HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	コンセンサス会議の問題点の再考と討論型世論調査の活用の可能性
Author(s)	三浦, 太郎; 三上, 直之
Citation	科学技術コミュニケーション, 11, 94-105
Issue Date	2012-06
DOI	10.14943/56181
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/49450
Type	bulletin (article)
File Information	JJSC11_008.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

報告

コンセンサス会議の問題点の再考と討論型世論調査の活用の可能性

三浦 太郎[1]，三上 直之[2]

Revisiting Problems about Consensus Conference and the Possibility of Deliberative Polling

MIURA Taro[1], MIKAMI Naoyuki[2]

Keywords: consensus conference, Deliberative Polling (DP), budget screening, participatory technology assessment (pTA), public participation

1. はじめに

コンセンサス会議を始めとする参加型テクノロジーアセスメント（参加型TA）については，科学技術に関する社会的な問題を取り上げ専門家と非専門家が直接対話する場を形成する手法として，科学技術コミュニケーションの分野でも様々な研究と実践が行われてきた．近年では，北海道における遺伝子組換え作物コンセンサス会議（渡辺 2007）や，地球温暖化に関する世界市民会議（World Wide Views）（八木 2010）のように，地方自治体や国際政治の具体的なアジェンダと密接に関わる実践も現れている．市民参加によって科学技術をめぐる諸問題を検討する参加型TAが，日本でも「実用（化）段階」（三上 2007; 若松 2010, 200）に入りつつあるという認識も示されてきた．

しかしながら，こうした市民参加の手法が，現実の政策決定や社会的合意形成に日常的なツールとして活用される状況には至っていないことも，また事実である．コンセンサス会議を始めとする参加型TAの結果を，社会によりよく馴染ませるためには何が必要かという課題は，残されたままである．この短い研究ノートで試みたいのは，コンセンサス会議を現実の社会的意思決定に活用するにあたって障害となってきた課題を改めて整理し，それへの処方箋となるアイデアを提示することである．

こうした課題に今改めて取り組む必要があると考えるのは，他でもなく東日本大震災と福島第一原発の事故を受け，科学技術をめぐる社会的合意形成や対話の方法として，コンセンサス会議を含むテクノロジーアセスメント（TA）がクローズアップされてきているからである．例えば，2011年8月に閣議決定された第四期科学技術基本計画は，「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」と明記した．同時に，TAのあり方を検討し，生命倫理などの問題に関わる先端的な科学技術について具体的な取り組みを進めることや，政策決定に際して，TAの結果を国民と共有し，幅広い合意形成を図るなどの方針も打ち出している．これに先立って，同年7月に発表された平成23年版科学技術白書（文部科学省 2011）でも，「今後，人文・社会科学分野の研究者の参画も得て，社会との対話によるテクノロジー

2011年10月21日受付　2012年5月18日受理
所　属：1. 北海道大学大学院理学院自然史科学専攻科学技術コミュニケーション研究室
2. 北海道大学高等教育推進機構
連絡先：三浦太郎：miura-taro@mail.sci.hokudai.ac.jp

アセスメントの在り方を検討し，これによる社会的合意形成の過程を，政策立案に組み込むための取組を進めていくことが求められる」（文部科学省 2011, 100）と述べられている．

TAには，テーマや状況に応じて様々なやり方があるが，ここでは「科学技術への市民参加」の手法として，日本でもすでに十数年にわたって研究と実用化に向けた試みがなされてきたコンセンサス会議に焦点を当てたい．今後，日本社会においてコンセンサス会議を始めとする参加型TAを活用していくとして，現段階でどのような問題，課題が残されているのか．いかなる改善を加えることで，政策形成や合意形成のツールとして活用可能なものとなりうるのか．本稿では，コンセンサス会議が政策形成システムの中でうまく活用されない原因を三つ示した上で，それらへの処方箋として，手法設計上の改良という観点から，討論型世論調査の方法を併用する可能性を提案したい．さらに，手法設計上のこのようなアイデアが，政策形成への活用にとってどれほど有効性を持つものであるかを，自治体（札幌市）政策担当者へのインタビュー調査から検討する．

2. コンセンサス会議の問題点の再考

コンセンサス会議の問題点とそれへの対応という本題に入る前に，冒頭で見た政策文書などでも焦点化されているTAや，その一類型としての参加型TA，コンセンサス会議などの概念について，一応の交通整理をしておこう．TAの概念は1960年代の米国において生まれ，その後すぐに日本にも紹介された．すでに1974年の『科学技術白書』において，TAとは，「効用と好ましくない影響とを，技術的可能性及び経済性を含めて，社会的観点など多面的に事前に点検し，評価して，マイナス面があれば，それをできるだけ小さくし，科学技術を人間の福祉により役立てようという概念であり，科学技術が社会システムの中で健全に発達することを目標とするものである」（科学技術庁 1974, 第2部 第3章 2.）と紹介されている．

