



市民参加の場における「市民/専門家」の構成（シンポジウム）

三上, 直之

(Citation)

神戸法學雑誌, 60(2):430-452

(Issue Date)

2010-09

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81005092>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81005092>



市民参加の場における 「市民／専門家」の構成

三 上 直 之

1. はじめに

まちづくりを始めとする種々の地域課題への市民参加が語られるとき、多くの場合、そこには、「市民」が意思形成のプロセスから排除されてきた、という現状認識がある。市民を排除した場で、物事を決めてきたのは誰か。都市計画や環境問題のように、科学・技術を始めとする専門知が深く関わる意思決定の場面では、「専門家」の役割が大きいであろう。ここでの専門家には、大学や研究機関に所属する研究者や、技術者、医療職、法律家などの専門職だけでなく、当の地域課題を専門に扱う行政機関の担当者なども含まれる。

専門家に独占されてきた（任せきりにしてきた）意思決定を、「市民」の手に取り戻す必要があるという認識は、今日、市民参加というテーマが掲げられる場合の一つの前提となっている。とはいえ、これは、専門家の判断が社会的意思決定において役割を失うことを意味しない。むしろ、参加のプロセスで市民が形成する意見と専門家の判断との関係、例えば両者が対立する場合、それをいかに調整すべきなのかが問題となる。

今ここで、「専門家」と「市民」という区別を所与のものとして話を進めているが、「専門家」とは、「市民」とは、そもそも誰のことであろうか。「専門家」も、自らの研究や行政機関での担当職務を離れれば一人の「市民」であ

り、住民である。他方で、まちづくりや環境問題をテーマとして活動する市民団体の中には、「専門家」顔負けの調査分析、提案の力量を有するものも少なくない。市民と専門家、その線引きは曖昧である。とりわけ市民参加の「市民」とは誰のことか。こうした論点を、概念的なレベルで突き詰めていくことは大事だが、ともすれば議論はつかみどころなく、袋小路に入りがちである。

そこで有効になってくるのが、今回共通の論題である「市民参加の社会的構成」という視点である。結論めいたことを先回りして述べてしまうと、今日、さまざまな課題をめぐって展開している市民参加のプロセスは、まさしくその中で、「市民」や「専門家」といったカテゴリーが構成される過程に他ならない。本報告の目的は、市民参加の場において、「市民」や「専門家」という枠組みがいかに構築されるのかについて、若干の事例研究を行い、議論の素材を提供することである。

私の専門分野は社会学、科学技術コミュニケーションである。環境や科学・技術をめぐる社会問題について、「市民」や「専門家」、「利害関係者」の間でいかなるコミュニケーションが図られ、問題の定義や解決が行われるか。そうした関心から、これまで、東京湾における干潟の再生、北海道への遺伝子組換え作物の導入、ナノテクノロジーの食品への応用などのテーマで事例研究を行ってきた。研究手法としては市民参加プロセスの参与観察（会議傍聴や関係者へのインタビュー、議事録・関連資料の分析など）が基本となるが、最近では、多様な関係者が参加する対話・熟議の場を自ら実際に組織しつつ、同時にそのプロセスを参与観察するというアクションリサーチ的な手法に比重を移している。

本報告では、そうした研究対象の中から、市民参加の場づくりの手法という点で対照的な二つの事例を取り上げ、「市民」「専門家」が具体的な市民参加の場においてどのように構成されるかについて検討する。

2. 三番瀬円卓会議

2.1 三番瀬とは

一つ目の事例は、2002年から2004年にかけて千葉県が開いた「三番瀬円卓会議」である。東京湾の干潟と浅瀬、三番瀬の再生について、地域住民や環境保護団体、漁業者、研究者などが参加し、完全公開で丸2年間、約160回にわたって議論し、再生計画案を作り上げた。私は大学院在学中、環境社会学のフィールドワーカーとして、この会議の一部始終を、会議設置前後の1、2年間も含め参与観察した⁽¹⁾。

三番瀬は、千葉県浦安市、市川市、船橋市の地先にある約1800ヘクタールの干潟と浅瀬である。多少詳しい地図で東京湾を眺めると分かるが、長年にわたる臨海開発によって、東京湾には干潟や砂浜、浅瀬はほとんど残されていない。千葉県で言えば、木更津から浦安まで海岸線はほぼ全てコンクリートで固められた人工の海岸になっている。ただ数カ所、かろうじて開発を逃れて干潟が残されているところがある。その一つ、東京湾の最奥部に埋立地に囲まれるようにして残っているのが三番瀬である。

東京湾の干潟・浅瀬が臨海開発で失われて行くなか、石油危機後の不況などの影響で1970年代に開発が凍結されたことにより、現在の三番瀬の海域だけが埋め立てられず残されてきた。しかし、1980年代半ばから90年代初頭のバブル経済の時代、残された三番瀬も周囲と同様に埋め立てて、住宅地や工業用地として開発する県の計画が復活する。

その時、この貴重な干潟と浅瀬を埋め立てるべきではないという反対運動が、地域住民の中から起こる。運動の源流は、野鳥愛好家による自然保護運動や、漁業者・研究者らによる三番瀬の環境や地域文化に関する市民調査など複数あったが、これら地域の運動が、三番瀬の埋め立てにそろって反対したのである。リオデジャネイロで開かれた地球サミット（1992年）において地球温暖化と生物多様性の問題がクローズアップされ、二つの国際条約が締結され、環境問題への関心が高まり始めていた時期であった。こうした運動や世論を背景

