

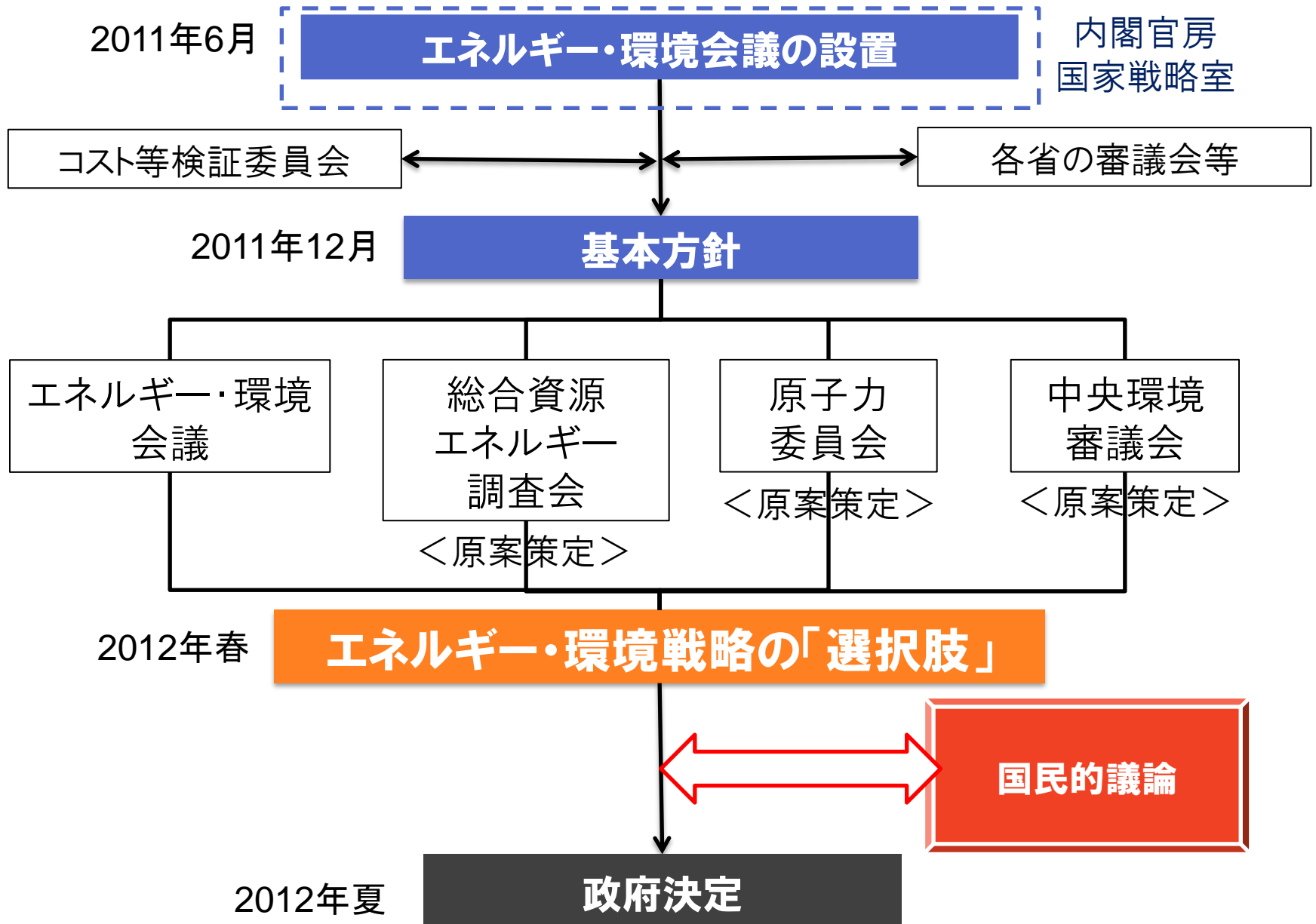
# 政策形成対話の促進

## —「革新的エネルギー・環境戦略」 策定に向けた国民的議論について—

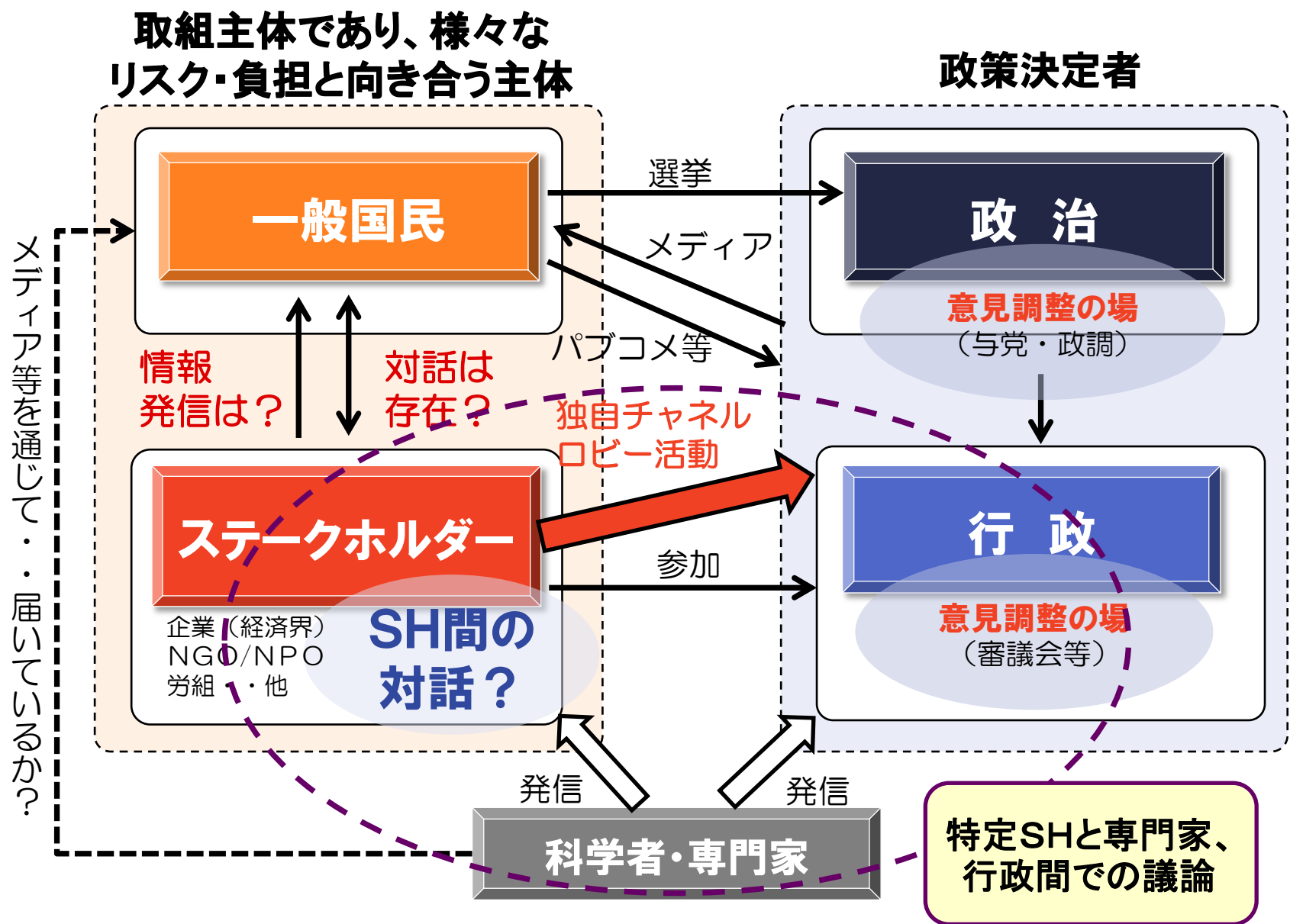
上智大学大学院地球環境学研究科

柳下正治

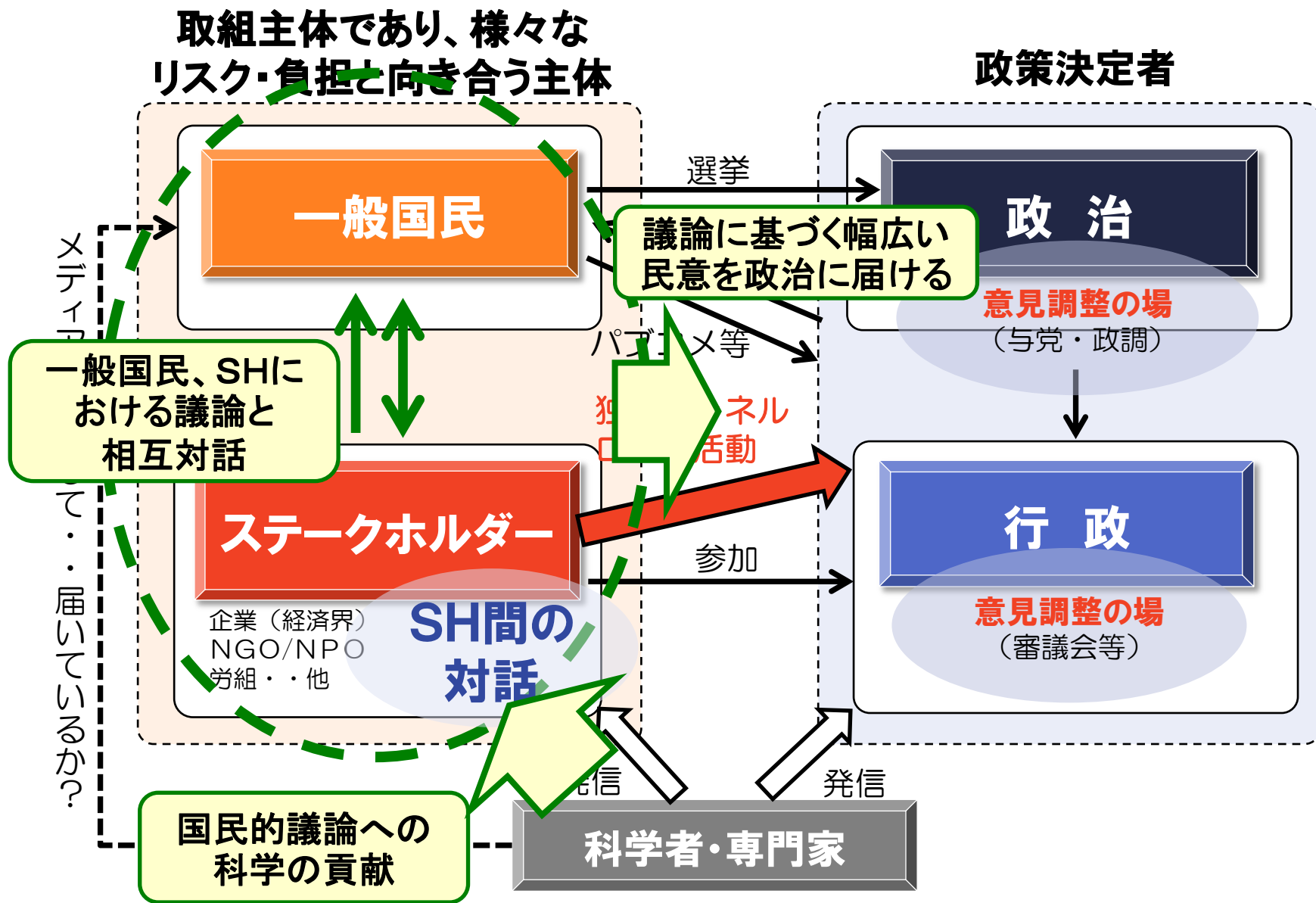
# 1. 政府決定までの検討の進め方・スケジュール（概略）



# 2. 