

第3章 米国・カナダの事例

本章では、リスクコミュニケーションについて先進的なアメリカおよびカナダの事例を紹介する。

まず、アメリカにおいて、知る権利法とリスクコミュニケーション、TRI に触れ、近年注目を集めている CAP 制度について検討する。CAP の成功のポイントや課題に言及した後、シェル石油会社、Vulcan 社のケースを紹介し、そこから得られる示唆を説明する。次に、CAP を政策的に分析し、成功要因や課題を考察する。また、レスポンシブル・ケアプログラムを初めて行ったカナダに関しては、Cameco 社のケースを通じて検討する。最後に、米国スーパーファンド法とリスクコミュニケーションについて、その問題点、市民参加の観点から研究する。

3.1 米国のリスクコミュニケーションの取り組み

米国ではリスクコミュニケーションの研究が先進的に行われており、各企業もリスクコミュニケーションに対して様々な取り組みを行っている。特に、インドのボパール事故を契機として米国民の厳しい批判の目にさらされた化学業界は、積極的にリスクコミュニケーションへの取り組みを行い、様々な手法を開発してきた。その中でも、地域の代表者と事業者との日常的コミュニケーション手法であるコミュニティ諮問協議会（Community Advisory Panel; 以下 CAP）は、様々な機能を果たし、その手法は、化学業界にとどまらず電力会社、鉱山会社などの業界でも活用されてきている。

また、行政機関もこうした動きを素早く規制に採り入れるとともに、マニュアル作成などの支援を行ってきている。

本章では、地域住民の知る権利法に関連するリスクコミュニケーション、またその他のリスクコミュニケーション取り組み事例、マニュアル例等を紹介する。

【参考資料】 インドボパールの事故

「地域住民の知る権利法」制定の契機となったのは、1984年12月インドのボパールで有限会社インド・ユニオン・カーバイド社（米国ユニオン・カーバイド社の子会社）の工場で行った漏出事故である。これは、同工場にて作業中にメチルイソシアネート貯蔵タンクに水が異常流入し、その結果生じた化学反応によりタンク内が異常圧力となったが、安全装置が作動せずメチルイソシアネートが大気中に大量に放出されたという事故である。

メチルイソシアネートは、北西の風に乗ってボパール市内の人口密集地帯に広がり、死者約3000人、その他の被害者約20万人の甚大な被害をもたらした。被害者やその家族は、インド政府を代表者とする原告団を組織し、米国の法律事務所を依頼し、米国ユニオン・カーバイド社を相手に民事訴訟を米国連邦地方裁判所へ提起したが、インドで司法判断が下されるべきであるとして却下された。インド政府は和解に向けて交渉を始め、結局インドの最高裁判所へ上告中の一部を除いて、被告が4億7000万ドル（約587億円）を原告団に支払うことで和解が成立した。こうした最中の翌1985年、米国においてもメチルイソシアネートの放出事故が発生した。

これらの事故を機に米国民の近隣工場による事故発生への関心が高まり、「地域住民の知る権利法」が成立したものである。

（出典：東京海上火災保険㈱編、『環境リスクと環境法（米国編）』、有斐閣（1992）

3.1.1 米国の地域住民の知る権利法とリスクコミュニケーション

(1) 地域住民の知る権利法概要

米国の企業や行政の、リスクコミュニケーションへの取り組みを促進する具体的要素となったのは、1986年に制度化された有害物質排出目録(Toxic Release Inventory 以下、TRI)である。TRIは、インドのボパール事故を契機として制定された「緊急対処計画および地域住民の知る権利法(Emergency Planning and Community Right-to-Know Act ;EPCRA 以下、地域住民の知る権利法)」の第313条として規定されている制度である。

地域住民の知る権利法は、有害化学物質の漏出事故に対応するために1986年のスーパーファンド法修正および再授權法の第3部として制定された。このため、「タイトル3」という略称で呼ばれることが多い。規定されている内容は次の通り。

緊急対処計画策定のための報告

対象となる特定危険化学物質を計画基準量(TPQ)以上に貯蔵または使用する施設は、州緊急対処委員会(SERC)および地区緊急計画策定委員会(LEPC)に報告しなければならない。住民や施設の代表者もメンバーとしているLEPCは、こうした情報に基づいて緊急対処計画を策定する。

放出事故緊急報告

特定危険化学物質あるいは「包括的環境対処補償責任法(スーパーファンド法)」(CERCLA)上の有害化学物質を規定量以上に事故的に放出した場合、その施設はSERCとLEPCに報告しなければならない(同時に、国家対処センターにも報告しなければならない)。

有害化学物質に関する報告

有害化学物質が、所定の規定量を超えて存在する施設は、化学物質安全性データシート(MSDS)またはMSDSが必要な化学物質のリストと、化学物質の年間目録を、地域の消防局、LEPC、に提出しなければならない。

TRIの作成：リストに掲載された化学物質のいずれかを、規定量を超えて使用する施設は、EPAと指定州機関に排出量を報告しなければならない。このデータが、EPAでTRIとしてまとめられ、公表される。

(2) TRI の効果

排出量の削減

米国では、地域住民の知る権利法のもとで TRI 制度が導入されてから、企業の有害化学物質の排出量の自主削減への取り組みが促進され、その結果米国全体の有害化学物質の排出量が削減されたといわれている。これは、情報が一般に公開されることにより、近隣住民から操業反対運動が起こることや自社のイメージが損なわれることを企業が懸念し、自主的に削減に努めたためといわれている。

法律による規制という従来の手法では達成できなかった排出削減が、排出データを公開することにより達成できたことに着目した EPA は、33/50 プログラム(有害化学物質の排出量の 33%削減および 50%削減のための企業の自主的削減促進プログラム)も策定し、有害化学物質排出削減の効果をあげた。

情報の共有化(リスクコミュニケーションの前提条件の整備)

「地域住民の知る権利法」の制定前は EPA と産業界だけが化学物質に関する情報を把握しているという状況であったが、法制定後は地域住民も同じ情報を入手することができるようになり、住民、産業界、行政の力の均衡が図られることになった。住民も自分達のコミュニティの化学物質のリスクについて知ることが可能となり、受容できるリスクとそうでないリスクを判断し、家族や隣人を守るために何らかの意思決定をし、行動をとることが可能となった。このように住民のリスクに対する意思決定やリスク削減行動提起の前提となるだけでなく、利害関係者のパートナーシップのための前提ともなっている。データ公開を契機として、産業界と住民との間の敵対関係が少なくなったともいわれているのがその現れであるが、TRI の情報を住民グループが入手した後、企業にアプローチし、様々な情報交換ができるようになったといわれている。

その他

企業にとっても有害物質の使用や排出に関する全体像を把握することが可能となり、有害廃棄物に関する問題を特定し、コストを削減することが効果として指摘されている。

この他にも、汚染防止を実施しなければならない分野を特定すること、削減目標を設定すること、削減目標の達成程度を測定することもできたとの効果があげられている。

このように様々なメリットを生み出した TRI 制度および「地域住民の知る権利法」であるが、制定当時は有害化学物質の排出量データ、保管量データ公表に伴い、住民とのリスクコミュニケーションに行政も企業も苦慮したのは米国でも同様であった。そこでいかにリスクコミュニケーションを行っていくかについて EPA は、1989 年に自治体担当者の TRI 向けのマニュアル (Risk Communication About Chemicals In Your Community, A Manual For Local Officials, US EPA 1989 EPA-230-230-09-89-066) を策定した。このマニュアルは、データ公表を機会に自治体が住民とコミュニケーションをどのように行うかというシナリオであるが、事業者にとっても参考となる点があるのでそのポイントを、参考資料 3 で紹介する。

また、企業も住民とのリスクコミュニケーションの問題に直面することになり、米国化学製造業者協会 (Chemical Manufacture Association, CMA) が中心となり、後述する CAP 制度を各企業が導入するようになったのである。

3.1.2 米国の化学業界の取り組み（CAP 制度の導入）

(1) CAP の考え方

コミュニティ諮問協議会（Community Advisory Panel；以下、CAP）は、化学会社と当該化学会社の施設が立地するコミュニティとの重要な橋渡しの役を担う組織として米国で活用されてきているリスクコミュニケーションの手法の一つである。このCAPは、コミュニティから選ばれたメンバーで構成され、施設に関わる様々なトピックスについて企業代表者と対話を行い、コミュニティの関心などを企業に知らせる機能をもっている。

注意しなければならないのは、CAP が決して企業にとって好ましい人材から選び出された組織でもなければ、必ずしもコミュニティのすべての面を代表するようなマルチな代表者から構成される組織でもなく、企業もCAPの意見をそのようなものとして扱っていない点である。また、特別のトピックスのみを討議するためのグループでもなければ、企業の社会貢献の手段の一つでもない。さらにいえば、コミュニティで発生した問題について、企業側「素早く対応するための応急的な」戦略の手法でもない。

すなわちCAPは、コミュニティと企業が日常的に対話するためのツールなのである。企業はこうした日常的なコミュニケーションにより、コミュニティが現在どのような関心を有しているのか、またどのような問題がこれからコミュニティに発生するのかを早く知ることができる。さらにCAPは、新しいアイデアを企業に示してくれる健全な諮問機関として機能することもある。

こうした制度が導入された背景には、歴史的な背景もあるが、以下の引用のように企業の考え方が変わってきたことの影響が大きいといえる。

【参考】 企業の社会的責任の考え方

「成功する企業は、業者から選ばれ、従業員から選ばれ、さらに公的企業となるためには、投資家から選ばれるための行動をとらなければならない。私はこれにさらに4番目の成功の要素を付け加える。それは隣人から選ばれることである（neighbor of choice）。隣人から選ばれるとは、別の言葉で言い換えれば地域の企業の評判に関わる事項なのである。」

出典：Edmund M. Burke, 『Corporate Community Relations, The Principle of the Neighbor of Choice』

(2) レスポンシブル・ケアと CAP

1984 年のインド・ボパールにおける爆発事故を契機として米国では化学会社への国民の不信感が高まり、イメージが悪い業界のワースト 3 に入るほどであった。こうした世論に対応するため、化学品製造者協会(CMA。現在の米国化学協会 American Chemistry Council;ACC)はこの事故発生の 4 ヶ月後に、「市民意識および緊急対処 (CAER)」プログラムを導入し、化学業界として積極的に情報を提供し緊急対処プログラムを実践していくという原則を明確にした。こうした取り組みをより包括的に進めたのがその後世界各国に広がっていく 1986 年のカナダ化学品製造者協会による、レスポンシブル・ケアプログラムの策定である。同プログラムは米国の CMA に 1988 年に導入され、現在は、このプログラムに参加することが、ACC メンバーシップの要件となっている。

