

市民科学講座Bコース 2016年4月19日実施

「三上直之さん、市民参加でどのように世の中を変えていけるのですか？」

講座記録

世の中はすでに変わり始めている ～ミニ・パブリックスの広がりが見る社会の変化～

ゲスト講師

三上直之さん

北海道大学 高等教育推進機構

(科学技術社会論・環境社会学)



三上直之（みかみ なおゆき）

1973年千葉県生まれ。東京大学大学院博士後期課程修了（環境学）。北海道大学科学技術コミュニケーター養成ユニット（CoSTEP）特任教員などを経て、2008年から高等教育機能開発総合センター（現・高等教育推進機構）准教授。専門は科学技術社会論、環境社会学。主たる研究テーマとして、コンセンサス会議や討論型世論調査などの参加型手法の研究開発に取り組む。遺伝子組換え作物やBSE問題、ナノテクノロジー、エネルギー政策などのテーマに関して、自ら会議の企画運営やファシリテーションを手がけ、これらの手法の日本社会における活用可能性を追求してきた。著書に『地域環境の再生と円卓会議』（日本評論社）、『萌芽的科学技術と市民』（日本経済評論社・共編著）、『市民の日本語へ』（ひつじ書房・共著）など。

【この講座のねらい】

この約 20 年の間で、「ミニ・パブリックス」と呼ばれる市民参加の方法が、世界的な広がりを見せてきました。これは、無作為抽出などによって、国や地域全体の人口の縮図となるような十数人～数百人規模の参加者を集めて話し合いを行い、その結果を政策決定などの参考にするような手法の総称です。政府が、福島原発事故の翌年にエネルギー政策を見直す際、「討論型世論調査」という大規模なミニ・パブリックスを実施したのをご記憶の方も多いと思います。1990 年代から 00 年代前半にかけて、日本を含む世界各地で、遺伝子組換え作物などの新たな技術をテーマとして盛んに開かれた「コンセンサス会議」もミニ・パブリックスの一種です。議題や会議プログラムなどの条件をそろえて、世界各地で一斉に、地球環境問題に関するミニ・パブリックスの会議を開き、そこで得られた数千人規模の熟議の結果を国連の会議などに導入しようという、「世界市民会議（World Wide Views）」という試みも始まっています。今回の講座ではこれらの状況を報告しつつ、そもそも「社会の縮図をつくって議論する」というやり方が求められるようになっているのはなぜか、そこにどのような意義や可能性があり、また問題点はないのかといったことを考えます。

上田 こんにちは。B コースという名前をつけて、もう 1 年近く続けている講座、今日はその 10 回目で、北海道大学の三上さんをお招きしました。お手元に 2 種類、三上さんの今日の発表のパワーポイントを図にしたレジュメと、それから私のほうから用意させていただいた質問 [別添の PDF 参照] ということで 2 枚ございます。質問のほうは随時、三上さんの話に合わせて出していきたいなというふうに思っております。

今日のテーマは市民参加ということですがけれども、ここにお集まり頂いた方はたぶん、それぞれなりに市民参加ということに関して、かなり関心を深くもっている方々じゃないかなと思います。私自身も、科学技術に対して市民がなにか物を申すというか、これはやっぱり何かおかしいのではないかとということ、ちゃんと政治的な意思決定の場につなげていくにはどうしたらいいんだろうということは、当初からずっと疑問に思っていたことでした。

90 年のたぶん前半だったと思いますけれども、三上さんとも一緒にお仕事なさっていた若松征男さんがコンセンサス会議について書かれた文章をみまして、ビックリしたのです。こういうやりかたが、どうもデンマークでもうすでにやられている。すごく新鮮な感じがしました。で、日本でもこれ出来ないものかなあと、当然考えていらっしゃって、そのあと間もなくですね、いろんなテーマで少しずつコンセンサス会議の試みというのが動き始めたように思います。で、それがだんだんだんだんいろんな手法が拡大してって、今日三上さんが中心的なキーワードとして使っていらっしゃる、「ミニパブリックス」ですね、そういうものとしていわばまとめられる。なにかこういうアプローチが、社会全体に少しずつ浸透してきたのだなあ、という感じを受けています。

今日は、そのミニパブリックスとはなにかということから始まって、皆さんの経験された

こと、あるいは普段かかえてらっしゃる問題をとおして、その可能性とか問題について、率直にいろいろ議論できたらいいかなと思っています。三上さんどうぞよろしくお願いします。

三上 ご紹介ありがとうございます。三上と申します。北海道のほうから来ました。今日はこういうお話をする機会をいただいて本当にありがとうございます。簡単に自己紹介からしたいと思います。【スライド1】

市民科学講座Bコース 2016.04.19

「三上直之さん、市民参加でどのように世の中を変えていけるのですか？」

世の中はすでに変わり始めている ～ミニ・パブリックスの広がりが示す社会の変化～

三上直之

北海道大学 高等教育推進機構
(科学技術社会論・環境社会学)

北海道大学の高等教育推進機構という所に勤めていますが、これは普通の学部とか大学院とは違って、大学全体でやるような教育のコーディネートをするような、そういう組織です。そのなかに、全学でやる、個別の学部に戻元できないような教育の機能を集中させているみたいな、そういう部署があります。まあ分かりやすく言うと、昔でいうと「教養部」というのがありましたけれども、そういうところでやっていたような、大学の初年時の教育もこの機構が担当しています。それから CoSTEP という科学技術コミュニケーターを養成する小さな学校が北大にありますが、そこの主な受講生というのは、北大の大学院生です。北大のなかの大学院生に対する教育のサービスということで、それも組織図上は高等教育推進機構の中に入っています。その機構の中にいくつかの部署がありますが、私はそのうちの高等教育研究部という部署に所属しています。大学に関しての研究ですから、入口は入学試験からですので、入試をどうやってやったらいいのかみたいな研究も、私はあんまり専門じゃないのですが、テストの理論の専門家みたいな人もいて、やっていたりします。それから、私も少し関わっているものでいうと、大学の教員が毎日授業していますけれども、その授業のやり方をトレーニングするような研修のプログラムがあり、そういうものを開発したりしています。

私の専門は科学技術社会論とか環境社会学という分野で、それは社会科学的な立場から

社会現象としての科学のありかたを研究します。それが私のバックグラウンドなので、教育とか教育の開発とかということから少し距離がありますが、いまの研究部のなかでは、大学と社会とのコミュニケーションとか、大学の地域貢献とか社会連携について研究するのが私の本務ということになっています。

そういうことの一環として、今日お話しするような、科学技術への市民参加ということも研究テーマにしています。まあ世間的にいうと今かなり風当たりが強い、いわゆる地方国立大学の文系教員ということになりますけれども。

上田さんから二か月ぐらい前にこの市民科学講座 B でお話をする機会を頂けることになりました。毎回この講座にはタイトルとして「誰々さん、〇〇は△△なんですか？」っていうフォーマットでタイトルを作っているんで、せっかくだからということで、私は「三上さん、市民参加って本当に必要なんですか？」っていうタイトルを出しました(笑)。それぐらい言ったほうがいいのだろうと思ってです。私も市民研のほうに会員として、いつも情報を頂くだけの会員ですが、参加させて頂いていて、興味を持っていただくためにはそのぐらいがんばって言ったほうがいいのかと思ってつけました。で、上田さんからすぐにメールで返事が来て、「なかなか皮肉っぽいタイトルですね、いいかもしれません」という反応があったので、ああじゃあそれになるのかなと思っていたら、結局、上田さんがもう少しマイルドなものにして下さって、今皆さんにみえていただいているような『市民参加でどのように世の中を変えていけるのですか？』というタイトルにいただいたということだったので。【スライド 2】

頂いた問いと、アプローチの方針

- ・ Q : 「三上直之さん、市民参加でどのように世の中を変えていけるのですか？」
↓
- ・ アプローチの方針
 - 「市民参加」全般だと広すぎるので、きょうはミニ・パブリックス型の市民参加に絞って考えたい
 - ミニ・パブリックス型の市民参加の方法が、取り入れられ、広がっていること自体が、社会のある変化を示している
＝世の中はすでに変わり始めている(と考えたい)

2016年4月19日

市民科学講座

2

それでもこれもなかなか手ごわい、取り組み甲斐がある問いなんじゃないかなと思っているのです。で、これにどうアプローチするかっていうことですが、市民参加全般だとちょっと話が広くって、今日のこのひとときで私一人が相手にするっていうのは少し大きすぎるかなって思いまして、ミニパブリックス型の市民参加に絞って考えたいと思っています。

ミニパブリックス型の市民参加のやり方を私自身も十数年ぐらい、まあそればかり研究

しているわけではないのですが、研究の中で割と中心的なテーマとしてつかず離れず扱ってきているので、それを一つ題材としてお示しして、そこからさらにお話が広がっていけばいいのかなと思います。

上田さんに頂いた問いの市民参加というのをミニパブリックスという言葉に置き換えると、ミニパブリックスというやり方で、どうやって世の中を変えていけるのかっていう、そういう問いになるわけです。これは非常に魅力的な問いだと思いますけれども、じつは私は少し別の角度でも考えていまして、このミニパブリックスというやり方というのが、いろんなところで少しずつ使われるようになってきているということ自体が、じつは社会のある変化をもう示しているんじゃないかというふうに思っているわけです。

つまり、今日題名にちょっと大きく構えさせていただいたのですが、世の中はすでに変わり始めてるんじゃないかと、少なくともそういうふうに考えたいなと思ってまして、ですので、今日はミニパブリックスについてちょっとご紹介をしたうえで、それが少しずつ広がっているということ自体が、社会のどんな変化を示しているのかっていうことを少し考えてみたいと思います。

今の話を簡単にまとめるとですね、いただいた問いはこういう問いですけれども、ちょっと絞り込んだうえで角度を変えてお話をしていきたいということになります。【スライド3】

頂いた問いと、アプローチの方針

- ・ Q: 市民参加でどのように世の中を変えていけるのですか？

↓
絞り込んだうえで
角度を変える

- ・ Q': ミニ・パブリックスの広がり、世の中のどのような変化を示しているのか？

2016年4月19日

市民科学講座

3

さて、それでミニパブリックスはどんなものなのかといいますと、非常に簡単にまとめて言ってしまうと、ここに書いてあるようなものになります。話し合いの方法というか、簡単に言うと話し合いや会議のやり方の一つです。【スライド4】

ミニ・パブリックス <mini-publics>

=きょう取り上げる、市民参加の手法(群)

- ・ 無作為抽出などで「**社会の縮図**」となる市民を集めて議論を行い、その結果を政策決定などに活用する、市民参加の方法
- ・ 参加者: 十数人～数百人
- ・ 期間: 1日～数日
- ・ テーマ: 社会的な論争の対象となっており、新たな政策が求められている課題

2016年4月19日

市民科学講座

4

まずは社会の縮図になるような一定の人数の人を一か所に集めます。その社会の縮図により近くするために無作為抽出をする場合もありますし、そこまで徹底したやり方をしない場合でも、若い人から高齢の人まで、それから男性と女性が半々になるようにみたいな感じで集めて、社会の縮図になるような人たちをまず集めるというところから始まります。そこで何かのテーマーその時その時でテーマは変わりますがーについて話し合いを行って、その結果を例えば政策決定をするときに参考意見として使うというような、そういった市民参加のやり方です。じつはこれは、次のスライドでお示ししますが、いろんな手法があるので。さっき上田さんがコンセンサス会議という名前を挙げられましたけれども、それもミニパブリックの代表的な方法の一つなんですが、まあそれ以外にもいろんな方法がありまして、先にこのスライドを見ていただいたほうがいいのかなと思います。【スライド5】

ミニ・パブリックスの代表的な手法*

	日程	人数	発祥地、年	手法など
討論型世論調査(DP)	1～3日	100～数百人	米国、1988年	討論の前後に同じ内容のアンケート。合意形成はせず
コンセンサス会議	3～8日	15人程度	デンマーク、1987年	参加型TAの手法。市民参加者が合意文書を自ら起草
プラーヌクス・ツェレ	4日	100人以上	ドイツ、1973年	5人×5のグループによる徹底した討論と投票、提案作成
市民陪審	5日	20人前後	米国、1974年	証人からのヒアリングと討論を踏まえて、事実認定・勧告
市民討議会	1～4日	数十人	日本、2005年	小グループ討論と報告書の作成・公表。青年会議所を通じて急速に普及

* 篠原一編(2012)『討議デモクラシーの挑戦』(岩波書店)による

これは代表的な方法のいくつか並べましたが、こんないろんな方法があります。ミニ

パブリックスというのはそういう方法の総称です。もう少し詳しく言いますと、ミニパブリックスという言葉が出てきたのはおそらくここ十数年ぐらいなのです。つまり、この表をご覧になってお気づきの方も多いと思いますが、このそれぞれの手法が生まれたタイミングというのは、日本で生まれたものはちょっと新しいですけれども、それ以外は 70 年代とか 80 年代です。手法はそれぞれにあったのです。つまり、それぞれの文脈でそれぞれの必要に応じてこういった手法が開発されて使われてきていたものを、ここ十数年ぐらいに、主に政治学の研究者なんかが、これはミニパブリックスというふうに呼んで、ある意味同じ機能をもった市民参加の方法というふうについて捉えて議論したらいいんじゃないかということが出てきた言葉だということです。

いろんな方法がありまして、参加者数も小さなものと十数人ぐらいで、大きいものだと数百人集めて、数百人の社会の縮図を作ってそこで話し合うみたいなものもあります。期間も非常に短いものは一日で終わるのですが、長いものは数日かけて行う。ものによっては 7 日間とか 8 日間とかあって、それは当然一気に出来ませんから、数回の週末に分けて行うというやり方をするものもあります。

そして、社会的な論争の対象になっていて、なにか新しい政策とか、対応が求められるような課題がテーマになることが多いです。私自身はですね、科学技術コミュニケーションとか科学技術社会論とか環境社会学という分野でやってきて、その観点からミニパブリックスに関心をもって取り組んでいますので、エネルギー政策とか、牛の BSE にどう対策をとるかというような話とか、あと遺伝子組み換え作物、といった科学技術に絡むような社会的な問題を中心にテーマにしてきました。ですけど、それはたまたま私がそういう分野に関心を持っているからということであって、あらゆる社会的なトピックがミニパブリックスの対象になるというふうに考えていただけたらいいかなと思っています。

上田 ちょっと質問していいですか？

あの、例えば遺伝子組み換えとか、それから BSE の問題って、ある種被害が顕在化しているみたいなものもありますよね、だけどこれからおそらく何か起こりそうだということで、なにか前もって議論しておこう、という場合もあると思います。そういう被害の顕在あるいは潜在、あるいはこれから出てくる技術なのか、今使っている技術なのかみたいなことでいうと、なんか手法別にこれには向いている、これには向いていないみたいなことがあったりするのでしょうか。例えば公害問題なんかで、非常に争点や対立がすごくはっきりしていて、それを裁判にもちかけようかというぐらいになっているものは、ミニパブリックスでどういうふうに扱えるのでしょうか。どういう性格だったら扱いやすいのか、扱いにくいのかみたいなことがあるのでしょうか。

