

DRI 臨時レポート No.3 2020

リスクコミュニケーションにもとづいた 合理的配慮の提供への考え方とヒント

2020年6月5日現在

人と防災未来センター 主任研究員 松川 杏寧

※感染症によって、また時期によって対策が異なる場合があります。本資料にとらわれることなく、厚生労働省をはじめとした各関係省庁や各関連学会、関係団体等のHP等を参照いただき、最新の情報に更新・変更いただくようお願いいたします。

概要

- 本資料は、どんなに混乱した災害時においても、すべての被災者に合理的配慮が提供される環境をつくる努力を忘れないでいただくために作成しました。
- そのために、被災地で合理的配慮が提供できる環境を構築するうえで必要な知識や考え方について示しています。
- 感染症蔓延時は、情報提供・情報共有が上手くいかないことで、被害の拡大や人権問題に発展する可能性があります。
- 合理的配慮の提供も、リスクコミュニケーションも、一朝一夕で実施するのは難しいため、あらかじめできる限り準備しておく必要があります。

【目次】

- * 感染症蔓延時に被災地で起こりうることとその対策 (p.3)
- * 合理的配慮の提供にリスクコミュニケーションがなぜ必要か
 - 合理的配慮とはなにか (p.4)
 - リスクコミュニケーションとはなにか (p.4)
- * 事前（発災前）に知っておくべきこと (p.6)
- * 現場（発災後）で考える際のヒント集 (p.8)

※平常時や災害時に一般的に求められる合理的配慮の提供はなされている前提で、特に感染症蔓延時に気を付けるべき視点で本資料はまとめています。

【用語の定義】

◆合理的配慮

障害のある人もない人も、すべての人が平等に人権を享受し行使できるよう、一人ひとりの状態や場面に応じて発生する障壁や困難さを取り除くために、個別の調整を行うことや例外規定を設けたりすること

◆リスクコミュニケーション

双方向のやり取りを通して、情報の送り手（多くの場合行政機関などの組織）と受け手（一般市民）の間に信頼を確立し、情報を提供し、意見の交換を通じて、受け手が我がこと意識と納得感をもって自己決定するプロセスのこと

1. はじめに

日本は国として、2007年に障害者権利条約に署名することで賛同を示し、この条約に見合った法制度を国内で整え、2014年に140番目の批准国として条約を締結しました。障害者権利条約とは、障害者の人権や基本的自由を守るための国際的な約束であり、障害者がもともと持っている権利や自由が保障された社会をめざすために実現すべきことが書かれたものです。この条約を批准したということは、日本は国として社会全体で、この約束を守るよう努力しなければなりません。その具体的な方法として、**差別しないこと、合理的配慮が提供されること、当事者が意思決定に関わること**などが書かれています。この約束は、平常時はもちろん災害時においても効力を持っています。むしろ、災害時に高齢者や障害者といった災害時要配慮者がより大きな被害を受ける現状を考えれば、**災害時ほど差別や合理的配慮について気を付けなくてはなりません。**

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の感染拡大を受けて、すでに様々な場所、状況で、課題が起きています。介護や福祉の現場では、サービス提供と感染予防のための取り組みをいかに両立するか苦心されていますし、感染症蔓延時の災害対応については今すぐ考えなくてはならない課題です。

また、感染者および感染者と近い人たちや、自身を顧みず最前線で職務に従事されている医療関係者に対して、差別的な発言や態度がとられる等といった人権問題もすでに起きています。これらの課題を解決するためには、障害者のみならず、すべての人が生命、健康、人権を害されないよう合理的配慮が提供される環境を維持しなくてはなりません。特に、**感染症といった目に見えないリスクが発生している状況下では、リスクコミュニケーションが非常に重要となります。**

本レポートは、合理的配慮とリスクコミュニケーションの基本的な考え方を解説しながら、特に情報提供・情報共有に関する分野で合理的配慮が提供できる環境づくりについてまとめました。本レポートは、基本的な考え方と、感染症蔓延時の被災地という特殊な状況において特に気を付けるべきことに注力しています。そのため、すでに知っている、あるいは実践している内容ばかりと思われる方もおられると思います。その場合は、ご自身のやり方を改めて振り返って確認していただければと思います。平時、災害時問わず提供されるべき合理的配慮の基本的な取り組み（バリアフリー化や差別的態度を取らない等）についての具体的な方法は、他の様々な資料や文献をご参考に取り組んでください。

避難所や福祉避難所での、具体的、物理的な合理的配慮の提供については、DRI 臨時レポート No.1「避難所開設での感染を防ぐための事前準備チェックリスト」やDRI 臨時レポート No.2「福祉避難所開設での感染を防ぐためのゾーニング（速報）」をご参照ください。

2. 感染症蔓延時に被災地で起こりうること

- ・ 被災地では、避難所以外の避難者、被災者への情報提供や支援分配が難しく、合理的配慮の提供に苦勞している自治体がこれまでも多く見られたが、その難しさが一層拡大される。
- ・ より配慮しなければ、情報が正しく伝わらず、さらなる混乱や被害の拡大、人権侵害等の問題に発展する可能性が高まる。

