

第3章 自治体におけるリスクコミュニケーションの促進

3.1 環境リスク管理者としてのリスクコミュニケーション

自治体は地域における環境リスク管理者として、日ごろから地域の関係者とコミュニケーションを図ることが重要である。コミュニケーションの形態としては、①普及啓発型、②問い合わせなどへの対応型、③促進型があり(2.1参照)、いずれも双方向コミュニケーションを目指して実施することが求められる。

リスクコミュニケーションの実施に際しては、実施の前や後で心構えなどをチェックする「リスクコミュニケーションチェックシート」などの支援ツールの活用が有効である。

PRTR制度については、データを積極的に活用し、有害性データなどの補足的情報と併せて市民などに提供するとともに、自治体はこれらの情報を分析し、地域の環境リスクの把握の手がかりを得ることができる。

また、事故時等においても自治体が関与してコミュニケーションを図る必要がある。

3.1.1 地域の関係者への普及啓発

(1) 市民への普及啓発

市民や事業者などの環境リスクの受け止め方は様々です。この違いは、それぞれの立場や信条にも関係しますが、化学物質そのものの知識やリスクの概念、また健康影響などを低減するための方策など、情報が十分でないことや理解しにくいことに起因していることもあると考えられます。そこで、客観的な事実や自治体の取組などを分かりやすい表現を用いて市民や事業者などに提供することが重要となります。

また、市民や事業者などが自主的にリスク低減などの具体的行動がとれるよう、事例を紹介する事も非常に有効です。

① 整備・提供する情報

地域におけるリスクコミュニケーションの円滑な推進には、地域の関係者が最低限の共通の知識を身に付けることが欠かせません。そのため以下のような情報の提供を積極的に行いましょう。また、現在及び今後の化学物質に係る施策を説明することも重要です。

- ・身の回りの化学物質について
- ・化学物質による環境リスクについて
- ・環境リスク管理とリスクコミュニケーション など

② 提供する方法の種類

冊子、パンフレット、ポスター、インターネット、説明会、学習会の開催、マスメディアを通じた情報発信など。

③情報の作成方法

提供する情報の内容や、その対象者、情報媒体などによって、その作成方法は様々ですが、国などが作成した資料等を活用することも有効です。

以下に、いくつかの冊子などの作成事例を紹介します。

手引きの例：神奈川県

- ・パンフレット「『環境ホルモン』と『ダイオキシン類』についてもっと知っていただくために」
(全 20 頁):平成 14 年作成。対象:一般市民

<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/05/0515/kagaku/prtr/shiryuu/hormone.pdf>

- ・パンフレット「化学物質についてもっと知っていただくために」(全 16 頁):平成 14 年にコープかながわと共同で作成した。対象:一般市民

配布方法: インターネットによるダウンロード(一部除く)及び希望者への無償配布
(送料は希望者負担)

<http://www.k-erc.pref.kanagawa.jp/chem/chemqanda/contents.htm>

コミュニケーション手法の検討事例：愛知県

検討の目的：化学物質排出把握管理促進法施行にともなって、事業者と県民とのコミュニケーションが円滑、適正に進められるために必要な事項について、情報提供と啓発することを目的として検討会を設置し「化学物質に関するコミュニケーションのあり方について」を平成13年12月にまとめた。(全50頁)

報告書の項目：1 趣旨（PRTR制度の背景、本県における化学物質に関するコミュニケーションの必要性）

- 2 化学物質に関するコミュニケーションの意義、課題等
- 3 事業者における化学物質に関するコミュニケーションの進め方
- 4 化学物質の排出量・移動量にかかる集計及び公表方法
- 5 中小企業者に対する適切な支援措置
- 6 まとめ

(参考資料)

リスクアセスメントの概要

化学物質に関するコミュニケーションの基本ルール

化学物質に関するコミュニケーションにおける誤解

化学物質排出量・移動量の集計様式例

平成13年度県政モニターアンケート報告書

中小企業支援の状況など

対象：PRTR制度対象事業者

配布方法：インターネットによるダウンロード及び希望者への無償配布（送料は希望者負担）

http://kankyojoho.pref.aichi.jp/Kagaku/13_arikata.pdf

(2)事業者への普及啓発など

事業者やその従業者も一市民であるということを鑑みれば、市民などに対して行うものと同様な普及啓発を行うことによって、化学物質に関する問題意識や、環境リスク管理に対する理解が深まり、従業者がその生産工程で取り扱う化学物質の管理について、その方法の改善などが期待されます。

その他、事業者はその事業活動において、法令等の遵守や自主的取組が求められており、以下のような情報の整備・提供も重要となります。

①化学物質に係る法令等の周知・啓発

排出規制関連法令

化学物質排出把握管理促進法

化学物質の製造・使用関係法令

廃棄物・リサイクル関係法令

各自治体に係る条例・指針・要綱など

関連する法令等は多く、最新の情報を適宜事業者に周知するとともに、事業者が必要とする場合に容易に入手できるよう整備する必要があります。

また、特に化学物質排出把握管理促進法においては、第4条に「指定化学物質等取扱事業者は、(略)指定化学物質等の製造、使用その他の取扱い等に係る管理を行うとともに、その管理の状況に関する国民の理解を深めるよう努めなければならない」と規定されているように、自主的な管理の促進だけでなく、市民などとのコミュニケーションが求められている点を周知する必要があります。

②自主的取組を推進する手法など

□化学物質の管理

事業者の化学物質の自主管理を促進するため、化学物質に関する知識を深めてもらうとともにリスク削減の際に参考となる技術的な情報や経済的な支援についての以下のような情報を提供できるよう整理しましょう。

化学物質情報（物性、有害性、代替可能な化学物質など）

業種ごと、地域ごとの環境リスク低減（環境リスク管理の改善）事例

経済的支援（融資制度）の紹介

□自主的な取組の表彰と公表

事業者の自主的な環境リスク管理を推進する方法として、環境リスク管理の優良事業所やリスクコミュニケーションの優良事業所などの表彰や公表などにより事業者の自主管理を促すという方法もあります。また、表彰事業所などの評価は、関係者が関与して行うことによって、地域にとってどのような環境リスク管理が望まれるのかなど、具体的な議論が進展する可能性があります。

3. 1. 2 関係者からの問い合わせなどへの対応

最近の事業者による自主的な情報公開の増加や、P R T Rデータの集計結果の公表や個別データの開示請求により、市民などはこれまで見ることはできなかった情報を手軽に入手できるようになります。化学物質に関する様々な情報に触れる機会が増える市民などからは、情報の解釈や詳細な説明、化学物質による健康影響などについて、自治体の窓口には、これまで以上に多くの問い合わせが寄せられることが予想されます。また、自治体の取組取り組み姿勢についての意見や質問なども寄せられるでしょう。

自治体は市民や事業者などからの信頼を得るために、これらの問い合わせなどに適切に応える必要があります。また、これらの問い合わせなどは市民や事業者などの化学物質に係る不安やニーズを把握する上で重要な情報源となります。自治体に寄せられる問い合わせなどは、「リスクコミュニケーションへの第一歩」という認識を持ち、双方向のコミュニケーションを促していくことが求められます。

