



Title	遺伝子組換え作物コンセンサス会議への所感と提言
Author(s)	杉山, 滋郎; SUGIYAMA, Shigeo
Citation	科学技術コミュニケーション, 1, 105-111
Issue Date	2007-03
DOI	https://doi.org/10.14943/17543
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/18949
Type	departmental bulletin paper
File Information	JJSC-105-111.pdf



報告

遺伝子組換え作物コンセンサス会議への所感と提言

杉山 滋郎

Comments on the Consensus Conference in Hokkaido

SUGIYAMA Shigeo

Keywords: consensus conference, GMO, Hokkaido

1. はじめに

2006年の11月から2007年2月にかけて、北海道・札幌で「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、「遺伝子組換え作物コンセンサス会議」ないし「今回のコンセンサス会議」と略記)が開催された¹⁾。筆者は、5日間にわたって行なわれた4回の会合すべてに同席し、専門家パネルと市民パネルの対話や、市民パネルどうしの議論の様子を間近で見ることができた。本稿では、その体験を通して今回のコンセンサス会議に感じたことを報告する。

遺伝子組換え作物コンセンサス会議を主催したのは北海道であるが、実際の企画・運営は、道から独立した「コンセンサス会議実行委員会」が担当した。筆者はじつは、その実行委員会の委員長という立場にあった。しかし本稿は、実行委員会としての、あるいは実行委員会委員長としての所見ないし評価を述べるものではない。以下の叙述の中には実行委員会委員であるがゆえに知り得た情報も一部に含んでいるが、基本的に一傍聴者としての所見・感想である²⁾。

2. 所 感

今回のコンセンサス会議を傍聴して最も強く感じるのは、「[文書の作成]に多くの時間がとられ、そのぶん、「議論」が少なかったなあ」ということである。ここでいう「文書」とは、第3回目の会合でまとめあげた「鍵となる質問」と、第4回目の会合でまとめあげた「市民提言」(コンセンサス文書)の二つである。

「文書の作成に多くの時間がとられ…」という所感が生じた基盤には、コンセンサス会議なるものについての筆者が抱いていた像(イメージ)＝「コンセンサス会議像」がある。それは、わが国でこれまでに行なわれたコンセンサス会議についての「報告書」などを読んで自ら作り上げていた像、あるいは自らが実験的に行なった「模擬コンセンサス会議」(杉山滋郎 2003; 杉山滋郎 2005)を通して作り上げていた像である。その意味で、上記の所感はしょせん個人的な所感でしかない。

とはいえ、この印象は筆者に特有のものでないことも確かである。というのも、「鍵となる質問」をまとめあげたあとに開催された第4回実行委員会の場で、「道民委員にもっと議論してもらった方がいい」という趣旨の意見が多くの委員から出た、という事実があるからである³⁾。また、第4回会合の傍聴者のなかからも、「ちょっと、文書の作成にこだわりすぎでは」という趣旨のコメントを、直接・間接に戴いたという事実もある。

2007年2月21日受付 2007年2月22日受理
北海道大学大学院理学院 科学コミュニケーション講座 教授
連絡先: sugiyama@costep.hucc.hokudai.ac.jp

「文書の作成」に多くの時間がとられ、そのぶん、「議論」が少なかったなあ」という筆者の所感に、もしそれなりの根拠があるとするなら、検討すべきは、どうしてそうなったのかである。この点についての筆者の推測は、今回のコンセンサス会議の「位置づけ」が大きく関係しているのではないかと、いうものである。

3. 二兎を追うコンセンサス会議

一般に、コンセンサス会議の進行においては、二つの作業が行なわれる。

一つは、議論を深めていく作業である。市民パネルと専門家の間で、あるいは市民パネルどうしの間で議論をし、意見の違いがどこにあるのか、その意見の違いは何に由来するのか、意見の対立が解けないとしたら、いかに共存していけばいいか、などについて理解を深めよう、という作業である。「問題の可視化」(科学技術への市民参加を考える会 2002, 17-8)も、こうした作業の結果として生まれる。

もう一つは、議論の結果として得られる「コンセンサス」を、提言のような形の文書にまとめる作業である。その文書は、「科学技術に関する政策形成過程に一定の影響を与え得ること」(科学技術への市民参加を考える会 2002, 14)を期待して作成される。

