



Title	国際的政策決定プロセスへの市民コンサルテーションの枠組みづくりについて：「世界市民会議World Wide Views～生物多様性を考える」の実施
Author(s)	池辺, 靖; 黒川, 紘美; 寺村, たから 他
Citation	科学技術コミュニケーション, 13, 98-110
Issue Date	2013-06
DOI	https://doi.org/10.14943/61996
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/52857
Rights(URL)	https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.1/jp/
Type	journal article
File Information	JJSC13_008.pdf



報告

国際的政策決定プロセスへの市民コンサルテーションの 枠組みづくりについて

～「世界市民会議World Wide Views～生物多様性を考える」の実施～

池辺 靖¹, 黒川 絃美¹, 寺村 たから¹, 佐尾 賢太郎¹

Study on a Framework of Citizen Consultation for International Policy Making
- World Wide Views on Biodiversity -

IKEBE Yasushi¹, KUROKAWA Hiromi¹, TERAMURA Takara¹, SAO Kentaro¹

Keywords: citizen participation, participatory citizen technology assessment, biodiversity

1. はじめに

限られた代表者と専門家によって決定されたコミュニティの方向性は、必ずしもコミュニティに属する多くの人々にとって望ましいものになるとは限らない。より市民に対して受け入れられる実効的な政策立案のためには、科学コミュニケーションの社会実装、すなわち、行政や科学者その他専門家、そして市民の間で、あるべき未来について考え、未来の形を選択していく活動を、社会システムとして政策決定過程に組み込むことがひとつの方法である。実際これまでに、地域行政から国家レベルの様々な政策に対して、市民から直接助言を求める取り組みは広く試みられてきたが、特に東日本大震災および東京電力福島第一原子力発電所事故の発生により、このような社会の仕組み作りへの市民の直接参加の必要性・重要性に対してさらに強い関心が寄せられるとともに、その緊急性も高まっている。実際、2011年8月に策定された第4期科学技術基本計画の中で、政府は「社会とともに作り進める政策の展開」として、「政策の企画立案及び推進への国民参画の促進」を謳った。さらに2012年7～8月には、「エネルギー・環境の選択肢」に関して「国民的議論」が試みられ、その一環として討論型世論調査（Deliberative Poll[®]）が、国家レベルの政策に対して用いられる世界最初の例として実施された。しかしこのような市民参加の社会実装への取り組みは、まだ始まったばかりと言えるだろう。

社会の抱える問題の中でも、生物多様性や地球温暖化など地球規模の課題は、世界中のあらゆる人々に関係し、国家間の利害関係が複雑にからみあい、また科学的不確実性も大きい解決困難なものである。例えばBedsted（2012）が論じているように、政策決定にたずさわる者たちと市民との間の距離が、特に地球規模課題においては、特に顕著に広がっているのではないかと懸念される。世界中から広く市民代表が参加して、国際的な政策決定プロセスへ市民の声をとどける仕組みをつくることで、決定される政策が市民の助言をうけたものとしてより市民に受け入れられやすく、実効性の高い政策づくりに貢献できるのではないか。そのような考えのもとに考案された、地球規模課題に対する市民コンサルテーションの枠組みづくりのひとつにWorld Wide Views（WWViews）という試みがある。WWViewsは、デンマークのテクノロジーアセスメント機関であるデンマー

2013年3月31日受付 2013年5月23日受理

所 属：1. 日本科学未来館

連絡先：y-ikebe@miraikan.jst.go.jp

ク技術委員会 (Danish Board of Technology: 以下DBT) が各国に非公式に呼びかけて立ち上げた仕組みであり, 世界各国, 各地域で市民100人を集めて, 世界共通の形式で会議を行うものである。その最初の取り組みとして地球温暖化をテーマに2009年9月に世界中で市民会議World Wide Views on Global Warming (以下WWViews2009)を一斉に実施し, その結果得られた世界市民の声を, 同年12月の国連気候変動枠組条約の第15回締約国会議 (COP15) にて提示するという方法が提案された。このWWViews2009に, 日本からは大阪大学・上智大学が日本大会を主催して参加した (八木2010)。世界全体では38ヶ国の44ヶ所で, 合計でおよそ4000人の市民が参加して会議が実施され, 結果をまとめた政策レポートがCOP15の場で提示されるという成果が上げられた。一方でWWViewsのフォーマットとして与えられた世界共通の会議手法は, 世界市民の声を得るための仕組みとして適切に機能するものであったのかについては, 後述するように, 様々な課題も見えてきた (八木 2010; 山内 2010; 三上 2010)。

2011年秋に, DBTより第2回大会としてWorld Wide Views on Biodiversity (以下WWViews2012)の開催が呼びかけられた。2012年10月に開催される国連生物多様性条約 (Convention of Biological Diversity: 以下CBD) の第11回締約国会議 (COP11) をターゲットに, 各国市民会議を2012年9月15日に世界同日開催するという計画であった。我々日本科学未来館 (以下, 未来館) は, WWViewsを地球規模課題解決のための科学コミュニケーション活動の社会実装のひとつの形としてとらえ, 現行の手法のもつポテンシャルと課題を明らかにすることを目的として, 日本大会を主催するナショナルパートナーとしてWWViews2012に参加した。表1に日本大会の体制を示す。

