

なぜリスクコミュニケーションではステークホルダー参加の「仕組み」が重要なのか？

菅原 慎悦

【意思決定の「仕組み」としてのリスクコミュニケーション】

過去二回のゼミナールでは、リスクコミュニケーション（以下、RC）の本旨が、多様な主体間の相互作用の下で、リスクマネジメントの改善とそれを通じた「さらなるリスク低減」に向けた努力を続けることにあること（一〇月二四日）、人々を賛成／反対という型にあてはめて単純化して捉えるのではなく、多様な価値観・考え方を持つ主体として捉え、多様な考えを可能な限り汲み取ることがRCの取組みにおいて重要であること（一一月七日）を指摘した。

このように、RCは、「話し方の技法」といったノウハウの次元にとどまらず、各主体の多様な考えをいかに汲み取り、意思決定へ繋げるかという、「仕組み」の問題と密接に関わっている。連載最終回である今回は、意思決定をめぐるステークホルダー参加の「仕組み」の課題を、RCの視点から読み解くこととする。

【意思決定がなされる前のコミュニケーションが重要】

本年九月の日本原子力学会秋の大会「原子力ガバナンス再考 中央VS地方を超えて」（若手連絡会企画セッション）では、この課題をめぐり多くの議論があった。

清水晶紀准教授（福島大、行政法）は、自治体が原子力災害対策上重要な役割を担うにもかかわらず、法律上は再稼働の可否判断等に関与する権限を持っていないと指摘した上で、法律ではない安全協定による自治体の関与には課題も多く、安全規制の中で災害対策の充実度の判断に自治体が関与できるような法的仕組みの必要性を述べた。

RCの本旨は、各主体間のコミュニケーションを通じてリスクマネジメントの改善を目指すことにある。意思決定がなされた後にその受入の可否を問うような方法では、実質的な改善に繋げることは難しい。

また、各主体の多様な価値観を汲み取る努力を行っても、意見反映の方法が「是か否か」の二択だと、対立構造が生じやすい。その対立構造の下での受入判断は時の政治情勢等にも左右され、事業者は出口の見えない説明・理解活動に碎身せざるを得なくなる。意思決定後の丁寧な説明も重要だが、それ自体が目的となってしまうと、過去の説明との一貫性が過度に重視され、ともすれば「過去の説明と矛盾する対応がとれない」という硬直的なリスクマネジメントに陥る危険性もある。

一方、清水准教授が提唱するような決定前段階からのステークホルダー参加は、RCを通じて得られる有益な情報インプットを意思決定等に反映させる可能性を高め、決定内容を各主体に受容され易くする効果も持つ。

【「受け手」から「能動的主体」へ】

また、井上武史准教授（福井県立大、地域政策）は、原子力立地に伴う交付金等が地方自治体の自立を阻害してきたとの批判もあるが、交付金制度改革等により立地効果の一過性

の問題は大きく改善されており、むしろ安全対策や産業政策の面で自治の実践に向けた取り組みが行われてきたと指摘した。

この指摘は、立地地域を交付金の「受け手」としてのみ捉えるのではなく、自律性を持った能動的主体として位置付けていくことを志向している。これは、コミュニケーションの相手を単なる「情報の受け手」としてではなく、相互作用を共創する対等な立場とみなす、RCの本旨とも重なる。

【問われている新たなリスクマネジメントのあり方】

現在、原子力事業のあらゆる領域で、ガバナンスのあり方が見直されつつある。例えば、バックエンドや原子力損害賠償等、従来は必ずしも明示的ではなかった各主体間の役割と責任の配分が明確化されようとしている。RCやステークホルダー参加の議論も、従来は政府や一部の専門家に委ねていた意思決定のあり方を見直し、決定権限と責任の新たな配分を構想するものであり、これと軌を一にするものといえる。

無論、「単に参加を拡大すればリスクマネジメントが改善される」ということではない。また、立地地域で原子力事業を営む上で取り結んできた様々な約束事を踏まえると、新たなガバナンスの構想は一朝一夕に実現するものではない。

しかしながら、政治・行政・技術の各方面で多くの議論が行われ、制度・政策の移行期にある現状は、リスクマネジメントのあり方を抜本的に見直すチャンスでもある。自治体をはじめとする立地地域の関係主体を能動的主体として捉え直し、原子力のリスクマネジメントにおいて、表面的ではない「協働」の相手としていくことが肝要である。

電力中央研究所 社会経済研究所 兼 原子力リスク研究センター主任研究員

菅原 慎悦／すがわら しんえつ

2012年入所。博士（工学）。専門は原子力政策分析。