その後1980年代に入ると，実用化されつつある科学技術が社会にもたらしうる問題について，専門家だけでなく一般市民も参加し議論するという参加型TAというスタイルが，欧州において生まれてくる．その参加型TAの手法としてデンマークで編み出され，その後，日本を含め世界中に広まることになったのが，コンセンサス会議であった．科学技術への市民参加という文脈で考えた場合，「専門家と一般市民の間で双方向的コミュニケーションが行われる」という科学技術コミュニケーションの理念と，専門知識や強い利害関係を持たない有志の市民による熟議を特徴とするコンセンサス会議は，大変親和性がある．日本におけるコンセンサス会議の第一人者である小林傳司は，コンセンサス会議を，対話型科学技術コミュニケーションの精神を最もよく示している事例であると論じている（小林 2007, 180）．

これまでのところ日本においては，積極的にコンセンサス会議を活用しようという状況には必ずしも至っていない．その原因の一つとして，従来から指摘されてきたのは，実際の政策形成への接続の難しさである．ここでの接続には，政策形成における一つの参照意見としてコンセンサス会議のアウトプットを用いる，という意味での緩やかな接続から，もう少し強力に政策過程にインプットする強い連絡までが含まれる．では，いったいなぜ，コンセンサス会議で得られた結果が政策とうまく結びつくことができないのか．以下本節では，その要因となる問題点を整理してみよう．

2.1 「事業仕分け」を手がかりとして

そもそも，政策形成や政策評価のプロセスを改善するための新たな手法が，現実の政策過程の中で用いられるようになるというのは，どのような条件の下で起こりうることなのであろうか．このことを考えるため，コンセンサス会議やTAからはいったん離れ，「事業仕分け」に着目する．約10

年前に民間のシンクタンクが考案したこの方法は，各地の地方自治体で用いられ，2009年の政権交代を機に，国の予算編成にも用いられた．事業仕分けは参加型TAとは別のものであるが，政策形成や評価を支援する手法が，様々な批判や課題をはらみつつも，国や地方自治体の公式のシステムの中で広く用いられるようになった事例だと言える．ここでは，事業仕分けの成立過程および，国政の中で活用されるようになった経緯を観察することにより，コンセンサス会議が政策形成システムの中で活用されるための条件を探る手がかりを得ることにしよう．

事業仕分けとは，構想日本（2007）によれば，国や地方自治体の行政サービスについて，予算書の項目ごとに,「不要」「縮減」「現状維持」を判断し，継続する場合も，それを「民間」「市町村」「都道府県」「国」のいずれが行うべきか，仕分けていく作業である．(1) 公開の場で行う，(2) 具体的な内容で判断する，(3)「そもそも」必要かどうかから考える，(4)「最終的に誰の仕事なのか」を考える，(5)「外の目」を入れる，という五つのルールの下に運営されることが特徴である．

事業仕分けは，非営利のシンクタンクである構想日本と「国と地方の税制を考える会」が中心となり，2002年に岐阜県において実施されたのを始まりとして，その後2011年5月までに80自治体で110回実施されており，国においては12府省，47独立行政法人，70の公益法人等を対象に3回実施されている（構想日本 2011）．

事業仕分けへの注目の背景には，小泉政権の三位一体改革があり，2005年の衆議院議員選挙の際に民主党と公明党が事業仕分けをマニフェストに明記したことを契機に，この手法は全国規模の知名度を獲得する．その後，事業仕分けは「行政改革の重要方針」(2005年),「行政改革推進法」(2006年),「骨太の方針2006」(2006年）や，安倍政権時の「連立政権合意」にも盛り込まれた．これらの動きを経て，2008年に自民党「無駄遣い撲滅プロジェクトチーム」が「政策棚卸し」の名称で事業仕分けを実施し，2009年の民主党への政権交代後，行政刷新会議による省庁ごとの事業仕分けが行われるに至るのである．

ここで注目に値するのは，民間の政策シンクタンクが考案した政策形成支援ツールが，数年の間に自治体や政党の間で用いられるようになり，最終的には政府の行政刷新会議がこの方式を取り入れるまでに至ったことである．その要因としては以下の二つが考えられる．

第一に，政策決定者側のニーズにこたえうる形で結果がアウトプットされたことである．この方式への賛否両論はあるものの，限られた時間の中で「不要」「縮減」「現状維持」「民間」といった一定の結論を出すことができ，その結論は歳出削減額という量的データによって示すことができる．歳出削減や事業の再構築を目指す首長や大臣，議員らにとってはまさに利用しやすい形態の結果になっている．2005年から2007年の間に，90以上に上る地方議会から，国の事業仕分けを求める意見書が政府に提出されている事実からも，当時一部の自治体で行われていた事業仕分けを，国政の場でも活用することへの期待が広く存在したことが見て取れる（構想日本 2007, 88-89）．