レスポンシブルケアプログラムは、メンバー企業に、以下のことを求めている。

- ・継続的に健康、安全、環境上のパフォーマンスを改善すること
- ・市民の懸念を傾聴してこれに応えること
- ・メンバーが互いに最適パフォーマンスを達成するのを助けること
- ・目標とその目標に対する進展を市民に報告すること

その中でも、コミュニティの代表者と事業者との日常的コミュニケーション手法である CAP は、後述するように様々な機能を果たし、その手法は、化学業界にとどまらず電力会社、鉱山会社などの業界でも活用されてきている。

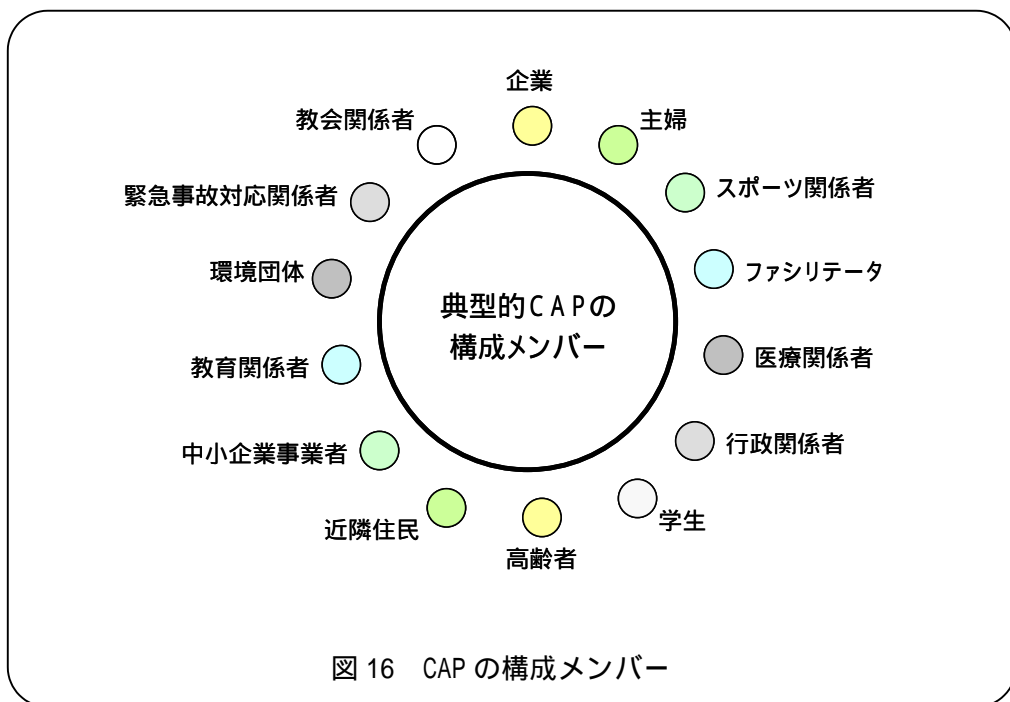
(3) CAP のメンバー・選定方式

CAP は、企業に地域の関心や懸念を知らせ、企業とコミュニティの間に相互信頼を築くことを目的としている。そのため、一般にメンバーは主要な利害関係者を含めるとともに、環境団体、市民リーダー、ビジネスリーダー、主婦、パートタイマー、聖職者、医療提供者、緊急時対応者、教育者など地域のリーダーであり地域の構成の多様性を代表する人達が選定されている。メンバーは通常 10~12 人で構成されており、任期は 2 年~3 年が一般的であるが、半終身的に CAP メンバーが変わらないケースもある。

こうしたメンバーの選定をどのように行うかが CAP の特色の一つとなっている。CAP メンバーとしては、CAP の目的を達成するために地域で積極的に活動し、また CAP の会議の場でも発言を積極的に行う人物が望ましい。そこで当該グループの中で信用されている人物であること、地域の問題について関心あるいは理解している人物であること、

他人の話を協調の精神を持って聞くことができる人物であることが求められている。

そのため多くの企業では、選定に専門のコンサルティング会社を活用している。コンサルティング会社の選定方式は様々であるが、たとえば地域に所属している従業員に「どのような人がグループのリーダーか」「信用性があるか」「積極性があるか」といったヒアリングの結果で絞り込みを行ったり、ランダムに集めたコアグループを作りその中でヒアリングを行い人物の絞りこみを行っている。コンサルティング会社担当者からは、いかに多様なグループから、上記のような人物を選べるかがポイントであるとの指摘がなされている。



(4) CAP の活動

典型的な CAP の活動では、毎月、工場長、担当マネジャー、環境保全マネジャー等が出席した会議が夕方から夕食をとりながら開催される。技術的内容については、企業の専門家が説明にあたるが、メンバーの要請があれば、企業が費用を負担し技術コンサルタントや専門家がアドバイスを行うために参加することもある。

通常、会議の進行は、専門のファシリテータ（進行役）が行う。一般住民およびメディアに対して会議は原則非公開であるが、傍聴を認めている場合や外部のゲストが出席を許可されることがある。CAP 活動費用（夕食代、会場費、ファシリテータ費用）は企

業費用でまかなわれるが、メンバーには報酬が出されるわけではなく、ボランティアである。

CAP では、特定のトピックスやコミュニティの関心や懸念全般についてメンバーによるフランクな対話が行われ、場合によっては改善策の提案などが企業に対して行われる。

なお、企業の住民への情報伝達は、CAPを介せず、直接地域住民とコミュニケーションをとることが本来の姿であると理解されている。また、CAPメンバーと地元住民とのコミュニケーションは非常に限られているため、CAPには企業と地元住民のパイプ役は期待されていない。

さらに、CAPメンバーは結果に対して責任はなく、情報を地元住民へ伝達する役目もない。これらはすべて企業自身の責任である。

(5) CAP 成功のポイント

CAP が上手に機能している企業では、CAP の活動を通じて、企業が住民感情に敏感になり、早期に対処すれば論争を最小限にとどめることができることを学び、施設改築の際に前広に住民の不安を予測し対処するようになったり、公式発表の前に地元住民へプレゼンテーションを行い、効果的なコミュニケーションを取るよう努めている。このように CAP が機能するためのポイントとしては、以下が指摘されている。

- ・CAP選抜のための事前調査：実態調査(survey) の重要性
- ・CAPのメンバーの多様性の確保
- ・情報の共有
- ・ファシリテータの活用
- ・トップマネジメントの積極的関与
- ・親密な関係を築き上げること
- ・成果が目に見えること
- ・専門家を歓迎すること

(6) CAP の課題

いくつかの事例であげられている CAP の課題としては、以下のものがある。

CAPメンバーの関心の維持

CAPメンバーが工場に精通し、コミュニケーションと信頼が育つまで数年要するが、そのためにCAPメンバーが固定しまう可能性がある。メンバーが固定すると、メンバー間の無関心、意欲低下、自己満足が生じるおそれもある。

CAPと地元とのコミュニケーションの改善

CAPメンバーは地域住民から情報を入手し、CAPへ反映させる方法がない。そのため、CAP活動がコミュニティの活動から浮いてしまう恐れもある。

社内でのCAPに関する情報伝達促進

CAPについて担当者以外の社員はよく知らない場合が多い。CAPがラインの労働者や中間管理職ともっと接触するようになれば、CAPが工場が直面する問題をさらに理解でき、問題の改善が進む可能性がある。

(7) ファシリテータ

CAP活動において、ファシリテータは重要な役割を占めている。ファシリテータという言葉は、米国ではさまざまな場面で用いられており、統一的な定義はないが、一般的には、中立な立場で進行を行っている第三者をさしている。

ファシリテータは、中立の立場で会場全体の話し合いの流れに気を配りながら、話がそれないように、一人の声の大きい人だけが発言しないようになど気を配りながら、参加者全員が話し合いに参加できるように進めていく。かなり技術も必要なことから、特定のファシリテータ派遣会社などに所属している専門家を使用するケースが多いが、事業者自らファシリテータ役を務めたり、あるいはCAPメンバーがファシリテータを務める場合もある。たとえば、EPAが自らの施策のために公聴会を開催したり、規則制定の手続などで住民と話し合う場面で一定の経験や訓練を積んだ行政官がファシリテータと呼ばれている場合もある。

CAPのファシリテータの費用については、企業が負担している場合がほとんどである（稀に住民サイドで負担している例がある）。この場合でも、住民の多くは「会議をうまく進行させるためには、ファシリテータが必要であり、そのための費用は誰かが負担しなければならないのであるから、企業が払っても良い」という反応が一般的であり、

企業が費用を負担するからファシリテータの中立性が失われるということはないという認識である。

ファシリテータについては、議論が円滑に進み、話し合いが実りのあるものとなるという意義が、実際にファシリテータを活用したCAPの多くから聞かれてくる。しかし、CAP内部の関係と事業者との関係が密接なCAPでは、ファシリテータは不要であるとの意見もあり、必要となるか、効果があるかどうかはケースバイケースのようである。

3.1.3 Shell 社の CAP ケーススタディ

米国のマルチネスにある Shell 社の精製所は、1915 年の稼動開始以来ずっと地域に大量の雇用を提供してきた。しかし 1980 年代になって環境問題への世の中の関心が高まり、また地域にサンフランシスコ周辺のホワイトカラーが流入してきて、精製所をめぐる状況が変化してきた。

同精製所は1980年代後半に大規模な石油流出事故と爆発事故を続けて起こし、その後の施設増設計画に際して会社側では当然ながら地域住民の反対を懸念した。Shell社は地域住民との関係改善をはかるため、1990年にCAPを設立した。CAPは住民12人から構成され、Shell社からは工場長、コンビナート指揮監督者、環境保全マネジャーなどの幹部が出席し、技術的内容についてはShell社の専門家が説明を行い、互いの考えや技術的情報の共有に努めた。プロのファシリテータを採用したことによって、会議は円滑に進められ、Shell社はCAPを通じて地域住民の不安を予測し対処できるようになった。また、Shell社の施設の増設についても地域住民の同意が得られた。

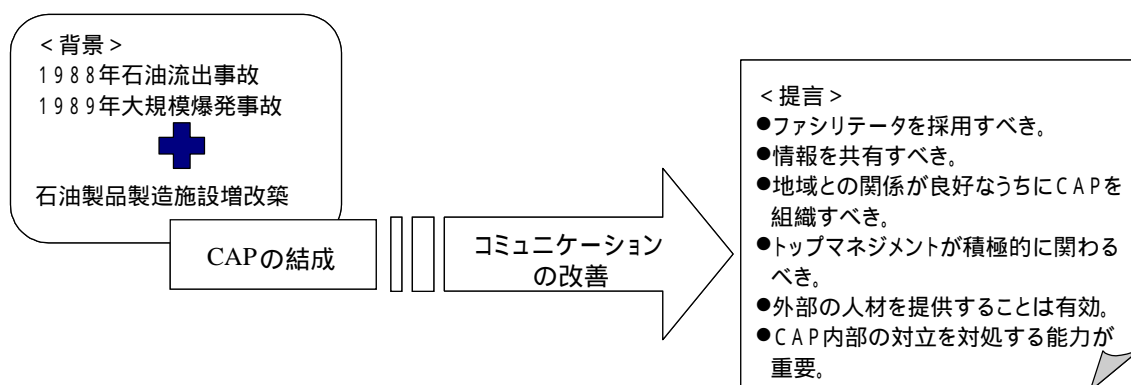


図17 Shell社のCAP

(1) 事業の概要

Shell社マルチネス精製所は、1日に140,000バレルの原油からガソリン、ジェット燃料、ディーゼルオイル、各種オイル及び石油化学製品を生産する。1992年、Clean Air Actに適合するクリーンガス・ガソリン生産のための施設増改築が必要となり、10億ドルをかけて増改築を行う許可申請を行った（クリーン燃料プロジェクト：以下CEP）。

