

まっとうな物事の決め方とは？

～課題先進国日本の『課題』～

未来創造セミナー

2017年9月15日

大阪大学理事・副学長

小林傳司

この20年

1995年：ボランティア元年

- ▶ 加藤紘一自民党幹事長
「市民が信頼に足るパートナーだとわかった」
- ▶ 不毛な対峙を続けた1970年代～90年
政府批判＝反体制派
体制から嫌悪された「市民」という言葉
- ▶ 参加の意欲
与党的対案提示と責任の分担

⇒政権交代 と 3.11 そして 政権交代

課題先進国(2017年の今)

- ▶ 日本の課題
 - ▶ 災害大国(人為、自然を含む)
 - ▶ 人口減少と高齢化
 - ▶ 低成長社会
 - ▶ 膨大な国家債務
 - ▶ 地政学的リスクの増加
- ▶ グローバル課題
 - ▶ 不確実性の増大(=リスク社会)
 - ▶ 地球環境問題
 - ▶ 国際紛争の多発
 - ▶ テロ／難民
 - ▶ 地球規模での格差の拡大

「市民参加」という問題：私の経験から

参加の拡大という流れ（冷戦崩壊以降）

- ▶ 「科学技術に関して参加は可能か」
 - ▶ 「科学技術」独特の問題
 - ▶ 「トランスサイエンス」問題

政策形成と参加

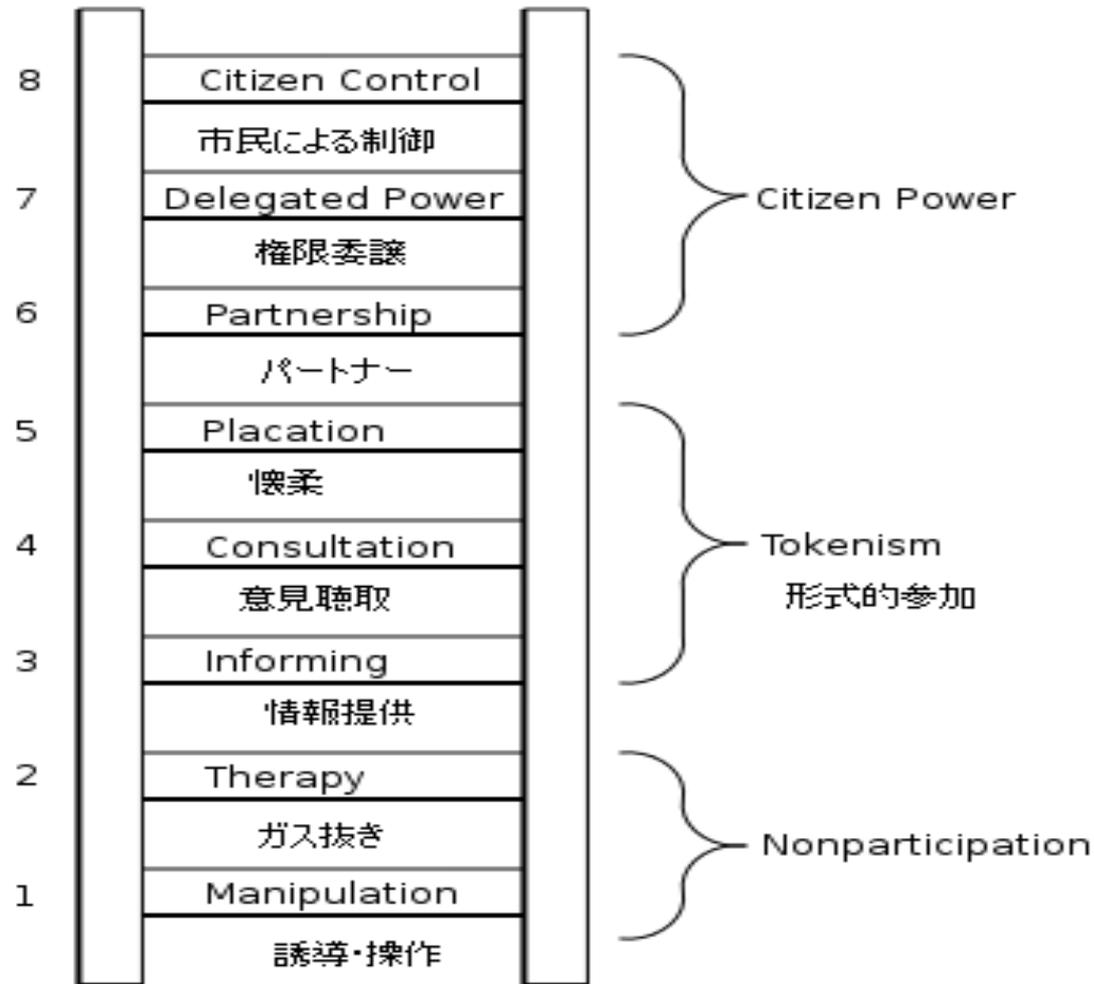
- ▶ i-Pod化する政治：正統性、信頼の危機
 - ▶ さまざまな課題
 - ▶ 運営における透明性、公平性
 - ▶ 参加の結果の質
 - ▶ 政策との接続
- ▶ ファシリテーターの役割