に、県は、事実上の計画段階での環境アセスメントを行う。数億円の費用を投じて、約3年間かけて、三番瀬の環境を徹底的に調査した。

その結果、三番瀬が、水鳥の飛来する湿地を保護するラムサール条約の登録湿地に十分匹敵する自然の豊かさを有することや、下水道終末処理場で十数万人分に匹敵する浄化能力を持つことなどが分かってきた。大都市の真ん中に残された、きわめて貴重な自然環境であることを示す結果であった。これを受けて、県では計画の見直しを行い、当初約740haを埋め立てる予定だった計画を約110haに縮小する。ところが、それに対しても、貴重な三番瀬を埋め立ててまで本当に行う必要のある事業なのか、という批判が環境保護団体や環境の専門家から相次いだ。

2.2 埋め立て計画の白紙撤回と円卓会議の発足

ちょうどその縮小計画案に関する議論がなされていた最中、埋め立て開発の推進主体である千葉県の知事選が行われることになった。それまで約20年間にわたって、東京湾岸を始めとする地域開発を推進してきた現職が、2001年春、5期目の任期が終わるのを機に引退することになったのである。選挙は、三番瀬埋め立て計画の推進の是非を争点として争われることになった。5人の候補が接戦を繰り広げた結果、埋め立て計画の「白紙撤回」を掲げた元参議院議員の堂本暁子氏が当選した。堂本氏がほぼ唯一の公約として掲げていたのは、埋め立て計画を白紙撤回すること、その上で、県として埋め立てを進めるのか否かの方針を固め、それに基づいて三番瀬をどうやって保全・再生していくのか徹底した住民参加で話し合う、ということであった。

新知事は就任後、すぐに埋め立て計画の再検討を行い、半年経った2001年9月、正式に埋め立て計画の中止を決定した。その上で三番瀬円卓会議（正式名称は「三番瀬再生計画検討会議」）を、先の公約に基づいて開くことになる。この会議の原則は明快であった。地域開発の計画は、従来は行政や、行政の設置する委員会に集まる専門家によって一方的に作られてきて、地域住民や環境保護団体の意見が反映される機会はほとんど皆無であった。そのような閉鎖的

なシステムのもとで作られた計画が、地元の反対運動や環境面からの徹底的な見直しを受け、最終的には選挙において否定された。それを受けた保全・再生計画の立案は、一般の市民も含めて、広い意味で三番瀬に関わりを持つ人をみんな集めて行うべきだ、という発想のもとに作られたのが、三番瀬円卓会議であった。

円卓会議の設計には、三つの原則があった。第一は参加の拡大、すなわち県の計画に反対してきた地域の環境保護団体なども含め、三番瀬に関わる幅広い人々に参加させる。第二は完全公開、すなわち会議も資料も全面的に公開する。従来、埋め立て中止前までの三番瀬に関する会議は全て非公開で、議事録の公開も、発言者が伏せられているなど限定的であった。そして第三は委員主導、すなわち主催者・事務局である行政がシナリオを書かない、ということであった。参加者の議論から生まれるプランを、三番瀬再生の原案として受け取る、ということを知事が宣言したうえで会議は始まった。

行政による計画づくりへの市民参加という観点では、ある意味で非常に理想的な条件を用意しようとしたと言えよう。「参加の拡大」「完全な公開」「行政がシナリオを書かない」ということを実際に試みた結果、はたして何が起こるか。この会議で中心的な役割を果たした専門家の一人の言葉を借りれば、これは「市民参加による政策形成のプロセスとしての実験の場」（倉阪 2004：193）であった。

2.3 会議発足から合意への道のり

「実験」は必ずしもスムーズには進まなかった。そもそも筋書きをあらかじめ決めないことを原則とした会議である。年度内に結論を出すというゴールが決まっていて、そこから逆算して会議の時期と回数が決まり、適当なタイミングで事務局から原案が示され、最終回に答申が出される、といったタイプの会議ではない。結果として、2年間にわたり、小委員会やワーキンググループなども含めると、約50人の委員が参加し、約160回の会合を重ねることになった。

これまで公開の場で話し合う機会のなかった多様な利害関係者が、一堂に会して議論するのである。環境保護団体と漁業関係者の間には、海の環境の利用や保全をめぐって、長年の立場の対立が存在する。会議では、そうした対立が随所であらわになり、そこに環境の専門家も絡み、議論が錯綜してなかなか前に進まない状態に陥った。

2002年1月に発足した会議は、1年間ぐらいで一定の結論を出すという目標で出発したはずであったが、丸1年経っても、埋め立て中止後の三番瀬の保全・再生について、結論は出なかった。会議では委員自身から、このままでは円卓会議やそこに集う環境保護団体や漁業関係者が県民から「一体何をやっているのだ」と批判を受けるのではないかと危機感を募らせる発言が相次いだ。

埋め立て中止後の三番瀬の保全・再生をめぐっては、もともと「現存する干潟・浅瀬には手をつけず、埋立地を削って海を広げるべき」という立場と、「海的环境修復のために、現在の干潟・浅瀬にも積極的に手を加えていくべき」という立場との対立があった。ごく大まかには、前者が環境保護団体の立場、後者が漁業者や臨海地域に土地を持つ商工業者、地元市役所の立場と言えるが、環境保護団体や漁業者の中にも意見の相違、対立があった。この点について、合意の糸口が見出せないまま、会議は2年目にさしかかっていた。

この局面で、委員の中に注目すべき動きが現れる。自分は漁業者あるいは環境保護団体のメンバーであって、それぞれの所属団体を代表する形で会議に参加してはいるが、同時に「個人」として議論に参加する、というスタンスを取る委員が出てきたのである。