感染症蔓延時には、避難所を自主的に避ける避難所外避難者（在宅・親戚宅・車中泊・テント泊等）が増えることが考えられます。もちろん命を守るための避難行動はしっかり促す必要がありますし、各個人、各世帯が状況に応じてもっとも合理的な避難先・避難行動をあらかじめ考えておくことが大切です。その後の避難生活についても、各世帯が状況に応じてより多様な方法を、自己決定していくことになります。市民の安全を最大限確保するため、リスクに関する情報や選択肢を提供し、行動を促すことは行政の仕事ですが、どう行動するかは最終的には各自の自己決定になります。この自己決定のために必要な情報や支援が、誰に対しても与えられていなければ、市民は行動することができなくなります。

常々被災地では、避難所以外の避難者、被災者への情報提供や支援分配が難しく、合理的配慮の提供にも苦勞している自治体が多くみられます。上記のような状態が予測されるからこそ、より一層配慮できるよう気を配らないと、情報が正しく伝わらず、余計な混乱や被害の拡大、人権侵害等の問題に発展する可能性が高まります。

ウイルス等は目に見えないため、リスクを正しく認識してもらうのは難しいです。一方で、未知の部分が多く不気味なため、過度に恐れる人もいます。情報化社会の現在では、様々な情報が氾濫し、何が正しい情報かわからなくなることがあります。その場合、自治体は公的機関として、混乱が生じないように対策を取ることが求められます。混乱を最小限に留めるためにも、リスクコミュニケーションを行う努力をすることで、情報に関する合理的配慮の提供をより一層心がける必要があるのです。表1で感染症が蔓延する等、目に見えないリスクがある中での災害対応において、より一層気を付けるべき課題と、課題に対してどのように合理的配慮が提供可能な状態を維持するのか、その方針を示しています。

表1 想定される課題とその対策例

想定される課題	自治体を実施できる対策例	対策が必要な避難所等					
		指定避難所	指定外避難所	福祉避難所	在宅避難 軒下避難	テント泊 車中泊	親戚宅
避難所でどのような新型コロナウイルス対策が行われているのか？	避難所内での感染症対策をどのように取っているのか、リスク対策方法(行政・避難者の双方)を明確に示す	○	○	○			
体調が悪くなった場合にはどうすれば良いのか？	もし症状が出た場合の対応について 明確に示し 、感染の恐れがある人もそうでない人も、安心できるように配慮する	○	○	○	○	○	○
避難所での対策などを要配慮者に伝えるための工夫は行われているのか？	障害者や外国人にもわかりやすい様に伝える(音声・チラシ・個別対応・やさしいにほんごなど)	○	○	○			
指定避難所以外に避難した場合でも必要な情報を得ることはできるのか？	感染症、生活支援など、様々な分野について、情報、支援物資、資機材が確実に届く体制をつくる		○	○	○	○	
指定避難所以外に避難した場合の感染症対策は、どうするのか？	感染症対策に必要な知識と衛生用品を確実に提供し、実施状況を定期的に 専門職によって確認する 体制をつくる		○	○	○	○	
相談は役所庁舎まで行かないと受け付けてもらえないのか？	必ず常に開かれた窓口を準備する	○	○	○	○	○	○
福祉避難所(民間施設)の運営に支援はあるのか？	入所者や施設管理者へのリスクや負担を把握し、必要であれば柔軟な支援増員や移動も検討する			○			
福祉避難所(民間施設)の運営に必要な感染症対策経費は行政負担なのか？	保障や支払いについて、柔軟に上乗せ横出しできるようにする			○			
避難所以外の被災者に対して行政は注意しているのか？	状況や環境による変化を見落とさないために 定期的に訪問する				○	○	
他の自治体へ避難した場合の情報を得る方法は？	個別に情報や支援を提供することが難しいため、メディアやインターネット等を駆使して、広く情報や支援状況について拡散する						○
当面の間、他の自治体に避難することとなった場合には？	把握できた世帯については、状況や環境による変化を見落とさない様、連絡手段を確保しておく						○

3. 合理的配慮の提供にリスクコミュニケーションがなぜ必要か

(1) 合理的配慮とはなにか

- ・ **すべての被災者は受けられる支援を受ける権利があり、行政はその支援を提供する義務がある。**
- ・ **すべての被災者が、個人の能力や状態に関わらず必要な支援へのアクセスが可能な状態にすることが必要。**
- ・ **どうしても差が生じてしまう場合には、合理的配慮を提供することでその差を埋める。**

合理的配慮の提供とは、障害のある人もない人も、すべての人が平等に人権を享受し行使できるよう、一人ひとりの状態や場面に応じて発生する障壁や困難さを取り除くために、個別の調整を行うことや例外規定を設けたりすることです。これを特定の人たちに対する特別扱いであると勘違いする人もいますが、それは一方の視点からしか見ていないことによる間違った考えです。例えば、選挙権などのすべての人が生まれながらに持っている基本的権利は、個人の能力や状況などを問わず取り上げることが出来ません。この権利を使って選挙に参加するかどうかは、すべての個人が選択できます。国は、すべての個人がこの権利を行使できるよう、選挙を実施する義務があるのです。被災地の状況に置き換えると、すべての被災者は必要な支援を受ける権利があり、行政はその支援を提供するべく努力することが求められています。支援を提供するという視点から見ると、すべての被災者に対して一律の労力を割いて支援することが平等であるというふうに見えます。しかし大切なのは、支援が確実に届くことです。すべての被災者が、個人の能力や状態に関わらず必要な支援を受けられるようにすること、必要な支援へのアクセスが可能な状態にすることが被災地では求められるのです。