WWViews2012日本大会開催にあたり, 前回のWWViews2009実施時から指摘されていた課題を克服するために, 我々はいくつかの対策を施し, その成果の評価を実際の参加者の発言記録やアンケート調査などにより試みた。本報告では, それらのWWViews2012日本大会における我々の取り組みを中心に紹介しながら, WWViewsという手法のもつ可能性と課題を考察する。

表1 WWViews2012日本大会の体制

主催	科学技術振興機構 日本科学未来館
実施協力 ¹⁾	三上直之(科学技術振興機構科学コミュニケーションセンター, 北海道大学) 八木絵香(科学技術振興機構科学コミュニケーションセンター, 大阪大学)
アドバイザー ²⁾	磯崎博司(上智大学大学院地球環境学研究科), 佐藤哲(総合地球環境学研究所)

2. WWViewsの手法と課題

本章では, WWViewsの手法について, その全体の構造と, 各国会議の形式について述べるとともに, WWViews2009とWWViews2012との違いをまとめて示す³⁾。また, WWViews2009日本大会の実施より指摘されたいくつかの課題を整理する。

2.1 WWViewsの手法

WWViewsの基本構造は図1に示すように, 世界各地でナショナルパートナーが共通の会議手法に従って, それぞれ個別に市民会議を開催し, その結果を, DBTを中心としたコーディネーターがとりまとめて政策レポートを作成し, それを世界市民の声として国際政策交渉の場 (国連条約締約国会議; COP) に届けるというものである。また, ナショナルパートナーからそれぞれの地域の会議結果を各国政府にも伝え, 各国代表団を通じることによっても, COPの場に市民の声が反映

されるという考え方となっている。表2には、WWViews2009とWWViews2012, それぞれにおける体制, テーマと結果提出の国際交渉の場, そして最終成果についてまとめて示した。

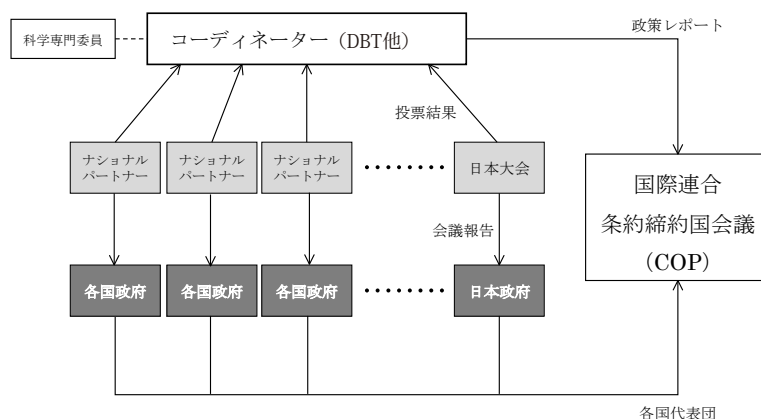


図1 WWViewsのしくみ

表2 WWViews2009とWWviews2012の体制等の比較

	WWViews2009	WWViews2012
コーディネーター	DBT, デンマーク文化協会(DCI)	DBT, Biofaction
ナショナルパートナー	38か国, 44か所の開催	25か国, 34か所の開催
世界全体での参加者数	およそ4000人	およそ3000人
ターゲット	気候変動枠組条約 COP15	生物多様性条約 COP11
テーマ	地球温暖化	生物多様性
政策決定プロセスへの接続	サイドイベントの開催 Klimaforum09での報告	決議書への記載 閣僚級を招待した特別イベントの開催 サイドイベントの開催

WWViewsの各国会議においては、各地域を代表する市民が集い、適切な科学情報をもとにした熟議によって質的にも尊重されるべき意見を形成することをめざしている (Bedsted 2012)。そのような会議を世界中のどの地域でも実現できるように、統一の会議形式が設定されている。その会議形式の概要を時系列でまとめたものを図2に、またWWViews2009とWWViews2012での違いを表3にまとめて示した。

各国会議における参加者の構成は、それぞれの国や地域に暮らす人々の縮図となることが求められる。具体的には、年齢、性別、居住地域、職業、教育レベルの分布を、それぞれの国や地域の人口統計にできるだけ近づけることとなっている。またコミュニティ内に存在する少数民族からの参加を確保することも強く推奨されている。さらに議論するテーマに関する専門家は参加できない。実際の参加者集めにおいて、その構成を国や地域に暮らす人々の縮図にすることは容易ではなく、WWViews2009において実質的には、どの程度忠実に人口統計分布に従うかの判断は、各国の状況に応じてナショナルパートナーにゆだねられていたようである (八木 2010)。特に居住地域については、参加者を全国から集めようとする、リクルート方法や旅費の面でも主催者の負担は大きかった。そこでWWViews2012では居住地域分類は都市部と地方程度でよく、必ずしも全国から集める必要はないとされた。