参加にまつわる問題

市民参加の階梯(1969)

Sherry R. Arnstein "A Ladder of Citizen Participation" JAIP, Vol.35, No.4



参加を求める人々

- ▶ 「体制」対「反体制」の図式を超えて(1990年代後半)

吉野川可動堰問題: 住民グループ代表の姫野雅義氏

「私たちはあえて「建設反対派」という立場はとらず、あくまで「疑問派」というスタンスを貫いた。建設省からきちんとした説明があり、データが提示されて「住民のために可動堰が必要だ」と住民自身が納得できるのなら、それはそれでいい。」

「住民投票でみんなで考えて可動堰がよいとなれば、可動堰をやってみればいいんですよ。それで三年たって長良川のようにヘドロまみれになったら、みんなで後悔すればいいんですよ。」



コンセンサス会議の経験

「市民参加」との出会い

- ▶ コンセンサス会議(1998年、大阪:日本初)
 - ▶ 遺伝子治療
 - ▶ 科学技術の「社会的討議」
 - ▶ 知の非対称性の「権化」:科学技術
 - ▶ 市民(=素人)が科学技術を論じる
 - ▶ 素人に議論が可能か
 - ▶ 専門家と対話できるか
 - ▶ まともな成果が出るか
 - ▶ 講演会モードを脱することができるか

つまり「対等に話ができるか」が課題だった

トランス・サイエンス(1972)

➡ 「トランス・サイエンス」(A. Weinberg)の出現

「科学に問うことはできるが、科学だけでは答えることができない問題群」

→しかし、意思決定しなければならない

- ➡ 低線量被ばく
- ➡ 原子力発電所の事故の可能性(低確率)
- ➡ 社会科学(予測能力の限界)
- ➡ 価値に関する問題(純粋研究か応用研究か)

トランス・サイエンス(1972)

▶ 原子力発電所のリスクを例に

- ▶ 原子力発電所の多重防護の安全システムについて、そのすべて同時に故障するとどうなるか
- ▶ このような事態が生じる確率はどのくらいのものか
- ▶ 「きわめて低い確率」を、科学的な見地から「事故は起こりえない」と言っているのか、あるいはいくら低確率でも起きれば凄まじい被害が生じるのだから、「事故は起こりうる」と想定し、さらに対応策を考えるべきなのか。