(1) 窓口の開設と留意事項

問い合わせたい疑問や意見のある市民や事業者などにとって、それらの問い合わせなどを受け付けてくれる窓口が明確になっていることは非常に重要です。これと同時に「窓口が問い合わせなどに的確に応えてくれる」もしくは、「情報の入手先を提供してくれる」という市民や事業者などの信頼感を得ることも重要です。

窓口における対応の基本的な留意事項は、市民や事業者などの気持ちを受け止め、寄せられる問い合わせに対して、いわゆる「たらいまわし」の状態を回避することです。また、問い合わせなどに対する回答が不明の場合は、明瞭かつ正直にその旨を伝える必要がありますが、ただ「(不確実なので) 分かりません。」として、せつかくの市民や事業者などとのコミュニケーションを打ち切ってしまうのではなく、「現状、〇〇までは分かっています。」と肯定的に答え、情報源の信頼性と情報内容の限界や不確実性の程度についてできるだけ丁寧に説明することが大切です。このような市民などとのコミュニケーションを通じ、未解明な部分への理解を求めると同時に、今何ができるかを一緒に考えていくことが重要です。

また、問い合わせの内容についての情報を入手していない場合には、「今後できるだけ調べて対処する」旨を伝え、これを実行することが必要でしょう。

コラム ● 市民などからの問い合わせへの不適切な対応 ●

- 相手の不安に誠実に応えない。
- 不明確な根拠で安全だとか心配ないと断定する。
- 相手が理解できない専門的な説明をする。
- 質問の趣旨に答えない。
- 相手の意見を受け止めずに自分達の考えを繰り返す。
- 他の人や法律を盾に責任逃れの言い訳をする。
- 情報や前向きな提案を出さずに問題の先送りをする。
- 居直って相手を攻撃する。

出典：浦野(2001)

広範な問い合わせに適切に対応するため、市民や事業者などとの接点である自治体の窓口担当者は、基礎的なコミュニケーション能力を身に付ける必要があります。加えて問い合わせ内容をある程度把握するには幅広い知識も要求されます。しかし、化学物質に関する多様な問い合わせの全てに直接的に応えることが求められているわけではなく、関連情報を把握する部署や機関の情報をあらかじめ整理しておき、適切な情報源を紹介することも重要です。

さらに、問い合わせなどの内容を整理・分析することによって、地域で起こっている新たな問題を把握することができるかもしれません。市民や事業者などのニーズの的確な把握と対応は、市民や事業者などとの信頼関係を構築するための重要なステップなのです。

(2) 市民からの問い合わせ

市民からは、日常の生活で触れている化学物質の健康影響に対する不安や、近隣の事業所などに対する苦情、その他様々な問い合わせが自治体に寄せられます。

健康影響に対する不安や疑問に対応するには、市民などが関心を持っている情報の入手先を提供することや、市民の不安を解消するための具体的行動を促すようなアドバイスも有効となります。

また、問い合わせの中には漠然としたものも多く、こうした問い合わせに対応できるよう、普段から提供できる情報を整理しておくことも必要です。

【提供情報の分類例】

類型	例	整理事項
特定の事業者に関するもの	〇〇工場は有害な物質を扱っているので心配だ。	工場の各種情報（各種法令の届出状況、測定義務、取扱物質アンケート調査、過去の苦情）、PRTRデータの整理
特定の物質に関するもの	工業団地の近くに住んでいるが、ダイオキシン類が心配だ。	工場の各種情報、PRTRデータ、環境データ（モニタリングデータ）の整理、有害性データ
特定の環境質に関するもの	大気や土壌の汚染が心配だが、ここは大丈夫か？	施策の実施状況、環境データ等
健康影響に関するもの	ここに住んで1年になるが、子供の健康が心配だ。	環境データ、生物調査データ等（生物指標データ）

ここからは、市民から事業者に向けられる化学物質関連の苦情への対処方法を中心に、これまでの対応の問題点を検討し、これから求められる双方向のコミュニケーションに向けたいくつかの手がかりを紹介します。

① 苦情対応の現状

これまでの地方自治体における苦情対応は一般的に以下のように行われていたと考えられます。

イ 市民から苦情が寄せられる

市民などは、近隣の事業者に対して直接苦情を言いにくい面があるため、行政に苦情を寄せる場合が多い。

ロ 事業者への事実確認及び法令への照らし合わせ

法令違反のおそれがある場合は、詳細な調査の後事業所への指導、命令となるが、法令に準拠し

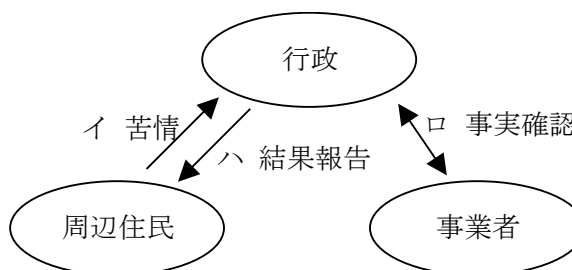


図 3-1 自治体における苦情対応の現状

ている場合は苦情がでないような対策を指導する。

ハ 市民への結果（経過）報告

行政が事業者に対して行った指導内容や事業者の対応を市民に連絡。

②問題点

行政は市民や事業者との間に立って情報をコントロールし、市民や事業者なども直接的な対話を避けてきた傾向があると考えられます。このままでは、市民や事業者などお互いの認識に対する理解が深まらず、コミュニケーションが促進されないまま、結果として、自主的な環境リスク管理が適切に進展しない可能性があります。

③改善手法

法令を遵守している場合でも、自治体に寄せられた苦情に対し、行政と当該事業者のみで協議し対応策を検討するのではなく、市民や事業者などの間で直接的な対話の場を設置し、それぞれの意見を出し合うことが理想的なコミュニケーションの進め方です。

今後、事実確認の結果、法令違反が認められる場合等これまで同様の流れを経るものもあると考えられますが、そのほかの多くの場合には、リスクコミュニケーションを促進させる目的で、以下のような流れを視野に入れて対応することが望まれます。

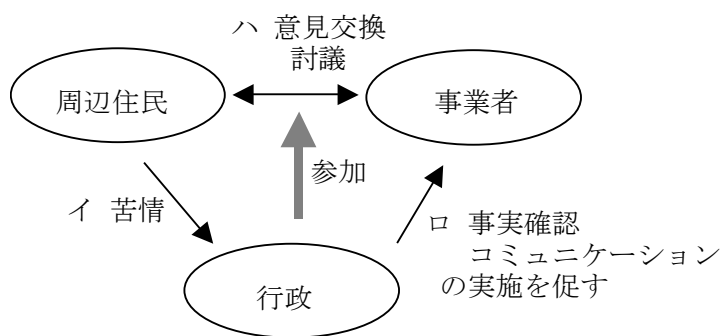


図 3-2 これからの自治体における苦情対応

イ 市民から苦情が寄せられる

【苦情の適正な把握】

苦情を聞く際には、ポイントを明らかにする等、真摯に受け止めているという姿勢が大切です。しかし、感情的になっている市民などからの苦情の本質的な内容の聴取は困難な場合があるため、日ごろの業務を通じて、市民の抱えている問題点などを明らかにできるような対応の仕方を整理しておくことが役に立ちます。

