



Title	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
Author(s)	三上, 直之; MIKAMI, Naoyuki
Citation	科学技術コミュニケーション, 1, 84-95
Issue Date	2007-03
DOI	https://doi.org/10.14943/17539
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/18946
Type	departmental bulletin paper
File Information	JJSC-84-95.pdf



論文

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～

三上 直之

Challenges in the Practical Stage of Participatory Technology Assessment: From the Experience of GM Consensus Conference in Hokkaido

MIKAMI Naoyuki

Abstract

This article discusses the challenges faced by the participatory technology assessment (pTA) in Japan, which is now reaching the practical stage after a decade of introduction, trial and experiment. From November 2006 to February 2007, the prefectural government of Hokkaido held a consensus conference on whether the government should promote or regulate the cultivation of genetically modified (GM) crops in the region (GM Consensus Conference). Within the nation, the Conference was the first pTA event in practical use that has a close linkage to actual policy-making. Through the preliminary case study on GM Consensus Conference, the author found that the method of consensus conference functioned effectively in the real-world settings, especially in eliciting the points of controversy on the introduction of GM crops in Hokkaido. The case also suggested that pTA would be connected loosely to the formal policy decision processes through deliberative councils (*shingikai*), and that we should consider pTA as a tool for the general public to express their views on technology and seek to finance those parties (NGO/NPOs, universities, mass media, etc.) who are trying to organize pTA events in cooperation with the government or local authorities.

Keywords: participatory technology assessment (pTA), consensus conference, GM crops

1. 本稿の課題

科学技術コミュニケーションの主要な一領域として、科学技術にからむ論争的な主題を取り上げて直接的な対話の場をつくり出し、当該主題に関わる専門知や、市民が有している生活知、経験知などを相互に媒介するタイプの活動がある。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)はその典型である¹⁾。

ここでは参加型TAを、直接の利害関係や専門性を有しないという意味での「一般市民」が主要な参加者となり、科学技術(に深く関わる事柄)をテーマとして、政策決定への反映を意図した一定の結論を得ることを目的に、相当程度 定式化された手法を導入して議論・作業を行うイベントや活動——と広く捉えよう。こうした枠組みで考えるなら、コンセンサス会議が日本に紹介され、初めての試行が科学技術社会論(STS)分野の研究者を中心になされた1998年以降、参加型TAのイベントは、日本でも十数回実施されてきている。日本でのこれまでの試行・実践においては、課題や得られる参加者などの条件に合わせて手法を再設計することも積極的に試みられてきており、参加型TAについて、手法の面ではすでに広く可能性が開拓されてきたと言えよう。

2007年2月22日受付 2007年2月23日受理

北海道大学科学技術コミュニケーション養成ユニット 特任助教授

連絡先: mikami@costep.hucc.hokudai.ac.jp

昨年(2006年)には、名古屋市での「なごや循環型社会・しみん提案会議」や、北海道での「遺伝子組換え作物の栽培について道民が考える『コンセンサス会議』」(以下、「GMコンセンサス会議」と略す)のように、参加型手法が地方自治体の政策形成に応用される例も出てきている。最初の紹介・試行から約10年が経ち、コンセンサス会議を始めとする参加型TAの手法は、日本においても「実用段階」に入ったと言えそうである。

近年、科学技術の専門家と非専門家の間での双方向的なコミュニケーションや、科学技術の民主的コントロールの必要性が強く叫ばれるなか、コンセンサス会議などの参加型TAは、そうした目標を実現する一つ的手段として期待されてきた。『科学技術白書』が、「科学技術に関する国民参加型の意思形成」のための手法として参加型TAを取り上げたのも、こうした文脈においてである(文部科学省 2004)。けれども手法はあくまでも手法であって、それを実際にどのような場面で用いるかは、手法に関する検討と並行して別途行っていく必要がある。次節で見ると、日本における市民参加型手法の議論では、これまで、政策決定との接続の問題や、企画・運営主体と財源の問題が大きな宿題とされてきた。これらはまさに、コンセンサス会議などの手法を、実際にどのような〈場〉²⁾において使っていくのかに関わる問いであり、実用の可能性が具体的に現れている今日、この分野に関わる実践者・研究者が正面から取り組むべき主題である。

筆者は、2006年8月から2007年3月にかけて、上述した北海道の「GMコンセンサス会議」の実行委員としてその企画・運営に携わり、またファシリテーターとして計4回にわたる会議の進行役を務めた。この会議は、北海道内で社会的論争となっている遺伝子組換え(GM)作物の栽培について、今後どのような方針をとるべきか、コンセンサス会議の手法を用いて議論するものであったが、筆者にとっては、これまで参加型手法の研究や実践に関わってきた立場から、従来の手法研究・実践の蓄積を、日本の地方自治体の政策形成に密着した現場でいかに用いるのか、その可能性を探求する貴重な機会でもあった。本稿では、GMコンセンサス会議の企画・運営過程を報告しながら、今後、コンセンサス会議を始めとする参加型TAの手法を、実際にどのような〈場〉に導入して使っていくことができるか、すなわち、どういった制度的枠組みや運営体制、財源のもとで参加型TAの実用化を進めていくことができるかについて、考察を行うこととする。

なお、GMコンセンサス会議で実際に行われた議論の内容や、実施の背景、運営プロセスについては、同会議の運営に携わったメンバーが本特集中に関連する記事を寄せているので、それらも合わせて参照されたい。

