

【論文】

リスクコミュニケーションという「民主的な装い」 食のリスクをめぐる「コミュニケーション」の批判的検討[†]

柄 本 三代子[†]

1. 問題関心／目的

食の安全をめぐる、リスクコミュニケーションなる特殊なコミュニケーション形態の必要性が指摘されてひさしい。とくに2000年代に入ってから以降、あるいは2003年の食品安全委員会設置と前後して、食に限らずさまざまなリスクをどのように評価し、それをどのように国民に伝えるか、どのように正しく理解させるかといった、「よりよいコミュニケーション」「よりよい広報活動」「よりよいメディア対策」について、政策的関心は高まってきている。そもそも食品安全委員会という組織は、「科学的知見に基づき客観的かつ中立公正にリスク評価を行う機関」として設置された。そこで行われるリスク評価をもとに、厚生労働省、消費者庁といった関連省庁が食のリスク管理を行う体制になっている。リスク評価において重要なのは、ヒト生体に対する安全性を科学的に説明することであり「ゼロリスクはないという考え方に立っている」（石井 2015）²⁾。すなわち、ほとんどの食品にはそもそも何らかのリスクがある、という前提に立つということであり、したがってリスクゼロを期待することは間違っている、ということである。つまりこのことを「正しく理解」したうえで食べよ、ということの意味する。そして、たとえば食品安全委員会の任務はリスク評価だけではなく、それが安全であることを理解

した上で人びとが安心して食べる「不安の解消」までが、いわゆるリスクコミュニケーションとして組み込まれている。リスクコミュニケーションの定義や内容について検討することが本論の課題であるのだが、本論の関心にひきつけながらとにかくここでいったんこれを定義するなら「リスクをめぐるいかなるコミュニケーションがなされるべきか、に関するガバナンス」としておこう。いずれにしても、各省庁において重要な政策の一端を今日担っているといえる。そしてそのガバナンスは、みずからのもつ権力性を不可視化した上で、きわめて「民主的な装い」といってよいだろうであらわれ方をするのだ。

ところで、学術的関心からリスクコミュニケーションの批判的検討もなされてきてはいるが、その検討とは、より有効な政策・技術としてどのように改善すればリスクコミュニケーションは十全に機能するのか、といった内面的関心にもとづくものである（竹田 2013, 田中 2013）。すなわち、リスクコミュニケーションに関する学術的関心のほとんどは、より有効なリスクコミュニケーションとするためには、コミュニケーションスキルを含めどのように技術改良がなされるとよいかといったものであり、リスクコミュニケーションの存在意義はそのままに自明視されており、そのもの自体を外在的に批判するものではない。しかし、これが国民の生活と健康、およびそれにまつわる決定と行動に深くかかわるものである以上、「有効」とはどういうことを意味するのかという視野も含みつつ、今日的ガバナンスの一端を担うもの

[†] 東京国際大学教育研究推進機構教授
enomoto@tiu.ac.jp

として対象化し、ラディカルな批判的考察を加えることは重要である。

すなわち、本論の関心は以下である。リスクコミュニケーションと称して行われている政府を主体とする実践は、自覚的であれ無自覚的であれそもそも何を指そうとするものなのだろうか。それは私たち国民にとってどのような意味をもつ実践的行為なのだろうか。すなわち、そのコミュニケーション内部の問題や課題ではなく、そのコミュニケーションを外部から観察する視点がここで重要になってくる。本論では、なにをしてコミュニケーションと称しているのか、そもそもなぜあらためてある種のコミュニケーションが国民に必要であると認識されているのか、私たち国民をどのように眺め、どのように遇しようとしているのか、といった根本的問題点について考察する。

以上のことは、リスクコミュニケーションの過程において、食のリスクや国民を「専門家や官僚といったテクノクラートを含む人びとがどのように認知しているか」という社会学的関心からくるものだけではなく、私たち国民はどう認知すればよいと指示されているのか、どのように配慮することが正しいとされているのか、不信をどのように解消すればよいと言われているのかという、私たちが日々命をつないでいくうえで時としてこの上なく重要な一般的かつアクチュアルな問題と深く関連するものである。したがって本論では、リスクをめぐる私たち国民の日々の行為に指針や方向性を与えることに重要な役割を果たそうとするガバナンスについて考察する。換言するなら、以上のような関心をふまえながら、食の安全をめぐるリスクコミュニケーションを批判的に検討することで、リスクをめぐる新しいガバナンスとその戦略を明らかにする。

ところで、リスクコミュニケーションを分析対象とする際に、①理念／学術的関心からくるリスクコミュニケーションの議論、②政策・技術的関心におけるリスクコミュニケーション、③実践レベルでのリスクコミュニケーション、といった少

なくとも三つの水準を分けて論じる必要がある³⁾。本論では、②政策・技術的関心に焦点をあてて考察する。すなわち、政府によってどのようなコミュニケーションが企図されているのか、後述するところの具体的な政策提言を概観することで、コミュニケーションなる概念がある特定の型にはめられ矮小化されていることと、「対話」や「合意」といった、ある種民主的な印象を与える概念を使用することで、いかに民主的手続きがはく奪されるのかということについて議論を展開したい。つまり、人びとの思考をある一定の方向へ導くことを意図していたとしてもその意図は後景化し、逆に前面に押し出されてくるのは人びとの意向を取り入れ参照したかのような「民主的な装い」をまとったコミュニケーションの成立である。はたして、この類のコミュニケーションに対し、国民は信頼を寄せることができるのだろうか。