【苦情に対する自治体の対応の確認】

市民が行政にして欲しいことと、実際の行政の対応に差異が生じることがあります。行政の具体的な対応やその理由について説明し、市民が抱えている過剰な期待とのギャップを埋めておくことが、その後の信頼関係の構築に有効です。

ロ 事業者への事実確認、説明会の開催などコミュニケーションの促進

【事実関係の伝達】

法令を遵守している場合でも、住民から苦情が表明された事実、また行政側でもその内容を確認した事実をできるだけ文書で伝え、事業者の化学物質の管理に対する認識を高めることが重要です。

【リスクコミュニケーションの促進】

地域の住民が当該事業所に係る苦情を行政に寄せるということは、住民が当該事業所の操業への懸念や不信感を抱いていることの表れであり、これを事業者に認識してもらう必要があります。地域での事業の持続的な発展には地域の関係者との良好な関係構築は不可欠であり、そのためには対話が重要であるという考え方を提示し、理解を求めることが重要です。更に、理解が得られた後、自主的な情報公開の促進、説明会の開催や工場見学の受け入れなど、リスクコミュニケーションを促進するよう働きかけることが重要です。

ハ 市民や事業者による対話の場に参加

【リスクコミュニケーションにおける自治体の役割】

実際のコミュニケーションの場面においても、自治体には多くの役割が期待されています。詳細は次の「3. 1. 3」に記載しています。

住民からの要請への主体的な対応事例：四日市市

1995年、阪神淡路大震災の後、南部工業地域の自治会から四日市市に対して、公害や災害への対応について企業と対話を行う場を持つ要請があり、これをきっかけとして同年7月に「南部工業地域環境安全協議会」が結成された。協議会は、自治会役員9名、企業14名(各社1名)、学識経験者1名、行政8名(各部署1名)の計32名で構成される。工場の操業内容や臭気の発生のおそれがある点検・整備のスケジュールなどが説明されるとともに、住民が不安に感じていることが話し合われ、相互の理解を深める場となっている。また、天災や工場火災などの緊急時対応について、連絡体制が整備され避難等について話し合いが行われている。

(3)事業者からの問い合わせなどへの対応

事業者からも様々な相談や問い合わせがあります。これまでは、法規制による特定の化学物質の使用規制や排出規制などが中心でしたが、最近の事業者からの問い合わせ内容は多岐に渡り、化学物質の使用の是非や排出抑制方法等の他、ISO取得に向けた自主的な環境行動計画等、自主的な化学物質の適正管理を進める際の情報支援を求められることもあります。そのため、事業者からの問い合わせなどにも適切に対応できるよう準備しておく必要があります。

また、これまで同様の日常のコミュニケーションを通じて、

- ・自主的な情報公開
- ・説明会や見学会の開催
- ・窓口の設定

などを促すことにより市民との良好な関係構築が促進されるよう、双方向のコミュニケーションに向けたアドバイスを心掛けましょう。

3. 1. 3 関係者間の対話の推進

これまでも市民や事業者などが地域の化学物質の問題に対して直接話し合う場が設定されてきました。しかし、利害関係の対立、専門的知識の多寡、リスクの受け止め方の違いなどにより不安感や不信感が先立ち、十分な話し合いができないまま終わったものも少なくないと思われます。

そこで自治体は、地域の環境リスクを管理するという立場から、これら市民や事業者などの対話の場に積極的に参加し、場の信頼性を向上させるとともに、中立的立場で情報を提供したり、司会進行などを行うなどにより対話の推進を図ることが重要です。

また、自治体は地域の環境の保全についてこれを推進する役割を担っており、同時に地域の環境に係る様々な情報を知り得る立場にいます。この役割や立場を十分に理解し、主体的に対話の場を設けるとともに、リスクの客観的な評価や自治体の取組方針などを地域の関係者に説明し、それに対する反応を受け止め、さらに、地域の関係者への具体的な行動の提案など、積極的に意見を述べることも期待されています。

コラム ● リスクコミュニケーションにおける7つの基本原則 ●

- ①市民団体・地域住民等を正当なパートナーとして受け入れ、連携すること
- ②コミュニケーション方法を注意深く立案し、そのプロセスを評価すること
- ③人々の声に耳を傾けること
- ④正直、率直、オープンになること
- ⑤他の信頼できる人々や機関と協調、協働すること
- ⑥マスメディアの要望を理解して応えること
- ⑦相手の気持ちを受け止め、明瞭に話すこと

出典：米国環境保護庁(1988)

(1)対話の推進において求められる自治体の役割

リスクコミュニケーションを適切に進めるにはいくつかの役割が必要になります。例えば、コミュニケーションの場を設定し参加者を調整する、情報を提供する他、コミュニケーションの場で議論を整理する、情報を解説する役割などがあります。

この中で、自治体は適宜、その役割を果たすことが求められますが、それらは大きく分けると以下の3つに分類されます。

①情報提供役

- ・ 地域の環境情報、リスクに関する情報など、正確な情報の共有を促す役割
 - 有害性データ
 - 暴露データ
 - リスクに関する情報
 - P R T R データ
 - そのほかの環境データ（環境的に脆弱な地区情報など）
 - 他地域との比較
- ・ 中立的立場で情報を分かりやすく解説する役割（インタープリター）

②地域環境政策の推進役

- ・ 自治体自らがコミュニケーションの場を設定し、政策立案者としての積極的な意見や提案を行う役割

③司会進行役

- ・ 中立的立場から議論を整理し、コミュニケーションを円滑に進行させる役割（ファシリテーター）

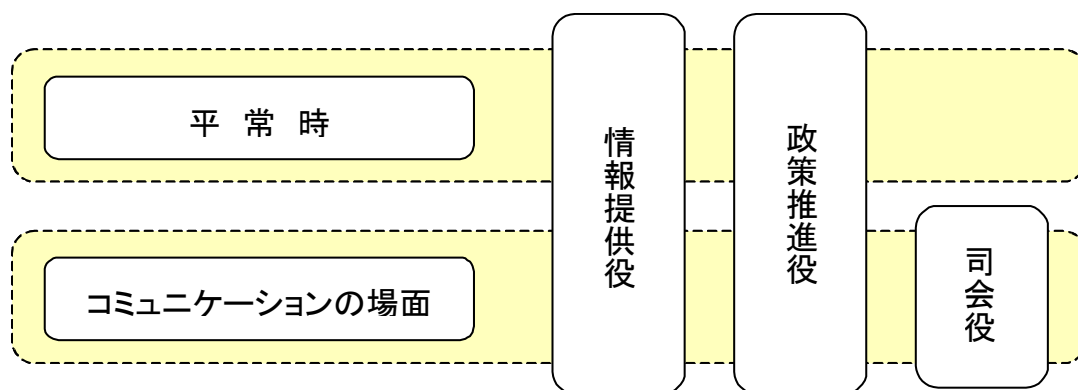


図 3-3 リスクコミュニケーションにおいて自治体が果たす役割

どの役割においても、それを効果的に果たすためには、市民や事業者との信頼関係が構築されているかどうかは重要な要素です。

実際のコミュニケーションの場では、自治体の担当者は対話の流れに応じて多様な役割を期待されます。このため、対話の推進に必要とされる人材の役割を明確にすることが重要です。