前述の通り、日本は障害者権利条約を批准しており、批准するために様々な法制度を整えてきました。その中の一つである2016年4月に施行された障害者差別解消法では、手帳の有無に関わらず障害者への差別を禁止し、災害時であっても合理的配慮の提供がなされるようにと、内閣府は「合理的配慮等具体例データ集」で事例を示しています（内閣府 2017）¹⁾。公的機関においては、合理的配慮の提供が義務化されたことが、この法律の大きな特徴です。差別には、不当な取り扱いや障害者であることを直接的な理由とする「直接差別」と、障害のない人にも影響しうる基準やルールだが、その影響が障害のある人には潜在的に大きなインパクトを与えるような「間接差別」など様々な種類があります。差別を解消することももちろん必要ですが、どうしても差が生じてしまう場合には、合理的配慮を提供することで、その差を埋めることがこの法律では求められています。公的機関においては、合理的配慮の提供が義務となっていますが、民間事業者にも努力義務が課せられています。公的機関だけでは合理的配慮を行き渡らせることは難しい状況もあるため、平時から人々に広く教育および周知を行い、災害時であっても合理的配慮が提供できる環境を準備する必要があります。

(2) リスクコミュニケーションとはなにか

- ・ **リスクコミュニケーションとは、双方向のやり取りを通して、情報の送り手（多くの場合行政機関などの組織）と受け手（一般市民）の間に信頼を確立し、情報を提供し、意見の交換を通じて、受け手が我がこと意識と納得感をもって自己決定するプロセスのこと。**
- ・ **信頼を得るためにも、情報の受け手が行動を自己決定する権利や受け手の違いを尊重し配慮することが大切。**

リスクコミュニケーションとは、社会に存在するリスクに対して、いかに情報提供、情報共有がなされるべきかという考え方や手法のあり方で、一つの研究分野として成立しています。国際的に認知されているリスクコミュニケーションの定義は「個人、機関、集団間での情報や意見のやり取りの相互作用過程」（National Research Council 1989）²⁾です。ここで大切なのは、リスクコミュニケーションは一方的な情報の提供ではないということです。リスクコミュニケーションとは、ただリスクを

わかりやすく伝えるという行為ではなく、すべての人の知る権利を尊重し、リスクを知った上で自己決定できるようになることまでを含んでいます。大切なのは、あるリスクの利害関係者がリスクについて話し合うプロセスが公正に行われ、情報の受け手側も主体的に話し合いに参加することです。端的に言い換えると、「双方向のやり取りを通して、情報の送り手（多くの場合行政機関などの組織）と受け手（一般市民）の間に信頼を確立し、情報を提供し、受け手が我がこと意識と納得感をもって自己決定するプロセス」がリスクコミュニケーションと言えます。リスクコミュニケーションには、情報を知った上で受け手が行動を自己決定する権利や、送り手側が受け手の違いを尊重し配慮することも重要な要素として含まれています。つまり、リスクコミュニケーションの考え方にもとづいて、感染症および災害に関する情報提供や情報共有を行えば、自然と情報分野における合理的配慮の提供が可能な環境に近づくのです。

リスクコミュニケーションとは

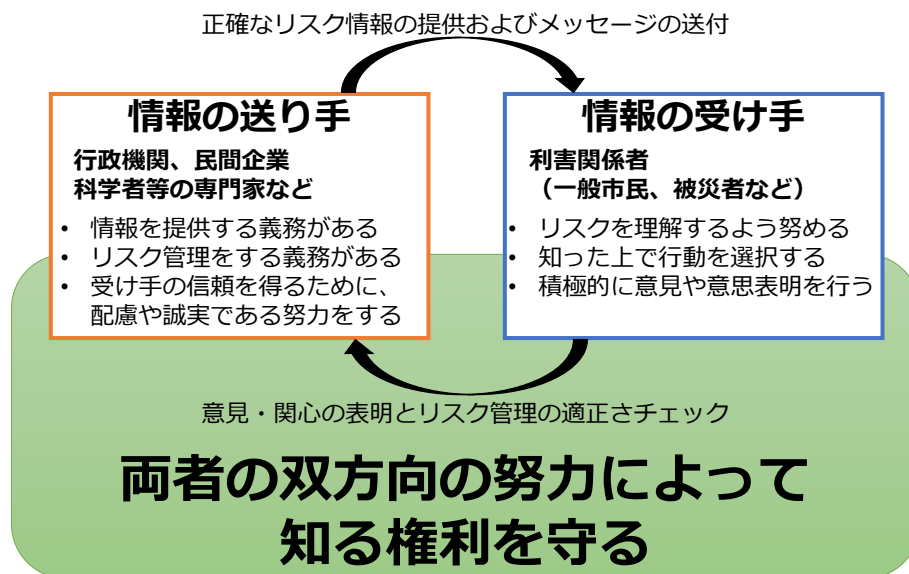


図1 リスクコミュニケーションとは

4. 事前（発災前）に知っておくべきこと

リスクコミュニケーションは、情報を媒介にした関係者の能力や行動、態度のあり方についての議論であり、マニュアルや計画さえあれば実行できるといった単純な技術、方法ではありません。そのため、事前からリスクコミュニケーションについて啓発していく必要があります。繰り返しの必要がありますが、リスクコミュニケーションは情報の送り手と受け手の双方向のやりとりのことですので、双方を啓発していく必要があります。