第二に，その「わかりやすさ」とプロセスの透明性ゆえに，市民自らが国・自治体の財政問題，税金の使い方や，仕分けの内容を理解しようとするなどの積極的な動きも生まれてきている（構想日本 2007）．事業仕分けの結果には本来，法的な拘束力はないが，市民からの関心が高いために，行政側が事業仕分けの結果を取り入れないのならば，なぜ取り入れないのかということに対して根拠を示すことが求められる．こうした「わかりやすさ」に端を発するそれぞれ連動した動きは，事業仕分けの手法が社会的な影響力と広がりを持つに至った，主な要因といえるだろう．

このような事業仕分けの手法設計上の特徴を把握することは，コンセンサス会議が抱える問題点を認識する上で有意義である．なぜなら事業仕分けの手法上の強みは，明快なプロセスを通じて，政策立案者側のニーズにこたえうる形の結果をわかりやすく提示したという点であるが，以下に見るように，これらこそまさに，コンセンサス会議に不足している部分だからである．コンセンサス

会議を政策形成システムの中にうまく組み込ませるためには，現段階で障害となっている問題点を解消する必要がある．

2.2　コンセンサス会議の問題点

筆者が考えるコンセンサス会議の最大の問題点は，コンセンサス会議を通じて生み出されるアウトプットが，政策形成システムの中で十分に活用されていないということである．これを突き詰めると，コンセンサス会議の結果が，活用する側である政策立案者などのニーズと適合していないのではないか，という問題に行き当たる．Dryzek and Tucker（2008）は，デンマーク，フランス，アメリカで行われたコンセンサス会議の政策へのインパクトをそれぞれ分析し，いずれのケースにおいても，政策に対して直接的な影響を及ぼしているとは言い難いことを示した．コンセンサス会議の強みは，一般の市民による熟議の場をつくり出し，その結果を一つの参照意見として提示することにあるが，こうしたアウトプットが，政策形成のためにこれまで広く用いられてきた意見聴取の方法と滑らかに接続するように工夫する必要がある．そのために，ここではコンセンサス会議の問題点について再考する．

コンセンサス会議の問題点としては，手法に内在する問題から，手法外の問題まで様々なものが考えられる．このうち，手法外の問題としては，既存の政治的意思決定の場である議会や審議会との関係性，得られた結果と既存の政策との整合性などがある．これらは，会議設計を中心としたコミュニケーション手法の改良のみによって解消することは難しい，政策形成システム自体の変革を要求する課題である．これらも，科学技術コミュニケーション上の重要な課題ではあるが，本稿では，もっぱら手法を改善することで解決されうる問題に焦点を当てたい．

①市民パネルの構成・人数に関する問題

公募制によって参加者をリクルートすると，そのテーマについてとりわけ高い関心を有する人ばかりが集まる可能性がある．長時間の議論に進んで参加する人たちを，小林（2004）は「奇特な人々」と呼び，こうした有志の市民の意見が表現される場としてコンセンサス会議を描いた．科学技術コミュニケーションの実践としてコンセンサス会議のような対話の場を成立させようとする際，こうした有志の市民が大きな役割を果たすことは確かである．しかし，これを社会的合意形成や政策決定につながるプロセスとして見た場合，このような参加者にどれほどの「代表性」があるのかという問題が生じる．

また，逆の観点からの批判としては，コンセンサス会議の市民パネルからは，設計上，テーマについての利害関係者や専門家が除外されているが，そのように構成された無色透明の市民パネルが，論争状態にある課題や，潜在的に対立が生じそうな事柄を議論する主体として本当にふさわしいのか，という問題もある．

参加者が一般市民の代表であるといえるのかという点については，その数も問題にされてきた．十数人という人数は，一般の人々の意見を代表させるには，あまりに少なすぎるのではないか，という問題である．ジャサノフ（Sheila Jasanoff）は，公衆の科学理解（public understanding of science）に関する活動やアウトプットは，正統性などの面で依然として問題はあるとしたものの，リスク認知などの観点から有効であるとした上で（Jasanoff 2005, 250-255），以上の問題点について，日本で初めてのコンセンサス会議へのコメントとして，「すべての適切な当事者が入らずに形成されたコンセンサスになってはいないか．もしそうだとすれば，それは真のコンセンサスではない」[1)]と指摘した．この問題に対しては，いまだに十分な回答がなされたとはいえないだろう．以上に示した市民パネルの構成という問題に関しては，手法設計の次元でまだ改善の余地がある．

②議論する時間の不足

コンセンサス会議では数日間にわたる議論の成果物として，市民パネルがテーマとなっている科学技術についての判断および意見を文章としてとりまとめ，公表することが基本的には求められている．しかし，限られた時間の中で議論したことを文書としてとりまとめる作業は困難であり，文書としてまとめることに労力を割くあまり，十分に議論できないことが懸念される．この点について杉山(2007)は，議論を深めることと，文書をとりまとめる作業は，互いに対立しあうものではなく，相乗効果が期待できるとしたものの，プログラム設計の面でコンセンサス会議に与えられた時間が有限である以上，先の二つの作業は二律背反的な性格を持ち始める，と論じている．