2. 先行研究／理論的前提

食品のリスクに関してとくに、リスクコミュニケーションという名において展開されるある種のコミュニケーションがなぜ必要であるか、ということについてはすでに多く指摘されている(Cope et al. 2010 など)。それはたとえば「安全であるにもかかわらず不安視する」「安全であるにもかかわらず食べない」人びとに、リスク評価が正しく周知されていない、という認識に由来している。したがってリスクコミュニケーションの具体的実践は、きわめて特殊なコミュニケーション形態をとることになる。そこに登場するのは、関心をもち正しく理解するリテラシーを備えた「市民」であり(大坪・山田 2009)、コミュニケーションとはたとえば「討議」のことであったりする(渋谷 2013)。さて私たちは日々の暮らしの中で、いったいいつ何をテーマにして誰と市民として討議を行っているだろうか。コミュニケーションの社会学的理解からしても、きわめて特殊と言わざるをえないコミュニケーションの理解と

様式は、政策・技術的な関心にもとづく特殊なコミュニケーションとして指摘可能であり、それを行う人びと、あるいはそれが行える人びと、それを行える環境にある人、それを行なう条件が備わっている人は、きわめて限られた人物であり、あるいは暗黙のうちに選別された人たちである可能性は高い（柄本 2016）。しかし食の安全とは、関心の高低やリテラシーの有無、機会の不均等にかかわらず、万人にかかわることであるはずで、ある種のリテラシーや階層を暗黙の前提とした、すくなくとも「市民」だけが想定されたコミュニケーションから排除された人がいる可能性について考察することは重要である。さもすべての国民が対象とされているかのような「民主的な装い」をまといつつ、ある種の人びとのみを「優良な市民」と想定している可能性はないだろうか。

以上の議論に関連して、リスクコミュニケーションの文脈において「市民」という語が使用される際発動する規範性についてはすでに論じた（柄本 2016: 86）。後述するリスクコミュニケーション内部において期待されている国民（像）を「想定内市民」とするなら、政府の判断に疑義を示すなどして「市民として国家や市場に対し自発的に行使する規制力」を発揮する国民は想定外として区別されるだろう。つまり、リスクコミュニケーションにおいて要請され養成される「市民」とは異なる。これを「想定外市民」としておく。

以上に関連して、リスクそのものだけでなく、「リスクをいかに管理するか」「リスクをめぐる人びとをいかに管理するか」という関心が、社会を統治する装置となっているという議論は社会学において蓄積されている（Zinn 2008）。この意味においてもまた、リスクコミュニケーションなる政策技術が、リスク社会において新しくバージョンアップした今日的ガバナンスの一種であると考えてみる必要はある。また政治哲学者であるブラウンによる以下の指摘から本論は示唆をうけている。すなわち「分析用語として『ガバナンス』は、

国家やその他の統治の中心の脱中心化を意味し、そうした中心のかわりに、体制全体にわたって社会的に組織化する権力、主体を『指導する』が、たんに抑制したりあからさまに規制したりするだけではない権力が、近代に特有のかたちで分散するさまを辿るのである」（Brown 2015 = 2017: 140）。そこで「参加、合意、説明責任、有効性、効率、公平性、包摂性、そして法の支配に従うこと」という要素が含まれるとともに、「ガバナンスは合意を志向する政策の形成と実施によって、法と警察をつうじた権威と権力のあからさまな行使の代用とする」とも述べている（Brown 2015 = 2017: 144）。まさに、本論において検討するリスクコミュニケーションは、理念的なものも含む「合意を志向する政策の形成」であり、たとえばリスク評価（食品安全委員会）とリスク管理（厚生労働省）を分けることで、統治の脱中心化をはたしているといえよう。

さて、リスクコミュニケーションにおいて重要な役割を果たすのがメディアである。たとえば何らかのリスクを国民に伝える際、その情報をどのように流し、それがどのように報道されるのか、ということは、リスクコミュニケーションの成否を決定する。したがって、「組織体とその存続を左右するパブリックとの間に、相互に利益をもたらす関係性を構築し、維持をするマネジメント機能」（Cutlipほか 2008: 8）とも定義されるパブリック・リレーションズ、すなわち広報活動がいかに重要なものととらえられているかという議論は、今日的ガバナンスとしてのリスクコミュニケーションを考えるうえで避けられない。もっとも広義には「組織体が社会とのよりよい関係性を構築し維持すること」とも定義されるパブリック・リレーションズであるが、さまざまな定義に共通する点として「相互理解」「相互利益」を前提としていたり、組織とステークホルダーとの良好な関係を構築する、維持するという視座が含まれている（関谷 2014: 5-6）。それと同時に本論にとって興味深いのは、パブリック・リレーション