次頁以降にそれぞれの役割を担う際の留意事項を整理しました。

①情報提供役

自治体は、地域の環境モニタリングデータなど多くの環境データを収集、保有しています。また、自治体によっては有害性データとの重ね合わせなどにより、地域における環境リスクをある程度把握している場合があるのではないのでしょうか。市民や事業者などの間で行われるコミュニケーションに参加し、建設的なコミュニケーションを促進するために、自治体の持っている情報を適宜、提供することが求められます。

特に、市民や事業者などのコミュニケーションにおいて、具体的なデータが不足している、正確な情報が共有されていない等により、リスクコミュニケーションの円滑な促進が阻害されている場合には、所有する情報を積極的に提供することが重要です。

逆に、「正しい判断ができない市民に情報を公開すると無用の不安を招く恐れがあるため慎重にした」などの理由で情報を出し渋ると、「情報隠し」として市民の大きな不信を招き、その後のリスクコミュニケーションを非常に困難なものとし、効率的なリスク低減を妨げることにもつながってしまいます。

また、情報を提供するだけでなく、インタプリターとしての役割を求められることもあります。インタプリターとは、中立的な立場で情報を分かりやすく解説する人のことです。

提供する情報を作成する際には、その情報の意図を明確にして作成する必要があります。例えば知識の普及を図るものや、意思決定を支援するための客観的データ、自治体のリスク分析や具体的行動を促進するためのものもあります。特に市民などの「リスク」に対する理解の促進のためには、不安に感じているリスクの質や程度について、身近な例を挙げて説明することが効果的です。

しかし前述のような「リスクの制御可能性」などを考慮せずに比較する対象を選択すると、市民などの感情をより不安なものにし、リスクコミュニケーションの進展を阻害する可能性があるので注意が必要です。

コラム ● リスク比較における注意事項 ●

ランク	比較対照	例
受け入れられる	時期の違う同じ種類の比較	古い設備と新しい設備のリスクの比較
	基準との比較	環境基準や排出基準との比較
	異なるリスク評価結果の比較	異なる団体で評価されたリスクの範囲
受け入れられやすい	何もしない場合と何かした場合との比較	排ガス処理装置を設置した場合と設置しなかった場合のリスクの比較
	他の対策を行った場合との比較	代替りの化学物質を使った場合のリスクとの比較
	他の場所での同じリスクの事例との比較	他の場所にある既存設備のリスクとの比較
受け入れられにくい	平均リスクと最大リスクとの比較	平均的リスクと特定場所でのリスクの比較
	一つの汚染源と全ての原因による同質のリスクの比較	特定の発がんリスクと全ての原因による発がんリスクとの比較
かなり受け入れられにくい	リスクと費用の比較	対策費用とリスク低減効果との比較
	リスクと便益の比較	ある物質を使う利益とリスクの比較
	職業リスクとの比較	工場内従業員の発がん率と周辺住民の発がん率の比較
	同じ発生源からの他のリスクとの比較	ある工場の排ガスによるリスクと廃棄物によるリスクとの比較
	同じ病気を起こす他の原因のリスクとの比較	排ガスによる発がんリスクとX線による発がんリスクとの比較
受け入れられない	全く関係ないリスクとの比較	食中毒や台風で死亡するリスクと排ガスによる発がんリスクとの比較

出典：V.T.Covello et al (1988)

②地域環境政策の推進役

近年、多くの自治体で政策決定の際に地域の関係者の意見などを積極的に取り入れようとする動きが活発化しています。

特に環境リスクという不確実性を有する問題に対処しなければならない化学物質に係る施策の推進においては、地域の関係者との協働が欠かせません。関係者の意見を収集し、もしくは関係者らとのコミュニケーションを通じて地域における環境リスクの現状やその認識を把握し、一緒になって管理のあり方を検討するなどのリスク削減に向けた政策形成が重要になっています。

この場合、自治体は自らコミュニケーションの場を設置し、コミュニケーションを活発化させるために、地域における環境リスク管理者としての自治体の認識や自治体の考えるリスク削減施策などを積極的に示しながら議論を進めていくことが必要です。

コラム ● 会合を行う場合に留意するとよいこと ●

- ①情報、見解、提案等のメッセージを、内容や表現を十分に検討して準備する。
- ②相互理解や信頼を得るために重要な参加者の決定や会場の設営方法を十分に検討する。
- ③会合の場では、まず、参加者の問題に対する関係と立場および会合をもった主旨を十分に説明する。
- ④重要と思っていることが市民団体や地域住民等と異なっていることもあるので、問題の重要性を勝手に判断せず、対策の優先順位や協力のあり方等を話し合っ決めて姿勢を明確にする。
- ⑤できることは、その実現の時期と責任者を明らかにし、できないことや分からないことは理由を明確に説明し、改善に前向きな姿勢を明確にする。
- ⑥知識がなく、判断できないために、不安になって会合に参加し、基本的な質問や個人的な相談をする人もいることをよく理解して丁寧に対応する。
- ⑦強く自己を主張したり、行政を非難する人に対しても、冷静にその判断の根拠や理由の説明を穏やかに求める。検討に値する部分は謙虚に受け止め、必要に応じて、別の情報や関係者を紹介する。
- ⑧会合後に、会合の状況を謙虚に見直し、相互理解と信頼を深めるための問題点や今後の改善方法を検討して記録し、次の会合に役立てる。

出典：浦野(2001)

③司会進行役（ファシリテーター）

英語ではファシリテーターと言います。ファシリテーターの主要な役割は、市民や事業者などの間で行われるコミュニケーションに参加し、中立的立場から議論を整理することであり、その内容には関与しません。また、インタープリターとしての立場と異なることにも注意が必要です。

自治体の担当者は、市民や事業者などからの依頼を受けて司会進行役を行うのが一般的と考えられますが、市民や事業者などの議論が噛み合わずコミュニケーションが円滑に進まないケースでは、自治体の担当者が率先してファシリテーターを行うことも必要となります。

リスクコミュニケーションは、関係者間での対話などを通じて問題や行為に対する理解と信頼のレベルを上げることを目的としており、必ずしも関係者間の合意を図ることを目的としていません。ファシリテーターはこのことに留意し、建設的な話し合いが促進されるように発言の意図を明確にさせたり、発言を整理することが必要です。ファシリテーターには次のような役割が求められます。

－ファシリテーターの役割－

会議の進行に必要なルールを決める。

会議の目的を明確にする。

発言を必要に応じて、分かりやすくまとめ、確認する。

関係のない質問が出た場合、整理する。

質問内容と異なる回答が出た場合、訂正する。

会議の要点を整理し、課題などをまとめる。

会議の終了点をつかみ、次回の確認をする。

この役割を行う可能性のある自治体の担当者は、その役割を十分認識し、その技術を習得する必要があります。しかし、地域におけるリスクコミュニケーションの活発化などにより、自治体の担当者が十分に対応できなくなることも予想されます。また、地域には中立的で市民や事業者などから信頼のある人材も存在することがあります。このような外部の人材を積極的に登用するとともに、必要に応じて外部の人材を育成するなど、外部の人材をコミュニケーションの場に積極的に活用することも検討する必要があります。（「4. 2 対話の推進」参照）