(1) リスクコミュニケーションを成功させるための目標と戦略

リスクコミュニケーションを考えるときに必要なのが、目標と戦略です。そもそもリスクコミュニケーションを通して何を行いたいのか、どうすればリスクコミュニケーションとして成功となるのかを考えなくてはなりません。リスクコミュニケーションを成功に導くためには、①信頼を確立すること、②リスクに気付かせること、③リスクへの理解を深めること、④解決のための合意を得ること、⑤解決のための行動を引き起こすことを目標とし、これらを達成するためのプロセスをいかに公正かつ透明性高く行うかが重要です (Rawan 1994³⁾ による CAUSE モデル)。逆に、利害関係者である一般の人々が、早い段階から意思決定に参加しないことが、リスクコミュニケーションの最大の失敗のもととされています。一方で、意思決定に参加することで市民はステークホルダーとしての責任が伴うため、すぐに実現することが難しい場合もあります。送り手、受け手の双方で、段階を踏んで努力していくことが必要です。その努力をする上で、やみくもに努力するのではなく、リスクコミュニケーションの最終目標が、「各市民が十分な情報を与えられていると感じ、納得した上で自身の行動を自己決定できる」環境を整えることであるということを送り手、受け手の双方が知っておく必要があります。

リスクコミュニケーションが成功したと言える状態

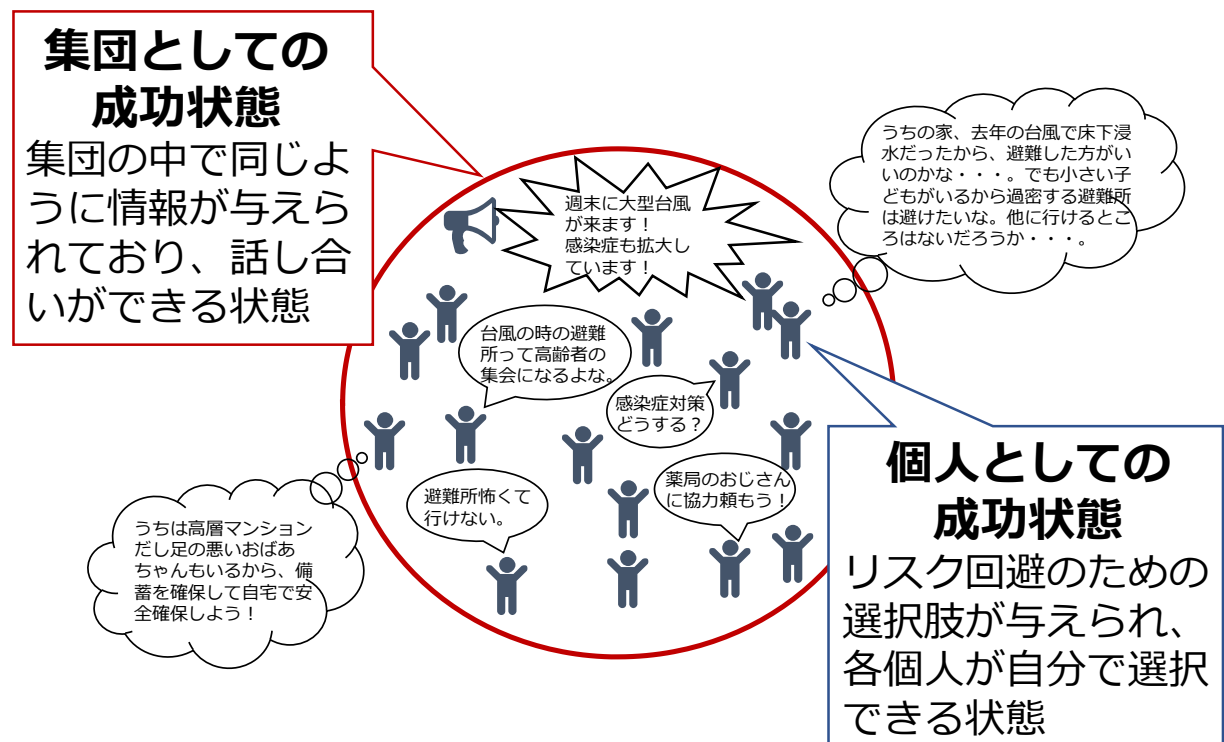


図2 リスクコミュニケーションでの成功とは (National Research Council 1989²⁾ をもとに作成)

特に情報の送り手側としてのリスクコミュニケーションの目標と戦略を考えるにあたり、次の6つが重要であると言われていています (Keeney & von Winterfeldt 1986⁴⁾ をもとに作成)。

- ① リスクそのもの、リスクをどう分析したか、そのリスクをどう管理しているのかについて、人々をより良く教育すること
- ② 特定のリスクについて、そのリスクを低減するための行動や手段を十分に周知すること
- ③ 周知したリスクを低減する行動や手段を奨励すること
- ④ 情報の受け手側が持つ価値観や関心の差異についてよりよく理解し、受容すること
- ⑤ 送り手と受け手の相互の信頼と信憑性を促進し、共通の認識を持つこと
- ⑥ リスクに関する葛藤や論争を解決する努力を相互に行えるよう努めること

