WHO アウトブレイク
コミュニケーションガイドライン
WHO Outbreak communication guidelines

（日本語版）

一般社団法人　日本環境感染学会
リスク・コミュニケーション委員会

WHO アウトブレイク
コミュニケーションガイドライン
WHO Outbreak communication guidelines

（日本語版）

一般社団法人　日本環境感染学会
リスクコミュニケーション委員会

謝辞

2004 年 9 月 21 日～23 日にシンガポールで開催された「アウトブレイクコミュニケーションに関する WHO 専門家会議」、および本ガイドラインの作成に対するカナダ政府、日本政府の経済的支援、シンガポール政府の経済的・組織的支援に深く感謝の意を表する。

本ガイドラインに提示する問題は、同専門家会議で提起され、検討された内容に端を発している。

本書は、2005 年世界保健機関（WHO）による出版物である。

原文タイトル：*WHO Outbreak communication guidelines*

© World Health Organization 2005

WHO は、日本語版の翻訳及び出版権を一般社団法人日本環境感染学会に許可する。

日本環境感染学会は日本語版のみに責任を負う。

WHO アウトブレイクコミュニケーションガイドライン（日本語版）

発行所　一般社団法人日本環境感染学会

翻訳　一般社団法人日本環境感染学会リスクコミュニケーション委員会

発行日　2020 年 3 月

「WHO アウトブレイクコミュニケーションガイドライン」は、WHO の許可を得て翻訳を行った。翻訳に関し不十分な点があれば、原文を参照されたい。翻訳等の不備については、発行所、訳者が責任を負っている。

背景

疾病のアウトブレイクは避けられないことであり、予測不能な事態であることも多い。アウトブレイクを取り巻く環境は、あらゆる公衆衛生の中でも特殊で、しばしば、不確実さ、混乱、緊急感といった特徴を伴う。
一般にマスコミを通じたコミュニケーションが、アウトブレイク環境のもう一つの特徴である。残念ながらコミュニケーション失敗の例が山ほどあり、そのためにアウトブレイク制御が遅れ、市民の信頼と協力関係を損ない、経済的・社会的・政治的混乱が不必要に長引く結果に至っている。世界保健機関 (WHO) は、コミュニケーションの専門知識・技術が、疫学的訓練や検査解析と同様に不可欠となっていることを認識すべき時期にあると考える。しかし、アウトブレイクのさなかに、市民とのコミュニケーション - しばしばマスコミを通じて行うことが多い - のためのベストプラクティス (最善の方法、最良の事例) とはどのようなものか?

アウトブレイク時の市民とのコミュニケーションガイドライン

2004 年早期に WHO は、社会的混乱を可能な限り最小限に抑えながら、迅速にアウトブレイクを制御するという公衆衛生上の目標を実現するため、科学的根拠に基づき、かつ、実地で検証されたコミュニケーションガイダンスを構築する活動を開始した。この活動の第一段階として、リスクコミュニケーションに関する文献を包括的にレビューした。その過程で、WHO は、アウトブレイクに直接関連するリスクコミュニケーションの要素を特定した。次に、この資料全体を、コミュニケーション効果との相関が高い特徴や、それを欠くと失敗を招くような少数の特徴に集約した。最後に、これら少数の特徴を、広範な文化、政治体制、経済発展を背景にしたアウトブレイク対策の専門家が評価した。この包括的な評価の結果を、広範な実践的評価によって取捨選択したものが、アウトブレイクコミュニケーションのベストプラクティスの簡潔なリストである。
このリストを以下に示す。

1. 信頼

アウトブレイクコミュニケーションの最優先目標は、信頼を構築し、維持し、時には、失った信頼を取り戻すため、市民とのコミュニケーションを実現することである。これは、文化、政治体制、国の発展水準にかかわらず言えることである。

a. 市民の信頼を失うと、保健、経済、政治などの観点から深刻な影響を及ぼし得る。市民を守る役割の者に対して、多くの市民が信頼を失うほど、市民の不安は高まり、アウトブレイク対策の指示に沿った選択や行動をとる可能性が低くなるということを、非常に多くの研究や顕著な公衆衛生事例が示している。

b. 上級管理職は上記の目標を達成しなければならないが、信頼を構築するために実施する措置に対して市民の支持を得るには、多くの実務上の障壁が存在する。

I. その理由は、こうした信頼構築の措置が、不確実性を認めること、過度の安心感を与えないことを含むため、上級管理職が直感的に納得できないことが多いからである。

II. したがって、コミュニケーション担当者と政策立案者の間で信頼を構築することが決定的に重要となる。また、コミュニケーション担当者とアウトブレイク対応技術職員、なかでも、市民とのコミュニケーションの必要性を認識せず、本来の業務から逸れる可能性があると考える技術職員との間の信頼も特に不可欠である。コミュニケーション担当者、技術職員、政策立案者の間の内部関係は、「信頼のトライアングル」と呼ばれることもある。

