向けのリーフレット) には, 殺虫剤使用の必要性を最小限に抑えるための農作物栽培計画, 耕作および収穫の方針が盛り込まれている。このリーフレットでは特に「農場主にとっての利益」に重点が置かれ, 殺虫剤の使用削減による利益(収穫高, 市場需要への対応, 農場主の労力軽減など)が強調されている。 [有機燐殺虫剤に関するケース・スタディより]

プロセスの重要性…

「リスクコミュニケーション問題の解決は、コミュニケーション内容の改善とともに手順の改善が関わってくる。リスク・マネジャーは、リスクコミュニケーションをリスクマネジメントの重要かつ不可欠な要素として捉える必要がある。」

[U.S. National Research Council, 1989 ; リスクコミュニケーションレポート(1)における引用から]

プロセスを管理する

リスク規制の執行者にとってリスクコミュニケーションは非常に重要な問題であるので、必要なリスクコミュニケーションの目的を確立し、その目的を市民に伝えるための十分に定義されたプロセスを確立することが重要である。

規制に関するコミュニケーションを管理するために、省庁ごとに異なったプロセスが実施されると考えられる。調査によると、例えば飲酒運転に関するコミュニケーションにおける場合のように、政府が明確なコミュニケーションの必要性を提示した場合、民間部門のコミュニケーションやマーケティングキャンペーンと比較すると優れた結果を得ることができる。

政府の作業のほとんどは、プロセスに関するものであるもので、この原則を着実に改善させることは、比較的簡単な作業であるはずである。作業には、市民からの電話での問合せにどのくらい適切に答えられたか、政策決定者を支援する目的で情報がどのように収集され、提示されたか、といったこと含まれる。

プロセスを管理する一政策の決定

リスクコミュニケーションの目的を達成するために責任の所在を明確にし、目的を確実に達成するために誰が何をする必要があるのかを明らかにするべきである。

コミュニケーションの 内在的焦点の価値

「主な危険問題に対処する特別班の存在は、リスクコミュニケーション技術を磨き、スタッフの経験を豊かにするための土台を提供する。計

以下の点を実施するための十分に定義されたプロセスの確率を確実にを行うことである。

- リスクまたはリスクコントロール策に関心を持つ人々、またはそれらの影響を受ける人々（様々な意見に支持または反対する可能性のある人々を含む）を特定する。
- それらの人々とのコンサルテーションの目的と目標を定め

画立案プロセスの一環としてリスク情報のコミュニケーションに検査官を参加させることは、リスク政策のコミュニケーションと実施の双方にとって、またステークホルダーの意見や問題を政策プロセスにフィードバックする点においても非常に重要である。」

[HSE (Health and Safety Executive) 調査官のコメントに基づく所見：土地利用のケース・スタディより]

る。

- 一部のステークホルダーが持っているかもしれない特別なニーズや問題点を認識した上で、関係するすべてのステークホルダーの参加を認めるコンサルテーションのプログラムを綿密に計画する。
- 回答を偏らせるような隠れたバイアスが提示されることのないように、質問やコンサルテーション文書等を組み立て、テストを行う。
- 例えば、適切な選択やコミュニケーション技術の訓練を通して、コンサルテーションの実施担当者が自分の仕事を効果的に遂行できるようにする。
- 問合せに応じ、その中であなたが考えつかなかった、あるいは優先度が低いと考えていた質問や問題について考え、理解する。
- 寄せられる反応を順序正しくまとめ、それについて熟考し、発展させ、提案を発展させるのに役立てる。
- コンサルテーションおよびその他の情報源から得たすべての情報をまとめ、政策決定者に渡し、協議事項や優先度を決める。
- 市民の考えや市民から取り入れたインプットがどう扱われたのかについて市民にフィードバックする。

タイムリーかつ逸話に富んだインプット（例：選定した少数の人々に意見を請う、幅広く参加を求めた誘いに応じて返答することを選んだ人たちの返答を集める）、および信頼性が更に高く、量的な意味で代表的なインプット（例：適切にデザインされ、実施された世論調査の回答）を得るために、複数の手法を適切に組み合わせて用いる。