(2) CEPを進める上での問題点

1988年、Shell社の施設から多量の油が流出し、湿地帯を汚染し、生態系へ重篤な影響を与える事故を起こした。また、1989年9月には、大規模な爆発事故を起こした。これらのことから、クリーンガス・ガソリン生産施設計画に際し、工場役員は地域住民の反応を懸念した。地元住民が計画に反対した場合、増設許可を得るには長期間の係争とコストを要することになり、クリーンガス・ガソリンの生産に大きな影響を与え、経済的損害が大きいと考えられた。

【参考】 マルチネス地区

- ・マルチネスはカリフォルニア州コントラコスタ郡の北中央部にある。人口31,800人で白人中流階級が多数を占める地域であり、学力レベルは他より優れている。
- ・Shell社はマルチネスに古くから製油所をおき事業展開している。マルチネスは市街地と産業施設が近接し、工場に慣れ親しんでいることから結果的に信頼性を高めている。しかしながら、もし大事故が起こったら住民が自分に何が起るかは意識していると思われる。
- ・Shell社は地元によくの雇用を生んでおり、約900人が従事し、平均400人の請負者が雇用されていることが地元の前向きな認識に寄与している。クリーン燃料プロジェクト(CFP)には新たに1,700人の建設労働者が必要となり、社員として200人を必要とする。
- ・マルチネスには、大勢のShell社退職者が居住しており、積極的にコミュニティ活動に参加している。しかし、サンフランシスコおよびその周辺の地価が急騰したため、Shell社に係わらない裕福な人が増え、どちらかといえばShell社に移転を望む立場である。

(3) CAPの結成とその構造

- 1) Shell社は度重なる事故と今後の施設増設の機会にあたって、地域との関係改善をはかる必要性を認識した。すでに化学品製造業者協会(CMA)の提唱するCAPを多くの化学企業が結成していたことから、CMAの情報を利用し、また地元行政官の勧めによって、マルチネスの住民との関係を強化するために1990年にCAPを設立した。
- 2) CAPは住民12人から構成されるが、それは無作為に選ばれた平均的市民ではなく、むしろ公共問題に深く関与している人々、さまざまな組織に属している人々、及び教育委員会のような現場で政治的に活動している人々である。毎月、Shell社工場長、コンビナート指揮監督者、施設サポート指揮監督者、パネル担当マネジャー、環境保全マネジャーが出席して会議が開催される。技術的内容はShell社の専門家が説明にあたる。会議は、専門の進行役が運営する。一般住民およびメディアには非公開であるが、外部のゲストが出席を許可されることがある。

CAPは、Shell社の費用でまかなわれ、メンバーの要請がありShell社の同意が得られれば技術コンサルタントなどへの出費も認められる。

【参考】 CAPメンバーの選定

- ・ Shell社工場長がCAP結成を決断した際、市長と郡政府執行官に5人の候補者を求めた。この5人を中心メンバーとして、5人からさらに工場近隣の3地域から7人(商業地区の実業家、教育委員会メンバー、Shell社退職者、救急部門職員、環境活動家2人、高校生)の推薦を求め、計12人となった。
- ・ これはマルチネスの住民構成を十分反映していると合意された。ただし、環境問題に関心を持たない、あるいは何も言わない市民も多いことから、各メンバーは平均的市民ではなく、さまざまな組織に所属し活動的な市民を代表するものである。

(4) CAPの使命

Shell社のCAPは、CMAの原則に基づき、Shell社と地域住民の双方向のコミュニケーションを促進することを目的とする。すなわち、住民が重要と考える問題や不安をShell社に理解させ、敏感にさせ、それによってShell社の行動を適切にすること、また、住民に対しては工場がいかんにか運営されているかを説明することによって精製所への偏見を取り除き、Shell社と地域住民との前向きな関係を促進することである。

(5) CAPの役割

- 1) CAPは、定期的にShell社幹部と会合を持つことで、Shell社から地元住民への説明より先立って情報を入手し、Shell社の対応にアドバイスを与える事を任務とする。すなわち、公式発表前の予備テストであったり、事業に関する情報をどのように説明すべきかについて会社へフィードバックを求めるものである。
- 2) CAPメンバーは結果に対して責任はなく、情報を地元住民へ伝達する役目もない。これらはすべてShell社自身の責任である。Shell社の住民への情報伝達は、CAPを介せず、直接地域住民とコミュニケーションをとることが本来の姿である。また、CAPメンバーと地元住民とのコミュニケーションは非常に限られているため、CAPはShell社と地元住民のパイプ役は期待されていない。
- 3) Shell社と地元住民とのコミュニケーションの機会として、「成績評価」会議がある。これは、Shell社に関する情報を地元住民へ伝え、住民がShell社を評価するもので、コミュニケーションとして効果的であり、信頼関係を確立するために実施した活動として高く評価されている。

(6) CAPの活動

Shell社のCAPでは次のテーマで検討を行った。

テーマ1：クリーン燃料プロジェクトに関するフィードバック

CFPはShell社の最も大きな新規投資であり、同時に最も議論を招く問題でもある。マルチネスにはShell社退職者と若いホワイトカラーが住み、後者はShell社が引き上げることを望んでいる。すなわち、Shell社は2つのタイプの人々とコミュニケーションをとる必要がある。そこで、Shell社はCAPからCFPに関してフィードバックを求めることに多くの時間を費やした。

CAPには一般公開の6ヶ月前にCFPの説明が行われた。CAPは、Shell社は早い段階に住民へ情報を伝えるべきであると提言し、具体的には地元住民が懸念と意見を表明する非公式な会合を持つことを勧めた。

住民に11,000通あまりの招待状が発送され、地方紙でも会議が告知された。

CAPの提案により、Shell社は州の命令によらず、開放的な公開討論の場で住民と話し、早期に頻繁にShell社の現状を伝える機会が得られた。

テーマ2：リスクコミュニケーションの改善 その1

California Air Toxic Hot Spot Informationとアセスメント法（1987）に基づき、化学会社は施設からの排出物によるリスクを地域住民に知らせることが義務付けられた。これは、個人が受ける影響を最大限暴露された場合と通常ではリスクは低いことを説明することを求めるものである。

コンサルティング会社の助けによりマルチネス住民へ文書と口頭で情報提供する計画を立てた。しかし、CAPは曝露に関する最大値と通常値の両方を伝えるべきでないことをShell社に強く説得した。起こりえない暴露レベルのリスク評価を行うことに人々が気づき、責任逃れをしようとしていると捉えられるため、安心させるのではなく、むしろ疑念を抱かせる可能性を指摘した。

これに基づき、Shell社が公開会議を開催し、住民へ情報を郵送したところまったく問題ないとされた。もし両方伝えていれば大きな騒動となっただろうといわれている。また、Shell社がリスクについて非常に専門的な文書を書いたことで、CAPはShell社が何も伝えていないし自分たちは何も理解できない、技術的話し方が弁解になると述べ、報告方法の助言を行い、弁解する部分は削除された。

テーマ3：リスクコミュニケーションの改善 その2

Shell社が参加する環境に関する会議について、CAPがその内容を知り、助言し、可能であれば出席できるようにすることが望ましいとされ、今後3ヶ月間にShell社Shell社が出席を予定している会議および聴聞会がすべて記載されている環境カレンダーを作成することとした。

環境カレンダーは、CAPメンバーへ配布され、メンバー以外にも伝えてよいこととされた。Shell社が参加、発言する会合の記録は、CAPおよび関心を持つ住民が入手できるようCAPがShell社に情報を要求するシステムを採用した。

テーマ4：Shell社の慈善事業の新たな方向性・地域の問題解決・セレンの海洋投棄

CAPは当初からShell社の地元NGOへの資金援助に関心を持っていた。そのことから、Shell社はマルチネスにあるNGOへさらに多くの資金を提供する調整を開始した。寄付金の配布先とどのように決定されたかが報告されている。

また、Shell社は、土地への植物による侵食防止のため、アスファルトを薄くスプレーしていた。地域住民が黒くなった丘陵をみてShell社へ連絡し、Shell社はCAPメンバーと現地を訪れ、直ちに中止し、周辺住民から見えるところへ塗布しないことを決めた。これは事前に相談されたことではなかったが、対立の調整においてCAPの役割が重要であった。

CFP以外の重大な問題は、セレンの海洋への投棄である。排水中のセレン濃度は非常にわずかであったが、50年間排出したことが問題であった(ただし、その影響の把握と対処については特記されていない)。

(7) 各主体の役割

1) CAPメンバー

CAPはShell社へ有益なフィードバックを与え、会議での情報を知人へ伝えられるよう、Shell社から十分な情報が提供されていた。ただし、Shell社側にはCAPメンバーは十分に理解していなかったかもしれないという懸念があった。CAPメンバーも正しい質問をするだけの専門的知識をもっていないことを心配していたが、すべての情報を理解する必要はなく、メンバー自ら再確認して知人に伝えることができればよいという理解となった。また、メンバーは個々に、専門的知識について他のメンバーやCAP外の専門家の助けを借りて対処した。

CAPがさまざまなレベルの技術的背景を持っていることが、かえってバランスの取れた情報を提供し地元住民全体の指標となるとShell社は評価している。

また、技術的背景が不要とされる理由に、Shell社が提供する情報をCAPは信頼していることがあげられる。技術コンサルタントが情報をチェックし、実証し批判しており、また情報へのアクセスが可能であることが信頼を確保している。

もし、Shell社が正直でない場合には、いずれCAPに気づかれ組織が崩壊する。Shell社役員はCAPメンバーがShell社を信頼しない場合にCAPが存在する理由がないとしている。

2) 進行役（ファシリテータ）

Shell社は当初自社で世話役を採用しようとしていたが、CMAの勧めにより中立のブ
ロのファシリテータを採用することとした。自社の世話役を使うと、議論を一定の方
向に誘導しようとしていると受け取られ、CAPメンバーの信頼を失う恐れがある。従
って、中立のファシリテータの採用は会議をShell社が支配しているという非難を回
避するためのものである。