送り手側は、行うべきリスクコミュニケーションの目標と戦略を立てていく場合に、この6つの方針を有効な指針として活用できるでしょう。

(2) 信頼を構築するにはどうすればいいのか

コミュニケーションへの信頼とは、メッセージが真実で信頼できるものであり、メッセージの送り手が正確で客観的、完全な情報を伝えることで、送り手の有能さと正直さを示していると受け手が期待できることであると言われていています (Renn & Levine 1988)⁵⁾。リスクコミュニケーションの場合、リスクに関する情報をより多く持って送る側になるのは行政機関です。送り手側が受け手の信頼を得るよう努力することが強く求められます。そのためには、もちろん伝える情報やメッセージそのものが正しく正確であることも大切ですが、**伝え方や内容に偏りがなく、受け手に配慮がなされていること、誠実な態度であること、善意がみられること、一貫性があること**が大切です。

また送り手側が組織である場合、情報そのものの正確さや量より、リスク管理の方法や組織内でのリスクに関する意思決定プロセスが公正であるかによって、組織に対する信頼やリスクを受容できるかが変わってきます (Starr 1985)⁶⁾。このプロセスが公正であるかどうかの判断には、透明性はもとより、プロセスを行う際の**手続きが公正か**、リスクにさらされる主体として**発言の機会がきちんと与えられていたと感じる**かによって決まります。自分自身に発言の機会があったと感じるかどうかは、たとえ直接参加していなくても、自分自身に近い存在が参加していれば感じることができます。だからこそ、意思決定の場に多様な関係者を参画させることが重要です。

(3) リスクコミュニケーションでそれぞれがすべきこと

繰り返しますが、リスクコミュニケーションは送り手と受け手の双方向のやりとりが必須です。そのため送り手側だけでなく、**すべての関係者が努力する必要があります**。

- ① 情報の送り手
 - ・受け手を継続的に啓発すること
 - ・情報管理、リスク管理を徹底し、その努力を見せること (担当者の態度を含む)
 - ・受け手のリスクに対する関心や意見を聞く努力をすること
 - ・内容や方法に偏りがなく努力をすること
 - ・意思決定に透明性と公正性を持たせること
- ② 情報の受け手
 - ・意見を積極的に述べること
 - ・知識を向上させる努力をすること
 - ・リスクを回避するための努力をすること
- ③ メディアや各種団体
 - ・受け手の多様なニーズを集約して、代弁すること
 - ・メッセージを広く伝えるための多様なチャンネルの提供者となって支援すること

5. 現場（発災後）で考える際のヒント集

新型コロナウイルスに関するリスクコミュニケーションは、全世界ですでに始まっています。以下に示したヒントを活用して、これからの情報提供・情報管理を考えていただくのと同時に、これまでの振り返りと出水期に向けての準備をしていただけると幸いです。

(1) リスクの伝え方

a. 「誰に」「何を」「いつ」伝えたいのかを明確にする

リスクコミュニケーションでは、**目標と戦略を立てて行う**ことが大切です。まず、伝えたい対象はだれか（感染した方、その家族、避難所避難者、在宅避難者、高齢者、障害者、外国人、乳幼児のいる世帯等）、どのような内容の情報か、伝えることで理解してほしいことは何か、リスク回避のためにどう行動してほしいかを明確にし、リスク回避のための行動を選択肢として提示してください。

例) 対象：乳幼児を抱えた世帯へ 内容：避難所内での子どもの遊び場について
目的：感染リスクを下げるために、注意する点を理解してほしい

3歳以下のお子さんがおられる世帯へ
お子さんたちの精神衛生のためにも、遊ぶことは大切ですが、感染症予防のため以下の点に注意して遊ばせるようにしてください。

- ・風邪のような症状がないことを確認する
- ・少人数で遊ぶ
- ・周りに明らかな感染者がいないようにする
- ・周りに高齢者や基礎疾患のある方がいないようにする
- ・みんなが触れる場所に触った後は手洗いをする
- ・保護者同士の了解を得る
- ・飲食の前に必ず手洗いをする

（屋外・屋内で遊ぶ際に起こりやすい事故への対応・予防策）より

<http://kodomo-qq.jp/jiko>（日本小児科学会 こどもの事故と対策）⁷⁾

b. 誤解のないよう、わかりやすく伝える

感染症等の見えないリスクや、発生確率の低い災害等、直接リスクを提示しても伝わりにくい場合があります。その場合は、受け手が我が事として捉えやすいよう、**身近に感じられるリスクと比較する**形で伝える等、受け手に理解してもらうための工夫が必要です（Slovic 1986）⁸⁾。

例) 南海トラフ巨大地震の発生確率 30年以内 70%と比較すると、30年以内にあなたが交通事故で負傷する確率は24%です。（内閣府「広報ぼうさい51号」より）⁹⁾

c. 両面的コミュニケーションで行う

良い面や送り手側にとって**都合の良い面だけを伝えた場合より、良くない面も伝える**方が、受け手側の信頼が得やすく、より説得しやすくなります（吉川 1999）¹⁰⁾。特に、新型コロナウイルスについてはすでに様々な情報が溢れており、それらに全く触れていない市民はいないでしょう。その場合、良い面、悪い面両方を伝えることで、送り手側が誠実かつ客観的に対応していると認識してくれる可能性が高くなります。

例) 【片面的】この新しい消毒液は、新型コロナウイルスに対してより効果が高いものです。

【両面的】この新しい消毒液は、強い分、肌荒れ等を引き起こす恐れがありますが、新型コロナウイルスに対してより効果が高いものです。

d. 伝える窓口担当者を誰にするか考える

これには2つの視点があります。まず1点目として、受け手側の多様性を考えた場合、**日常的に接している担当者**と、普段そういった業務を行っていない職員とでは、伝え方に差が生じます。特に要配慮者については、認知能力等に大きな差があることから、一律的に同じ窓口で伝えるのではなく、より伝わりやすい窓口を設置し、福祉専門職等を経由する等多様な方法で確実に伝わるよう戦略が必要です。