この動きは、漁業団体や環境保護団体などの掲げる主張の対立を越えて、何が共有できる価値なのかをもう一度正面から議論しようという提案の形をとって現われた。その共有のための場として、課題ごとのワーキンググループが円卓会議の中に新たに設けられることになった。例えば、既存の海域や陸地に、どのように手を入れるべきなのか（手を入れるべきでないのか）をめぐる対立を解くには、昔、この地域で自然と人との関わり合いがどうなっていたのか

を、漁業者も環境保護団体も一緒に調べたらよいのではないかという発想から、海域の再生イメージを議論するワーキンググループが作られた。その活動は、会議というよりも研究会に近いものであった。地元の古老の漁師を訪ねてインタビュー調査をしたり、東京湾の南の方に自然の海岸が大規模に保全されている盤洲干潟を見学したりといった活動を重ねた。こうした調査活動を通じて、三番瀬の地域では、伝統的に漁を中心とした自然との関わりが育まれてきており、これが今後の保全・再生を考える際の準拠点になるという認識が、改めて委員の間で共有されることになった。もちろん、昔のような漁村における海と人との関わりを、都市化された現在の三番瀬で回復することは不可能である。それでも、そうした履歴を踏まえて再生計画をつくるべきだという方向で、何とか議論がまとまっていったのが、円卓会議の2年目であった。

そこでは、漁協の役員や組合員としての立場ではなく、自らの身体で漁をしてきた個人の経験を踏まえ、この海はどんな履歴を経てきて、今後どうなっていくべきなのかを考え、発言する漁業者の姿があった。同様に、環境保護団体のメンバーの中も、例えば一切海に手を付けてはならないという団体の主張を相対化し、個人として三番瀬の今後のあり方を考え、異なる立場を持つ他の関係者と歩み寄る姿勢が見られた。

結局、2年間の議論の結果として約240ページという大部の報告書（三番瀬再生計画案）（三番瀬再生計画検討会議 2004）がまとめられた。この報告書は、自然環境から景観、まちづくり、環境学習、広報、保全のための制度的担保まで、三番瀬保全・再生の方策を総合的にまとめたものである。計画の具体化には、その後、現在に至るまでさらなる試行錯誤が続くのであるが、三番瀬の保全・再生に関する方向性を、幅広い視点を盛り込みながら、曲がりなりにも多様な関係者の合意のもとでまとめた意義は大きい。加えて、これまで一貫して埋め立て開発が続けられてきた東京湾の中で、少なくとも三番瀬では、埋め立てによってこれ以上海を狭めることはしない、という方針が明確にうたわれた。コンクリートの護岸によって断ち切られてきた海と陸との連続性を回復する方向に向かうことを明確に宣言した、という点で、三番瀬円卓会議の報告

書には歴史的な意義がある。

この報告書は知事に提出され、これを受けて県としての再生計画が策定された。その内容自体は、円卓会議の報告書や議論の内容をかなり忠実に反映したものであった。⁽²⁾しかし、円卓会議の終了から6年以上が経つ現在も、三番瀬の保全・再生の取り組みはめざましく進展してはいない。三番瀬周辺で老朽化している護岸の補修など、緊急的な対策事業は進んでいるものの、例えば、干潟や湿地の再生によって海と陸との連続性を回復したり、保全再生のための制度的担保（条例制定やラムサール条約への登録など）を図ったりといった、円卓会議の報告書に盛り込まれていた政策は、目立って進んではないのが現状である。その原因については別に詳しく検討する必要があるが、円卓会議のような参加の場で、一定の「合意」が生まれたとき、それをよりマクロな政策決定や社会的意思決定のシステムの中にどう接続できるのか。市民参加による熟議の場で生み出されたアウトプットを、どのように実際の政策決定や行政の施策に結びつけていくかという点では、大きな課題を残している。

2.4 三番瀬円卓会議における「市民／専門家」の構成

この論点を指摘した上で、改めて三番瀬円卓会議という市民参加の場に視点を戻し、そこでの「市民／専門家」の構成の問題を考えよう。徹底した参加・公開・委員主導という理想のもとでスタートした円卓会議は、当初は対立ばかりが目立ちなかなか議論が進まなかったが、2年目に入ってワーキンググループなどでの調査・議論を糸口として、ようやく合意が見出されていった。この一連の過程を、「市民参加の社会的構成」の観点からどのように理解できるであろうか。

円卓会議の当初の設計は、「市民」対「専門家」の二項対立図式に基づいていた。すなわち、今までは「専門家」が色々なことを一方的に決めてしまっており、「市民」が参加できていなかった。閉鎖されていた意思決定のプロセスをオープン（完全公開）にし、関係のある市民がだれでも加われるようにし（参加の拡大）、参加者主導の運営を徹底（委員主導）すれば、市民参加のプ

ロセスはうまくいく。こうした想定が円卓会議を設計する際の前提にあったと思われる。

しかし「市民」と「専門家」と言っても、とりわけ「市民」の方には、多様な人々が含まれている。参加する「市民」が問題に対して持つ利害関係一つを取っても、土地所有権や漁業権などの、制度的な利害関係を持つ人から、深くその環境に関わって継続的に活動している環境保護団体の人のような関わり方まであって、じつに幅広い。さらに言えば、そのような明確な利害関係はないが、環境の保全や地域のまちづくりに関心があって、プロセスに参加したいと考える市民もいるだろう。そういう多様な人々をひっくるめた「市民」の参加を考えようとしたところに無理があったのではないか。

