

国民や地元とのコミュニケーション：英国の公衆対話・公衆関与などから学ぶこと

岡 芳明

昨年10月末に日英原子力対話のために渡英する機会があったので、以前より注目し、情報を集めていた英国のステークホルダー対話、公衆対話（パブリックコミュニケーション）、公衆関与（パブリックエンゲージメント）などに関する状況を関係者に会って調査し、勉強したので紹介し、意見を述べる。

日本では、広報とか国民理解とかの言葉が使われているように、上から目線の情報提示がコミュニケーションと考えられている面がある。しかし、コミュニケーションの目的は単なる情報の理解ではなく、信頼の獲得に本質がある。そのために、英国ではステークホルダー対話、公衆関与（パブリックエンゲージメント）などの言葉で表される活動が行われている。なお、ステークホルダーとは「一定の状況において関心または利害関係のある当事者」のことである。

上から目線の情報提示をPUSH型の活動と呼ぶとすると、ステークホルダー対話、公衆関与（パブリックエンゲージメント）はまず、関心や意見に耳を傾け、それに対応することで関心を持つ方々の信頼構築につなげていくPULL型の活動と呼ぶことができる。

英国では地層処分のための地下研究施設の設置の失敗の反省をもとに、ステークホルダー対話活動が様々な形で、実践的なコンサルタントの協力も得て行われている。まず現地に出向いて黙って地元の方の意見を何度も聞くことが大事だそうである。

対話の技術はビジネススキル向上などのために行われているファシリテーション訓練で磨くことができる。

2014年に東京の英国大使館で日英ステークホルダー対話に関する会合が開催された。ステークホルダー対話に関与している英国のコンサルタントの発表資料などから、その要点を理解することができる。【参考1】

それによるとステークホルダー対話での良好事例（ベストプラクティス）として、「信頼構築」、「尊敬」、「聞くこと」、「対話」、「共通の場を作ること」、「初期から対話」などの語が挙げられている。

その一方で、ステークホルダー対話に関して5つの落とし穴が、方策とともにまとめられている。

落とし穴 1：ステークホルダーのリストを使う	方策：興味によって見つけ出せ
落とし穴 2：まちがった方法（書類の山）	方策：作業の道具を選べ
落とし穴 3：会合の場を限定すること	方策：数に応じて設計せよ
落とし穴 4：まちがったスタッフを送ること	方策：責任あるスタッフを送れ
落とし穴 5：事実を伝えること	方策：共同で事実を見つげよ

「事実を伝えること」は落とし穴である。信頼構築がコミュニケーションの目的なので「誰が事実を確認するか、どうそれを見つげるかについて、まず合意せよ」と述べられている。理系の専門家はコミュニケーションにおいて知っていること、知ってほしいことを伝えようとするが、これは落とし穴である。

低炭素なエネルギーミックスの一部としての原子力の貢献や、原子力の発電・雇用・経済面での利点に対する国民の認識を高めるための方策や、矛盾のない説明をする戦略について述べた英国の文書に“**In the Public Eye**”がある【参考2】。公衆関与(**public engagement**)に関して次の4つのベストプラクティス原理を採用するとしている。(1)エネルギー問題への認識を高める「明瞭さ」(**clarity**)、(2)相互尊敬や開示、透明性に基づいた「信頼」(**trust**)構築、(3)国民が気にしている問題を聞き、対応する機会としての「対話」(**dialog**)、(4)原子力に関する政府の政策の実践的な作業としての地域のステークホルダーとの「相談」(**consultation**)の促進(**facilitation**)である。

“**In the Public Eye**”では、一方通行のコミュニケーションではなく、対話(**dialog**)の必要性が強調されている。対話では、必ずしも原子力が英国のエネルギーミックスの一部であるかどうかについて議論する必要はなく、公衆が何に最も関心があるかを理解する必要があるとしている。

信頼構築が公衆コミュニケーションの目的であること、ステークホルダーに関心によって見つけ出し、敬意をもってその意見を聞き、信頼を構築する必要性が述べられている。

信頼構築が目標であるからと言って、国民への説明や根拠情報の提供が不要というわけではない。その必要性はかわらない。これらの説明や提供は、それぞれの分野を担当する原子力関係組織や担当行政庁の責任【**アカウンタビリティ**】である。根拠情報や政策情報が作成され提供されていることがコミュニケーションや対話のインフラとして必須である。

英国の原子力関係のコミュニケーションは、広く、科学コミュニケーションとも関係しながら進められている。英国の科学コミュニケーションは長い伝統がある。ダーウィンの進化論について、教会司教と生物学者のハックスリーとの討論にまでさかのぼると伺った。

また、英国の科学コミュニケーションでは、自らの専門と興味、科学者としての義務感から、自主的につながったネットワークが多く存在し、層が厚い印象である。

英国では、1985年に王立協会が「科学と公衆の理解」【参考3】を発表して以来、科学と技術について社会とどのように関与すればよいのかの理解が進んできた。根拠としてのエビデンスを提供することが重要であるとあり、その要点は「すべてのコミュニケーションが明瞭 (clear) であること」、「対象とする層 (社会の中のグループ) に適したアプローチを用いていること」、「社会から信頼を得ている人に協力も得て、相互尊敬によって信頼(trust)を構築すること。」などが述べられている。