2. 日本における参加型TAの状況と課題

2.1. 実用段階を迎えた日本の参加型TA

日本における参加型TA手法の実践は、1998年にSTS分野の研究者らが「遺伝子治療」をテーマとしてコンセンサス会議の試行を行ったのが始まりである。翌99年には、同じグループが「高度情報社会」をテーマとした2度目の試行をした。日本における参加型TAの研究・実践にとって、90年代後半のこの時期は〈導入・試行〉期と見なすことができる。

〈導入・試行〉期における2度の試行は、マスメディアなどを通じて幅広い社会的関心を集め、2000年には、「遺伝子組換え農作物」をテーマとしたコンセンサス会議が、農林水産省の委託を受けた農林水産先端技術産業振興センター(STAFF)によって開催されることになる。STAFFでは、2001年から2003年にかけて、コンセンサス会議の手法をベースとしたGM作物についての市民会議をさらに3回にわたって開催している。また、2000年には、「ヒトゲノム研究」をテーマとして科学技術庁(当時)のファンドによるコンセンサス会議も行われている。その後、参加型手法の開発を主なテーマとする大型研究プロジェクトが複数行われ、「シナリオワークショップ」(「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 2004) や「ハイブリッド型会議」(柳下ほか 2004; 市民が創る循環型社会フォーラム実行委員会 2005), またコンセンサス会議をアレンジした「ディープダイアログ」(市民参加研究会 2005a, 2005b)といった手法の社会実験が積み重ねられてきた。これらも含め、参加型TAの比較的大規模な社会実験が展開した2000年以降の時期を、ここでは〈社会実験〉期と捉えておきたい³⁾。

そして、2006年には、本稿で対象とする北海道のGMコンセンサス会議や、名古屋市における「なごや循環型社会・しみん提案会議」(「ハイブリッド型会議」の手法による)など、従来の社会実験で有効性が確認された参加型手法を用いて地方自治体の政策形成に応用される例が登場した。当初の紹介・試行から約10年が経ち、コンセンサス会議を始めとする参加型TAは、日本でも、〈導入・試行〉期、〈社会実験〉期に続く第三ステージ、〈実用〉期に入ったと言える。

2.2. 二つの課題

こう述べたからと言って筆者は、日本における参加型TAが、比較的小規模な試行による導入や、その後の大規模な社会実験を経て、今や順調に「実用段階」へと至った、と主張するものではない。それどころか、参加型TAの実用化には大きな壁が立ちほだかっていると考えている。〈導入・試行〉期、〈社会実験〉期を通じてコンセンサス会議の手法としての可能性が示されていくのと同時に、実用化に伴う課題も明らかになってきている。その課題とは、次の2点に集約することができる。

(1) 政策決定とどのように結びつけるか？

参加型TAが、専門家や狭義の利害関係者だけでなく、幅広い層の意見を科学技術の評価に導入しようとする活動であるとしても、その参加者(コンセンサス会議では市民パネル)は、国民・住民の「代表」ではない。この意味で、コンセンサス会議などで形成された合意が、政策決定を直接に拘束するような正統性を有しないということについては、多くの論者の一致するところである。だが一方で、政策決定に対してまったく影響力を及ぼしえないのであれば、参加型TAを行う意味が疑われることになる。そこで、参加型TAの結果を政策決定にどのように反映させるのか、つまり、参加型TAが政策決定にどのように関与するのかという点が、実用化にあたっての焦点となる。反映なり関与としては、参加型TAで得られた結論を、広く社会からの参照情報として政策過程に入力するという意味での「ゆるやかな関与」から、得られた意見・情報を決定過程に一定の強制力をもってつなげる「強い関与」まで、その程度には幅がある(若松 2004, 197)。

(2) だが、どのような財源で運営するか？

得られる結論の使い方と並んで、コンセンサス会議のような参加型TAのイベントを、実際にだれが(どのような組織・機関が)、どんな財源を使って運営すべきか、という点が問題となる。財源の点から考えても、政策立案の主体である行政機関が実施することにはかなり現実味があると思われるが、しかし行政機関が直接、参加型TAの運営を行うことには評価の公正さという点で問題が残る。そこで、これに代わる制度設計のあり方として、米国の技術評価局(OTA)やデンマーク技術委員会(DBT)など、欧米におけるTA機関を参考に、議会ないしは行政府の中の一機関として、あるいは独立機関として参加型評価を担当する機関をつくるという方向性が示されてきた(小林 2004, 339-340; 若松 2004, 199)。こうした恒久的機関をつくるのが可能であるとしても、すぐに実現することは難しいことから、第一ステップとして、NPOやNGOを中心とした参加型TAの運営主体を立ち上げるべきであるという提案もある(若松 2004, 201-203)。

コンセンサス会議を始めとする参加型TAが、本当に実用化の軌道に乗るためには、少なくとも、これら二つの問題をクリアしなければならない。では、「実用段階」として行われたGMコンセンサス会議の経験は、これらの問題に対していかなる示唆を与えているであろうか。次節以降では、GMコンセンサス会議の実施過程を見ながら、この点を考察しよう。