ズなるものは、プロパガンダとは明確に異なるものとしてしばしば規定される点にある（関谷 2014: 13-4）。実際のところ、パブリック・リレーションズを肯定し自明視し推進するならそれをプロパガンダとみなされることは、当然のことながら避けたいであろう。プロパガンダとは異なるものであり、パブリックあるいはステークホルダーとの相互理解をめざすというのは、「民主的な装い」という意味でまさにリスクコミュニケーションと相似をなす。さていっぽうで、近年のパブリック・リレーションズをして「弱いプロパガンダ」であるという指摘もある（Moloney & McGrath 2020）。そもそも、パブリック・リレーションズの成り立ち、プロパガンダと軌を一にしていた。パブリック・リレーションズの父と言われるバーネイズは、『プロパガンダ』という書物ものしている。その翻訳者である中田は次のように述べている。

現代において、プロパガンダとPR⁴⁾の境界線は見えにくくなっている。その背景には、プロパガンダなりPRなりを駆使したり、PR専門家を雇うのが主に政治家、官僚などの権力者、あるいは、商品やサービスを売り込みたいビッグ・ビジネスであるからだ。（中略）彼らの利害関係が常に大衆と合致するとは限らない。プロパガンダやPRの技法はどのような目的にも利用することができる。（中田 2010: 21）

プロパガンダという言葉は（中略）現在はパブリック・リレーションズと名前を変えてビジネスの場面で使われている。どの場合にも「何かを大衆に信じさせる」という説得の技術であるという「本質」はまったく変化していない。（中田 2010: 27）

以上はすなわち、パブリック・リレーションズとプロパガンダに境界はないという見解であり、

いずれにしても大衆に何かを信じさせる説得の技術であるという指摘は、リスクコミュニケーションという政策・技術について考察する本論において重要な指摘である。

プロパガンダとは異なるものとしてパブリック・リレーションズが「民主的な装い」をもってして規定される場合、その特徴にしばしば「相互理解」や「良好な関係の構築」の重要視が挙げられるのなら、先述したブラウンの言う「たんに抑制したりあからさまに規制したりするだけではない権力」の作動ととらえることも可能だろう。リスクコミュニケーションの過程において、パブリック・リレーションズは重要な柱となっているのが現状である。母屋とそれを支える柱の両方において、権力の作動あるいは合意への志向という意味で共通の特徴が見いだされるのは、偶然だろうか。

3. 分析対象

本論において分析の対象とする政策・技術としてのリスクコミュニケーションとは、厚生労働省、文部科学省、内閣府食品安全委員会、消費者庁によるものである（表 1, 2 参照）。たとえば厚生労働省では、2008 年に第一回「食品の安全性に関する情報提供のあり方懇談会」が開催され、2009 年 7 月に「『食品の安全性に関する情報提供のあり方懇談会』における意見のまとめ」（以下〈厚生労働省「意見のまとめ」〉）が出ている。文部科学省におけるリスクコミュニケーションに関する動きは、必ずしも食品安全に限定されるものではないが、当然のことながら射程には入っているので、これも考察の対象としている。文部科学省においては 2013 年に「リスクコミュニケーションの推進方策に関する検討作業部会」が設置された。その一月後に「リスクコミュニケーションの推進方策に関する検討作業部会」がスタートし、最終的に 2014 年 3 月に「リスクコミュニケーションの推進方策」（以下〈文科省「推進方策」〉）がまと

表 1 食のリスクコミュニケーション関連年表

年	月/日	厚生労働省	文部科学省	内閣府食品安全委員会	消費者庁
2003	7/1			食品安全委員会設置	
2004	7/1			食品の安全に関するリスクコミュニケーションの現状と課題	
2005	3/30	食の安全に関するリスクコミュニケーションの在り方に関する研究会報告書「食の安全に関するリスクコミュニケーションの今後の進め方について（主な意見の整理）」			
2006	11/16			食品の安全に関するリスクコミュニケーションの改善に向けて	
2008	7/11	第1回食品の安全性に関する情報提供のあり方懇談会／食品の安全性に関する情報提供のあり方懇談会の開催について			
	9/3	第2回食品の安全性に関する情報提供のあり方懇談会／行政からの情報とメディアとの関係について			
2009	2/12	第3回食品の安全性に関する情報提供のあり方懇談会／リスク認知について			
	3/16	第4回食品の安全性に関する情報提供のあり方懇談会／メディアカバー調査の結果について			
	7/1	「食品の安全に関する情報提供のあり方懇談会」における意見のまとめ			
	9/1				消費者庁発足
2013	3/25		リスクコミュニケーションの推進方策に関する検討作業部会設置／第1回安全・安心科学技術及び社会連携委員会		
	4/26		第1回リスクコミュニケーションの推進方策に関する検討作業部会		
	5/21		第2回リスクコミュニケーションの推進方策に関する検討作業部会		
	6/4		第3回リスクコミュニケーションの推進方策に関する検討作業部会		
	6/14		第2回安心・安全科学技術及び社会連携委員会		
	7/5		第4回リスクコミュニケーションの推進方策に関する検討作業部会		
	7/19		第3回安全・安心科学技術及び社会連携委員会		

