

大会論文（自由論題）

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

木場 隆夫
（科学技術庁科学技術政策研究所）

本発表は筆者の専ら個人的な見解である。

要約

本発表は、科学技術政策という高度に専門家に依存した政策分野で、しろうとたる一般市民の果たしうる役割について論じるものである。一般に近時の政策決定は多かれ少なかれ専門家の意見に依存するところが多い。非専門家である市民は政策決定から疎外されるということが問題と言われる。そこで専門家、非専門家たる市民、政策決定の関係について考察する。1998年、関西でコンセンサス会議と称する市民を中心とする会議が行われた（若松，「科学技術への市民参加」研究会）。このコンセンサス会議においては、専門家パネルから市民パネルに説明がなされる過程で、市民パネルの当該科学技術に関する理解は急速に深まる。しかし、その科学技術をどのように社会に受け入れれば良いかということについては、専門家の説明だけでは納得できないことがでてくる。そこで市民パネルは専門家の知識を吸収したうえで、一般市民の文脈から新たな問題点を提起した。このようなコンセンサス会議の結果は、非専門家たる市民が科学技術の民主的な政策決定に関わるうえで、第一歩として問題の可視化をするという意義を有する。これは科学技術に関する非専門家の関わりの一つの有効な仕方とすることができる。

キーワード：科学技術政策、コンセンサス会議、非専門家、相互理解

I. コンセンサス会議と科学技術政策の構造

1.1 コンセンサス会議の概略

最初に、コンセンサス会議とは何かを簡単に説明する。コンセンサス会議はデンマークで始められた技術評価の一方法である。専門家のパネルと市民のパネルの間の会議として組織される。市民パネルは社会的に議論を呼ぶような技術開発を評価する(Grundahl)。コンセンサス会議においては、特定の科学技術のテーマを選定し、それに利害関係

のない市民の参加を募る。応募者の中から十数名を選び、この市民を「市民パネル」と呼ぶ。他方の「専門家パネル」は、市民パネルのもつ疑問に対応可能な専門家（大学教授、企業の従業員、公務員、民間団体の活動家など）が十数名選ばれる。専門家パネルは、市民パネルにその科学技術の状況についてわかりやすい説明をし、市民パネルとの間で質疑応答を行う。その後、市民パネルだけで議論を行い、市民パネルはその科学技術についてどのような判断を下すか、意見を文章としてまとめる。これはコンセンサスと呼

ばれ、その意見は公開の場で発表され、新聞等の記事になる。政治家、行政府などにもこの報告書が配布され、参考にされる。このような形で世論形成と政策形成に利用される。ただし、その意見には法的な拘束力は一切ない。

1998年1月から3月にかけて、日本においても、デンマークのコンセンサス会議方式を踏襲して「遺伝子治療を考える市民の会議」が開催された。

2. 科学技術政策とは

科学技術政策とは、確たる定義はないが、科学技術の推進を行う政策であり、その政策手法は、国の総合的な方針の策定、政府による科学技術プロジェクトの推進や、大学等での研究、科学技術を担う人材の育成、各種の規制、国際協力等多々ある。日本全体の科学技術活動に携わる研究者数は75万人余である（政府、企業合計）。予算規模でいえば、1997年度の科学技術に関する政府予算額は約3兆円である（一般会計、特別会計の合計）。なお、一般会計分だけで見ると、科学技術関係経費の国全体の歳出に占める割合は1.9%である。予算を省庁別にみると文部省が最も多く、約40%を占める。次いで科学技術庁（約25%）、通商産業省（約16%）などとなっている（科学技術庁）。

ところで、日本における科学技術研究活動の大半は企業によって担われている。1995年度の研究費の政府と民間の負担割合は日本は、政府が23%で民間が77%となっている。

日本の特徴は政府の負担割合が他の先進国に比べてかなり低いことである。フランスは42%、米国とドイツは30%台後半、イギリスも33%である。

日本の政府による科学技術振興の推進のため、1995年、議員立法により科学技術基本法が施行された。

3. 政策決定システムと科学者社会の特徴

3.1. 科学技術政策の形成過程

日本における科学技術政策決定システムについて述べる。その政策決定は専門官僚と大学の科学者・企業の技術者の連合によってなされていると言える。予算については、これまで政府原案が科学技術関係については国会でほとんど修正された経緯は無いので、実質上、各省庁と大蔵省の折