2点目として、情報の内容によって、誰が伝えるか、誰がこの情報の発信源なのかで信頼度が変化します (Jungermann *et al.* 1996) ¹¹⁾。行政からの公的な情報は一定以上の信頼を得ることが可能ですが、例えば犯罪に関する情報であれば警察からの情報の方がより信憑性、信頼性が高いと感じます。メッセージの発信元として、**メッセージ内容に関してもっとも専門的な部局や担当者**を示すことで、より信頼してもらいやすくなります。

具体案1) 相手にとって最適な情報伝達ルートになっているか

- 一般に広く：マスメディア
- 集団単位で確実に：所属団体・組織（企業、事業所、施設、学校等）
- 要配慮者に確実に：福祉系ネットワーク（民生・児童委員、社会福祉協議会、地域包括支援センター、自立支援協議会等）
- 公的なネットワークでは難しい場合：コミュニティ（自治会・町内会、自主防災会、当事者団体、ママ友会等）

具体案2) 情報内容によって最適な発信元になっているか

- 感染症予防：医療・保健部署
- 支援に関する情報：各担当部署
- マナー・ルール：避難所内コミュニティ、自治会・町内会、避難所運営に関わる団体
- 安全・治安に関すること：警察、防犯コミュニティ等

e. 相談援助の技法を活かした対人対応

教育や福祉の分野における**相談援助**の考え方や技法を活用することで、リスクコミュニケーションに不可欠な、相互の信頼関係を醸成することに繋がります。

専門家が陥りやすい「より精緻な情報を提供すれば市民は行動するだろう」という考えは、リスクコミュニケーションの考えに基づくと間違いです。さらに、人々は「自分と近い考え方の意見を取り入れる」傾向にあり、「自分と同じ価値観を共有しているかどうか」も信頼を高める要因となります（専門用語では、これを **Salient Value Similarity** [主要価値類似性] と呼びます）。信頼関係がない状態では、正しいことを伝えようとしても対話が成立しないことや、受け手が納得感を持って行動することまで繋がらないことも考えられます。また、リスクコミュニケーションを実践する中で、相手の言っていることをどのように聞いてよいのか、またどのように対処してよいかわからない場面に出会うかもしれません。そのような時は、以下のポイントを参考にいただければと思います。

- ① **傾聴**：リスニングマインドとも言いますが、相手の心の声に耳を傾ける態度です。言葉で話している内容の裏には、その人の置かれた立場や状況、そして感情が存在することを忘れずに話を聞いてみましょう。
- ② **個別化**：「一般的な人」ではなく「特定の個人」として、コミュニケーションの相手が存在することを忘れずに接しましょう。
- ③ **自己決定・自己選択の尊重**：必ずしも「正解」が存在しない中では、対話相手が自分の問題やどのようにしたいのかを明確にし、自己決定・自己選択を行えるよう、リスクコミュニケーションを展開しましょう。
- ④ **受容と共感**：相手の主張を受け止め、話を遮ることなく聞きましょう。そして、感情など共感できる部分には共感の意思表示をします。このことによって、「話を聞いてもらった」という感覚、

つまり先に述べた「発言の機会がきちんと与えられたと感じる」と、先に述べた「自分と近い考え方の意見を取り入れる」傾向にも寄り添うことが可能となります。

(2) 警告について

災害発生時および発生後には、緊急的に警告を発する場合があります。警告に必要な要素は①**リスクについてどこで、どのくらいの確率で起きるのか特定できる情報**、②**緊急性の程度**、③**予想される結果**の3つです (Drabek 1969)¹²⁾。より効果的な警告を発するために、以下の点に注意する必要があります。

- ① 情報源が信頼できるものであること (行政からの発信であれば問題なし)
- ② 警告内容とメッセージの調子 (言い方や表現) が一貫していること
- ③ ふさわしいタイミングで正確に伝えること
- ④ 明瞭なメッセージで伝えること (簡単で明瞭な言葉を遣い、情報は省略しすぎない)
- ⑤ 受け手が何をすべきか明確に指示すること
- ⑥ 人々が判断するための十分な情報が含まれていること
- ⑦ 何をすべきで、どれくらいの時間の猶予があるのかを明確に伝えること
- ⑧ 繰り返し伝えること
- ⑨ 誰に向かっているの発信か明確にすること
- ⑩ 複数のチャンネル、方法で伝えること

(Mileti & Sorensen 1987¹³⁾ をもとに作成)

(3) 行動してもらうには

他者に自分の思うように行動してもらうことは、非常に難しいことです。たとえ危機的状況であったとしても、望む通りに行動変容してもらうには工夫が必要です。以下のヒントは、必ず行動変容を保証するものではありませんが、より行動変容を促進するための工夫です。

a. 行動のための動機を高める

受け手が行動を実行するには、行動する動機が必要です。これには直接的な方法と間接的な方法の2種類があり、直接的な方法は関心と関連性を高めること、間接的な方法は受け手が興味を持っているものをツールとして活用する方法です (Petty & Cacioppo 1981)¹⁴⁾。重要なのは直接的な方法です。