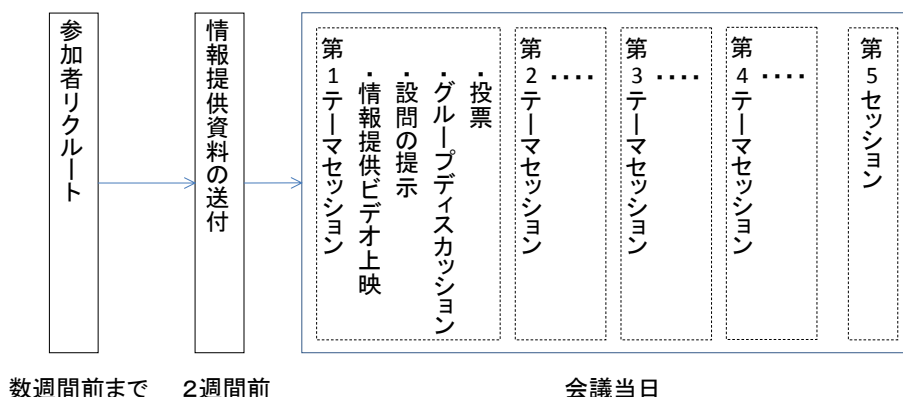


図2 WWViewsの会議形式

表3 WWViews2009とWWViews2012の会議形式の比較

	WWViews2009	WWViews2012
参加者を集める際の条件	性別, 年齢 (18才以上), 職業, 教育レベル, 居住地域 (全国, 全地域から) が, 各国 (各地域) の人口統計と一致する100人. ただしテーマに関する専門家は除く.	WWViews2009から変更されたのは, 年齢 (16才以上), 居住地域 (都市と地方, 程度の分類でよい)
科学専門委員	IPCCのメンバーを中心に6人	コペンハーゲン大学2人+3人
情報提供資料のページ数	40 ページ	20 ページ
設問数	12	13
選択肢を示すタイミング	ディスカッション前の設問提示と同時	ディスカッション後の投票時
第5セッション	統一フォーマットによる提言セッションの開催	ナショナルパートナーごとの自由開催 (形式も自由)

議論の前提として共有すべき情報が1冊の情報提供資料としてまとめられ, 参加者は事前にその全てにあらかじめ目を通してることが求められた. 情報提供資料の原本は英語で書かれたもので, それを各ナショナルパートナーが必要な言語での翻訳版を作成して, 会議当日の2週間前に参加者に送付するというルールとなっている.

会議当日, 集まった参加者100人は, 6~8人ずつグループに分かれて議論する. グループ分けの際, 各グループ内での参加者属性の多様性も確保されるように求められた. 図2に示したように, 議論は4つのテーマセッションと, 第5セッションから構成される. 各テーマセッションでは, 冒頭に情報提供資料と同じ内容を映像化したビデオ (これも英語を各国語に吹き替え) を上映する. その後, 世界共通の設問を, ひとつのセッションあたり3~4問ずつ提示して, グループごとに議論をすすめていく.

グループ議論の進行役として, 各グループに一人ずつ, ファシリテーターを配置することも共通形式である. DBTから与えられたガイドラインによると, ファシリテーターは自分の意見を主張したり, 情報提供資料の内容以上の情報提供をしたりしてはならず, 参加者から見て中立であることに徹することとされた.

グループでの議論の後、各セッションの最後に、設問ごとにいくつかの選択肢の印刷された用紙が参加者全員に配布され、各自が自分の考えに最も近いと思われる選択肢を選んで投票を行う。そして各ナショナルパートナーは、参加者全員の投票結果をセッションごとに集計してDBTに提出し、DBTが全世界の投票結果をとりまとめて最終的な世界市民の声とする。

このような仕組みであることから、4つのテーマセッションから得られる結果は、与えられた設問と選択肢で表現されている範囲に強く既定されることになる。そこで、このテーマセッションの枠組みでは拾いきれない市民の声を、制限のない議論フレームの中から構築することをねらって、WWViews2009においては第5セッションとして「提言セッション」が設けられた。「提言セッション」では、グループごとに合意形成のもと、COP15の交渉代表者への提言文をひとつずつ作成するというものであった。ところが、最終的に世界中から集められた提言内容はあまりにも多様で、政策決定者に対して有効なメッセージとして提示することができなかった（Bedsted私信）として、WWViews2012においては「提言セッション」は廃止された。WWViews2012では、統一フォーマットの設定はなくなったが、第5セッションの開催は各ナショナルパートナーの任意となり、そのテーマも形式も開催者に一任となった。

2.2 WWViews2009の課題

WWViews2009にて明らかとなった課題に対して、改善策を考えるにあたり、我々はそれらの課題を以下の3点に整理して捉えた。

①設問内容と市民の持つ文脈との間の大きな乖離

まず挙げられるのが、与えられた設問により期待された議論内容と、参加者の持つ文脈との間の大きな乖離である。WWViews2009で用いられた12の設問は八木の報告（2010）に示されているが、それらはCOP15での交渉に直接関連する論点に沿ってつくられている。三上（2010）によるファシリテーターに対する事後インタビュー調査から、多くの参加者が設問に込められた文脈を把握しきれず、グループディスカッションにおいて他の参加者と意義ある議論があまり出来なかったことがわかっている。