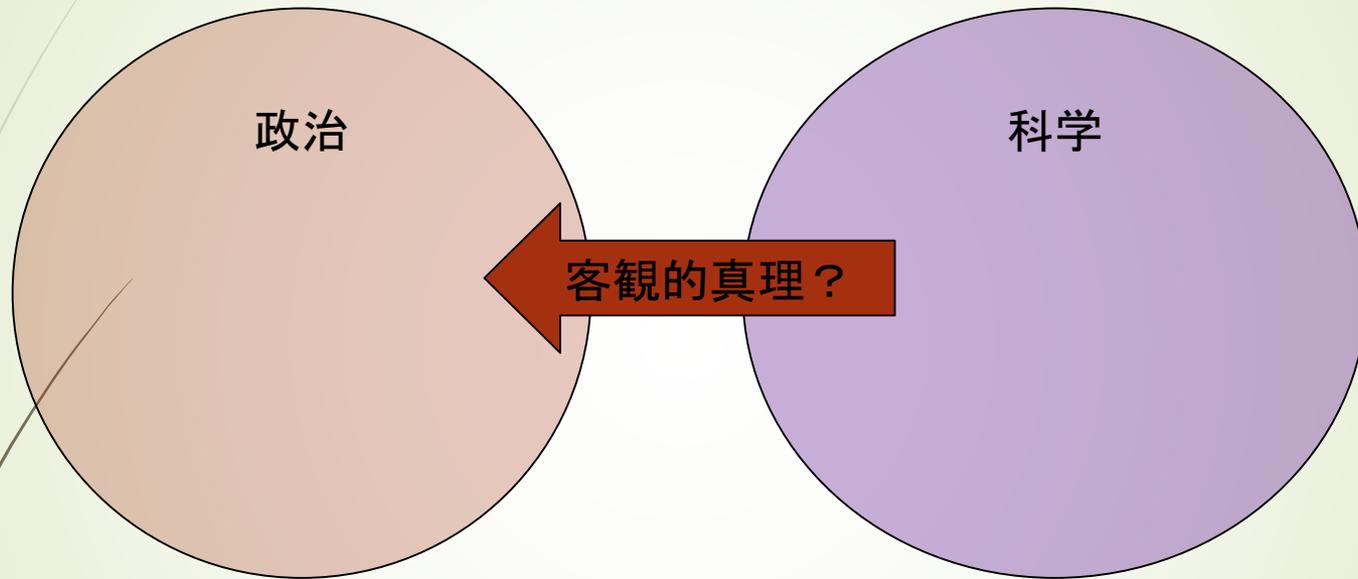
トランス・サイエンス

どうするか

ワインバーグの答え

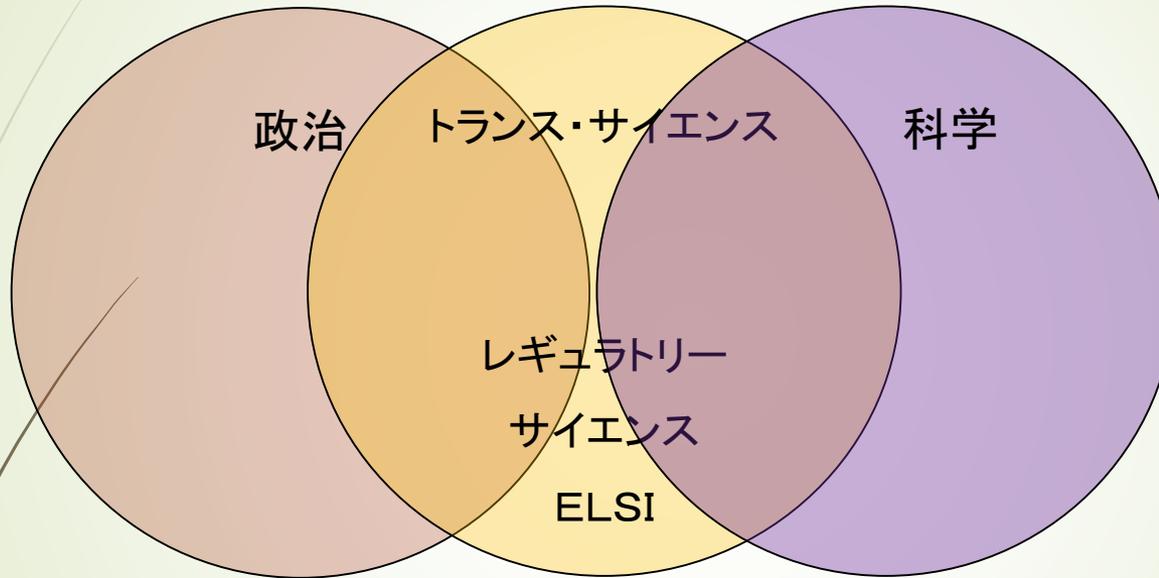
- 専門家だけでは決めない
- 社会で議論して決める
- これが民主主義国アメリカのやり方

トランス・サイエンスの時代



「科学的・定量的判断に基づく意思決定」の前提

トランス・サイエンスの時代



「社会的討議に基づく意思決定」

リスクコミュニケーションの反省

Fischhoff, B. (1995) *Risk Analysis*, Vol. 15, No.2, 1995

Leiss, W. (1996) *The Annals of the American Academy*, 545, May 1996.