英国には、科学と技術にかかわる政策決定に関する政府の公衆対話センターとして、Sciencewise【参考4】と呼ばれる国の制度がある。ミトコンドリア置換、うるう秒、生物合成、人間の組織を持つ動物、産業化バイオ技術、地層処分施設、遺伝子組み換え評価などが、この制度によって対話がなされている。

英国ではメディアと科学をつなぐ民間活動としてサイエンスメディアセンター【参考5】がある。トップニュースや見出し付きで報道される事柄が、混乱や誤解を生じる恐れがある時に、科学的・技術的根拠に基づいた情報を、メディアを通じて公衆や政策決定者に対して提供することを目指して活動が行われている。運営費用は寄付で賄われている。1カ所からの寄付の割合を5%以下に抑えて、独立性を確保している。

サイエンスメディアセンターはオーストラリアなど世界各国に活動が広がっている。日本でも活動が行われていたが、寄付が少ない事や、企業メセナではひも付きになることなどから、運営費用が集まらず、活動がすこし縮小した様子である。サイエンスメディアセンターが行うメディア訓練の利用や、ジャーナリズム研究との連携などの観点で協力する方策もあるのではなかろうか。

コミュニケーションは心理面の理解が重要である。情報を提供しコミュニケーションに携わる各組織の役割や説明が論理的に整理されている必要がある。日本ではこれがあいまいだと感じる。

英国王立大学のM.グリムストンは「世論は、科学に根ざして議論されるわけではない。例えば、英国では、はしか・おたふく風邪・風疹のワクチン接種、携帯電話のアンテナ支柱、狂牛病、遺伝子組み換え作物、低レベル放射線などが、同じ道をたどっている」として、その原因を考察し、「コミュニケーション問題では、「公衆 (メディアを含む)」に合理性があ

り、産業界は不合理であることがよくある」「人間的・心理的な合理性は、技術的な合理性よりも「下位」なのではなく、別のものである。あらゆるコミュニケーションでは、心理的な合理性を第一に考えなければならない」、と述べている。【参考 6】

グリムストーンは著書【参考 7】で、“放射線恐怖症”の原因を考察し、原子力特有の表現に問題があると述べている。例えば、「2度と東電福島原発のような事故を起こしてはいけないと直接的に述べるのは、原子力特有で、絶対安全が可能で、必要だと話しているのと同じである。原子力産業ではこのような言い方をすることが多いが、他の産業ではこういう言い方はしない。石油業界は原油漏れによる海洋汚染について、今回の教訓を活かして今後はよりよく対応できると述べる」としている。

グリムストーンは「コミュニケーションでは、公衆が合理的で、産業界は非合理的であることがよくある」と述べ、そのメッセージの例として、

「放射性廃棄物は有機溶剤の様には危険ではない。しかし、我々はそれを地下 800m に埋める」。

「使用済み燃料を運ぶ船は 3 重の船底で、テロリストに対して銃器で護衛しており、もし沈没しても十分な遮蔽がされている」。

「危険レベルより何ケタも小さい放射線量を検出できるモニターを運用している」。

「許容量の 2~3% しか排出していない。規制以上の多数の試験をしている」。

「安全はトッププライオリティーである」などを挙げており、

「産業界が述べるこれらのことを、一般人がそのまま信じると考える方が非合理的である」と書いている。

グリムストーンは他産業の例として

「他産業は原子力業界ほど生き残るための公衆の支持を要してはいない」。

「航空業界は飛行機の翼が外れないことを 1 頁も割いて説明しない。飛行機にのるとタヒチに行けると言う」。

「原油流出による汚染は原子力事故より現実的には被害は大きい、厳しい規制を受けてはいない」。

「原油流出は頻繁に生じるが、原子炉のような厳しい規制要求には至らない」。

「“事故は二度と起こらないようにする”との言い方はしない」。

「“安全は何より優先”との言い方はしない」と述べている。

グリムストーンは「安全であることを一生懸命説明すればするほど、逆に危険であると不安を与えることになる。これは世界中の原子力産業界に言えることで、ぜひとも原子力産業界には普通になってもらいたい、原子力が非常に危険と考えずに、科学・工学にもとづいて実施

している安全対策を実直に説明することが重要である。国民の理解のためには正直で一貫性のある説明、知らないことを認めること、他の観点を受け入れること、原子力反対派も含む利害関係者と信頼関係を築くこと、正確な事実を伝えること、メディアの不正確な情報に異議を唱えること、長期的なプロセスが必要である」と、平成 26 年の原産年次大会で講演している【参考 8】。

英国では 2015 年に EDF Energy が安全主体のテレビ・コマーシャルを変更したと聞いた。

米国では、原子力規制委員会のホームページが、国民に対する安全関係の情報源として主要な役割を果たしている。そのホームページでは、個別の安全審査などの項目の情報も見つけることはできるが、原子力規制委員会がどのような観点で仕事をしているかについての基本文書が作成され、国民の理解に供されている【参考 9~参考 12】。どのような観点で仕事をするかについて述べることで、国民の信頼を得ることが重要と考えていることがわかる。