事前計画が最も重要である…

「危機的状況においては、何よりも、幅広い聴衆と迅速に、首尾一貫した信頼性のあるコミュニケーションをとることができるような適切に開発されたシステム、

規制活動のオプションの範囲には、オプションを効果的に実施するのに必要なコミュニケーションが確実に含まれるようにする。評価に当たっては、人々の反応が結果にどのように影響を及ぼすか、という点が十分考慮されるべきである。

政策が決定したら、計画立案や予算編成に政策の説明に必

手順、それに技術が必要である。」

【所見：クライシス・コミュニケーションのケース・スタディより】

政策を方向づけるため、「ハード」および「ソフト」情報を結びつける

「主要なステークホルダーのグループを特定し、彼らの姿勢や彼らがどのように影響を受ける可能性があるかを理解するために、統計、意見調査、フォーカス・グループを利用することは、政府による飲酒運転コミュニケーションの目標を定め、またそのメッセージの作成およびテストを成功させる上で非常に重要な要素であった。」

【飲酒運転のケース・スタディより】

要な時間と資源を組み入れる。市民に多大なる懸念を抱かせるきっかけになり、コミュニケーションを望む声が一段と大きくなるような、想定される「市民を恐れさせる要因」（参考文献 2 参照）について特定する。

プロセスを管理する一政策の実施と評価

以下の点をカバーするコミュニケーションプランを実施する。

- それぞれのコミュニケーション目的を伴った主な聴衆
- その目的を達成するためのメッセージおよびメッセージを伝える手段の開発およびテスト
- 計画に対する責任およびメッセージ伝達に必要な資源の分担・分配
- メッセージの強化を目的とした、あなたの機関およびその他の機関が平行して行う活動との連携
- 主要なコミュニケーションの時間調整と機能調整
- 情報の取り込み、および聴衆が情報に対してどのように反応したかについてのタイムリーな点検作業
- 以下の観点からの計画の有効性についての遡及的評価、
 - 規制対象となっているリスクの最終的なアウトカム
 - リスクレベル、リスクコントロール、および規制策に対する市民の満足度
 - リスクレベルを決定する行動
 - そうした行動を形づくる態度や姿勢
 - リスクに関する主要メッセージの取込み、撤回、および理解

決定および実施の両局面についてコミュニケーション計画が必要となる。反応、質問、苦情を処理するための適切かつ効果的な手段が必要となる。見つけやすく利用しやすい経路であり、市民が問題を提起でき、また信頼性のある返答を伝達するための経路の存在が必要となる。

第 5 節

発生した事態への対応

本節におけるガイダンスでは、資金提供者および行政担当官の特定の関心に係る二つのシナリオを取り上げる。リスクに関する新しい情報への対応と、危機におけるコミュニケーションである。本章では、問題と関連がある付加的な点および特別な点のみに焦点を当てた。

リスクに関する新しい情報に対応する

リスクに関する新しい情報への対応は、主として「メッセージを状況に合せて作成すること」と「プロセスを管理すること」を適用することである。しかしながら、特に以下の点に注意する必要がある。

落ち着け！

…「調査研究論文には目を通しており、警告を発する理由は見当たらない」という保健省の発表に背筋がぞっとした。
「落ち着け！」と繰り返し返しわめいては周りの人々を怖気づかせていた父の軍隊のジョーンズ伍長を彷彿させる…

Jonathan Porritt から
の手紙；1996 年 6 月 15
日デイリー・テレグラフ
紙掲載【乳幼児食品の
ケース・スタディより】

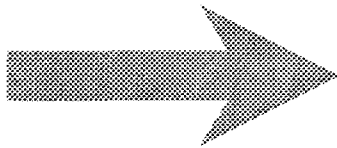
- 問題を「恐ろしい」話へとエスカレートさせてしまう可能性のある「市民を恐れされる要因」を特定するために問題をふるい分けすることは非常に有益である。（次ページ参照；この問題は参考文献 2 で取り上げられている）
- 緊急対応が必要であるが、それとともに効果的な機能調整もまた必要である。重大なリスク情報を公開する前に、市民におよぶ可能性のある影響に関する当局のアドバイスを確実に提供することである。
- 憶測や後になって修正または撤回しなければならないような情報の提供は避けるべきである。
- 市民に対して何らかの行動、または行動の変更を要請する場合は、以下の点に注意すべきである。
 - その要請について自分で調べたりせずそのまま信用したい人のために、分かりやすく簡潔なアドバイスを提供すること。
 - 希望者には補助的な情報を提供すること。
 - あなたが選択したリスクマネジメントのオプションの選択理由についての明確な説明 — 他の選択肢は何だったのか、あなたが選択を決定するに至った賛成意見