三上 それはおそらくあると思います。例えばテクノロジーアセスメント（以下、TA）という手法があります。上田さんもお詳しいと思うんですが、要は科学技術の社会的なイン

パクトを評価する仕組みがTAテクノロジーアセスメントです。それに市民参加をすすめるための方法として開発されたというのがコンセンサス会議の始まりです。ですからもちろんすでに問題が生じている技術を扱うことも出来るのですが、どちらかという、これから研究開発がさらに進んでいって、社会の中に持ち込まれる技術について、一般の人が少数集まって深く議論すると、というようなやり方が向いていることになります。逆に討論型世論調査というのは、これもあとで少しご紹介しますけれども、どちらかという争点がすでに明確になっているものについて、選択肢を提示したうえでどれがよいかを考える一極端な話、投票するような形ですすめるやり方なので、どちらかという、問題が進行して、争点がはっきりしているものに向いている方法かもしれません。

上田 わかりました。

三上 まあいろんな方法があって、その課題ごとに使い方があり、いろんな方法を使っていくということが出来るという、そういう手法群がミニパブリックスだということです。

それで、いくつかの方法を取り上げて、具体的にご紹介するのがイメージしやすいかなと思ひまして、討論型世論調査、これ英語で Deliberative Polling と言ひまして、それを略して DP と言ったりしますけれども、それと、コンセンサス会議というのを説明してみたいと思ひます。【スライド6】

討論型世論調査 (Deliberative Polling=DP)

- ① 無作為抽出した一般市民(数千人)を対象に、アンケートを実施する(polling)。
- ② 回答者から数百人程度参加者を募り、1~2日間にわたって情報提供付きの討論イベント(deliberation)を行う。
- ③ 最後に、再度同じ質問項目でアンケートを行う。多くの場合、参加者の意見は劇的に変容

まず、討論型世論調査です。このやり方は、世論調査という名前がついていますので、そこからお分かりいただけと思うのですが、話し合いをする前に①にあるように、一般から無作為抽出した数千人ぐらいの人を普通対象にします。その討論型世論調査で取り上げたいテーマについてのアンケートをするのです。例えばエネルギー政策について扱うのだった

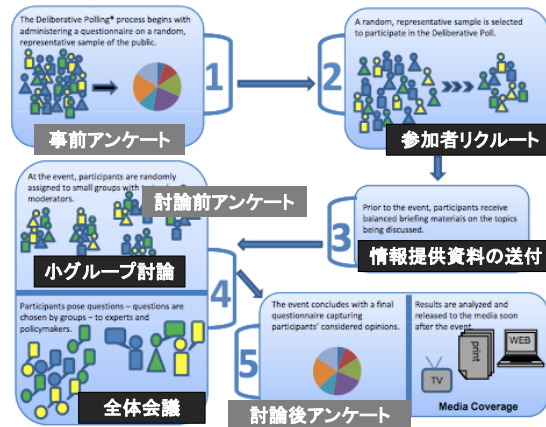
ら、エネルギー政策についての世論調査を最初にやります。そしてその世論調査に解答してくれた人に対して、世論調査を電話なり郵送でやる時についでのやるのですけれども、「じつは今答えてもらっているアンケートと同じテーマについて皆さんに集まってもらって話し合うイベントがあるので、参加して話し合いませんか」と誘いかける。そこにはちょっとミソがあって、そのテーマに関心がない人にも社会の縮図を作るために集まって欲しいので、集まっていたら一定の謝金をお支払いします、というインセンティブを与えて募集します。この方法ですと少なくとも 100 人ぐらい、多い場合は理想的には数百人ぐらい集めて、その人たちを一日から二日ぐらい一つの参加者に集まってもらって討論会を—ここでは討論イベントという言い方をしていますが—行います。そしてこのやり方の肝心な点は、最後の③にあるように、討論会で討論してもらった後に、最初の世論調査と同じ質問項目のあるアンケートを行うわけです。ですから話し合った前後、before after という変化を見ることが出来る。もっと言うと、通常の世論調査ってあんまりその問題について良く知らずに、深く考えたこともない状態で、いわば反射的に答えさせられるものですが、この調査はそうではない。いわばあまり熟慮されてない、情報もよく与えられていない世論に対して、これはまさにもとの英語で「デリバレイティブ」（話し合い、熟議の意）とあるように、世論調査にそういう熟議的な要素を付け加えて、じっくり考えたうえで回答してもらうとどういふ答えになるか、その結果をみる手法でもあるということです。

大体的な場合、最初に答えたアンケートと最後のアンケートの結果というのは劇的に変化します。その例も後でお見せしたいと思います。これが討論型世論調査のおおまかな概要です。

ちなみにこの方法を開発したのはアメリカの人です。スタンフォード大学のフィッシュキンという政治学者です。スタンフォードにこの討論型世論調査の研究開発し、世界的に普及しよう—まあやっぱりアメリカ的だなと思うのですが——ということをやっているセンターがあるのです。実質はフィッシュキンの研究室で、私も行きましたけれども、そのセンターの web サイトに討論型世論調査の流れを説明した図があって、それをちょっとここに借りてきました。【スライド 7】

出典: Stanford University Center for Deliberative Democracyのウェブサイトから

討論型世論調査



7

さっきお話した通りなんです。事前のアンケートをやって参加者を集めて、それからさっきは説明しませんでしたけれども、参加者の人たちはこの問題についてあまり詳しく知らない人たちもたくさん含まれているんですよね、ですから参加することになった人には、事前にその問題についてこの討論イベントのために特別に編集された薄いブックレットを送って読んできてもらって、それで討論会に参加してもらう。それで最後にもう一回アンケートに答えてもらう、まあ大まかにはそんな流れです。我々もこの方法がどういうふうに科学技術コミュニケーションに使えるのかということに、この方法を知ってから興味をもちまして、興味をもったら実際に自分たちでやってみないと気が済まないというのが研究者の性でして、なんとしても自分たちでこの討論型世論調査というのを自前でやってみたいというふうにある時思い始めたんですね。

思い始めたのはたぶん今から7、8年ぐらい前かなと思いますけど、同僚の研究者と一度この討論型世論調査っていうのを自分たちの手でとにかく試しにやってみたいと思うようになりました。それで選んだテーマがBSE問題だったんですね。今日はこのBSEという問題についてあまり深く立ち入りませんが、日本では2001年に初めて国内での発生が発見された牛の病気です。それでこれは人にもおそらく伝染るといわれていて、プリオンが原因の病気ですけれども、人にうつった場合は最終的には死にいたるというもので、BSEは牛の間で感染させないというのはもちろん重要ですけれども、BSEにかかった牛を人が食べないようにするという対策が必要だということで、いろんな対策が2001年からとられてきました。プリオンという異常物質は主に脳にたまるんです。それで、屠畜される牛の脳を取り出して、検査をするんですけれども、みなさんご記憶かどうか分かりませんが、もしかしたらご記憶じゃない方が多いかなと思うんですが、で、そこがじつはミソなんですけれども、これ全頭検査してたんですよね、BSEにかかっているかどうか。日本で屠畜される牛というのは、国の制度として全頭検査するというのを2001年から日本の政府は始めま

した。ところがですね、全頭検査するのはあまり意味がないという科学的な知見がかなり優勢で、つまりプリオンという物質はもちろん脳に溜まっていくわけですが、若い牛の場合はそれほど溜まっていないので、一定の月齢以下の牛に関しては検査してもあまり意味がないと。リスクマネジメントの言葉でいうと、リスク低減上の効果があまりないということをしているんです。多くの国では全頭検査していなくて、一定の月齢以上の牛の検査をしているという話をすると皆さん思い出していただけると思うんですが。それで日本の場合は 2005 年に政府が全頭検査するという政策をやめました。ところが、実際に屠畜場を運営しているのは自治体です。都道府県とか政令指定都市ですけれども、そこが独自に横並びで続けました。北海道も牛をたくさん生産していますから、北海道にある屠畜場でも BSE の検査というのは続けてたわけです。これは一説にはということなんですけれども、やっぱり北海道が続けている以上、他の自治体ではなかなかやめにくいみたいなのが、どこまで確かな話かはわかりませんが、いわば北海道の対応が BSE の全頭検査を規制緩和できるかということの一つの鍵を握っていたというところがあったわけです。私自身の考え方としては、全頭検査は科学的にはリスクを低減することにそれほど効果がなかった、というのはおそらくそうだろうと思うのですが、一方であのタイミングで全頭検査という措置が取られていたことには一定の意義があったというふうに思っています。そこで、その規制緩和をするという議論のときに、こういったミニパブリックスの方法を使って議論するのは意味があるのではないかと思います、このテーマを選びました。ちなみに今はもう全頭検査されていません。2013 年に全頭検査の枠組みはなくなりましたが、当時その議論が始まるかという状態でしたので、このテーマを取り上げて討論型世論調査をやったらいいのではないかなと思ったのです。

そして実際には先ほどお話したような流れになるわけですが、この時は札幌市民全体から 3000 人を無作為抽出してアンケートに答えていただきました。その回収率が異様に高く、53%というのは普通、研究者がやるとなかなかこういう数字にはならないんですが、この時は札幌市役所や新聞社にも協力していただいてアンケートの呼びかけをして、その中のさらに 420 人、1 割以上の方が討論イベントに参加したいと言って下さいました。これはこうした討論型世論調査のなかでもこれはちょっと驚異的な数字かもしれません。さらにそこから 170 人ぐらいの方を抽選で選んで、最終的に 150 人の方に討論会に参加して頂きました。じつはこの様子を短くまとめたビデオがあるのですが、インターネットに繋がりますか？

上田 繋がります。

三上 そうですか、ありがとうございます。では準備している間に今までのところでご質問などあればどうぞ。

参加者 BSE の問題というと、課題が難しすぎないかと思うのですが、知識のレベルに個人差が出すぎることはないですか？知らない人はまったく知らないと思うんですね、とても詳しい人は詳しいし、それを無作為に 3000 名で、もちろん絞り込んでいくわけですが、市民の議論に取り上げる内容としてはちょっと難しすぎるんじゃないでしょうか？

三上 はい、そうですね、難しいってこともありますし、あとはけっこう皆さん忘れてたんです。2001 年に日本で初めて見つかって、そのあとしばらくはかなり関心も高かったし、全頭検査するという枠組みがどういうふうに出てきて、そのあとどう取り扱われたかけっこう記憶されてたと思うんですけども、この時点では落ち着いていましたので、それに続いていきなり意見を聞くのが難しいというのはおっしゃるとおりだと思います。もちろん、中身に立ち入っていくと、BSE がなんで発生するのかということや、その対策みたいなことについて知識が必要な部分があるので、そういう難しさもあるんです。これはミニパブリックスで取り上げられるあらゆる課題に共通なんですけれども、そういう難しさがあるんですね。それで、一般的にそこをどう処理してるかということ、それは完ぺきではないんですが、討論会に参加してもらう前に、必ずその問題についての情報・資料をお送りします。まったく予備知識がない人が見ても分かるようにしたその資料を読んで頂くということが一つと、この問題について詳しい専門家が参加者に待機していて、議論をして分からないことが出てきたら、その質問に答えてもらえるような形をとっています。もちろん完ぺきではないんですけども、そんなやり方をしています。たしかに、難しさはあると思います。

参加者 専門家の意見が出ると、みんなが一斉にそれに引きずられるような気がします。難しい課題ですね。

三上 そうですね、そういう面ももちろんあるんですけども、逆の側面もあって、やっぱり専門家にとってはそこで自分たちのやってる研究だとか、知見が問われるという厳しい部分もあるわけです。あとでその討論会の様子をお見せしますけれども、そこでなかなか専門家が答えにくい質問を参加者の側がして、専門家を困らせるみたいな場面もあって、今、ご指摘いただいている視点はすごく大事で、やっぱりこういうミニパブリックスの場が、どういうふうに専門家と市民の対等な議論の場になるか、そのための設計の工夫がいろんな形で凝らされていますので、また後で紹介したいなと思います。

上田 私もそのあたりはちょっと突っ込んで聞きたいことがいくつかありますので、あとで質問したいと思います。

三上 はい、よろしくお願いします。このビデオは、道民カレッジという市民向けの講座で放送についての講師を担当させていただいた時に使用したものです。北海道放送の地上

波テレビでその講座が放映されて、それがインターネットに残っていたものです。その一部、3分弱のビデオクリップで、今お話したBSEに関する討論型世論調査の様子です。

ビデオ内司会者

これは私たちの研究グループが2011年に行った討論型世論調査のイベントの様子です。このイベントは、市民の政治参加に関する社会実験として行いました。このイベントを行った時期は、発生後からのBSE対策で、日本国内で感染……

三上 これは討論してもらう前に解説ビデオみたいなものを見てもらうんですね、事前に情報資料を送ったうえで、その内容を要約したビデオを見てもらう。討論型世論調査で必ずやらなければいけないものではないんですけども、私たちはやりました。この時は私は司会でしたが、このビデオを作ったのは同僚の映像編集に長けた研究者だったり、手作りでやったんですけども、そんなものを見てもらってから討論するというようなことをこの時はやりました。最低限でもブックレットを読んでもらうというのはどんな討論型世論調査でもやられているようですね。

討論会のプログラム

9:30～10:15 開会式・討論前アンケート

10:30～12:00 グループ討論(1)

12:00～12:45 昼食・休憩

12:45～14:15 専門家とのQ&A(1)

「BSE問題
のこれまで」

14:30～16:00 グループ討論(2)

16:15～17:45 専門家とのQ&A(2)

「今後の
BSE対策」

17:45～ 討論後アンケート・閉会式

18:30 終了

9

ビデオ内司会者

全頭検査は各自治体独自の判断で行われていました。北海道でも全頭検査を今後どうするかが焦点となり始めていました。これはアンケートの様子です。イベントの最初、討論に入る前にBSEの全頭検査に関するアンケートを取りました。アンケートの後はグループ討論に入ります。1グループ15人に分かれて90分間自由に討論を行いました。討論する各グループにはモデレーターという進行役が1人ずつ配置されます。議論の流れを整理したり、参加

者の疑問や質問をまとめる役割を担います。グループ討論のあとは全体会が開かれました。話し合いの中で出た疑問を参加者が直接、専門家に質問することが出来ます。【スライド9】

ビデオ内の参加者

特定危険部位の除去は、現在のやり方で本当に大丈夫なのでしょうか？

ビデオ内の解答

プリオンはほとんど危険部位に蓄積するといわれていますので、それを除去することでかなりのところ安全性は確保できるだろうと。

ビデオ内司会者

この後もう1回ずつグループ討論と全体会を行い、さらに議論を深めます。そして最後にもう一度アンケートを取り、イベントは終了します。

三上 こんな感じの番組です。

上田 今何人か専門家が並んでましたけれども、これはちょっとずつ分野が違ったりするわけですか？

三上 そうですね。分野とそれからその課題についての見解の違いということで選びます。

上田 なるほど。

三上 これが討論型世論調査の流れというか、討論会の流れになるわけですね。今の様子を写真でも資料にお付けしてますけれども。【スライド10、11、12、13】

討論前アンケート



10

グループ討論



11

専門家とのQ&A(全体会)