初期の円卓会議の設計において——そして他の多くの市民参加の場においても——「市民」というフレームには、実際にその環境を使い、所有し、関わっている人という意味が強く込められていたと思われる。三番瀬で言えば、漁業者として漁業権を持ち、継続して海を利用し、または周辺の土地を所有するなどして、海や周辺の環境に対して一定の権利を持つ人である。あるいは、環境保護団体のメンバーとして、現場に通い、その環境の保全や再生のために観察や発言をするなど、継続的な取り組みをしている人たちである。そうした「地元」の人々が、意思決定のプロセスに参加できず、直接関わりのない、「よそ者」としての専門家（行政担当者も含む）が物事を決めてしまっている、という認識が、「市民」と「専門家」の二項対立図式の基礎にはある。

しかし、この捉え方には限界がある。まず、前節で見た円卓会議の経過からは、「地元」の中に、少なくとも2種類の「地元」があるように思われる。円卓会議の2年目に議論が劇的に進展する際、一部の「地元」関係者が、組織の代表という立場を保持しつつも、個人として振る舞いはじめたことを、ここで想起したい。漁業者の中には、ここは自分たちの海であって、「海に手をつけるな」という環境保護団体の主張は全く受け入れられないという主張に徹する人もいた。その一方で、漁業者としての立場を保持しつつも、漁業団体の主張や立場を越えて、将来の三番瀬、東京湾の保全のために、どのような方向に進

むのがよいのか、環境保護団体の主張にも耳を傾けて一個人として判断する、というスタンスを示す漁業者が現われていた。これら二通りの漁業関係者を、同じ「地元」の枠で括ることはできない、と思われる。

他方で、市民参加という場合、直接現場に関わったり、利害関係を持ったりしてはいないが、その問題に関心のある一般の人々も含めた参加が言われることも少なくない。こうした市民は、むしろ「地元」ではなく「よそ者」に近い。円卓会議にも設けられた一般公募市民は、そうした比較的「地元」色の薄い市民である。後ほど本報告の二つ目の事例として言及するコンセンサス会議における「市民パネル」は、まさにこのタイプの市民である。だが「よそ者」であっても、この人々は「専門家」ではない。要するに、市民参加の問題を、単純に「よそ者」対「地元」という対立軸で把握することはできない。

つまり、ここでは少なくとも、二つの「地元」、二つの「よそ者」が見出されるのである。そして、「地元／よそ者」軸と直交する形でもう一つの軸を導入することにより、これらを総合的に把握できるのではないかと考えられる（図）。三番瀬円卓会議の2年間のプロセスの観察で見出されたのは、同じよそ者、同じ地元の人間であっても、現場や問題への関わり方が異なる二つのパターンが存在することであった。この両者を共通して分かつのは、組織（の代表）として関わるのか、それとも個人として関わるのか、という軸である。両者の間では判断の際に導入する知識も異なる。組織の代表としての参加者は、制度化された固い専門知に依拠して、判断を行う傾向が強い。これは、行政関係者や学識経験者などの専門家に顕著であるし、漁業関係者や環境保護団体などの利害関係者にもある程度共通する傾向である。これに対して、個人としての参加者においては、経験知や生活知に根ざした判断が重視される。その最も顕著な例が、円卓会議の中で私が見た、個人として円卓会議に参加し始める漁業関係者や環境保護団体のメンバーである。図ではそうした個人としての参加者を「当事者」と呼んでいる。この当事者が、漁業団体や環境保護団体など出身母体の主張をいったん括弧に入れ、個人として考え、発言し始めた時に、会議は合意に向かって動き出したのである。

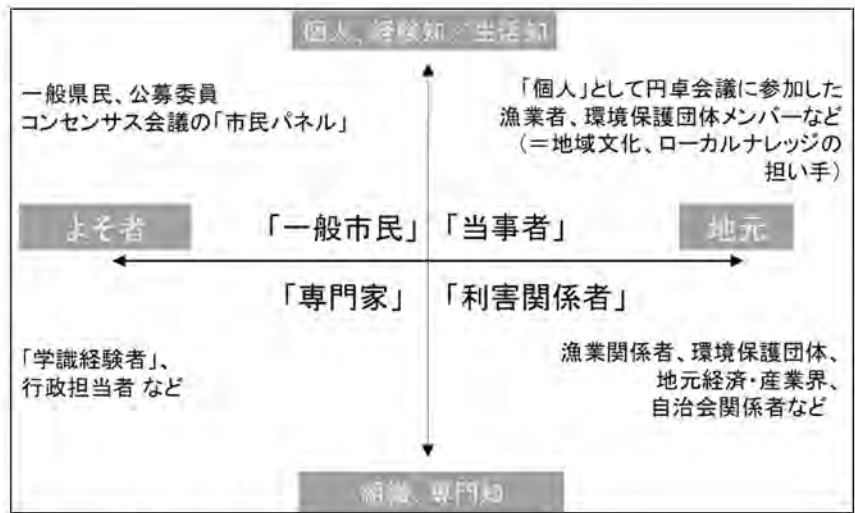


図 市民参加の場における「市民／専門家」の構成
(三上(2009: 251)を一部改変)

ここから見て取れるのは、「市民／専門家」のカテゴリーは、まさに市民参加のプロセスの中で構成されるということである。市民参加を論じるときに、だれがその場に参加しているのかということをも、「市民」と「専門家」の二分法ではなく、実態に応じて分節化しながら把握していく必要がある。これは、より実践的には、市民参加による計画づくりのプロセス設計にも示唆を与える。ここでは暫定的に4種類に分けたが、市民にも専門家にも色々なタイプがある。それを踏まえて、それぞれのタイプの参加者が、各段階で役割を果たせる会議設計、プロセスデザインが求められるのである。三番瀬の場合、先行する事例や経験が乏しかったこともあり、初期にそうした参加のプロセスデザインが十分にできていなかった。とは言え、円卓会議では1年目に、主に図の第四象限に位置する利害関係者同士が徹底的にぶつかり合った結果、議論が進展