直接的な方法について、受け手の関心を喚起するようなメッセージとともに、行動を促すことが必要ですが、その際に重要なのが関連性です。この関連性とは、受け手が感じる**当事者意識**です。受け手がいかに、**リスクの被害者との距離を近く感じる**か、これによって行動を起こす動機が高まります (Earle *et al.*, 1990)¹⁵⁾。この距離には親戚や関係者といった物理的距離も有効ですが、同じ境遇や立場、状況といった精神的距離も有効です。

ちなみに間接的な方法とは、例えば人気のあるアイドルや有名人に行動を促すメッセージを発信してもらう等の方法で、関心や動機を高める方法です。

例) 若い男性にも危機感を持ってほしい場合

「新型コロナウイルスは、高齢者や子どもだけが重篤化しやすいわけではありません！」
中国では、男性の死亡率が2.8パーセントだった一方で、女性は1.7パーセントでした。
イタリアでは、感染者の死亡率は男性が10.6パーセント、女性は6パーセントでした。
男性の方が、重篤化しやすく死亡率が高い傾向が確認されています。
※喫煙の影響などが考えられますが、理由はまだ不明です (W. Guan *et al.* 2020)¹⁶⁾。

b. 必要な物品が手近にあること

取ってほしい行動を示し、促したとして、その行動をとるために必要なものがなければ、実行は難

しくなります。行動を起こすために必要となるコスト（時間と努力）が増えるからです（Dejoy 1989）
 17)。メッセージを伝えてすぐ、もしくは**物理的に近い距離に、必要な物品を提供**できる状態にすることが必要です。

マスク着用のメッセージのそばに マスクが置いてある場合



マスク着用の メッセージだけの場合

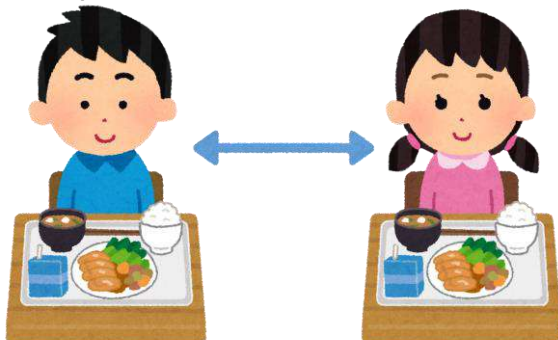


c. モデルで示すこと

どのような行動を取ってほしいのか、望ましいリスク回避行動を取ってもらえるようも促すには、その行動を**実際に行っているところを見せる**のが効果的です（Racicot & Wogalter 1995）¹⁸⁾。平常時であれば、ビデオなどでモデルを示すことができます。被災地などでそういった準備が難しい場合は、行政職員や避難所リーダー等にモデルとしての役割を担ってもらおう工夫が考えられます。

例 1)

- 食べる時の間隔の取り方を実物で見せる
- 避難所で食堂区画を作り、間隔がわかる様にマークをあらかじめ付ける



例 2)

- マスク着用時の水分補給の正しい方法について、飲食物配布の場所で説明し、やり方を示す
- 避難所のリーダーや担当職員が率先してやり方を示す



(4) うわさやデマへの対策

a. 迅速な対応が何より大切

情報化が進んだ現在では、うわさやデマが発生しないことはありえないと考えてください。発生し

たら、それを**すぐに察知し、正しい情報をもとにうわさやデマを訂正する対応**を取ることがもっとも大切かつ効果的な方法です。以下に、うわさやデマが発生しやすい状況について説明しています。そういった状況を作らない努力も大切ですが、発生する前提で心構えをしておき、すぐに対応する準備を怠らないことが大切です。

b. うわさやデマが発生する特性を理解したうえであらかじめ対策を立てる

そもそも人間の性質として、良いニュースの情報源より**悪いニュースの情報源の方が信頼される**傾向にあります (Kanouse & Hanson 1972¹⁹, Tversky & Kahneman 1981²⁰, Slovic 1993²¹)。また、**情報の送り手の信用度が低いと、公式情報より非公式情報の方が信用される**傾向があります (吉川 1999) ¹⁰。信頼は築くのに時間がかかり難しいのに対し、容易に崩壊するものです。「4.(2)信頼を構築するにはどうすればいいのか (p.7)」に示したことに注意を払いながら、平時から地道に信頼を築き、それを維持する努力を怠らないことが、実はもっとも近道なのです。

(4) 必ず窓口を設ける

繰り返しになりますが、リスクコミュニケーションは**双方向のやりとり**です。情報をより多く持っている行政機関や組織が情報を送り手になりますが、送るだけではリスクコミュニケーションは成り立ちません。**受け手側が意思表示できる場を設け、その窓口にも誰もがアクセスできる環境を整える**ことが必要です。庁舎や各避難所に窓口や窓口担当を置くだけでなく、避難所以外の被災者からの意思表示も受け取れるよう、専門機関やボランティアなどを駆使した出前型の窓口を準備し、**アウトリーチ型**で意思表示を積極的に受け取れるようにする必要があります。

- 例)
- ・各避難所に常設窓口をつくる
 - ・各掲示物に連絡先を明記する
 - ・支援物資を渡すときにやり取りをする
 - ・定期的に各種団体と会議を開く

など



5. おわりに

新型コロナウイルスが蔓延している現在のような状況でさらに自然災害が発生することは、複合災害の発生として捉えて対処する必要があります。常日頃の災害対応のあり方やそのための準備では足りない事態が発生し、それが被害を拡大し、また差別などの人権侵害が発生する可能性も大いにあります。合理的配慮やリスクコミュニケーションをすでにご存じて実践している人にとっては当たり前と思われるような内容であったかもしれませんが、より混乱し、いつも通りの行動や態度を取ることが難しい状況になることを念頭に、準備や災害対応に当たっていただきたく思います。