ファシリテータは会議を軌道から外れないようにし、特定のポイントに過度にこだ
わらないこと、メンバーが互いに注意を払うこと、メンバー全員が発言する機会があ
ることを取りはかる。

ファシリテータについてCAPメンバーは満足していたが、CAPが円滑に運営されてい
ることから進行役がなくても運営できるという認識が出ている。また、ファシリテ
ータはすべての人に発言を求めるが、意見がないときや進行中の会話を中断すること
もありよくない場合もある。ファシリテータに対する時給350ドルあるいは会議あたり
1200ドルの費用は負担となっている。

3) Shell社の専門家・トップマネジメント

CAPメンバーへ提供される情報は、工場長や行政を通したのではなく、Shell社の
専門家から直接会議で説明された。CAPメンバーの質問が曖昧であったり複雑である
場合には技術者に直接引き合わせ、対話を図った。

CAPが適切に積極的に活動してきた背景には、工場のトップマネジメントの熱心さ
があった。それには、Shell社の管理責任者のCAPへの出席率が高く、CAPの意見に理
解があったことがあげられる。重大な問題については、工場長とCAPメンバーが相互
に連絡を取り合い相談した。

CAP以外に地域の活動でShell社とCAPメンバーが顔を合わせる機会は多かった。ま
た、Shell社の定例の晚餐などに招待され、非公式な会合があった。

CAPメンバーが、Shell社の事業に精通するとコミュニケーションが容易になる。し
かし、容易になりすぎるとCAPの批判的視点が弱まるという懸念があった。

(8) 会議の非公開制について

CAPが新聞報道されることによって地元住民への情報提供となることから、マスメディアの招待が検討されたが、報道機関がない方が率直に意見を言えることが重要とされた。

CAPはShell社から多くの情報を提供されていたが、Shell社は曖昧な件についてCAPメンバーが外部へ伝えないよう、それが大きな混乱を招く恐れがあることを指摘していた。ただし、CAPと住民の交流を促進することは課題であった。

(9) CAPの業績

CAPの活動を通じて、Shell社は住民感情に敏感になり、早期に考慮すれば論争を最小限にとどめることができることを学び、施設改築の際に住民の不安を予測し対処するようになった。公式発表の前に地元住民へプレゼンテーションを行い、効果的なコミュニケーションを取るよう努めた。

- ・ Shell社が出席する重要な環境会議について、環境カレンダーを通して地域に知らせるようShell社を説得した。
- ・ 規制当局がShell社に対して前年の活動の「成績評価」を行えるような公開の会議を開催するように促した。
- ・ 騒音の増大を起こす生産工程の大きな変更について、事前に通知するようShell社を納得させた。
- ・ 地元に基盤を置く非営利団体に対してさらに多額の寄付を行うよう促した。
- ・ 製油所の増改築計画についての情報をShell社が伝達する手助けをした。
- ・ Shell社とともに地元の紛争解決にあたった。

(10) 提言

Shell社のCAPの経験から、CAPを成功させるための提言が得られた。

- 1) 地域との関係が良好なうちにCAPを組織すべきである。

Shell社は、事故はあったがその後の安定期にCAPを結成し、効果を得た。

2) CAPとの会議は、第三者の専門の世話役によって進行されるべきである。

ファシリテータがいたことで組織的、生産的、協力的であったと評価された。会議は議題に従って進み、全メンバーに発言の機会が与えられ、不明確な点は説明され、適切な質問がなされ、発言が無視されないように進行された。Shell社のCAPはメンバーが相手の話に耳を傾け、互いに尊重しあい、コミュニケーションが良好であった。

3) 情報を共有すべきである。

工場に関する情報を完全に公表すべきで、情報公開の程度は、Shell社がCAPおよび住民へ誠実であることおよびCAPの意見を高く評価していることを示す重要な目安である。

4) トップマネジメントが積極的に関わるべきである。

CAP会議に役員が出席することでCAPがShell社へ影響を与える可能性が出る。Shell社がCAPに真剣に取り組んでいること、CAPに価値があると認識されていることが証明される。

5) CAPが専門的知識を必要とした場合に、Shell社が提供できることは有効である。

Shell社はCAPへ広い範囲の人材の提供を約束し、工場の専門家の参加、対話を推進した。

また、必要であれば外部のコンサルタントを雇うこととしている。CAPがこれを要請したことはなかったが、要請できるということは安心を与え、信頼が高まる可能性がある。

6) CAP内部の対立に対する対処能力は重要である。

CAP内部の対立をうまく対処する能力は重要な要素である。

Shell社が公開の会議でCAPの決定を繰り返し述べ、参加していたCAPのあるメンバーがShell社を支持すると発言したことが、他のCAPメンバーから反発をかった。CAPメンバーはShell社の立場を強めるために利用されることを否定している。

CAPの立場について論争になったことで、CAPは全員一致しない限り公式の立場を取らないことで同意を得て解決した。

(11) CAPに関する課題

1) CAPメンバーの関心の維持

CAPメンバーが工場に精通し、コミュニケーションと信頼が育ち、組織的問題が解決するまで数年を要した。その間にCAPは成熟し、現在は制度的に会社に組み込まれている。それができた要因はCAPメンバーが固定していたことである。

しかし、メンバーが固定することは、メンバー間の無関心、意欲低下、自己満足を生じる。そこで新しいメンバーを加えることが議論された。現行メンバーの退陣を要求することには消極的で、CAPを混乱させることなく交代を促進する方法を得ることがCAPにとって重要である。

2) CAPと地域住民とのコミュニケーションの改善

CAPメンバーの後援者から情報を入手し、CAPへ反映させる方法を構築していなかった。方法として、私書箱の設置とCAPメンバー専用のShell社ボイスメールシステムがあったがほとんど利用されなかった。新聞に取り上げられることもなく、季刊のShell社誌だけであった。

CAPメンバーは住民とのコミュニケーションの改善を望み、CAPと住民との定期的、継続的な話し合いを行ってCAPの機能をより適切なものとすることが提案された。

3) Shell社内でのCAPに関する情報伝達促進

CAPについて担当者以外のShell社社員はよく知らない。CAPがラインの労働者や中間管理職ともっと接触するようになれば、工場が直面する問題にCAPはさらに理解できる可能性があるとともに、Shell社がCAPの提案と懸念をより適切に理解できるかもしれない。

4) CAPは有効に機能し、そのためか重大な事故はなかったが、もし事故が発生した場合、CAPがどのようなようになるかは不明である。

3.1.4 Vulcan社のケーススタディ

米国の Vulcan 社クロロアルカリを製造する化学工場であるが、1980 年代の環境保護運動の全国的な盛り上がりを背景に、同工場からの有害化学物質の排出と健康被害の関連について住民の関心が高まり訴訟も起きた。また、同社及び州が TRI（有害物質排出目録）の上位にランクされ、環境 NGO の圧力も受けていた。このような状況の中で、Vulcan 社は有害廃棄物の焼却施設計画に対しても地域住民の強い反対にあったため、地域との関係改善の必要性を認識し、地域参加グループ（CIG）を結成することとなった。

CIG における検討を通じて、有害廃棄物は焼却せずリサイクルすることになり、また同社の環境パフォーマンスが改善されて TRI の上位にランクされることはなくなった。

CIG成功の要因としては、CIGが問題解決に焦点が絞られていたこと、工場トップマネジメントの支援があったこと、ファシリテータが採用されたこと、CIGメンバーが技術的訓練を受けていたこと、TRIデータがあり情報が共有されたことなどが挙げられた。

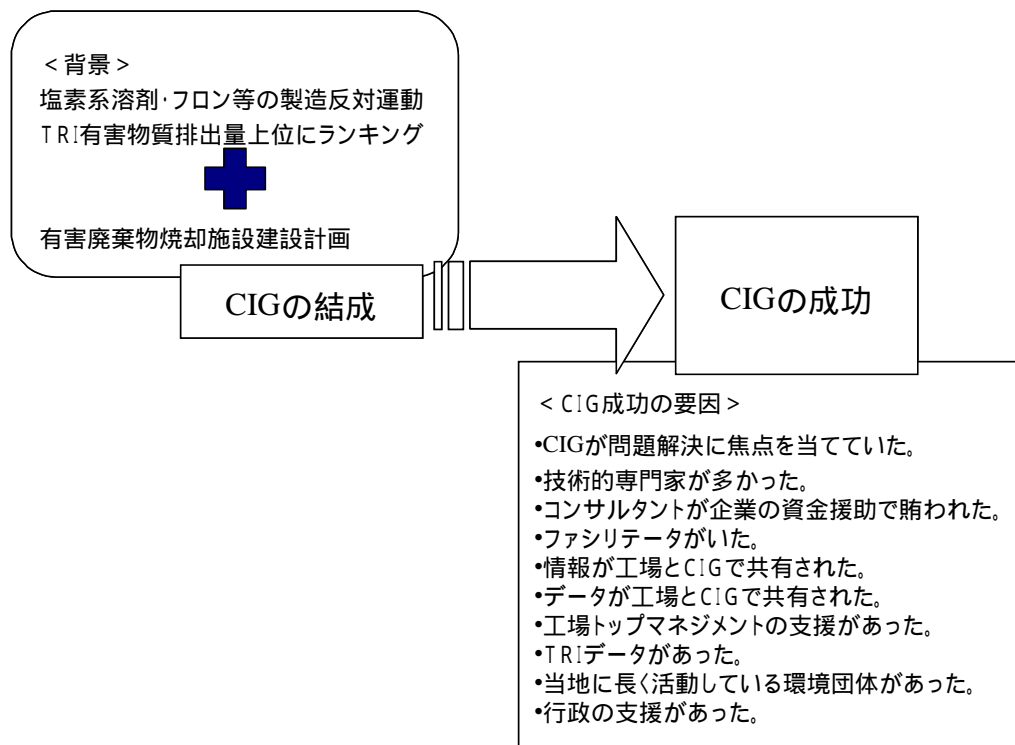


図18 Vulcan社のリスクコミュニケーション

(1) 事業の概要

クロロアルカリを製造する化学会社で従業員数約1,600人を擁する。カンサス州 Wichitaにある同社工場は従業員数約700人で、郡の中でもトップ25に入る規模である。

(2) CIG 結成までの経緯

1) 背景

30年近くの間、Vulcan社は工場の操業に関して地域住民の信頼を得ていると考えてきた。同社は定期的に工場見学を実施し、周辺住民に工場で何が作られているかを説明し、それで十分と考えてきた。しかし、1980年代に塩素化合物の人体への影響、地下水への影響、オゾン層破壊への影響に関心が高まり、環境保護運動が全国的に盛り上がったこと、また、1986年に「地域住民の知る権利法(Emergency Planning and Community Right to Know Act)」の制定を受け、有害化学物質の排出量データが公開されたことなどにより、同工場からの有害化学物質の排出と健康被害の関連に対する住民の関心が高まった。