せず、2年目に入って委員の間でワーキンググループを作って調査、研究会的な活動をする中で、合意点を探る動きが出てきた。当初から明示的なプロセスデザインが存在したわけではないが、各段階において、各タイプの参加者が果たすべき役割を自発的に模索していたことの現れだと考えられる。

次章では、こうしたプロセスデザインをあらかじめ厳密に定めた市民参加の場として、コンセンサス会議の手法を用いて遺伝子組換え作物の導入について議論した、北海道の事例を紹介する。

3. 北海道における遺伝子組換え作物コンセンサス会議

3.1 コンセンサス会議という手法

コンセンサス会議とは、社会的論争下にある科学・技術の話題について、一般公募などで選ばれた約15人の市民パネルが、専門家と対話しながら、合意を形成し、それを自ら文書にまとめて公表するとともに、政策決定者に提言する会議手法である。取り上げられるトピックは、主に科学技術の話題、それも社会的な論争になっている問題である。例えば、後で取り上げる遺伝子組換え作物などはその典型である。

もともとは、北欧のデンマークでテクノロジー・アセスメント（TA）の一手法として開発された。TAは、新たな科学技術の効果や影響を評価し、政策決定に生かすための仕組みである。この評価には、専門家へのヒアリングやアンケート調査など様々な方法が用いられるが、そこに市民の声を取り入れる手法として、デンマークのTA専門機関（デンマーク技術委員会）が1980年代に編み出したのが、コンセンサス会議であった。

「市民／専門家」の構成という観点で言えば、先の三番瀬円卓会議の当初設計以上に徹底した二項対立のデザイン（その中身は異なるが）を採用していることが、この手法の興味深い特徴である。議論の主役となる約15人の「市民パネル」は、会議のテーマについて、専門知識や強い利害関係を持っていない一般の人々であり、一般公募や住民からの無作為抽出によって集められる。短い

ものでも3日間程度、デンマーク式のフル規格のものでは最大8日間かけて、じっくりと専門家の話を聞きながら、15人の立場の異なる市民の間での合意を形成する。専門家はテーマに関連する諸分野から、多い時で20人以上が集められるが、彼らはあくまでも情報提供者という位置づけである。この情報提供者には、テーマに関連する科学・技術の分野の研究者や技術者という狭義の専門家だけでなく、テーマに詳しいジャーナリストや、明確な意見・立場を持つ業界団体やNPO/NGOなども含まれる。こうした明確な意見を持つ人々はコンセンサス会議では「専門家」の枠組みに含められ、裏返せば、「市民（パネル）」としての資格はない。

この手法はデンマークで開発された後、欧米諸国を始め、世界各地で市民参加の手法として用いられ、1990年代に入ると、日本にも紹介される。日本では1990年代後半以降、科学技術社会論（STS）分野の研究者による試行を振り出しに、過去約10回の会議が開かれている。私自身、その一部に企画運営者の立場で関わってきたが、その中でもここで詳しく紹介するのが、遺伝子組換え作物の栽培をテーマとして、自治体（北海道庁）の政策と結びつく形で実用化した「遺伝子組換え作物コンセンサス会議」である。

3.2 遺伝子組換え作物コンセンサス会議の概要

地域の農業や生態系に様々な影響をもたらすとされる遺伝子組換え作物の栽培を認めるか否かは、北海道において、ここ10年近くにわたって社会的争点となっている。論争の中で、2005年には、遺伝子組換え作物栽培を厳しく規制する道条例がつくられている。条例の制定にあたっては、施行3年後に条例の見直し検討を行う、ということが同時に決められた。その見直し検討を行う上での参考意見を得るため、2006年11月から2007年2月にかけて、5日間にわたって開かれたのが「遺伝子組換え作物コンセンサス会議」であった。

会議は北海道庁が主催者となり、そこに私を含む北海道大学の研究者が、科学技術コミュニケーションや市民参加に関する専門家として支援・協力する、という運営体制をとった。コンセンサス会議では通常、市民パネルや専門家の

選出を始めとして、会議運営の公正さを担保するため、運営委員会や実行委員会などという独立の運営者を置く。北海道での会議では、道内における遺伝子組換え作物栽培に関する利害関係者（農業団体や消費者団体、研究機関など）や報道関係者、道の担当者など計8人で実行委員会を構成した。私も実行委員の一人として会議の企画運営に携わるとともに、会議全体の進行役であるファシリテーターを務めた。

コンセンサス会議は、議論の主役となる市民パネルの人数こそ15人前後と少数だが、複雑なプロセスデザインに基づく長丁場の会議である。会議全体はだまかに四つのステップで構成されている。

第一は、テーマについて利害関係とか予備知識をもたない市民パネルが、基礎的な知識や情報を得る段階である。遺伝子組換え作物の栽培に関する専門家と言っても、育種や作物の専門家だけでなく、生態系や農業経済、地域農業の専門家も必要になる。コンセンサス会議では、十人前後の専門家が順々にレクチャーするというのが普通に行われることになる。