- 信頼のトライアングルは、必要に迫られる前に構築することが重要である。異なる省庁を代表する様々な利害関係者の間で利益相反が生じることがあり、関係者の間で合意を形成する必要があることから、このトライアングル構築が難しくなることもある。

c. 市民とのコミュニケーションにおける信頼性は、コミュニケーションの受け手と送り手双方にとって極めて重要である。市民がパニックに陥ることは稀であり、特に、率直に情報を伝えられている場合、パニックに陥ることはほとんどないことを、エビデンスが示している。しかし、不完全で、時として警戒感を高める情報に対して、市民がどこまで耐えられるかををアウトブレイク対応責任者が信じるかによって、コミュニケーションにおける意思決定およびその効果が変わってくる。

d. 信頼を築き、維持するためには、説明責任、参加、透明性の仕組みが重要である。特に、信頼が失われた場合に時間をかけて再構築する上では重要である。例えば、著名な批評家に意思決定を注視してもらうことや、意思決定に参加してもらうことを許可すると、改めて信頼を構築する必要性が下がり、信頼が高まる。

2. 速やかな公表

信頼が構築されるかどうかは、アウトブレイクの最初の公式発表で決まる。この発表の時期、率直さ、包括性が、アウトブレイクコミュニケーションにおいて最も重要なことである。

Secrets and lies in Europe

Mad cow disease is perceived as a British problem. But there are signs that the infection has spread silently across the Continent and may now be about to erupt

Deborah MacKenzie, Brussels

BEFORE 1996, supermarkets in Brussels that sold British beef would proudly advertise the fact on large signs over their meat counters. Since the scare over mad cow disease put an end to British beef exports, the signs have promoted Belgian beef as a safe alternative—pure and trustworthy, and free from bovine spongiform encephalopathy.

But there is growing evidence that shoppers in Brussels, and all over Europe, are

1989, virtually all caused by infected British feed. Belgium, Austria, Luxembourg, Sweden, Finland and Spain have reported none. Denmark says it has had one case, Italy two and Germany five, though all in cattle imported from Britain. This contrasts oddly with France's 27 cases, all of which were indigenous and all of which were linked to infected British MBM. The Dutch reported their first two cases this spring, apparently also caused by infected British feed.

A tale of mad cow and ostriches

Virtually all the risk with BSE has already been taken by the UK population and we do n the human form of 'mad cow' disease, nvCJD

Angered by the Government's slow

a. 現代のグローバル化された情報化社会において、アウトブレイクに関する情報を市民に隠し続けることはほぼ不可能である。最終的にはアウトブレイクが明らかになる。したがって、未確認情報や誤った情報が流れるのを防ぎ、事態の枠組みを定めるには、可能な限り速やかに発表することが最善である。

b. 情報発信が遅れると、人々はリスクを過大評価しがちである。気がかりな情報の発信を当局が長く遅らせるほど、それが明らかになったときに情報の怖さが増し、外部の情報源によって明らかになった場合は特にそうであることを、エビデンスが示している。

c. 市民の行動によってリスクが低減する可能性がある場合、あるいは、市民の行動がアウトブレイクの封じ込めにつながる可能性がある場合は、発表を行わなければならない。

d. 単一のアウトブレイクで規模も小さいことや、アウトブレイクに関する情報が欠如していることは、発表を遅らせる十分な理由にならない。例えばエボラ出血熱など、1 症例であっても速やかに発表しなければならない根拠となる場合がある。

e. ただし、以下のような潜在的問題がある。

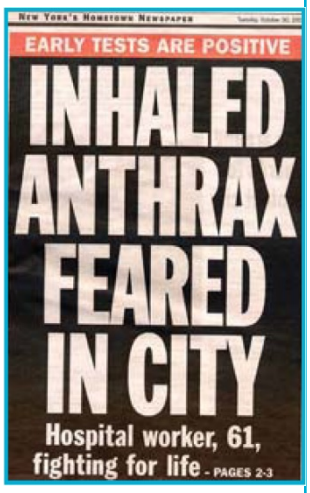
I. 初期評価に同意しない可能性がある重要な関係者は、急な発表に驚く可能性がある。これは、主要な利害関係者と潜在的利害関係者の間で、確立されたコミュニケーションシステムが機能することで最小限に抑えることができる。このようなシステムは、通常の情報交換や机上演習を通じて試行しておく必要がある。