衝によって決まっていると言って良い。科学技術基本法や脳死に関する法律は議員立法であるという例外もあるが、個別の法律の策定は行政府で準備し、国会が議決するというパターンが多い。閣法が通過しないという事態はほとんどない。

政府における予算や研究政策の立案は官僚が担当するが、その立案過程においては、行政府傘下の研究法人及び研究所の要望が反映されている。また、各省庁は科学技術に関する審議会を設置しており、審議会が方針を決定するがここでは科学界、産業界の代表者が参加しており、その意向が反映されていると考えられる。予算の要求過程は以上のようなものである。予算の執行においては、競争的な資金配分では、学界単位で従来の配分割合に従って行われたり、学界のリーダー的存在の人の意向が大きな影響力をもっているという声も聞かれる。

また、原子力などの社会的に議論が分かれる問題については国会で質疑がなされることが多い。この場合、野党が政府の責任を追求するという形式であるが、政府の基本的な政策が野党の圧力によって変更されたということはあまりみられない。科学技術政策の基本的なイニシアチブは行政府にあり、その背後には科学者、産業界が控えているのである。

そして一般の市民は最近に至るまで政策に対する意見を述べる場には恵まれていなかった。科学技術に関する市民活動としては原子力を中心に、環境問題、資源エネルギー問題について活発化しているようである。しかしそれが政治的な力にはなっていない。

3.2. 科学者社会

伝統的な科学者の社会像として以下のようなことが言われる(Barnes)。科学者の特性として、科学者は長期にわたって厳しい訓練を受け、共通の思考をする可能性が強い。また、論文を生産する過程では集団的に知識を形成している。科学ではお金という一般に働く報酬システム以外に、同業他者から「認知」されるという「報奨」が重要である。いわゆるピアレビュー（同僚評価）が重要なのである。この「認知」は一般にお金によって左右されるものではなく、科学者内部で独立して行われる。そのため科学は外部の介入を排除し、独立的な営みとなる。そして学会において、

科学者の中の権威が必要となる。

この認知システムは部内者と部外者を明確に分ける。ここで重要なことは、専門外の人の偏見、気まぐれな意見を全てまともにとりあげていたら、科学は負担過重になって崩壊するであろうということである。科学は情報濾過装置を使わなければいけない。従って科学は本質的に科学者という有資格者である内部者の情報を重視するものなのである。

3.3. 外部との隔絶

こうして、科学者社会は、内部に対する情報発信と内部における評価を気にするので、外部との隔絶が起きやすいと言える。科学者は、その共同体の価値基準に沿った見解しか受け入れられない構造であることが指摘されている。一定の同業者のピアレビューによってのみ評価される現代の科学は、学問や技術のもつ一定の方向性に突き進んでいく「ブレーキのない車」として警戒すべきとしている(村上)。

しかるに、科学者のいうことは社会的に正しいことであるという推定がなされるので、科学者は社会に対して一般に権威をもっている。権威は両刃の剣であり、プラスとしては、社会の分業システムの維持に効果があるが、マイナスとしては専門家の意見が一人歩きしがちである。科学技術の細分化、専門化が進んでいるという現状に照らすと、こうした科学者社会の状況は、科学者の権威が、社会全体の価値観と離れたものになりかねないという懸念を起こさせる。科学技術の権威が自動的に通用してしまい、歯止めがなくなると、社会としての全体的なバランスが失われる可能性があるといえる。

4. 科学技術の効用と資金の流入

戦後復興期、重化学工業の発展は日本の国是とされた。科学技術力の差で第二次大戦に敗れたと信じた(実際劣っていた)日本人にとって、科学技術力の向上と輸出による外貨獲得は国是であった。従って、米ソは水爆開発競争に入っていたにもかかわらず、その恐怖よりも、世界は原子力時代に入ったとして、それに遅れをとるまいという姿勢が支持された。科学技術は人々の利便性を拡大し、経済的な豊かさに寄与し、社会的厚生にもおおいに寄与した。日

本人の平均寿命は長くなった。国際的には科学技術は東西冷戦に負けないための軍事力増強という目的で振興された面がある。政府も産業界も、それぞれの目的をもって科学技術に豊富な資金が投入され、そのパイは増え続けた。