②不十分な内容の情報提供資料

日常生活から離れたCOPの論点を理解するため、必要な科学的・社会的背景情報を参加者に与える役割を担っているのが情報提供資料だが、その内容は参加者個人の文脈との接続や、議論を深めるための情報源としては不十分であったという評価が、やはりファシリテーターからなされている（三上 2010）。また八木（2010）は、情報提供資料に関する課題として、次の3点を挙げている。すなわち、(a) 膨大な論点のうちどこに焦点を当てて記述するのが適切なかが、ほとんど欧米視点で決められてしまっていた。(b) 知識と関心を持たない人々を対象とした資料としては、内容とA4で40ページという分量が適当とは言えない。(c) 参加者にとって読みやすい資料となるかどうかは翻訳作業の質に大きく依存し、すべての国で十分な質を保証できたか疑問。というものである。(b)に関しては、実際、日本大会における参加者アンケート調査により、資料を全部読んでいたのは半数にとどまっていたことも分かっている（山内 2010）。

③進行役に徹したファシリテーター

さらに課題として指摘されていたのは、ファシリテーターのあり方である。三上（2010）が議論しているように、与えられた設問が、そのままではふつうの市民の文脈と接続できず、情報提供資料も理想的なものでない場合、設問と参加者との間に橋を架けて熟議に導くことができるのは、ファシリテーターのみであろう。実際WWViews2009日本大会において、多くの参加者が、ファシリテーターに対して、グループでの議論を助けるような積極的介入を望んでいた。また、ファシリテーター

自身も、議論を助けるために解説などを必要とする場面を多々認識しながらも、会議ルールに厳密に従い、中立の進行役に徹していたことで、参加者の生活体験と設問との橋渡しをして議論を深めることが出来なかったと述べている(三上 2010)。

3. WWViews2012 日本大会の取り組み

WWViews2009においては、主には2.2で示した課題の存在により、本来目指していたはずの地球規模課題に対して市民感覚を活かした熟議というものが、実現できていなかったと思われる。WWViews2012においても、基本的な会議形体は変わっておらず、WWViews2009のときと同様の課題が存在していることが予想された。そこで我々は、WWViews2012に参加して日本大会を主催するにあたり、ナショナルパートナーとして可能な範囲で対策を施し、テーマに関して本質的に重要な論点が多角的に議論されることを目指した。具体的には、1) 情報提供資料および設問と選択肢づくりへの参加、2) グループディスカッションにおける積極的なファシリテーション方針の設定、3) 日本大会独自の第5セッションの実施、という3つの対策によって課題の克服を狙った。以下でそれぞれの対策について詳述する。

3.1 情報提供資料および設問と選択肢づくりへの参加

情報提供資料の内容、およびテーマセッションにおける設問と選択肢の内容は、主にDBTとBio-factionが執筆し、科学専門委員の監修を受けるという形でつくられた。それらが最終形となる前に、原案がナショナルパートナーに公開された。そして、実際に少数の市民を集めて会議を試行して、改善点などを参加者からヒアリングするフォーカスグループインタビューを行った上で、DBTに対して同原案に関してフィードバックする機会が設けられた。ナショナルパートナーから資料や設問と選択肢のありかたに口を出せるこの唯一の機会に、我々日本大会事務局もフォーカスグループインタビューを実施した。このフォーカスグループインタビューが、できるだけ多様な地域で実施されるようにDBTが声をかけ、最終的に日本以外では、カナダ(カルガリーとモントリオール)、ザンビア、コンゴ、そしてDBT自身が事務局のデンマークで実施された。

我々日本大会事務局は、未来館職員の知人および未来館ボランティアの中から20代から60代の男女5名ずつの合計10名を集め、2012年5月19日(土曜日13:00~16:00)にフォーカスグループインタビューを実施した。参加者には、資料原案を日本語訳したものを前日までに送付し、あらかじめ目を通してきてもらうとともに、当日は10名の参加者を5名ずつ2つのグループに分け、4つのテーマセッションのうち第2から第4セッションの設問についてグループディスカッションを行った。本番と同様に投票を実施した後、情報提供資料および設問と選択肢の内容について、各参加者から意見をヒアリングした。また、アドバイザーである磯崎博司氏と佐藤哲氏からも意見をもらい、フォーカスグループインタビューの結果と併せて、日本のナショナルパートナーからのコメントとした。DBTへ返答した内容は表4にまとめてあるが、主な論旨は以下のようなものである。すなわち、情報提供資料に対しては、「生態系サービス」というキーワードの追加と、関連する内容の修正。および生物多様性の保全方法として、生態系サービスを利用しながら人の手で管理するという考え方の追加を主張した。また、設問の文脈と一般市民の日常生活とに大きな隔たりがあること、選択肢の幅が狭すぎて、投票結果をもってして市民の声とすることは不適切と指摘した。さらに、生物多様性というテーマの本質にまつわる課題には、(i) 生態系サービス、(ii) 食料分配、(iii) 貧困、(iv) 地域経済、といった柱があり、それらを同時に解決する方法を、市民ならではの発想で考えることが本質的に重要ではないかと提言した。