第一フェーズ

(1975-84)

- 第一段階：数値を把握すればよい
- 第二段階：数値を市民に知らせればよい

第二フェーズ

(1985-94)

- 第三段階：数値の意味を知らせればよい
- 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ればよい
- 第五段階：「得な取引」であることを伝えればよい
- 第六段階：丁寧に対応すればよい

第三フェーズ

(1995-)

- 第七段階：パートナーとして扱えばよい

言うは簡単
でも
どうやって？

コンセンサス会議

- 98: 遺伝子治療 大阪 (研究)
- 99: IT技術 東京 (研究)
- 00: 遺伝子組み換え農作物 全国 (農水省)
- 01: ヒトゲノム 全国? (科技庁、三井情報開発)
- 06-7: 「北海道における遺伝子組換え作物の栽培の政策との連結?」 (北海道)

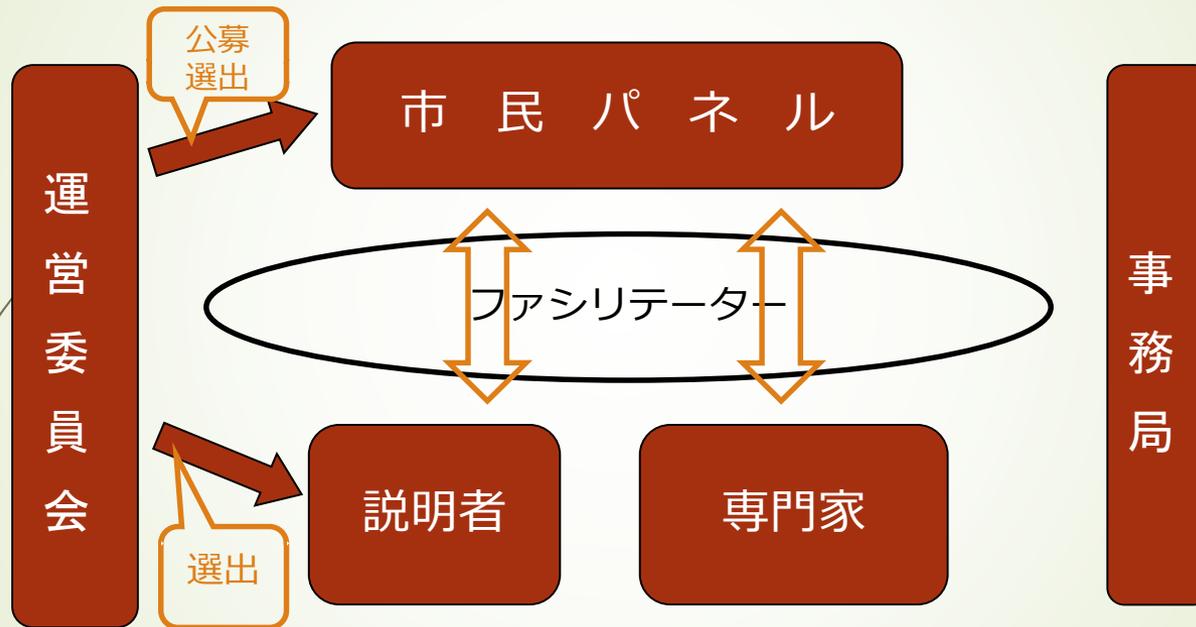
農水省は広聴の
実験のつもり

科学コミュニケーション(知識の非対称性)の実験



政策形成への参加(市民参加の強調) 後述

コンセンサス会議の仕組み



ファシリテーターとしての当時の私

- 98、99: コミュニケーションの成立可能性に関心
 - 専門家の語りのモードに着目
 - 専門家のパターンリズム批判
 - ファシリテーション自体には鈍感
- 2000: 対立のあるテーマに政府資金という緊張感
 - 訳せない言葉(=議論のための新たなルール)
 - 権限の無さ(村の月当番?)
 - 中立(誘導しない)
 - 落ちの無い会議
- 参加者の責任感に感銘を受ける

GM論争の例(1990年代)

日欧の政府や専門家の基本的発想

- ➡ 欠如モデルによる対応
- ➡ 科学に基づく安全性
- ➡ ゼロリスクはない

一般市民がGMOに抱く主要な疑問

(PABE: Marris *et.al.* 2001)

- ➡ なぜGMOが必要なのか？ その便益は何か？
- ➡ GMOの利用で利益を得るのは誰か？
- ➡ GMOの開発は誰がどのように決定したのか
- ➡ GM食品が商業化される前に、なぜもっとよい情報を与えられなかったのか？
- ➡ なぜ、GM製品を買うか買わないかを選ぶもっと効果的な手段を与えられていないのか？
- ➡ 規制当局はGM開発を進める大企業を効果的に規制するのに十分な権限と能力を持っているのか？