12

討論後アンケート



13

三上 この方法は、じつは日本の政府も使った方法なんですよ。ご記憶の方も多いかと思うんですが、福島で原発事故があった翌年にエネルギー政策を見直すために国民的議論を行うと当時の民主党の連立政権が言って、その一環としてこの討論型世論調査というのをやりました。

2012 年夏、政府も採用

- ・ 福島事故後の「国民的議論」の方法として、当時の政権が導入
- ・ 2030 年の原発比率「三つのシナリオ」を対象として、2012 年 7 月～8 月に政府が主催
- ・ 議論の結果は、政府のエネルギー戦略の策定(2012 年 9 月)に反映

2016 年 4 月 19 日

市民科学講座

14

三上 それは我々の手作りのものとは規模が全然違って、日本全国の 1 万人以上の人にアクセスして、電話の世論調査をやったんですけども、最終的に 300 人ぐらいの人を東京に一斉に集めて、もちろん旅費も全部政府が負担して実施するということになったんです。その議論の結果自体は、政府のエネルギー戦略、今はまったく違うエネルギー戦略になっちゃいましたけれども、当時の政権が作ったエネルギー戦略の策定に、かなりはっきり反映されました。というのが討論型世論調査ですね。

上田 あ、日本では他に、三上さんがやられた BSE の例と、この政府のエネルギー政策以外にも例はありますか？

三上 討論型世論調査ですか？

上田 はい。

三上 いくつかありますね。他はやっぱり研究者グループが行ったものが多いですけども、年金制度をテーマにしたものとか、あとはもう少し小さな、自治体レベルで、その自治体の基本計画ですね、それを策定するための討論型世論調査が行われたりとか、あと道州制をテーマにした討論型世論調査もありました。全部でそうですね、討論型世論調査の形で行われたのは、日本では 10 回ぐらいは行われてるんだろうと思います。

上田 なるほど。

コンセンサス会議

- ・ 約15人の市民パネルが、専門家と対話しなが
ら、通常5～8日間かけてじっくりと話し合い、
- ・ 市民パネルの間で合意を形成し、
- ・ それを文書の形で、公表したり、行政機関や立
法機関(議会)に提言したりする
- * デンマークで1987年に始まり、二十数カ国で実施。
日本でも、1998年以降、10回程度の開催

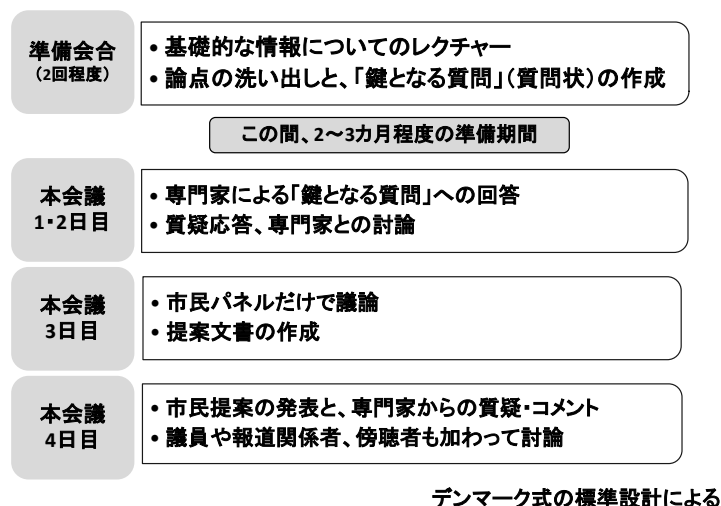
2016年4月19日

市民科学講座

15

三上 もう一つの方法をご紹介します。コンセンサス会議という方法ですけども(スライド 15)、こちらはだいぶ人数が少なく、参加者 15 人ぐらいになるんですね。その代わりに期間が非常に長くて、準備も含めると数ヶ月間ぐらいに渡って、週末を何度か使って行うというものです。かつて我々もこれを何度か、私自身も 2 度主催者としてオーガナイズしたことがありますけども、その 1 回、「ナノテクノロジーの食品への応用」というテーマの時に、上田さんにも専門家として来て頂いたことがありました。その時はトータル 3 日間ぐらいのコンセンサス会議で、少し短めのものだったんですけども、フルスペックでいうと、たしか 8 日間かけてやるものです。今の討論型世論調査の場合は、結果をアンケートで集約する、投票のような形で集約するものなんですけれども、こちらはそうではなくて、その 15 人が話し合って、最終的に合意をして下さいということなんです。ある政策について合意をして下さいということで、その合意をもとに文書を作るんです。コンセンサス文書のようなものを作ります。それを行政機関とか議会に提言したりとか、マスメディアに発表して公表したりする、そういうミニパブリックスのやり方です。このやり方は、さっきもちょっとご紹介しましたがけれども、もともとはデンマークで 1980 年代に始まって、新しい科学技術の社会へのインパクトというか、それを評価する方法として使われ始めたもので、これが世界的に大ヒットした、とたぶん言っていると思うんですけども、ほぼ世界中で行われて、日本でも 10 回ぐらい、私もそのうち 3 回ぐらいに関わってますけれども、行われたと。まあそんな手法です。こちらに詳しい進め方がありますので、後でご覧いただけたらと思います。準備期間なんかも含めると長丁場の会議になりますね。【スライド 16】

コンセンサス会議の流れ



三上 この方法で私も2度主催者側にまわってやったことがあるとお話をしたんですが、そのうちの1回が北海道で遺伝子組み換え作物に関して開いたコンセンサス会議です。【スライド17】

北海道での実施事例

- 遺伝子組換え(GM)作物コンセンサス会議
- 2006年11月～2007年2月、札幌で開催
- 主催:北海道
協力:北海道大学CoSTEPなど
運営:実行委員会(研究者など8名で構成)
- 主に、利害関係者の議論でつくられたGM作物に関する政策(条例)について、一般道民の参加による参照意見の形成をめざす
→結果は道のGM条例見直し検討の参考として活用

三上 こちらにいらっしゃる方はご存知の方も多いかもしれませんが、北海道には遺伝子組み換え作物の栽培を独自に、国のルールとは別にとりつか、それに加えて規制する条例があります。この条例は2005年に制定されたんですが、その過程で、いろんな利害関係

者、GM 作物を導入したいという立場のひとと、それは非常に困るという立場のひとの間で非常に激しい議論があって、その結果生まれた条例なんです。遺伝子組み換え作物の栽培を道内では相当厳しく規制するという条例になってます。ただ、それについて、あんまり一般の道民が参加して議論をするという機会が十分無いまま条例が出来たんですね。そうしたこともあって条例の中に、附則という言い方だったと思うんですが、一文加わってまして、この条例は定期的に見直しの検討をするということを謳ってます。実際に見直しの検討を数年に一度やってるんですね。その材料にするために、一般の道民がどうこの遺伝子組み換え作物について考えているかを明らかにしようということで、このコンセンサス会議を開くことにしたんです。これはもう今から 10 年ぐらい前ですけども、2006 年から 2007 年にかけて、我々北海道大学のチームと北海道庁が協力して実施しました。議論の結果がどうだったかは後でお話する時間があると思いますけれども、今でも数年に一回この「北海道遺伝子組み換え作物の栽培等による交雑等の防止に関する条例」の見直しが定期的に行われるんですが、その時に参照されてます。この会議は、さっきの討論型世論調査とはちょっと雰囲気が違うんです。人数少ないですから。この右の写真が参加者全員です。【スライド 18】

グループ討論と全体会議を交互に



2016年4月19日

市民科学講座

18

三上 15 人、北海道全域から集まってきていて、一番若い人は 10 代の高校生でしたかね、年配の方まで、男性女性ほぼ半分だったと思います。

上田 これも無作為ですか？

三上 この時は無作為ではなくて、公募ですね。

上田 なるほど。

三上 北海道全域から公募して、その人たちを年代と性別と、あと北海道は広いですから住んでる地域で分けけて、それぞれの種類ごとに抽選をするという形で選びました。全体で議論してるのが右の写真です。政策提言を作るための会議ですので、議論して論点が煮詰まってきたりすると、じゃあその議論を深めて、どういう政策提言にしようか、みたいなことをグループに分かれて議論するということを繰り返しながら進めていきます。最終的に本当にこの 15 人の人たちが政策提言を起草するんですね。この時は、起草するんだという話は私たちが聞いていても、どうやって起草するんかいな？というのが結局よくわからなくて、それでいろんな人の意見も聞きながら、どう設計したかという、この時は皆さんに、こういうことを市民提案の中で主張したいという草稿を持ち寄ってもらいました。それを逐一、この左の写真ですけど、スクリーンに映しながら、みんなで揉んでいくという形で、1 本の提言文章を作りました。【スライド 19】。

「市民提案」の作成と提出



2016年4月19日

市民科学講座

19

上田 それこそ一字一句みんなでいじるみたいな感じになるわけですね。

三上 そうですね。いじりながらその政策提言の中で主張したい内容を戦わせていくというような感じで進みました。これがだいたいミニパブリックスとは何かというお話の導入部分というか前半部分なんですけど、ここからミニパブリックスの意義とか課題みたいなこととお話しようかなと思うので、一旦ここで止めましょうか。

上田 そうですね、ちょっと参加者のほうに。どうでしょうか？今 2 つの例を主にお話頂い

たんですけども、皆さんの目から見て、これで上手くいくの？とか、これはどうだったの？とで突っ込んで聞きたいことがあれば、言って欲しいんですけども、いかがでしょうか？もしなければ、次にいきたいと思いますけれども。

参加者 最終的にコンセンサス会議でまとめられた文章をみて、まったく気に入らんという意見を持つ人も世の中にはいっぱい出てくると思うんですね、それをまるで市民を代表する意見のように取り上げられたらすごく不本意に感じる人が少なからず出てきた場合は、それは問題にならないのでしょうか？

GMの是非について、例えばそういった十数名の話し合いの結果、GMは危険がないんだというふうになった場合、おいおい、それじゃ困るよという意見を持つ人がいっぱい出てきた時に、まるでそれが市民を代表する意見のように取り上げられていたら、また違うところから、後になって反論がいっぱい上がってくるような気もするんですが、そういう收拾のつかないことにならないんですかね？

三上 うん、そうですね、それは起こりえますよね。お話の中に2回出てきた、まるで市民の代表の意見のように取り上げられたらっていうところに、たぶん今のお話のポイントはあって、たぶんそれはもっともやってはいけないことなんだろうというふうに私は思ってるんです。このミニパブリックスで出てくる意見、これはどのタイプでもそうですけど、討論型世論調査でもコンセンサス会議でもそうなんですけれども、その結果を取り扱うときに一番注意しなければいけないのが、まさに今ご指摘頂いた点で、それがあたかも市民の代表の意見であるというような形でそれを取り扱うことです。もちろんそれは普通の、いわゆる括弧つきですけど、普通の市民が集まって、通常あんまり起こりえないことですよ、ある課題について集中して勉強して、それについて意見を形成することって普通起こりえないんですけども、やっぱりみんな気になってることで、いつかは時間取ってきちんと考えて、必要ならば他の人と話し合って、考えたいと思ってるようなテーマって多分どなたもいろいろお持ちだと思うんですけど、なかなかそれが出来ないでいると。それをもし仮にやった場合にどうなるかを示すのがこのミニパブリックスって方法なんですよ。ただ、やっぱり勘違いしちゃいけないのは、それが本当の市民の意見だとか、本当の民意であるかのように表象するというのは多分一番やっちゃいけないことで、それに近づきたいと思ってこういう方法を使うんですよ。だけどそれは一定の制約があって、無作為抽出だといっても、都合が悪くて来られなかった人もいるし、こういうやり方は嫌いだから来なかった人もいるから、ほんとの社会の縮図ではないし、当然先ほどご質問頂いたように、議論に参加する人もその問題について勉強したとはいっても全てのことについて深く知っているわけではないので、そういう制約がある中での市民の意見だっていうことですよね。それをわきまえて、意思決定したりするときには使うことが大事だなあと私は思いますね。

上田 その辺は、私も非常に大事だと思いつつ、じゃあどういう位置づけにしたらいいのかというのがなかなか見えないところもあるんです。つまり、そこから出てくるミニパブリックスを通じて得た、集まってもらった人たちの意見、それはイコール市民の代表の意見ではないというんですけども、何らかの形で活かしたいというのはあると思うんですね、それはどういう位置づけにしていくのか、つまり、参考にはするけれども、その参考といってもいろんな扱い方がありますよね。参加出来なかった市民がそれをどのように受け止めるかってこと自体も、そんな簡単には見えない事柄だったりもします。何をもって成果とするかというあたりが、ケースバイケースなんだろうなという気がするんです。例えば政府がやったものだったら、政府はこういうふうにして参考にしますよみたいなことは、わりと政府の意思として表明されると思うんですね。だけどそうじゃなくて、ある問題について論じたいという、例えば研究者がそれを提案する場合に、それをどういうふうに活かすのか。それが市民の意見の代表ではないけれども、ある種の市民の意見として世の中にどういうふうに通らせていくのかというあたりが、ちょっと見えにくいんだろうなという気はしているのです。

ミニ・パブリックスの意義と課題

- ・ 話し合いを通じた意見変容
- ・ 「素人」目線での課題の問い直し
- ・ 参加後も持続する熟議
- ・ 合意形成の試みと対立点の明確化
- ・ 政策決定の参照意見としての活用。課題も
- ・ 運営主体と財源の問題

2016年4月19日

市民科学講座

20

三上 そうですね、この意義と課題というところにあげさせて頂いたんですけど【スライド20】、この下から2つ目の政策決定の参照意見としての活用っていう部分に関わるお話かなと思うんです。それで今ご質問頂いた点も、もしかしたらそういうことに関わるかなと思うんですけども、つまり、何か大事なことを決める時、強制力のある決定をする時に、参考意見として用いられるわけだから、その意見というのがきちんとしたものじゃないといけないというお話でしょうし、それから上田さんのお話はそれとは少し違った角度で、その参照意見がどう決定にきちんと反映されてるのか、活かされているのかと、活かされ方に透明性があるのかというお話だろうなと思うんです。その点に関してはいくつか材料に出来るお話があって、一つはこのコンセンサス会議のモデルというのが参考になると思うんです

ね。コンセンサス会議というのは、もともとデンマークで始まったんですけども、これは議会なり行政機関が、とくに新しい科学技術に関わる立法をしたり、予算措置をしたりする時に、その対象になってる技術について、きちんとした知見に基づいてその意思決定をするための役割なわけです。テクノロジーアセスメントというのは、行政機関とか議員というのは必ずしも科学技術の専門家ではないですから、いろんな情報なり知識を仕入れて意思決定をする必要があるわけですね、ただその仕入れる情報がある方向に偏ってたら、例えばその技術を開発してる方面からのインプットばかりで、予算が欲しいから、すごくいい技術であまりリスクがないんだみたいな、そういう情報だけが入ってきて意思決定したらとんでもないことになりますし、逆に、その技術にブレーキをかけてやる必要があるっていうことをいろんな理由で考えてる人たちがいて、その方面からだけのインプットを聞いて意思決定したら、それもまた危ないことになるんだろうと思うんです。