3. GMコンセンサス会議の実施過程⁴⁾

3.1. 背景

北海道では近年、GM作物の栽培が社会的な論争的となっている。2003年に札幌市内の試験研究機関が耐冷性GMイネの試験栽培計画を打ち出したのに対して、在来品種との交雑や自然環境への影響、風評被害などを懸念する消費者や生産者が強く反発。また道内でGM大豆などの栽培を試みる生産者も現われ、在来品種との交雑や風評被害を心配する地元農家との間で摩擦も生じてきた。こうしたなか、道では2005年、開放系(屋外)でのGM作物の栽培を規制する「遺伝子組換え作物の栽培等による交雑等の防止に関する条例」(以下、「GM条例」と略す)を全国で初めて制定し、2006年1月から施行した。この条例は、試験研究機関による開放系試験栽培は「届出制」、農家による開放系一般栽培は「許可制」とされ、違反者には懲役・罰金による罰則規定も盛り込まれている。かりに栽培を行う場合、非GM作物との交雑防止のため守るべき「隔離距離」などの措置も同時に定められた⁵⁾。

このように栽培を規制するルールは一応できたものの、GM作物をめぐる、道内には依然として鋭い意見の対立がある。消費者団体や生産者団体などが、GM作物の栽培に対して慎重もしくは反対の立場を取る一方で、開発に携わる研究者や経済・産業界、一部の生産者などからは、GM作物が北海道の農業や経済全般に対して持つ可能性に注目し、規制を緩和する方向での見直しを求める声がある。このようにGM作物の栽培についての議論は決着しておらず、GM条例においても、施行3年後(2009年1月)を目途に見直し検討を行うことが定められた。

道としては、遺伝子組換え作物の将来をどのように位置づけるのかについて、議論をより一層深める必要があると考えています。また、GM条例は、施行後3年後の見直しが定められており、道民意識の把握は必要不可欠です。(北海道におけるコンセンサス会議開催の趣旨)

つまり、今回のGMコンセンサス会議は、GM条例の見直し検討も視野に入れながら、狭義の利害関係者や専門家だけでなく、一般道民の議論をこの問題への対応に反映させようという趣旨で行われることになったのである。道が主催者として、実行委員会の意見を聞いて定めた「コンセンサス会議実施要綱」には会議の目的が次のように述べられている。

道民への情報提供を行うとともに、専門家と道民の対話と相互理解を深め、北海道における遺伝子組換え作物の栽培についての争点・課題等の明確化を図ることで、道施策の立案等の参考として活用する(コンセンサス会議実施要綱)

ここには、①専門家と非専門家との対話を通じて、②市民パネル自身が論点の明確化を図りつつ、③当該主題に関して取るべき政策についての参照意見を形成することを目指すという、コンセンサス会議の機能として繰り返し確認されてきた要素が網羅的に含まれている。

今回のGMコンセンサス会議では、最終的な結論となる「市民提案」の取り扱いについても、①知事の附属機関である「食の安全・安心委員会」に報告するとともに、様々な媒体を活用して、その内容を幅広く道民に周知すること、②道施策の立案等の参考として活用すること——が、実施要綱において

明確に定められた。こうして、ゆるやかな形ではあるが、日本では初めて、地方自治体の政策決定に接続するコンセンサス会議が行われることになったのである。

3.2. 運営体制と準備過程

参加型手法を今後どのような場に置いて用いていくことができるか、という本稿の課題意識に照らせば、会議での議論や結論の内容もさることながら、この会議がどのような体制で運営されたかという点も重要である。この点をやや詳しく見ておこう。

まず、主催者は北海道庁であるが、会議に先立ち2006年8月に、道知事の委嘱する「コンセンサス会議実行委員会」が「企画・運営の公平性や透明性を保ち、効率的かつ円滑な会議の実施を図るために」（実行委員会設置要領）設けられた。委員会は、GM作物栽培のステークホルダーである農業団体や消費者団体、試験研究機関、経済団体の関係者に加え、報道関係者、道の政策担当者、それにコンセンサス会議自体についての“専門家”として、STSや科学技術コミュニケーションを専攻する北海道大学の研究者二人（うち一人は筆者）が参加し、計8人で構成された。

運営体制について特徴的なのは、筆者らのほかにも、市民参加型手法の研究・実践に経験のある北海道大学などの研究者らが、組織的に会議運営の支援を行った点である。このうち、筆者の所属する北海道大学科学技術コミュニケーター養成ユニット（CoSTEP）では、科学技術コミュニケーターを養成する教育活動の一環として、受講生、修了生らがコンセンサス会議実行委員会の事務局職員として運営に参加し、同ユニットの教員らとともに広報や資料作成、記録、進行などの会議運営支援の作業を担当した。（もちろん、こうした一種の実習教育が可能になった前提として、主催者側スタッフとして事務局に参加した道職員が、会議実施に伴う膨大な事務を迅速・確実に処理することによって、コンセンサス会議を支えるインフラとして事務局が十分に機能していたことを忘れてはならない。）

参加型TAのイベントを実施するにあたっては、対象となる主題についての専門家を探索し、基礎的な知識・情報を調査し資料にまとめたり、媒体を駆使して広報や参加者募集を行ったり、会議のプログラムを設計し、ファシリテーターとして会議を進行したりするなど、コーディネーター的な役割を務めるスタッフの仕事が不可欠である。CoSTEPでは、こうしたコーディネーション活動を通して科学技術をめぐる対話の場を創出することも、自ら文章を書き、プレゼンテーションを行うことで科学技術の話題について伝えるようなタイプの活動に劣らず、科学技術コミュニケーターとしての重要な活動であると捉え、GMコンセンサス会議の開催に協力機関として参画したのであった。