さらに，塚原（2004）は時間の不足という問題に関連し，コンセンサス会議は比較的少ない回数で結論に到達するように手法が設計されているような印象を受ける，とした上で，以下のように論じている．すなわち，市民パネルの発言は，個人の好み（判定基準）によって行われるのではなく，社会に共有された判定基準（と各人が思うもの）にそって行われるが，このことが結果の分散を小さくして合意形成を容易にする要因となっているのではないか，というのである（塚原 2004, 162）．

③結論に関する問題

コンセンサス会議では，時間の制約から意見の一致を見ない場合がままある．「コンセンサス会議」の目的が，参加した市民パネルの間での合意に基づき，一定の結論を打ち出すことにあるとすれば，これは失敗ということになる．この点に関して，従来の日本の研究では，かりに狭義の合意が得られなかったとしても，どこに不合意が存在しているかについての合意，すなわち「問題の可視化」（木場 2000）や，「メタ・コンセンサスの形成」（小林 2004）が得られるという視点から，積極的に評価する議論がなされてきた．その意義は認めるとしても，この手法を政策形成プロセスに接続しようとする場合に，この種の「問題の可視化」や「メタ・コンセンサス」の認識が，現実の政策形成に対し，いかなる有意味なインプットを提供するしうるのか，という問題を直視せざるをえない．会議結果から政策形成の根拠となる結論を引き出しうるのか，という点で，コンセンサス会議は脆弱性を抱えている．

この問題に関しては，明快な結論を導きうるルール（例えば多数決や投票の併用）を導入するなどの形で，手法の次元で取り組みうる部分もある．

3. 一つの処方箋の提案：「討論型世論調査」という方法の導入

前節で整理した三つの問題点に対しては，どのようなアプローチが可能だろうか．これまでにも例えば，「②議論する時間の不足」に対しては，コンセンサス会議をベースとしてディープ・ダイアローグという手法が開発されている（若松 2010, 76-111）．ディープ・ダイアローグとは，コンセンサス会議における市民パネル同士の議論や，市民パネルと専門家パネル間での議論が不十分であり，対話が深まらない，という批判にこたえる形で開発された手法である．「市民対専門家」という構図を避け議論を活発にする，「鍵となる質問」をつくるまでの時間を短くし，その後の議論に時間の多くを配分する，といった特徴を持つ（若松 2010, 77-79）．しかし，コンセンサス会議の手法上の様々な問題を網羅しているとは言い難い．そこで本章では，参加型TAに討論型世論調査（Deliberative Polling）の手法を導入することを考えたい．その理由は，討論型世論調査には，手法上の強みとなる「無作為抽出による参加者の選出」，「結論の明快さ」といった特徴があり，そういった要素をコンセンサス会議に導入することが期待できるからである．以下に，討論型世論調査の概要を簡単に

示す.

討論型世論調査とは, 既存の世論調査に現れるような, 熟慮を経ない「雰囲気的な, 瞬間的な世論」ではなく,「熟議にもとづく世論」を明らかにすることを目指して, 政治学者のフィシュキン（James S. Fishkin）らによって1988年に開発された世論調査の方法である．討論型世論調査では，まず住民基本台帳などから無作為抽出した数千人を対象として，取り上げるテーマについての事前アンケートを行うと同時に，この回答者の中から百数十人から数百人規模の討論参加者をリクルートする．討論参加者には，多様な立場の専門家の監修のもとで作成された情報提供資料を事前に送付する. 討論当日は, 会場に参加者全員が集まり, 事前アンケートと同じ質問項目を含む「討論前アンケート」を行う．そして10～15人程度で構成された小グループでの討論，専門家に対して質疑応答を行う全体会議を行った後に，事前アンケート，討論前アンケートと同じ質問項目を含む「討論後アンケート」を実施する．最後に結果を速報する．

冒頭に触れた地球温暖化に関する世界市民会議（World Wide Views）も，各会場100人ずつという比較的大人数の参加者が，グループでの熟議とアンケート調査を通じて意見表明をしていく設計になっていた．この設計の基本構想には，コンセンサス会議と並んで討論型世論調査が一つのプロトタイプを提供していたとされる（八木 2010, 14）.

また, 柳瀬（2005）は, 討論型世論調査の意義について, コンセンサス会議やタウン・ミーティング, 審議会など，多様な合意形成手法にふれながら，討論型世論調査は，あくまで問題の本質の理解と社会的合意形成を促すための制度であって，政策形成のために構成された制度ではないが，討論型世論調査における議論を通じて参加者はテーマに関する理解を深めることができる, と論じている. さらに，得られた討議の結果は，政府や議会による意思決定の際の参照意見として利用することが可能であろう，と述べている（柳瀬 2005, 89）.

このような特徴を有する討論型世論調査は，参加型TAの手法として応用されれば，次のような点で先に見たコンセンサス会議の問題点への対処法を提供するものとなりうる．上述した手法上の強みと繰り返しになるが，それぞれの特徴について述べる.