そういったいろんな意見だとかいろんな科学的な知見があるものを、独立の立場からって普通いうんですけども、独立の立場から評価をするという機能がテクノロジーアセスメントで、日本には対応する機能がないんですけど、ヨーロッパの国なんかにはテクノロジーアセスメント専門にやる組織というのがあるんですよ。TA 機関というのがね。その TA 機関のデンマーク版であるデンマーク技術委員会 (DBT) というのがあって、そこが使ってたのがこのコンセンサス会議なんです。ですから、デンマークでのコンセンサス会議の場合は非常に使われ方ははっきりしていて、このコンセンサス会議で出たアウトプットというのは、オフィシャルに DBT が議会なり行政府に情報提供するという形でサーキュレットされたということですね。それが一つで、もう一つは討論型世論調査に絡む話なんですけど、これは日本の話で、さっきの政府がやったもので、当時の民主党連立政権時代のエネルギー政策の討論型世論調査なんですけど、皆さんにお配りした資料でいうと、22、23 枚目あたりにその時の話が少しあります。【スライド 22、23】

3つのシナリオの基本となる原発依存度低減の考え方

5

	現状 (2010年)	ゼロシナリオ	15シナリオ (2030年)	20～25シナリオ
共通事項		・原発事故の甚大な被害や地震国の現実を直視し、徹底した安全対策の強化によってリスクを最小化する。 ・使用済核燃料や放射性廃棄物の発生を抑制することにより、将来世代への負担を減少させる。 ・安全を支える技術や人材を確保、開発する。		
原発依存度	26%	0%	15%	20～25%
原発低減の度合い		▲26%	▲10%	▲5～▲1%
原発低減の考え方		・2030年までのなるべく早期に原発比率をゼロとする。	・原発依存度を着実に下げる。 ・現存する原発に新しい安全規制の40年運転制限制度を自然体で運用した場合の数字にほぼ相当する。 ・原発の新增設が難しい状況にあるという実情を踏まえている。	・緩やかに原発依存度を低減しながら一定程度維持。 ・新設・更新が必要。 ・原子力及び原子力行政に対する国民の強固な信認が前提。
核燃料サイクル	・全量再処理	・直接処分	・再処理も直接処分もありうる。	・再処理も直接処分もありうる。
2030年以降も含めた検証のポイント		① 国際的なエネルギー情勢 ② 地球環境を巡る国際的な情勢 ③ 技術革新の動向、国民の信認等の動向を把握 → ・不断の検証 ・2030年目途で大きな方向性に関して検証		

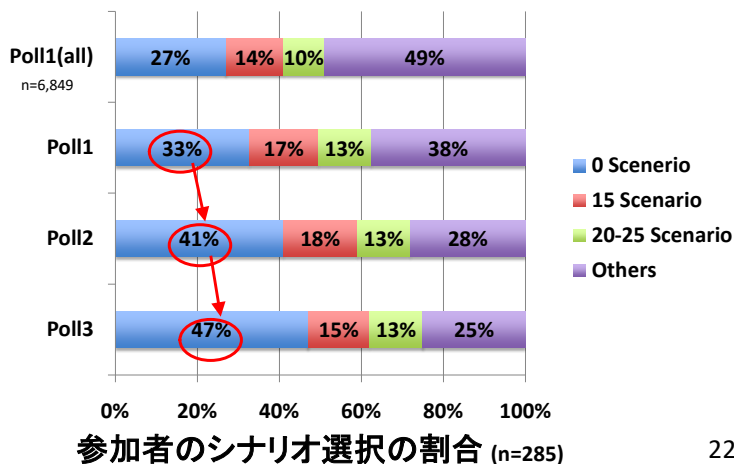
出典:「エネルギー・環境に関する選択肢[概要]」(2012年7月・国家戦略室)

23

三上 あの時、ご記憶かなと思うんですけど、政府が2030年時点での原子力発電の総発電に占める比率を何%にするのがいいでしょうか、と3つのシナリオを国民に対して提示したんです。0%シナリオを含む内容を提示しました。【スライド 23】 それをもとに国民的な議論をして欲しいと当時の政府は言ったわけですね。その議論の一部として討論型世論調査を行ったんです。その時の結果はこれで。【スライド 22】

話し合いを通じた意見変容

政府主催のエネルギー政策DPの場合



22

これが最初のアンケートですね、それで中間にも 1 回アンケートを取ってるんですけど、最後のアンケートがこれで、原発 0% のシナリオを支持する人がこのブルーのバーなんですけど【スライド 22】、話し合えば話し合うほど、この時は原発 0 のシナリオを支持する人が増えてきて、ほぼ過半数になったという結果だったんです。

じつはその時の政権が作ったエネルギー戦略は、この討論型世論調査の直後に作り出したけれども、例の 40 年運転制限の厳格な適用とか、原発の新增設を行わないということで、書き方は非常に玉虫色だったんですけど、2030 年代に原発稼働 0 を可能とするようにがんばる、という話です。そういう戦略になったんですけど、これに討論型世論調査の結果が非常に大きなインパクトを与えたというふうにいわれてます。私もいろいろと分析して、結果としてもそうだと考えてますが、この時の進め方で、一つ、私は非常に参考になるというか、後々学ぶべきなんじゃないかなと思ったのは、この時、討論型世論調査だとか、他の世論調査の結果だとか、あとは政府が公開ヒアリングなんかもやってみましたけども、そこで得られたデータを全部公開して、それをどう読み解くべきか、という専門家を集めて行った会議です。その会議は公開で行われて、2 週間ぐらいの間に 3 回ぐらい開かれました。

結果とその活用、問題点

政府主催のエネルギー政策DPの場合

- ・パブリックコメント、意見聴取会、他の世論調査の結果などと合わせて、「革新的エネルギー・環境戦略」に反映
- ・9月、「革新的エネルギー・環境戦略」の策定
 - －40年運転制限の厳格適用
 - －規制委の安全確認を得たもののみ再稼働
 - －原発の新設・増設は行わない
- 「2030年代に原発稼働ゼロを可能とするよう、あらゆる政策資源を投入」

2016年4月19日

市民科学講座

25

私はあとでその議事録も全部分析しましたがけれども、あんまり十分な議論がされてるとはいえなくて、こういっちゃなんですけど、もう少しがんばって議論するべきだったんじゃないかなと思える部分もありましたけれども、ただ、私が学ぶべきなんじゃないかなと思ったのは、そういった市民参加のプロセスからのインプットを、先ほどの上田さんのお話でいうと、どう政策決定に反映したのかというプロセスを透明化しようっていう意図はあったんですね。問題は、その議論がちょっと不十分だったことと、あとはそういう議論の場を設けるというのを決めたのが、これは完全に泥縄なんですけど、討論型世論調査が終わって結果が出た後なんですね。これは政治的ないろんな理由がきっとあったでしょう。かなりショ

ッキングな結果が出たわけですね、言ってみれば。こういう結果になるとは、たぶん当時の政府も思ってなかったでしょうから、まあそれで慌ててそういう会議を設けたという部分もあるかもしれませんが、ただ、一つやっぱり学ぶべきだと思うのは、そういった市民参加のプロセスで得られた結果というのを、どう決定と繋げるか、その繋げ方をできるだけ透明化するっていうことは、おそらく学ぶべき教訓なのかなと思っています。

上田 なるほど。そうするとミニパブリックスの議論の中身、それから最終的な文章、そういうものを含めて、さっき例に挙げられた手法では、ほぼすべて全部公開するというのが原則になっていますか？

三上 いえ。それはかならずしもそうではなくて、むしろそこがすごく透明化されてるのは決して多くはないんじゃないかなと思います。その透明化するというのは、少し分けて考えたほうがいいと思いますけど、ミニパブリックスのプロセス自体を透明に行うということはかなり行われてると思います。

上田 なるほど。

三上 先ほどご指摘があったように、それをあたかも市民の理想的な意見だみたいに表象することを避ける意味で、それはこういう手続きで構築された意見なんだということ、手順を明らかにするという意味で、たぶんどのプロセスでも意識されてるんじゃないかなと思います。それが1つ目で、もう1つの方は、そうやって得られた会議の、そのプロセスも含めた結果を、あるいはコンセンサス会議でいえばコンセンサス文書や討論型世論調査の結果を、どう反映するか、というプロセスの透明性については、これはかならずしも十分いろんなケースではかられてるとは言えないと。日本の2012年に行われた討論型世論調査の場合は、十分ではなかったんだけど、それを追求しようとしたことに意義はあったのかなっていうふうに思いますね。

上田 私も、じつはつい2、3年前に経験したことなんですけども、例えば非常に率直な、真摯な議論をさせるといった場合に、「あなたの話していることを全部公にしますよ」ということが逆に圧力になって、率直に話せないというふうに表明する専門家も少なくなかったんですね。じゃあどうするかということになって、議論は思いっきりして頂くために非公開にするんだけど、最終的にそこで得られた、私たちが整理したものは表に出すので、その文書に関して、公になるということのきちんとした合意を取って出しますよみたいなプロセスでいったんですね。だから、プロセスが透明化されているってことは、私は場合によっては必須条件じゃないというふうにも思っていて、どういう風な良い議論をさせるかっていうことの方がむしろ重視しなきゃいけないものとしてあるのかなという気もし

てるんですね。ですからかなり状況とかやり方に応じて、この部分は明らかに全部見せるけれども、この部分は置いておいて、あとから結果だけ見せるとか、そういういろんなケースがあるんじゃないかなという気はしています。

三上 そうですね、それはまったく同感です。今上田さんがおっしゃったのは、いわゆるチャタムハウスルールのような取り扱いだと思うんですけども、それはおそらくコンセンサス会議なんかでも同様で、例えばこうして市民パネルだけで話し合ってる部分なんかは、この時はたしか公開でやりましたけど、非公開でやることが多いんですよね。それは同じような事情で、やっぱり衆人環視の元で話し合うのはやりにくい、とそこはクローズドセッションでやるというようなことは行われます。ポイントは、それがどういう手続きでクローズドで行われると決められたのかということとか、とくに専門家の場合は説明責任というのがより高まると思うんですけども、なぜその部分に関しては、例えばチャタムハウスルールであればチャタムハウスルールを適用してそのプロセスを行ったのかということを、それ自体はきちんと透明にしておくことは必要で、そういう意味での透明性かなと思いますね。本当に全部公開して中継しなきゃいけないみたいな、そういう話とはちょっと違うかなというふうには思いますね。

上田 わかりました。

参加者 チャタムハウスルールって簡単に何ですか？

三上 今まさに上田さんがおっしゃったお話で……

参加者 内容はいいんですけど、チャタムハウスってどっから来たのか？

三上 それはたしか、私も今正確にお答え出来ないですけど（※）、そこでは、非常に機微のある問題について、専門家や政府の高官が集まって議論するような場面があるので、内容としては上田さんが言われたことなんですけど、誰が発現した内容かを後で公開はしないし、そこに参加した人も引用しないという約束で議論を始める、というルールですね。

（※）1927年に考案され、イギリスのシンクタンクであるチャタムハウス（王立国際問題研究所）で採用されたことに由来して名付けられた。

参加者 昔の話ですか？このコンセンサス会議がやられるようになって出てきた話ですか？

三上 いえいえ、それ以前の話だったんじゃないかなと思います。

上田 はい、じゃあ次いきましょうか。

三上 それで意義と課題ということで、政策決定の参照意見として活用されるけれども、課題もあるという話は少し今出来たかなと思いますので、このミニパブリックスの良さの一つとして、その話し合いを通して意見が変わるといとか、意見が変わるような話し合いがそこで行われるということがあるんです。一つ象徴的なデータといとか、図をご覧いただきたいんですが、さっきご紹介した BSE 問題に関する討論型世論調査、我々が研究の一環としてやった討論型世論調査ですが、その時のアンケートで、いろんな設問があったんですけども、その中にまさにダイレクトに、「BSE 全頭検査をこれからも続けますか？ それとももうやめますか？」という質問があったんです。

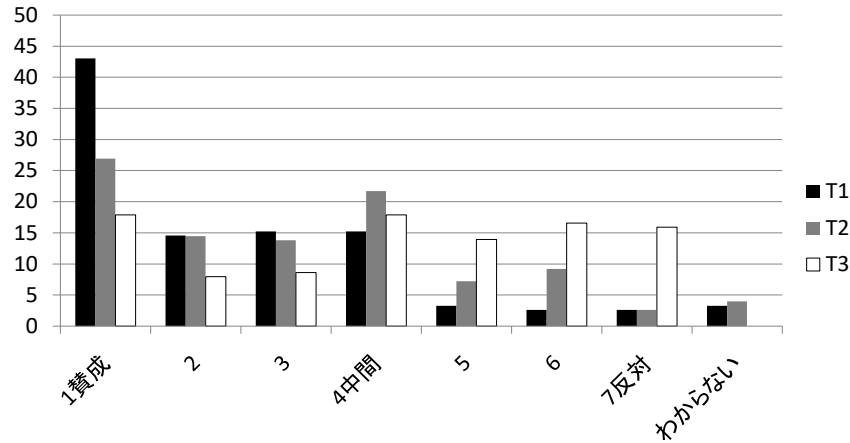
このグラフの見方なんですけども、その時の質問は、BSE 全頭検査に非常に強く賛成する方は 1 番を選んで下さい、一方で強く反対する方は 7 番を選んで下さい、と。中間を 4 番として、ご自分の意見に近いものを 1 番から 7 番の間でどれか一つを選んで下さいという形で答えてもらったんですね。アンケートは、この時は 3 回やったんです。前と後なんですけども、一番最初に世論調査としてやったアンケートが 1 回目ですね、それをここでは T1 と呼んでますけど、このグラフでは黒いグラフで表してます。その後、集まってもらって話し合いをして、最後に帰る前にアンケートに答えてもらってます。それが白いバーです。その間にあるこれはなにかというと、集まって話し合いを始める前にも 1 回アンケートを取ってるんです。つまりその段階で資料は読んできてるという状態なわけです。

上田 なるほど。

三上 資料は読んで、これから話し合うぞという時にアンケートに書いてもらってるのを先ほどのビデオで見ていただきました。その 3 つのアンケートの結果を並べたものなんです【スライド 21】、これ一目瞭然なんですけど、最初になんの準備もなく、話し合いもまだで、たぶん予備知識、BSE ってなんだったか、全頭検査ってなんだったかも忘れちゃった人が多かったと思うんですが、その状態で全頭検査やりますか？って聞くと、7 割ぐらいの人がほぼ賛成って答えるわけです。強く賛成という人が、この黒いグラフですけども、4 割以上いるという状態でした。

話し合いを通じた意見変容

BSE全頭検査への賛否(7段階評価)