2006年8月に開かれた第1回実行委員会では、道民委員（今回の会議では市民パネルはこう呼ばれた）の公募を9月初めから10月中旬まで行っただけで選考・選出を行い、また、それと並行して基礎的な情報提供を行う専門家の選考・選出を進めることにし、会議自体は、2006年11月から2007年2月にかけて計4回にわたって開催することに決まった。具体的には、2006年11月から12月に、土曜日を使って3回の会議を開き、専門家からの基礎的な情報提供を行い、それに基づいて道民委員が疑問点や問題点を整理した「鍵となる質問」を作成し、そのうえで、2007年2月上旬の週末に1泊2日で第4回（最終回）の会議を行い、この質問の内容に対する専門家の回答を聞き、道民委員が提案をまとめることにした。

道民委員は、GM作物の栽培に関心を持つ15歳以上の道民を対象に公募を行った。道の広報誌や道機関を通じた全道へのチラシの配布などを行ったほか、マスメディアを通じた報道もあり、約1カ月半の募集期間中に89名の応募者を得ることができた。89人という数字を多いと見るか少ないと見るかであるが、2000年にSTAFFが行ったコンセンサス会議では、全国の20歳以上の人を対象として479人の応募であったのと比較しても、人口約560万人の北海道で89人の応募があったことは、この問題に対する関心の高さをうかがわせるものであると言えよう。実行委員会では、応募書類と提出

された作文を検討し、各応募者について、特定の意見や組織・団体の立場を主張することを目的とした参加でないことなどを確認したうえで、これが確認できた応募者については、居住地、年代・性別、職業などの平衡を考慮しつつ機械的に選出作業を行い、15人の道民委員を決定した。

3.3. 議論の経過と結論

コンセンサス会議は、2006年11月25日、12月2日、16日、2007年2月3日、4日の計4回、5日間にわたって開催された。第1回(11月25日)には、実行委員会が「北海道における遺伝子組み換え作物の栽培」という会議テーマに沿って事前に選んだ8人の専門家(ジャーナリストや研究者、生産者、道庁のGM条例担当者など)による基礎的な情報提供と質疑応答を行った。第2回・第3回(12月2日、16日)では、15人の道民委員が、専門家の話を聞いて感じた疑問や問題点を出し合い、全員で、8項目からなる「鍵となる質問」をまとめた。「食品としての安全性」や「表示」「自然・環境への影響」「GM技術そのもの」「第三者機関による安全性評価の方法」など、「安全・安心の視点から」の質問のほか、「誰のため何のためのGMなのか」という視点から、「消費者に与える利益と不利益」「北海道農業にとって[GM作物の]栽培は必要か否か」「経済の側面から見たGM作物」などの質問項目も挙げられた。

この質問内容と道民委員の希望に基づいて、実行委員会では、鍵となる質問へ回答する専門家として、GM作物の研究開発に携わる研究者や、GM作物に批判的なジャーナリスト、研究者、また内閣府、道農政部の責任者など計8人を選んだ。そして、2007年2月3日、4日に開いた第4回会議では、この8人の専門家から鍵となる質問への回答を聞いた後、道民委員が市民提案を作成した。時間が限られていたため、道民委員には事前に構成案や草稿を準備してもらい、それを使って議論を進めた。専門家の回答の内容を新しく加味しながら、全員の合意のもとで市民提案の文書を作成していった。

最終的に、4日夕方に、「道民の同意が得られない段階では、遺伝子組換え作物の商業栽培に踏み切らないこと」「消費者が作付けを望むまで、遺伝子組換え作物を栽培するかどうかの選択を先送りすること」などを提案する、A4判約10ページの提案文書がまとまった。GM作物の栽培の是非についてのみは、栽培に慎重な意見と積極的な意見との間で時間内に合意が得られず、両論が併記される形となった。市民提案は、その場で傍聴者や報道関係者に発表され、道民委員の代表から道と実行委員会に手渡された。そして、2007年3月には、知事の附属機関である「食の安全・安心委員会」に市民提案が報告され、内容について審議が行われることになっている。

4. GMコンセンサス会議の評価

以上見てきたGMコンセンサス会議は、科学技術をめぐる論争的テーマに関して直接的な対話の場をつくり出し、多様な知識や経験を媒介する「科学技術コミュニケーション」の実践活動と捉えることができるが、今回のこの会議を一体どのように評価すべきであろうか。現在、コンセンサス会議実行委員会としての評価報告書を作成中なので、実施過程に即した詳細な評価はそちらに譲ることとし、ここでは、主要な点に絞って、今回の会議に関して評価すべき点や反省点などを挙げておきたい。

4.1. 評価すべき点

「北海道におけるGM作物の栽培」というテーマに関して、専門家と市民との対話や、市民の視点からの論点・問題点の整理を行い、GM作物の栽培をめぐって道の政策に対して参照意見を形成するといった当初の目的に照らして考えるなら、基本的に、会議は有効に機能したと言える。

まず議論への参加者に関しては、公募に応じた方々の中から、道内の各地域から年代・性別のバランスも取りながら15人のパネル(道民委員)を構成することができ、この15人が、最後まで一人も脱落することなく市民提案の作成に向けて積極的に議論・作業に参加した。また、会議に専門知識や情