第一に，市民パネルの構成と数に関する問題である．コンセンサス会議が，原則として公募による有志の参加を基本としているのに対して，討論型世論調査は，最初の参加者募集において厳密な無作為抽出を採用している．無作為抽出された人が参加するかどうかは，基本的には各自の自発的な意思に依存するが，謝金を支払うなどの参加のインセンティブを提供するのが一般的である．これらは，もともと関心や参加意欲の高い人に偏らない,「社会の縮図」に近い議論の場を形成し，サイレント・マジョリティの意見を聞こうとする工夫である．日本において，初めて討論型世論調査を実践した坂野（2010）は，無作為に選ばれるということは，政治参加の機会の平等が担保されることを意味するとし，さらに，ある程度の標本サイズさえ確保できれば，母社会の構成員全員が参加しなくても代表性を担保できると論じている（坂野 2010, 22）.

さらに，行政による既存の調査などと比較することにより，こういった市民参加型の手法に参加する人々とは一体どういった人々であるのか，という副次的なデータを示すことも期待される．また，参加者に対して行う討論後アンケートの結果などから，参加する上でのインセンティブは一体何であるのか，市民が普段欲している場（議論のための場，情報収集・共有のための場）や，情報の形態とはいかなるものであるか，といったことも分析できると考えられる.

第二に，議論する時間の問題である．杉山（2007）が「二兎を追うコンセンサス会議」と表現したように，コンセンサス会議では，市民パネルが熟議を通してコンセンサスを目指すことと，得られたコンセンサスを文書に反映するという二つの作業が求められる．コンセンサス会議のこういった特徴は，先に示した通り，時間の制約という観点からは難点がある．しかし，限られた時間の中で,

多少無理しながらも市民パネルが自らの言葉でコンセンサス文書を作成するという作業は，多様な参加者との議論を通し，合意形成を行うには適した方法である．かりに，コンセンサス会議と，合意形成という制約がない討論型世論調査を併用することができれば，限られた時間の多くを参加者同士の議論に割き，その結果，市民の多様な意見を掘り起こす，という両者の強みを活かした会議設計も可能になるであろう．

第三に，結論の明快さの問題である．コンセンサス会議の場合，議論の結果，必ずしも一致した結論が得られるとは限らず，政策形成への参照意見として曖昧さが残りうるという問題点があった．この点，討論型世論調査では，参加者の判断は，討論前後のアンケート調査によって，その変容も含めて定量的に把握されることになる．参加者を無作為抽出に近い形で選ぶことができれば，このアンケート結果は，市民の意見の動向をある程度客観的に示すデータとなるであろう．この場合も，アンケート調査の結果が，そのまま取るべき政策選択の内容を指し示しているとは限らず，結果の解釈が必要となる．かりに討論過程を記録し，その発言要旨を分析することができれば，そこから，アンケート調査に現れた参加者の選好やその変化を解釈するヒントが得られるものと思われる．

討論型世論調査はもともと政治学の分野で開発され，活用されてきた手法であるが，専門家から非専門家である参加者へ情報提供を行い，その情報提供資料をもとに参加者間が討論を行い，さらに専門家へ質疑応答を行うというプロセスは，科学技術コミュニケーションに適したものであるといえる．こうした専門家と非専門家の間の討議は，コンセンサス会議においてももちろん行われているが，討論型世論調査では，このプロセスを数百人規模の参加者の質的データ（語りの内容）と量的データを同時に扱い，参加者の熟議を経た意見変容を把握することができるという強みがある[2)]．

しかし，討論型世論調査に限界があることも認識する必要がある．それは，討論型世論調査は，アンケート結果という形態でしか調査結果をアウトプットできないということである．そのため，討論型世論調査単体では，議論を深めることを通して参加者の間で合意形成を目指す，非専門家のローカルナレッジを共有し提示する，といった類の意思疎通を図ることは難しい．そこで，上述したコンセンサス会議と討論型世論調査を併用するという方法が有効性を持ってくる．すでに見た通り，コンセンサス会議と討論型世論調査は，参加者の抽出方法，議論に割く時間の量，参加者同士の議論に求められるもの，といった手法面の特徴でいくつか差異がある．こういった差異から，両者を併用するという方法は，コンセンサス会議の問題点と討論型世論調査の限界を，互いに相補い合うものであると言える．

なお，コンセンサス会議と討論型世論調査では，参加者の意見変容の捉え方が異なることに留意が必要である．コンセンサス会議においてはテーマとなった問題に対して，長い時間をかけて主体的に考え，議論したことを通して育まれた参加者の問題意識，問題の構造化が重要とされている．そのため参加者の意見変容は単に情報提供されたからではなく，その過程での他者との議論を通して新たに生じた考え方によるものであると考えられている．一方，Ackerman and Fishkin (2005) によれば，討論型世論調査の意見変容は，主に正しい知識の獲得，知識レベルの向上に由来するものであるとされている．ここには，科学技術コミュニケーションなどの分野において批判されてきた「欠如モデル」と同様の構造が伏在しているとも思われる．かりに，討論型世論調査の手法や発想を，科学技術コミュニケーションや参加型TAに導入するのであれば，コンセンサス会議など従来の手法と，討論型世論調査の設計思想の違いについても，意識的である必要があろう．