21

三上 それが情報冊子を読んで、つまり BSE 全頭検査とはこういう理由で出てきて、その時にはそれなりに意味があったけど、今の科学的知見ではこうなってますよという話を読んだのがグレーの段階ですね。読んでから討論会の参加者に集まると、まあ少し強い賛成の人が減って、でもまだいます。やっぱりやらなくていいんじゃない？とか、ちょっとどちらか分からないって人が増えてきます。さらにこの白いグラフが、話し合った後ですね。参加者同士も話し合って、やっぱりこの全頭検査、念のためしたほうがいいの？お金もかかってるしね、どうする？専門家の人にもちょっと聞いてみよう。本当に特定危険部位を除くだけで大丈夫なの？とか、そういう話も聞いた中で、最後に答えてもらったら、反対って人が結構な数になってるわけです。4割ぐらいの人が反対方向です。こういうふうに変容するんですね。それはエネルギー政策の討論型世論調査の時もそうでした。これは意見が変わってことが大事なんではなくて、そうやって意見が変わりうるような話し合いがそこで行われて、一定程度その問題についての知識も得て、他の人と話し合って、自分の意見を固めるというプロセスがあることが、このやり方のミソだっていうことです。

それに関連してこのミニパブリックスの話し合いの優れているという特徴になる部分として、その問題について普段あまり考えたことがないとか、知識ももしかしたら十分無い、我々みんなそうですよね、大抵の問題についてそうなんですけど、そういう人が話し合おうまくいくのかってご指摘がさっきあって、ただそれに対しては対策がいろいろあるってお話をしたんですけど、もう一つ別の話もあって、その問題をいつも考えてるとか、専門に研究してるとか、それで暮らしを立ててるとか、そういう専門家、利害関係者の人では出せない論点というのも当然あるわけですよね。そういう利害を離れた、いわゆる普通の市民から出せる、いろんな観点というのはあって、ここでは素人目線で書きましたけども、その

問題に深くコミットしてない人の目線での課題の問いなおしということを引き出すような仕掛けというのがけっこうミニパブリックスの中では組み込まれてるんですね。それで以前、上田さんにも参加して頂いたコンセンサス会議でもそうなんですけども、上田さんにも来ていただく前に、事前に質問をお送りしましたよね。

上田 はい。きました。

三上 つまり専門家に来てもらって、あの時は上田さんにはナノテクノロジーを食品・農業分野に応用することの社会的ないろんなインプリケーション、とくに問題点も含めたインプリケーションということをお話頂いて、同時にお招きした専門家の中には、食品ナノテクノロジーをガンガンに開発してるような研究グループの人たちとか、メーカーの人たちなんかにも来て頂いて、そういう異なる立場の人に専門家として入って頂くってかっこうだったんですけど、その専門家それぞれの方に、事前に質問を送るんですね。鍵となる質問と普通呼ばれるんですが、キークエスチョン、質問状です、平たく言うと。この質問状をどうやって作るかという、事前に、専門家がない状態で、その 15 人の市民パネルの人だけで集まって、

上田 作るんですか？

三上 そうなんです。簡単な情報資料みたいなものは提供されるんですね、ナノテクノロジーという、物を微細に細かく砕いて、それを測ったりする技術があるんだけど、それを食品に応用しようっていう技術が今進んでるらしいよと。こうなってるんだという簡単な情報提供だけをして、そのうえで質問を考えてもらうんですね。つまり、この技術はいいよという話とか、上田さんが話して下さったような、この技術を考えるときには、こういう社会的・倫理的なインプリケーションも考えるべきだっていうのを聞く前に、市民の目から見て、どういうふうにこの問題は枠組みとして捉えられるのか、フレーミングっていったらいいんでしょうか、どうフレームされるかということを話し合う場面があって、それも単に話し合うだけじゃなくて、質問状という形でまとめるというプロセスがあるんです。

このナノテクノロジー食品のコンセンサス会議の時は、参加者がどういう質問状を作ったかという、例えばどんな素晴らしい技術なのか？とか、どうやって安全性を確保するのか？みたいなことを研究者は言うんですけど、そういう質問じゃなかったんですね。トップにきたのは、そこまで技術を開発する必要が我々の社会にとってあるのか？とか、消費者にとっての本当のメリットはなんなの？とか、研究開発としての面白さは資料にいろいろ書かれてるんだけど、消費者にとっての本当のメリットはなんだったのか？という話だったんです。もちろん開発してる研究者の人もそういうことを考えずにやっているわけではないんですけども、やっぱり先に研究者の人たちにレクチャーをしてもらう中では出て

こない論点だったんじゃないかなと思ってまして。

上田 そうですね。

三上 実際このコンセンサス会議で情報提供してくれた専門家の方たちに、あとでフォローアップのインタビューをさせていただいたんですけど、その時にナノテク食品の開発を大学でなさってる専門家の先生が会議の後で言った感想なんですけど、専門家の側からこのプロセスをみると、参加者の人にある程度ポイントは理解してもらったうえで、ただこちらの考えを押し付けるんじゃないくて、違った意見も聞くことが出来たというのが非常に良かったというようなことを言って下さって、それがこういうミニパブリックスの場で、いわゆる市民の目線での課題の問い直しが出来るという、ひとつの良さなのかなあとと思いますね。

上田 なるほど。選ばれた人たちが、最初のキーとなるクエスチョンを作る時に、もうちょっとこの技術について知りたいんだけどみたいな質問も出てくると思うんですけど、そういう場合の対応はどういうふうにされるんですか？

三上 いくつかやり方があるんですけども、そのカギとなる質問を作るためのセッション、その本体の会議をやる前の準備会合ってこの手法では呼ばれるんですけども、その準備会合をやるときに、その技術についてある程度知っている専門家をその場にも招くというやり方もあります。ただ、その場合はその人にガンガンレクチャーをしてもらうっていう形ではなくて、あくまでも資料だけ提示してもらって、質問があったら答えてもらうとか、あとひとつよくやる方法は、その技術の直接のステークホルダー、例えば開発をしてる研究者とか、その技術を社会に普及させないようにしようとして反対の旗を振ってるNPOの人みたいな、利害関係者を呼ぶんじゃないくて、もう一步引いた立場で、例えばジャーナリストのような立場で、いろんなステークホルダーに取材をしながら、その技術の社会的な文脈について取材してるような人を専門家として一人招いて、質問づくりの手助けをするみたいなやり方はありえますよね。

上田 なるほど。

三上 ですからこのコンセンサス会議というやり方の優れているところは、そういうワンクッション置くっていうんでしょうかね、フレーミングを市民の側が握れるような形にするということなんですね。ただちょっと余談になりますけども、このコンセンサス会議って、今もうデンマークで使われてないって。

上田 あそうなんですか？あらまあ。

三上 このデンマーク技術委員会って組織も、もう4年ぐらい前にじつは廃止されたんです。それがオチかよって思われるかもしれませんが。

参加者 (笑い)

三上 じつは、デンマークでの政権交代が直接の引き金なんですけど、科学技術予算のカットみたいな話があって、まあどこでもそうですよね、先進資本主義の国の中では、それで非常に皮肉なのは、しばらく保守的な政権があつた国で続いてたんですけども、3、4年前に社民的な政権に変わるんです。保守的な政権のもとで、デンマーク技術委員会は市民参加とか言ってますので、厳しい状態にあったと聞いていたので、これで少し良くなるのかなと思ったら、むしろその内閣が、がんがん改革をするみたいな、いろんなところに手を付けることをやり始めて、科学技術予算をカットするっていう中で、DBTにつけてた交付金を削除するという決定をしたんです。ただ彼らは非常にたくましくて、今、民間財団としてしっかり生き残ってます。その時に彼らは、WEBサイト見ると分かるんですけども、もうテクノロジーアセスメントっていう旗だけではやっぱり生きていけなくて、市民参加をベースにした意思決定の支援というようなことのコンサルテーションで、それはファシリテーションだとか、自治体の政策決定だとかも含めてだと思うんですが、そういうことにシフトはしてきています。その中で非常に面白いのは彼らがコンセンサス会議っていうのはもう主力商品になりえないと思ったんでしょうね、あんまりコンセンサス会議ってことを言わなくなってるんですけども、代わりに彼らが今売り出し中の手法のひとつが、世界市民会議という方法なんですね。【スライド30】

世界市民会議(WWViews)

- 世界規模でのミニ・パブリックスの試み
- 数十カ国で、それぞれの国・地域の縮図となる100人の市民を集め、同じ日に、同じ問いについて、同じ情報資料を使って、同じプログラムで議論する会議
- 結果はインターネットを用いてリアルタイムで集計し、ウェブ上で展開。事後には報告書にして、国際機関やメディアにも提供
- 気候変動や生物多様性などテーマに、2009年から昨年までに3度開催

三上 これはミニパブリックスの考え方が世界中に広がってるということのひとつの象徴だと思うんですが、世界規模でミニパブリックスを展開するというイベントなんです。ようするに、世界数十か国で同時に、同じ日に 100 人規模のミニパブリックスを同じテーマで、同じ情報資料を使って、同じプログラムでやるという企画なんです。じつはすでにそんな夢みたいな話が 2009 年から 3 回行われていて、1 回目は気候変動、2 回目は生物多様性、3 回目は去年 (2015 年) ですが、「気候変動とエネルギー」というテーマでやられてます。これを主導してるのがデンマーク技術委員会なんですね。で、彼らはそうやって 1 国の中でテクノロジーアセスメントとしてのミニパブリックスではなくて、世界的にそのやり方を広げようとしてます。その中で、さっきの話に戻るんですけども、このコンセンサス会議の良さとして、市民が質問状を作って論点を練り上げるということを紹介しましたが、この世界市民会議の場合は逆なんですね。これは DBT、デンマーク技術委員会のコーディネーターの人がはっきり論文に書いてましたけども、グローバルな規模でこういったミニパブリックスを展開しようとする場合に、我々がコンセンサス会議でやってたような、市民が論点を構築して行って、それを叩き上げて行って政策決定に結び付けるというようなやり方は残念ながら通用しない。むしろ自分たちが今やっているのは、今、国際交渉で何が論点になっていて、国際交渉に参加している専門家とか政府関係者が、どういう意思決定について市民の声を欲しいと思っているのか、それをよく聞いて、それに合わせて論点を作るべきなんだと。それがこの世界市民会議っていう方法を成功させるための鍵だというふうにはっきり書いていまして、そういった科学技術の分野における市民参加を主導してきた組織が、どこに力点を置いているのかが、社会の変化の中でこうやって変わってきてるんだっていうことの象徴だなあって思いましたけれども。

上田 なるほど、それは逆に言うならば、要するに為政者たちというのか、政策決定する側が、よりの確な市民の声を聞きたいというようなニーズが確実に出てきたことを意味するんでしょうか？つまり、市民の側の素朴な意見に基づいて、どういう問いを立てたらいいかというやり方から、政策を決める側が、どういうふうなことを知りたいかっていうあたりは、今言ったように DBT がちゃんと引き出して、それと市民とを突き合わせるみたいな、DBT は言ってみれば政策の練り上げの請負人みたいな形になってくるってことを意味するんですか？

三上 そうですね、起こっていることをすこし肯定的に、前向きにとらえればそういうふうに見ることも出来ると思います。ただやっぱり危うさもあるわけですよ、結局それはその政策決定者と、DBT という、私はそうは思ってないですけども、調査会社が結託して、ある種の、自分たちに都合のいいマーケティングをしてるということにももしかしたらなりかねないわけで、それは当然、世界市民会議をコーディネートしてる DBT のひとたちは

よく自覚されてると思うんですけども、そういう危うさももちろんあるので、その評価は難しいかなと思います。そんなことがじつはあって、ここで素人目線での課題の問い直しっていうふうに一応は書いたんですけど（スライド20）、そうじゃない側面というか、これはなかなか拮抗してる部分はあるんだろうと思うんですよね。で、同じような話が、4番目に書いた合意形成の試みと対立点の明確化（スライド20）ってありますけど、これは主にコンセンサス会議を念頭に置いて私は書いたんですね。それで例えば、遺伝子組み換え作物の、北海道でやったコンセンサス会議の場合、これは延々議論をして、最後合意は得られなかったんですね。【スライド24】

結果とその活用、問題点

北海道でのコンセンサス会議の結果

- ・ 道内でのGM作物栽培の是非に関しては、**合意は得られず両論併記**
- ・ しかし、栽培の是非が、北海道農業の将来像の選択と不可分であることでは全員が一致（＝不合意の所在を明確化）
- ・ 2008年度・2011年度のGM条例見直し検討に際して、この会議結果が継続的に参照される
- ・ ただし、その後、道での活用例はなし。「使いづらさ」が問題か（手間と結論の曖昧さ）

2016年4月19日

市民科学講座

24

三上 私その時、ファシリテーターしてたんですけども、一方には北海道に遺伝子組み換え作物を導入すべきだって強く主張する方がいらして、逆にそれは絶対にダメだっていう人がいて、意見は半々という感じではなくて、一方が強い感じではあったんですけども、とにかく全員で合意しないと提言文書には書けないってということで、最終的には両論併記になってるんですね。なぜ意見が一致しないのかってということについては合意したので、それについて書くってことになったんです。

上田 なるほど！

三上 いやでも、これ、なかなか味わい深い文章になっていて、今でもインターネットで読めますからもし機会があったらご覧いただけたらと思うんですが、これは、いち遺伝子組み換え作物っていう技術の問題ではなくって、北海道の農業の将来図をどう描くかっていう問題なんだって市民パネルの人たちは言っていて、遺伝子組み換え作物のある北海道の農業とはこういう将来像だと、それはひとつあり得ると、それを強く主張した市民パネルの人もいたわけですね。一方で遺伝子組み換え作物のない北海道の農業の将来像とはこういうものだと、それもひとつのリアリティある像だと。そこをきちんと議論しないと、遺伝子組

み換え作物をどう取り扱っていくかっていうことが、本当はじつは決まらないんだということ言われているんですね。

この時はかなり新聞記者も取材に来ていて、大きく取り扱ってくれたんですが、ある新聞社は両論併記になったというのが決まったところで、飛び出したんでしょうか、翌朝の朝刊を見たら、「両論併記で合意は得られず、議論の難しさ露呈する」みたいなことが書かれていて、それはたしかにわかるんですけども、最後まで市民提言を読んでもらうと、そういう話にはなっていないくて、これはつまり、議論を尽くしてもなかなか合意が得られない部分は当然あって、専門家同士で話し合っても、合意できないような話についてその時初めて話を聞いた市民が、この時は 40 時間ぐらい話し合いましたけれども、そんな簡単に合意を得られるわけではないという部分はあって、でもその合意できないポイントにこそ、じつはこれから議論しなきゃいけない、勢力を注いで議論しなければいけないポイントであると。その新聞記事は、見落として書かれてるのかなあとと思って、非常に残念だなあと考えたんですけども、そういう働きっていうんですかね、ミニパブリックスの中で、どこは合意が出来て、どこは合意が出来ないのかと、で、本当にこの先議論をすべき対立点てのはどこにあるのかみたいなことを炙り出すというような働きも、それがやっぱりこのミニパブリックスの中にあるのかなと思いますね。それがこの 3 番目にも続いていて、参加後も持続する熟議っていうのは、これに参加した方って、やっぱり、私も直接、終わった後のフォローアップのヒアリングとかをやらせて頂いたことがあったんですけども、やっぱり、本人の中でもすごく考えるし、で、それを後で身の周りの人に話したりみたいなことをしたということがあるみたいなんですよね。