1986年には、Vulcan社および他の2社が近隣の15所帯から、工場から排出される化学物質による大気汚染、水質汚濁によって健康被害が発生したとして1750万ドルを要求する訴訟が提起された。Vulcan社は、同工場と地域住民との関係を見直す必要に迫られた。

環境保護団体も同工場をターゲットに含めた四塩化炭素やクロロフロロカーボン等のオゾン層破壊物質の製造に対する反対運動を起こし始めた。また、1989年に公表されたTRI(有害物質排出目録)排出量データの中で、同工場の排出物はカンサス州の排出物の半分以上を占めた上に、同工場があるSedgwick郡が全米で三番目に有害物質排出量が多い郡となっていることがマスコミ(USA Today)に大きく取り上げられた。

2) 焼却炉計画の発表

他方、米国環境保護庁(EPA)がペンタクロロフェノールを含む廃棄物の埋立処分を禁止したため、Wichitaの工場に焼却施設を建設し焼却処理する必要性がでてきた。地域住民の求めに応じて説明会が開催され、焼却施設がいずれの法律にも合致することなどが説明されたが、上記のような環境問題に関する一連の動きを背景として、1987年には同工場の新しい有害廃棄物焼却施設を建設する計画は、住民の猛反対を受けるこ

ととなった。

3) CIGの結成

焼却炉に対するこの反対運動を受け、Vulcan社と環境活動家が話し合い、同社が開催してきたこれまでの説明会とは根本的に異なる組織を立ち上げることになった。

1988年6月に、Vulcan社工場長、広報担当者、及び環境団体Sierra Club代表との間で最初の会合が持たれた。そこで Sierra Club代表から第三者のファシリテータを関与させる提案がなされ、地域住民との関係改善が必要と考えたVulcan社は、Keystone Centerのファシリテータサービスの協力を得ることとした。また、CIGステアリングコミティ（運営委員会）を結成すべく準備会合が何度か持たれ、1988年9月、公式のCIG第1回会議が開催された。

(3) CIGの構成

Wichita/Sedwick 郡は、有害廃棄物の焼却炉に関心があったため、ステアリングコミティはCIGメンバーを工場近隣住民に制限したくなかった。結局CIGは、環境グループをSierra Club代表、郡健康局、カンサス天然資源会議、企業、地方大学、地域住民から構成することとした。住民はWichita都市部、郊外および2つの町の住民から構成されたが、CIGの構成は人権や倫理的な多様性からは不十分であった。

CIGは、毎月1回程度開催され、Vulcan社側からは工場長、環境健康安全マネジャーおよびプレゼンテーションを行う各部署のスタッフが参加した。

CIG会議へ出席することは、強制的ではなかったが、強く奨励されていたため、メンバーは可能な限り皆出席していた。10~12人のメンバーがコアグループを結成していた。

(4) 基本的ルールの策定

ステアリングコミティは、Vulcan社及びKeystone Centerと協力して、CIGの目的、基本的機能及び会議規則について、基本ルールを策定した。

CIGの主な目的は、有害廃棄物焼却施設の新設について、フォーラム形式で話し合うことであった。同社は地域住民の懸念がCIGを通じて解決されることを期待し、実際にCIGはそういった期待に応えた。

基本ルールとして、企業側は公式メンバーが会議に参加できることとした。これは、過剰なスタッフがそれぞれ持ち込む議題によって討議が支配されることを避けるためであった。ただし、CIGメンバーおよび企業は、CIGではメンバーと企業が話すだけでメンバーでない一般市民は討議には参加できず、会合の最後に少しコメントを述べるに限られたことから、CIGプロセスを越えてコントロールすることが重要と考えるようになっていく。

Vulcan社は正式なCIGのメンバーではなく、彼らを排除した会合も可能であった。会場費やファシリテータ費用、郵送・コピー代などはVulcan社がもち、そのために年間2万から3万ドルが費やされた。CIGの要請により、技術コンサルタントが採用できることが基本ルールに盛り込まれていた。多数のコンサルタントを採用するには追加的なファンドが必要になるところであったが、実際には焼却炉リスク評価とそのコンサルタントを要求されただけであった。

(5) 焼却炉の中止

CIG結成から間もなく、Vulcan社は焼却炉建設の中止を発表した。理由はコストの高騰ということだったが、CIGメンバーは住民の圧力が焼却炉の中止に役立ったと考えている。

CIGによる話し合いの成果を評価した住民・市民団体も工場も、引き続き他の環境問題についてもCIGによる話し合いを継続することとした。具体的には、地下井戸の廃棄物投入問題、新しい化学物質の潜在的影響、TRI報告や汚染防止対策等が話し合われた。

(6) CIGの成果

- 1) 地下井戸への廃棄物投棄をやめ、また廃棄物を市場価値のある塩化カルシウムとしてリサイクルする施設を建設するよう、Vulcan社を説得した。
- 2) この転換により、同社の廃棄物の発生量が90%削減され、TRIの上位排出施設や上位排出郡にランクされることがなくなった。さらに、新しいビジネスをはじめの契機ともなった。
- 3) 新しい塩化ナトリウム製造工場について、CIGはニューヨーク州の類似の製造工場

で汚染問題が発生したことを調査し問題があることを指摘した。同工場は指摘に基づき、新しいスクラパーをつけた。

- 4) 土壌の有害性に関する健康アセスメントを実施する際に、神経質なターゲットに焦点を合わせるよう提案した。
- 5) 同社の TRI 報告書を簡明にし、一般市民が親しみやすいものにするよう支援した。
- 6) 意見や建設的な批判をすることによって、Vulcan 社がうまくコミュニケーションできるよう助けた。
- 7) Vulcan 社が汚染防止努力においてリーダー的役割を果たすよう援護した。
- 8) 同工場は、郡の 26 の企業から同意を取り付け、協力して郡内すべての化学物質の排出量を 50%削減することとしたが、これは CIG の存在があったから実施されたものである。

(7) CIG 成功の要因

1) 内部的要因

問題解決に焦点を絞ったこと。

メンバーが技術的訓練を受けた者で構成されていたこと。

Vulcan 社のエンジニアと技術的な問題を議論する上で何の問題も生じなかった。また、CIG メンバーが専門性を有する事実は、CIG の影響力を高めることにつながり、CIG の発言は信頼性のあるものとして同工場にも受け取られた。

コンサルタントのための資金支援。

ファシリテータの存在。

データの共有。

トップマネジメントの支援。

2) 外部的要因

TRI データの存在

TRI の排出データ公開は、CIG に同社に地下井戸への投棄を止めさせるよう働きかけることを容易にした。

環境保護団体の圧力

Wichita に長く継続して存在している環境保護団体が CIG との話し合いを続けることを同工場に認めさせる要因になった。

行政の支援

行政当局も CIG の活動を継続することを望んだことも影響した。

(8) CIG の今後の課題

1) メンバー入れ替えの促進

CIG は結成後 7 年の時点で、当初のメンバーがほとんど残っていた。これは、工場の操業についてよく理解する者がいる、あるいは相互の信頼が深まる、という点ではよいことである。しかし他方で、マンネリ化を生み意欲が低下することにもつながる。1993 年 12 月、新しいメンバーを入れるため、その候補者を見つけるためのサブコミティが作られた。

議論する内容に比べて会合の頻度が多すぎるという意見もあったが、プログラム計画サブコミティが、情報を得、関係を維持するには基本的に月 1 回の会合を続けるべきだと勧告し、CIG も了承した。

毎回の会合で出席率が問題になるようになり、CIG がまだ有用かをメンバーが問い始め、熱意を維持するために新メンバーの加入について議論がなされている。長期メンバーはしばしば、自分が続けるべきかどうかを検討している。また、ファシリテータは CIG がもっと多様なメンバーで構成されるべきだと考えているが、それについて考えるのは CIG がすべきことであってファシリテータの役割ではない。Vulcan 社側も CIG も、入れ替わりの促進は CIG に新しいアイデアを入れるために重要だと考えている。

2) 取り組む課題の見直し

CIG では作業計画を策定し 1995 年 1 月に完成したが、そのプロセスが CIG の方向性についての感覚を得るのに役立った。ここでは、1 つの古い問題ではなく、CIG に
とって利害に関わる一連の問題について取り組むよう提案された。

3) CIG の有効性についての情報伝達

CIG メンバーにとって最も重要なのは、自分たちがどのように会社に影響を与えたか、あるいは与えられなかったか、を理解することである。会社に変化はあったがその変化が CIG によってもたらされたとは言い切れない、というのがメンバーに共通した気持ちのようである。

しかし、アンケートの結果によれば、CIG は会社に影響を与えた、CIG が結成されてから近隣住民との関係も改善した、また、会社は CIG が提起した問題への対処や問題解決に CIG を関与させることに関してよくやった、と会社も CIG も共に考えている。

3.1.5 CAP に関する政策的分析

CAP の目標、活動、効果や会員登録状況、意思決定プロセス、協賛企業の役割などの要素が、CAP の運営と業績にどのような影響を与えているかを判断する目的で、CAP メンバーに対するアンケート調査が実施され、2000 年 10 月に報告された。これによると、CAP は、CAP メンバーと企業代表との間に信頼を築くために効果的であるという回答が 90% 前後と多かった。また、CAP によって、企業は地域住民の懸念する事項を予測することができた。

しかし、CAP が地域住民と企業との間のコミュニケーションを改善する機能という点では成功していない。これは、自分たちが企業のための広報団体であると誤解されることを CAP メンバーが望んでいないということが原因の一つと思われる。しかし、CAP メンバーに対して、広範な共同体に情報を組織的に伝達できるだけの時間と資源があるかのような非現実的な期待があることも反映しているようである。

こうした状況を打開すべく、多数の企業は現在、地域広報誌を発行したり、CAP のための地域住民集会やワークショップの組織化を支援したりしている。市民が頻繁に関わって

いる CAP ほど、企業のコミュニケーションが有効であるという結果もある。また、有害化学物質排出データや汚染防止方法などの環境問題を議論する頻度が高い CAP ほど、工場施設の環境パフォーマンスに対する影響力が高いと考える傾向もある。

メンバーの選出と多様性という問題は、どのような市民参加プログラムでも重要な点である。ほとんどの CAP で地元企業や近隣住民から代表が選出されている一方、環境活動家や社会活動家、医療の専門家、公衆安全担当者などは選出される傾向が低い。後者のグループからは、工場施設の環境パフォーマンス改善や、汚染防止などの対処に集中するよう望む傾向があるため、環境活動家や社会活動家を CAP に参加させることは、企業にとってたやすいことではない。また、仮に参加を認めたとしても、「CAP には意思決定の権限がなく、外部のアドバイザーを利用するための、あるいは企業が提供する情報を技術的に分析するための資源も欠如している」として、むしろ活動家の方が参加に消極的であるという事実もある。しかし、参加者がもっと多様にならない限り、CAP が実質的な問題解決ではなくコミュニケーションを中心に考える傾向にあり続けるであろうし、そうした傾向のために共同体メンバーと企業における関心は薄れ、ひいては CAP 自体の衰退を招くことにもなるかもしれない。