92 リスクコミュニケーションという「民主的な装い」

	10/28		第4回安全・安心科学技術及び社会連携委員会／第5回リスクコミュニケーションの推進方策に関する検討作業部会		
2014	1/31		安全・安心科学技術及び社会連携委員会（懇談会）／第6回リスクコミュニケーションの推進方策に関する検討作業部会合同委員会		
	3/7		第5回安全・安心科学技術及び社会連携委員会／第7回リスクコミュニケーションの推進方策に関する検討作業部会合同委員会		
	3/27		第6回安全・安心科学技術及び社会連携委員会／第8回リスクコミュニケーションの推進方策に関する検討作業部会合同委員会／リスクコミュニケーションの推進方策		
	5/23			第1回リスクコミュニケーションのあり方に関する勉強会	
	6/26			第2回リスクコミュニケーションのあり方に関する勉強会	
	7/11			第11回企画等専門調査会「リスクコミュニケーションのあり方に関する勉強会の状況報告について」「食品安全委員会におけるリスクコミュニケーション等の取組について」「その他」	
	8/1			第3回リスクコミュニケーションのあり方に関する勉強会	
2015	1/28			第1回リスクコミュニケーションのあり方に関するワーキンググループ「議事録」	
	5/28			食品の安全に関するリスクコミュニケーションのあり方について	
2016	6/14		2016年度科学技術人材育成補助事業「リスクコミュニケーションのモデル形成事業（学協会型、機関型）」公募開始		
	8/30				第1回食品に関するリスクコミュニケーション研究会
	10/13				第2回食品に関するリスクコミュニケーション研究会
	11/21				第3回食品に関するリスクコミュニケーション研究会
	12/26				第4回食品に関するリスクコミュニケーション研究会
2017	1/30				第5回食品に関するリスクコミュニケーション研究会
	2/21				食品に関するリスクコミュニケーション研究会報告書

表2 食のリスクをめぐるガバナンス

	厚生労働省	文部科学省	内閣府食品安全委員会	消費者庁
	【「食品の安全性に関する情報提供のあり方懇談会」における意見のまとめ】2009年	【リスクコミュニケーションの推進方策】2014年	【食品の安全に関するリスクコミュニケーションのあり方について】2015年	【食品に関するリスクコミュニケーション研究会報告書】2017年
リスクコミュニケーションの定義		リスクのより適切なマネジメントのために、社会の各層が対話・共考・協働を通じて、多様な情報及び見方の共有を図る活動 (p.2)	リスク対象及びそれへの対応について、関係者間が情報・意見を交換し、その過程で関係者間の相互理解を深め、信頼を構築する活動 (p.2)	
「リスクコミュニケーションは～ではない」／やってはダメなこと		ステーキホルダー間の異なる意見や価値観の画一化を図り、一つの結論を導き出すことを可能にする手段と考えることは適当ではない。(p.3)／リスクコミュニケーションは、リスクを伴う事象に対する向きあい方について一つの結論を導くものでもなく、一方向に知識を伝達し共有するものでもない。「共感を生むコミュニケーション」の場、すなわちステーキホルダーが広く互いの立場や見解を理解し合った上で、それぞれの行動変容に結びつけるための場となるべきである。(p.15)	説得ではない (p.2)	
コミュニケーションをどのようなものとして理解しているか	信頼と共通認識の形成／信頼の醸成には、価値観の共有が重要であり、関係者が立場を超えて議論し、理解し合い、共通認識が形成されることが必要	ステーキホルダーが広く互いの立場や見解を理解し合った上で、それぞれの行動変容に結びつけることのできる「共感を生むコミュニケーション」の場 (p.3)		
リスクコミュニケーションが必要とされる背景	様々な情報が氾濫／国民が食品にリスクを正確に認知し、自らが情報を選別／適切に判断	社会から高い注目／リスクに関する社会との対話を進めてこなかったことなどの課題／行政や専門家に対する不信 (p.1)	消費者が科学的に根拠のない情報に振り回されるという状況／双方向の情報・意見交換を意図して開催した意見交換会が、一方向的な説明や一部の者の主張の喧伝の場となっていた (p.1)	
リスクコミュニケーションの目的	科学的な知識の普及や基礎的な知識を身に付けることができるような情報提供と継続的なリスクコミュニケーションの実施が大切／学校教育の現場への正しい情報提供も必要	①個人のリスク認知を変えリスク対処のために適切な行動に結びつけること（ステーキホルダーの行動変容）／②地域社会において一般市民とともに潜在的な問題を掘り起こしてリスクのより適切なマネジメントにつなげていくこと（問題の発見と可視化）／③ステーキホルダー間で多様な価値観を調整しながら具体的な問題解決に寄与すること（異なる価値観の調整）／④リスクを伴う不確定な事象に係る行政の意思決定について適切な手続を踏んで社会的合意の基盤を形成すること（リスクマネジメントに関する合意形成への参加）／⑤非常時の後に被害者や被災者の回復に寄り添うこと（被害の回復と未来に向けた一歩の支援）(p.3)	「対話・共考・協働」(engagement)の活動であり、説得ではない。これは、国民が、ものごとの決定に関係者として関わるという公民権や民主主義の哲学・思想を反映したもの (p.2)	これまで消費者庁が実施したリスクコミュニケーションの取組を検証し、課題を整理した上で、消費者庁が今後行うべき食品に関するリスクコミュニケーションの取組方向を検討した (p.1)