これら二つの作業は、対立しあうものではない。文書にまとめながら議論することは、議論を深める(理解を深める)うえでたいへん効果的である。文章の構成はもちろん、表現の一字一句について検討を繰り返すことで、考えが明晰になってくる。コンセンサス文書の作成を旨として議論することで、議論が発散することや、堂々巡りに陥るのを防ぐこともできる。そもそも、目標なしの議論には、インセンティブも働かないであろう。

とはいえ現実のコンセンサス会議は、与えられた時間の中で行なわなければならない。しかも、必ず最後までたどり着かななければならない。必ず、「コンセンサス」を文書の形にまとめなければならない。

この「与えられた時間」という制約が加わったとき、上に述べた二つの作業は、二律背反的な性格を持ち始める。与えられた時間の中で「議論を深める」ことを重視すれば、議論の成果を文書にまとめる作業が疎かになる。逆に文書にまとめる作業に時間を割くと、議論を深める作業が相対的に軽視されることになる。議論も、出てきた意見をいかに表現するか、異なる意見を文書上にどう並立させるか、といった方向に進みがちである⁴⁾。

コンセンサス会議における二つの作業をこのように整理するなら、先に述べた筆者の所感は次のように言い換えることができる。今回のコンセンサス会議では、「時間の制約」により二律背反的な性格をもつに至った二つの作業の間で、「文書の作成」という作業のほうに大きくバランスが傾いた、と。

もっとも、コンセンサスを文書にまとめるにあたって「時間の制約」が大きく立ちはだかることは、つとに指摘されてきたことである(たとえば、小林傳司 2004)。したがって、今回のコンセンサス会議でバランスが「文書の作成」に大きく傾いたとするなら、今回の会議に固有の事情(原因)を探さなければならない。

4. はじめての「実用段階」に入ったコンセンサス会議

今回のコンセンサス会議の大きな特徴は、会議の成果(コンセンサス、市民提言)を政策に活かすことが強く意識されていた、ということである。

道による「北海道におけるコンセンサス会議開催の趣旨」(北海道 2006)を読んでもれば、そのことがよくわかる。その文書には、遺伝子組換え作物を将来的に北海道においてどのように位置づけていくのかについて「議論をより一層深める」ことをめざすだけでなく、政策に活かせるようなコン

センサス(具体的提言)を求めるという意向が明確に打ち出されている。

GM条例⁵⁾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。…コンセンサス会議での議論や道民が取りまとめる提案を通じて、道の施策立案等の参考とする…⁶⁾。

GM条例の見直しが予定されていることを考えると、主催者である道が、道民の声が具体的な文書としてまとまることを望むのは十分に理解できることである⁷⁾。十数人の道民委員が、「議論しあって理解を深めました」というだけでは、「政策決定過程に影響力」をもたせることはできない。それに対し、公募に応じて集まった、様々な立場・年齢・地域の人たちが、40時間をこえる時間をかけて議論したうえでまとめた「文書」の力は大きい⁸⁾。

わが国でこれまで行なわれてきたコンセンサス会議は、基本的に、コンセンサス会議という手法に関心をもつ研究者たちが、日本における実用可能性を探るために行なった実験的なもの、という色彩が強い。そのため、得られた「コンセンサス」についても、記者会見などで発表されることはあっても、政策決定過程に反映されるルートは確保されていなかった。そしてこの点が、これまでのコンセンサス会議に参加した人たち(市民パネル)の不満の種でもあった。

それに対し今回のコンセンサス会議では、議論を経てまとまった「コンセンサス」(提言)は、北海道知事の附属機関である「北海道 食の安全・安心委員会」に報告され、同委員会での議論を通して道の政策に反映される、というルートが作られていた⁹⁾。その意味で、従来のコンセンサス会議が「実験的な」性格のものであったのに対し、今回のコンセンサス会議は、政策決定過程に影響力をもちうるという意味で「実用段階」に入った初めてのコンセンサス会議だった。

しかし、このことが、上記の二律背反的な作業のバランスを、大きく「文書の作成」に傾かせることになったと考えられる。実用的なものとして位置づけられたコンセンサス会議では、当然のことながら、「しっかりした文書」を作りあげることが求められる。このプレッシャーないし場の雰囲気は、「文書の作成」を重視する方向へと会議の運営を傾かせていく力として作用したのではなからうか。もちろん、その「力」は、目に見える形で、あるいは肌に感じられる形で作用するものではなかった。