リスクコミュニケーションに臨む前の司会進行役としての心構えなどについては、巻末に添付した「リスクコミュニケーションチェックシート集」を活用して下さい。

(2) リスクコミュニケーションチェックシートの活用

市民や事業者などの関係者がリスクコミュニケーションを行う際、コミュニケーションをより円滑に促進するために、会合に参加する関係者に心構えなどを確認してもらう「リスクコミュニケーションチェックシート」の活用を促すことも有効です。

自治体の担当者は、司会進行役として会合に参加する場合には、「司会用チェックシート」を、また、情報提供役として係る場合や、後述の事業主体として場の設定や事業の説明などを行う場合には、「主催者用チェックシート」が活用できます。

チェックシート集は全部で8頁。主催者用チェックシート、司会用チェックシート、参加者用チェックシートが用意されており、それぞれの立場で会合などの前と後に心構えのチェックや反省を行うためのものです。事前・事後ともチェックの所要時間は数分です。

チェックシート集は資料として、巻末に添付しています。是非活用して下さい。

3.1.4 PRTR制度

自治体は、「化学物質排出把握管理促進法」の趣旨をよく理解し、国から通知されるPRTRデータを地域の関係者が共有できるよう配慮し、リスクコミュニケーションを促進することが期待されます。

ここでは、PRTR制度の概要や制度に係るコミュニケーションについて、情報提供の方法を中心に紹介します。

コラム ● 化学物質排出把握管理促進法第17条(抜粋) ●

3(略)地方公共団体は、指定化学物質等取扱事業者が行う指定化学物質等の自主的な管理の改善を促進するため、技術的な助言その他の措置を講ずるよう努めるものとする。

4(略)地方公共団体は、教育活動、広報活動等を通じて指定化学物質等の性状及び管理並びに第一種指定化学物質の排出の状況に関する国民の理解を深めるよう努めるものとする。

5(略)地方公共団体は、前二項の責務を果たすために必要な人材を育成するよう努めるものとする。

(1)PRTR制度の普及啓発

PRTR制度とは、毎年、どんな化学物質が、どこから、どれだけ排出されているかを知るための仕組みです。

これまで市民などがほとんど目にする事のなかった化学物質の排出に関する情報を国が1年ごとにまとめて公表する制度です。日本だけでなく諸外国でも導入が進んでいます。

PRTR制度では、化学物質を取り扱う全国の事業者が1年間にどのような物質をどれだけ環境中へ排出したか、あるいは廃棄物として移動したかを都道府県を経て国に届け出ます。国はそれを集計し、毎年公表します。また、家庭や農地、自動車などから排出される届出対象外の化学物質の排出量も国が推計し、事業者からの届出とあわせて公表します。

平成14年4月から事業者による第一回目の届出が始まり、一定規模以上の事業者に対する排出量・移動量の届出義務などについてはある程度普及しているものと考えられます。しかしながら、環境リスク管理におけるPRTR制度の活用方法や、小規模事業者や市民などに対するPRTR制度そのものの普及については、今後も引き続き行っていく必要があります。

特に、事業者などのPRTR制度についての理解促進のためには、法律を分かりやすく説明したパンフレットの配布などが有効になると考えられます。

まんがによるPRTR制度啓発活動：広島県

広島県では、平成12年3月に「まんがで学ぶPRTR～新世紀企業 PRTR小劇場」を作成した。PRTR制度の対象範囲、体制整備、MSDSの活用、化学物質管理計画の策定、地域への情報公開について、まんがによってストーリー展開し、PRTR制度のねらいや手順を紹介する工夫がされている。

配布方法：保健所経由で事業者に配布

PRTRパイロット事業対象者に配布

※現在品切れ中



パンフレット「PRTRについて」(改訂版)

経済産業省・環境省

作成の目的：PRTR制度の仕組みを理解し滞りなく運用され、十分な効果が得られることを目的として作成。改定予定。(全24頁)

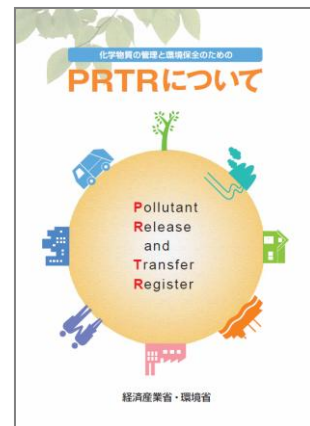
冊子の項目：PRTRとは

- PRTRの効果
- PRTR制度の概要
- PRTRの流れ
- PRTRデータのフロー
- PRTRの届出対象となる事業者
- 届出対象事業者の方へ
- PRTRでわかること
- 平成20年度PRTRデータ公表結果の概要

対象読者：事業者

配布方法：都道府県を通じて地域の事業者等に配布、インターネットからのダウンロード

http://www.env.go.jp/chemi/prtr/archive/law/prtr_panf/panph-pdf/PRTR_2010_panph.pdf



(2)PRTR制度に関する問い合わせへの対応

PRTR制度そのものについての質問や、PRTRデータの入手方法、PRTR制度の活用方法など多くの問い合わせが自治体に寄せられことが想定されます。

窓口などの担当者は、問い合わせに対応するために、PRTR制度の概要やその結果、関係者間で共有できるPRTRデータについて知っておく必要があります。

PRTR制度では、事業者から届け出られた対象化学物質の年間排出量・移動量の集計値と、家庭、農地、自動車などからの届出対象外の排出源からの年間排出量の推計値について、国からは次のようなデータが公表されます。

(1) 届け出られた排出量及び移動量の集計
①物質別・全国ベース
②物質別・都道府県別
③物質別・全国ベース・業種別
④物質別・都道府県別・業種別
⑤物質別・全国ベース・業種別・従業員数別
⑥物質別・都道府県別・業種別・従業員数別
(2) 届け出られた排出量以外の排出量の集計
・対象業種に属する事業を営む事業者からの排出量
・対象業種に属する事業を営まない事業者からの排出量
・家庭からの排出量
・移動体（自動車等）からの排出量
上記それぞれからの排出量について推計を行い、以下の項目ごとに集計
⑦物質別・全国ベース
⑧物質別・都道府県別
⑨物質別・全国ベース・移動体の区分別（自動車、船舶、航空機等）
⑩物質別・都道府県別・移動体の区分別（ " ）

都道府県では、国からのデータをもとに、地域別、市町村別、水系別の排出量など、地域のニーズに応じた集計・公表を行うことができます。

また、事業者から国に届け出られた事業所ごとの排出量・移動量のデータは公表されませんが、国へ開示請求をすれば誰でもそのデータを入手できます。

市民などから寄せられる公表データなどに関する問い合わせなどについても、地域ニーズを把握したり、問い合わせ事項をもとに事業者と市民のリスクコミュニケーションを促すようにすると良いでしょう。

その他、市民などから寄せられる一般的な問い合わせを想定し、巻末に Q&A を添付しました。

(3)PRTRデータのリスクコミュニケーションへの活用

①公表データの検討・作成

PRTRデータは、事業者からの届出や国の推計に基づいた化学物質の排出量とその排出先に関する情報です。国からの公表データは、前頁のように事業者から届出された排出量と移動量の集計値と国により推計される届出外排出量の集計値です。また、国から都道府県に通知されるのは、事業者から届出された事業所についての情報（事業者の名称、所在地、事業所において常時使用される従業員の数、業種等）と当該事業所に係る環境中への化学物質の排出量・移動量などの情報（化学物質名、環境中への排出量とその排出先、事業所の外へ廃棄物として移動する移動量とその移動先）です。