報を提供する専門家パネルについても、当初設定された「北海道におけるGM作物の栽培について」という課題や、道民委員の鍵となる質問の内容に沿って実行委員会で整理した必要な論点に対応する専門家の協力、参加を得ることができ、議論に必要な十分な情報のインプットがなされた。こうした条件が整った中で、道民委員の合意に基づいて、テーマに沿った明確な市民提案がつけられたことは、それがもともと会議の基本的な目的であったとは言え、積極的に評価すべきことと考える。

市民提案では、北海道におけるGM作物の栽培への対応に関して、栽培に慎重な意見と積極的な意見とが併記されている。この点に限っては、意見の一本化という意味での「合意」は得られなかったわけであるが、だからと言って、市民提案の価値が減るものではまったくない。市民提案が述べるように、北海道におけるGM作物の栽培が必要か否かを判断するには、「北海道農業の果たすべき役割や将来像について明確なビジョンを持つことが欠かせない」（市民提案）というのが道民委員の一致した意見であり、この点については、会議の途中で道民委員が発した鍵となる質問の中でも専門家の見解が重点的に問われていた。この質問を踏まえてどう議論が展開したか、道民委員自身が市民提案の中で語っているので、それを見てみよう。

遺伝子組換え作物の栽培に肯定的な専門家も、慎重な専門家も、北海道が、日本の食料基地として食料自給率の向上に大きな役割を果たすべきであるという点では見解が一致していました。けれども、そのために取るべき道筋としては、二つの対立した考え方が示され、それを受け止めた道民委員の意見も分かれました。（市民提案）

これが議論の経過であった。市民提案は、ここまで述べたうえで、栽培に慎重な意見、積極的な意見の二つを併記したのである。表面的、形式的には、両論併記であることが目立つかもしれないが、ここには、北海道におけるGM作物の栽培の是非は、それだけを切り離して議論するのではなく、厳しい市場環境の中で北海道農業が今後どう生き残り、食料基地としての役割を果たしていくのかという将来像とセットで議論されなければならないという明快な〈主張〉が込められているのである。先行研究でたびたび強調されてきたように、コンセンサス会議の意義は、狭義の「合意」形成のみにあるのではなく、どこに社会的対立があるかを明らかにする「問題の可視化」（総合研究開発機構・木場編著 2003, 118-122）や、対立が存在するという自体についての〈合意〉としての「メタ・コンセンサス」の形成（小林 2004, 314）にもある⁶⁾。とすれば、GMコンセンサス会議は、「北海道におけるGM作物の栽培」を今後議論していくうえでの問題のありかを提示するという意味で、十全に機能したのではないか。

ファシリテーターを務めた筆者は、会議終了後、複数の道民委員の感想を直接・間接に聞くことができたが、道民委員の多くは、上記のような「メタ・コンセンサス」も含めて、委員全員の合意で市民提案をまとめ得たことに充実感を持っている印象を受けた⁷⁾。

もう一つ、実行委員会が行った会議運営のあり方にも触れておきたい。今回、実行委員会が、主催者である道から独立した立場でコンセンサス会議の企画・運営を行ったのは、会議運営の公平性・透明性を保つためであった。とくに、市民パネルの募集・選出や、専門家の選考の公正さを保つことは会議の正統性の鍵であり、今回、実行委員会では、自ら運営要領や道民委員選考・選出のための要領や基準を定め、運営の公平性を確保するよう努めてきた。これによって、行政主導の運営に陥ることなしに、また特定の個人や社会集団からの圧力などを受けることなく、独立した立場で公平な会議運営を行いえたと考えられる。また、実行委員会やコンセンサス会議本体の会合は原則として公開し、傍聴者を受け入れて開催した。これによって、透明性についても基本的な条件は満たしたと言えるだろう。ただ、会議の運営、議論経過に関する詳しい情報発信については十分に対応できなかった

面があり、これについては反省点として、項を改めて言及する。

4.2. 反省すべき点

GMコンセンサス会議については、運営面でいくつか反省すべき点もある。

第一は、前項で若干触れた情報発信の問題である。一度のコンセンサス会議に市民パネルとして参加できるのは15人のみであり、これに各回の傍聴者を加えても、数十人から多くて数百人程度が議論に接することができる人数の限界である。コンセンサス会議を、「道民への情報提供を行うとともに、専門家と道民の対話と相互理解を進め、北海道における遺伝子組換え作物の栽培についての争点・課題等の明確化を図る」(コンセンサス会議実施要綱)ことを可能なものとするためには、会議に直接参加していない大多数の人々とのコミュニケーションが決定的に重要である。専門知識や明確な意見を前提としない市民パネルが、基礎的な情報提供を受け、討論を重ねながら合意を形成していくという、コンセンサス会議のデリケートなプロセスを考えると、市民パネル以外の人の意見を、会議プロセスに直接導入することは難しい。けれども、議論の経過や結果を分かりやすく伝えることは可能であるし、必要である。

マスメディアを通じた広報に関して言えば、今回は、事務局が報道対応に力を入れたことにより、2006年8月の実行委員会設置以降、2007年2月の会議終了に至るまで、地元メディアによる取材、報道が継続的に行われた。二つのテレビ局がローカル版の報道番組においてコンセンサス会議について5～10分程度の特集を組み、議論経過や市民提案の内容を紹介したほか、新聞でも、実行委員会の設置から道民委員の募集、第1回会議の開催など節目ごとに報道があり、会議終了後には地方版などで市民提案の内容が紹介された。

