

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	第1章 リスクコミュニケーション—今何が課題か—
他言語論題 Title in other language	Chapter 1, Risk Communication: What Problems Are We Facing?
著者 / 所属 Author(s)	中谷内 一也 (NAKAYACHI Kazuya) / 同志社大学心理学部教授
書名 Title of Book	科学技術のリスクコミュニケーション—新たな課題と展開— — 科学技術に関する調査プロジェクト報告書 (Risk Communication regarding Science and Technology: New Challenges and Developments)
シリーズ Series	調査資料 2022-6 (Research Materials 2022-6)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2023-03-30
ページ Pages	1-5
ISBN	978-4-87582-908-9
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	新型コロナウイルス感染症のパンデミックや自然災害、原子力発電所事故などの経験を踏まえて、改めて今、日本におけるリスクコミュニケーションの課題を提示する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

第1章 リスクコミュニケーション—今何が課題か—

同志社大学心理学部 教授 中谷内 一也

【要 旨】

リスクコミュニケーションは、リスクをめぐる社会的な軋轢（あつれき）を解決するための説得技法ではないにもかかわらず、関係者はそのように期待してしまいがちである。リスクコミュニケーションが向き合う様々な課題の背後にはこの期待がある。そして、この期待を解消することは容易ではない。なぜなら、人や組織は自らの見解を他者に伝え、受け入れてもらいたいという動機を持ってコミュニケーションに参加するから、言い換えると、説得意図を持つからである。リスクコミュニケーションに関する政策立案は、国民を直感的で判断バイアスから逃れられない存在として捉えるのか、それとも、理性的に問題に取り組める存在として捉えるのかによって方向性は変わってくる。これらのように、様々なリスクに対して社会や個人がどのように対応していくかを議論するリスクコミュニケーションは、紛争解決のための特効薬ではなく、また、価値観や暗黙の人間観から自由ではないことを理解することが必要であろう。

はじめに

リスクコミュニケーションについて、今何が課題かを考える場合、2つの観点がある。1つは、リスクコミュニケーションの胎動期である1970年代当時から問題として掲げられてきて、今なお解決していない課題である。もう1つは、日本における東日本大震災や世界的な新型コロナ禍のような、最近の出来事を通じて新たに顕在化してきた課題である。本章では、それぞれについて議論したい。

I 当初から掲げられて今なお解決していない課題

リスクコミュニケーションの実践と研究が生まれた背景には、先進諸国における1970年代からの環境政策の変化がある。例えば、日本では、いわゆる公害国会（第64回国会）が1970年に開催されて有害物質の環境濃度に強い規制が加えられるようになった。その結果、次の段階として、どれだけ安全性を高めれば十分安全といえるのか、言い換えると、どれくらいのリスクだったら受け入れるべきかが問題となってきた。科学技術の利用や人間の活動がもたらすリスクは低ければ低いほど良いのだが、それを追求すればするほどリスク削減のための費用が増大し、得られるベネフィットを失うことにもなる。そこで、受容可能なリスクレベルについて、市民や消費者、事業者、行政、政府などステークホルダー間でコミュニケーションする必要性が増した。

さらに、その頃から、環境政策によって影響を受ける住民や、専門家による医療方針に関してクライアントの理解と同意が担保されるべきとして、様々な制度が整備され始めた。現在のパブリックコメント制度やインフォームドコンセントの種がまかれ始めたのもこの頃である。

このような背景の下、リスクコミュニケーションが様々な領域で実践され、そこで得られた経験や研究成果が、「米国学術研究会議」（National Research Council: NRC）により *Improving*

Risk Communication⁽¹⁾として1989年に出版された。同書におけるリスクコミュニケーションの定義が、今日でも多くの関係者が言及する代表的な定義であり、その中心部分は「リスクコミュニケーションとは、個人、集団、機関の間で情報や意見をやり取りする相互作用過程である」というものである⁽²⁾。この定義には2つのポイントがある。1つは、「やり取り」の部分であり、一方向的な情報伝達ではないということである。専門家から素人に向けて、あるいは、行政から市民に対して、一方的にリスク情報を伝えることだけではリスクコミュニケーションとは言えない。もう1つのポイントは「相互作用過程」である。専門家からの情報により、一般の人々の考え方が変わることもあるが、一般の人々の考え方や感情を理解して、行政や事業者の対応が変わってくることもある、ということである。それらがなければリスクコミュニケーションとは言えず、簡単に言うと、リスクコミュニケーションは一方向的な説得過程ではない、ということである。この「リスクコミュニケーションは説得にあらず」は今日でもしばしば箴言（しんげん）として強調されている。