化学物質の環境中への排出状況を総合的に見るには届出排出量・移動量と届出外排出量を合わせて見る必要があります。一方、対策などを検討する際にはできるだけ排出源ごとなどに分けて見ることも必要でしょう。

市民などの関心に合わせて加工したり、地域における環境リスクの把握の手がかりを得るなど、PRTRデータを多様に活用し、リスクコミュニケーションを促進させましょう。

□市民の関心を考慮したデータ

平成12年度に行った環境省の環境モニター・アンケートの調査結果を見ると、公表されるPRTRデータの他に、どのような表現や内容があればよいか尋ねたところ、「環境中に排出された化学物質がどれくらい人や生態系に悪影響を与える状況にあるのかをPRTRの結果から示す」と答えた人が81.4%と最も多く、このほか「化学物質の毒性に関する情報や環境中の濃度測定結果などの関連する情報を併せて知ることができるようにする」、「『報告書』の結果の数値の意味や解釈の仕方について分かりやすく説明する」、「地図上に化学物質の排出量の程度をグラフや色分けなどで表し、一目でどこからどれだけ化学物質が排出されているかが分かるようにする」などが6割前後の人にあげられています。なお、「その他」を具体的に回答してもらったところ、「排出企業名の公表」「誰にでも分かりやすく情報を提供する」「危険を回避するために講じている方策を知らせる」などがあげられています。

また、神奈川県が平成13年度に行った化学物質県民セミナーアンケートの結果を見ると、地域別のPRTRデータの集計単位については市町村別、水系別が適当と考えられており、化学物質の排出の状況を理解するためには環境モニタリングデータや単位面積あたりの排出量データなどが必要と考えられています。また、補足情報として必要なものは、化学物質の有害性に関する情報や、日用品に含まれている化学物質の情報とされています。

PRTRデータの公表についての市民の要望

データの集計方法: 市町村別、水系別など

データの表現方法: 地図表示やグラフ表示など視覚的効果の活用

補足的な情報: 環境モニタリングデータ、有害性データ、データの解釈の仕方など

PRTR制度では、その結果の集計は354の対象物質ごとに行われます。このデータを用いて市町村別、水系別などに集計し、地図表示やグラフ表示など見やすい形で提供するといった市民に理解しやすい公表が望まれます。しかし、どの程度人の健康や生態系に影響を及ぼす状況にあるかという環境リスクについては、現状では分かりやすく表現する手段が確立されているとは言えません。

一方、NGOの中には、地域における環境リスクを独自に指標化し、市民などに分かりやすいデータの提供を予定している団体もあります。自治体の担当者はこのような独自指標を参考情報として収集するとともに、このような独自指標を目にした市民などからの問い合わせに対応できるよう準備を進めておくことも必要です。

「有害化学物質削減ネットワーク」、「エコケミストリー研究会」の活動事例

有害化学物質削減ネットワーク(略称:T-ウォッチ)は、PRTR情報及び関連情報を市民に分かり易く提供するとともに、市民の活動支援を行うことにより、化学物質による環境リスク削減を促進することを目的として設立される団体。

この団体は、有害化学物質による環境リスクの削減に向けた市民の自主的・自立(律)的な活動が可能となることを活動方針の一つと位置づけている。具体的には、エコケミストリー研究会で作成する独自のリスク指標であるリスクスコアをはじめとする入手可能な関連情報を市民の多様な関心に応えるよう加工提供したり、学習会などの開催を行うことを当面の活動目標としている。

(有害化学物質削減ネットワーク: <http://www.toxwatch.net/>)

エコケミストリー研究会で検討している「リスクスコア」とは、PRTRで集計される排出量や移動量を4つのカテゴリー(農薬、工業薬品等、下水道放流、廃棄物)に分類し、市区町村別に推計し、可住面積当たりの排出量などの密度を算出する。これに人に対する毒性および魚・ミジンコ・藻類などの水生生物に対する毒性の重み付けをして積算し、人と水生生物それぞれについての農薬の「使用リスクスコア」、工業薬品等の「排出リスクスコア」、全物質の「下水道リスクスコア」および「廃棄物発生リスクスコア」を算出するものである。これらの集計結果は、実に8万2千枚もの図表となるが、これをインターネット上から検索可能とする予定である。

(エコケミストリー研究会: <http://www.ecochemijp/>)

□地域特性を考慮したデータ

自治体は、P R T Rデータを様々な角度で分析することが求められます。P R T Rデータのみから環境リスクを直接的に把握することはできませんが、いろいろな指標を用いて相対的に比較するなどにより、また、化学物質の有害性データなどの追加的な情報を合わせて考えることにより、地域における環境リスクの把握の手がかりを得ることができます。地域に適した視点で、また、環境リスク対策を検討する上で必要になる情報を得られるようにP R T Rデータを加工してみてください。

例えば、一般的には以下のような加工方法が考えられます。ただし、P R T Rデータと調査年次や調査対象範囲が必ずしも一致しない情報もあるので留意する必要があります。

- ・単位あたりの排出量や移動量
面積あたり排出量等、人口当たり排出量等、工業出荷額あたりの排出量等
- ・分類ごとの排出量や移動量
市町村ごと、業種ごと、水系ごと、地区ごと
- ・他の地域との比較
全国データとの比較、周辺自治体・自然的社会的条件が同様な自治体との比較
- ・補足情報の併記
環境モニタリングデータ、有害性データ、気象データなど

これらの情報を総合的に提供することにより、市民や事業者などは、それぞれの立場でP R T Rデータを分析することが可能になります。

また、地域特性を把握しやすくするため、地図表示やグラフ表示などを活用したり、データを見る際の解説や注意点などを記述した上で提供することが望まれます。

環境省では、P R T Rデータの活用を支援するために、いくつかのツールを作成しています。1つは、法律に基づくP R T Rデータの公表をインターネット上で行う「P R T Rインフォメーション広場」です。このシステムを用い、集計結果をインターネット上で地図表示やグラフ表示したり、ダウンロードしたりすることができます。

また、自治体向けに開発している支援ツールとして、「P R T Rデータ活用環境リスク評価支援システム」があります。このシステムは、P R T Rの届出及び届出対象外データを用い、集計、グラフ化、地図化などの様々な表示方法を可能とするものです。また、モニタリングデータや毒性データなどの同時表示が可能であり、地域の環境リスクを検討する際に参考となる情報を提供するものです。