と反対意見 ― を行うこと。

- あなた自身が聴衆の心情に立って考えることが必要であることを特に認識すべきである。聴衆がなぜあなたを信用し、あなたの発言、態度、および全般的な取り組み方があなたに対する聴衆の信頼にどのように影響を与えるか、という点について「まず考え」、「次に」あなたの主張におけるロジックについて考えなさい。
- 声明やメッセージの組み立てに当たっては、庇護者ぶった印象を与えないように、またあなたがリスクを些細なものと捉えているかのような印象を与えないように注意すべきである。

マネジャーは例えば以下に挙げるようなプロセス、ツール、必要な人材について検討すべきである。

- ニュース、研究成果、その他の考えられる情報源から、より幅広くコミュニケーションを行うことによって利益がもたらされるような新しい情報を探索するための系統立ったプロセス
- リスクコミュニケーションの簡明な手順、チェックリスト（例については参考文献 2 を参照）、およびアドバイスやガイダンスを提供するための焦点
- ある程度頻繁にリスクに関する新しい情報に対応する必要が生じると考えられる場合には、コミュニケーション技術の訓練を受けたスタッフからなる基幹組織



いくつかの重要な「恐れさせる要因」

リスクは一般的に以下に挙げるようなものとして認識される場合に、市民により大きな懸念を抱かせるものとなる。

1. 故意によるもの（例：危険なスポーツ，喫煙）よりも故意によらないもの（例：汚染にさらされること）
2. 公平に分配されないもの（ある人々は恩恵をこうむり，他の人々はそれによってもたらされる結果に苦しめられる）
3. 個人的な予防措置では免れがたいもの
4. 馴染みのない，あるいは新規の出所からもたらされるもの
5. 自然現象よりも人為的なものが原因であるもの
6. （危険や汚染などに）身をさらしてから何年も経た後での発病といった，潜伏した，取り消しえない損害をもたらすもの
7. 年少者や妊婦，またはより一般的に将来を担う世代に対して特別な危害を与えるもの
8. 特別な恐怖を引き起こすような死（または疾病，危害）につながるもの
9. 不特定の被害者よりも被害が特定できる者に対して損害を与えるもの
10. 科学による理解が不十分であるもの
11. 複数の信頼筋からの（もっとひどい場合には同一出所からの）声明に矛盾が生じやすいもの

[理想的な実践法のレポートへに掲載された保健省の指針より；参考文献 2]

危機におけるコミュニケーション

クライシス・コミュニケーションは、それ自体がよく開発された教練であり、専門家による幅広いコミュニケーションや広報活動、またはサポート、訓練、およびその他の関連サービスや専門的なガイダンスを提供する危機管理コンサルタント業務を含んでいる。

メッセージを適切に作成し、プロセスを管理することは危機においてもとりわけ重要である。危機というからにはその前兆というものはないため、事前の準備が特に重要である。以下に述べる補足的なガイダンスは事前準備および危機に直面しているときに特に注意すべき点に関するものである。

事前準備

適切なシステムとプロセス…

「差し迫った洪水の被害をこうむる可能性のある家庭に警告を送るために使用される様々な手段には以下のようなものが含まれる

- 最もリスクが大きい土地や建物への自動電話による警告通知
- 洪水担当行政官と各地域の BBC 放送局とを結ぶ自動コミュニケーションリンク
- 自動応答メッセージ電話

他に優先する第一のガイダンスは、行政機関は危機に対応するためのリスクコミュニケーション計画を策定し、文書化すべきであるという点である。行政担当者はすべて当該文書の所在を知っていなければならない、また危機発生時における自らの責任についても認識していなければならない。リスクコミュニケーション計画には、以下のようなものが含まれるべきである。