次に、コンセンサス会議のやり方に特徴的な第二のステップとして、専門家らによる最初のレクチャーの後での質問状（通常「鍵となる質問」と呼ばれる）の作成がある。ここでのポイントは、市民パネルの一人ひとりが思い思いの質問をぶつけるというやり方だけではなく、全員の合意で一つの質問状をつくることである。

これはいわば非専門家の視点からの論点の整理であり、ここにもコンセンサス会議という手法が「市民／専門家」を構成するスタンスが、色濃く反映している。科学・技術に関わる話題においては、議論の出発点となるフレーミング自体が各種の専門家によってあらかじめ定められがちである。その枠内で議論するのでは、市民参加の意義は半減してしまう。議論の土俵自体を市民パネルが定め直し、その上で市民パネルと専門家が改めて対話するぐらいの設定が必要である。市民パネルだけで専門家のレクチャーを吟味し、非専門家の視点でその内容を脱構築し、新たな文脈に置き直して再構成すること。それが、コンセンサス会議における「鍵となる質問」の作成の意味だと思われる。

第三の段階では、そうして出来上がった質問を、実行委員会が専門家に送り、改めて専門家に集まってもらって回答してもらう。

最後に第四の段階として、専門家の回答を受け取った上で、市民パネルが報告書を起草し、発表できる段階まで練り上げる、という最終ステップに入る。運営スタッフは、ファシリテーターや書記などとして市民パネルの議論や文書作成を支援することはするが、議論をし、文章を書くのは市民パネル自身である。北海道でのコンセンサス会議の場合、市民パネルが各自あらかじめ準備してきた草稿をもとに、15人全員で、大型スクリーンに映し出されたパソコンの画面を見ながら、報告書を書き上げていった。この会議の場合、後でも述べるように、北海道における遺伝子組換え作物栽培の是非については合意に至らず、両論併記される形になったのであるが、報告書にはそれぞれの主張の背景や理由も含め、議論を通じてあぶり出された対立の所在が明記されることになった。

3.3 会議の結論と意義

そもそもこの会議手法に冠された「コンセンサス＝合意」という語自体、誤解を与えやすく、物議を醸す言葉である。この会議を開くと、何か確定的な合意が得られるという印象を与えかねないネーミングであるが、現実には、そのようなことはあり得ない。

北海道での遺伝子組換え作物コンセンサス会議の場合、市民パネルが最も重要な論点として見出したのは、北海道において現段階で遺伝子組換え作物の栽培を許可する政策をとるのがよいか、それとも従来どおり抑制的な政策を維持すべきなのか、という点であった。これをめぐって最終日まで延々と議論が行われた。推進の意見を持つ参加者と、反対の参加者とが持ち寄った草稿をみんなで検討したが、議論はなかなか収束しなかった。

15人の市民パネルの中に高校生が二人おり、そのうちの一人が、最終日になって、市民パネルの激しい議論の応酬の途中で、「両論併記することに価値があるのではないか」と指摘した。この発言をきっかけに、他の市民パネルた

ちも、なぜ二つの意見が対立しているのかを明らかにし、それを報告書にまとめようという議論になった。ファシリテーターをしていた私は個人的に「渡りに船とはまさにこのこと」と感じ、きっかけをつくってくれた高校生に感謝したのであるが、じつはこの過程には、コンセンサス会議というものの基本的な意義が現われている。すなわち、遺伝子組換え作物の栽培の是非をめぐる対立の背景には、遺伝子組換え作物を導入するなどして、大規模化、効率化をはからなければ国際競争の中で北海道農業は衰退する一方だという主張と、本当に競争力を高めようとするのであれば安易に遺伝子組換え作物に頼るのではなく、例えば環境保全型の農業に力を入れることが大切ではないかという主張とがある。議論の過程で、北海道が今後も食料供給基地として存在していくべきだという点では、両者の主張は完全に一致していることも確認された。そこへ向かう道筋として、どのような北海道農業の将来像を描くのかという点にこそ、対立が存在することが、議論を通じて浮き彫りになったのである。この内容はすべて、市民パネルの報告書に盛り込まれている⁽³⁾。

コンセンサス会議に、このような論点可視化の機能があることは、従来の日本での社会実験に基づく研究でも指摘されてきたことであるが、政策決定に近い場面での実用的なコンセンサス会議でも、そのことが確認されたわけである。なおコンセンサス会議の報告書は、2009年に道が行った条例の見直し検討に際して参照意見として導入され、結果的には、条例は改正されなかった。

3.4 コンセンサス会議における「市民／専門家」の構成

ここで改めて問題となるのは、コンセンサス会議に参加して議論し、政策形成のための参照意見を形成する「市民」とは一体だれなのか、ということである。コンセンサス会議の「市民／専門家」は、ある意味で相当偏った形で構成されている。ここでの「市民」は、テーマに関心は持っているのだが、特定の利害や主張、専門知識は持っていない人である。先に三番瀬円卓会議について関連して示した図では、まさに左上の第二象限に位置する人である。「関心はあるけれど利害は無い」人々というのは、英語で言うと「関心」も「利害」も

interest であるから、ある意味で奇妙な存在である。ただ、あるテーマについて深い知識や明確な意見は持っていない、ごく一般の人々が、かりに十分な情報と熟議の機会を与えられたとして、そこにどのような判断が生まれうるかという、ある種の実験としての意味がコンセンサス会議にはある。会議結果が、実際の意思決定システムにどれほど緊密に接続されるかは各国の制度に依存するが、共通しているのは、そうした熟議の実験が「市民パネル」という参加者の構成を要求するということである。