「PRTRデータ活用環境リスク評価支援システム」の集計事例

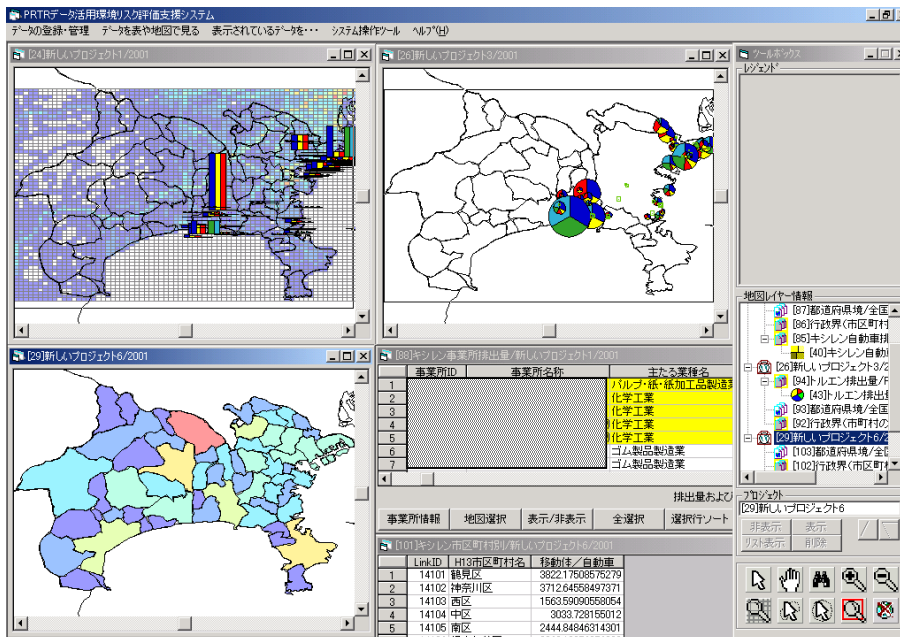
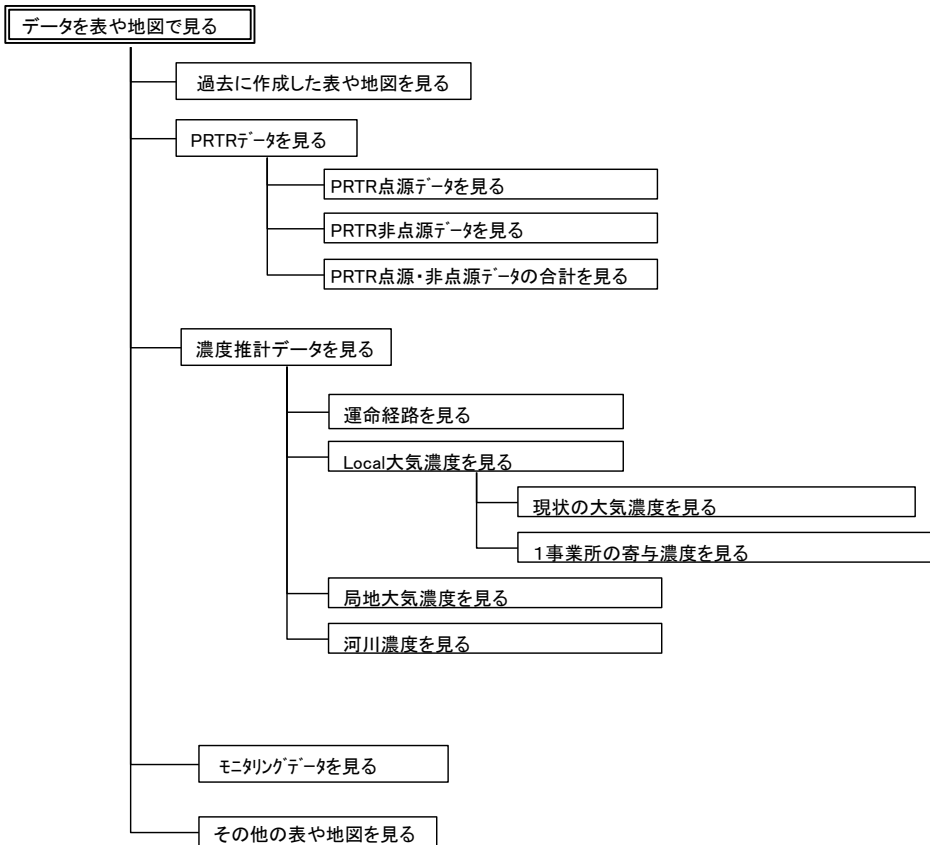


図 システムのメニュー構成と結果の表示例

②情報の提供

市民などにデータを提供する際には、その提供方法にも配慮する必要があります。

平成12年度に行った環境省の環境モニター・アンケートによると、化学物質情報をどのように入手したいかについては、「分かりやすくまとめられた冊子」と答えた人が63.7%と最も多く、このほか「インターネット」が17.2%、「会合やセミナーなどでの分かりやすい説明」が14.8%などとなっています（複数回答）。また、これを年齢別に見ると、「分かりやすくまとめられた冊子」と答えた人は60歳以上で多くなっており、20代、30代では「インターネット」と答えた人の割合が高くなっています。

□市民の情報の入手可能性に配慮した情報媒体

報告書、冊子、インターネット、自治体のたより、新聞・ラジオなどのマスメディア、説明会など

「PRTRデータを読み解くための市民ガイドブック」
化学物質による環境リスクを減らすために
～平成20年度集計結果から～ 環境省

作成の目的：一般市民のPRTRへの認知度が低いこと、一方で環境リスク管理における市民の果たす役割が重要なことにかんがみ、PRTRの概要からその活用方法までを平易に説明し、PRTRへの関心の高まり、化学物質による環境リスクの低減が促進されることを目的として作成した。（全104頁）

冊子の項目：I 暮らしの中の化学物質
II PRTR制度とは
III PRTRデータ
IV PRTRデータの集計結果
V 化学物質による環境リスク低減のために
VI もっと知りたい時には

対象読者：一般市民
配布方法：都道府県を通じて配布、インターネットからのダウンロード可及び希望者に配布

http://www.env.go.jp/chemi/prtr/archive/guide_H20/zenbun.pdf

PRTRデータの提供事例：Scorecard

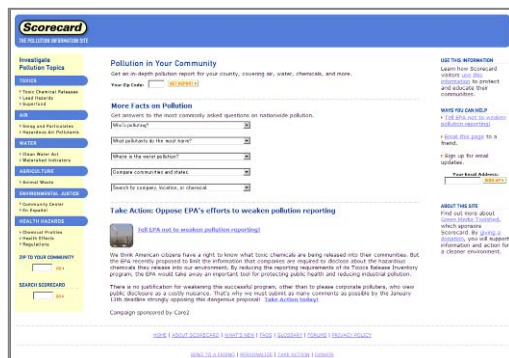
米国では、PRTR制度に基づき個別事業所ごとのデータが公表されている。

また、NGOである Environmental Defense の Web サイト“Scorecard”は、コミュニティに焦点を当てたツールで、地域名称や郵便番号、事業者名、業種などから検索でき、排出量による事業所ランキング、リスクスコアなどをグラフや地図を用いてビジュアル的に示し、地域リスクが分かりやすくなっている。

“TAKE ACTION”のサイトでは、事業者へのファクシミリ送信シート、EPA への電子メールフォームなどが用意され、サイトのユーザーに対して化学物質の地域リスク低減に向けた参加と行動を促している。