政策形成対話におけるアクターの諸関係性

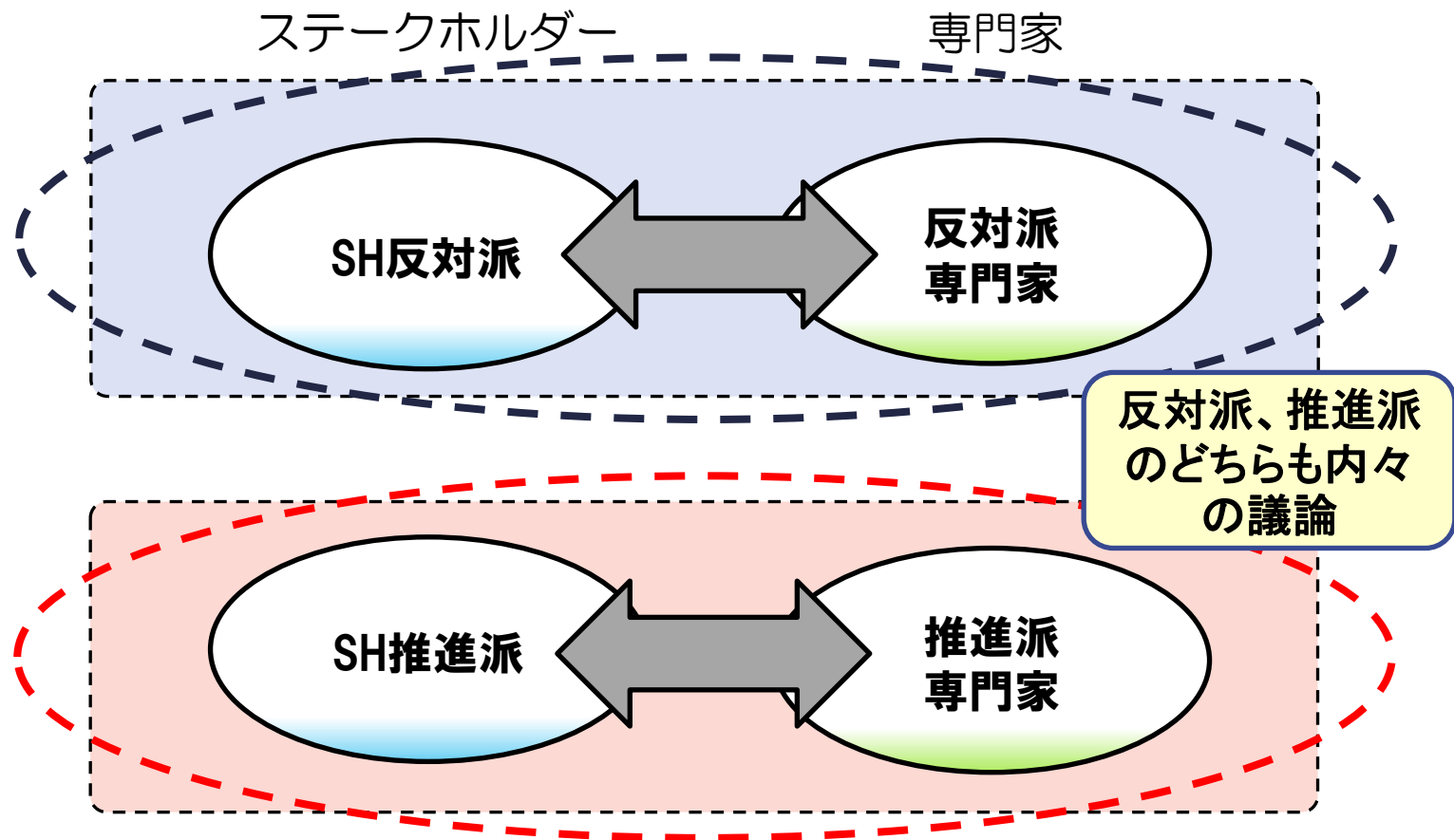


# 3. 政策形成過程における真の国民的議論のあり方？



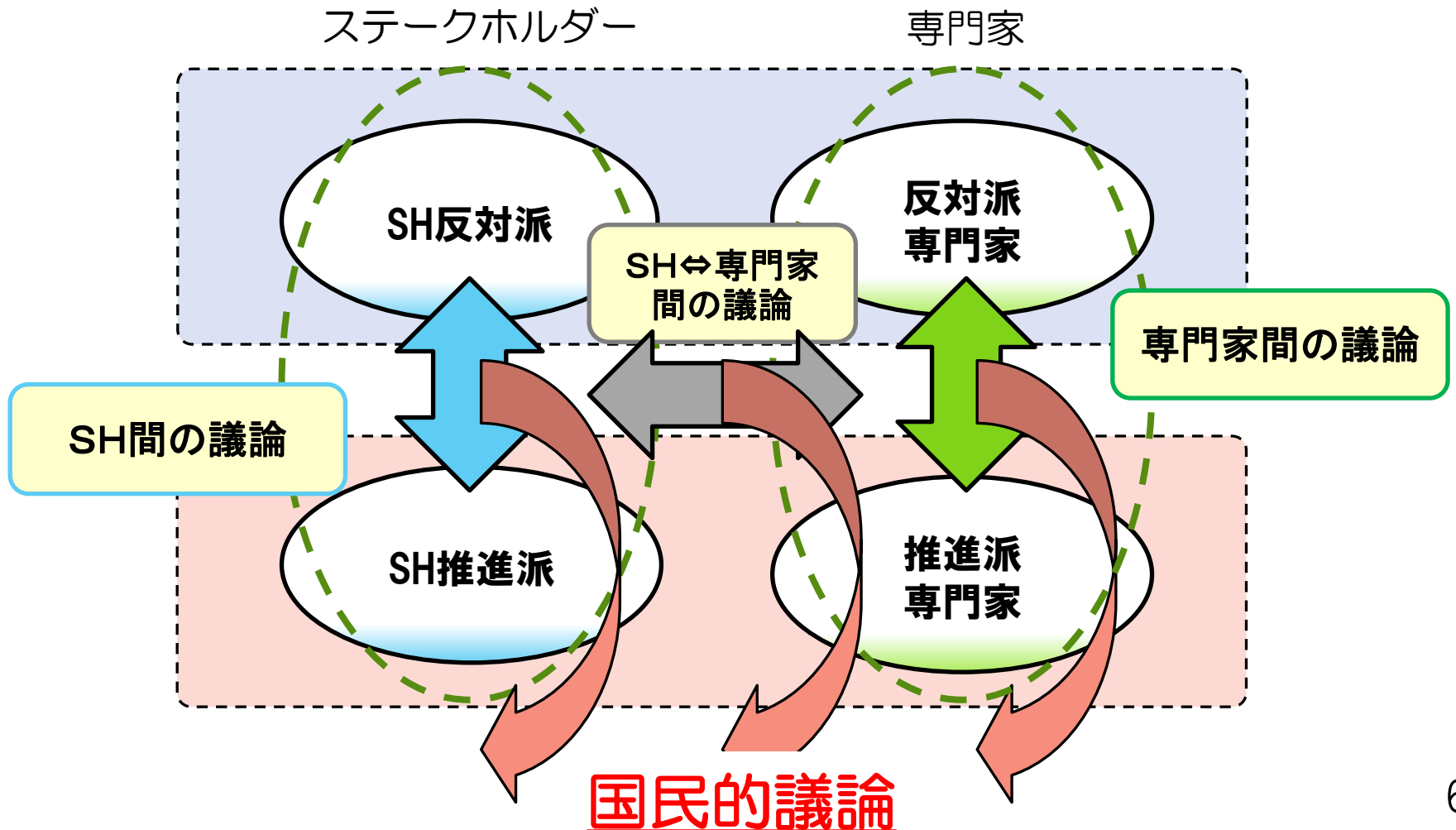
## 4. 国民的議論にむけて：その1 〈これまで〉

- 反対派と推進派の二項対立
- 専門家もそれぞれの対立構造のなかに取り込まれていないだろうか？
- 対立関係間の対話（情報の共有を基礎とした徹底討議）は？
- 主権者たる国民による熟慮に基づく意思表示（民意）は？（パブコメ等行政意見聴取プロセスでの表明を行ってはいるが？）



# 5. 国民的議論にむけて：その2 〈これから〉

- 「推進⇔反対」(二項対立)の垣根を超えた議論が必要
- ステークホルダー間、専門家間の議論
- そして、ステークホルダー⇔専門家間の対話・応答
- こうした議論の結果を国民的議論の素材・起点に



## 6. 民意の把握：(事例)麻生内閣中期目標決定過程の概略

2008年2月

(首相官邸)地球温暖化問題に関する懇談会

内閣官房

環境省、経済産業省、  
外務省、財務省・・・

産業界・環境NGO

ヒアリング

中期目標検討委員会分科会  
(科学者による「選択肢」検討)

2009年4月

「選択肢」6案

意見収集

国民的議論

- ・パブリックコメント10671通
  - ・世論調査1222人
  - ・タウンミーティング
- 東京、大阪、名古屋、福岡、札幌

2009年6月

政府決定△15% (05年比)