会議の「位置づけ」に起因するこうした「力」は、道民委員にも作用していたと思われる。たとえば、第4回目会合の1日目に、こんなことがあった。「鍵となる質問」への回答をきいたあと、夕食ををさんで午後7時から、道民委員15人が一堂に揃って議論を開始した¹⁰⁾。ファシリテーターが「鍵となる質問への回答を聞き、専門家と膝をつき合わせての質疑応答もしたので、ここでいったん、市民提言の構成案¹¹⁾を離れて、自由に意見交換しませんか」と水を向けた。第4回実行委員会で「道民委員にもっと議論してもらったほうがいい」という意見が出ていたこともあり、ファシリテーターおよびファシリテーター補佐の間では、これから2時間ほどの間、提言の作成を離れて自由に議論する場しようと考えていたのである。

ところが道民委員はこの誘いに乗らなかった。予め各自が分担してまとめてきた構成案に沿って議論することを望んだ。「せっかく構成案ができているのだから、この案に沿って順に検討していく方が議論しやすい」というのだった。

ファシリテーターがもっと明確に意図を語ればよかったのかもしれない。しかしそれにも増して、道民委員自身が、「提言の文書をまとめる」べく「張り切っていた」という面が強かったように思える。市民パネル(道民委員)の側には、「提言をまとめ、道政に間接的にであれ影響力を行使したい」という思いがあったのだろう。

5. 理解は深められていた

もちろん、今回のコンセンサス会議において、議論を通して理解を深めるという面がなかったわけではない。

たとえば、第4回目会合の2日目に、3つの小グループに分かれて議論していたときのことである。こんなやりとりがあった¹²⁾。

A: 遺伝子組換え作物を栽培すると環境破壊が進むと言って反対するけど、何のことを言っているんだろう。農業をやっているものは環境の大切さを十分に知っているし、環境破壊なんかしたら自分の首を絞めるんだから、そんなことするはずないだけだな。

(しばし沈黙)

B: 遺伝子組換え作物を栽培すると、アメリカみたいに大規模に畑を切り開いて、身近にある里山が壊され、そこに住んでいた動物もいなくなって…、みたいなことをイメージしてるんじゃないですかね。

A: 別に、アメリカみたいに何百ヘクタールも農地を切り開いて、なんてことをやるつもりは無いだけだな。

A, Bともに農業者の発言である。この間、残り3人の人たち(非農業者)は特に発言していないが、考え込んでいた。コンセンサス会議第1回目の会合では、専門家から遺伝子組換え作物を大規模に栽培するアメリカの実情が紹介され、社会経済的要因も加わって遺伝子組換え作物が農村を(そして市場を)席卷していく様子が紹介されていた。また、遺伝子組換え作物が、交雑を通して自然環境中に広まっていくことが危惧されると指摘する専門家もいた。こうした指摘が渾然一体となって、遺伝子組換え作物がもたらす「環境破壊」とらえられているようだ。AやBの発言は、遺伝子組換え作物の是非に関連して語られる「環境破壊」が、いまだ十分に分節化させて語られていないことを突くものであった。考え込む人たちは、漠然と「環境破壊」といつていたものの内実を明確にしようと、自らの中で反芻していたのだと思われる。

また、こんなやりとりもあった。同じく第4回目会合の2日目で、こんどは15人全員が集まって議論しているときのことである。「倫理」をめぐって、概ねこんな趣旨のやりとりがあった。時間にして5分ほども続いただろうか。

「新しい科学技術を扱う研究者たちには、ちゃんと倫理についても考えてもらう必要がある。だから、倫理の問題についても提言の中に盛り込みたい。」

「倫理は大事だと思うけど、それは別に遺伝子組換えに限った話ではないから、遺伝子組換え作物の栽培をテーマにした今回の提言に盛り込むのはおかしい。」

これを聴いていた実行委員のなかに、「倫理という言葉を使っているけど、要するに研究者に対する不信感なんだろう」という趣旨の感想を漏らす人がいた。このとき筆者は、この解釈が妥当であるかどうかも含めて、「倫理」という言葉で語られているものの内実を明るみに出していくことが、遺伝子組換え作物をめぐる意見対立を解きほぐし、相互理解を深めていく上で重要だと感じた。

この場での議論は「倫理」という言葉を提言の中に盛り込むか否かという「文書作成上の問題」に力点が置かれてしまったが、議論を深める契機は、ここに間違いなく存在した。本節の最初に挙げた「環

