解　説

リスクコミュニケーションとコンセンサス・ビルディング

小　杉　素　子

科学や技術の利用に限らず、全ての事物や出来事には様々なリスクとベネフィットが含まれている。リスク情報を所有している行政や企業は、対象の事象が持つリスクとベネフィットを各利害関係者に伝え、彼らがリスクに直面した場合に自分で判断・対処する支援をしなければならない。このような考えに則り、対象技術のポジティブな面だけでなくネガティブな面についても市民に知らしめ、行政や企業の専門家と市民が対等にコミュニケートする手法を「リスクコミュニケーション」と呼ぶ。

筆者は，現在行っている「科学技術に関する専門家と市民の情報共有」の研究において、この手法は非常に重要であると考えている。ここでは、その研究の一環として行ったサスカインド教授へのインタビューの内容を簡単にご紹介したい。

リスクコミュニケーション登場の背景

リスクコミュニケーション(以下RC)という手法が登場する以前は，例えば社会に新しい科学技術を導入する際，そのベネフィットを強調しリスクは十分に小さく無視できるものとしてあまり触れず，市民が対象技術を受容するように唱導する手法が主流であった。つまり，行政や企業側に最初から「市民に対象技術を受容させる」という目的があり，この目的を達成するために説得的コミュニケーションを行うのであり，市民の理解向上やリスクへの不安解消などは視野に入っていなかった。しかし，このような説得的コミュニケーションでは科学技術が市民に受け入れられないケースが多く生じるようになり，ベネフィット情報もリスク情報も平等に開示し，市民の受容という目的を設定せず対話の双方向性を重視したRCが用いられるようになってきた。ただし，RCは双方向的コミュニケーションの成立自体が目的であり、市民の態度や判断についてはいかなる効果も考慮していないため、実用性という意味では難がある。

この、「実用性」を追求した手法がコンセンサス・ビルディングである。ただし、この手法は社会的問題(になりそうな事象)について、その問題によって影響を受ける利害関係者間で、パレート最適な何らかの合意を形成しようとする取り組みであり、その過程でRCが行われるにしても、それは主要な目的ではない。このような説明をすると、RC以前の段階の市民の受容する合意内容が事前に決まっているような行政や企業主導の説得的手法と似た印象を受けるかもしれない。しかしコンセンサス・ビルディングは、参加者の大多数の納得できる合意が形成されるプロセスに最も重点を置いており、この点からRCの拡張版とみなすことができる。

コンセンサス・ビルディングという手法

コンセンサス・ビルディングは、何が問題なのかという問題の所在や問題自体の設定も、このプロセスに参加する利害関係者全てが関わって決めながら、合意できるポイントを探すという流れをたどる。具体的には、問題意識をもつ発議者(多くの場合は政府機関や大手企業など)が、中立なメディエーターに議題や利害関係者の洗い出しと合意形成プロセスの期間や予算などの計画立案を依頼することから、このプロセスが始まる。依頼を受けたメディエーターは、利害関係のありそうな人々にインタビューを繰り返してさまざまな問題や利害などを明らかにし、プロセスに召集する利害関係者と当面の議題を決定する。発議者を含め召集された利害関係者は、まずこのプロセスのルールやメディエーターの役割などを決め、次に議題に関してそれぞれの立場を表明し、お互いの利害を満たす受け入れ可能な合意点がどこにあるの

かをブレーンストーミング的に自由に議論しあう。この議論での発言には、なんの責任も義務も発生しないが、参加者は全てのプロセス参加者にとってよりよい合意が得られるよう責任感を持つことが求められる。また、社会への説明責任として、この議論は傍聴可能であり、マスメディアにも開かれている[1]。この議論を一定期間繰り返した後、メディエーターは議論の取りまとめを行い、それを参加者に提示し参加者からの異議や訂正や修正などが出尽くすまで取りまとめを直し、最終的にほぼ全会一致の素案を作る。この素案をもとに、各参加者がそれぞれの利害を満足させるように決定を行うのが最後のステージである。

コンセンサス・ビルディングは、参加者が皆で合意できる点を見つけ出すことに意味があるのであり、その合意内容の望ましさでこのプロセスの成功・不成功を測るのではない。この考え方はRCと同じである。もちろん発議者の頭の中には望ましい最終合意があるだろうが、発議者は一利害関係者としてプロセスに参加できても、その合意点に特別な影響力をもつことは出来ない。