NGO の“RTK NET”、米国環境保護庁の“Envirofacts”もPRTRデータを加工し、化学物質データベースなどの情報提供も行っている。

このような活動によって、PRTRデータを市民へ提供するだけでなく、環境リスクを低減するための取組の一環としてPRTR制度をより有意義なものとしている。



Scorecard のトップページ(左) <http://scorecard.goodguide.com/>

RTK のトップページ(右) <http://www.rtknet.org/>

(4) 独自の公表を実施しない場合

独自にPRTRデータの集計や公表を実施しない自治体においても、公表しない理由を明確にした上で、化学物質や環境リスクなどの問い合わせに対応する窓口を設定・周知し、市民や事業者などの声に耳を傾けることが重要です。また、関連情報源一覧などを作成・整備し、情報を保有する機関との連携を図り、市民や事業者などの情報へのアクセスを確保する必要があります。

3.1.5 事故等におけるコミュニケーション

地域における環境リスクの管理者として、事故や紛争の当事者による問題解決を促進するよう関係者間の調整や情報提供などによる支援を行うことが望まれます。そして、問題が起こってしまった場合の対処を円滑にするためにも、関係者間で日ごろからコミュニケーションを図っておくことが重要です。

(1) 市民と事業者の紛争への対応

ここでは事例を中心に、その対応を見てみます。

兵庫県産廃処理施設紛争の事例～事業者と住民の紛争における調整役～

兵庫県において平成元年に産業廃棄物処理施設の設置に係る紛争の予防と調整に関する条例(通称:産廃条例)が制定された。これに基づき、兵庫県及び市、保健所(ここでは以下行政三者という)は、住民と事業者との協議と理解を促進するために調整を行っている。

例えば、加古川市で産業廃棄物の中間処理施設建設の計画に対して、地元の住民が頑強に反対し、事業者との協議に応じない姿勢であった。行政三者は、事業者と協議して事業内容の見直しを進めたり、住民とこまめに連絡を取るなどの調整を図った。事業者はよく対応したが、住民の態度は変わらなかったため、県産業廃棄物審議会の判断に委ねることとし、審議会は法手続きを進めることを決めた。住民と事業者との間で、環境保全協定を締結することとなり、類似施設の見学会を実施するなどして、住民には受け入れに前向きな姿勢を示す者が出てきた。

ポイントの整理

- ・行政は調整役に徹し、各主体へよく配慮しこまめに連絡を取るなど行動し、重要な役割を務めた。
- ・行政は優良施設を支援した。また、事業者は産廃条例に従い誠実に対応した。
- ・議論を尽くした後、権限ある第三者機関の評価を得ることは有効である。
- ・類似施設の見学などは理解を得るために有用な方法である。

(2) 災害や事故への対応

事故などへの対応は一律ではありません。事故等に対応する体制を構築し、関係者の間で日常的なコミュニケーションが十分に行われている必要があります。

公共用水域における汚水、廃液等による水質事故対策要綱：神奈川県

この要綱は、公共用水域に排出又は廃棄された汚水、廃液、廃油等により、水質事故が発生した場合又はその発生のおそれがある場合における対策並びに水質事故の再発および未然防止対策に関し必要な事項を定めたものである。

要綱では、まず県の役割、市の役割および町村の役割を規定している。また、事故時における連絡体系を構築し、関係機関への通報や水質事故を発生させた事業者の措置などを定めている。

災害や事故時における自治体のコミュニケーションの具体的な方法は、このマニュアルでは取り扱っていません。緊急時対応の専門書等をもとに日ごろから準備しておく必要があります。

3.2 事業主体としてのリスクコミュニケーション

一般廃棄物処理施設の整備や運営などでは、自治体が事業主体となりリスクコミュニケーションを実施する必要がある。

この場合、早期の情報公開はもとより、自治体は積極的に関係者の意見などを取り入れ、政策に反映していくことが重要である。

これまで述べてきたように、自治体は地域における環境リスク管理者として、市民や事業者などのリスクコミュニケーションを促進する立場にあります。

しかし、一方で自治体は一般廃棄物処理施設や下水道の終末処理施設の整備・運転など事業主体として事業を推進する立場となる場合があります。この場合は、当然、事業主体として、市民などとのリスクコミュニケーションに取り組むことが求められます。

特に近年は、公共的な施設の立地に関し住民投票が行われるなど、市民などとの合意形成を重視する考え方が広まりつつあり、政策決定における市民参加が求められています。

リスクコミュニケーションの実施にあたっては、情報公開が前提となります。事業を計画している場合には計画の早い段階からの情報公開が必要ですし、既に操業している場合においても、操業の状況などについて積極的に情報を公開することが求められます。また、公開した情報に対する質問や意見などに対して、真摯に対応していくことが重要です。このような相互のやりとりが、リスクコミュニケーションの第一歩といえることができます。

以下に、段階に分けてリスクコミュニケーションの進め方を説明します。

(1) 計画段階

① 手段及び方法

リスクコミュニケーションの手段や方法としては、近年普及がめざましいIT（情報技術）を活用し、情報公開や質問・意見募集などをホームページや電子メールなどを通じて行うことも有効な手段ですが、広報紙での周知や説明会の開催など直接的な方法も重要です。手法の選定にあたっては、コミュニケーションの対象とする関係者の範囲や程度などについて十分配慮することが大切です。

② 資料

情報を提供する際には、関係者の知識・関心にあわせるなどの十分な配慮が必要です。資料には、専門用語など難しい単語はできるだけ避け、さらに、例や図表などを用いてなるべく分かりやすい資料を作るよう心がけましょう。

③時期

リスクコミュニケーションの第一歩である情報提供については、計画段階から開始することが非常に重要です。

計画を決定し、変更ができない状態まで固めた上で公表してしまうと、計画が市民などにとって何らかの「リスク」として捉えられた場合、反発も大きなものになると想定されます。逆に施設の立地場所の検討段階から情報を公開し、様々な意見を聞いた上で計画を決定した場合、その計画は市民などにとってより理解し易いものとなることが知られています。

特に、計画の初期段階では、専門家による委員会や検討会を設けて、検討を進めていくことがよくありますが、その委員会等を公開し、さらに地域の関係者から意見を収集することは、市民理解を図る上で重要です。

このように事業の計画段階から環境配慮を行う仕組みを戦略的環境アセスメント（SEA）といい、注目を集めています。

しかしながら、このような情報提供や意見交換を進めるにあたっては、想定問答の作成等、十分な事前の準備が必要であると同時に、計画の実施に伴う環境リスクの分析を行っておくことが不可欠です。

(2) 操業段階

①手段・方法

操業段階においても、ホームページや電子メールなどを通じての情報提供や質問・意見募集、広報紙での周知や定期的な説明会の開催などが重要です。

特に、操業段階にあつては、施設を公開し、施設内での作業の様子を見学してもらうことや施設における環境対策の状況などを掲示するなど、より直接的で視覚的な方法を採用することも必要です。

見学会の事例：千葉市 清掃施設見学

多くの自治体で学校や市民向けに清掃施設や下水処理施設などの見学会を行っているが、ここでは千葉市を例として取り上げる。

千葉市では、ごみの減量・リサイクルについて市民の理解を深めるため、清掃施設の見学会を参加費を無料で開催している。



②資料

操業段階においては、施設を公開し、見学を受け入れることが重要ですが、これに加え、施設の運転状況や環境モニタリングの結果などの情報も併せて常時公開することが事業の透明性を高める上で有効です。さらに市民などから要求があれば、運転マニュアルや緊急時マニュアルなどをいつでも閲覧できるように整備することも必要です。