一般市民がGMOに抱く主要な疑問

(PABE: Marris *et.al.* 2001)

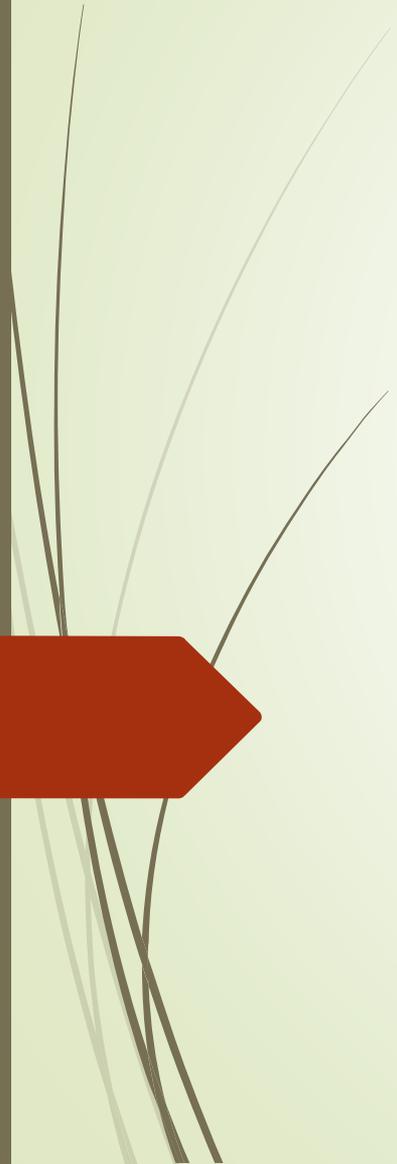
- ➡ 規制当局による管理は有効に運用できるのか？
- ➡ リスクは真剣に評価されているのか？誰がどのようにそれを行っているのか？
- ➡ 長期的な潜在的影響は評価されているのか、それはどのようにしてか？
- ➡ 解消できない不確実性や未知の事柄は、意思決定の中でどのように考慮されているのか？
- ➡ 予見されていない有害な影響が生じた場合の救済策として、どんなプランが立てられているのか？
- ➡ 予見されなかった被害が生じたときには誰が責任を負うのか、どうやって責任をとるのか？

イギリスの反省

2.51 Sir Robert May made this point clearly last year in a publication on GM crops: "There are real social and environmental choices to be made. **They are not about safety as such, but about much larger questions of what kind of a world we want to live in**".

In Select committee on Science and Technology Third
Report *Science and Society*, 2000

「この論争は安全性についてなどではなかった。それよりもっと大きな問い、つまり我々はどんな世界に住むことを欲しているかをめぐるものだった。」



政策との関わり

～可能性と限界～

WWViews

討論型世論調査

WWViewsとは？

- ▶ 世界38カ国約4000人の市民が8時間かけて議論
- ▶ 全てが世界共通
- ▶ 世界同日実施

WWViewsの経緯

- ▶ 2009年12月 COP15デンマークで開催
- ▶ デンマークの政府系TA機関DBT (Danish Board of Technology)とDCI (Danish Cultural Institute)が市民会議の世界同時開催を提案(9月26日開催)
- ▶ 参加国数 38カ国44の地域(当初50カ国)
- ▶ 目的: 将来の温暖化に関する政策をめぐる前例の無いグローバル民主主義

24

「世界の市民は、温暖化の中で、そしてCOP15での国際的取り決めのもとで生活することになる、だからこそ、COP15で政策決定される前に市民に相談(consult)されるべきなのだ」

WWViewsの特徴(1)

- ▶ 世界38カ国約4000人の市民が参加
- ▶ 手法開発も世界各国の共同作業
- ▶ 全てが**世界共通**
 - ▶ 共通の手法(同じスケジュール)
 - ▶ 共通の議題(同じ討論テーマと質問、提言作成)
 - ▶ 共通の情報(同じ資料とビデオ)

→すべての資料は各国言語に翻訳

- ▶ **世界同日実施**(2009年9月26日)

→結果は英訳後、インターネットでリアルタイム共有

WWViewsの特徴(2)