4. 政策担当者から見た手法設計に関するニーズ

コンセンサス会議は幾度も試行することによって，その研究が深められてきたが，そこでつねに問題となるのは，得られた意思決定の結果をどのように政策形成へ活用するかという部分である．前章では，2章で見たコンセンサス会議の活用を妨げている三つの問題点を手法設計上の改良，すなわち討論型世論調査の手法を活用することにより解消する可能性を提示した．本章では，このような改良が，政策立案者の視点から見てどの程度有効なのか，すなわちコンセンサス会議に討論型世論調査の要素を付加するという方法は，政策立案者側のニーズにこたえる方法として妥当なのかについて検討したい．

そのためにここでは，札幌市の複数の政策担当者にインタビュー調査を試みた．札幌市は人口約190万人という大規模な中枢都市自治体であり，まちづくりにあたっての様々な課題について，無作為抽出型のワークショップなどの手法を積極的に取り入れている．インタビューでは，各部局が抱えている行政上の課題解決のために，討論型世論調査を活用する可能性を尋ねた[3]．具体的な対象としては，五つの市長部局の担当者（主に係長クラス，表1）を対象として，事前に討論型世論調査についての概要資料を送付し目を通してもらうか，インタビューの冒頭で討論型世論調査の概要について説明するなどして，この手法の概要を理解してもらった上で，話を聞いた[4]．インタビューでは「調査対象者が主に関わっている政策の概要」,「政策形成におけるこれまでの市民参加の取り組み」,「所属部署内における，討論型世論調査を活用しうる可能性の有無」,「討論型世論調査の活用にあたって想定される課題」などの質問を投げかけたが，ここでは「政策担当者から見た討論型世論調査のニーズ」に絞り報告する．

表1　インタビュー調査の概要

日時	インタビュー先と主な対象者		担当の政策分野やテーマ
2011年 12月19日	①環境局 環境事業部	企画課企画係長 ・調査担当係長, 総務課庶務係長	ごみの減量，有料化
2012年 1月18日	②建設局 雪対策室	計画課計画担当係長, 事業課推進担当係長	雪対策
	③子ども未来局 子どもの権利推進課	子どもの権利推進担当係長	子どもの権利条例, 子どもの権利の推進
2月16日	④市民まちづくり局 市民自治推進課	地域支援担当係長	自治基本条例, 市民参加・市民自治の推進
2月21日	⑤市長政策室 政策企画部企画課	企画係長, 企画担当係長	まちづくり戦略ビジョンの立案

インタビュー調査では，討論型世論調査の手法を紹介した上で，討論型世論調査を導入する余地の有無や，既存の市民参加手法と比較した上でのメリット・デメリット，それらを踏まえた討論型世論調査を導入する上でのニーズ，などを尋ねた．以下に，担当者からの主なコメントを示す（表2）．

表2　インタビュー調査の結果

ニーズ・メリット	発言内容	発言者
(i)幅広く市民の意見を集めることができる	・ある施設の建設の是非を考える際に，身近な住民の意見を聞くことはもちろんだが，同時に市全体の意見を幅広く聞かなければならない．その場合に無作為抽出は有効. ・町内会などを通じて参加募集をする説明会などには参加しないような，不特定多数の市民の声を集めるのに使える.	・市民自治推進課 ・環境事業部
(ii)政策に対する賛否の分布だけでなく，分布変化の要因をも明らかにしうる	・賛成/反対の立場がどのような要因に基づくものであり，それがどんな原因で変化するのかが分かると，政策を考える上で役に立つ. ・財源などの制約下で，同一分野において取り組むべき複数の課題がある場合，それらの間で優先順位をつけるのに活用しうる.	・市民自治推進課 ・子どもの権利推進課

インタビューの結果，政策担当者から見た，既存の市民参加手法との比較などを通して考えうる，討論型世論調査を導入することのメリットやニーズとして，以上の2点が示された.

第一に，「(i)幅広く市民の意見を集めることができる」という点は，2章で取り上げた，参加者の構成に関する問題と考えることができる．つまり，コンセンサス会議の代表性に関する問題や，公募制では難しい，サイレント・マジョリティの声を聞く，という問題と深く関連している．このことから，市の政策担当者の視点から見ても，参加者の構成に関する問題は，市民参加型イベントを執り行う際に，意識せざるを得ないものであることがうかがえる.