CAP が成功する主な要因として、工場施設管理者側における積極的な関与、専門のファシリテータの利用、基本原則あるいは定款の採用、そして地域の社会活動家や環境活動家の参加があげられた。一方、独立の専門技術者や、技術的なバックグラウンドを有するメンバーの必要性については、意見が分かれたところである。

近年になって、CAP の利用は化学産業を超えて広まってきた。連邦政府と州政府が、利害関係者による参加プロセスを後援することを条件として、産業に対する規制の緩和を提示した例もある。各活動家やその他の共同体メンバーが有効であるためには、独立の専門家との連絡体制など、適切な資源が必要である。

補足であるが、Vulcan 社の CIG と Shell 社の CAP でのケーススタディで見られたように、市民は企業の目を地域住民の関心に向かせるだけでなく、代替技術についても注意を促すことができ、コストの削減を図ることができたといった効果も得られた。

3.2 カナダ化学業界の取り組み

カナダはレスポンシブル・ケアプログラムを開始した国として、化学業界はリスクコミュニケーションについて、様々な取り組みを戦略的に行っている。レスポンシブル・ケアを開始し主体的に推進しているのはカナダ化学生産者協会(Canadian Chemical Producers' Association:CCPA)である。同協会はカナダの化学品メーカー75社を会員とし、カナダ国内の化学品売り上げの90%以上をカバーする団体である。カナダのレスポンシブル・ケアは、1984年にインドのボパールで起きた化学工場の爆発事故を契機として、化学品のメーカーとユーザー企業に対する地域住民の懸念に対応するために1985年に確立されたもので、化学品のライフサイクルを通じて人と環境の保護に努め、地域住民へのアカウンタビリティを果たし、継続的に改善を図ることとしている。以下では、コンサルティング会社を用いながらリスクコミュニケーションプログラムを実施した事例を紹介する。

3.2.1 Cameco 社のケーススタディ

ウランの生産を行うカナダのCameco社は、包括的リスク管理計画を策定し地域住民への対応を改善するプロジェクトを開始した。プロジェクトはカナダのリスク管理に関する規格に従ってリスク評価を実施した。また、コンサルティング会社を通じて地域住民および従業員に対する調査を行い、サイトに対する認識が分析され、勧告を受けた。Cameco社は勧告を受け入れてリスク管理戦略を図った。

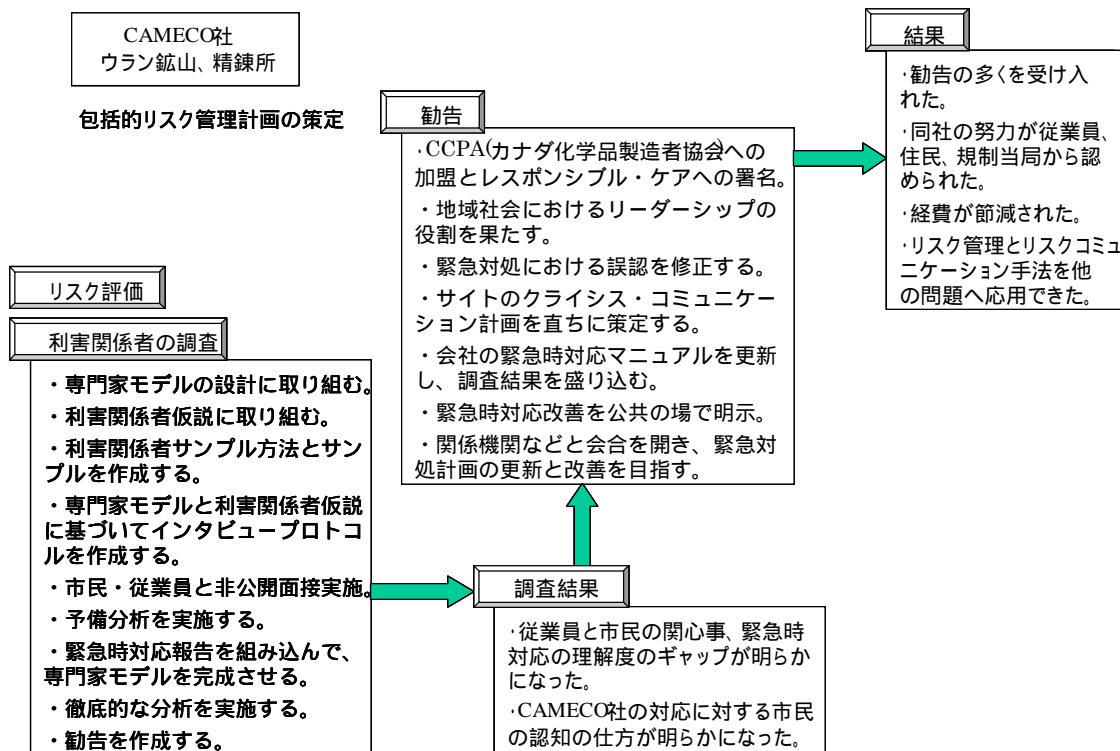


図 19 Cameco 社の事例

(1) プロジェクトの背景

Cameco 社は、世界最大のウラン生産業者であり、原子力発電所の燃料向けウランの大手供給業者である。同社はカナダのサスカチュワン州北部で鉱山と精錬所を運営しており、オンタリオ州ブラインドリバー（Blind River）に精錬プラント、オンタリオ州ポートホープ（Port Hope）に転換プラントがある。

Cameco 社は、ポートホープ・サイトの緊急時対応を改善し、サイトおよび周辺住民のための包括的リスク管理計画を策定し、市民に対する同社のコミュニケーションおよび公衆対応改善プロジェクトが実施された。

(2) プロジェクトの経緯

プロジェクトは、次のような手順を辿った。

- ・ Cameco 社が専門家チームを編成した。
- ・ Q850 リスク管理プロセス（参考資料 2）をガイドに採用。
- ・ 専門家チームは、Cameco 社およびポートホープの緊急時対応準備計画の現状を評

働した。

- ・ Q850 プロセスに基づいて広いプロジェクト範囲とスケジュールを作成した。
- ・ HAZOP/リスク・シナリオ（リスク評価）を実施した。
- ・ 利害関係者（近隣住民 28 人、従業員 8 人、緊急時対応者 4 人合計 40 人）の調査を次の通り実施した。

Cameco 社と共同で専門家モデルバックグラウンドに取り組む。

Cameco 社と共同で利害関係者仮説に取り組む。

利害関係者の抽出方法の検討を行い、サンプルを作成する。

インタビュー内容を検討する。

市民・従業員と 1 対 1 の非公開面接を行う。

予備分析を実施する。

緊急時対応報告を組み込んで、専門家モデルを完成させる。

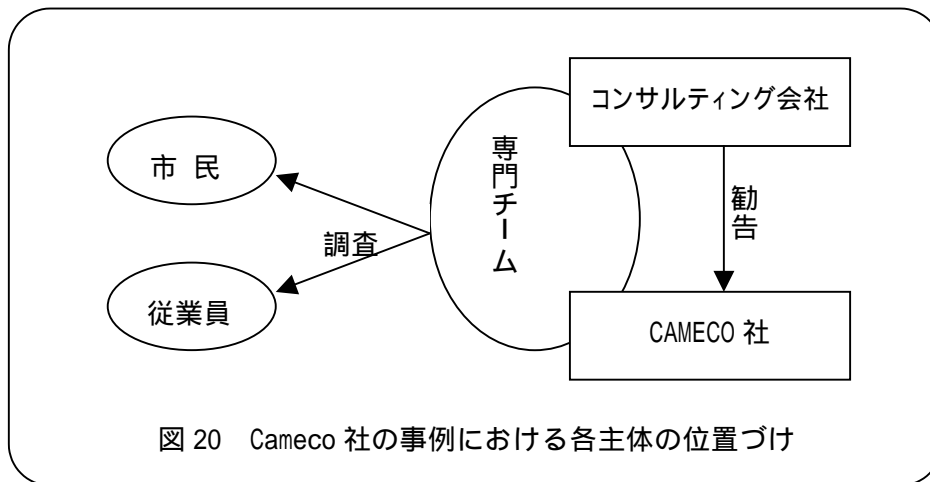
徹底的な分析を実施する。専門家モデルと利害関係者のメンタルモデルの比較（市民、近隣住民、従業員）。

勧告を作成する。

- ・ Cameco 社事業に関連する要望、問題および懸念、および緊急時対応能力等の資料を Cameco 社が主要利害関係者のメンタルモデルを理解するために活用した。
- ・ 調査および勧告を踏まえ、Cameco 社は、ポートホープの緊急時準備体制をよりよく管理するために地元メーカー・グループを結成した。

(3) 各主体の行動

展開	事業者	コンサルティング会社	専門チーム	市民
チームの編成	専門チームの編成			
現状評価	事業者 ←	現状評価		
リスク評価	事業者 ←	リスク評価		
利害関係者調査	事業者	利害関係者の調査		→ 市民
結果報告	事業者 ←	結果報告		
勧告	事業者 ←	勧告		



(4) 主な調査結果

利害関係者の調査結果の一部は次の通りである。

- ・ 大気と水質の汚染に関する懸念が浸透していた。
- ・ 市民は、Cameco 社からの放射性降下物を懸念している。
- ・ 緊急時対応者と従業員は放射線についてほとんど心配していない。
- ・ 従業員と緊急時対応者は、リスクに関心があった。市民は災害に関心があった。
- ・ 従業員と緊急時対応者は、保障措置と緊急時準備・対応措置についてよく話しあっている。市民はこれらの措置について同じレベルの理解はしていない。
- ・ 市民と緊急時対応者については、避難に関心が集中した。
- ・ 全グループとも、風向が緊急事態における重要な要因であることを理解していた。
- ・ 従業員は、フッ化水素の急性の健康影響を懸念していた。配属区域外にはほとんど関心がなく、サイト外にはほぼ全く関心がなかった。
- ・ 市民は規制当局や関係機関について若干誤解があった。
- ・ Cameco 社および同社の緊急対処計画に対する市民の認知は、オフタイムの Cameco 社従業員との関係に大きな影響を受けている。

メンタルモデルの調査結果に基づいた Cameco 社のコミュニケーションへの影響は次の通りであった。

- ・ 同社は、市民の「放射性降下物」に対する懸念に取り組まずには、フッ化水素の放出といった最悪ケースの議論はできない。
- ・ 同社（および地域社会）は、フッ化水素タンク車が脱線する懸念に緊急時対応と