- ▶ **ふつうの人**をバランスよく集める(世界共通)
 - ▶ 18歳以上の市民
 - ▶ 男女同数
 - ▶ 全国から(都市部や農村部のバランスを考慮)
 - ▶ 教育水準
 - ▶ 職業
 - ▶ 人種
 - ▶ 民族
- ▶ **気候変動問題に関わる専門家, 科学者, 環境NGO、行政関係者などは積極的に排除.**

WWViewsの議論の流れ

●テーマセッション×4 各1時間 <情報提供＋討論＋投票>

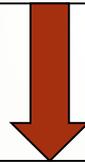
セッション1「気候変動とその影響」

セッション2「長期目標と緊急性」

セッション3「温室効果ガスの排出に対する方策」

セッション4「技術と適応策にかかる費用」

個人の意見を
深める



グループの
合意形成

●提言セッション 約2時間 <討論＋提言作成＋投票>

「COP15の交渉代表者にもっとも提言したいこと」を、各グループ80字程度でまとめる。

その後、各グループの提言に対して、全員で投票し、日本の提言(上位3つ)を決める

日本の提言

上位三つ

▶ 地球がカゼをひいています！

熱があと2°C上がると重症になります。私たちは治し方を学び、世界の人々に広めます。皆で知恵を出し合って、経済的に、技術的に協力し合って治しましょう。

▶ 気候変動問題に国境なし

先進国は舵取役としての責任を。途上国(高排出国)には理解と強調を。地球人として、地球のあるべき姿を未来に残そう。

▶ ひとりひとりができること

先進国と途上国が互いに尊重しあえる新しい枠組みの中で、世界中の人々が情報共有できる場づくりを実現し、一人一人が自ら取り組める目標づくりを行なうこと。

海外の提言例

▶ COP15に大胆にコミットせよ(オーストラリア)

法的に拘束力のある国際的合意によって、温暖化を2°C以下にするために、直ちに行動を。倫理的かつ説明責任を保持したやり方で新技術を開発せよ。リーダーシップと教育、技術の前進が一番必要だ。

▶ 温室効果ガスの削減を今すぐに！(デンマーク)

すべての国に温室効果ガス削減に関する合意に従わせよ。再生可能エネルギー源の研究を強化せよ。化石燃料への課税を導入せよ。この税収は地球環境資金に組み入れるべし。

▶ すべての製品にカーボン・フットプリント(炭素の足跡)を(フィンランド)

カーボン・フットプリントは製品のライフサイクルを通じて計算される。つまり製品の耐久性と修理可能性が考慮される。これを製品開発過程の、そして消費者の選択の、さらには市場供給の際のガイドとすべきである。また、製品への課税の基礎としても使えるはずである。

海外の提言例

➡ 意識の向上と参加の促進を（ウルグアイ）

批判的精神を育むための道具としての教育が必要。経済的状況の異なる国々
の間の連帯が必要。個人の利害や政治的利害を脇において、人間らしくなろう
(humanization)。必要なときには新たな法律を作り、強制することが必要。

➡ 国際気候法廷（バングラデシュ）

新しい気候に関する議論には、負の気候的インパクトを引き起こした責任がある
国々を取り締まる国際気候法廷の設立が含まれるべきである。この法廷は、気
候問題に取り組み、違反者に正統な裁きを下すとともに、負の影響を与えた
国々に罪の保証を行う機会を与えるような法的枠組みを発達させていくべきで
ある。

WWViewsの難題？ (三上2010)

- 社会的対立のある難しい問題
 - 事前配布資料
 - 国際交渉をテーマ＝日常性からのかい離
- ふつうの市民
 - 中関心層
- 国際的に統一された手法
 - 提供情報や会議手法のカスタマイズ禁止
 - ファシリテーターの介入を最小限に

ファシリテーターに求められたもの

「国際的なパブリックコンサルテーションの意義を理解したうえで、参加市民の持つ経験や文脈と、会議テーマを架橋する」



エネルギー政策をめぐる国民的議論 2012

「国民的議論」の経緯1

- ▶ 11年5月：菅政権「エネルギー基本計画」白紙からの見直しを表明
- ▶ 7月公表：「革新的エネルギー・環境戦略に向けた中間的な整理」
 - ▶ 基本理念：「新たなベストミックス実現に向けた三原則」
「新たなエネルギーシステム実現に向けた三原則」
「国民合意の形成に向けた三原則」
- ▶ 「国民合意の形成に向けた三原則」
 - ▶ 原則1：「反原発」と「原発推進」の二項対立を乗り越えた国民的議論を展開する
 - ▶ 原則2：客観的なデータの検証に基づき戦略を検討する
 - ▶ 原則3：国民各層との対話を続けながら、革新的エネルギー・環境戦略を構築する