1995年、リスクコミュニケーション研究の第一人者であるFischhoffが、過去20年間のリスクコミュニケーションを振り返った展望論文を発表している⁽³⁾。論文の冒頭において、彼はリスクコミュニケーションの進展を「個体発生は系統発生を繰り返す」と比喩的に表現し、8つの段階を経て実践されてきたとしている。要約すると、リスク管理の専門家が情報を出そうとせず、出してもその意味を伝えようとしない初期段階から、だんだんとリスクについて丁寧に説明し、市民をパートナーとして耳を傾ける段階へと推移してきた、というものである。ここで、「個体発生は系統発生を繰り返す」というのは、なお多くのリスクコミュニケーション事例では、一方的にリスク情報を伝え、丁寧な説明もしようとしない、という姿勢からスタートしてしまい、紆余曲折（うよきょくせつ）を経てようやくNRCの定義の重要性を理解するようになる、ということを示唆している。言い換えると、リスクコミュニケーションは説得ではないということが、20年経っても浸透していないということでもある。

それから更に時が進み、長くリスクコミュニケーション研究に携わってきたKaspersonが、NRCの定義以来の四半世紀を節目として、2014年にリスクコミュニケーションの現状を振り返っている⁽⁴⁾。彼は4つの問題を提起しているが、その1つ目が、リスクコミュニケーション実務の主要な成功と失敗は何で、そこからどんな教訓が得られるのか、という問いかけであった。そして、喫煙率の低下をリスクコミュニケーションの成功例として取り上げ、どのような要素がそのような成功に導き、どのような要素が失敗に導くのかをまとめることが提言された。

このような問題提起の仕方自体に問題があると指摘したのが、Siegristであった。彼はリスクコミュニケーションの成否を対象ハザードに対する人々の受容や拒否で判断することは、政府や専門家の視点から人々を望ましい状態に誘導できたかどうか、すなわち説得できたかどうかで判断することになってしまうと論じている。その上で、リスクコミュニケーションは、意思決定者が十分な情報を得られたと納得でき、質の高い決定を可能とするような関係者間のや

(1) National Research Council, *Improving Risk Communication*, Washington, DC: The National Academies Press, 1989.

(2) *ibid.*, p.21.

(3) Baruch Fischhoff, "Risk perception and communication unplugged: Twenty years of process," *Risk Analysis*, Vol.15 No.2, April 1995, pp.137-145.

(4) Roger Kasperson, "Four questions for risk communication," *Journal of Risk Research*, Vol.17 No.10, 2014, pp.1233-1239.

り取りであるべきだと主張している⁽⁵⁾。そのような主張が改めてなされること自体が、いつまで経っても、説得がリスクコミュニケーションの目的となりがちであることを示していよう。

このような状況は今日でも大きく変わらない。つまり、今も継続している課題として、リスクコミュニケーションは説得技法ではないはずなのに、そう期待されてしまいがちである、あるいは、ハザードの受容・拒否でリスクコミュニケーションの成否が評価されるべきではないのに、そうされてしまいがちである、ということが挙げられる。

しかし、これだけ長い間にわたって課題が解決されないということは、課題の設定自体に問題があり、解決を妨げる要因を軽視しているからではないだろうか。そして、その要因の1つとして、コミュニケーションへの参加者は、一般に何らかの動機や目的を持っていることが挙げられよう。例えば、公衆衛生の専門家はアルコールによる健康影響を抑えたいという動機を持って飲酒の健康リスクを説明するし、一方、酒造事業者が消費者にメッセージを送るのは、自社製品をより愛飲してもらおうという目的を持ってのことである。特に問題が重要で社会的な軋轢が強いほど、コミュニケーションは、自身の主張を説得したい関係者が入り乱れる論争の場となることを再認識すべきである。例えば、福島第一原発事故後の低線量放射線による健康影響についての議論を思い出してほしい。リスクコミュニケーションの狭義の定義にこだわり、説得意図を持つ者を排除したら、重要事における議論そのものが成立しなくなる。