日本以外で、フォーカスグループインタビューを実施したナショナルパートナーからは、どのようなフィードバックが行われたのかを、各ナショナルパートナーのプロジェクトマネージャーとの私信により調査した。その調査結果も表4にまとめて示すが、日本大会事務局が主張したことと同様の指摘が、カナダ、ザンビアのナショナルパートナーからもなされていたことがわかる。

これらのフィードバックに対して、DBTから、やはり私信で次のような回答が寄せられた。

- ①途上国の人々だけでなく、先進国の人々も、生物多様性の恩恵を受けているという主張には同意する。
- ②生物多様性の価値基準について情報提供すべきではない。人々の日々の暮らしに基づく感覚の違いが結果に反映されればよい。
- ③選択肢の幅は、市民の意見分布を計れるようになるべく多くのバリエーションにすることと、COPの場で役に立つようなものにする事とのバランスを考えて決めることが重要である。そのため設問はCOP11のアジェンダに沿ったものとし、選択肢の幅も適正範囲に収める必要がある。

これらのやりとりと科学専門委員の監修を経て、本会議に使用する情報提供資料および設問と選択肢の最終版が作成された。情報提供資料には、我々日本事務局から伝えた要望のうち、生物多様性の恩恵を受けているのは先進国も含めた全ての国の人々であると記述を改めたこと、「生態系サービス」の文言を入れたこと、そして環境保護団体の写真を削除するなどの改善が見られたが、生物多様性の保全に関しては、手つかずの自然地域を増やすこと以外の方法に言及せず、生物多様性の保全を考える上で重要と思われる論点が欠如したままの状態となった。英語で書かれた情報提供資料の最終版は、6月29日に各国ナショナルパートナーに送付され、各国語への翻訳と、本会議9月15日の2週間前にそれぞれの参加者へ配布することが求められた。最終的に英語以外の20の言語に翻訳された資料は全て、DBTのサイト (DBT 2012) からダウンロードできる。また、設問と選択肢については、わずかな文言の変更のみで、基本的には原案通り最終版となり、我々日本を含むナショナルパートナーが示した懸念は、そのまま本会議に持ち込まれることとなった。全部で13ある設問のうち、2つの設問とそれに対する回答の選択肢を表5に示す。

表4 フォーカスグループインタビューの結果をふまえた、情報提供資料および設問と選択肢に対する
日本大会事務局および各国のナショナルパートナーからの主なコメント一覧

ナショナル パートナー	コメント
日本	①「生態系サービス」の概念の重要性 資料原案における「生物多様性の恩恵を主にうけているのは、一次産業従事者の割合の多い途上国の人々である」との記述は完全に誤った理解に基づいている。先進国においても多くの産業が生物多様性の恩恵に依存している。地球上に暮らす全ての人々がその恩恵を受けることで生きている「生態系サービス」の概念を、情報提供資料の中でより明確に正しく記述せよ。 ②生態系サービスの利用と生物多様性保全の両立の考え方 資料原案では手つかずの自然地域に至上の価値を置き、生物多様性を護るにはそこでのあらゆる人間活動を排除しなければならないという考えが示されていた。しかしながら、人の手によって管理することで他の自然環境とも調和しながら生態系サービスを持続的に得られる状態を保つという考えも大事であり、情報提供資料に重要な視点として加えるべきだ。また資料原案には、自然保護団体と漁民の衝突の様子を示した写真が掲載されていたが、読者に偏向した考え方を与えかねず削除すべき。 ③生物多様性の問題をより幅広くとらえられる設問と選択肢の設定 設問と市民の日常生活との乖離が大きい。また、選択肢の幅が狭く、投票結果を市民の声とすることは不適切。そもそも生物多様性にまつわる問題は単純ではなく、その背景には (i) 生態系サービスの持続可能な利用, (ii) 食糧の適切な分配, (iii) 貧困の撲滅, (iv) 地域社会の経済的な自立, という課題が存在している。本質的に重要なのは、これらの課題を同時に解決する方法について、参加者が考えそのアイデアを出すことではないか。
カナダ (カルガリー)	・情報提供資料は科学的な解説が中心で、設問を理解するためには必要と思われる社会的背景や、COP11の文脈に沿った論点について十分な解説がなされていない。 ・設問のうちいくつかは、選択肢のうちどの回答が最も適切か、ほとんど選択の余地がないような誘導的なつくりになっている。 ・選択肢があまりにも限定的で、投票したい選択肢が存在しない場合がしばしば生じた。
カナダ (モントリオール)	・情報提供資料は大事な内容が比較的平易に書かれていて、読み物としては、一般の人々が興味を失わずに、容易に読めるものとはなっている。しかしながら、その記述内容の全体フレームは、生物多様性が他の問題に比べてより重要である、という考え以外を許さない格好になっている。
ザンビア	・設問の中には、フレーズが非常に誘導的で、選択肢の選択に対しても明らかに偏りが生じると思われるものがある。 ・農業がおよぼす生物多様性に対する影響を減らす方法として、持続可能な農法という選択肢を加えるべきだ。
コンゴ	(グループディスカッションと投票の練習をしたのみで改善案は提出せず)
デンマーク	(参加者ヒアリングの結果入手不可)

表5 設問と選択肢(抜粋)

