

長計についてご意見を聴く会（第9回）

要 旨

小林 傳司 （南山大学教授長）

「なぜ市民参加が必要になっているのか」

（1）コンセンサス会議とは何か

- ・コンセンサス会議は、政治的、社会的利害をめぐって論争状態にある科学的、もしくは技術的課題を対象にする。
- ・事前に結論が想定されていないということが非常に重要で、素人のグループ（市民パネル）と専門家のグループがディスカッションをして、最終的に市民パネルだけで見解をまとめるというのがポイントである。
- ・市民パネルは当該の問題についての専門知識を持たないがこれについて議論をしたい人。
- ・専門家とは、推進側で当該研究をしている専門家だけでなく、反対をしている方も全て専門家として扱う。
- ・参加した市民パネルの見解を公表するためにメディアの役割は極めて重要である。
- ・適切な会議運営がされているかを評価する評価者の存在も重要である。

（2）コンセンサス会議から見えること

- ・参加者の満足、特に市民パネルの満足度は相当ある。
- ・行政が関与したコンセンサス会議の場合、市民パネルの当初の緊張感は相当なもので、裏にはシナリオがあるのではないかと不信感があるため、コンセンサス会議をどこが運営するかは極めて重要な問題である。
- ・解決が得られるよりは、どういう問題を重要と人々が考えているかが非常に明瞭に出る。（社会的対立点の明確化、課題の顕在化）
- ・専門家同士の議論の対立を市民パネルは目の当たりにする。現在の科学が持っている先端的な部分で、科学によって見解が簡単に収束しないような側面があることが非常に明瞭に出る。
- ・市民パネルが自分で勉強し議論し討議をするというプロセスを重視しているものであり、合意は必ずしも形成されない。また、市民パネルは国民の代表という性

格を持たない。したがって、結果は政策と直結できない。

(3) コンセンサス会議への批判

- ・ コンセンサス会議という手法への懸念

 - 早く到達されすぎ（十分な議論が実は尽くされてない）

 - 見かけだけ（参加者が発言を控えている）

 - 不適切な参加者（適切な当事者が加わっていない）

 - 一時的（状況、価値観、知識の変化によって妥当性が失われる）

は他の会議にも当てはまることであり、これによりコンセンサス会議が無意味だということにはならない。しかし、これらの点を考慮することは重要。

- ・ コンセンサス会議で出てきた市民の意見は、熟慮のプロセスの入った貴重な資料であり、専門的立場からの知的補正とか知的加工をした上で、政治的な討議の場の重要な参照資料として使うべきである。アンケート調査結果と同じ扱いをすべきではない。

(4) なぜ、今、日本社会は参加や対話に関心を持つのか

- ・ 原子力委員会では円卓会議や市民参加懇談会をしており、そこでは国民の信頼の再構築がうたわれている。再構築ということはいったん崩れたということである。
- ・ 平成13年の科学技術白書でも、国民の科学技術に対する信頼の涵養に努めることが求められている。
- ・ 科学技術に関する政府や専門家に対する国民の不信感は、先進国共通の悩みである。歴史家 Eric Hobsbawm は、先進社会の20世紀は三つ折りの歴史だと言い、人々の社会意識は1970年前後から大きく変化したと述べており、科学技術への眼差しもそれと連動して変化した。
- ・ 1970年代に我々の生活スタイルは大変に豊かになっている。一方、1960年代は科学技術の専門家にとってみれば幸せな時代であり、科学技術者が思っていること、やろうとしていることと人々の期待が調和していた。しかし、1970年代以降それがずれ始めたということ意識することが必要だと思う。
- ・ 文科省統計処理研究所による日本人の国民性調査によれば、自然と人間の関係について、1973年には「自然に従え」が「自然を征服する」を上回り、そして1990年代には「自然に従え」が「自然を利用」さえ逆転する。将来これが逆転し、再