これは先ほどご紹介した、2012 年のエネルギー政策に関する討論型世論調査が行われた時に、我々研究者のグループでもそれと並行して、小さな討論型世論調査をやったってことがあったんですが、そこに参加した方に、後でフォローアップでインタビューをさせて頂いたことがあって、その方はさっきお話ししたいくつかの論点を含むインタビューだったんですけども、まず自分は、原子力発電が大変なことになったけれども、そんな簡単になくせないだろうと思って、むしろ原子力発電をなくすっていうことよりも、この大変な経済をなんとかしなきゃいけないんだという問題意識で参加したんだけど、やっぱり話し合う中で、原発に頼らない社会を作っていかなきゃいけないんじゃないかっていう意見に自分の中では変わっていったと。そのイベントをやったのが 8 月で、11 月にインタビューをさせて頂きましたけども、そういう方向の考えが強まってるように自分は思うと話しました。40 代の女性の方ですけどもね。我々がやった討論型世論調査の様子を、ある民放のニュースが取材してくれて、けっこう丁寧に番組の中で紹介してくれたんですが、その方の様子も少し映ってたみたいで、それを職場の同僚が見て、あなたあれに参加してたよねみたいなことで声をかけられたと。職場で自分の考えてること、原発の是非みたいなことを話し合うというのは、たぶん多くの職場がきっとそうだと思いますけど、なかなか話しにくい、特にあの時期では、話し合いにくかったと思いますけれども、そういうことについて少し意見

を交わすようなこともあったりしたとおっしゃっていて、参加した後の、そういった熟議というのは人によって違うと思いますけれども、続いてるってことなのかなと思います。

上田 そうですね。これは私も経験するところで、結局、人は自分の意見はそれなりに持っているわけですが、それを、本当に対立する人と正直にすり合わせて、深く議論するという経験は、じつはかなり少ないんじゃないかなという気がするんです。つまり、その対立というのは、そもそも相手と壁を設けるみたいな取り方をしてしまって、コミュニケーションが成り立たないことを前提にその対立が生まれているってことがあるように、そういうケースが多いと思うんですね。そういう中を、あえてその壁を崩して、じゃあほんとにどこまでが一緒でどこまでが違うかをはっきりさせようよ、という、お互いがそういう姿勢で臨んで話し合うっていうのは本来あるべき姿なんですけども、それを自分から作るのはとても難しいことなので、やっぱり第三者がこういう場をしつらえて初めて経験するってことがあるわけですね。そうするとその効果を身に沁みて感じる、つまり、自分の意見というものに依って来る由来、それから相手との違いが、それがなぜ生まれたかということをやより深いところで理解するみたいなことがおこると思うんです。そうすると、自分の意見の伝え方とか、他人の意見の聞き方とかというものに対しても、なにか深みが出てくるようなところがあって、そういう意味では、こんな言葉を使ってあれですけど、教育的効果の高いものになってるんじゃないかなと、私はいくつかこういう類したものを経験して感じるころなんですね。だからそういう意味では、ミニパブリックスを、今言った政策的な課題に合わせてやっていくということだけじゃなくって、質問の中にもチラッと書きましたが、例えば学校の中でね、今までだったら仮のディベートみたいな形で、いわば無理やり作ってやるみたいなことで、いってみればレッスンみたいなことはあったのかもしれませんが、もっとやれるんじゃないかなあと思ってるんですね。ほんとにあなたの意見は何なの？っていうことを洗い出して、第三者をかませて、きちんと議論していくみたいなことは、僕はほんとに、政治的な参加の度合いを高めていくときの基礎になるんだろうなというふうに思ってます。

三上 やっぱり本当に社会の中で生きてると、すごく狭い、タコツボの中で生活してるわけですね、職場だったり、地域の中にもいろんな人が住んでるかもしれないけれども、その住んでる地域だったりとかで。それっていつから始まるのかっていうと、今、千葉大学にいる神里達博（かみさとたつひろ）さんがすごくうまい表現をされてて、神里さんにも2009年に世界市民会議をやったときに、テーブルファシリテーターとして参加してもらったことがあったのですが、終わった後に、この経験、ミニパブリックスで議論するってどういうことなのかっていうことをシンポジウムでコメントをしていただいたことがあります。その時にたしか神里さんが言われてたと思うんですけど、「こうやって本当にいろんな人と、いろんな立場というか、いろんな職業を持ち、いろんなところに住んで、いろんな背景を

持ってる人と話し合うというか、接する場というのは、多くの人にとって中学校の教室以来…、あ、いや違う、自動車教習所以来だ」、みたいなことを言われて、あーうまいことをいうなと思ったんですけども、つまりそれぐらい、そういう社会の縮図のような場面で話し合う機会っていうのは、なかなか普通に生活してると無いことなので、翻ってやっぱりそういう場で、本当に意見をぶつけ合うみたいな経験をもつ効果っていうんですかね、それは参加者にとって、オーガナイズする側にとってもそうだと思いますけど、大きいんだろうなと思いますよね。…さて、それでどうでしょうか？

上田 この最後のあたりをお願いします。

ミニ・パブリックスの意義と課題

- ・ 話し合いを通じた意見変容
- ・ 「素人」目線での課題の問い直し
- ・ 参加後も持続する熟議
- ・ 合意形成の試みと対立点の明確化
- ・ 政策決定の参照意見としての活用。課題も
- ・ 運営主体と財源の問題

2016年4月19日

市民科学講座

20

三上 運営主体と、これたしか上田さんのご質問の中にもこの観点で書かれてたんですよね、1番目の観点でした？

上田 そうですね。

三上 その質問の中の、たしか1番目の質問がまさにその話なんですよ。ちょっと読みますけれども、上田さんから頂いた質問は「海外を含めて、これまでの事例からみて、どういう組織や団体が、なにになという問題に対してミニパブリックスを仕掛けようと呼びかけ、その設計や運営を担っていくことが多いのだろうか？その際に、費用や労力をどのように確保することがよくみられるのだろうか？行政や政府自体がミニパブリックスを政策形成や、政策決定のプロセスに制度として組み込んでいる例もあるのだろうか？」ということで、これに関しては、非常に典型的なのは、さきほどのテクノロジーアセスメントですよ。それも参加型テクノロジーアセスメントというふうにヨーロッパの人たちは言いますけれども、その仕組みとして、そのテクノロジーアセスメント機関という組織が、これはまだ多くの国にあります。そこがこういったミニパブリックス型の市民参加の手法

で会議を組織して、そこで得られた意見を科学技術政策の立案にインプットするっていうことをやってます。

ただですね、この質問の中で、もしかしたらちょっと注意したほうがいいかなって思うのは、この最後の部分で、政策形成や、政策決定のプロセスに制度として組み込んでいる例があるか？とあるんですけど、例えばデンマークなんかで行われてたテクノロジーアセスメントの機関というのは、これは 2012 年に廃止されましたけれども、それまでは、そのテクノロジーアセスメント機関自体は、制度的に担保されてたわけですね。設置法という法律があって作られたと。ただ、それが例えばコンセンサス会議を開いて、コンセンサス会議の結果を議会が聞くみたいなことはべつに制度化はされてなかったわけです。あくまでもミニパブリックスを使う組織があって、そこに対して公的なお金があてがわれて、その組織が維持されてたってことはありますけれども、ミニパブリックス自体を、あらかじめ制度として組み込んでるっていう例は、そんなに多くはないというか、ほとんどないんじゃないかなというふうに思いますね。

上田 なるほど。それはそれでむしろ、どういうんでしょう、組み込まないことによって、中立公正をきちんと確保するみたいな側面もあるのかなという気もするんですね。例えば、テクノロジーアセスメント機関が、そうやって報告書を出しますよね。その報告書というのは、いってみれば今の世の中の中の仕組みの中では、あたうるかぎり、中立で公正で、プロセスも透明でやりましたよってことの一つの結果ですよ。そういうものが出てきた時に、単なる報告書だよと無視できるかっていうあたりの問題が僕はあると思うんです。つまりどんな為政者、例えば政治家にしろ議員にしろ、非常に時間とお金をかけて、皆さんにとって承服できるようなプロセスを経て出てきた、一つの技術に対する評価というものを、まったく無視するってことはたぶん出来ない。じゃあどう活かすかは、それは強制的ではないけれども、無視できないということのもとに物事が動いていくという、なんかそういう感じを僕は TA に対しては持つんですね。

三上 そうなんですよ、だからそこは制度化されていないことの強みというか、

上田 ええ、強みという面ですよ。

三上 その、ダイレクトに意思決定に紐づけられてないということの強みなんですよ、きっと。ただそこは両面あって、そのことの不安定さみたいなものもね、先ほどご紹介した討論型世論調査みたいな、ちょっと TA とはちがいますけれども、そういう不安定さみたいなこともある。両面あるのかなと思いますけども、まあ TA に関してはおっしゃるとおりだと思いますね。それかたぶん単純に制度だけの問題ではないんでしょうね、おそらく。さきほどおっしゃった TA の報告書ですね、TA レポートであったり、TA のノートだったり

というものが出来たときに、やっぱりその報告書が置かれるところがどういう場かってことですね。それは単に議員に配達されて、議員が受け取るっていうことではなくて、やっぱりある意味では開かれた議論の場の中に置かれるわけですね。こういう報告書があるのに、それはどうして無視されてるのかっていう批判の元に、当然逆に意思決定者がさらされるっていう、そういう場があって初めて生きてくるものかなって思いますね。

上田 なるほど。どうでしょうか、参加者のみなさん？今、この論点に即しつつ、いろいろ出てきてるんですけども、あ、はいどうぞ。

参加者 最後のところで、普段自分がいろんな問題について決断をするときに、例えばそういうパブリックスで仕掛けて、強制的に外から考えさせられるっていう機会があるのは、ある意味では非常に意味があると思うんですけど、それはようするに日本の教育問題というものと直接続いていると思うんですけど、やはりそういう機会が、そういうところをやってくれる大学が近くにあるとかであればいいんですけども、そういう意味では地域格差があると思うんですね。そういう中で将来的に、主体がどこになるのかっていう問題が非常に気にかかるんですけども。あとあの、それこそ今、熊本の問題も含めて、次から次へと問題が起こってくるわけで、そういう時にスピードが求められる時があって、そういう場合にこういう手法を実施する方法があるのかとか、それもどこが主体になるかということも絡むんですが、その辺ちょっと絞り切れない質問ですけども、その中でちょっとコメント頂ける部分がありましたらお願いしたいと思います。

三上 ありがとうございます。まさに、上田さんから頂いた 4 番目の質問なんかにも関わる話なのかなと思うんですね。今日、たまたまどっちかというとナショナルな話題とか、世界市民会議みたいなものを持ちだして、それはほんと地球規模の話ですけども、それだけじゃなくて、もっとコミュニティレベルとか、市町村レベルの展開もあるべきなんじゃないかっていうことを上田さんにもご指摘頂いていて、で、それはもうほんと、その通りだと思うんです。実際、日本での展開なんですけども、先ほど見ていただいた表がありましたよね。

【スライド 5】

ミニ・パブリックスの代表的な手法*

	日程	人数	発祥地、年	手法など
討論型世論調査 (DP)	1～3日	100 ～数百人	米国、1988年	討論の前後に同じ内容のアンケート。合意形成はせず
コンセンサス会議	3～8日	15人程度	デンマーク、1987年	参加型TAの手法。市民参加者が合意文書を自ら起草
プラーヌクス・ツェレ	4日	100人 以上	ドイツ、1973年	5人×5のグループによる徹底した討議と投票、提案作成
市民陪審	5日	20人前後	米国、1974年	証人からのヒアリングと討議を踏まえて、事実認定・勧告
市民討議会	1～4日	数十人	日本、2005年	小グループ討論と報告書の作成・公表。青年会議所を通じて急速に普及

* 篠原一編(2012)『討議デモクラシーの挑戦』(岩波書店)による

三上 これですね。これの中に、大体は 80 年代、70 年代にヨーロッパとかアメリカで出来た方法なんだけど、日本でっていうのがあるじゃないですか。これは直接にはドイツのプラーヌクス・ツェレっていうミニパブリックスの方法に刺激を受けた青年会議所のメンバーの人たちが中心になって、いわゆる日本型のミニパブリックス、とくに自治体レベル、地域レベルで、街づくりの課題なんかに適応しやすいような、無作為抽出型の市民参加の方法を開発して普及しようっていう活動をされてるんですよね。これはものすごい数行われています。2005 年に最初、千代田区でたしか行われたんですけども、その後、ちょっと今正確な数字を私今持ってないですけども、数百とかっていう数で、毎年何十っていう数の市民討議会が行われてるんですね。ここで扱われてるテーマはまさにそれぞれの地域の街づくりの問題であったりとか、もうちょっと自治体に絡んだものでいうと、自治体が総合計画を作るんだけど、そこにインプットするような一般市民の声というのをやるための会議として、北海道でもいくつか行われていて、私も取材したことがあったんですけども、ちょっとその時のビデオがあるのでご覧にいらしましょうか？まああんまり変わらないんですけどもね、先ほどのと見た目は。

(ビデオの準備)

三上 今お見せるのは、札幌の近郊にある石狩市っていう町で、市役所と地元の JC、青年会議所の人たちが共同で主催した市民討議会で、やり方としては今お話してるようなミニパブリックスなんですけども、扱われてる課題が完全にローカルな、町の…

ビデオナレーション このイベントに参加したのは、石狩市内から無作為に選ばれた市民31人で2日間の日程で石狩の町づくりについて…

三上 このやり方はわりと多いんですよね。地元の青年会議所が自分たちの町づくり活動の一環として、地元の自治体と協力してやる。この人がキーパーソンで、この人は市の教育委員もやっているような人ですけども、市役所と協力して市民討議会をやろうということで、中心になって動いてた人ですね。

ビデオナレーション 討論の前に、専門家から情報提供が行われました。石狩市の現状の説明…

三上 専門家が情報提供するっていうのは同じなんですね、ただ、やり方は、対立する専門家をコンセンサス会議でやるようにたくさん集めて、それで徹底的に勉強するみたいな感じではなくて、自分の町の問題ですから、もうちょっとそこら辺は軽く行われるって感じですね。

上田 そうでしょうね、なるほど。

三上 札幌の近郊にある町なんですけども、やっぱり町から若い人が出ていってしまうというのがここでも課題なんです。で、どうやって町の魅力を高めるかということがテーマになっています。

ビデオナレーション 参加者が自分の意見をこの付箋に書いて、整理をしながら話を進めていきます。

三上 まあこんな取り組み、地域レベルってということで、今のご質問に対しての答えということだと、これは半分行政半分民間の団体が共同してやっている取り組みなんですけれども、そういうものをどういう形で増やしていけるかっていうことでもあるのかなと思うんですね。