しかし、冷戦終了後、科学技術に投じる資金の増加は、日本を除き、各国で停滞してきている。20世紀前半から一貫して増加した科学技術資金は、増加が頭打ちとなり、定常状態に入っているとされる。そのため、研究者は自己の興味のみから研究をすることはできず、なぜその研究をするのかを他者に説明する義務(アカウンタビリティ)を負うようになってきている(Ziman)。

5. 科学技術の期待から不安の増大

5.1. 科学技術への期待から不安へ

科学技術に対する世論のあり方は変わってきた。すなわち、戦後、科学技術がきわめて重要という価値観から、現在では科学技術に対して不安があるという考えになってきている。1998年に行われた、日本の一般国民への世論調査をみると、「科学技術がどんどん細分化し、専門家でなければわからなくなる」という意見に賛成の者は85.6%に達している。「科学技術が悪用されたり、誤って使われたりする危険性が増える」に賛成の者は84%、「科学技術の進歩が速すぎて、自分がついていけなくなる」とした者は80.5%に達する(総理府)。これは科学技術に対する不安感を国民がもっていることが表れている。

19世紀には衣類、照明などの生活必需品の大衆商品が開発され、20世紀前半には冷蔵庫、自動車などの労働を軽減する商品が開発され、20世紀後半にはテレビ、ビデオなど娯楽用の商品が開発された(中岡)。現在に至って、先進国においては生活利便性という面では一応満足したのではないかと、それが科学技術がますます発展することへの不安の背景となっていると考えられる。

5.2. 科学技術の社会化

1973年のコーエン=ボイヤーの遺伝子組換え実験の成功以来、遺伝子工学は急速に発展を遂げた。今まで、自然の営みの結果であるように思えた生命も今や、科学技術の産物となりつつある。人間と自然との関わりはますます消滅し、自然環境であった生物が人工物となりつつある。こ

れは科学技術が社会の隅々にまで浸透していることを物語る。情報技術の発展は、情報通信のコストを著しく引き下げ、伝統的な社会の意思決定や文化の形成のあり方にまで、影響を及ぼしつつある。他方、化学物質や放射性物質など目に見えない危険性が拡大している。それらはいつどのような形で我々に影響してくるかわからない。その影響を明らかにするのも科学的な方法でしかない。その科学が純粋に客観的なものであるかの保証はなく、危険についての科学は政治的なものになる可能性がある（Beck）。

5.3. 専門化と疎外

科学技術が専門化していることにより、専門家は自分の専門以外のことはわからず、それ以外のことは他分野の専門家へ依存している。他の専門家に対してもたれ合うことにより知識体系が成り立っているといえる。

一方、一般人は科学技術の進展によって、わけのわからないものが増えて、科学技術から疎外されているような感覚を持っていると想像できる。前述の総理府世論調査においても一般人の不安が表れている。勤労者が科学技術の発達によって主体性を持たずに、疎外された状況に陥っているとする者もいる(Cooley)。

6. デンマークの科学技術政策形成過程

デンマークは人口 500 万余りの小国であるということによって、政策決定の仕組みに特徴をもっている。それは戦略性の重視とそれを実施するための公開性と対話の重視指向である。デンマークには研究技術情報省があるが、デンマークのような小国では、とても多くの研究分野に均等に資金を配分することはできないので、優先順位をつけて戦略的に行うことが重要である。研究の優先順位づけの基礎として「公開性」と「対話」を重視している（デンマーク研究技術情報省）。対話というのは、研究者同士の対話と、研究者と社会との間の対話がありうる。

国民各層の意見の集約については二方向があり、行政府が各省庁、学界、産業界、NGO などの意見を吸い上げて政策形成をするという仕方もある。また、国会議員が各界の意見を受けて発言していくこともある。