II. 初期の発表は、不完全な情報や、時として誤情報に基づいて行うことが多い。極めて重要なことは、詳細情報が得られた時点、または検証された時点で初期情報が変更されうることを、公に認めることである。

早期に警報を発する利点はリスクを上回り、不正確な情報提供などのリスクも、適切なアウトブレイクコミュニケーションのメッセージによって最小化することができる。

3. 透明性

アウトブレイク期間を通して市民の信頼を維持するためには、透明性（すなわちコミュニケーションが率直で分かりやすく、事実を正確に伝えるものであること）が必要である。透明性によって、アウトブレイク対応責任者と市民との関係性が特徴づけられる。透明性によって、アウトブレイク対策に関する情報収集、リスク評価、意思決定のプロセスが、市民に対して「可視化」されうる。



© New York Daily News, L.P.

a. 透明性がもたらすメリットは多い。例えば、先の見えない不確実な状況であっても、アウトブレイク対応責任者が解決策を体系的に決定していることを市民に示すことができる。

b. 透明性は、アウトブレイク対策の体制と活動の弱点も明らかにするため、慎重かつ説明責任を伴う意思決定を行う強力な動機づけとなる。

c. 常に率直であることは、患者のプライバシーなど、広く一般に受け入れられている個人の権利に合致した対策の実務目標とすべきである。重要な点は、公益に直結する情報提供に反対する患者個人の権利と、信頼できる情報を求める公共の必要性ののバランスである。
情報公開の透明性には限界があることを公表し、限界の理由を説明すれば、その限界に根拠がある場合、透明性の限界は通常十分許容される。しかし、透明性に限界があることを不必要な秘密主義の弁解にすると、市民の信頼を失う結果を招く。

d. 透明性を妨げる障壁は多い。

I. 経済的障壁が問題とされることが多いが、公衆衛生当局は健康を第一の関心事としなければならない。しかしながら、アウトブレイクの経済的影響からの回復は、政府が透明性を維持し、効果的なアウトブレイク対策の実績をあげた場合に、より早くなることを示すエビデンスがますます増えている。

II. マスコミ対策は、公務員の専門能力開発の必須要素とすべきである。可能な限り、実際のマスコミ対応の前に準備をしておくべきである。マスコミ対策とは、伝え方の技術を準備するプロセスではなく、具体的なメッセージを作成し、予想される質問への回答を準備しておくことである。

III. 広報担当者や公務員は、悪いニュースを伝えることや、不確実性を語ることに自信をもてない場合がある。

IV. その上、組織の弱点が明らかになることへの恐れもあるかもしれない。誇り、恥ずかしさ、非難されることへの恐れも、率直さの欠如につながり得る。

V. 実際の状況においてこのような要因をうまくコントロールすることは極めて難しいが、意思決定者と上級技術職員の間で透明性が高めるよう

に職場の文化をかえることが、アウトブレイク対応計画の戦略の一つになるべきである。

透明性だけで信頼を確保できるわけではない。的確な意思決定を行っていることを、市民に示さなければならない。ただし、概して、透明性が高いほど高い信頼を確保できる。

4. 市民

市民を理解することは、効果的なコミュニケーションにとって極めて重要である。市民が信じ込んでいることに明確に対処しない限り、信じている内容を変えることは通常難しい。したがって、市民が何を考えているかを理解することなしに、専門家と市民の間のギャップを埋める効果的なメッセージを構築することは、ほぼ不可能である。

a. 古いタイプのリスクコミュニケーションは、技術的な意思決定を市民に伝えることを目的としていた [決まったことを伝える (decide and tell) 戦略と呼ばれる] 。今日ではリスクコミュニケーションはクライシス・コミュニケーションとして、双方向の対話 (dialogue) と考えられている。