して取り組む必要がある。

- ・ 同社（および地域社会）は、重大事故の生態系への影響に取り組む必要がある。
- ・ 同社（および地域社会）は、緊急事態を防止するために何を行っているかを伝達し、従業員訓練、市の緊急対応者との協力などを強調する必要がある。
- ・ 従業員は、同社の緊急時対応やサイト評価戦略の構成要素でなければならない。

(5) 主な勧告

- ・ 同社は、CCPA(カナダ化学品生産者協会)への加盟とレスポンシブル・ケアへの署名を検討する必要がある。
- ・ CAER（市民の認識と緊急時対応）グループの共同議長になって、地域社会におけるリーダーシップの役割を果たすこと。
- ・ 緊急対処コミュニケーションにおいて例示された誤認を修正すること。
- ・ サイトのクライシス・コミュニケーション計画を策定する。主要コミュニケーターとその代理人を訓練すること。
- ・ 会社の緊急時対応マニュアルを更新して、調査結果を盛り込むこと。
- ・ 緊急時対応の改善を立証する積極的措置として公共的施設に吹き流しを設置すること。
- ・ 関係機関と会合を開き、緊急対処計画の更新と改善を目指すこと。

(6) 結果

- ・ Cameco 社は、地元メーカー・グループの結成を含めて、勧告の多くを取り入れた。
- ・ 同社の努力は、従業員、地元、州および連邦の政治家や規制当局者から肯定的に認められた。調査で示された費用のかかる多くの措置（拡張サイレン・システムの設置など）は、回避された。

3.2.2 Uniroyal 社の市民対話と公衆対応イニシアティブのケーススタディ

カナダの Uniroyal 社は地域との関係改善のために市民諮問プロセスの設計を行い、地域住民への調査によって問題点を洗い出した。コンサルティング会社の勧告に基づき環境パフォーマンスの改善、記録の公開などのアピール、地域住民との対話を進めること等が実施された。

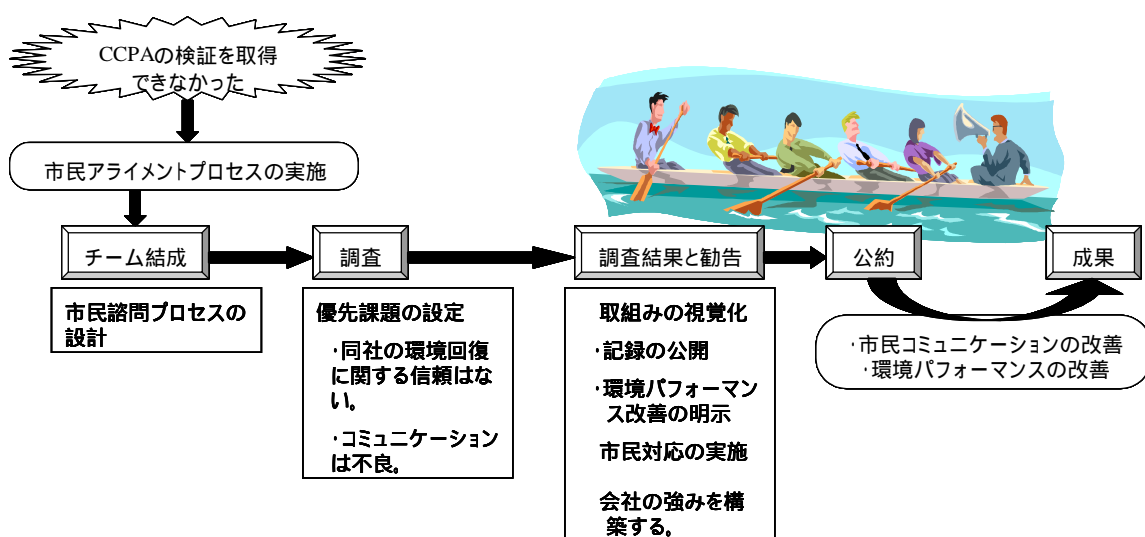


図 21 Uniroyal 社の事例

(1) 事業の概要と問題

CCPA 検証チームは 3 年前、CAER(市民の認識と市民の対応)規約に基づいて Uniroyal 社を調査し、Uniroyal 社は望ましい地域対応をしていないと判断し、検証を与えなかった。この結果を受けて、同社で科学的知見に基づく市民連帯プロセスを実施した。

(2) プロジェクトの経緯

Uniroyal 社のチームは次の手順を追ってプロジェクトを進めた。

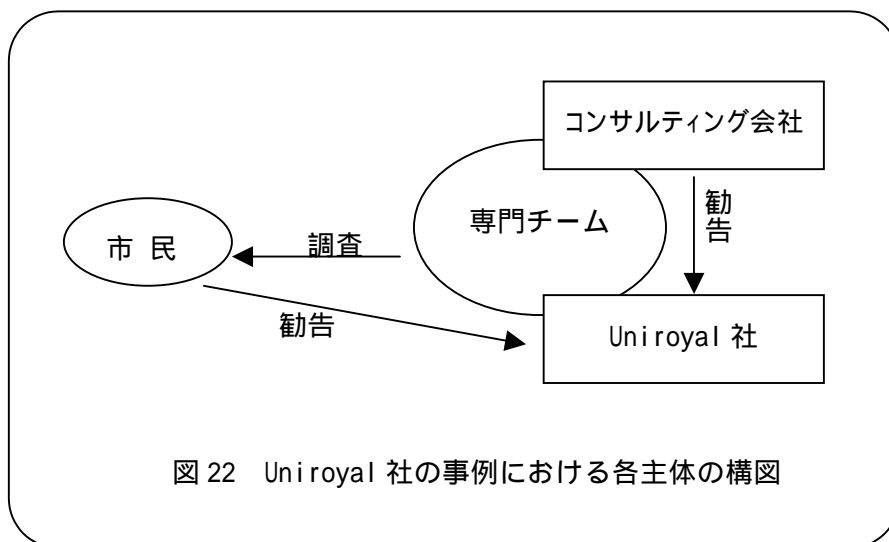
- ・最初に市民の利益と優先課題を特定した。
- ・優先課題に合致した運営活動、コミュニケーション戦略および公衆対応イニシアティブを策定した。
- ・目的・目標を設定した。目標は地域における同社および同社の法人市民としての役

割に対する市民の評価を改善することであった。

- ・ 目標を達成するため、CAER の運営化を図る科学ベースの市民諮問プロセスを設計した。
- ・ 市民への調査を実施し報告を行った。
- ・ 市民は Uniroyal 社に対し、市民と直接コミュニケーションを取ることで「自分たちの話を伝える」よう勧告した。
- ・ Uniroyal 社は改善活動を実施し、それに対する市民の評価を調査した。

(3) 各主体の行動

展開	事業者	Decision Partner	専門チーム	市民
CCPA への参加	CCPA への参加			
CCPA 検証	CCPA 検証得られず			
プロジェクトの実施		<ul style="list-style-type: none"> ・ 目的・目標の設定 ・ 市民諮問プロセスの設計 		
市民調査		市民への調査		▶ 市民
結果報告	事業者 ←	<ul style="list-style-type: none"> ・ 結果報告 ・ 勧告 		
改善	改善活動の実施			
改善活動の評価	事業者 ←	改善活動の評価調査		▶ 評価



(4) 改善活動の勧告

同社がとるべき活動は次の通りであった。

市民に対してオープンで、アクセス可能な状態とすること。環境パフォーマンスと地域公衆対応活動が改善されていることを、有形の証拠で積極的に立証すること。

市民対話プロセスを定めること。

会社の強みを構築すること。Uniroyal 社は以下を戦略に組み込んだ。

1. 市民が見学会やその他の企画を通じてプラント・サイトおよび環境活動について市民自ら評価できるようにする。
2. 高く評価されている既存の学校プログラムを構築するよう引き続き努め、これらの活動の宣伝に取り組む。
3. 地域社会のイベントで、またサイトの最悪ケース・シナリオに関するコミュニケーションを通じて、会社の安全および緊急時準備の実際的狀況を立証する。

(5) 結果

調査を受けて、Uniroyal は、地元日刊紙の全面広告を通じて、調査で確認された優先課題に合致する、すなわち、同社と市民のコミュニケーションと公衆対応を改善すること、同社の環境パフォーマンスの改善に引き続き努めることを公約として掲げた。以後、市民への定期ニュースレターの作成からプラント見学会、市民対話プレゼンテーションおよび非公式の市民諮問パネルのセッションなど、新しい地域公衆対応イニシアティブが実施され、環境報告書が作成された。

改善活動への評価が行われた。

2年間のプロジェクトの結果、94%の市民が Uniroyal 社のコミュニケーションが改善したと回答し、環境パフォーマンス改善の努力への評価も8割近くと高かった。Uniroyal 社との情報のアクセスが良くなったとする回答が63%であった。

3.3 米国スーパーファンド法とリスクコミュニケーション

3.3.1 スーパーファンド法概要

スーパーファンド法は、米国包括的環境対処・補償・責任法（Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980; CERCLA）と、「スーパーファンド修正および再授權法（Superfund Amendments and Reauthorization; SARA）」とをあわせた通称である。

同法の制定の契機となったのは、1978年にニューヨーク州でおこったラブカナル事件という、住宅等の開発が行われた化学物質廃棄跡地で住民の健康影響が起り、緊急避難宣言発動にまで発展した土壤汚染事件である。この事件をきっかけに、有害物質により汚染された土壤を浄化して、人の健康と環境を保護することを目的として、「スーパーファンド法」が1980年に制定されたのである。同法では、過去に廃棄された化学廃棄物等によって環境汚染を引き起こす恐れのある土壤の浄化費用にあてるために、スーパーファンドと呼ばれる16億ドルの基金を設立し、1986年にSARAを5年の時限立法として制定し、基金の額を85億ドルに増加させている。

スーパーファンド法では、土壤・地下水汚染に関する汚染者責任を厳格に問うものとし、汚染者負担の原則に基づいて、スーパーファンド法（第107条(a)）で規定される潜在的責任当事者（Potentially Responsible Parties；PRP）は汚染サイトの浄化費用を負担しなければならない。EPAがPRPを特定できない場合、または、PRPに浄化費用を負担する賠償能力がない場合に、この基金を用いて、汚染サイトの浄化作業や改善措置を進めることになっている。

(1) スーパーファンドサイトの浄化プロセス

スーパーファンド法では、以下のプロセスにしたがってサイトの浄化を行う。

全国浄化優先順位表（National Priority List；NPL）に記載されたサイトについて、改善措置調査および実行可能性調査（Remedial Investigation and Feasible Study；RI / FS）を実施して、当該サイトの危険度等に関するデータの収集や環境リスクの特徴を調査し、いくつかの改善措置案を作成・評価する。