もっとも、市民パネルの具体的な構成のされ方は、個々のコンセンサス会議ごとに異なると思われる。焦点となるのは、公募に応じた、もしくは無作為抽出された市民パネル候補者が、コンセンサス会議の「市民」の資格を有する人であるか（「専門家」ではない真性の「市民」であるか）を、だれがいかにして判定するのかという点である。市民パネルの選出は、一般的には運営委員会（実行委員会）の任務であるが、北海道での会議においても、これは最も難しいポイントの一つであった。私たちの場合、実行委員会での議論の結果、募集要項上で明示的に利害関係者を排除する規定を置くことはしなかった。かりに、農家や消費者団体など、「専門家」に近い立場の人が応募してきたとしても、職業や所属だけで参加を排除するのは難しいと判断したのであった。代わりに、三番瀬で見た「個人」としての参加者のように所属団体の見解や自分の意見に固執せず、立場の異なる参加者との間で意見交換をし、市民パネル内での合意の形成に向けて積極的に議論できる人を「市民（パネル）」と捉えることにした。そのことを、募集要項の応募資格では、「遺伝子組換え作物の問題に関心を持ち、コンセンサス会議において、専門家の情報提供をよく聞き、他の道民委員と協力して市民提案の作成に向けた議論・作業を行える方」と表現した。

この応募資格を満たしているか否かを確認するため、私たちがとった方法は、所属団体や、食の安全・安心や遺伝子組換え作物に関する活動歴について記してもらうと同時に、市民パネルへの応募動機を800字以内で述べた作文を提出してもらうというものであった。その内容から、一般に利害関係者と見な

される団体に所属する人であっても、自らの意見を一方的に主張することを目的とせず、異なる立場の市民パネルと開かれたスタンスで議論しようという意思が読み取れる人は、有資格者としてピックアップするという方針で臨んだ。そして、有資格者としてピックアップされた人については、全員同列に抽選で市民パネルを選んだ。この方法があらゆるコンセンサス会議に適用可能な方法であるとは考えない。別のコンセンサス会議では別の市民パネルの抽出方法が用いられるであろう。確かに言えることは、コンセンサス会議のように設計上、参加者の位置づけが厳格に決まっているように見える場合であっても、「市民／専門家」は、市民参加のプロセスの中で構成されるということである。

4. 「市民／専門家」の構成の諸相

4.1 市民参加のプロセスデザインにおける「市民」の構成

以上二つの事例は、市民参加の場における参加者の構成という点では、ある意味で非常に対照的なケースである。三番瀬円卓会議の場合、学識経験者や行政担当者など従来の狭い意味での「専門家」以外の地元の人々を一斉に集めて、オープンに議論することが大事だという発想で出発した。じつに多様な「市民」が一カ所に集められたため、当初はかなり混乱したが、その混乱の中から、先に見たような個人としての「当事者」という参加者が形成されてくる過程を見ることができた。

コンセンサス会議の方の市民像はもっと限定的で、明快である。すでに述べたように、「市民」の具体的な構成はそれぞれのコンセンサス会議のプロセスの中でなされるのだが、北海道の事例では、利害関係や専門性にとらわれず、他の市民との討議を通じて意見を変容させよう人、というのが「市民」の条件であった。コンセンサス会議では、それ以外の人は全て「専門家」の側に入り、その市民に対して情報提供する立場となる。

このような「市民」の構成は、一見して明らかなように相当偏っている。し

たがって、この枠組み一つで、市民参加が求められる意思形成のプロセス全てに対処することはできないと考えるべきだろう。コンセンサス会議で見られるのは、多様に存在しうる「市民」の構成の一つのオプションにすぎない。

コンセンサス会議は、テーマについての専門知識や強い意見を持たない「市民」が、現実には与えられたテーマについて実のある議論をできるようにするため、市民パネルが議論し、自ら報告書をまとめることができる環境を周到に整える設計となっている。多分野の専門家による情報提供や、ファシリテーターによる議論進行の支援、さらには専門家に対する質問状を共同でまとめる「鍵となる質問」のプロセスは、その代表的な要素である。

コンセンサス会議を、政策決定のための重要な参照意見を得る手法として位置づけるなら、それは、かりに一般市民が当該テーマについて十分な情報をもとに熟議する機会を与えられた場合、一体どのような合意・不合意の可能性があるのかを探る働きを持つと言えるであろう。

三番瀬円卓会議では、個人としての「当事者」のような参加者が構成されてくるプロセスがあり、そのために、まさに160回を越す会合を要したことになる。そのプロセスはあらかじめデザインされたものではなかったという点が、コンセンサス会議との大きな違いである。手探りのプロセスの中から新しい「市民」が構成されてくる過程は貴重なものであるが、同時に今後同様の市民参加プロセスを企画する場合には、例えばコンセンサス会議まで厳密にルールを定める必要はないにしても、ある程度事前にプロセスデザインを行っておくべきであろう。三番瀬円卓会議から得られる最大の教訓は、市民参加の場を開く際に、大雑把な「市民」対「専門家」の二項対立図式を前提とするのではなく、多様なカテゴリーの参加者がプロセスの各段階でどのように参加し、どのように役割を果たすのかをできるだけ詳しくデザインしておくべきだ、ということである。そのことは、いたずらに時間や労力を費やすことなく、各参加者がそれぞれの立場でプロセスに寄与することを助けるものと思われる。