び「自然を征服する」という意識になることは到底考えられない。

- ・ 1960年代、政府に対して声を上げるときは、政府と川を挟んで石を投げ合うという構図だった。両者が体制の選択論という図式で対峙した。原子力は最初に科学技術絡みで対立をつくった分野であり、その構図のままロックインしてしまっている。
- ・ 科学に問うことはできるが科学によって答えることのできない問題群（トランス・サイエンス的な領域）は、科学だけでは決着がつかず専門家の合意もなかなかできない。このような問題群はパブリック・ディスカッションによって決着するしかない。（Alvin Weinberg 1972）

（5）効果的な対話のために

- ・ 何のために対話を行うのかを考えておくこと
- ・ プロセスの公平さ、方法、時期、参加者の適切さが重要、またプロセスの質は評価しなければならない。こういうことを考えずに対話するのは意味がない。
- ・ 円卓会議はトランス・サイエンス的な問題を議論する例であり、次の点を考慮し参加に値する会議として設計することが非常に重要。これらは、日本で行われている色々な会議の仕組みと対極にあるようなもので、全く違うスタイルである。

専門知識の独占の排除

参加者の拡大

会議での意思決定は参加者が行うことを認めること

議論の途中で会議の参加者を追加できるよう、会議体は開放的であること

会議の議論のルールは参加者が自己立法でつくること

（6）原子力について

- ・ 米国におけるリスクコミュニケーションの推移は以下の通り。これらを全てやらなければならないとされている。

第一段階：数値を把握する

第二段階：数値を市民に知らせる

第三段階：数値の意味を知らせる

第四段階：類似のリスクをこれまで受け入れてきたことを知らせる

第五段階：「得な取引」であることを伝える

第六段階：丁寧に対応する（きれいなパンフレットの作成など）

第七段階：パートナーとして扱う（半端なことでは済まない）

信頼の喪失という状況でのコミュニケーション

- ・原子力は信頼の喪失という状況のもとコミュニケーションをやらなくてはならず、ハードルが高い。
- ・原案を提示するのはよいが、場合によっては修正や原案の撤回まで覚悟しなければコミュニケーションはできない。最初に基本的に答えがあって、あとはご理解いただくという形であれば、これはパブリック・アクセプタンスであってもコミュニケーションではないと思う。

解決マニュアルは無い

- ・マニュアル化することによって信頼が失われる。
- ・どの問題に関して、何のために対応したいのかを考え、それにふさわしい方法とは何かということまで全て考えないといけない。

過去の円卓会議の検証

- ・過去の円卓会議や市民参加懇談会について検証すべき。つまりどのような成果を上げ、どこに問題があったのか、改良の余地はないかということはきちんと議論した方がいい。
- ・本気で新しいスタイルで会議を行う覚悟があるのかが一番重要。

長計についてご意見を聴く会（第9回）

質疑応答編

小林 傳司（南山大学教授）

「なぜ市民参加が必要になっているのか」

（１）パブリックの声が極めて重要であることは民主主義の国で論を待たないと思います。しかし、パブリックの場で決まったとしても、それを自分たちで実行していくという心構えがないと言いつ放しになってしまう。パブリックの声を信頼あるものにしていくにあたり、その説明責任が重要なポイントであると思いますが、このことについてお考えを伺わせていただきたい。

[回答]

おっしゃるとおりで、パブリックとして会議に参加する限りは、責任が伴うということあり、だれがパブリックなのかという問題は非常に重要な問題です。

これまでのコンセンサス会議を例にとれば、応募してきた方々は日本国民の代表であると見なせるかと問われれば、明確に、代表ではありませんと言えます。しかし、コンセンサス会議の市民パネルは議論をしたがっている人々であり、責任感がある人々です。コンセンサス会議には責任感を持って参加したいと思っている人々を検出する能力があります。