b. 特定のリスクに関して市民が何を信じているのか、市民の意見、知識を理解することは、コミュニケーション担当者の業務である。この業務は「コミュニケーションサーベイランス」と呼ばれることもある。

c. 可能であれば、市民の代表者が意思決定プロセスに参加すべきであるが、これは不可能なことが多いため、市民の考え方を理解して意思決定に反映させることは、アウトブレイクコミュニケーション責任者の役割となっている。

d. 市民の懸念は、根拠がないようにみえる場合でも尊重しなければならない。市民の見解に妥当性がある場合は、その見解と一致するように政策決定を下すべきである。市民の見解が間違っている場合でも、公的に尊重した上で訂正するべきである。無視したり、見下したり、嘲笑してははならない。

e. リスクコミュニケーションでは、市民が自らの安全を確保するために何ができるかについての情報を伝える必要がある。これによって市民は、自らの健康と安全を守る意識をもつことができ、リスクにより理性的に対処することが可能となる。

市民は、自らの健康、家族の健康に影響を及ぼすような情報を知る権利を有する。市民の状況や考え方を把握することは、アウトブレイクコミュニケーションの成功にとって極めて重要である。個人的予防策に関するコミュニケーションは、市民が自らの健康に責任をもつという意識を高めるため、特に有用である。

5. 計画策定

©Yang Jinrui, Chinese Ministry of Health

公衆衛生当局の意思決定や活動は、市民の信頼およびリスク認知にコミュニケーションよりも大きな影響を及ぼす。リスクコミュニケーションは、アウトブレイク対応責任者の発言内容だけでなく、行うすべてのことに影響を及ぼす。したがって、リスクコミュニケーションは、リスク分析やリスク管理と統合されて、最も効果的なものとなる。リスクコミュニケーションは、重大事象に対する事前準備、対応計画、およびアウトブレイク対応のあらゆる側面に組み込む必要がある。

a. リスクコミュニケーション計画は、必要になる前に策定しておく。アウトブレイクコミュニケーション計画は、初めからアウトブレイク対策計画の一環として策定しなければならない。アウトブレイクコミュニケーションは、その実効性を高めるためには、意思決定の発表の最終段階で追加的に行うものであってはならない。

b. コミュニケーション計画は通常、機関のコミュニケーション担当者が主導して策定するが、上級管理職はこの計画を重視しない場合が多い。その理由は、市民への対応に関するアウトブレイクコミュニケーションの原則に、上級管理職が直感的に納得できないからである。不確実性を認める必要性、あるいは市民が何を信じているのかや不安を重視する必要性について、管理職に伝えるべき危機が起こるのを待つことは、極めて危険な可能性がある。

c. 初回発表内容、透明性の限界、その他のコミュニケーション内容については、危機が発生する前に、上級管理職、および理想的には政治的指導者の合意を形成する必要がある。中心となる内容には、次のような疑問への回答が含まれる。何をする必要があるのか? 知る必要があるのは誰か?広報担当者は誰か? どの機関が主導するのか? 行動する必要があるのは誰か? また、この合意形成のプロセスは、状況に応じて行うものであり、他の省庁や、必要に応じて国際社会が関係する。

以上のことは、アウトブレイクコミュニケーション計画を事前に策定していないと、コミュニケーションは失敗するという意味ではない。例えば、アウトブレイク中にも信頼を構築することはできる。しかし、必要になる前に信頼を構築しておく方がはるかに容易である。

結論

本アウトブレイクコミュニケーションガイドラインを効果的に実施すれば、市民の回復力が高まり、アウトブレイクの迅速な封じ込めに対し、市民が協力的に参加することにより、罹患と死亡を抑えることができる。さらに、効果的なアウトブレイクコミュニケーションによって、国の国際的地位、経済、公衆衛生インフラへの被害も最小限に抑えることができる。

WHO は現在、アウトブレイクコミュニケーション活動を拡大している。次の段階としては、大規模なアウトブレイク時に WHO 国事務所に支援を提供できるように、コミュニケーション担当者の訓練を促進することである。さらに、WHO は、加盟国からの求めに応じ、アウトブレイクコミュニケーション能力強化を支援することを計画している。

公衆衛生上の最優先目標は、アウトブレイクを可能な限り迅速に制御下に置き、社会的混乱を可能な限り軽減することである。この目標を達成するための手段の一つが、効果的なアウトブレイクコミュニケーションである。