一方、個々の当事者が特定方向の主張を持つことは当然であり、リスクコミュニケーションは、議論の場全体として発言機会の公正性やメッセージの多様性を担保し、市民や消費者の自主的な判断をサポートできればその役割を全うできるという考え方もあろう。しかし、そのように議論の場をデザインすることも容易ではない。例えば、賛成派と反対派が対立する問題について、双方の立場に対して平等に発言機会を提供することは公正な扱いに見えるだろう。しかし、もし専門家集団の意見分布が、賛成8割、反対2割であったとしたら、両者に平等な発言機会を提供することは反対派専門家に有利な設定となる。このような単純な問題1つをとっても、リスクコミュニケーションの理念を実現する、公正なコミュニケーション環境のデザインは難しいのである。

そもそも、誰かに説得されるのではなく、必要な情報が公正に提供される情報環境の中で、自主的な決定がなされることを尊重するリスクコミュニケーションは、リベラリズム的な価値観を反映している。裏返すと、パターナリズム的な価値観を否定し、個人に自己責任を求めるといった考え方に親和性がある。リスクコミュニケーションの考え方を採用するという事は、決して普遍的でもなく、絶対の正解というわけでもない特定の価値に優先権を与えるということである。リスクに関する社会的な意思決定や個人的な対応方針を定めるための方法は様々であり、それぞれの方法の背景には特定の価値観や人間観がある。リスクコミュニケーションも様々な方法のうちの1つに過ぎず、どのような価値や人間観が背景にあるのかを理解して取り組む必要がある。このことも当初から継続する、今ある課題と言える。

II 最近の出来事を通じて新たに顕在化してきた課題

わが国の大震災やそれに伴う原発事故、世界的な新型コロナ禍は、リスクコミュニケーション

(5) Michael Siegrist, "More questions than answers: a response to 'Four questions for risk communication' by Roger Kasperson," *Journal of Risk Research*, Vol.17 No.10, 2014, pp.1241-1243.

ンを通じたリスクマネジメントの在り方に関して、新たな課題を顕在化させた。そのうちの1つは、リスク管理責任者は社会を俯瞰（ふかん）して全体のリスクを削減しようとするが、その観点は、個人が自らが直面するリスクに対応しようとする観点とは必ずしも一致しないということである。リスク管理責任者にとってのリスク対策とは、対象集団（例えば、国民全体）の中で望ましくない状態（例えば、死）に陥る人の頻度を減らすための政策を実施することである。一方、個人にとってのリスク対策とは、自分が望ましくない状態に陥ることを防ぐために、何らかの手立てを行うことである。新型コロナ禍で国民が繰り返しワクチン接種を受けることは、重症化リスクの高い高齢者や基礎疾患を持つ人たちへの感染を抑え、国民全体における死者を減少させられるので、リスク管理責任者にとっては適切なリスク対策である。ところが、感染しても軽症状あるいは無症状で済むと考える若い世代にとっては、ワクチンの副反応に苦しむ高いリスクと、毒性の低い変異型ウイルスに感染するリスクとのトレードオフが問題となる。高齢者や基礎疾患を持つ人たちへの感染防止は利他的な要素となる。このような観点はリスク管理責任者と異なるが、だからといって非合理的というわけではない。それぞれの観点はそれぞれの立場にとって正当であるが、一致しないのである。

しかし、法的な強制力によってリスク対策を導入しない状況では、人々にはコミュニケーションを通じてリスク対策の是非を検討してもらうしかない。このときのコミュニケーションの方向性は大きく2つに分かれるが、その分岐となるのが人間観や価値観となる。そのことについて以下、説明しよう。

人の判断・意思決定を説明する基盤理論として二重過程理論がある⁽⁶⁾。大まかに要約すると、私たちの思考は2つのシステムに支えられているという考えである。1つ目は「システム1」と呼ばれ、直感的な感情に基づき、即座的に解答を導く。そして、出した解答はすぐに行動に移される、いわば直情径行型の思考システムである。また、特定のケースを通じて世の中を理解し、リスクの認知にも特定の被害事例が影響力を持つ。もう1つは「システム2」と呼ばれ、根拠に基づいた論理や分析によって、時間をかけて解答を導く。このため行動への移行も鈍く、言わば慎重居士型の思考システムである。数値や統計量による一般性を重視し、リスクに対しても定量的な評価を行おうとする⁽⁷⁾。