RI / FS を完了すると、改善措置の各選択肢に対する一般市民の意見を聞いた後、EPA

はこれらの選択肢の中から、一つを選び、この決定を決定記録と呼ばれる文書に記述する。この決定記録には、達成しなければならない実施基準および浄化レベルが記載される。

次に、EPA は改善措置実施計画 (Remedial Designs ; RD) を立案し、RD の完成後、RA (Remedial Action ; RA) が開始される。RA により実施基準または浄化レベルが達成された後は、「実施および維持 (Operation and Maintenance ; “O&M”）」と呼ばれる段階に移行し、浄化状況のチェックが行われることになる。

(2) スーパーファンド法の問題点

1980 年に同法制定後、1991 年度までにスーパーファンドプログラムとして、約 91 億ドル、年平均で EPA の年間予算の 1/4 にあたる 15 億ドルが支出されている。しかし、1989 年までの 9 年間に NPL に記載されたサイト数は 1563 であるにも関わらず、NPL から削除されたサイト数は 28 と僅かである。

サイトの浄化作業が終了するには、長い年月を必要とし、サイトの浄化方法選択、浄化計画策定段階に時間を要している。サイトの調査 (RI/FS) に要する時間は 4 年以上かかるといわれ、浄化計画策定 (RD) についても 3 年近くを要している。これらが終了し、実際の浄化作業にはいっても浄化が終了するまでに 3 年近くかかる。期間が長期化するに伴い、改善措置の平均費用も高騰している。多額の費用が投入されるにも関わらず、浄化が進まない原因は、プログラムの費用のうち実際に浄化にまわる費用が少なく、浄化手続きが煩雑で、一サイトあたりの浄化費用自体が高額であることが考えられている。

浄化手続きが煩雑な理由としては、サイトを「どれくらいまで浄化すればよいのか (how clean is clean)」という明確な基準がないことがあげられる。また、前述のように、スーパーファンド法は、緊急避難宣言発動にまで至ったラプカナル事件を契機に制定されたため、住民はすべてのサイトについて完全に安全なレベルまでの浄化を望む傾向にあり、どのサイトについても「永久に安全な」レベルまでの浄化が求められている。

3.3.2 市民参加の取り組み

このような流れの中で、EPA は、1993 年 6 月に市民参加を高める目標を他の 3 つの目標とともに掲げている。従来のスーパーファンド法では、住民の参加できる場面はそれほど多くなく、住民の合意に基づく浄化という視点は入れられていなかった。また、住民からの情報提供が浄化手続きに取り入れられることもほとんどなかった。しかし、汚染サイトの影響を一番直接的に受けるのは地域住民であり、これらの住民の意見が反映されない浄化プロセスは問題があるという批判があり、当該サイトや周辺地域の情報をもっとも良く知っている地域住民の情報を活用しないのは損失であるとの指摘があった。また、「自分の裏庭には迷惑施設は建ててほしくない」という NIMBY (Not in My Back Yard) の考え方が米国内で蔓延した結果、論議を呼ぶような施設は、住民が政治的な反対運動に訴える可能性の最も低い地域、即ち貧困層やマイノリティの居住地区に集中しているのではないかという問題が提起された。

「環境面での公正 (Environmental Justice)」は米国で現在の大きな社会的動きとなっているが、スーパーファンドサイトにおける市民参加についてもこの点が考慮されている。

環境面での公正とは、すべての人種および所得者は公正に扱われ、地域においては平等に環境の危険性から保護されることを求める考え方で、1980 年代後半からの潮流となっている。Environmental Justice Program が策定されており、環境問題における総合的かつ基本的な市民参加の枠組みとなっている。

(1) リスクコミュニケーション

したがって、スーパーファンドサイトにおける市民参加においてリスクコミュニケーションはきわめて重要な要素となる。

リスクコミュニケーションでは、利害当事者達の理解を深め、スーパーファンドプロセスへの参加を促すことが重要になる。スーパーファンドプロセスでは、サイトの浄化を行わない場合のリスク、暴露と浄化のレベル、浄化活動を行った場合のリスクを判定する際の疑問に答えるためにリスクアセスメントが利用されている。一般市民は、改善措置実施計画の策定に関して、意思決定プロセスに参加し、暴露レベルの確定に関与した場合ほど、当局の決定を受け入れやすい傾向にある。

市民参加を促し、リスクコミュニケーションを図るために、連邦政府は、各州に市民

情報アクセス局 (Citizen Information and Access Office ; CIAO) を設置した。同局は、住民に、近隣に NPL サイトが存在するか否か、もし存在する場合には汚染状況や現在のスーパーファンドプログラムの進捗状況等の情報を提供している。また、近隣のスーパーファンドサイトに関する、技術的、衛生的に支援し得る専門家の名簿を作成し、住民に提供している。

さらに、スーパーファンドサイトへの諮問機関として、様々な人種、階層から構成される地域住民による作業部会 (Community Working Group) が設置される。これらの作業部会は、地域の意向を表明するものとし、浄化プロセスに参加し、その意向は浄化措置の策定・選択プロセスに反映される。特に汚染サイトの将来の利用目的を判断する際、重要な役割を有している。

1988 年には、技術支援助成金 (Technical Assistance Grants ; TAG) による技術援助が拡大された。TAG は、スーパーファンドサイトの影響を受ける地域に技術的情報を提供するための支援制度であり、地域グループが技術的専門家を雇うための資金として活用することができる。

(2) 市民諮問グループ (Community Advisory Group ; CAG)

上記のように、EPA はスーパーファンド浄化プロセスへの市民の参加を公約し、TAG を設けている。市民諮問グループ (Community Advisory Group ; CAG) の設置は、スーパーファンドプロセスへの市民参加を強化するために設計されたもう一つの仕組みである。これは、「環境面での公正」の観点から、地域社会メンバーの中でも、特に低所得者層とマイノリティをスーパーファンドサイトの意思決定プロセスへの参加を容易にする有効な仕組みになっている。

CAG は、スーパーファンドサイトもしくは他の環境問題の影響を受ける人々によって作られる委員会である。CAG は、公開フォーラムを開催し、地域社会のニーズや懸念を提示し、連邦政府や州政府 / 部族・地方自治体と論議する。EPA は CAG を通じて、地域社会と情報交換し、メンバー内の討論を促進することができる。CAG で討論された内容は、地域社会の他のメンバーに伝達されることで、CAG は浄化プロセスの全体を通じて EPA と地域社会の双方にとって貴重なツールとなる。

CAG の設置にあたって、コーディネーターが CAG の目的と入会資格、CAG への参加機会について地域社会に情報を提供し、地域住民への啓発を目的とした CAG インフォメー

ション会議を開催する。この会議の開催は、新聞やラジオ、ケーブルテレビ等によって市民に広く知らされ、このインフォメーション会議開催の6ヶ月以内にCAGが運営されるように、CAGのメンバーや議題が選定される。

CAGのメンバー

CAGの構成員の選定は、いくつかのモデルによって、公正かつ開かれた方法で行われる。CAGの構成員は、基本的にサイト近辺の地域社会の構成、人種、民族、および経済的な多様性および地域住民の利害の多様性を反映して決められる必要がある。例えば、浄化技術機械メーカーや係争中のサイト訴訟に関与している弁護士、全国組織の非地元代表などの、明白にサイトで利害対立のある者はメンバーに選ばれるべきではない。

CAG構成員は、スーパーファンドプロセスとサイトにおける浄化問題を理解することが重要であるため、EPA等が準備する公式訓練セッションや状況説明資料やデータ、地図、およびサイトを実際に見学する機会等が与えられる。

CAGの運営

CAGの運営にあたって、議長が選定され、適切な任期が定められる。また、CAGの扱う具体的な目的、扱う問題の範囲、および目標を任務声明書の中で述べる。

CAGの会議は定期的に行われることとされ、市民に公開されることが基本になっており、市民参加を促すために、新聞広告やピラなどを通して会議の開催が市民に広く告示される。

CAG会議の内容は、各サイトにおけるCAGが設定した目的によって異なるが、サイトで行われていた事業の検証やスーパーファンドプロジェクトの技術スタッフとCAG構成員との議論、参加した市民との対話と質疑応答が行われる。そして、CAGの「行動項目」(Action Item)を取りまとめ、次回の議論の会議事項が決められる。

また、CAGはある問題に焦点をあてた会議を開催することもできる。CAGが重要と考える問題について、情報提供を求め、討論することで情報を集約するのである。EPAは、スーパーファンドサイト浄化と意思決定プロセスに関わる問題についてのセッションへ支援することができる。

CAGは、これらの会議について議事録を作成し、会議開催から1ヶ月以内に、情

報保管室で自由に閲覧できるようにし、郵送等により入手可能なものとしなければならない。

CAG メンバーの役割と責任

EPA は CAG を通じて、対応措置の全段階においてすべての関係当事者と直接、定期的に有意義な協議を行うことを目指している。市民も EPA（および関与のレベルに応じて州政府/部族/地方自治体）と、直接意思疎通を行えるつながりを得ることから、意見を表明する多くの機会を得ることになる。

また、CAG は、スーパーファンドサイトにおいて、代表的な公開フォーラムとして浄化問題に関する見解を公表し、浄化決定において重要な役割を演じることができ、特に浄化プロセスにおける主要事項に取り組む際に、優先的に取り組むべき選択肢を表明することができ、EPA は CAG が表明する見解を聞くだけでなく、意思決定の際に、CAG メンバーの見解を検討することによって、リスクコミュニケーションを進める。

なお、CAG メンバーは、ボランティア、無報酬によるものとされ、任期は主として2年間となっている。CAG メンバーは、地域社会との情報交流のために、市民が容易にアクセスすることができる直接的で信頼できるパイプ役を果たすことが求められている。また、CAG メンバーである間は、個人的見解だけではなく、地域の代表としての見解を示すことが求められている。サイトにおける浄化意思決定プロセスの主要な局面では、どのような選択肢に優先的に取り組むべきであるか見解を示さなければならない。

EPA の役割と責任

これに伴って EPA は、CAG 設置の機会について情報を提供する。また、CAG が運用されると、CAG の公開会議に出席してスーパーファンドサイトの浄化に関する情報と技術的知識を会議の場で提供する。また、スーパーファンド法の措置に関する問題の世話人を務め、CAG メンバーの大半の意見が得られたときは、重要な意思決定の際に考慮しなければならない。また、必要に応じて CAG メンバーがリスクやスーパーファンドサイトについて研修を受けることができるように支援する。また、行政面およびロジスティック面の支援と会議施設の提供等を行う。

州 / 部族の役割

州 / 部族は、すべての CAG 会議に出席し、何らかのリスク情報またはサイト情報に関して、情報の照会先を努めなければならない。また、資源銀行の役割を果たすものとし、CAG 構成員への研修の機会を支援しなければならない。

CAG は、関係する州・部族・自治体と協力関係を持ち、討論し、また、スーパーファンドプロセスの早期の段階で、地域社会を関与させることが重要である。また、会議を公開するなどしてより開かれたコミュニケーション経路を維持し、情報の共有化を図り、お互いに率直に交流を図ることが重要であるといえる。