このような政治的風土のもとでコンセンサス会議は始められた。議会のもとにデンマーク技術委員会があり、ここ

が事務局となってコンセンサス会議を行っている。それを通じて意見をまとめることもある。また、議会主導で政策が形成されるというパターンもある。

このようにデンマークは小国であることによって政策形成が民主的になされている。対話と公開性を尊び、議会と行政がより対等であり、研究資金配分の優先順位を決めている。

7. コンセンサス会議の運営と広がり

コンセンサス会議は、問題に対して中立な立場で行われることが必要であり、会議のテーマの選択から、市民パネルの選定、説明する専門家の選定など準備は周到に行われる。

具体的な実施の仕方は、各国で少しずつ異なる。デンマークでは、市民パネルはテーマに関する予備知識を学習したり、専門家を選んだりする準備会合を、本会合に先立ち週末（金曜の夜から日曜にかけての三日間）を二回かけて行い、次に本会合を四日間かけて行う（当初は三日間で行っていたが、最近四日間に延びた。）。その第一日目には、専門家パネルによるブリーフィングを行う。この夜、市民パネルは学んだことをまとめる。第二日目には、市民パネルからの質問に専門家が答える。二日目の後半から三日目にかけて、市民パネルは意見を報告書にまとめる。第四日目には一般公開の場で報告書を発表し、質疑応答がなされる。

コンセンサス会議は、米国の医療技術評価制度を原型にしているといわれる。米国の医療技術評価制度では技術を評価するのは専門家であったが、デンマークでは技術評価主体を一般市民に変えたことが極めて大きな特徴である。1987 年、デンマークで遺伝子工学をテーマとして開かれたのが、最初のコンセンサス会議である。以来、デンマークでは年に一、二回これが行われている。オランダでは 1993 年に遺伝子組み替え技術についてコンセンサス会議が実施され、イギリスでは 1994 年に植物のバイオテクノロジーのテーマで開かれた。その他、ニュージーランド、ノルウェー、米国の一部、スイスでも試験的にコンセンサス会議が開かれてきている。さらにフランスでは市民の会議という名称での会議が行われ、韓国でも昨年遺伝子組換え作物

について行われた。また本年、オーストラリアでは、遺伝子組換え食品をテーマに、また、イギリスでも放射性廃棄物をテーマにコンセンサス会議を行うなど、この形態の会議は広まっている。

II. コンセンサス会議でみられたこと

8. 日本におけるコンセンサス会議

8.1. 経過と結果

1998年、大阪で行われたコンセンサス会議は、事務局の予想に反して、市民パネルの旺盛な参加意欲がみられた。市民パネルは、遺伝子治療や生命倫理の専門家の言うことに良く耳を傾け、熱心に発言した。専門家の言い分とその研究・治療にかける情熱を理解しようと努めた。

会議の成果として、市民パネルの意見がまとまった。ここで注目したいのは、市民パネルは社会全体の公益を考える立場をとったことと、遺伝子治療を受ける患者の立場に立って議論をしたことである。例えば、遺伝子治療の研究については情報公開を進め、安全性を確認する第三者機関が必要であると述べている。現在のガイドラインでは遺伝子治療を体細胞に限定しているが、生殖細胞を操作できるような技術が登場すると、それがなしくずしになってしまうのではないかと懸念が示され、現行のガイドラインを理論的に強固にする必要があるという指摘もあった。遺伝子治療の技術開発がアメリカに独占されていることに対して警戒する意見もあった。このように遺伝子治療という問題を社会全体の問題として、あるいは国家の安全の見地からみるといえるのは、市民パネルの幅広いイマジネーション、注意力、問題発見能力、社会全般を見渡す力が発揮されたものといえる。

また、市民パネルは、遺伝子治療を受ける立場になったときのことを考えて、インフォームドコンセントについて意見を述べている。現行のインフォームドコンセントの書式は専門語が多く分かりづらいという批判や、他に治療法がない重篤な患者に限って遺伝子治療を行うという現状では患者に精神的な圧迫感を与えるので、尊厳死やホスピスなどの選択肢を提示すべきだという意見があった。これは、

治療を受ける側の人間となったときのことを想像して議論が形成されたのである。

8.2. 市民と専門家の相互理解と段階的な意思形成

8.2.1. 市民の理解の増進

市民パネルの理解の増進という点については、デンマーク、オランダ、イギリス、日本とも、市民パネルは熱心に学習し、理解レベルは急速に高まったことが報告されている。事実情報については、専門家の言うことを市民パネルは良く聞く。日本では、議論するにはもっと知識が必要であるとする市民パネルが多かった。こうした初歩的な事実説明については、専門家の発言は市民パネルに強い影響力がある。