【執筆協力者】

木作 尚子	人と防災未来センター主任研究員	:	レポート全体の整合性、表1の表記について
楊 梓	人と防災未来センター主任研究員	:	レポート全体の整合性
佐藤 史弥	人と防災未来センター主任研究員	:	レポート全体の整合性
高原 耕平	人と防災未来センター主任研究員	:	レポート全体の整合性
寅屋敷哲也	人と防災未来センター主任研究員	:	レポート全体の整合性
高岡 誠子	人と防災未来センター研究員	:	レポート全体の整合性、表現方法、表1の内容
河田 慈人	人と防災未来センター研究員	:	5. (1)e. 相談援助の技法を活かした対人対応
ピニエイロ アベウ タイチ コンノ	人と防災未来センター研究員	:	レポート全体の整合性
藤原 宏之	人と防災未来センター特別研究調査員	:	レポート全体の整合性、表1のデザインについて

【謝辞】

本レポートの原案について、関西大学の山崎栄一先生始め、防災関係の先生方から多数の知見を頂きました。また、伝わる内容を目指すにあたり、多数の友人・知人にご協力いただきました。心よりお礼申し上げます。

-
- 1) 内閣府, 「合理的配慮の提供等事例集」2017. (<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/jirei/example.html>, 2020年6月4日アクセス)
 - 2) National Research Council, *Improving risk communication*, Washington, DC: National Academy Press, 1989.
 - 3) Rawan, K., Why rules for risk communication are not enough: A problem-solving approach to risk communication, *Risk Analysis*, 14, 365-374, 1994.
 - 4) Kenney, R. L., and von Winterfeldt, D. Improving risk communication, *Risk Analysis*, 6, 417-424, 1986.
 - 5) Renn, O., and Levine, D., Trust and credibility in risk communications, In H. Jungermann, R. E. Kasperon, and P. M. Wiedemann (Eds.), *Risk communication*, Julich: KFA, 1988.
 - 6) Starr, C., Risk management, assessment, and acceptability, *Risk Analysis*, 5, 97-102, 1985.
 - 7) 日本小児科学会, 『こどもの事故と対策』, 2013. (<http://kodomo-qq.jp/jiko>, 2020年6月4日アクセス)
 - 8) Slovic, P., Informing and educating the public about risk, *Risk Analysis*, 6, 403-415, 1986.
 - 9) 内閣府, 「特集 地震を知って地震に備える!」『ぼうさい』51, 4-11, 2009. (<http://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/h21/05/index.html>, 2020年6月4日アクセス)
 - 10) 吉川肇子, 『リスク・コミュニケーション 相互理解とよりよい意思決定をめざして』, 福村出版, 1999.
 - 11) Jungermann, H., Pfister, H.-R., and Fischer, K., Credibility, information preference, and information, *Risk Analysis*, 16, 251-261, 1996.
 - 12) Drabek, T. E., Social process in disaster: Family evacuation, *Social Problems*, 16, 336-349, 1969.
 - 13) Mileti, D. S., and Sorensen, J. H., Natural hazards and precautionary behavior, In N. D. Weinstein (Ed.), *Taking care: Understanding and encouraging self-protective behavior*, New York: Cambridge University Press, 1987.
 - 14) Petty, R. E. and Cacioppo, J. T., *Attitudes and persuasion: Classic and contemporary approaches*, Dubuque, IA: WC Brown, 1981.
 - 15) Earle, T. C., Cvetkovich, G., and Slovic, P., The effects of involvement, relevance and ability to risk communication

- effectiveness, In K. Borcherding, O. I. Larichev, and D. M. Messik (Eds.), *Contemporary issues in Decision making*, Amsterdam: Elsevier Science publishers, 1990.
- 16) Guan W, Ni Z, Hu Y, et al., Clinical characteristics of coronavirus disease 2019 in China, *New England Journal of Medicine*, 2020. (<https://doi.org/10.1056/NEJMoa2002032>.)
- 17) Dejoy, D. M., Consumer product warnings: Review and analysis of effectiveness research, *Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society 33rd Annual Meeting*, 936-940, 1989.
- 18) Racicot, B. M., and Wogalter, M. S., Effects of a video warning sign and social modeling on behavioral compliance, *Accident Analysis and Prevention*, 27, 57-64, 1995.
- 19) Kanouse, D. E., and Hanson, L. R., Jr., Negative in evaluations In E. E. Jones, D. E. Kanouse, H. H. Kelley, R. E. Nisbett, S. Valins, and B. Weiner (Eds.), *Attribution: Perceiving the cause of behavior*, Morristown, NJ: General Learning Press, 1972.
- 20) Tversky, A., and Kahneman, D., The framing of decisions and the psychology of choice, *Science*, 211, 453-458, 1981.
- 21) Slovic, P., Perceived risk, trust, and democracy, *Risk Analysis*, 13, 675-682, 1993.

DRI 臨時レポート No.3 (2020年6月5日現在)

http://www.dri.ne.jp/wordpress/wp-content/uploads/sp_report_vol3.pdf



公益財団法人 ひょうご震災記念21世紀研究機構
人と防災未来センター
〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2
TEL: 078-262-5066、FAX: 078-262-5082
主任研究員 松川杏寧