設問	選択肢
2.1. 自然保護区を新たに設置すると、もともとその土地で行われていた経済活動に支障をきたすことがあります。このような場合、何を優先すべきだと思いますか？	a) 新しい自然保護区の設置を優先すべき、b) 新しい自然保護区の設置を優先すべき、ただしそこに非常に重要な経済活動がかかわっていない場合、c) 経済的利益を優先すべき、ただしそが非常に重要な自然地域でない場合、d) 経済的利益を優先すべき、e) わからない
3.1. 漁業資源の乱獲につながる奨励策や補助金は、廃止すべきだと思いますか？	a) はい、できるだけ早く廃止すべきだ。制度廃止により収入を失う人々への援助や補償も必要ない、b) はい、できるだけ早く廃止すべきだ。ただし制度廃止により収入を失う人々への援助や補償は必要、c) はい、廃止すべきだ。ただし全ての関係者がそれに対応するための準備ができるように段階的にゆっくりと、d) いいえ、廃止すべきではない、e) わからない

3.2 グループディスカッションにおける積極的な方針の設定

最終的に作成された情報提供資料の内容は、生物多様性について考えるために必要な基礎情報としては不十分、かつ論点としては偏りのあるものと我々は判断しており、COPの文脈にもとづく設問と参加者の日常生活の文脈とを結びつけ、本質的かつ発展的な議論を行うためには、ファシリテーターの積極的介入が不可欠と考えた。そこで今回ファシリテーターは、情報提供資料の内容以上の情報を参加者に伝えてはいけないという会議ルールを遵守しながら、参加者から出された意見や視点の中から、鍵となる論点を特にピックアップして発展的議論を積極的にうながす方針とした。具体的には、グループディスカッションにおいて参加者から出てきた意見や論点を、付箋やミーティングボードを使うなどして整理して、参加者に見えるようにしながら、ある参加者の発言内容に対して他の参加者の意見も積極的に求め、参加者同士の相互作用のなかから論点の拡がり、議論の深化を目指すこととした。このような「知的加工」(三上 2010)を助けることを目的に、日本大会アドバイザー監修の下、ファシリテーター用の追加情報提供資料の作成も行った。追加情報提供資料は、世界共通の情報提供資料には含まれていない重要論点と関連データをまとめてA4で30ページの資料となった。

ファシリテーターには、未来館の現役科学コミュニケーター7名、未来館以外で活動している科学コミュニケーター5名、そして都市計画などにおける合意形成のためのファシリテーションに経験のあるファシリテーター5名の合計17名を集めた。そしてファシリテーター全体を統括するチーフファシリテーターを、未来館スタッフ1名(筆者のひとりである黒川)が勤めた。日本大会開催2週間前にファシリテーターのための事前研修を行い、上記のファシリテーション方針を共有するとともに、追加情報提供資料の内容の詳細解説を行った。

3.3 日本大会独自の第5セッションの実施

WWViews2012日本大会では、上で述べたファシリテーションの工夫に加えて、今回から任意開催とされていた第5セッションの枠を利用して、独自セッション「私たちの意見」を設けることにした。ここでは、第1～4テーマセッションでは話題に上らなかったが自分では大切だと思うこと、またそれまでの議論を通じて得た自分にとっての新しい気づき、あるいは疑問などを、自由に議論できる時間とし、最後に参加者ひとりひとりに、“私が思う「生物多様性について最も大切なこと」”をメッセージとしてA4一枚にまとめる作業をしてもらうこととした。これによりテーマセッションの投票だけでは表現することの出来ない、参加者の多様な意見を拾い上げ、日本大会の結果とし

て政府に示すことができるようにした。また参加者それぞれが、各自の意見を最後に文章にまとめることを見据えつつ、それまでのテーマセッションのことを振り返りながら自由に議論することで、生物多様性を自分の文脈のなかに構築することをねらいとした。

4. WWViews2012日本大会の結果

前章で説明してきたように、我々はWWViews2009において指摘されたいくつかの課題を克服するために、1) 情報提供資料および設問づくりへの参加、2) ファシリテーション方針の設定、3) 第5セッションの実施、という3つの対策とともにWWViews2012日本大会の開催準備を行ったが、9月15日の会議当日において、それら対策の効果は見られたのか。本章では日本大会における実際の様子を紹介しつつ、ねらい通りの議論を参加者同士で行うことができたのかどうかを、テーマセッションにおける議論の質と、第5セッションで参加者が示したメッセージから評価する。

4.1 会議当日の流れ

日本大会の会場として東京国際交流館（東京都江東区）を利用した。日帰りで無理なく参加できる範囲として、関東地方からリクルートした参加予定者105名のうち、99名が当日会場に足を運んだ。日本大会の1日のスケジュールを表6に示す⁴⁾。開会式では、毛利衛（未来館館長）による主催者挨拶、環境省の奥田直久氏⁵⁾による来賓挨拶、プロジェクトマネージャーの池辺による趣旨説明を行ったが、それにより、この日本大会が世界市民会議のうちのひとつであることと、参加者ひとりひとりが日本代表であることを、明確に認識してもらうことが重要であった。その後、4つのテーマセッションを、途中昼食を挟みながら実施し、第5セッションそして閉会式終了まで、実に8時間15分におよぶ1日がかりの会議は無事終了した。