むしろ、無責任とも思えるような方々も全部含めてアンケート調査したような民意で動きたいですかと私は逆に聞きたい。

トランス・サイエンス的な状況の中で、こういうまともな人々が一生懸命考えようとしているときに、その意見を聞くチャンネルを我々の社会は持っていなかったのではないかと。だから、コンセンサス会議が実効性を持つか、彼らがどんな結論を出してくるかというのは、やってみないとわかりません。

例えば、原子力の即時全面廃棄をテーマにした際に、専門家の中でもこれだけ対立をつくってきている問題に関して、市民レベルに持っていっても、コンセンサスが得られることはなく、恐らくかなり幅のある議論になると思います。

（２）原子力委員会でも、原子力政策について市民の声を広く聴こうという観点から、市民参加懇談会を始めました。市民参加懇談会では、賛成派だけでなく反対派の方

も入ったコアメンバーが、市民参加懇談会の開催場所や日時、声を聴く方などを決定していますが、これは先生が言われた運営委員会に相当するものと思っています。

私たちは、この市民参加懇談会をコンセンサス形成のために続けようと思っています。これまでは、体制に反対する、あるいは憂慮する方々の声が多かったんですが、最近では、必要、必要でないという方々がそれぞれ明確にご意見を出すようになったと思います。こういう状況についてご意見を伺わせていただきたい。

[回答]

今、少し流れが変わってきているのではということですが、だから私は新しいスタイルを模索しています。少なくともかつてのように科学技術の専門家、あるいは行政官が国民のためによかれと思ひ、豊かな社会の実現のための基本的条件をつくってあげれば、それで国民も基本的にそれに従ってくれるという、そういう時代は終わったわけです。

また、原子力はお互いに川を挟んで石を投げ合う構造にパターン化されていましたが、この構造を変えたいという思いは、何となく最近どちらの側も持つておられるようです。

これは一つの思いつきなのですが、もし、原子力委員会で、本気でコンセンサスメイキングをおやりになるのであれば、反対派の方々と競争なさったらいかがでしょうか。はっきりと反対だとおっしゃっている方々にコンセンサスビルディングをやっていただき、原子力委員会でもおやりになる。そして、その会議の仕組みも両方とも公開する。どちらも誘導せずまっとうにやったということを競争して、その上で結論も出して突き合わせるというのはいかがでしょう。そのぐらいのことをやらないと、トラストへの第一歩にならないという気がします。

- (3) エネルギーというスケールの大きな問題を国全体で考えた場合、ある程度国民の納得いくところまで議論をするというときに、先生がおっしゃったように反対派の方々と同時開催、同時進行し、その結果を付き合わせるという手法を行う場合、ファシリテーターが公平な人であり、本当に公平な議論を行えば、同じ結論に至ると思っていますのでしょうか。また、仮にその結論が異なった場合、どのように判断を行えばよいのでしょうか。

[回答]

2つの会議の同時開催の目的の第1は、トラストの回復にあるのであって、政策を

立案するときの答えが明確に出ることを期待してはいけないと思います。あくまで、パートナーとして相手を認めるということ、あるシンボリックに示すやり方として申し上げたわけです。

その結論が収束するかどうかは、それはやってみなくてはわからないし、スプリットした場合には、双方は自分たちの手法やスタイルが円卓会議の理想形の基準に照らして弁証し合いながら地道に議論を繰り返す以外にないだろうということです。

エネルギー政策をディスカッションをすると、トランス・サイエンス的な状況になり、どうしても知的なレベルでの決着が簡単につけられないような場面が出てくると思います。その際は最終的には政治の場で決着つけざるを得ないと思います。

問題は科学によって決着がつかないのに、科学的なデータによって決着がつくかのような言い方をし過ぎているんじゃないか。多分決着はつかない。どっちによる決着のつかなさよりリーズナブルかという、私は話し合いをやった上で決着がつかないという構造の方がいいと思っています。もっと極端なことを言えば、どうやって失敗するのがリーズナブルかという議論であり、失敗したときに、責任を分担してみんなが一番納得する失敗の仕方をしましょうということです。かつてのように一部のエリートが責任を全部負ってやりますという構造で説得できなくなっているという気がします。だから、ディベートに参加する側に責任を負わせるという構造になるということ認めざるを得ないと思います。