境破壊」をめぐるやりとりも、小グループ内でのやりとりで終わったがためにコンセンサス会議全体の表舞台にまで浮上しなかったが、市民パネル全員でじっくり話し合うに値する論点だったと思う。

このように、コンセンサス会議は議論を深める場として有効だ、という印象を筆者は改めて持った。ただ、「議論を深める場」としての機能を十分に発揮させるには、これを阻害する傾向をもつ「文書の作成」作業を、何らかの形で抑制する必要があると感じる。

6. 提言

筆者のこれまでの議論をまとめると、こうである。今回のコンセンサス会議は、わが国ではじめて「実用段階」のものとして実施されたコンセンサス会議である。そのため、政策決定過程に活かせるような、しっかりした形の「市民提言」が期待された。そのことが、コンセンサス会議の企画・運営者および参加者をして、提言を「しっかりした文書にまとめる」という作業に駆り立て、結果的に「議論を深める」という側面が弱くなった。

もしこの推測が正しいとするなら、今後も同じようなことが繰り返される可能性が高い。なぜなら、今回のコンセンサス会議の「成功」をうけて、「実用段階のコンセンサス会議」が次々と実施される可能性が高いからである。その結果、「文書作成」作業に振り回されるコンセンサス会議が続出しかねない。

もちろん、それでいいのだ、「しっかりした文書をまとめる」ことが何より肝要だ、という立場がありうるだろう。しかし、「議論を深める」という側面も(もう少し)重視すべきだと考えるなら、コンセンサス会議の運営に関して今のうちに何らかの工夫を考えておく必要があるようだ。

一つの方策は、従前から言われているように、これまで日本の事例では1泊2日程度で実施することが多かった「鍵となる質問への回答／コンセンサスの作成」という一連の作業を、2泊3日～3泊4日に延長するなどして、議論のための時間を確保することである¹³⁾。

別の方策として筆者が考えるのは、コンセンサスにおける「しっかりした文書の作成」作業を市民パネルのものではなくしてしまう、という方策である。市民パネルは、コンセンサスの形成を旨としてとことん議論に打ち込む。ひたすら議論にうちこみ、文書の作成にはタッチしない。もちろん、第3節で述べたように、文章を作成することは議論を深めるのにプラスに作用する。だから、議論しながらその要点などを、たとえば箇条書きにして書き出していく、といった作業は行なうべきだろう。ここで筆者が、市民パネルの作業からはずしてしまえば、と提言する「文書の作成」は、「提言としてのしっかりした文書の作成」のことである¹⁴⁾。

従来は、市民パネルは「提言をまとめることを目指して議論」を行ない、提言も自ら作成した。それに対し筆者の提言は、「ひたすら議論をしていって、行きついたところを提言とする」、そしてその「行きついたところ」は、議論した当事者とは別の人が、議論の進展と並行してまとめてくれている、というものである¹⁵⁾。文書作成は、市民パネルの議論を傍で聴いている「文書作成者」に委ねてしまうのである。

文書作成者には、議論の対象となっている問題について相応の知識があり、かつ文章作成にも長けた人があたる。たとえば、ジャーナリストや、その問題領域の研究者などである。

文書作成者は複数人、配置すべきであろう。言い回し、用語の選択、文章の構成などあらゆる部分で、人によるニュアンスの違いが入り込むだろうからである。そうしてできた複数の文書、それら全体を、文書まとめ役の名前とともにセットで「コンセンサス」とする。あるいは、ニュアンスの違う複数の「コンセンサス文書」の中からどれかを市民パネルが自らのものとして選ぶ、という形もありうるかもしれない。

とにかく、文書の作成を市民パネルの作業でなくする。そして市民パネルは議論に没頭する。ファ

シリテーターも、終了時刻を気にしながら、市民パネルに「文書をまとめてもらう」ことに神経をすり減らすのではなく、ひたすら議論を深めてもらうことに専念する。このときのファシリテーターは、市民パネルどうしの中で議論を深めあえるよう、うまく発言を引き出す「インタビュアー」である。と同時に、「文書作成者」のために市民パネルからうまく発言を引き出すインタビュアーでもある。