ただ、マスメディアによる報道は、大多数に一度に情報が伝わるという点で効果が大きいのが、時間や紙面の制約からどうしても断片的なものになりがちである。より詳細な情報を求める層に向けては、ウェブサイトや印刷物によって情報発信をし、会議の透明性を高めていく必要がある。この点、実行委員会・事務局による会議準備や、コンセンサス会議の議論経過など運営についての詳しい情報発信は、必ずしも十分ではなかった。今回は、道や北海道大学などで構成する事務局が、ごく限られた人員と予算で会議運営の事務を担当したため、議事録や会議要旨を終了後すぐに公表する体制が整わず、またウェブサイトや印刷物による広報も、最小限のものにとどめざるをえなかった。

実行委員会の議論は、道民委員や専門家パネルの選出など、個人情報を扱うため非公開で開催した部分も少なくないが、こうした部分についても、公正に運営されたことを客観的に保証するため、迅速かつ徹底した情報発信が必要である。非公開部分について議事録の全文を公開することは、個人情報保護の観点から現実的ではないと思われるが、例えば、個人情報が特定されない形で、実行委員会の議論経過を報告するようなスタイルを用いることはできる。それには、発言を書き起こして議事録をつくる作業——それも大変な労力を要する作業だが——だけでなく、ある種の「編集」が必要となってくる。今回の会議では、与えられた時間や予算に対して、そうした作業の質・量の見積りが甘かったと言わざるをえず、この点は率直に反省すべきであろう。ちなみに、情報の集約、編集、発信といった活動は、まさに科学技術コミュニケーターの領分であって、今後、参加型手法を本格的に活用していこうとするなら、こうした作業を担う人材と財源の確保が不可欠であることを強調しておきたい。

第二に、会議自体のスケジュール、つまり時間不足の問題がある。鍵となる質問を取りまとめる第3回までの会議にはそれなりの時間的な余裕があったが、第4回会議では、鍵となる質問への回答と市民提案の取りまとめを2日間(1泊2日)で行わねばならず、時間的にかなり厳しい進行とならざるをえなかった。ただ、全道から集まってくる道民委員の負担を考えると、第4回目の日程を3日間

に延ばすことや、第4回会議を2回に分割して、会議の回数をこれ以上増やすことは実際には困難であったと思われる。

時間の不足については、これまでのコンセンサス会議の試行、社会実験においてもつねに指摘されてきたことであり、決定的な解決策はないのかもしれない。ただ、今回の会議の経験から言えば、第1回と第4回の専門家の話には重複する部分も多くあるなど、情報提供の仕方をもう少し効率的にすることは可能だったと思われる。

また、専門家を拘束できる時間には限りがあるため、道民委員同士が議論している際、情報提供の内容について再確認の必要が生じても対応ができなかった。そうした疑問点は、一部は「鍵となる質問」に盛り込まれて質問項目を増やす結果となったり、また最後まで解消されず曖昧なまま議論が続けられたりしたものと思われる。

この点については、専門家の数をできるだけ絞ることや、市民パネルの求めに応じて、専門家の情報提供の範囲でつねに質問に答えられるような説明者を用意することにより、実質的に議論できる時間を増やすというのが、比較的すぐにはできそうな対策である。より長期的には、参加型TAに対する制度的、財政的裏づけを充実させ、会議の日数をもう少し増やす方向で充実をはかることが必要である。

5. 考 察

実用段階に入った参加型TAにとっては、政策決定との接続、運営主体や財源の問題をクリアすることが欠かせないが、北海道のGMコンセンサス会議の経験を踏まえて、これらの課題についてどのような展望が描けるであろうか。

まず、政策決定との接続については、現状の政策形成システムをある程度前提とするなら、今回、GMコンセンサス会議で取られたようなやり方は一つの現実的な設計だと言えるだろう。すなわち、行政機関の設置する審議会を媒介としてゆるやかに政策決定過程と結びつける方法である。市民パネルは、一般的な意味での代表とは言いがたく、現状においては、政策決定に対して制度的に「強い関与」を求めていくことは困難だと思われる。

コンセンサス会議の意味が、本当に「問題の可視化」や「メタ・コンセンサス」の形成にあるのだとすれば、大事なものは、得られた結論そのものというよりは、そこに至るプロセスも含めた議論の内容全体である。とすれば、そうした議論の中身が、実質的に政策決定過程に影響力を及ぼしうる体制をつくっていくことにこそ力点が置かれるべきだろう。ここで念頭に置いているのは、参加型TAの場において話し合われた内容やその意味について、マスメディアや独自の媒体を通じて、会議に参加しなかった人たちにも理解できるよう積極的に発信していくことにより、政策決定者や審議会の出席者にとって、参加型TAの場で話し合われたことが無視できない状況をつくり出していくことである。

審議会システムを媒介としたゆるやかな関与を確保しながら、より広い社会的議論を通じて、参加型TAの結論の影響力を高めていくためには、コンセンサス会議などの位置づけについて発想の転換が必要である。