- 直面する可能性のある主要なシナリオ
- 危機に巻き込まれる可能性のある主要なステークホルダー。その中に含まれる可能性があるのは、
 - 危機対応（例：緊急サービス）に携わる人々
 - 事態を報道するための情報の収集および情報の迅速な伝播においてきわめて重要な協力者となりうるメディア
 - 自分自身を守るために情報を迅速に手に入れる必要があるすべての人々
 - ある問題について懸念を抱いているときに、市民が指針を得ようとアドバイスを仰ぐ人々（例：公衆衛生を脅かす事態が発生した後の医療専門家）
 - より広範な公表を行う前に問題について情報を与えら

- 地域住民の特定グループにアドバイスを
行う義務を負う、地域の
洪水監視員のネット
ワーク」

[環境庁；クライシス・
コミュニケーションの
ケース・スタディより]

- れる必要のある人々（例：事故被害者の親類）
- あなたが情報の伝播を実施するために、また問合せや質問
に応じるために必要なインフラ、システム、および手順
- 権限が付与され、コミュニケーション技術の訓練を受け、
クライシス・コミュニケーションのコンテキストにおいて
リハーサルを行った公認の（一人または複数の）スポーク
スパーソンの連絡先。あらゆる人々が（必要であれば日
曜・休日を問わず一日 24 時間、365 日）入手可能な当該
スポークスパーソンのリストを確実に用意すること。
- 必要となるであろう基本的な情報資料の収集法。メディア
が当局による情報を迅速に入手できないと、市民に対して
重要なメッセージを伝達する際にメディアの支援を得る
機会を失う可能性がある。例えば、新規の薬品や食品、あ
るいは危険施設の使用がどのように認可されるのか、また
は、安全性基準の遵守を監視するためにどのような施策が
実施されているのか、について人々が知りたいと思うこと
を予見するのは比較的容易である。そうした情報資料は、
その概念を説明するのに適切であればイラストや図表を
有効利用し、すべて明瞭に公表すべきである。
- クライシス・コミュニケーションのテストおよびリハーサ
ル計画

危機発生時

常に耳を傾けること…

「報道センターで発せ
られる質問や電話相談
に寄せられる質問は、事
態の管理に当たるチー
ムによって発信される
情報が果たして受け取
られ、理解されたのか、
またどのように受け取
られ、理解されたのかに

たとえあなたにとっての明白なコミュニケーション義務が
情報の発信であったとしても、フィードバックを得るために
人々の意見に耳を傾けることはきわめて重要である。聞くこと
によってあなたのメッセージがどのように受け取られ、それを
もとに人々がどのように行動したかをチェックすることが可
能となり、また聴衆のニーズに応えるべく、また事態の展開に
沿って、コミュニケーションを修正、進展させる際にも役立つ
だろう。

「何を」伝えるのかについては、以下の点に留意すべきである。

についての豊富な情報を提供してくれ、外に向けたコミュニケーションの受信と理解を確認し、今後におけるメッセージを状況に合わせて作成するためのフィードバックを得るために、常に聞く姿勢にあることが重要であること示すかたちとなった。」

【原子力緊急事態演習の所見；クライシス・コミュニケーションのケース・スタディより】

- 自分自身を確実に守るために必要なこと、あるいは自分でできることについて市民に知らせる。
- メッセージは簡明，率直，簡潔に。
- 切迫した市民の関心および情報に対する要請を尊重し，それに対処する。
- 憶測や推測を避け，事実に基づいて固執すること。

「どのように」伝えるかについては，以下の点に留意すべきである。

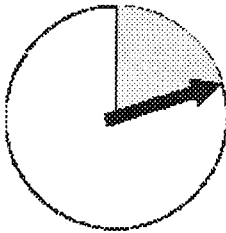
- 率直さと正直さに勝る方針はない。繕わず思いやりをもつこと。
- コミュニケーションがより重要な問題からあなたを遠ざけているかのように振舞うのではなく，コミュニケーションの重要性を認識しているように振舞うこと。
- ECCB（共感，関心，関与，利益—22 ページ参照）。