例えば日本の場合、「遺伝子治療が将来多くの病気を治せる可能性があると思いますか」、という市民パネルに対するアンケートの問いに肯定的な答えは、会議の初めと終わりを比べると大きく減っている。同様に、市民パネルではガン患者への遺伝子治療についても推進すべきという意見は減っている。遺伝子治療は現在治療というよりも研究のために行われている、という意見に賛成する市民パネルは増えている。また、実際の治療としてよりも基礎的な研究を積み重ねる方が良いという意見の賛成も増えている。これらの市民パネルの意見の変化が起きた理由は、遺伝子治療に関する専門家の説明が、現状ではこれが試験的なものにとどまっていて顕著な治療例は少ないこと、技術的な問題点が多いことなどを繰り返したことにより、市民パネルは遺伝子治療の現実性について懐疑的になったとみられる。事実認識のレベルでは、専門家の説明に従う形で市民の誤解や先入観が解かれるというのは各国共通の事態と考えられる。

結果、市民パネルの意見には専門家の発言がかなりとりこまれた。

8.2.2. 市民の新たな見解の形成

ところで、市民は専門家を一般的に正しいと信じるに至るのであるか。専門家が職業的な責任感をもって話をするとき、市民がある程度それを信頼するということは十分ありうる。オランダの1995年の会議の場合には、ヒトゲノム研究というテーマで極めて多くのことが話し合われた。遺伝子治療も一つの項目になっている。オランダでは、市

市民パネルは科学者や専門家の自己規制へ大きな信頼を示したとされている。ただ、オランダの場合、テーマがかなり広がったので、細かなことに市民が立ち入って意見をまとめるということは難しく、専門家に任ず他はないと考えたとしても不思議ではない。日本においても事実関係の確認の過程で専門家への信頼が生まれていたように見受けられた。最初の二日間は専門家からの説明の時間にあてられた。その夜のフリートークングでは、市民パネルは専門家の見識に非常に敬意を示していた。

オランダ（テーマはヒト遺伝子研究）でも会議において市民パネルの意見の変化がかなりみられた。オランダでは、専門家からの説明によって知識が増大したことにより、ヒト遺伝子研究についての不安が除去されたとされる。そして、専門家の自己規制に対する信頼が生まれたとしている。一方で、市民パネルとして会議に参加することによって、討議されている問題を自分自身の問題へと内面化する傾向がみられた。例えば、胎児の出生前遺伝子診断については、市民パネルの支持は大きく減った。また、科学技術の倫理的アセスメントの重要性が指摘されるに至った。さらに、遺伝性疾患が心配される妊娠の中絶に対しては、市民パネルは寛容になった。デンマークにおいては、多くのコンセンサス会議において市民パネルは、専門家を信頼するとともに、専門家の間において意見の対立がある場合には、ある専門家を批判するようになるという。ここに至って、市民パネルは専門家を単に信憑性の高い証人として取り扱っているのではなく、その信憑性を疑ってかかるのである。何が正しいことなのかを自分で判断をつけるようになるのである。

市民パネルは専門家の話をうのみにはばかりしているわけではないことは、各国の経験が示すとおりである。知識の習得自体にそれほど時間をかけているわけではないし、科学技術の知識というのも判断に充分足りるものとはいえないからである。日本の場合から言えることは、科学論の教科書が教えるとおり、専門家は狭い領域についての専門家であって、各人が話をできる領域は限られている。その領域内の話は専門家を信用することができるのであるが、それでは、遺伝子治療全体を、あるいは遺伝子治療を行う社会をどうしたらいいのか、というような広い問題を考える

には、各専門家の話を聞いただけではつなぎあわない部分が必ず生じるのである。

市民パネルは専門家の話を信じるだけでなく、社会的な問題がどのように起こるかを想像をめぐらせることになる。そして新たな問題点や論点を考え出すことになる。それは、個別具体的な問題についての一般的な常識をもとにした意見である。それがコンセンサス会議を経て生まれる一般市民の意見である。

コンセンサス会議によって示される一般市民の意見は、専門家の意見だけを丸呑みにしているのではなく、また一般市民の庶民的感覚だけを示しているのでもない。新たな性質の意見を付け加えていると考えるのが妥当であろう。