コンセンサス会議が、かりに政策決定に結びつかないとしても有している意義は、「問題の可視化」であり、政策決定の選択肢の豊富化であり、また専門知識や直接の利害関係を持たない一般市民への意見表明の機会の提供などである。そこで、この点をさらに進めて、コンセンサス会議を意思形成の手段としてのみならず、広く科学技術にからむ主題について意見や論点を表明する「表現行為」の手段として捉えることを提案したい⁸⁾。ここで想定しているのは、そうした表現行為が、他のメディアや社会運動などを通じて、間接的に政策決定に影響力を及ぼすような図式である。繰り返しになるが、これは、審議会などを媒介とした政策決定への「ゆるやかな関与」のチャンネルは確保した上で

の話である。

参加型TAに、たんに個別の政策決定への材料を提供するという意味づけだけでなく、市民が科学技術について様々な表現をする機会を保障するという意味づけを認めるなら、担い手や財源についても、新たな展望が開けてくる。問題の可視化や、社会に対する問題提起、政策決定のオプションの提案(の支援)ということであれば、NGOやNPOはもちろん、報道機関や大学が担っても何ら不自然ではない。運営の透明性・公平性が必須条件とはなるが、それが担保されるなら、財源は公的助成によって賄うことが検討されてもよいのではないか。というのも、科学技術をめぐる問題について表現行為を行うことが、趣味や好みの問題ではなく全ての人に保障されるべき権利であると考えられるなら、そうした行為を支援する参加型TAのイベントの企画運営という事業には、相当の公共性があると考えられるからである。参加型TAの制度化の議論は、これまで具体的な政策決定との結びつき方に集中しがちであったが、ここで主張したいのは、そうした方向でのみ制度化を考えるのは狭いということである。コンセンサス会議を始めとする参加型TAが、狭義の政策決定の手段にとどまらず、いわばメディアとして社会的な影響力を持ちうるよう、人材や財源の手当てをしていく方向でも、制度化の構想は可能ではないか。

実際、今回のGMコンセンサス会議も、多様な主体の協働で開催されている。例えば、実行委員会には、北海道新聞社からも論説委員が委員として加わっていた。また、北海道大学からは、筆者の所属するCoSTEPのほかに、参加型手法の実践的研究を通じて専門家と非専門家の双方向コミュニケーションの可能性を探究する「遺伝子組換え作物対話フォーラムプロジェクト」(代表:松井博和・同大大学院農学研究院教授)が協力機関として運営に参加していた。今回こうした協働によって一個の参加型TAイベントが行われた実績を考えれば、大学、マスメディア、NPO/NGO、行政機関などが連携しながら、研究開発のための助成金なども活用して、科学技術をめぐる市民の表現行為の支援、メディアとしての参加型TAを行っていくという発想には、それなりの現実性があるのではないか。

なお、最後になるが、今回のGMコンセンサス会議に直接付随する課題として、会議の結論が具体的にどのように扱われたかについて、今後、適当な時期に検証していくことが欠かせない。今回の会議は、議論の内容を「道施策の立案等の参考として活用する」目的で開かれたものであり、会議の総括は、市民提案を中心とする議論の成果がどのように「活用」されたのかという評価まで行ったところで、初めて完結すると考えられるからである。この検証作業は、第一義的には会議の主催者である道が行うべきことであろうが、「実用段階」に入った参加型TAの到達点と課題を明らかにするという意味では、この分野の研究者が第三者的な立場から検証を行うことにも大きな意義があると考えられる⁹⁾。

注

- 1) コンセンサス会議のしくみや日本への紹介・試行の過程、その意義・課題などについては、小林(2002, 2004)や総合研究開発機構・木場編著(2003, 94-134)に詳しい。日本でのコンセンサス会議の展開については、他に、大塚(2003)や農林水産先端技術産業振興センター(2004)、若松(2005)など、実践に関わった研究者・実践者らの報告がある。また、コンセンサス会議の問題点について論じたものとして、松本(2002, 232-246)を参照。なお、日本では、コンセンサス会議を始めとする参加型TAは制度化されていないが、環境影響評価(環境アセスメント)は環境保全の分野での参加型評価のしくみの一つであると考えられ、日本でも1997年に法制化されている。環境分野での市民参加の手法や制度については、さしあたり原科編著(2005)を参照。
- 2) ここで「場」とは、「[コンセンサス会議などの]手法がある特定の社会的文脈の中で、ある課題について用いられ」(若松 2004, 200)の場面、といった意味である。若松(2004)は、参加型手法の試行、社会実験やそれらをめぐる議論の経験から、コンセンサス会議などの「手法」そのものと、