米国の原子力エネルギー協会（NEI）のホームページにも安全・セキュリティーの項目はあるが、簡単な説明である。原子力発電運転協会（INPO）は自主的安全性向上で大きい役割を果たしているが、事業者による自主的安全性向上に注力し、国民に対する広報や説明の役割を担っていない。

日本では原子力のコミュニケーションと言えば、リスクコミュニケーションと考えられているかもしれないが、原子力産業界が行う場合、果たしてそれでよいのかどうか考える必要があるのではないか。原子力の利用を図る側が、リスクコミュニケーションに注力するのは論理的に矛盾していると考えする必要はないだろうか。

米国では、安全と利用の説明で役割分担がなされており、コミュニケーションの効果・効率がよい。日本でも論理的な役割分担が必要と感じる。

国民の安全確保に係る政策情報や根拠情報の提供は、主として規制関係組織や安全研究組織の役割である。放射線被ばくリスクに関する情報の提供や説明は、それを専門として研究している研究機関や規制関係組織の役割である。

米国や英国では根拠情報、政策情報が作成され、国民が知りたいときにはインターネット検索で、それらを見つけ、内容を理解できる状態になっている。根拠となる報告書や文献も知ることができる。コミュニケーションのためのインフラとしてこの状態を日本でも作り出す必要がある【参考 13】。これも PULL 型のコミュニケーション活動である。

日本において、根拠情報や政策情報が作成され公開されることは、コミュニケーションのインフラとして必須である。

根拠情報の作成提供と言っても、論文や報告書を集めた電子図書館をつくれればよいわけではなく、根拠となる俯瞰的解説や総括的な報告書の作成提供が特に必要である。個別の研究論文や報告書はこの参考文献になる。俯瞰的解説の作成は、作成を通じた人材育成効果も期待できる。

コミュニケーションの手段は多様である。会って話すことだけがコミュニケーションではない。SNS等の発達により、コミュニケーション手段が大きく変貌しつつある。その変化に対応するとともに、実用的なジャーナリズム学、コミュニケーション学などの研究成果を実際のコミュニケーションに活かすことが必要であろう。

コミュニケーションは心理面が重要なので、理系の人間にとっては、理解が容易ではない。他国の経験や意見を集めて理解を深める必要がある。

コミュニケーションは広報活動だけではなく、ステークホルダー対話や公衆関与で信頼構築や「国民が腑に落ちる」状態を目指す必要がある。

コミュニケーションは多面的で、多様である。誰を対象に（フォーカスグループ）、何を、どの様にコミュニケーションするかを、考える必要がある。

ただし、立地問題では政治的な意思決定も必要で、単なる公衆対話・公衆関与活動だけでは済まないことも指摘しておきたい。

参考1 Steve Robinson、日・英ステークホルダー対話と関与 WS 発表資料（2014年2月英国大使館）

参考2 "In the Public Eye, Nuclear Energy and Society", Nuclear Industry Council, July 2014

参考3 "The Public Understanding of Science", The Royal Society, 1985

参考4 Sciencewise, <http://www.sciencewise-erc.org.uk/>

参考5 Science Media Centre <http://www.sciencemediacentre.org/>

参考6 マルコム・グリムストン、「原子力への公衆の理解：科学だけの問題ではない」平成26年第47回原産年次大会

① [http://www.jaif.or.jp/cms\\_admin/wp-content/uploads/understanding/annual/47th/47-s1\\_grimston-e.pdf](http://www.jaif.or.jp/cms_admin/wp-content/uploads/understanding/annual/47th/47-s1_grimston-e.pdf)（英語版）

② [http://www.jaif.or.jp/cms\\_admin/wp-content/uploads/understanding/annual/47th/47-s1\\_grimston-j.pdf](http://www.jaif.or.jp/cms_admin/wp-content/uploads/understanding/annual/47th/47-s1_grimston-j.pdf) (和訳版)

参考 7 Malcolm Grimston, “The Paralysis in Energy Decision Making” Whittles Publishing, 2016 Chapter 11 pp.412, pp.416

参考 8 第 47 回原産年次大会の概要、平成 26 年第 17 回原子力委員会定例会議資料、平成 26 年 5 月 27 日、12 ページ、マルコム・グリムストーン

<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/iinkai/teirei/siryo2014/siryo17/siryo1.pdf>

参考 9 NRC - Regulator of Nuclear Safety

<http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/nuregs/brochures/br0164/r6/br0164r6.pdf>

参考 10 NRC Information Digest

<http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/nuregs/staff/sr1350/v23/sr1350v23.pdf>

参考 11 Citizen's Guide to US NRC Information

<http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/nuregs/brochures/br0010/br0010v4.pdf>

参考 12 NRC Strategic Plan Fiscal Years 2008-2013

<http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/nuregs/staff/sr1614/v4/sr1614v4.pdf>

参考 13 理解の深化 ～根拠に基づく情報体系の整備について～ (見解) 平成 28 年 12 月 1 日 原子力委員会 <http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/kettei/161201.pdf>