このようにみえてみると、コンセンサス会議の市民パネルの意見の形成は段階を追っていると考えられる。形成過程を段階に分割すると、以下のように書くことができる。

- [1]一般市民から、知的好奇心旺盛な人達が応募し、市民パネルが形成される。この市民パネルは平均的な市民とはかなり科学技術に関する関心が異なった人達である。
- [2]個別具体的な問題について学習し、理解を増進する。市民パネルは知識を備え、平均的な市民とはかなり異なった存在である。
- [3]専門家への信頼あるいは批判が生じる。これにより、市民パネルは平均的な市民とは異なった存在に変化する。
- [4]専門家の説明だけでは完全ではないので、新たな問題の発見とイマジネーションをめぐらせる。一般市民の次元の感覚に主に基づいているのであるが、専門家の次元をまったく無にするものではなく、最終的にはそれらが融合した新たな思考の産物が「意見」として生まれるのである。

9. コンセンサスと問題意識

デンマークでは、議会の議論を先導する形でコンセンサス会議のテーマを決め、政治決定にコンセンサス会議が影響を持つように工夫しているという。デンマークではそのような運用をしているが、他国は未だ、試験的にコンセンサス会議をしているだけで、それをどのように政策決定に

生かすかは大きな課題である。

日本の例で明らかになったようにコンセンサス会議では、専門家と市民の対話があり、専門家は市民に大きな影響を与えるし、また逆に市民も新鮮な感覚で専門家に啓発するところはあるのである。その結果、科学技術と市民の感覚の共通理解のようなものが起き、それをもとに市民パネルの意見が生まれた。

日本の政策決定には官庁主導のパターナリズムの特徴がある（米本）といわれる。そのような見方も一理あると考えられる。日本では、コンセンサスを導く以前に科学技術のもたらす問題について一般的に関心がないという状態があるのではないか。科学技術の進歩が著しい今日、一般市民が新たな問題状況を理解しようと追いかけるのは簡単ではない。それを改善するためには問題意識を鮮明に持てるような新たな仕組みが必要ではないかと考えられる。

III. 非専門家が政策形成過程に参加する理由

10. 漠然とした不満

一般の人は科学技術について関心はない、もしくは明確な問題意識はないようであるが、しかし、漠然とした不安や不満があるようだ。

例えば、遺伝子組換えについては、当初、この生物学者の実験によって想像もできない悪性の生命体が出来てくることも考えられ、実験には慎重を期するようという研究者の自主的な規制がなされた（1975年、アシロマ会議）。しかし、その後、高等動物の生命体はDNAを多少いじってもそれほど大きくは変わらないという認識が研究者の間には広まって、実験規制の緩和、実験生命体の野外放出、遺伝子組換え植物の野外栽培、そして、組換え作物の商業化に至り、我々の食卓に入って来ている。国際機関などで安全性の評価はなされている。組換え作物であるかの表示義務は日本では無いが、表示することを求める消費者団体も多い。また、遺伝子組換え作物であることが表示されれば、買わないという人も多い。

原子力では、発電でその恩恵をこうむりながらも、なお一抹の不安をもっている人がいる。

脳死臓器移植は、本年2月、日本で第一回目の例が現れ

たが、いわゆる1968年の和田移植以来、1997年の臓器移植法施行以来初めてである。議員立法という形で決着はみたが、脳死の定義と受け入れをめぐる議論は長引き、必ずしも脳死の問題が国民的に受け入れられたという状況ではない。科学技術の進展に伴って、何となく生じている不満というものを見逃すことはできない。

11. 科学技術の問題に対する市民参加

11.1. しろとが参加すべき理由

科学技術に関する問題に市民が参加していくことの必要性は強まっているという意見は以前からある（Brooks）。しろとである一般市民が、高度に専門的な科学技術の専門家に意見を言うことの意味については、これまで議論がなされてきたところであるが、おおよそ以下のように分けられる。

第一に、科学者、技術者、企業家、官僚などの専門家だけで科学技術に関する問題について決定すると、その科学技術に関する利益共同体の立場からしかみることができない。だから視野を広くするために市民参加が必要だという議論がある。これに関していうと、科学技術に特段の先入観のない一般市民の方が、専門家よりも問題発見能力が高いという説がある（Beckmann）。