第二に，「(ii)政策に対する賛否の分布だけでなく，分布変化の要因をも明らかにしうる」という点は，2章で取り上げた，結論に関する問題（結論の明快さ，政策形成の際に活用しやすいアウトプットの提供）に対応するものと理解できる．全5回のインタビューを通し，各部局で限りある予算の中から，市民参加型の意思決定手法を採用するということは，主にコスト面で大きな決断事項であることが確認された．そのような政策担当者の置かれている状況を勘案すると，得られた結果の利用価値は重大な問題である．そうした点から見て，例えば「賛成・反対の立場がどのような要因に基づくものであり，それがどんな原因で変化するのかが分かると，政策を考える上で役に立つ」などのコメントは，単なる投票やアンケートではなく，そこに熟議の要素を加えた方法へ期待を示すものと言えよう.

これらの点は，3章で示したコンセンサス会議に討論型世論調査の要素を付加するという改良案が，政策立案者側の観点から見たニーズにこたえうるという可能性を示している.

札幌市では，これまでにも各課で様々な市民参加手法を用いてきた．2011年に開催された「将来の札幌を考える市民会議」のように，市民1万人を無作為抽出し，参加者30人を選出したケースもあるが，これまで行ってきた市民参加の多くは公募によるものであり，またワークショップや討論会などの議論を通じて最終的に得られる結果は，提案文書などの定性的なものであった．比較的少人数での議論と，定性的なアウトプットという要素はコンセンサス会議にも共通のものである.

今回の調査で得られた結果は，あくまでも札幌市という一つの自治体での事例である．また，札幌市においてこれまでにコンセンサス会議と討論型世論調査が実施され，それらを比較した上で回答したといった類のものではないことには留意が必要である．しかし，討論型世論調査に含まれる要素が，地方自治体が独自に行ってきた，従来型の公募による定性的な市民参加手法を補完する可能性があるという点は注目に値する．このことは，コンセンサス会議の強みである，高密度な熟議，合意形成，といった特徴を維持した上で，そこに手法面で適切な改良を加えれば，政策形成システムに参照意見として組み込みうる可能性があることを示すものと言えよう.

5. おわりに

事業仕分けとの対比から分かるように，政策決定者が活用しやすい結果の明快さと，それにより社会において喚起される広範な議論とが，コンセンサス会議の弱点である．本稿では討論型世論調査の方法も導入しながら，コンセンサス会議を始めとする参加型TAが，政策形成支援のためのツールとして活用されるためには何が必要であるかを検討した．

3章で見たように，討論型世論調査に含まれている無作為抽出による参加者の募集や，アンケート調査（投票）などの要素を取り入れることは，参加者の代表性や結果の明快さを高める上で効果があると考えられる．政策決定者のニーズに合った結果の「わかりやすさ」が，事業仕分けの急速な普及の要因であったことを考えれば，こうした手法面での改良を加えることは，参加型TAが広く用いられることにつながると思われる．

実際，札幌市でのインタビュー調査からは，討論型世論調査の手法が，政策担当者のニーズにも適合的であることが示唆された．討論型世論調査が有している手法面のメリットをコンセンサス会議に足し合わせるなどの方法によって，コンセンサス会議が持つ熟議，合意形成を目指した協働といった強みを保持しながら，コンセンサス会議の活用可能性を広げていくことが期待される．ここで検討しているコンセンサス会議や討論型世論調査は，より一般的には，無作為抽出などの方法で「社会の縮図」をつくって議論するという意味で，「ミニ・パブリックス」と呼ばれるタイプの市民参加型手法である[5]．ミニ・パブリックスを形成する市民参加型手法のメリットは，強い意見や利害関係を持つ人だけでない幅広い市民による議論を可能にする点であり，札幌市の政策担当者への調査からも，こうした方法への需要を見て取ることができた．ここではコンセンサス会議と討論型世論調査の組み合わせを考えたが，他の手法も含めて比較検討を続け，ミニ・パブリックス型の参加型手法の活用可能性を探っていくことが今後の課題である．

その一方で，手法設計の改良のみでのアプローチには限界のあることも認識すべきである．コンセンサス会議を始めとする参加型TAがもっぱら対象とするのは，科学技術と政治的意思決定，価値判断が交錯するいわゆる「トランス・サイエンス」的問題である（小林 2007）．そこでは，そもそも現時点の科学では判断の難しい事柄が対象にされることもあり，議論に参加する市民の間で，直ちに結論が一致することは期待しにくい．そこで，手法の改良を通して政策決定者が活用しやすい，代表性のある，明快な結論を導きうるような手法を編み出していく必要があるのと同時に，政策形成システムの中に，そもそもコンセンサス会議のような市民参加型手法を受け入れ，活用するための土壌が必要である．そのためには，既存の政策形成や意思決定の手法と，コンセンサス会議の結果がどのような関係を持ちうるのかを改めて問い，明確にしていくことも求められるであろう[6]．

注

1）ここで引用したジャサノフの発言は，「科学技術と社会に関する国際会議―科学と社会の技術化」（1998年3月16日～22日）での公開シンポジウムにおける発言を小林（2004, 105-107）が要約したものである．