<p>期待される「市民／消費者市民／消費者」像＝「想定内市民」をどのようにふるまうべきものとして理解しているか</p>	<p>消費者自らが、行政や事業者、消費者団体等が発信する情報について、正しいかどうかを判断し、また的確な情報を把握できる能力を身につけることが重要</p>	<p>全てのステークホルダーに行動変容を起こす用意があることが求められる。行政に全ての判断をゆだねるという発想やゼロリスクを追求する姿勢では、問題解決に莫大なコスト（時間、費用、労力等）がかかってしまうことから、自らに何ができるか考える姿勢が求められる。／発信側は、偏りのない適切な問題設定を行なうため、受け手側の関心に十分配慮することが求められる。（p.5-6）／全てのステークホルダーに、方針転換や行動変容を起こす用意があることが求められ、場の参加者がその前提を事前に知っていることが重要である。一方が行動変容を起こす準備のないリスクコミュニケーションは有効に機能しない場合が多い。（p.11）</p>		<p>消費者は、自ら進んで、その消費生活に関して必要な知識を習得したり、必要な情報を収集したりするなど、自主的かつ合理的に行動するよう努めることが必要（p.1）</p>
<p>その他</p>		<p>発信側は多くの情報を持ち、リスク対処の権限・責任を持つ一方で、リスクを引き受けるのは受け手側ということが多い／これらの特性を踏まえ、いかに非対称性に配慮し、双方向性を担保したコミュニケーションの場に近づけていくのが必要なポイントとなる。（p.8）</p>		<p>食品には様々なハザード（危害要因）があり、そのうちのひとつとして放射性物質があるということも消費者に伝えるよう配慮する（p.9）</p>

められた。内閣府に2003年に設置された食品安全委員会では、2004年に「食品の安全に関するリスクコミュニケーションの現状と課題」、2006年に「食品の安全に関するリスクコミュニケーションの改善に向けて」、2014年5月に「リスクコミュニケーションのあり方に関する勉強会」の第一回が開催されている。このような過程を経た2015年に「食品の安全に関するリスクコミュニケーションのあり方について」（以下〈食安委「あり方」〉）がまとめられることとなった。消費者庁では、2016年8月に第一回「リスクコミュニケーション研究会」が開催され、その議論が翌2017年「食品に関するリスクコミュニケーション研究会報告書」にまとめられた（以下〈消費庁「報告書」〉）。

このように、2000年代に入って以降、各省庁においてリスクコミュニケーションに注目しその重要性を認識しつつ、これをテーマとした方策が数々誕生している。このことはリスクをどのよう

にガバナンスしていくのかということに政府が関心を高めていることだけでなく、リスクコミュニケーションというスキルを着実に高めているということの意味する。

たしかに2000年代に入って以降、数々の食品禍、すなわち食の安全が脅かされる事態に私たちは巻き込まれてきた。とくに2011年の東日本大震災に端を発する原子力発電所事故後の放射能汚染は、リスクコミュニケーションの必要性を再確認するに十分すぎる出来事であった。情報源や専門家や政府の、リスクをどのように伝えるのか、消費者である国民にどう理解させるのか、どう伝えたらどう反応するのか、メディアへはどのように情報を流せばよいか、メディアはどのように報じるべきか、という案件に対する関心は高まる一方だ。このことが、各省庁のリスク政策の支柱をなすリスクコミュニケーションに関する議論に顕著にあらわれているのだ。

4. リスクコミュニケーションの内実

4.1 リスクコミュニケーションとは何か

まず最初に、リスクコミュニケーションなるものがどのように定義されているか、またそもそものコミュニケーションがどのようなものとして提示されているかについて検討する。

〈文科省「推進方策」〉では、「リスクのより適切なマネジメントのために、社会の各層が対話・共考・協働を通じて、多様な情報及び見方の共有を図る活動」と定義されている（文部科学省 2014: 2）。いっぽうでコミュニケーションについては「ステークホルダーが広く互いの立場や見解を理解し合った上で、それぞれの行動変容に結びつけることのできる『共感を生むコミュニケーション』の場」と述べている（文部科学省 2014: 3）。また〈食安委「あり方」〉では、「リスク対象及びそれへの対応について、関係者間が情報・意見を交換し、その過程で関係者間の相互理解を深め、信頼を構築する活動」となっている（食品安全委員会 2015: 2）。

〈厚労省「まとめ」〉においてリスクコミュニケーションの定義は見当たらないが、「信頼と共通認識の形成／信頼の醸成には、価値観の共有が重要であり、関係者が立場を超えて議論し、理解し合い、共通認識が形成されることが必要」という、理想的コミュニケーション観が示されている（厚生労働省 2009）。

以上において共通しているポイントは、①一方的ではないことの強調、②相互理解や共有という理想的コミュニケーションの達成がゴール、③複数のステークホルダーの関与が前提、以上の三点である。

とくに注目したいのは、後述するところでもあるが、今日的ガバナンスの一端を担うコミュニケーションにおいては、「対話」「共考」「協働」「共有」「理解」「共感」「相互理解」「信頼」「共通認識」といったことが自明視されている点にある⁵⁾。実際に私たちが日常おこなっている自然発

生的なコミュニケーションをかんがみれば明らかであるが、そんなことを現実に可能とするためには、多大な労力と時間が必要であろう。すなわち、リスクコミュニケーションの名の下できわめて非現実的なコミュニケーションを実践しようとしていることは否めない。