- (4) 原子力は対立の構図にロックインされていて、川の両岸で石を投げ合っているという状況だと思いますが、その間にいわゆるサイレントマジョリティーという人たちがいて、恐らく国民の大多数を占めていると思います。その人たちが何を考えており、我々はその人たちにどういう語りかけをすべきなのかは、以前から重要なことだと思っていますが、先生はサイレントマジョリティーに対してはどのようなふうにお考えなのかということをお伺いしたい。

また、コンセンサス会議で大事なことはパネリストをどうやって選ぶのかということだと思うのですが、パネリストを本当に公平に選ぶということは非常に難しく、逆に言うと、選び方によって結論を操作できる可能性もあるのではないかと思います。その辺の公正さをどういうふうに担保するのかを教えてください。

[回答]

反対を論ずる人たちはほんの一部であり、サイレントマジョリティーはそんなこと

を考えてないはずだという議論のスタイルは昔から繰り返されており、反対派と直面している行政の担当者もよくそういう言い方をします。これは私から言わせると国民をなめた議論だと思います。コンセンサス会議に出てきた人は確かに奇抜な人だと言った方がいいと思います。しかし、逆に、チャンネルを準備することが我々の社会の中で欠けていたわけで、シングル・イシューに関して議論するチャンネルがなく、そして全国の人々がこのテーマに関して議論する場も用意されなくて、せいぜいインターネットかアンケート調査で測定される対象にだけにしておいて、サイレントマジョリティーだとおだて上げられるというのは、私は変だと思う。

それから大勢の応募者の中から小数のメンバーを選ぶ際の公平性の問題は、おっしゃるとおりです。我々が行ったコンセンサス会議では、男女同数で年齢層と地域を区切り人口比率で分布を立て、コンピューターでランダムサンプリングしました。

- (5) 人間は確かに失敗する生物であり、そのとき例えば国民に最後の決定を任せれば、たとえ失敗しても国民が自分で選んで失敗したんだから納得がいくというお話ですが、専門家は、少なくとも今分かっている科学の中で最大限の説明をすべき責任があるのではないのでしょうか。そういう責任を放棄して、皆さん決めてくださいというのでは、後で失敗した場合、専門家の方が非常に後悔することになると思いますが、専門家はどこまで説明させてもらえるのかということをお伺いしたい。

[回答]

私はいわゆるポピュリズムをやろうと言っているのではなく、何でも直接選挙で決めましようと言っているのではなくて、科学できちっと決まる領域もたくさんあるわけですから、それは専門家にぜひ発言していただきたいし、尊重しなくてはいけないと思います。ただ、問題はそれだけで収束できない場面としてトランス・サイエンスの領域があり、その部分をどうするかという話に限ったところでして、その部分に関しても多分専門家としての発言はしていただかなくてはいけない。

ただ、専門家の中で対立が起き、意見は収束しなかったときにどうするか。専門家の意見の収束が見られるまで科学の発展を待って何も決定をしないという方法もあります。市民パネルの考え方でもこのような意見は多く、私は合理的な考え方だと思います。

ところが実際は、商業化が先に進み、後追いで規制をかけるという状況であり、何らかの決定を下さざるを得ないのが現実です。遺伝子組み換えもそうですが、商

品化を進めて50年後は、今知っている知識に基づけば多分大丈夫ですというのが科学者の答えです。しかし、失敗する可能性があるでしょうと言え、科学者はあると言わざるを得ないんです。イギリスのBSEはそれで完全に失敗しました。

だから、科学者の意見が分かれたり、あるいは明確に答えを出し切れないような問題に関して、科学者は当然選択肢を出さなくてははいけません。余りに非合理的な選択肢を国民が選んだら、それは断固反対すべきです。