2）討論型世論調査はこれまで約20年間にわたり，世界17カ国で実施されており，日本でも2009年以降，神奈川県や同県藤沢市などが，東京工業大学や慶応大学との共同プロジェクトを実施しているが，科学技術関連の政策に焦点をあてた実施例は国際的に見ても少ない．そこで筆者らは，科学技術への市民参加の手法として討論型世論調査を活用する可能性を研究するプロジェクト（科学研究費補助金基盤研究(B)，課題番号：22300301，研究代表者・杉山滋郎北大大学院教授）に取り組んでいる．このプロジェクトの一環として，2011年11月には，BSE（いわゆる狂牛病）の問題をテーマとして，実際に討論型世論調査の社会実験を行った．この中では，どのような熟議プロセスを経て，参加者である市民がBSE対策に関する意見を変容させるのか（あるいはさせないのか）を観察することを目的として，実際に約150人の

参加者をリクルートし，事前事後のアンケートと，討論を行った．それにより，政策形成の場へ活用可能な結果をいかにして得ることができるかを，今後考察する予定である．

3）本インタビュー調査は，筆者らが2011年12月から2012年3月にかけて，札幌市の大学提案型共同研究事業（受託研究）の支援を受けて実施した，市政への市民参加の推進に討論型世論調査（Deliberative Polling）を活用するための研究（研究責任者 三上直之；三上 2012）の一部である．

4）インタビュー中は，構造化した質問紙などは用いず自由に語ってもらう形式で進め，インタビュー終了後，発言内容のインタビューノートを作成した（三上 2012）．

5）ミニ・パブリックス型の手法としては，他にも計画細胞会議や市民陪審などがある．ミニ・パブリックスの様々な手法とその意義，国際的な展開や課題については，篠原（2012）を参照．

6）本稿は，「科学技術への市民参加に「討論型世論調査」の手法を活かす可能性に関する研究」（科学研究費補助金基盤研究(B)，課題番号：22300301，研究代表者・杉山滋郎北大大学院教授），および「討論型世論調査を「市政への市民参加の推進」に活用する方法の研究」（2011年度札幌市大学提案型共同研究事業，研究責任者・三上直之）の成果の一部である．

●文献：

Ackerman, B. and Fishkin, J. S. 2005: *Deliberation Day*, Yale University Press.

Dryzek, J. S. and Tucker, A. 2008: "Deliberative Innovation to Different Effect: Consensus Conferences in Denmark, France, and the United States," *Public Administration Review* 68(5), 864-876.

Jasanoff, S. 2005: *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States,* Princeton University Press.

科学技術庁 1974:『昭和48年度科学技術白書』.（http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpaa197301/）

木場隆夫 2000:「科学技術政策形成過程における非専門家の役割：コンセンサス会議の試行から」『日本公共政策学会年報2000』1-9.

小林傳司 2004:『誰が科学技術について考えるのか：コンセンサス会議という実験』名古屋大学出版会.

小林傳司 2007:『トランス・サイエンスの時代：科学技術と社会をつなぐ』NTT出版.

構想日本 2007:『入門 行政の「事業仕分け」:「現場」発！行財政改革の切り札』ぎょうせい.

構想日本 2011:「「行政の事業仕分け」について：現場からの行政事業の総点検」構想日本.（http://www.kosonippon.org/shiwake/about01/pdf/ab01.pdf）

三上直之 2007:「実用段階に入った参加型テクノロジーアセスメントの課題:北海道「GMコンセンサス会議」の経験から」『科学技術コミュニケーション』1, 84-95.

三上直之 2012:『平成23年度 札幌市大学提案型共同研究 報告書：市政への市民参加の推進と討論型世論調査』

文部科学省 2011:『平成23年版科学技術白書』.

坂野達郎 2010:「討議民主主義手法としてのDPの意義と課題：神奈川DPから見えてきたこと」『計画行政』33(3), 21-28.

篠原一 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.

杉山滋郎 2007:「遺伝子組み換え作物コンセンサス会議への所感と提言」『科学技術コミュニケーション』1, 105-111.

塚原修一 2004:「パネル制度の諸類型 ：科学技術政策の場合」『「科学技術政策形成過程を開くために」:「開かれた科学技術政策形成支援システムの開発」プロジェクト研究成果報告書』第6章, 155-167.

若松征男 2010:『科学技術政策に市民の声をどう届けるか：コンセンサス会議，シナリオ・ワークショップ，ディープ・ダイアローグ』東京電機大学出版局.

渡辺稔之 2007:「GM条例の課題と北海道におけるコンセンサス会議の取り組み」『科学技術コミュニケーション』1, 73-83.

八木絵香 2010:「グローバルな市民参加型テクノロジーアセスメントの可能性：地球温暖化に関する世界市民会議（World Wide Views）を事例として」『科学技術コミュニケーション』7, 3-17.

柳瀬昇 2005:「討論型世論調査の意義と社会的合意形成機能」*Keio SFC journal* 4(1), 76-95.