「国民的議論」の経緯3

- ▶ 12年6月22日 国民的議論入札公示
- ▶ 12年6月29日:選択肢の提示→国民的議論へ
- ▶ 同日:「革新的エネルギー・環境戦略の策定に向けた国民的議論の推進事業」の問題点について
(<http://fox231.hucc.hokudai.ac.jp/opinion/>)
- ▶ 7月9日?「エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査」実行委員会
 - ▶ 委員長:曾根泰教 慶応義塾大学大学院教授
 - ▶ 委員:柳下正治 上智大学教授
 - ▶ 委員:柳瀬昇 駒澤大学准教授
- ▶ 7月12日 第三者検証委員会設置
 - ▶ 委員長:小林傳司 大阪大学教授
 - ▶ 委員:北村正晴 東北大学名誉教授
 - ▶ 委員:若松征男 東京電機大学教授
 - ▶ 専門調査員:三上直之 北海道大学准教授
 - ▶ 専門調査員:八木絵香 大阪大学准教授
- ▶ 12年8月4、5日 討論型世論調査:慶応大学
 - ▶ パブリックコメント(7月2日~8月12日)
 - ▶ 意見聴取会(7月14日~8月4日:11都市)

同様の問題意識

2011年6月7日

「原子力安全に関するIAEA閣僚会議に対する日本国政府の報告書－東京電力福島原子力発電所の事故について－」

「XIII.むすび」

「…我が国は、原子力発電の安全確保を含めた現実のコストを明らかにする中で、**原子力発電のあり方についても国民的な議論を行っていく必要がある**」

2011年8月

第四期科学技術基本計画

V章 社会とともに創り進める政策の展開

2. 社会と科学技術イノベーションとの関係深化

(1) 国民の視点に基づく科学技術イノベーション政策の推進

② 倫理的・法的・社会的課題への対応

「国は、東京電力福島第一原子力発電所の事故の検証を行ったうえで、原子力の安全性向上に関する取組について、**国民との間で幅広い合意形成を図るため、テクノロジーアセスメント等を活用した取組を促進する。**」

討論型世論調査 (Deliberative Opinion Poll)

特色

- J. Fishkin考案の世論調査手法(1988)(1994 英 治安と犯罪)
- Mini publicsを作ることによる代表性の担保
- 事前資料送付、グループ討論、専門家との質疑組み込みによる「熟慮」の要素
- 事前、事後のアンケートによる意見変容の取り出し

日本での事例

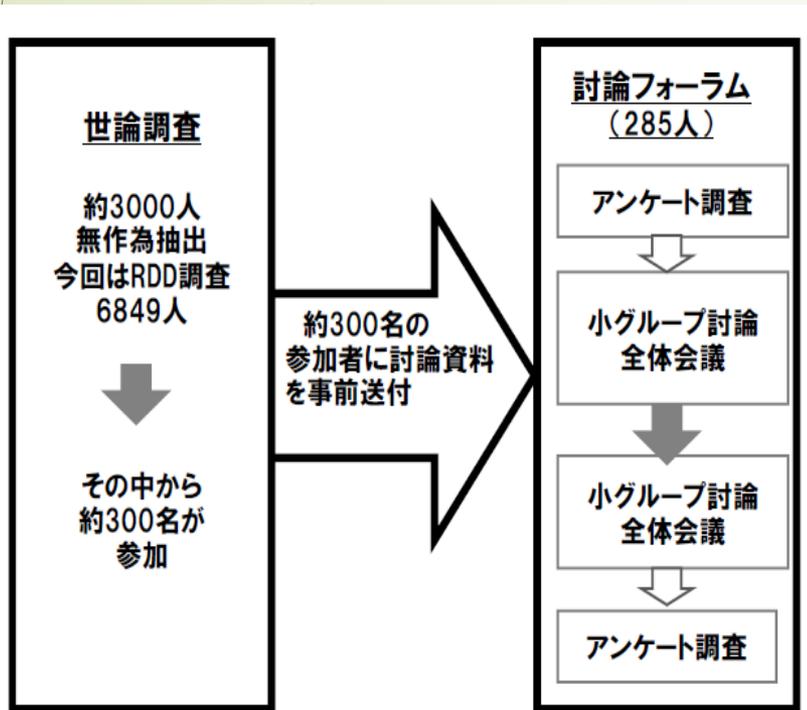
2009「道州制」神奈川県、東工大

2010「藤沢のこれから」藤沢市、慶応大学

2010「藤沢の選択」藤沢市、慶応大学

2011「年金をどうする～世代の選択」慶応大学

2011「BSE問題」北海道大学



討論型世論調査の概要(実行委員会 調査報告書より)