4.2 「リスクコミュニケーションが必要とされる背景」と「目的」はどのように説明されるか

先述したような理想的コミュニケーションがなぜ今必要とされるのかということについては、どのように説明されているか次にみてみよう。

〈厚労省「まとめ」〉には、「様々な情報が氾濫」しているがゆえ、「国民が食品にリスクを正確に認知し、自らが情報を選別」「適切に判断」することが必要とある（厚生労働省 2009）。また〈文科省「推進方策」〉には、「社会から高い注目」「リスクに関する社会との対話を進めてこなかったことなどの課題」「行政や専門家に対する不信」が挙げられている（文部科学省 2014: 1）。〈食安委「あり方」〉では「消費者が科学的に根拠のない情報に振り回されるという状況」「双方向の情報・意見交換を意図して開催した意見交換会が、一方向的な説明や一部の者の主張の喧伝の場となっていた」とある（食品安全委員会 2015: 1）。

すなわち、①正確に認知し適切に判断する必要があるのだが、②情報が氾濫しているうえに、これまでは一方向的な情報伝達であり対話がなされていないことが、②したがって不信がある、ということになる。つまり、リスクコミュニケーションの目的は、『対話・共考・協働』（engagement）の活動であり、説得ではない。これは、国民が、ものごとの決定に関係者として関わるという公民権や民主主義の哲学・思想を反映したもの⁶⁾ということになる（食品安全委員会 2015: 2）。

目的に関しては、次のようにも詳しく言及されている。

①個人のリスク認知を変えリスク対処のために適切な行動に結びつけること（ステークホルダーの行動変容）」「②地域社会において一般市民とともに潜在的な問題を掘り起こしてリスクのより適切なマネジメントにつなげていくこと（問題の発見と可視化）」「③ステークホルダー間で多様な価値観を調整しながら具体的な問題解決に寄与すること（異なる価値観の調整）」「④リスクを伴う不確定な事象に係る行政の意思決定について適切な手続を踏んで社会的合意の基盤を形成すること（リスクマネジメントに関する合意形成への参加）」「⑤非常時の後に被害者や被災者の回復に寄り添うこと（被害の回復と未来に向けた一歩の支援）」（文部科学省 2014: 3）

ここで「適切な行動に結びつけること」（ステークホルダーの行動変容）」および「社会的合意の基盤形成」という点に注目したい。以上に深く関連するのであるが、リスクコミュニケーションにおける「民主主義の哲学・思想」とは、双方向性、合意を意味する。「説明する、話を聞く、質問を受ける、対話する、応える、行動変容」という過程が「民主的なもの」として重要視される。そこでは何に対峙するのかではなく、プロセスと手段における「民主的なもの」が志向されている。可能性としてありえる民主的闘争はあらかじめ封印されている可能性がある。このこと自体がリスクコミュニケーションに特有のポリティクスをもたらしている可能性について後述する。

4.3 「期待される消費者」という国民像、あるいは市民像

先行研究として紹介したように、「市民」という語の使用にもっとも象徴されているのだが、特殊な国民像が採用されている点に注目したい。リスクコミュニケーションにおいては、ステークホルダーあるいは消費者と称しながら、ある一定の理想的国民のあり方が求められている。具体的

には「消費者自らが、行政や事業者、消費者団体等が発信する情報について、正しいかどうかを判断し、また的確な情報を把握できる能力を身につけることが重要」であったり（厚生労働省 2009）、「消費者は、自ら進んで、その消費生活に関して必要な知識を習得したり、必要な情報を収集したりするなど、自主的かつ合理的に行動するよう努めることが必要」と明記されている（消費者庁 2017: 1）。きわめて高いといつてよいだろう意欲と能力が国民に対して求められている。「真実を知らなくても生きていける」（柄本 2016: 239-43）といったような態度はここで一見度外視されているかのようである。しかし、このようにすべてを白紙委任する態度は、結果としてやすやすと「合意」に達する態度ともいえよう。この意味において、ステークホルダーとしては「結果として優秀」であり、「想定内市民」である。いずれにしても、「期待される消費者」像はあくまで理念的な消費者像ではある。しかし、奨励される消費者像は少なくとも示されているわけで、この域外に出たならば、それは何らかの修正が迫られることにもなりかねない。つまりここで考察せねばならないのは、無自覚無関心なまま「結果として優秀」な消費者の存在と、「買わない」「食べない」といったような求められていない「的確さ」や「合理性」を選択してしまう「期待にそえない消費者」（想定外市民）の存在である。

以上のようにリスクコミュニケーションにおいては、「期待される消費者」（想定内市民）と「期待にそえない消費者」（想定外市民）を生み出す。しかしいっぽうで「全てのステークホルダー」という水平的な理解を含んでいる点について、次章でさらに検討しよう。

5. 「すべてのステークホルダー」というポリティクス

「対話」「合意」といった、「民主的な装い」をまとうリスクコミュニケーション政策において、

消費者としての国民、あるいはすべてのステークホルダーに対して、以下のように何らかの行動変容が求められる。

「全てのステークホルダーに行動変容を起こす用意があることが求められる。行政に全ての判断をゆだねるという発想やゼロリスクを追求する姿勢では、問題解決に莫大なコスト（時間、費用、労力等）がかかってしまうことから、自らに何ができるか考える姿勢が求められる。」「発信側は、偏りのない適切な問題設定を行なうため、受け手側の関心に十分配慮することが求められる。」（文部科学省 2014: 5-6）