第二に、民主的な政治形態の下では、専門家だけでなく、市民参加による民主的な決定形態をとることが理想的に望ましいという議論がある。科学者によるピアレビュー、政府官僚による決定、有識者を集めた審議会方式などは、専門家による決定方式といえるが、市民を主役とするコンセンサス会議を社会的に位置づけられれば、より民主的な意思決定となる。しかしながら、コンセンサス会議が民主的に国民の意見を代表しうるのかということについては批判もある。市民パネルは多くの場合、国民の平均的な人口構成を代表していないという指摘があるのだ（Joss）。

第三に、市民参加の手続きをとって、専門家だけではなく多くの市民が決定に関与することによって、決定の正統性が高まるという議論もある（Fiorino）。

このように一般市民が科学技術の評価に関わるべきだという論拠は挙げられている。どのように市民参加を位置づけるかが問題である。

11.2. 政策形成のいろいろな方法

意思決定において市民参加の仕方はいろいろな方法があるといわれる(デサリオ)。

市民参加の程度によって、程度の最小なものは、専門家による行政、委員会による決定である。住民参加の程度が高まっていく順番に並べると、科学審査会、公聴会、住民による諮問委員会、地域評議会、住民審査会、住民投票となる。

一概に市民参加の程度が高ければ良いというわけにはいかない。科学技術に関する問題は一般に複雑である程度、問題の性質を理解していることが必要である。また、自分の利害にとらわれているだけでは問題の解決がみえないかもしれない。ある程度の学習と熟慮の機会が必要である。

12. 相互理解のうえに立つ問題提起

科学技術に関する問題の解決のためには、情報受発信力が弱い経路等の不活発な部分の機能の活性化を図ることが考えられる。日本的な政策決定過程において、どのような回路が弱いのか。日本では科学者・技術者と行政の結びつきが強い。その分、一般国民が置き去りにされている状況が多いのではないだろうか。科学技術に関する問題の解決は、科学技術をどうしたらよいかという面と、新たな科学技術が社会で利用されるに際して、人間社会自身が変わってべき必要があるという面がある。科学技術をどのように我々に望ましいものに変えていくか、どのような社会制度を作るかということは一握りの専門家が考えられることではない。

日本におけるコンセンサス会議の結果は、市民による自らの利害関係を超えた問題提起であった。そのようなものがパターナリスティックな日本の政治・行政に直接、結果として取り入れられるという可能性は今のところ低いと予想する。しかし、そうした問題提起は政治過程の端緒であり、また、結果を導くものでもある。日本における科学技術の問題のうち、最初の課題は、科学技術に関する問題の論点を利害を超えて明確にしておくことではないだろうか。

非専門家の役割は i)内向きな性格を持ちがちな専門家に、より広い社会的視野から意見を言うことができる。 ii)専門家の説明もある程度理解したうえで、新たな問題点を提示

しうる。 iii)一般人にもわかる簡単な言葉で意見を述べることができる。 iv)ほとんどの一般国民は特定の科学技術について、理解しえないまま不満を高めている。コンセンサス会議に参加する市民は非専門家の代表であり、その思考過程は他の一般国民が追体験でき、共感しうるものとなる。

さらに政策的な観点から日本でコンセンサス会議を行うことの意義は、コンセンサスを導くことではなく、その前段階の科学技術に関する問題を可視化することではないだろうかと考える。利害関係に基づく政治化は遅かれ早かれ起きるであろう。それとともに、あるいはそれよりも早く、利害関係を超えた問題提起をすることが望まれる。問題の可視化が日本におけるコンセンサス会議の意義である。問題提起は、専門家だけではできない。非専門家たる市民だけでもできない。おのおのが相互の立場に触れあい、科学技術のある程度理解することによって、何が問題かがみえてくる。そのようなことを可能にする場所が必要とされているのではないか。

13. おわりに

本大会のテーマは「公共政策の法制化に向けて」であった。コンセンサス会議について関連することを述べる。コンセンサス会議は広い意味のテクノロジーアセスメントの一形態である。テクノロジーアセスメントとは、米国で提唱された概念で、科学技術の社会に対する影響を考慮し、悪影響を事前に排除するとともに、新たな科学技術の機会をとらえようとする社会工学的な方法である。1972年にテクノロジーアセスメント法が成立し、米国議会にテクノロジーアセスメント局(Office of Technology Assessment)が設置される。