第三者検証委員会

- 「革新的エネルギー・環境戦略の策定に向けた国民的議論の推進事業」の問題点について のインパクト
 - 問題点1: 意見誘導にならないようにするための方策が講じられていない
 - 問題点2: 参加者の選出の妥当性を確保する方法が示されていない
 - 問題点3: 日程的な限界がある
- 拙速で設置
 - 実行委員会による設置⇒報告書の提出先？
 - ミッションを明確に確定できず
- 作業内容
 - DP当日までの準備作業の検証(やらせ等の不適切な行為の有無)
 - DPそのものを観察はしたが、結果の解釈には踏み込まず
- 検証結果(「検証報告書」8月13日付)
 - 本調査の実施過程に関して、特定の意図をもった誘導や「やらせ」といった操作等は無かったと評価する。
 - 政府の委託時期に起因する時間的制約のため、本調査の準備過程において、討論資料の作成、質問紙の作成、パネリストの選定等の場面で、専門家委員会を十分に活用することができていない点に大きな課題を残している。

「国民的議論」の難題

- 社会的対立のある難しい問題
 - 事前配布資料
 - 長年にわたる激しい社会的対立
- ふつうの市民
 - ランダムサンプリング＋同意
- 標準化された手法
 - 「討論型世論調査」®
 - 会議手法のカスタマイズ禁止
 - ファシリテーターの介入をほぼゼロに(事前研修by Fishkin team)

ファシリテーターは時間管理と中立性、誘導なし、だけが焦点化

3.11以後の世界を生きる

実験に付される民主主義

民主主義国家の史上初の原発大事故

「社会から隔絶し、視野が狭く、利己的な世襲政治家からなる政界の環境。そして大多数の市民からすれば、一層時代遅れの家系によって権威づけられている官僚国家に民主主義が依然従属していること。だがこういった日本の政治環境は、**すべての現存する代表制民主制下の政治にとっての中心的問題をより赤裸々に表現しているだけ**である。そして、**日本という国家の深刻な失敗は、官僚機構の失敗だけではなく民主国家としての失敗**であり、冒すことを選んだリスクの規模を認識し、それに備えることへの失敗なのである。」(ジョン・ダン 『アスティオン』Vol.77, 2012)

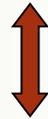
あらためて なぜ「市民参加」か

- ▶ 高学歴化⇒価値観の多様化(i-Pod化)
 - ▶ パターナリズム嫌悪
 - ▶ 透明性、公開性、説明責任
 - ▶ 官僚システムの信頼低下
- ▶ 既存の意思決定方法の機能不全
 - ▶ 「国民の声を聞く」、「国民的議論の必要性」、「第三者委員会」
 - ▶ 責任は誰が？
- ▶ 参加型手法への期待:公平性、やらせがない、透明性
 - ▶ ファシリテーションの需要
 - ▶ 第三者委員会などの増殖
- ▶ 代表制民主主義の制度疲労？

ファシリテーションは何を実現すべきか

確実な知識⇒学習
確立された権威⇒指示・命令
有効な政策パッケージ⇒選挙と議会政治、採決

ファシリテーション
不要



不確実性
パターンリズム拒否 ⇒ 勝手に決めるな
i-Pod化

ファシリテーション
を必要とする新しい
議論のスタイル

議論のイノベーション

- ▶ 代表制民主主義の機能不全？
 - ▶ パブコメ、意見聴取会、世論調査の限界
 - ▶ 直接民主主義の困難
 - ▶ 「国民的議論」「第三者委員会」の連呼
 - ▶ 何かあるとシンポジウム
- ▶ 議論のOSを変える必要性
 - ▶ パブリックコンサルテーションの実質化
 - ▶ 「代表性」の呪縛から逃れる
 - ▶ 議論の質の確保
 - ▶ 名宛人を意識した議論（教育の改善）
 - ▶ 結果の活用方法
 - ▶ 議論の設計
 - ▶ 信頼される主催者
 - ▶ 媒介の専門家の育成