注

- 1) 詳細は、遺伝子組換え作物コンセンサス会議事務局のウェブサイトをご覧ください。
<http://gm-c.jp/>
- 2) 実行委員会での議論については、いずれ議事録として公開される予定である。また今回のコンセンサス会議についての実行委員会としての報告・評価も、別途、行なわれる予定である。
- 3) 今回のコンセンサス会議では、市民パネルに選ばれた人たちは、北海道知事から移植を受けるという形をとった。そこで市民パネルの人たちに対して「道民委員」という呼称が使用された。
- 4) コンセンサス会議の意義を、議論を深めるという点と、コンセンサスの作成を通して政策形成過程に影響を与えるという点の、どちらに強く求めるかについては、コンセンサス会議の研究者の間でも意見が分かれるように思う。本稿ではこの点には立ち入らず、コンセンサス会議を実施していく上での「作業」のレベルに留まって述べるだけにする。
- 5) 北海道では「北海道遺伝子組換え作物の栽培等による交雑などの防止に関する条例」(通称GM条例)が2006年1月より施行された。屋外での遺伝子組換え作物栽培を、開放系一般栽培と開放系試験栽培とに区分し、前者については知事の許可制、後者については届け出制とする、知事に申請ないし届け出をする前に地域説明会を開催しなければならないなどのルール、道の立ち入り検査や罰則などが定められている。
- 6) 今回のコンセンサス会議については、「全国で初めての、自治体が主催したコンセンサス会議」という表現がしばしば用いられた。「自治体が主催した」という表現の中には、当然ながら、「自治体の行政に役立つものとして」=政策立案などに活かすものとして実施する、という意味が籠められていたとみるべきだろう。
- 7) 道はコンセンサス会議について、「声のアセスメント」という言い方もしている(北海道 2006)。
- 8) なお、今回のコンセンサス会議の主催者である北海道には、「りっぱな文書」を欲する、もう一つの理由があった。北海道は今回のコンセンサス会議を通じて、コンセンサス会議という手法が遺伝子組換え作物の栽培以外の諸問題についても、市民参加の手法として活用できるかどうかを確認したいと願っていた(北海道 2006)。コンセンサス会議が活用できることを示すためには、「りっぱな文書」いう成果が望まれることになる。
- 9) どの程度、どのように反映されるかという問題はあるが、それはここでの議論とは別である。
- 10) この時間帯の議論は、会場の都合と市民パネルに議論のしやすい場を提供するために、メディア関係者以外の傍聴者はなしで行なわれた。ただしこの間の議論の概要は、近日中に公開されることになっている。
- 11) 第3回目の会合で、ファシリテーターから道民委員に対し、「宿題」が出された。「第4回目の会合では2日間という限られた時間の中でコンセンサス文書をまとめなければいけないので、正月休みなどを利用して、コンセンサス文書の構成や、場合によっては盛り込む文書について考えておいてほしい。そして各自の案を、1月半ばまでに事務局まで提出してほしい。」これが、ここでいう構成案である。
- 12) 発言そのものではなく、その概要を記憶に基づいて再現したものである。
- 13) これとはいささか性格を異にするが、「鍵となる質問」への回答を受け取ってから、熟考するた

めの期間を1週間ほどおき、その後コンセンサスをまとめるための会合を開く、という工夫もありうるだろう。

- 14) 議論のポイントを書き出していく作業は、「メモをとる」という、多くの人が自然と行っている行為とあまり違わない。他方、「しっかりした文書」にまとめるという作業は、これとはかなり異質の作業である。「しっかりした文書」の作成も市民パネルに委ねるのが理想ではあろう。しかし現実には、むしろ(市民パネルへの応募, 議論への参加, などにおいて)「障害」として作用することが多いように思う。
- 15) 今回のコンセンサス会議でも、似たような試みが入り入れられていた。第4回目会合の2日目で、二人のファシリテーター補佐が道民委員の議論を聞きながら文案を作成し、それを道民委員に検討してもらう、というやり方である。ただこれは、ファシリテーター補佐が道民委員による文章作成を代行しているだけであり、道民委員が提言の文書を作成するという基本的な構図を変えているわけではない。そのため道民委員の議論はどうしても、文章の推敲という面に流れがちであった。

●文献：

北海道 2006：「北海道におけるコンセンサス会議開催の趣旨」<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ns/shs/shokuan/gm-consensus.htm>

科学技術への市民参加を考える会 2002：『コンセンサス会議実践マニュアル』

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

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）』