政治の意思決定に対して国民の「意思」は届いたか？

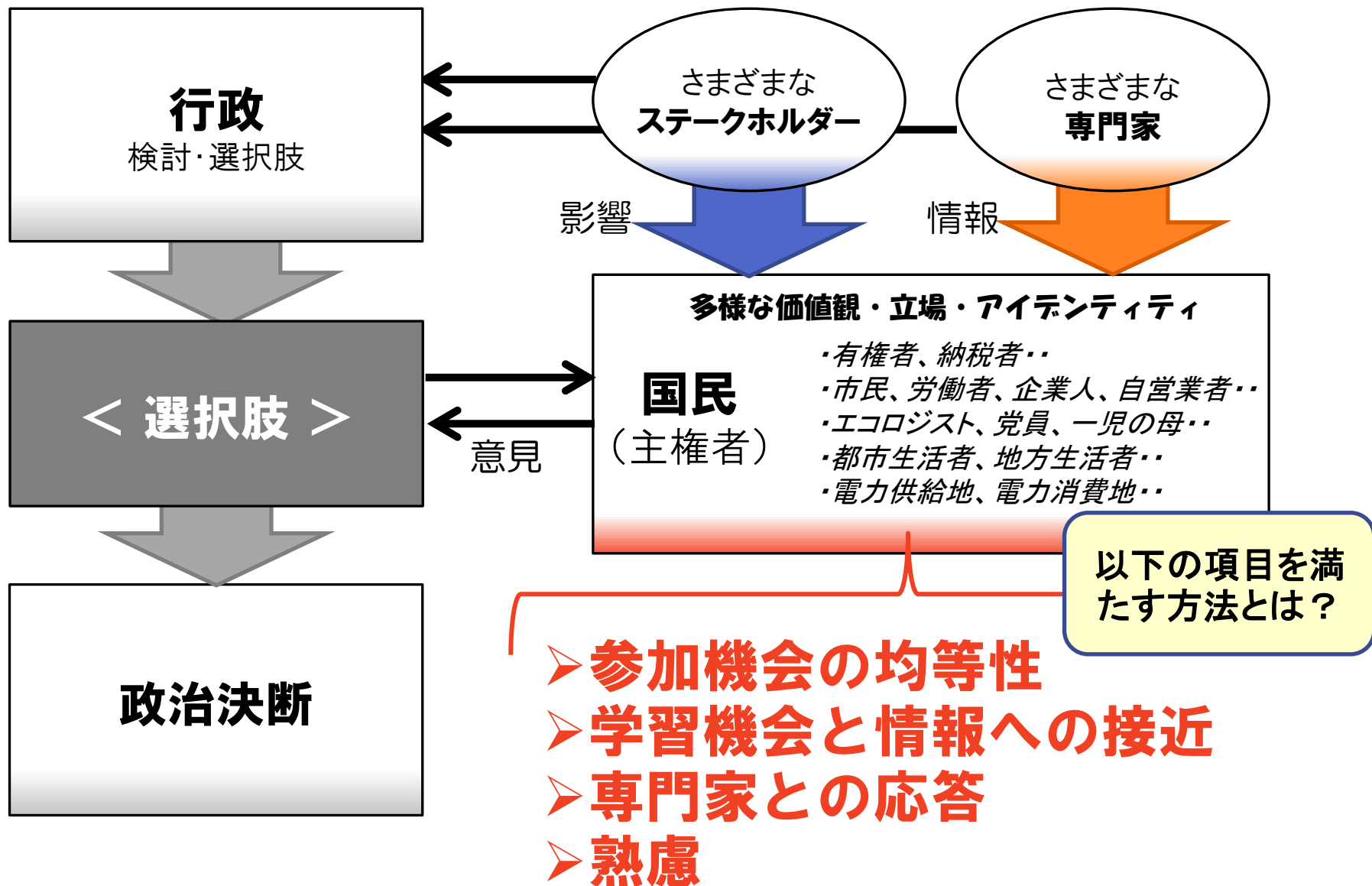
# 7. 民意の所在：この結果から「民意」はどこにあるといえるか

中期目標に関する各種世論調査と回答分布

	世論調査	パブリック コメント	タウン ミーティング	意見表明
<b>選択肢①</b> 05年比▲4%	15.3%	<b>74.4%</b>	意見多数	日本経団連
<b>選択肢②</b> 05年比+1%~ ▲5%	—	4.8%	—	日本商工会議 所
<b>選択肢③</b> 05年比▲14%	<b>45.4%</b>	1.0%	—	経済同友会
<b>選択肢④</b> 05年比▲8%~ 17%	—	0.4%	—	
<b>選択肢⑤</b> 05年比▲21%	13.5%	0.6%	—	斎藤環境相、 WWF
<b>選択肢⑥</b> 05年比▲30%	4.9%	<b>13.0%</b>	意見多数	環境NGO、 民主党
わからない・他	<b>20.9%</b>	5.8%	—	



# 8. (制約条件下での) 国民的議論のための必要要素



## 9. 熟議という考え方

### <問題意識の整理>

- 政府パブリックコメント、タウンミーティングは、低関心層を含めた多様な意見を収集する方法として批判が存在。
- 国民投票は、有用な手段のひとつ。だが、二項対立を超えた国民的議論の実施を経てはじめて意味を有する。

### <考え方>

- 「結論ありき」ではなく、「ゼロから考える」。そのためには、1回きりで民意が固定されるように考えるのではなく、「熟議」を経て意見や判断の修正可能性があることに注目すべき。

### <熟議の姿>

- 相互の誠実な対話を通じて、異なる立場の人々の間に合理的な一致点を探る。\*ただし、合意形成の場ではない。
- 対話は、幅のあるバランスのとれた情報に基づく。
- 専門家(政治家)との応答、異なる意見を持つ他者との対話による相互作用(熟議)の結果、「練られた意思」にたどりつく。
- 選好に関する多数決の結果のみならず、熟慮/対話に基づく「練られた意思」を「民意」として政治に届ける。

# 10. 討議型世論調査(deliberative poll®/DP)：事例紹介

## <概要>

- 無作為抽出による250～600名の一般市民が、
- ある議題について、注意深くバランスのとられた資料を基に
- (意見の幅の考慮した)専門家との応答機会が与えられた後、
- 小グループによる議論を重ね、最後に詳細な世論調査を行うもの。