上田 なるほど。青年会議所が動いてるのはなにか理由があるんですか？

三上 いくつか理由があると思うんですけども、青年会議所は各地にありますけど、おそらく全体として交流があって、市民討議会を使って町づくりに関するディスカッションをやるというある種、活動のひとつのフォーマットみたいなものが、そのネットワークの中で流

布してるということもあると思います。それを自分たちの町でもやってみよう。こういうミニパブリックスが今ではある程度確立された方法ということになってきてるので、例えば町の中でこういうディスカッションの場を作る時に、行政機関と協力をしたいみたいなことも出てきますよね。行政の協力も得られやすいとかね。

上田 おもしろいですね。はい、どうぞ。

参加者 無作為抽出なんですよ、今映ってるのは？

三上 これはそうですね。

参加者 私、新宿区なんですけど、昨日の区報でも3つか4つ、図書館と環境とゴミと、しょっちゅう公募をやっていて、何か年計画とかいうのも公募でやっていて、新宿区だからなのか、他の区知らないの、けっこうやってるんじゃないかと。だけど、無作為抽出ってのはあんまりみた気がしないんですけども、他の区では無作為抽出ってけっこうあるものか？

三上 いや、そんなに多くはないんじゃないかなと思います。で、今お話…

参加者 文京区でやってますよ。無作為抽出。基本構想とか。

参加者 ああそうなんですか。

参加者 ただ、それあんまりうまくいかなかったんで、今は公募に変わったような気がしますよね、今年ぐらいから。無作為であんまり関心のない人を呼び込む……

参加者 公募だとなんか関心ありすぎる人が（笑い）

参加者 そうそう。両方欠点が（笑い）。それで、区長が公募にしたんです。

参加者 この青年会議所のは、ミニパブリックスということで、基本は無作為抽出なんですよ、ね？

三上 そうですね。

参加者 いろんなところでやる？各地でやる？

三上 そうですね。相当広がってるんじゃないかと思いますね。

上田 最終的にはなにか意見を集約するとか、結果としてなにか市民の皆さんが見えるようなものとしてまとめて出すとか、そういうアウトプットとしてはどういうものが？

三上 この場合は、進め方としては出てきた意見にみんなで投票するんです。さっきちょっと見てもらいましたが、意見をグループごとにまとめて、それに、先ほどシールみたいなものがありましたけど、そのシールを使って投票するみたいなのがあって、その意見をもとに最終的には報告書を作るんですね。それは参加者でまとめるという形ではなくって、主催者がこの結果をもとに報告書にまとめて、例えば自治体で計画を作る時に使うというようなことですね。

上田 ああこれですね、なるほど、これは比較的、市民が集まりさえすれば出来る形なので、普及しやすいというイメージはすごく持ちますね。

三上 ただまあもちろん、無作為抽出でやるってということなので、かなり費用はかかりますよね。

上田 ああそうか、集まる段階ですでに。

三上 そうなんですよ。そこで市役所なんかが絡む必要というかメリットが出てくるわけですけど、まあ名簿にアクセスして、一定の数の人に招待状を送ってということをするわけですからね。そのハードルはけっこうあるのかなと思いますね。

上田 なるほど。いかがでしょう、他、はいどうぞ。

参加者 あの、さっき手を挙げた時に言おうと思ってたのが、最初から違和感がありましたのが、冒頭に言いましたように、BSE だとか、遺伝子組み換えの GM の話だとか、いわゆる生物の多様性とか、出てくる話が難しい話ばかりで、はっきりいって、パブリック、一般市民というには難しい話のように思っていたんですね。だから例えば、これについて意見言いたい人っていうふう言ったときに、BSE について意見を言いたい人って多くの人に言ったら、たぶん 8 割は手があがらないと思うんですね、2 割は手があがるとした場合、8 割の人が手があがるようなことを取り上げるべきじゃないかというふうに私は思ったので、違和感があるということと言おうとしたんですが、今このビデオで、住みやすい市にしていみたいな議題ですよ、だからそういう議題もあるんだというのが出されていたので、最初

手をあげたのをいったん下げたんですけれども、あらためて考えてみると、ようするに取り上げる内容によって、公募すべきものなのか、無作為抽出すべきものなのかっていうのが、なんか分かれるような気がするんですね。BSE の問題を無作為抽出で集められても、たまったもんじゃないというか、わけわからないという人ばかりだと思うんですね、難しすぎて。で、もっと参加しやすい、意見の出しやすい議題であれば、無作為抽出というのはありだと思うんです。だからそういう内容によって、集め方にもかなり違いが出てくるんじゃないかというような気がして、その辺とても難しいんじゃないかと思うんですが、いかがですか？

三上 それはおっしゃるとおりだと思います。たしかに、自分の住んでる町をどうしたいかっていう…

参加者 意見出やすいと思うんですね。

三上 ええ、話しやすいですよ、話しやすいですし、それに対して、いやでもどうですかね？ BSE の問題は、私はけっこう大事な問題なんじゃないかなと。

参加者 大事ですよ、大事だし、分かるんだけど、一般市民ということで考えた場合、マスコミが流したあのヨレヨレの牛の映像ばかりが繰り返し繰り返し刷り込まれていたりすると、なんか怖い、なんかしらん変な病気という認識しか持てない人のほうが多かったような気がするんですね、私の周辺の人たちにおいては。その、BSE という言葉知らん人は多いですよ、狂牛病は知ってても。プリオンがタンパク質であるっていうことを知らない人のほうが多いと思います。ウィルス的一种かなと思ってる人もいるかと思います。

三上 うん、で、それは知らなくていいわけですよ。

参加者 だから難しいと思うんですね、議題が、そんなことないですかね？

三上 難しい問題はけっこうありますよね、いろいろね。でも市民討議会で取り上げられてる様な町づくりの話だって、やっぱり難しい話がいっぱいあるわけです。それは自分の住んでる町をどうしたいかっていう話でいえばこうなってほしいとかこうしたいかっていうことはいろいろ言えるかもしれませんが、一つ例えば掘り下げて、なにか具体的な問題を解決しようって話になったときに、やっぱり問題はそう簡単ではないということになってくるわけで、やっぱり話し合わなきゃいけないような問題というのは、難しい問題なんじゃないんですかね？ どういうレベルであってもね。例えば BSE のことだってそうですけど、集まってくる時には知らなかったりとか、忘れちゃったりしてても構わないということな

んです、このミニパブリックスというやり方の場合は。最低限そのことについて話すのに必要な情報だけは共有して、そのうえで話し合いましょうというやり方なので、問題自体が難しいということはそうですね、これをやるうえで、もちろん困難ではあるんだけど、そこまで障害にはならないんじゃないかなというか、ちょっとよく分かりませんが、

上田 その辺はあの、いろいろ意見出てきましたね。あ、後ろの方からどうぞ。

参加者 質問した方の意見に対してちょっと。私は主婦として、BSE 自身が難しいっていうより、私たちは牛肉を買うかどうかという判断で、日常性のテーマだと思います。BSEの全頭検査は。BSE そのものについてということよりは、全頭検査で安心して食べものが食べられるかどうか、それから予算的な問題はやっぱり無視できないわけで、実際、BSEで地球上で何人が死んだの？っていったらあんまり死んでないですよ、実際。不安はあるけれどもね。でもそれより普通の風邪やインフルエンザで死んだり、肺炎で死んでる人は何万人と日本だけで……。

上田 そういうリスクの捉え方ですね？

参加者 ええ。だからお金の使い方っていう、全頭検査も悪くはないかもしれないけど、お金の使い方としてどうやっていうところまで議論が来ると面白いかなっていうふうに思いました。

上田 実際その辺の経済的な問題も論点に入りましたよね？

三上 そうですね。実際どれぐらい費用がかかっているのかっていうこと、これは単純には言えないところはあったんですけど、それも示したうえで議論するっていうことはしましたね。

参加者 市民参加の裁判が最近ありますが、それで、僕は市民の方が死刑を出すの大変だと思うんですね。

上田 裁判員制度ですね。

参加者 僕はそんな指名を受けたら、大変だと思うんですけど、市民参加してなかったのは日本だけで、他の国は全部してるっていうわけで、市民としてそういう大変なことを引き受けるということはかなり必要なんじゃないかと。だから、日本人の感覚として、難しい問題に対しても、市民が引き受けなくちゃいけないということは、もっと考えるべきじゃないか

なというふうに、市民裁判のことから考えて、僕は思ってたんですけどもね。

上田 なるほど。今のお話をちょっと言い換えるならば、難しいから市民が考えられないという捉え方ではなくて、難しい問題も市民が考えられるようにして、市民も意見を言えるようにしていくということが重要だという話ですね。

参加者 そうそう。だから先ほどの、本当に対立してるのは話し合えないっていうことも、例えば日中の歴史教科書を作っていくのは不可能だということになってるんだけど、本当は作って、それで日中で歴史教科書の歴史認識が一致してくればかなり変わってくるであろう。そういう難しい問題を、やっぱりトライしていくということが、市民が変わっていくっていか、社会が変わっていくということに繋がるんじゃないかなというふうに感じてお話を聞いていました。

参加者 私が難しいと言ったのは、例えば BSE の問題だったら、科学的に考えたら全頭検査というのはどう考えたって非科学的で、やっても意味がないという意見になると思うんです。科学者が科学的に考えたら。それが、一時の感情で全頭検査になってしまったと。それがある程度時間が経って、感情がさめてきたころを見計らって、本当は意味がないんだよということを伝えるために、そういうプロセスとしてみんなで話し合いをしましたというのをいったんかまして、ほんとは要らなかったでしょ、みたいなストーリーに持っていこうとしてるような気がしてしまうんですね。要するにそれは科学的な話で突き詰めていくと、最初からこんなものは無意味だということに答えはあったと思うんだけど、要するにそういう議題は、あんまり市民のみんなで話し合うということに向かないような、どうしても裏が見え隠れしてしまうような気がしてしまうんですが。

参加者 あ、ちょっといいですか、それはじつは BSE の問題に限らず、水俣病も、いろんな病気の問題も、医者の中でも知ってる人はごく一部なんですよね。それは新しい研究開発の分野でも、そのことを知ってる人はほんの一部の人間で、わりかし周辺でも、ちょっとそういうことが問題になってるよっていうと、えっ！？ということになるんですね。そういう意味で、今はほんとに一部の人にしか分からない問題が増えてきて、じゃあその一部の人しか分からないことは一部の人だけで決めていいのかっていうのが、やはりこういう、市民がみんなで決めていく、世の中はすでに変わり始めているっていうテーマなんですけど、誰が世の中を変えていくのかっていうのを、やはりみんなで考えていく必要があって、それはやっぱりいろんなテーマに私たちが関わっていったほうがいいんじゃないかなというふうに私は思っています。いろんな問題に首突っ込むと、ほんと次から次へと問題は出てきますんで、やはりそういうことをみんなで考えていったらいいなというふうに思っています。

上田 なるほど。

三上 今のお話でもう一つ考えなきゃいけないポイントは、科学的には無意味だっていうふうに今おっしゃいましたけども、その科学の知見自体も変化してるわけですよ。だから 2001 年段階のプリオン病に対する我々の、大げさに言うと人類がもってる知の水準と、2011 年に利用出来た知識というのは変わってるわけですよ。その 2001 年に我々がもっていた知識、それも日本における社会的な状況もふまえて、たぶん全頭検査は選択されたと考えるべきで、たしかに今おっしゃったような見方も出来るのかもしれませんが、単純に科学対感情とかいうものでもなくて、科学もやっぱり社会の中の営みなわけで、それをいろんな過程のなかで我々は利用しているわけですよ。そういうものだったんだということを学ぶプロセスでもあったのかなと思うんですよ、この BSE に関する討論型世論調査っていうのは。そのことも含めての、科学と社会の関わりということなのかなあとと思いますけどもね。

上田 そうですね。

参加者 ひとつ、コミュニケーションの問題があると思うんですけど。先日、国連のフューチャーアースの会議に参加してきましたんですが、彼らも、科学者は表現が下手だから、なかなかうまく庶民にわかるようなコミュニケーションがとれない、と。したがって必ず文科系の人と一緒にあって、説明をもっと簡単にしてもらって、みんなに理解してもらおうということをやらないといけないということで、新しい、Co クリエイションとか言ってましたけど、そういう文系とサイエンティストが組んで、それでフューチャーアースの環境問題なんかを丁寧に説明することが必要だということが、国連の中で議論されてるという話があったんです。だからどこのレベルで説明するかということが必要なんで、そういうことがきちんと出来てくれば、さらにまた良くなっていくんじゃないかなと思います。難しい問題においても。

上田 そうですね、基本的に、世の中でこれはやっぱりほっておけないという問題があった時に、それが難しいからといって、市民が遠ざけていいっていう理由はまったくなくて、私たちがやってるような活動もまさに、素人が集まって議論して、突っ込んで調べて、専門家にもアプローチするっていうことを繰り返しているわけですよ。やっぱり、そういう初めから専門家が答えを持っているのだという発想は、そもそもこういう試みにはそぐわない考え方じゃないかなと僕は思いますけどもね。どうでしょうか？はいどうぞ。

参加者 東日本大震災で、5 年経つわけですけど、市民参加という言葉がなかなか東北からは聞こえてこない。石巻とか釜石とかの一部特定のエリアからはあるけど、ほとんど霞が関

主導で展開されているわけなんですけど、これとの関係についてはどう考えていますか？

三上 例えば今のご質問の主旨としては、そういうふうには市民参加が進められている部分もあるんだということですか？それとも全くそれはもうない？

参加者 全くではなくて、極めて例外的な、例えば東大が参加してるとか、東京都の東京都健康長寿医療センターが参加してるとか、特定のエリアに限られてるんですよ。ボトムアップの取り組みは、残念ながら大きなうねりになっていくとは感じられないんですが、いわゆる熟議の未発達エリアなのか、言葉は難しいんですけど、こういうエリアをどういう形で展開していったらいいのか、なにかお考えがありますでしょうか？

三上 そうですね、私も具体的にどうすればいいかっていうアイディアがあるわけではないですが、熟議の未発達エリアというふうにおっしゃいましたけれども、最後にお話ししようと思ったのが、ミニパブリックスの広がりに関していうふうに言いましたが、それほど広がってないんじゃないかっていうご指摘かなって思ったんですけど、とくに震災・原発事故の経験を経て、たぶん言ってもいいと思うんですけども、こういう社会になってきているんじゃないか、ますますなっているんじゃないかなと思うんですよね。結局、誰かがどっかに正しい答えを持っていて、それを誰かが示してくれる、それによって、そのあと多数の人はそれに従うっていうスタイルでは成り立たないっていうことを、私はとくに 90 年代以降そうなってきたと思いますけれども、とりわけやっぱり震災・原発事故以降に我々は経験したんだろうと思いますし、そのことはたぶん被災地の方も非常に強くたぶん経験されていることなんだろうと思うんです。

ただそれは誰かが仮にこれは正しいんだということを決めたとしても、それをみんなが納得をして、そのプロセスに信頼をおけないかぎり、物事は解決しないっていうことも、これはとくにこの 5 年間に我々が経験してきたことなのかなと思うんです。ただですね、ちょっと私が気になっているのは、これは今日の参考文献（松本功・村田和代・深尾昌峰・三上直之・重信幸彦『市民の日本語へ』ひつじ書房、2015 年）にもあげていただいた本の中にも紹介したデータなんですけども（元の出典は【スライド 35】の 4 番目と 1 番目の文献）。

文献

小林利行 2015:「低下する日本人の政治的・社会的活動意欲とその背景: ISSP国際比較調査「市民意識」・日本の結果から」『放送研究と調査』65(1): 22-41.