全てのステークホルダーに、方針転換や行動変容を起こす用意があることが求められ、場の参加者がその前提を事前に知っていることが重要である。一方が行動変容を起こす準備のないリスクコミュニケーションは有効に機能しない場合が多い。（文部科学省 2014: 11）

もし仮に水平的に記述される「全てのステークホルダー」という言明こそが「民主的なもの」を象徴すると考えられているとするなら、ブラウンによる以下の指摘についてここで参照することは重要だ。「ガバナンスは、階層的かつトップダウンの指令と強制を、共通の目的を追求する投資されたステークホルダーの水平的なネットワークに置換する。そしてガバナンスは、『命令と管理』を交渉と説得に置換する。」（Brown 2015 = 2017:142）。つまり、「全てのステークホルダー」に対してたしかに一見等しく行動変容が求められてはいるが、たとえば「ゼロリスクを追及する姿勢」（文部科学省 2014: 5-6）を糾弾されるのは、けっして「行政」「専門家」「事業者」サイドではない。これを統治者の側からながめるならば、「民主的なもの」を技術的に操作可能にする「行

動変容」ということになるだろう。すなわちガバナンスそのものの変容は前提としないままの「では、わかりやすくする」「では、関心に十分に配慮する」「では、どのように理解してもらうか」ということである。つまり、「全てのステークホルダー」という「民主的な装い」が使用される際、見えにくくなる権力、脱中心化される権力が作動している可能性について考える必要があるのだ。また前章で検討した、暗黙の裡に除外されている、あるいは想定されていない人びとの存在もあわせて考えるなら、「全ての」という文言を使用しつつも、実はある種の国民を除外する可能性を含むことがわかる。

また、「統治者視点（行政や専門家）—当事者視点（リスクに直面する一人一人）」、「発信側（専門家や行政等）—受け手側（一般市民等）」という「非対称性」も自明視される。先述した「想定外市民」にとってはこの「非対称性」こそ批判的なまなざしを注ぐべき対象ということになるだろう。

6. むすび

理想的な消費者としての国民が、「民主的な装い」をまとう一定のベクトルと幅に限定されながら、リスクコミュニケーションにおいて要請され養成される点について以上で見てきた。また、（A）権力／権限の圧倒的非対称性は自明視されたままで、（B）行動変容が真に求められているのはあくまで「統治者側」ではない。すなわちここで目ざされている自発性とは、非対称性に含まれる問題は等閑視したままで、コストと技術を駆使して行動変容を求め、「統治者側」を信頼することを目標とするもの、ということになる。先述した（A）と（B）の二点が貫徹するリスクコミュニケーションにおいて要請され養成される「想定内市民」に対し、非対称性に内在する根本問題やガバナンスそのものを批判的に思考する「想定外市民」は、その存在を意識されつつも、

リスクコミュニケーションからは排除され続けることになる。これに関して以下の指摘は重要だ。「異なる政治的利害とポジション、善をめぐる規範的闘争を生み出さうる経済と社会における構造的層化は重要視されず、否認されかねない」(Brown 2015 = 2017:145)。また「ガバナンスの技術の内部(中略)には、デモスやデモスの政治活動(とくに政治体を組織し監督する主要な原理にかんする政治的論争)のための場所は、単純に存在しないのである」(Brown 2015 = 2017:239)。すなわち、「すべてのステークホルダー」といったように、すべての国民が民主的な場で「協働」可能であることを素朴に前提とするリスクコミュニケーションの場において、「想定外市民」あるいは「その他の合理性」を選択する者たちは、逸脱者とならざるを得ない。

リスクコミュニケーションは、「安全や科学、専門知に対する不信」だけでなく、「(食の)リスクをめぐるガバナンス」そのものに対する批判には対応できない。もちろん、そのような批判を想定していないし、対応するつもりもないだろう。リスクコミュニケーションという政策・技術は、そのようなコミュニケーション過程においてのみ実践可能である。ガバナンスそのものに対する批判を含む外在的視点による本来の意味での「全てのステークホルダー」の「行動変容」は不可能で、システム内的調整で「民主的な装い」をまとうしかない。そうであるとするならば、リスクコミュニケーションの文脈ですすめられている「自発的市民」を生み出さんとする教育とコミュニケーション、コミュニケーター養成について今後さらに注視と批判的考察が必要となってくるだろう。

リスクコミュニケーションという特殊かつ固有の合理性を有する政策・技術においては、「いかにして信頼を構築できるか」ということが要点となっている。そこで「終着点」あるいは「目標」は、「自明的態度」「反省の停止」を意味する。「結果として優秀」な国民が大量にここへたどり着くことは、リスクコミュニケーションの成功を

意味するのだろう。しかしこのことは、外在的批判をさらに脆弱なものとすることになり、装いでない民主主義の実現可能性を阻むことになる。日常のリスクにどう対応するか、ということにおいて「民主的なもの」が以上のように関連し、結果として失われていっていることについて論じた。

リスクコミュニケーションの「その成否が事業の命運を分ける」(倉成 2016:162)という関心からでなく、そのガバナンス自体が「想定内市民」と「想定外市民」とを分けることの方が「リスクに直面する一人一人」にとっては重要であり、今後さらに考察をすすめる必要がある。