その手法が現実にも用いられる「場」とを混同することなく、両者を峻別して議論することの大切さを強調している。

- 3) この時期には、原子力技術の分野でも、「従来にない社会的意思決定の形を模索」し、「信頼関係に基づくコミュニケーションにより、原子力技術に関する専門情報や考え方、判断基準や価値観を共有することが可能となる『場』の創出」（八木・高橋・北村 2004, 130）を目的とした、「回復型『対話フォーラム』」の実践が、社会心理学や原子力技術の共同研究として始まっている（八木・高橋・北村 2004）。
- 4) GMコンセンサス会議に関する詳しい資料は、主催者である道の食品政策課のウェブサイト (<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ns/shs/shokuan/gm-consensus>) や、実行委員会事務局のウェブサイト (<http://gm-c.jp/>) に置かれている。
- 5) 道食品政策課の話では、本稿執筆中の2007年2月現在、試験栽培・一般栽培ともにまだ申請はないという。
- 6) 杉山滋郎は、コンセンサス会議が持つこうした機能に注目し、それを（大学）教育に生かす方法として、「〔実際の〕コンセンサス会議における専門家と一般市民を、それぞれ大学院の学生と（たとえば）学部1年生に置き換え、大学で行っている研究の中から社会的インパクトの大きいものをテーマに選んで、模擬コンセンサス会議を行う」（杉山 2002, 145）という方法を提唱し、実践している。杉山らによる「模擬コンセンサス会議」の実践の詳細は、杉山(2003)、杉山・蔵田・東海林(2005)を参照。
- 7) 道民委員の会議終了後の所感や会議運営に対する意見などは、実行委員会においてアンケートなどを実施しているので、今後その分析を待って、客観的な評価を行う必要がある。
- 8) 参加型TAの実践を「表現行為」として捉えるという提案にあたっては、とくに後藤(2006)の議論に示唆を受けた。後藤は、参加型手法を、「アイデア抽出型か判断型か」、「諮問型か世論表出型か」という二つの軸を用いて4タイプに分類する。そのうえで、論争的なテーマに対する明かな答えを求める「判断型」を目指す場合、その結論が公式の政治システムにおける議論とじかに衝突するリスクがあることから、行政や議会に提言することを主目的とする「諮問型」よりも、一般社会やマスメディアに向けての意見表明を第一に目指す「世論表出型」と組み合わせた方が、実現可能性が高いと指摘している。ただ、本稿では、地方自治体でのケースに基づいて議論したこともあり、「諮問型」として審議会システムへのゆるやかな接続を確保したうえで、同時に「世論表出型」の性格を強化して、会議で下される「判断」の社会的影響力を高める可能性を探っている。
- 9) 本稿は、GMコンセンサス会議における実行委員・ファシリテーターとしての体験に多くを負っている。会議関係者の皆さま、とくに議論に参加された道民委員と専門家の皆さまにお礼申し上げます。本稿で示した一切の見解は筆者個人のものであり、所属機関やコンセンサス会議実行委員会を代表するものではない。なお、ファシリテーターとして行った会議進行や議論・作業の支援に関する総括は、本稿では十分に展開できなかった。これは、コンセンサス会議実行委員会において作成する報告書など、別の機会に改めて行いたいと思う。

●文献：

後藤潤平 2006：「我が国における参加型手法の展開」『科学技術社会論学会 第5回年次研究大会予稿集』、75-6

原科幸彦編著 2005：『市民参加と合意形成：都市と環境の計画づくり』学芸出版社

「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 2004：『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」
小林傳司 2002: 「社会的意思決定への市民参加: コンセンサス会議」小林傳司編『公共のための科学技術』玉川大学出版部, 158-83
- 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
- 松本三和夫 2002: 『知の失敗と社会: 科学技術はなぜ社会にとって問題か』岩波書店
- 文部科学省 2004: 『平成16年版 科学技術白書: これからの科学技術と社会』
- 農林水産先端技術産業振興センター 2004: 「特集: 『遺伝子組み換え農作物を考える市民 (コンセンサス) 会議』」『Techno Innovation』53, 3-65
- 大塚善樹 2003: 「『食と農の分離』における『専門家と素人の分離』」『環境社会学研究』9, 37-53
- 市民が創る循環型社会フォーラム実行委員会 2005: 「『市民による循環型社会づくり』参加型会議を用いた社会実験の報告」(http://yagi.genv.sophia.ac.jp/jstsj/library/forumreport_bt.pdf)
- 市民参加研究会 2005a: 『科学技術への市民参加型手法の開発と社会実験: イベント「市民が考える脳死・臓器移植」を中心に (笹川平和財団助成「科学技術への市民参加型手法の開発研究プロジェクト」報告書)』(http://www.i.dendai.ac.jp/~wakamats/braindeath_doc/Report_A/index.html)
- 市民参加研究会 2005b: 「『脳死・臓器移植』を考えた市民パネルの活動記録: 専門家との対話から市民の提案へ (笹川平和財団助成「科学技術への市民参加型手法の開発研究プロジェクト」社会実験イベント「市民が考える脳死臓器移植」資料集)』(http://www.i.dendai.ac.jp/~wakamats/braindeath_doc/Report_B/index.html)
- 総合研究開発機構・木場隆夫編著 2003: 『知識社会のゆくえ: プチ専門家症候群を超えて』日本経済評論社
- 杉山滋郎 2002: 「科学コミュニケーション」『科学技術社会論研究』1, 141-8
- 杉山滋郎 2003: 「『模擬コンセンサス会議』報告書」
- 杉山滋郎・蔵田伸雄・東海林邦彦 2005: 『模擬コンセンサス会議 (2003～2004年度プロジェクト研究実施報告書)』
- 若松征男 2004: 「参加型システム導入に向けた一歩を踏み出すために」『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『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, 191-204
- 若松征男 2005: 「コンセンサス会議とその日本での試み」『PI Forum』1 (2), 23-7. (http://www.pi-forum.org/act/journal/piforum-1-2-7_web.pdf)
- 八木絵香・高橋信・北村正晴 2004: 「リスクコミュニケーションにおける原子力技術専門家の役割」『科学技術社会論研究』3, 129-40
- 柳下正治ほか 2004: 「市民参加による循環型社会の創生をめざしたステークホルダー会議の評価」『社会技術研究論文集』2, 49-58 (<http://shakai-gijutsu.org/ronbun2/49.pdf>)