## <特徴>

- 「無作為抽出」により、投票率の低い若年層などを含む「社会の縮図」の構成が可能
- 集団意思決定の際の同調圧力や他の社会的圧力を回避するため「合意を求めない」

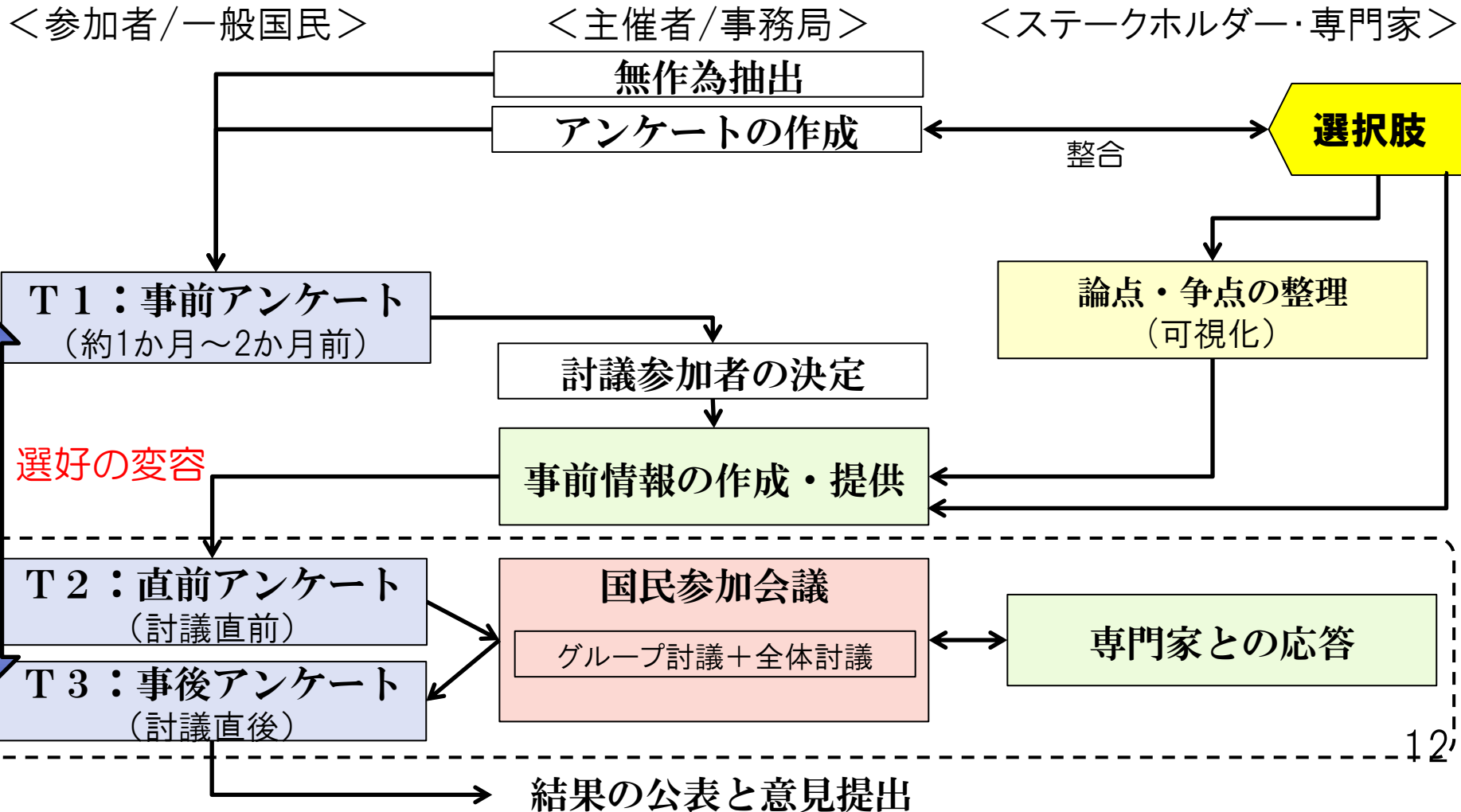
## <経緯>

- ・米スタンフォード大教授ジェームズ・S・フィッシュキンにより開発
- ・1994年英国で「犯罪」をテーマに世界初本格実施
- ・これまで16か国、45回以上実施
- ・開催実績は、米国が全体の4割、英国、オーストラリアと続く

\* 他に熟議型参加手法は、「コンセンサス会議(デンマーク)」「計画細胞(ドイツ)」「市民陪審(アメリカ)」「ハイブリッド型会議」など

# 1 1. 提案：ステークホルダー会議を起点とした討議型世論調査

- 熟慮を経た意見抽出のため、社会的に信頼される主体が公正に会議を運営。
- 無作為抽出を基本に集った人々が、エネルギー・環境会議が提示する「選択肢」を十分理解し、産業界やNGO等が投げかける主張を受け止めたうえで議論を行い、考え抜き、自分の意見にたどり着く。こうした意見を政治の場に届ける。



# 12. 実施課題

## <課題の整理>

- これまでの国民意見聴取方式より、時間・お金・手間がかかる。
  - ・無作為抽出に関する自治体等協力
  - ・熟慮のための「わかりやすい資料」の作成
  - ・個人の熟慮の期間の設定(約1か月程度)
  - ・百名規模での討議が可能な「国民参加会議」の開催
  - ・専門スタッフ、ステークホルダー/専門家(諮問委員会)、会場等運営諸経費
  
- 討議の場の設置者は、社会的に信頼される機関・組織。でも誰が？
  - ・特定の選好を有していない公平・中立性の保持が条件
  
- 国民的議論に対する専門家の貢献の必要性。
  - ・国民の質問・疑問に真摯に応えることで、専門家の信頼回復の道筋に
  - ・専門家の選定は、意見の幅・バランスを十分考慮

一般国民による討議は、なにより「わかりやすい情報提供」と、「専門家・ステークホルダー等による論点・争点の提供」がポイント。

# 13. 低炭素社会づくり「対話」フォーラム（事例紹介）

政策形成対話の促進：長期的な温室効果ガス(GHG)大幅削減を事例として\*

- 国内の温暖化問題に係る問題当事者（ステークホルダー）29名が参加
- 2050年温室効果ガス（GHG）大幅削減を所与とし、2つの討議テーマを絞り込み、異なる意見の背景・理由を討議で徹底究明（意見構造の明確化）
- 結果は、国民的議論の喚起・参照情報になることを念頭に実施
- 気候変動問題の科学者・専門家による情報提供と応答機会の確保
- 開催期間2009年6月～2011年5月

## <2つの討議テーマ>

- ①エネルギー供給のあり方：2050年に再生可能エネルギーをどこまで増やすべきか
- ②低炭素社会に向けたライフスタイルのあるべき姿

## <参加メンバー>

産業セクター	公的セクター
エネルギー業界（電力、石油、ガス） 素材産業（鉄鋼） メーカー（家電、自動車） 運輸、ディベロッパー、小売、金融 ベンチャー、一次産業（農、林）、 経済団体	自治体（都道府県・市町村）、労働組合 温暖化防止センター、消費者団体
	市民・NPOセクター
	気候変動NGO, 環境NPO, 環境教育NPO, 市民団体、次世代代表