これら2つのシステムは誰にも備わっているが、専門家によるリスク評価は当然、システム2によって生み出され、そのリスク評価情報を受け取る人々もシステム2によって理性的にリスクを理解することが期待される。ところが、日常的な判断・意思決定において優勢に機能するのはシステム1である。一般の人がリスクを捉えて反応するのも、時間的に先行するシステム1主導となる。このため、専門家によって定量的にリスクが評価され、人々がその情報に接して内容を理解したとしても、それは理解にとどまり、行動変容には結びつきにくいことが説明される。つまり、分かっているけれども特定の行為をやめられないということが二重過程理論によって説明されるのである。

この二重過程理論を前提とした場合、リスクコミュニケーションをめぐる政策立案について2つの方向性が示唆される。1つは、分析的、論理的なリスク理解を育むためのリスク教育を

(6) 例えば、Steven A. Sloman, "The empirical case for two systems of reasoning," *Psychological Bulletin*, Vol.119 No.1, January 1996, pp.3-22.

(7) リスク認知と二重過程理論の関係については、Paul Slovic et al., "Risk as analysis and risk as feelings: Some thoughts about affect, reason, risk, and rationality," *Risk Analysis*, Vol.24 No.2, April 2004, pp.311-322 を参照。

推進するという方向性である。人々が定量的なリスク評価の考え方を理解し、リスク情報が意味するところを判断できるようになるための能力を涵養（かんよう）することが目的となる。これは、冷静に問題に向き合うことのできる理性的な存在として人間を捉え、リスクコミュニケーションにおける心理学的なチャネルとしてシステム2を重視する方向性と言える。もう1つは、日常的な判断・意思決定を主導するのはシステム1であるという現実を直視し、直感的で感情的なリスク判断がなされることを前提とする方向性である。直感的な判断には様々なゆがみが入り込むが、それらのゆがみはランダムなものではなく、系統性があることが知られている⁽⁸⁾。しかも、システム1をわれわれの思考システムから取り除くことはできない。そうであれば、判断のゆがみの系統性を利用した情報提供やコミュニケーションを行い、適切なリスク削減をもたらすように人々の判断を促すことが目的となる。これは問題に対する理解が浅いまま拙速に判断を下す、感情的な存在として人間を捉え、心理学的な働きかけのチャネルとしてシステム1を重視する方向性といえる。

しかし、後者の方向性には、望ましいと思われる方向に人を誘導することを是とする、パターンリズムが背後に潜んでいるという問題点がある。NRCが定義するようリスクコミュニケーションの理念に照らした場合、本人の自己決定を操作するような情報環境のデザインが適切とは考えにくい。しかし、一方で、直感や感情の影響を無視して、理性的な人間観を前提に情報環境をデザインし、その後の決定の帰結は自己責任とする前者の方向性にも無理がある。人々は日常的に様々な問題に直面しており、特定のリスクを判断するために全霊を傾けて生活を送れるわけではないからである。

では、どちらの方向を採れば良いのか。実は、二重過程理論は誰もが両方のシステムを持つことを説明するのであるから、必ずしも1つの方向性しか採れないというわけではない。上述の2つの方向性は必ずしも背反的ではないのである。例えば、災害発生時など、瞬時の判断と行動次第で自他の生命を左右する状況には、システム1を前提に直感や感情的なバイアスの特性を踏まえた情報環境を準備すべきだろう。一方、同じ災害リスクについてでも、災害保険についてのリスクコミュニケーションでは、定量的な災害発生確率と保険加入の費用対効果についての情報を、システム2の機能を前提として提供することができるだろう。ただし、システム2を必要とする煩雑な情報処理は避けられやすいので、提供された情報を有効に処理して、自身が適切と思える判断が可能になるようリスク教育を進めることが必要である。

おわりに

リスクコミュニケーションが向き合う課題は、どのような価値観に基づいてコミュニケーション環境をデザインしようとするのか、さらには、どのような人間観に基づいてコミュニケーションの方針を設定するのかという問題と関連している。リスク評価そのものは科学的な姿勢で定量的に行われるとしても、社会や個人がリスクにどう対応していくかを考えるためのコミュニケーションは、価値観や人間をどのような存在として捉えるかという問題から自由ではないことを理解することが必要であろう。

(8) 例えば、Daniel Kahneman, *Thinking, fast and slow*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.