あなたの発言に対する市民の信用は，あなたが「どのように」発言したかによって大きく変わってくることを忘れないこと。あなたの態度が人々の興味を失わせてしまうと，彼らはあなたの言葉に二度と耳を傾けようとはしないだろう。

第6節

リスク問題に関するスピーチのための5分間ガイド

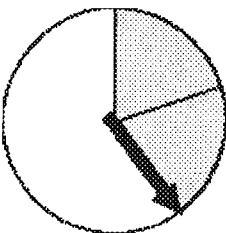
最後に、重要なリスク問題に関する公共の場でのスピーチまであと5分しかない、という悩める管理者のための「5分間ガイド」を提供する。5分間あればすべての準備が万端という趣旨のものでは勿論なく、またわずか5分の準備が完全で専門的な訓練やコミュニケーション技術の練習に勝つというものでもない。キー・ポイントのいくつかと留意事項を強調することがこのガイドの目的である。



第1分

状況と聴衆

- 対象となる聴衆について、またその聴衆が現時点で当該問題に関して持っている知識/考えについて、熟考すること。
- 目的を明確にすること — 説明、集会、インタビューの後で、聴衆が求める知識と意見がどう変化すべきかを明確にすること。



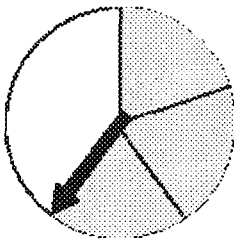
第2分

スピーチに臨む態度

- 自然にふるまうこと — 最後まで落ち着きを忘れず、自信を持ち、率直かつ正直であること。多少の人間臭さや感情を隠そうとする必要はない。
- 聴衆との対面は、問題点を説明し人々の意思決定を助けるための好機であって、恐れるべき試練などでは決してないと考えること。
- 積極的に関わり、誠実であること — あなたはおそらく、

この種の問題に生涯の大部分を捧げてきたはずである。自分の関心度の高さを態度と言葉で示すように。

- 他者の意見には常に注意を払い、敏感であること。それがいかに誤っているように思えても、人々の意見や信念は尊重すること。話者のそもそもの動機は、人々の問題に対する理解を助け、彼らにとって何が最善かを判断することであって、議論によって彼らを打ちのめすことではないからである。

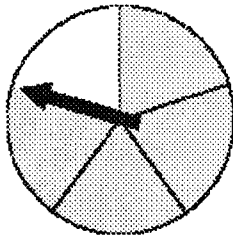


第3分

スピーチの内容

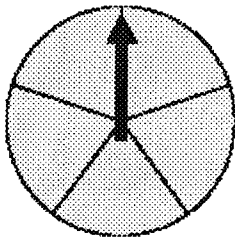
- 目的達成のために理解させたいキー・メッセージを決めること。庇うべき相手ではないが、問題について全く何も知らないような友人に対してと同じように説明すること。
- メッセージは何回か声に出して練習し、またできるだけ簡潔にまとめること。スピーチが録音・編集される予定がある場合には、キー・ポイントは一息で言えるようにし、それを何度も引用すること。
- 可能であれば、問題点を市民としてのあなたの個人的経験または立場に関連付けること — その点に関してあなたが市民に共感を持っているということを聴衆に理解させるためである。
- 問題点および聴衆の懸念に対処する自分の能力と取組みを明確に示すこと — これは、あなたがその問題に真剣に取り組んできた、また取り組んでいるという確固たる証拠を提示することになる。
- 聴衆にとっての最善の利益を考えてアプローチや勧告をいかに考案したかを強調する（聴衆が理解できる言葉で利益について強調する）こと。

第4分



困難な質疑と感情的な反論への対応

- 冷静かつ積極的であること — 守勢にも攻勢にも徹することなく、ただ、人々にとって最善の結果を保証すべく自分が政策と方針をどう考案したかを簡潔・明瞭に繰り返すこと。
- いかなる質疑や異議も、他者の関心と信念に敬意を示す好機として利用すること — あなたの動機は人々の支援であって、争いに勝つことではない、ということを明らかにするように。