RCとコンセンサス・ビルディングの相違点

RCとコンセンサス・ビルディングとで最も異なっているのは、議題となる問題の事実だけでなく価値的側面についてもプロセスの中で扱うのかどうかという点である。RCは一般に、一つの問題があり，問題解決のための行動に責任を持ちそれにコミットする専門家と、その問題に対して限定されたコミットメント・不十分な知識・意見や選好をもつ人々との間で行われるものである。RCは問題を設定する参加者(情報の送り手)と問題には直接かかわりのない参加者(受け手)が存在するため、事実側面と価値側面の乖離が生じやすい。すなわち、RCは、事実側面と価値側面の両側の橋渡しをするものである。一方コンセンサス・ビルディングは、一つの問題を中心にその問題に直接利害関係のある人々(参加意志のある人は全て参加が認められるが、コンセンサス・ビルディングプロセスへの参加は相応のコストを伴うので、コミットメントが低い参加者は途中で脱落することが多い)が、問題をそれぞれの利害の立場で設定しなおし、全ての参加者が同意する問題点とその解決法を探すものである。したがって、参

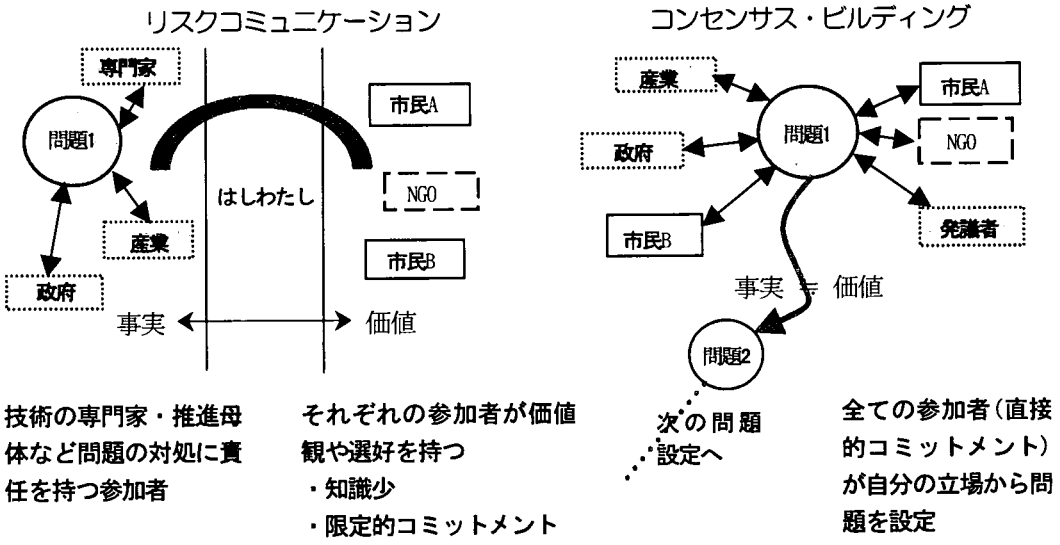

図1　リスクコミュニケーションとコンセンサス・ビルディングの相違点

[1] ただし，合意が形成されるまでメディエーターは一切マスメディアの取材にこのプロセス内容に関する評価や感想などは答えない．また参加者も答える必要はない．

加者全てが直接の利害関係者であり、事実と価値の乖離は非常に起こりにくい(図1)。

つまり、RCにおいて議論の収束がなかなか生じないのは、目標を設定しないという手法上の特徴によるだけでなく、限定的なコミットメントの参加者の参入により様々な価値観や選好が混在しているせいでもあると言える。

また、プロセスへの参加者についてコンセンサス・ビルディングは、協働する意志のある人だけを対象とすると明言しており、この点も、全ての市民を対象とするRCとの違いの大きな一つである。サスカインド教授によれば、市民は、社会的問題に対して①まったく無関心で気にしない人、②自分の知識や信念に自信を持っているので何も学ぶ必要がないと思っている人々、③興味・関心も知識も高い人々、の3種類に分類できる。コンセンサス・ビルディングが召集対象とするのは③に当てはまる人々だけである。アメリカに関して言えば、どの都市の市民でもおおよそ①50%、②10%、③40%の構成になっているということである。

リスクを含む潜在的な社会的問題への対応として、明示的な合意と行動が必要な場合もあり、あるいは問題をより多くの人々に周知することがより重要な場合もある。RCとコンセンサス・ビルディングのどちらがより優れているというのではなく、問題の性質に応じてこれらの手法をうまく使い分けるのが望ましいだろう。

最後に、これらの理念と手法を理解するための代表的書籍として、RCについては「リスクコミュニケーション－前進への提言－1997, 林祐造・関沢純[監訳] 化学工業日報社(Improving Risk Communication, 1989, National Research Council, National Academy Press)」、コンセンサス・ビルディングについては「The Consensus Building Handbook 1999. Lawrence Susskind, Sarah McKearnan, and Jennifer Thomas-Larmer (Eds) The Consensus Building Institute, Sage Publications」があげられるだろう。

こすぎ　もとこ
電力中央研究所 経済社会研究所