テクノロジーアセスメント局は750余の報告書を作成したが、1995年に政府予算削減のあおりで廃止される。日本においても米国のテクノロジーアセスメントの概念を輸入して、政府の予算でテクノロジーアセスメントを試行的に行ったが、1970年代を盛りにその後、衰退した。科学技術の先頭ランナーであった米国ではテクノロジーアセスメントを法制度化し、23年間、テクノロジーアセスメントという政策がなされた。しかるに日本では法制度化されず、10年余りで立ち消えになった。日本では、巨大建造物な

らば、一度予算化されると、無謬性の神話の下に嘗々と建設がなされる。しかし、テクノロジーアセスメントのようなソフト科学の政策では毎年、新規の予算を獲得することになり、担当者は多大な努力を必要とし、いつしか立ち消えてしまう。このようなソフト科学についても、予算ベースだけでなく、必要であれば、法制度化されるべきであろう。テクノロジーアセスメントを法律化するという動きは日本でもあったが、大きな動きにはならなかった。まったくの私見であるが日本の立法には巨大なエネルギーが必要とされる。そのようなエネルギーがなければ、立法論はなかなか成立しないのが現状であり、残念である。また、一度、法制化されるとその改変、廃止は容易ではない。機動的な政策の立法を望みたい。コンセンサス会議を始めたデンマークの例をみれば、法制化は慎重に行っているのがわかる。ちなみにデンマークでコンセンサス会議の事務局となっているのはデンマーク技術委員会 (Danish Board of Technology) であるが、それを定めた 1985 年の法律においては技術委員会の設立とコンセンサス会議の実施はデンマークにおいても実験的なものであった。それが、10 年後に見直され、1995 年の法改正によってそのミッションは強化された。しかしなお、コンセンサス会議を行うということは明文化されていない。法律自体はやや、抽象的な文言である。コンセンサス会議は、市民、専門家、事務局、聴衆、マスコミなどがそれぞれの立場をもちつつ、一体となって機動的に行われるべきものである。硬直的な法文ではかえって、弾力的な運用は難しくなるかもしれない。

こうした、実験的な法制化とその見直しというものも日本に必要ではないかと考える。

参考文献

若松征男「素人は科学技術を評価できるか」、『現代思想』、1996 年 5 月号
「科学技術への市民参加」研究会、『「遺伝子治療を考える市民の会議」報告書』、1998 年。
Grundahl Johs, 'The Danish consensus conference model', *Public Participation in Science*, edited by Simon Joss and John Durant, 1995, Science Museum, p.31.

米本昌平、『知政学のすすめ』、中央公論社、1998 年。
Cooley Mike, *Architect or Bee?, The Human Price of Technology*, 邦訳『人間復興のテクノロジー』、里深文彦監訳、お茶の水書房、1987 年。
デンマーク研究技術情報省, *The Danish Ministry of Research and Information Technology, Open Dialogue on Danish Research for the Future*, 1996.
科学技術庁、『科学技術要覧』、1997 年。
Ziman John, 'Prometheus bound: science in a dynamic "steady state"', (1994), 邦訳
『縛られたプロメテウス』村上陽一郎他訳、シュブリンガー・フェアラーク東京、1995 年。
総理府、『将来の科学技術に関する世論調査』、1998 年。
中岡哲郎、『人間と技術の文明論』、NHK 出版、1990 年。
Barnes Barry, 1985, 'About Science', Oxford, 邦訳『社会現象としての科学』川出由己訳、吉岡書店、1989 年。
村上陽一郎、『科学者とは何か』、新潮社、1994 年。
Beck Ulrich, 1986, 'Risk Society', Sage Publications, 邦訳『危険社会』東廉監訳、二期出版、1988 年。
Brooks Harvey, 'The Resolution of Technically Intensive Public Policy Disputes', *Sciences, Technology and Human Values*, Vol.9 No.1, 1984, pp.39-50.
Beckmann Gottard, 'Democratic Function of Technology Assessment in Technology Policy Decision-Making', *Science and Public Policy*, Vol.20 No.1, 1993, pp.11-16.
Joss Simon, 'Evaluating Consensus Conferences: necessity or luxury?', *Public Participation in Science*, edited by Simon Joss and John Durant, Science Museum, 1995, p.101.
Fiorino Daniel J., 'Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms', *Sciences, Technology and Human Values*, Vol.15 No.2, 1990, pp.226-243.
デサリオ他編、『公共の意思決定における住民参加』、邦訳横浜市、1993 年。