注

- 1) 本論は、第16回科学技術社会論学会年次研究大会(2017年11月25日)での報告「食の安全をめぐる『コミュニケーション』の批判的検討」をもとに、大幅に加筆改稿している。
- 2) 「ゼロリスクはない」という「科学的」指摘が、「現実にはありえないことを求めているのではない」という政治的判断に直結している実践について、「科学の作用領域での政治的实践」であるとしてすでに議論した(柄本 2016: 216-20)。
- 3) 「理念としてのリスクコミュニケーション」「政策・技術としてのリスクコミュニケーション」「実際のリスクコミュニケーション」については柄本(2016: 186-93)でも検討している。また、リスクコミュニケーションと称した実践のレベルで、はたしてどのようなコミュニケーションが生じているか、という点については、第90回日本社会学会(2017年11月5日)で報告した。
- 4) 「パブリック・リレーションズ」の略
- 5) 政策・技術としてであれその実践であれ、リスクコミュニケーションにおけるディスコミュニケーション、あるいは合意不可能性については柄本(2016: 230-3)でも述べている。

【文献】

- Bernays, Edward, 1928, *Propaganda*, New York: H. Liveright. (= 2010, 中田安彦訳『プロパガンダ[新版]』成甲書房.)

- Brown, Wendy, 2015, *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*, New York: Zone Books. (= 2017, 中井亜佐子訳『いかにして民主主義は失われていくのか——新自由主義の見えざる攻撃』みすず書房.)
- Cutlip, Scott M., Center, Allen H. & Broom, Glen M., *Effective Public Relations 9th edition*, Pearson Education. (= 2008, 井上邦夫ほか訳『体系パブリック・リレーションズ 第9版』ピアソン・エデュケーション.)
- Cope, S., L.J. Frewer, J. Houghton, G. Rowe, A.R.H. Fischer and J. de Jonge, 2010, "Consumer perceptions of best practice in food risk communication and management: Implications for risk analysis policy," *Food Policy*, 35: 349-357.
- 柄本三代子, 2016, 『リスクを食べる——食と科学の社会学』青弓社.
- 石井克枝, 2015, 「食品の安全とリスクコミュニケーション」『日本調理科学会誌』48 (2): 173-4.
- 厚生労働省, 2009, 「『食品の安全性に関する情報提供のあり方懇談会』における意見のまとめ」, 厚生労働省ホームページ, (2019年12月20日取得, https://www.mhlw.go.jp/content/syoku-anzen_riskcom_dl_iken.pdf).
- 倉成祐幸, 2016, 「リスクコミュニケーション最適設計法に関する養成プログラムの必要性」『日本リスク研究学会誌』26 (3): 157-163.
- 松尾真紀子, 2013, 「日本の食品安全ガバナンスのこれまでとこれから——制度設計からの考察」『日本9リスク研究学会誌』23 (3): 127-135.
- Moloney, Kevin & McGrath, Conor, 2020, *Rethinking Public Relations, Third edition: Persuasion, Democracy and Society*, Oxon: Routledge.
- 文部科学省, 2014, 「リスクコミュニケーションの推進方策」, 文部科学省ホームページ, (2019年12月20日取得, https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu2/064/houkoku/_icsFiles/afiedfile/2014/04/25/1347292_1.pdf).
- 中田安彦, 2010, 「訳者まえがき」Bernays『プロパガンダ [新版]』成甲書房, 11-27.
- 大坪寛子・山田友紀子, 2009, 「食品領域における市民のリスク認知構造——サイコメトリック・パラダイムの応用による検討」『日本リスク研究学会誌』19 (1): 55-62.
- 関谷直也, 2014, 「第1章 広報・PRとは」伊吹勇亮・川北真紀子・北見幸一・関谷直也・藺部靖史著『広報・PR論——パブリック・リレーションズの理論と実際』有斐閣.
- 渋谷和彦, 2013, 「遺伝子組み換え食品のリスク・コミュニケーション」『横幹』7 (2): 125-128.
- 食品安全委員会, 2015, 「食品の安全に関するリスクコミュニケーションのあり方について」, 食品安全委員会ホームページ, (2019年12月20日取得, https://www.fsc.go.jp/osirase/pc2_ri_arikata_270527.data/riskomiarikata.pdf).
- 消費者庁, 2017, 「食品に関するリスクコミュニケーション研究会報告書」, 消費者庁ホームページ, (2019年12月20日取得, https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_safety/food_safety/risk_commu_workshop/pdf/risk_commu_workshop_170221_0003.pdf).
- 竹田宣人, 2013, 「社会はリスクコミュニケーションを求めているか?」『日本リスク研究学会誌』23 (1): 17-20.
- 田中幹人, 2013, 「科学技術をめぐるコミュニケーションの位相と議論」中村征樹編『ポスト3・11の科学と政治』ナカニシヤ出版.
- Zinn, Jens O., 2008, "A Comparison of Sociological Theorizing on Risk and Uncertainty," Jens O. Zinn ed., *Social Theories of Risk and Uncertainty: An Introduction*, Oxford: Blackwell Publishing.

謝辞

この研究はJSPS科学研究費基盤研究(C)【課題番号16K04038】の助成を受けたものである。