表6 WWViews2012日本大会における当日のスケジュール

10:00－10:30	開会式
10:30－11:45	第1テーマセッション：生物多様性とは
11:45－13:00	第2テーマセッション：陸の生物多様性
13:00－14:00	昼食
14:00－15:15	第3テーマセッション：海の生物多様性
15:15－16:35	第4テーマセッション：負担と利益の分配
16:35－16:45	休憩
16:45－17:55	第5セッション：私たちの意見
17:55－18:15	閉会式

4.2 テーマセッションでの議論について

世界共通の情報提供資料および設問と選択肢を用い、かつ3章で述べたファシリテーション方針のもとで、実際どのような議論が行われたのだろうか。グループディスカッション時の個々の発言内容の詳細な分析を可能とするために、参加者の同意を得た上で、全グループの音声録音を実施した。

音声記録をもとにグループディスカッションにおける議論内容の分析を一部行ったところ、典型的に次の2つのパターンの存在が明らかとなった。ひとつは、与えられた設問は概して非常に特異的で狭い範囲の論点だが、そこを出発点として参加者の持つ文脈につながる別の設問への言い換えが自発的におこなわれ、もともとの設問の範囲を超えてより本質的な論点にまで議論が展開される

場面が観察された。例えばテーマセッション2における設問2.1. (表5) に対して、「生態系を人が管理して、生態系サービスの持続的な利用により経済的価値を生み出しつつ、自然環境も維持していくという方法があるはず」「すでに人工的な土地利用がなされているところを自然に戻すのは無理がある。保護区に指定する場所は、護るべき自然が今存在しているところにすべき」「自然保護地域なのか農耕地なのか、工業地なのか、それぞれの土地利用の仕方を決めて全体で管理するのが重要」「国内だけでなく国際的に土地利用の役割分担をしても良いはず」などの意見が提示された。経済優先か自然保護優先かといった単純な評価軸だけで議論するのではなく、現実に即した生物多様性保全の方法が多角的に議論されていた。

もう一方のパターンとして見られたのは、設問の意味をなかなか把握することが出来ず、設問の理解に多くの時間が費やされてしまうとともに、参加者は皆、設問の背後事情に暗いため、根拠のない推論が出されるだけで議論をかみ合わせて考えを深めることが困難というものであった。例えば設問3.1においては、設問で述べられている「補助金によって乱獲がさらにすすむ」ことを理解するために、情報提供資料にもどったり、クジラ漁の事例や農業における減反政策の事例などを引き合いに理解を試みたりしているが、納得感が得られないまま議論がすすめられていた。そして、「東南アジア諸国では宗教的背景から地球全体に対する意識が薄い」や、「手間暇かける農業にくらべて漁業は楽」など根拠が無いと思われる推察から、最終的に漁師のモラルの問題に帰着させる議論の展開がみられた。そのような中でも、乱獲を防止する方法として、「養殖の推進にお金をまわす」「漁獲量が少なくても収入が確保できるようなブランド力向上への投資をすすめるべき」「漁師以外の職業に就けるようにする教育の提供」「乱獲された分は市場が拒否するしくみづくり」など建設的な意見も多数提示された。

4.3 第5セッション「私たちの意見」の結果

4つのテーマセッションを経て、最後に自由な枠組みでの議論を35分間実施することで、各参加者は生物多様性と自分自身についてどのような文脈を構築することができたのか、最終的に得られた99人分のメッセージの内容から評価した。

記述内容をおおまかに分類してみると、生物多様性の問題のとらえ方に関する記述と、課題を解決するための方法についてのコンセプトという、おもに2つの要素が含まれていることがわかった。具体的には、「他の生物が存在しているから人間が生存できている」(22件)、「生物多様性の保全と経済活動の折り合いをうまくつけることが重要」(6件)と問題のとらえ方が示されるとともに、解決に向けては「啓蒙活動や教育により、生物多様性に関する課題認識を世界中の人々に持たせる」(46件)、「無駄を減らす、人々の生活習慣を改める、人口を抑制するなど、生物資源の有限性を前提とした対策をとる」(10件)、「世界中の人々が議論し、国際協調・協力の体制を作り上げる」(20件)といったコンセプトの言及が多数を占めた。また7人の記述には、これまで自分が生物多様性に関する課題に対する無自覚さを反省するコメントが述べられていた。以上のことから、多くの参加者にとってWWViews2012日本大会への参加が、これまで認識していなかった生物多様性と自分との関係について、それぞれが明確なイメージを持つ貴重な機会となっていたと言えるだろう。