Rask, M. and R. Worthington (eds) *Governing Biodiversity through Democratic Deliberation*, Routledge.

篠原一編 2012:『討議デモクラシーの挑戦:ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店.

高橋幸市・荒牧央 2014:「日本人の意識・40年の軌跡(1):第9回「日本人の意識」調査から」『放送研究と調査』64(7): 2-39.

2016年4月19日

市民科学講座

35

三上 既存の政治参加に対する意欲みたいな、回路に対する意欲っていうのが、ここ10年ぐらいで日本ではすごく低下しているんですね。2つほどグラフをご紹介したいんですけども。【スライド28】

「住民の生活を脅かす公害問題」が起こった場合、 どうするか



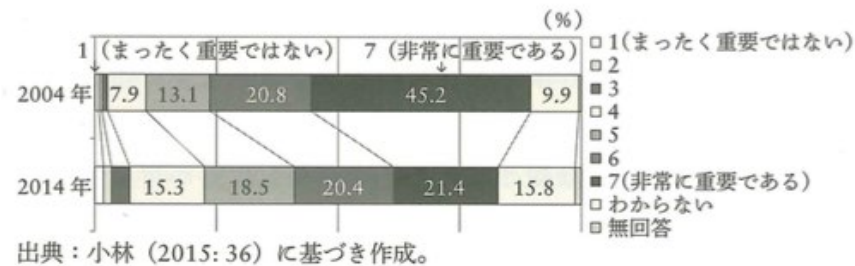
出典: 高橋・荒牧 (2014a: 32) に基づき作成。元のデータにあった「その他」と「わからない、無回答」はグラフから除いた。

NHK「日本人の意識」調査結果から

28

三上 これはNHKがやってる世論調査なんですけど、ちょっと例が古いのかもしれませんが、古いっていったら変ですけども、表現が今風の表現じゃなくて、70年代につくられた質問文をそのまま使っているの、今、ビビットに伝わらないというようなバイアスがあるかもしれませんが、なにか地域の中に問題が起こった場合にあなたはどうしますか？っていうことを聞いている問いなんです。単純にいうと選択肢として、誰かに頼んでなんとかしてもらってという依頼パターンと、状況を静観するっていう人と、なにか活動を起こすっていう、3つの選択肢から選んでもらうっていうのを5年おきにNHKが調査してる世論調査があるんです。70年代にはなにか活動を起こすっていう人が1/3以上いました。その数がちょっと減るんですね80年代にかけて。ところが90年代に入って若干それが上がるんですけど、この10年で明らかに下降してます。それで気になるのは静観するっていう人が増えてるってことですね。1/3ぐらいの人が、かつてはこのぐらいの数字だったものが、静観するっていう人が増えてると。同じような話で、もっと深刻だなと私が思ったのは、これもNHKがやってる世論調査なんですけど、NHKだけがやってるんじゃなくて、世界の50か国で同じ質問をするっていう、ISSPっていう国際比較の世論調査があって。【スライド29】

「人々が公的な決定に参加できる機会を増やすこと」 はどのくらい重要か



ISSP調査 日本の結果

29

三上 これは毎年やってるんですけど、毎年テーマを変えるんですね。例えば、市民の政治意識について調べるみたいな感じで。それでちょうど2004年に市民の政治意識っていうことについてやった調査があって、一昨年10年置いて、また市民の政治意識についての調査をしたんですね。それで、これ日本だけの結果なんですけど、これどういうふうに皆さんご

覧になりますか？公的な決定に参加できる機会を、つまり市民参加の機会を増やすことがどれくらい重要かっていうことを 7 段階で答えてもらってる調査なんですけれども、非常に重要であるとか、その次に 6 番目ぐらいに重要であると答えた人が 2004 年の時には全体の 2/3 ぐらいいたんですけども、ものすごく減ってるわけですね。そんなに重要じゃないと思ってる。そして非常に重要だっていう人の数がこの 10 年間でものすごく減っていて、そういう変化があるということなんです。それで私が今日お話ししたいと思ったのは、このジレンマですよ。こういう社会にもうなってきたいて、誰かが正しいことを決めてくれるっていうことではないことはもうみんな分かっていると。ただ既存の参加の回路っていうんでしょうかね、そういうものに対してはやっぱりそれを信じてそこに参加をするというふうになかなか思いにくい。あるいはそこに踏み出していくっていうことがしにくいという状況があって、それが決定打になるとは言えないと思うんですけど、今日お話ししたようなスタイルってというのが、ひとつはやっぱり新しい参加を模索する動きとは言えるんじゃないかと。そういうものの中に、今までの参加の仕方とは少し違うような新しい参加の仕方だとか、話し合いの場を作るっていうことを見出していこうという、そういう意識がミニパブリックスというのにあらわれているのかなあっていうふうにも思っていて、だからそれがなにか希望になるというのか、あるいは先ほどご質問頂いたようなことに対するなにか答えになるというわけではないんですけども、そういう社会の変化のひとつのあらわれなのかなあというふうには思ってます。

上田 なるほど、なかなか綺麗に整理することは難しいんですけども、例えばシールズの動きのようなものがあったりもしますよね、それから若い人たちがいろいろ SNS を通じて、いろんな意見を一気に拡散して、それでなにか、政治的発言とまではいきませんが、なんか自分の意見を表明するってことが、ネット上ではすごくやりやすくなった環境みたいなこともあります。一方でこのアンケートが示すように、今の政治システムとか、自分の参加の窓口に対しての、いってみれば絶望というか、そんなものは私にとっては意味がないよというような拒絶的な反応というのも一方でありつつ、ちょうど裏表みたいな関係になっていて、それで新しいものとして例えばこのミニパブリックスみたいなものは、おそらく若者の中で、こういう手法があるとか、こういうことを経験したことがあるという人はまだ非常に少ないと思うんですね。

なにかこう政治的な課題を意識してる人にとって、こういうものの手法の価値とか意味が入ってくるわけで、ちょっと混沌としたような、自分は今の現実に対して拒否感だけを持つてる人が、これにすぐ至りつくとは僕はなかなか思えないんですね。ですからやっぱりこれを、いま三上さんがおっしゃったように、新しい模索の回路として社会の中にちゃんと作っていくとするならば、若い人が持ってるような、社会の参加へのいわば距離感みたいなのをどうやって埋めれるかっていうことをむしろ積極的に考えていかなければいけないなと思ってまして。

三上 そうですね。

参加者 あ、シールズなんかも出てきて非常に喜ばしい現象だと思ってるんですけど、逆に言うと投票率がどんどん下がってるわけですよね。だからその投票率が下がるっていうことの原因がなんなのかっていうのがよく分からない。もっと積極的に投票したらいいんじゃないかと、自分の意見をと、普通は思うんだけど、なんであんなに投票率が下がっちゃうんだろうと、そこが分かんないんですね。

上田 それはたぶんそうとう深い問題で、投票なんかしても仕方がないや、的な受け止め方が確実にあるんだと思うんです。政治にまったく関心がないというわけではないかもしれないけども、いまの既存のやり方では。私たちは投票をたくさんすることによって世の中を変えれるっていうふうに思ってますよね、大抵の大人は。だけど若者にはそれが共有されていないのかもしれない。ですから違う何かあり方をね、やっぱり、若者の中で、なにか思うところがあってというふうに私は思ってますけども、なかなか評価が難しいですよね、その辺りは。

参加者 直接民主主義とかということに非常に興味があったので、今日の講座にとっても興味深く参加したんですけども、例えばワールドカフェだったり、ミニパブリックスだったり、ダイアログとか、20 人 30 人の人たちが意見を集約するための、ファシリテーションのスタイルがありますよね。そこに参加した時にいつも思うのは、意見の集約、意見を集めるということにはすごく役立っているけれども、決定には向かない。こういう意見がたくさんありましたということは分かるんだけど、その間の 2 時間がすごく無駄になった気がするんですよ。

参加者 （笑い）

参加者 皆さんの意見はわかりました、参考にいたしますってなって話が終わると、この 2 時間はいったいなんだったんだって。先ほどの 40 時間とかかけたらそれがもっと煮詰まっていって、物事が決まっていくんだろうなっていうふうにも思いながら、伺ったんですけども、なんか先ほどの政治参加の気分であるとか、決定に直接かかわるということの達成感のようなものというのが、このミニパブリックスの先に、なんかもうちょっと、先ほどの方の意見と同じ、説明は難しいんですけども、今の既存の決定システムがあったうえでの、下からの意見の集約の仕方としてのいまのミニパブリックスというのはすごくわかるんですね、それはなんかすごく有効な方法だと思うんですけど、それと、先ほどのいくつかのお話の中で、直接民主主義っていうか、決定に関わるってということとはやっぱりちょっと、

ターゲットが違う感じがするというか、ベクトルが違う感じがする。直接なのか下からなのかという、ベクトルの違う感じがちょっとするんです。だからそのところをもし分けて考えて、このミニパブリックスが直接民主主義に発展していくような次の形が見えていく流れがあると、面白いなど。

三上 私もこのミニパブリックスというのに注目する中で、今言われたように、まさに両方の側面がある仕組みだなと思ってまして、一方では、いまお話があったように既存のシステムの中で、直接意思決定に関わってる代表者ですよね、民主主義の場合はね。その意思決定に直接関わってる例えば政治家だとかがいて、その人たちが意見を聞くための便利な道具というか、もうちょっと洗練された言い方で言うと、その人たちの意思決定を支援するためのツールみたいな、そういう側面はあるんですけども、わたしはやっぱりそれはこの方法の半分でしかなくて、これはどこかでやっぱり直接自分たちの社会のことをきちんと自分で考えて決めたいというふうに、多くの人がどこかでは考えている。それは一言でいうと直接民主主義っていうことになるんだと思うんですけども、やっぱり自分たちのことを自分たちで決めるっていう、そのための方法なんだと思うんですね。で、その両方のバランスの中で出てきているのがこういうやり方なんだというふうに思います。ただこの考え方は、このやり方に関わってる研究者の中で、必ずしもメジャーな考え方ではない。つまり前者のような考え方のほうが私は多いんじゃないかと思っています。

つまり、意思決定する人がどこかにいて、その人が参照するための便利な道具だと思われる部分がかなりあると思います。でも私はその理解というのはかなり偏っているのではないかと思います。それは理屈上偏っているというのもありますが、現実上もじつはそうは動いていない。先ほどから何度かお見せしている 2012 年の政府が実施した討論型世論調査なんですけど、確かに格好としては政府が新しいエネルギー政策を決めるために参考なる意見を聴取するということになりますけど、ところが、その結果が最後の結論（最終的なエネルギー戦略）にどう反映されたかをみると、その過程で、政府が大臣の名前で「今回の国民的議論にどういう意味があったか」という総括をしているのですが、その総括文書の中に、私が非常に重要だと思える歴史的なくだりがあって、「今回、パブリックコメントで 8 万人くらいの人々が原発ゼロを求める意見を出した。さらに、デモが行われた。これは政府に対する不信を表している」といったことを書いています。今までなら、こうした反対意見を出す人やデモに参加する人が出ても、それは原発を訴える一部の特殊な人たちの意見だ、という扱いをしてきたのだと思うのです。しかしこの総括では政府はそうした反対意見を非常に重要な意見だとして直視したのです。なぜそうなったか、その一つの引き金になったのが、討論型世論調査だったのではないかと。

つまり、【スライド 22】にあるグラフでわかることですが、「原発をすぐにゼロにしてほしい」と思う人は普通に聞くと 3 分の 1 なんですけど、集まってその問題について情報も得てよく話し合うと、そう思う人の数が増えていった、というのを見せつけられた時に、じつ

はパブリックコメントに現れている数万人の人の意見や首相官邸の周りを取り巻いているデモに来ている人たちの背後に何があるのか、ということを当時の政治家たちは見たのではないかと思うのです。

ですので、この方法には今述べた意味で両面があると私は強く思っています。

参加者 【スライド 29】はかなりショッキングな結果です。参加したいと思う人がこの 10 年で大きく減っている背景には、不況があるのではないかと。それと、討論型世論調査のようなやり方は欧州で発達してきたのですが、それはやはり日本に比べて議論するのが好きという背景があるのではないかと。最近の TV の報道番組などで、SNS からの投稿が画面に次々掲示されるのを見ると、言いたい意見は皆持っているのだが、実際に討論で発言するのはやりたくない、という人が多いように思います。日本的な参加の方法を考えていく必要があるのではないのでしょうか。

参加者 私は大学の研究室で長年働いている者ですが、最近の若い人に意見を聞いても、なかなか物を言わない、という感じがします。「物を言ってはいけない、言わないように」という雰囲気を教育で植え付けられてきたのではないかと、という気がするのです。討論型世論調査では、世代間でどんな違いがあるかを見てみる必要があるのではないのでしょうか。

三上 一般的に言って、若い人がこうした討論の機会に参加したとらない、というのはおそらく昔からあって、時間的なゆとりがあるかということも関係して、20 代、30 代の人なかなか集まらず、60 代、70 代の人が多くなります。2004 年から 2014 年の変化ですが、これはそもそも政治に参加するということは、それなりに関心とかエネルギーのボルテージを上げて自分のリソースをつぎ込むということなので、学んで人と話し合って何かに参加するとかっていう、そういう働き方や生活の仕方になっているかということ、環境がますます厳しくなっていて、「(参加できる) 機会を増やされても、な」って環境の変化があるのではないかと思います。10 年の変化をそれだけで説明できるわけではありません。

欧米でやっているものを日本に持ってきていうまくいくかどうかということですが、それはわかりません。ただ、どこの国や地域であっても、話し合いながら自分たちの抱えている問題を考えて解決していく、というのは、形はいろいろだとしても、ある程度は必要なものでしょう。ただ、今日お示ししたような手法が、日本が今抱えている課題に適合するかどうかというのは、考えなければいけないと思いますけれど。

上田 さて、もう時間もなくなってきましたが、まとめ的に言いますと、科学技術の問題はある意味非常に普遍的なものがあり、どこの国でどの技術を使おうと同じような一定の問題を引き起こすということが起こります。それと同じような意味合いで、今日議論したミニパブリックスのようなやり方も、日本版にアレンジするかどうかは措いておくにしても、普

遍的なものを含んでいるのではないかと思います。ですので、若い人を含めて、じつは参加してみると非常に啓発されて意識が変わる、ということが起こり得る、ということはすでに経験が示しているので、今後、こうした手法を活かす機会に、より多くの人に関心を向けてもらい、足を向けてもらうのが大事だと思いました。

三上さん、そして参加者の皆さん、長時間、ありがとうございました。