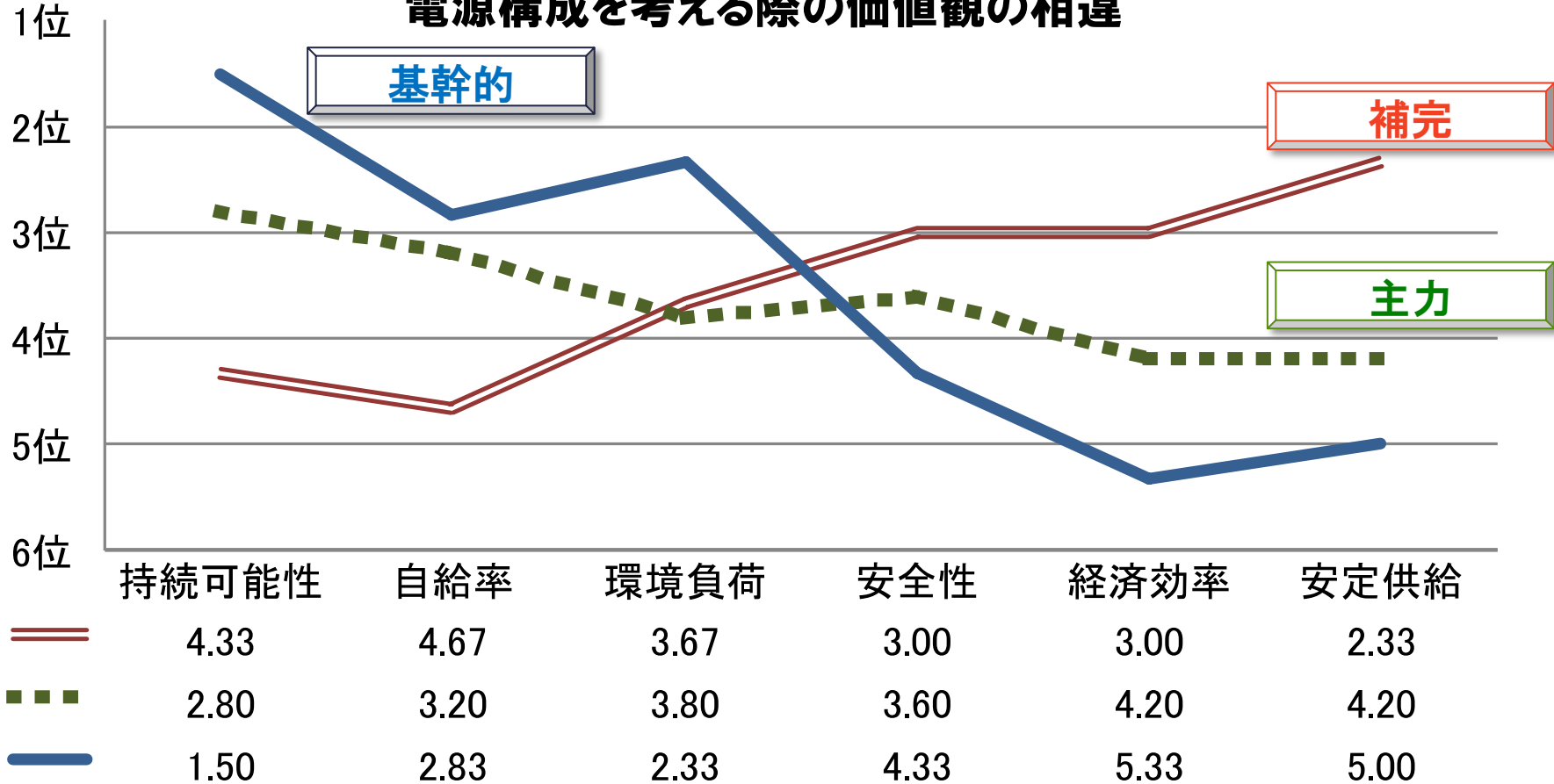
\*(独)科学技術振興機構(JST)社会技術研究開発センターの研究開発プログラム「科学技術と社会の相互作用」の一環として開催

\*\* 低炭素社会づくり「対話」フォーラム <http://yagi.genv.sophia.ac.jp/shforum/index.html>

# 14. 参考

**\*2050年における  
再生可能エネルギーの位置づけ別にみる、  
電源構成を考える際の価値観の相違**

電源構成を考える際の優先順位



\*2050年において

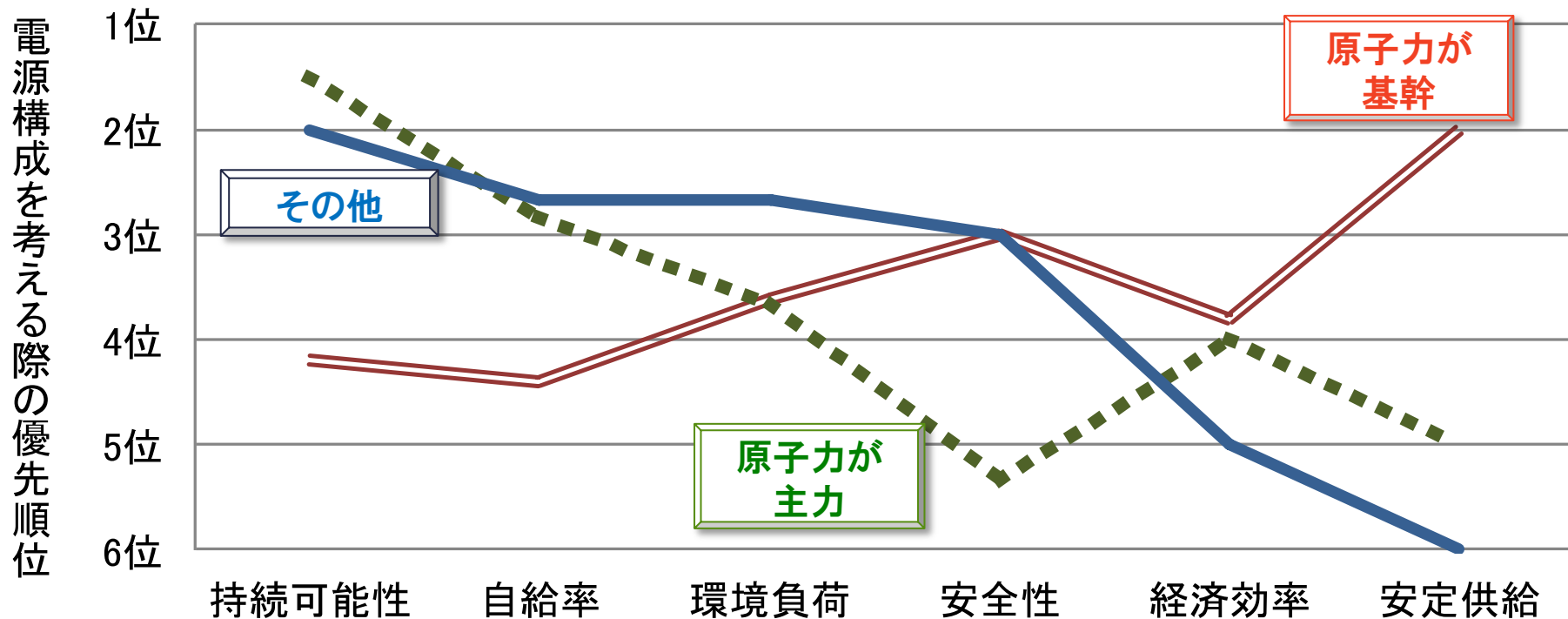
- 再生可能エネルギーは基幹的エネルギーである
- - - 再生可能エネルギーは主力エネルギーである
- 再生可能エネルギーは補完的位置づけである