第5分

最後の瞬間

- 肩の力をぬいてリラックスし、何回か深呼吸をして自分のキー・メッセージに集中すること。

参考文献 1

HSE, *Risk Communication – Benchmarking in Government*, ILGRA Report, available from HSE (Health and Safety Executive, Risk Assessment Policy Unit, L7SW Rose Court, 2 Southwark Bridge Road, London SE1 9HS)

参考文献 2

Department of Health, *Communicating about Risks to Public Health – Pointers to Good Practice*, Department of Health 1997 (<http://www.doh.gov.uk/pointers.htm>)

参考資料 1. ILGRA（リスクアセスメントに関する省庁間連絡グループ）の 参加機関

英国の ILGRA (Interdepartmental Liaison Group on Risk Assessment ; リスクアセスメントに関する省庁間連絡グループ, <http://www.hse.gov.uk/dst/ilgra/ilgra.htm>) によると, 次のとおりである。

ILGA は, 上級政策立案者をメンバーとするリスク問題を取り扱う非公式の委員会である。その目的は, 政府によるリスクアセスメントの方針と実践とが首尾一貫して行われることを支援し, その優れた実践法を普及・進展させることにある。1992 年 4 月の初会合以来, ILGRA はリスクアセスメント問題に関する見解および経験を共有する目的で定期的に会合を開いている。2002 年 3 月時点での参加省庁は以下のとおりである。

健康安全局 (Health and Safety Executive)
民間機航空安全局 (Civil Aviation Authority)
労働年金省 (Department for Work and Pensions)
環境庁 (Environment Agency)
運輸・地方行政・地域省 (Department for Transport, Local Government and the Regions)
国際開発省 (Department for International Development)
財務省 (HM Treasury)
内国歳入庁 (Inland Revenue)
国防省 (Ministry of Defence)
スコットランド省 (Scottish Office) — 教育産業省 (Education & Industry Dept)
内閣府 (Cabinet Office) — 規制影響ユニット (Regulatory Impact Unit)
文化・メディア・スポーツ省 (Department for Culture, Media and Sport)
教育訓練省 (Department for Education and Skills)
環境食糧農村省 (Department for Environment, Food and Rural Affairs)
保健省 (Department of Health)
通商産業省 (Department of Trade and Industry)
内務省 (Home Office)
食品安全管理庁 (Food Standards Agency)
科学技術庁 (Office of Science and Technology)
ウェールズ省 (Welsh Office)

参考資料 2. ILGRA の公式な委任事項

ILGRA の公式な委任事項は、以下のとおりである。

- リスクアセスメントに関する政府の現在および今後の方針・実施についての情報を交換する。
- 政府がリスクアセスメントのアプローチをどの程度の首尾一貫性をもって実施できるかについて話し合う討論の場を提供する。
- リスクアセスメントに係るその他の国内・国際イニシアティブの政策面および実践面について検討するネットワークを提供する。
- リスクアセスメントの技術面・政策面についてのアドバイスを進展させるための討論の場を提供する。
- アプローチの首尾一貫性がどの程度向上したかについて閣僚に定期的に報告し、今後の活動についてアドバイスを行う。

参考資料 3. レポートおよび会議

これまでに、閣僚に提出したレポートは、次のとおりである。

Use of Risk Assessment Within Government Departments (1996)

<http://www.hse.gov.uk/dst/ilgra/minrpt1.htm>

リスクアセスメントの最善の実施方法を特定し、一般的なアプローチを奨励するために、政府によるリスクアセスメントの原則と実施方法を再検討する

Risk Assessment and Risk Management: Improving Policy and Practice within Government Departments (1998)

<http://www.hse.gov.uk/dst/ilgra/minrpt2.htm>

リスク規制、リスクコミュニケーション、および意思決定過程における専門家の意見の取り入れ方に係る規制の枠組みについて考察する

会議 (2001 年以降開催分)

2001 年 5 月 15 日

会議事項 <http://www.hse.gov.uk/dst/ilgra/meetings/150501/agenda.htm>

議事録 <http://www.hse.gov.uk/dst/ilgra/meetings/150501/minutes.pdf>

2001 年 11 月 2 日

会議事項 <http://www.hse.gov.uk/dst/ilgra/meetings/021101/agenda.htm>

議事録 <http://www.hse.gov.uk/dst/ilgra/meetings/021101/minutes.pdf>