5. まとめと今後

以上述べてきたように、我々はWWViews2012を実施するにあたり、市民の熟議を実現させるために、ナショナルパートナーとして可能な範囲で対策を施した。その結果、WWViews2012が参加者にとってどのような機会となっていたのかを、テーマセッションにおけるグループディスカッションの音声記録と、第5セッションで参加者ひとりひとりが書き記したメッセージの内容を分析することで明らかにすることを試みた。テーマセッションのグループディスカッションにおいては、改善策として施したファシリテーション方針が功を奏した結果だったのかどうかはわからないが、第4章で示したように、与えられた設問が自らの持つ文脈と大きな乖離があった場合においても、参加者は、設問の意味を捉えようとするだけでなく、その設問の背後にある社会的な構造を含めて理解して、課題を自分の文脈に落とし込もうと試行錯誤していたことが見出された。郡らは、WWViews2012日本大会において3つのグループについて、そのグループ討論の観察と音声記録の分析、および参加者に対する事後インタビューをおこなった。その調査からも、グループディスカッションにおいて、いくつかのパターンで参加者による「文脈づくり」が行われていた様子が浮かび上がっている(郡ほか 2013)。

ここで見られた、WWViewsのグループディスカッションという対話の場がもたらした不断の「文脈づくり」という力が、課題解決につながる様々なアイデアを、参加者に与えていたと考えても良いだろう。

このような場と参加者が生み出すポテンシャルの高さを活かすことを考えたとき、現行のWWViewsの枠組みには次の2つの重大な課題があることがわかる。すなわちまず第1の課題は、設問に対して参加者が自分の文脈を構築するのに必要な情報が充分には与えられていないことである。これはWWViews2009実施時から指摘されてきた、“設問内容と参加者のもつ文脈との乖離”と本質的には同じことであり、COPの文脈に沿った設問とすることが優先されるのであるならば、その設問と市民の文脈とをつなぐ適切な情報提供が必要ということである。適切な情報提供とは必ずしも情報量を増やすことを意味しないが、現行と同様の設問に対して文脈づくりを行うために必要な情報量の増加は、決して無視できない分量となるであろう。このことは非専門家であるふつうの市民が大きな障壁なく参加できるというWWViewsのコンセプトとは相反してしまう。

そして第2の課題は、参加者から生み出されるアイデアスペクトルの幅の広さに対して、現行の選択肢は限定的すぎるということである。しかし現行の選択肢にみられる、限定的な設定の仕方は、COPの場で“役に立つ”世界市民の声とするために、単純明快な政策レポートをつくるために要請された条件であるとBedsted (私信) は述べている。

以上のことから、WWViewsの手法には、熟議による市民コンサルテーションの「理想」と、非専門家であるふつうの市民が障壁無く参加できる枠組みであることや、COPの場へ即効性をもって影響を与えられる市民の声を単純なフレーミング、といった「現実的条件」と、相反する要素が含まれていることがわかる。

このように過去2回の実施を経て、WWViewsの枠組みの課題・限界が見えてきたと思われる。DBTは、今回築き上げたCBDとの協力関係を継続して次の第3回WWViewsを、CBD第12回締約国会議(COP12)をターゲットに開催することを目論んでいる。しかし本来の意味での政策決定プロセスへの市民コンサルテーションの質を高めるためには、いくつかの大幅な枠組みの改変が不可欠であろう。

謝辞

WWViews2012開催にあたっては、実施協力者である三上直之氏ならびに八木絵香氏、アドバイザーである磯崎博司氏ならびに佐藤哲氏、WWViews2009実行委員長の小林傳司氏、同副委員長の柳下正治氏より多くの助言をいただいた。またフォーカスグループインタビューにご協力いただいた方々、17名のグループファシリテーターの方々、99名のWWViews2012日本大会参加者の皆様、そして同大会開催ご協力頂いた全ての方々に対して感謝申し上げます。

注

- 1) 実施協力の三上氏・八木氏はWWViews2009の実行委員であり、会議手法についてWWViews2012主催者に助言をおこなうとともに、WWViews2012における市民参加の取り組みを観察して調査研究する役割を担った。
- 2) アドバイザーの磯崎氏・佐藤氏は、生物多様性の政策および科学の専門家であり、WWViews2012で扱うテーマに関して議論すべき論点について主催者に助言を行うとともに、各種資料の日本語版の監修を担当した。
- 3) WWViews全体のしくみづくり及び、会議の手法設計がどのような経緯で行われたのかについては、八木 (2010) に詳述されている。またWWViews2009, WWViews2012の詳細は、WWViews公式ホームページ www.wwviews.org を参照。
- 4) 当日の様子は、WWViews2012日本大会ホームページ (www.miraikanjst.go.jp/sp/wwv2012/) に詳述されている。
- 5) 奥田氏の所属と役職は環境省自然環境局自然環境計画課生物多様性地球戦略企画室長。

●文献：

- Bedsted, B., Gram, S., Klüver, L. 2012: "The story of WWViews," Rask, M. et al. (eds.) "Citizen Participation in Global Environmental Governance," Routledge, 2012.
- DBT 2012: <http://biodiversity.wwviews.org/publications/>
- 郡伸子・寺村たから・佐尾賢太郎・遠藤恭平・三上直之 2013: 「地球規模での「科学技術への市民参加」はいかにして可能か?」『科学技術コミュニケーション』13, 31-46.
- 三上直之 2010: 「地球規模での市民参加におけるファシリテーターの役割：地球温暖化に関する世界市民会議 (WWViews) を事例として」『科学技術コミュニケーション』7, 19-32.
- 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, 3-18.
- 山内保典 2010: 「World Wide Viewsに対する市民参加型アセスメント」『科学技術コミュニケーション』7, 33-48.