4.2 支援者としての「専門家」の構成

もう一つ取り上げたい論点は、市民参加のプロセスにおける専門家の役割や専門知識の位置づけである。専門家が司っている科学の探究や技術的な問題については、一般の人々は知識が欠けた存在であり、この知識が欠如した市民に知識を注入してやることにより、科学技術に対する人々の支持・受容は高まる、という捉え方が長く支配的であった。こうした考え方は、最近20年ほどの間に、例えば科学技術社会論や科学技術コミュニケーションの議論では「欠如モデル」(deficit model)として批判的とされてきたものである。まちづくりや地域課題への対応に、円卓会議やコンセンサス会議などの形で、市民参加や対話が要請されるようになってきていることは、こうした欠如モデル的な思考への批判と軌を一にしている。

とはいえ、専門家の判断が社会的意思決定において全く役割を失うわけではない。専門家自身が意思決定の主体としてプロセスの中心に存在するようなあり方から、専門家自身は一步退いて、参加する市民の対話や熟議を支援する役割に回るモデルへの転換が求められている、と言えるだろう。そこで改めて問われるべきは、専門家の役割である。専門家は、一体どういう支援者として市民参加の場に存在しうるのか。

三番瀬円卓会議の場合、専門家が議論を主導するのではなく、あくまでも知識や情報を提供する立場を保持することは、当初から会議設計上の至上命題であった。しかし、それを具体的なプロセスデザインにまで明快に落とし込むことができていなかった。専門家も、他の利害関係者や公募市民も、同じテーブルに着いて議論するというスタイルであり、議論を専門家がリードする傾向を十分に脱却できていなかった面がある。

ただ、個別の動きを見ると、漁業者なり環境保護団体のメンバーなりが、蓄積してきた経験知を専門知と接続し、計画づくりに生かそうとする際に、支援者として寄り添う立場を明確に表明する専門家もいた。それぞれに表現は異なるが、プロセスに参加した複数の専門家が、再生計画をつくるのは地域住民であり、自らは専門分野の立場から情報や知識を提供することで、支援者として

介在するという立場を会議で表明する場面があった。

コンセンサス会議の場合は、支援者としての専門家の役割はさらに明確であり、専門家は基本的に情報提供者として位置づけられる。問題についてあらかじめ専門的な知識や明確な意見を持っている人は、自らが議論の主役になるのではなく、市民（パネル）が問題を考える材料を提供する側に回る、ということが設計上定められているのである。

専門家にちなんです最後に付け加えるなら、市民参加の場においては、この種の知識・情報の提供者という専門家とは別に、円卓会議なりコンセンサス会議なりのプロセスを設計し、運営する専門家という役割がある。コンセンサス会議の場合、この種のプロセスマネジメントを行う専門家は、会議全体を中立的な立場で進行するファシリテーターという形で明確に位置づけられている。北海道での会議でも、私自身も含む北海道大学のチームが、この種のプロセスマネジメントやファシリテーションの専門家としてプロセスの設計や運営を支援した⁽⁵⁾。三番瀬円卓会議では、設計上、こうしたプロセスマネジメントの役割は明確に分化しておらず、県の担当部署に置かれた事務局がその機能を担っていた。そうした中で、一部の専門家委員は、上記の情報提供者としての支援という役割と並んで、自らを明確にファシリテーターとして位置づけ、媒介者的な立場でプロセスに参画していた。

以上のように、市民参加の場では、「市民」と同時に、それと対置される「専門家」というカテゴリーも不断に構成されるのである。

注

- (1) 三番瀬円卓会議の設立経緯や展開過程の詳細は、この参与観察の結果をまとめた三上（2009）を参照。
- (2) 三番瀬再生計画は、再生の理念や目標を示した「基本計画」と、具体的な再生事業を5年ごとに定める「事業計画」からなる。円卓会議の議論を踏まえて、県は2006年12月に「基本計画」を定め、それに基づき、2007年2月に最初の「事業計画」（2006年度～2010年度）がつくられた。三番瀬再生計画については、千葉県の「三番瀬ホームページ」（<http://www.pref.chiba.lg.jp/seisaku/keikaku/sougoukikaku/sanbanse/index.html>）を参照。
- (3) 報告書（市民提案）の全文を含めて、このコンセンサス会議の開催経過の詳細は、北海道庁のウェブサイト（<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ns/shs/shokuan/gm-consensus.htm>）を参照。この会議については、企画運営した立場からの報告として三上（2007）、森岡（2007）、杉山（2007）、渡辺（2007）を、傍聴した研究者の報告・分析として小林（2007：219－258）を参照。
- (4) 北海道でのコンセンサス会議では、市民パネルを「道民委員」と呼んだ。
- (5) 北海道大学では、科学技術の分野で多様な市民や専門家の間を橋渡しできる人材、科学技術コミュニケーターを養成するため、大学院生や社会人を対象とした専門的教育プログラム（CoSTEP）を2005年度から開講し、すでに300人を越す修了者を送り出している。詳細は CoSTEP のウェブサイト参照。
<http://costep.hucc.hokudai.ac.jp/costep/>

文献

- 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.
- 倉阪秀史 2004,「海辺とかかわるための仕組：三番瀬円卓会議の経験と教訓」小野 佐和子・宇野求・古谷勝則編『海辺の環境学：大都市臨海部の自然再生』東京 大学出版会, 186-211.
- 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 2009,『地域環境の再生と円卓会議：東京湾三番瀬を事例として』日本評論社.
- 森岡和子 2007,「コンセンサス会議における円滑なコミュニケーションのための考察：「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』」を事例として」『科学技術コミュニケーション』1：96-104.
- 三番瀬再生計画検討会議 2004,『三番瀬再生計画案』.
<http://www.pref.chiba.lg.jp/seisaku/sanbanze/keii/enntakuan.html>
- 杉山滋郎 2007,「遺伝子組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.
- 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.