\* 対話フォーラムに参加したステークホルダー19名による意見表明からの分析

# 15. 参考

\*2050年における

## 原子力の位置づけ別に見る、 電源構成を考える際の価値観の相違



\*2050年において

- 原子力は基幹的エネルギーである
- 原子力は主力エネルギーである
- 原子力の位置づけは念頭外/それ以外

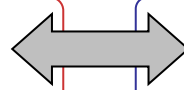
\* 対話フォーラムに参加したステークホルダー19名による意見表明からの分析



# テーマ1「再生可能エネルギー」主張と論拠、3つの争点

基幹的G

補完G



将来の環境リスクを下げる必要性から、再生可能エネの大幅導入を前提とすべき。

コスト便益の観点から、再生可能エネは2050年には補完的位置づけに止まると考えるのが妥当。

争点① 再生可能エネに関わる「コスト」

争点② 再生可能エネ導入に関わる「政策・負担」

争点③ 「産業振興の視点」に立った再生可能エネの導入

- ・争点について、ステークホルダー間の共通認識を確認、残る不一致点とその理由の確認、議論の深化
- ・「今後社会的合意形成を目指していく際に取り組むべき課題」の集約

# 2050年の発電関連コスト

単位 円/kWh

	石炭	天然ガス	原子力	風力	太陽光
<b>発電費</b> ※注3	<b>8.3~9.6</b>	<b>13.5~14.7</b>	<b>5.7~6.6</b>	<b>11.2~14.5(陸上) 16.7~25.9(海上)</b>	<b>17~27.9(住宅用) 13.9~27.9(大規模集中)</b>
建設費	2.2~3.5	1.3~2.5	2.2~3.1	8.2~11.5(陸上) 13.7~22.9(海上)	14~24.9(住宅用) 10.9~24.9(大規模集中)
燃料費	5.1	11.6	1.5	-	-
人件費・維持費	1	0.6	2	3	3
<b>その他費用</b>	<b>2~4</b>	<b>2~4</b>	<b>3~5</b>	<b>2.1~4.1(~500万kW) 6.9~11.9(~1,000万kW) 12.4~16.6(~5,000万kW)</b>	<b>0.1~0.3(オンサイト)、4.1~4.3 (集中)(~1,300万kW) 5~11(オンサイト)、9~15(集中) (~5,100万kW)</b>
発電施設解体費用 各種環境対策費用	0.01	0.01	0.02~0.04	0.1	0.1~0.3
送配電費	2~4	2~4	2~4	2~4	オンサイト 不要 系統連系 4
系統安定化費 ※注4	-	-	-	0(~500万kW) 4.8~7.8(~1,000万kW) 10.3~12.5(~5,000万kW)	0(~1,300万kW) 11(~5,100万kW)
再処理費 廃棄物処理費	-	-	1	-	-
R&D費 ※注5					
<b>小計</b>	<b>8.1~12.2</b>	<b>10.4~13.6</b>	<b>8.7~11.6</b>	<b>13.3~15.3(~500万kW) 18.1~26.4(~1,000万kW) 23.6~31.1(陸上)、 29.1~42.5(海上)(~5,000万kW)</b>	<b>17.1~28.2(住宅等); 18~32.2 (大規模集中)(~1300万) 22~38.9(住宅等); 22.9~42.9 (大規模集中)(~5100万kW)</b>
<b>環境外部費用</b>	<b>0.8~15.5</b> ※注6 注7	<b>0.3~6.8</b> ※注7	<b>(?)</b> ※注8	-	-
<b>費用計(環境外部費用含む)</b>	<b>8.9~26.9</b>	<b>10.7~19.4</b>	<b>8.7~11.6</b>	<b>同上</b>	<b>同上</b>

※注3 : 風力発電が大幅導入すれば地の利の悪い所への立地も考えられ、建設費の上昇など実際の建設費は更に変動が大きい可能性がある。

※注4 : 将来のための公共投資であるとの見方も可能だが、ここでは再生可能エネルギー導入に係るコストとして算定。

※注5 : 過去のR&Dも含めて多岐にわたるため、現時点では算定困難。

※注6 : 石炭火力等の利用に伴うCCS導入に係るコスト算定は、行っていない。

※注7 : 温暖化影響被害:算定困難であり、感度として、炭素価格10~200\$/tCO<sub>2</sub>を想定。

※注8 : 原子力発電に係わる放射性影響(事故も含む)のリスクのコスト算定は困難であり、対象から除外している。

秋元圭吾氏試算を  
基に作成

# 1 6. 対話の実践から

- 対話フォーラムの議論において、原子力問題はそれ単独で論争があり、当初あえて争点・論点として真正面から取り上げることはなかったが、3.11を契機に、議論全体の底流に原子力問題が存在することを再認識。
- 国民が専門家からの知見提供、多様なSH意見等の理解をベースとして、自ら熟慮し、自らの意見を形づくる。このことを可能とするための条件整備、そして民意の把握するための仕組みの整備。このことがいま日本に求められている。
- 以上は、今や研究開発・試行の段階でなく、実践の段階である。
- エネルギー・環境問題において、専門家・科学者の役割は国民の熟慮を可能とする手助けを行うこと、選択肢を提示すること。決して国民を「説得」することではない。
- 国民の熟慮をベースとした民意を把握するためには、本来はより時間をかけて、しっかりとした準備、じっくりとした論議が必要である。