

# 地球温暖化問題に関する一般市民の熟議型会議の

## 分析とその国際比較研究

大阪大学コミュニケーションデザイン・センター 小林 傳司

### 1. はじめに

気候変動問題に関する世界規模の政策決定は、この地球に生きる私たちが、新しい技術に投資し、新しい消費形態に移行し、住居や生活そのものを変更させなければならないことを意味している。しかしその政策論争の多くは、科学者、政治力のある利害団体に限定されて行われている。また、異なる関心と利害をもつ世界の国々が共同で、拘束力をもつ政策を決定することの困難さは、COP15の結果からも示された通りである。これまで気候変動問題に関して、異なる言語や文化をもつ国々の市民が、共通のフレームで討議し、その結果に関する意見表明が行われたことはない。World Wide Views on Global Warming (気候変動に関する世界市民会議; 以下、「WWViews」) は、この空白を埋め、グローバルな政策決定に、世界の市民を巻き込むためのモデルを確立することを目的として実施された。

本研究では、「WWViews in JAPAN」の試みを通じて、専門家ではない一般の人々が、①地球温暖化問題についてどのような意見を形成したか、②また、地球温暖化問題に限定せず、不確実性を含む科学技術の問題を解決する際に、専門家のみならず市民も参加し、その解決方法を模索していく「市民参加型テクノロジーアセスメント (Participatory Technology Assessment; 以下、「pTA」)」についてどのような考えを持ったかをアンケート調査等を通じて把握する。その上で、これらの調査結果を、WWViews に参加した諸外国の傾向と比較する。

これらの調査を通じて、日本国民の地球温暖化問題に関する考え方や、pTA に対する考え方が、諸外国と比較してどのような特徴を有するかについて明らかにし、今後の科学技術に関する社会的意志決定のあり方について提案することが本研究の目的である。

### 2. 市民参加者を対象としたアンケート調査結果

**市民会議の満足度に関する評定結果：** 専門家抜きで議論することに関して、一般の人々はどう感じたのだろうか。

アンケート調査結果からは、専門的知識を必要とする地球温暖化の問題がテーマであっても、WWViews のような手法を用いれば、十分に議論することができると、参加市民が感じていたことが示されている。一方、いくつかの課題も指摘されている。その1つは、参加者の多様性をめぐる課題である。多様性は、満足度や参加意欲の向上の源泉である一方で、議論の困難さの原因でもある。特に参加者が自身の明確な意見をもっていない場合、他の参加者の影響を強く受ける可能性が示唆されており、メンバー構成の難しさが改めて示された。また、WWViews で市民に提示された問い(設問)は、専門知識を持たない一般市民が議論し、回答するには高度すぎるとの指摘も少なくなかった。参加者は、生活実感に基づく判断が可能な「市民らしい」問いを求めていたのである。

**市民会議の満足度に関する評定結果：** アンケート調査結果からは、提言内容(会場全体および自身のグループ)に対して、満足した参加者が少なくなかったことが示されている。一方、当然のことながらその評価はわかる。提言の内容についての評価が低かった参加者の多くは、完成した提言の「政策提言としての有効性」という点から、十分ではないとの判断を下している。

一方で、WWViews 全体に対しては、多くの参加者が高い満足度を示している。評価の理由には、会議の中立性や社会的インパクトの見込み、多様な参加者と出会い等が影響していたと推測される。

**参加意思に関する評定結果：**「今後も同様の企画はあったら参加したいと感じるか」という問いに対しては、概ね肯定的な結果が得られている。この評定結果を見る限り、pTAのプロセスに積極的でない非専門家に対し、参加するルートを提供し、参加することに対する肯定的な態度を持ってもらう」という点で、WWViewsの意義を認められるだろう。pTAへの参加理由および参加に感じる意義は様々であり、「交流を通じた学び」、「楽しみ」、「意思決定への参加」、「問題解決への貢献」、「本人の要因」に分類された。

交流を通じた学びとして、見聞の広がり、自己発見、思考の広がりや深まり、議論の訓練があげられた。同時に、交流は楽しみでもある。これらは運営側からすれば付加的な効果かもしれないが、参加者にとっては直接自分に還元される効果である。ふつうの市民を巻き込むには、こうしたベネフィットを示すことも必要である。また「楽しみ」のために参加する人もいる。議論自体を楽しむ人もいれば、WWViews、社会、環境問題などの各要素に関心が高く、楽しめる人もいる。社会的意思決定への参加や、社会的問題解決への貢献に意義を感じて、次の参加を希望する参加者もいる。特にWWViewsという手段を知り、自分の意見を反映させる可能性や発言する意義を感じた参加者がいたことは、WWViewsによる直接の参加意欲の変化であり評価に値すると言えよう。

### 3. 日本の結果と諸外国の傾向との比較

日本の結果と諸外国の傾向との比較検討からは、今回の市民会議に参加した日本人に関して、

- ①地球温暖化問題に関して十分な知識を持っているという自覚は低いこと
- ②地球温暖化問題を、自らの生活感覚の中で緊急性の高いものとは理解していないこと
- ③日本の温暖化ガス削減目標に関して、高い数字を掲げること躊躇があること
- ④中発展国、発展途上国に対しては、削減目標の設定に関して比較的「寛容」な見解を保持していること

などが推定できる。

### 4. WWViewsの意味と限界

**聖域の崩壊：**現代は「聖域の崩壊」が生じている時代といえる。長期にわたる自民党政権下では、中央官僚、政治家、専門家による政策決定システムが形成され、ある意味で安定していたが、同時に密室化を招いてもいた。有力政治家や族議員と呼ばれる人々が社会の声や意向を代弁し、比較的少人数のあいだで実質的な政策決定がなされる構造が生まれていた。専門性の高い事項については、専門家による審議会で実質的な決定が行なわれてもいた。政権政党が国会での多数を確保しているという意味で、民意を代表していることになり、その裁量の範囲というかたちでこのような政策立案と決定が常態化していたといえる。しかし、近年の「市民参加」を求める声は、政策決定の内容に対する不満のみならず、政策決定の様式、スタイルに対する異議申し立てという側面を含んでいたように思われる。

政策立案と決定のスタイルの変革は、同時に「聖域の崩壊」でもあった。医療などでは、医師主導のパターナリズム的対応への批判はもっと前から生じており、インフォームド・コンセントの導入や患者の視点に立った医療といった議論は、今では当たり前となってきている。ここでもかつての「医師という専門家」の裁量に大幅な権限を与えていた「医療という聖域」が崩壊したのである。透明性、公開、アカウンタビリティといった言葉が象徴するように、政治家や、官僚、専門家によるパターナリスティックな意思決定が信頼されなくなったという事態なのである。「聖域の崩壊」とは「パターナリズムの拒否」ということでもある。

もちろん、近年の福祉国家の財政的行き詰まりから、政府がパターナリスティックな政策を維持することができなくなり、個人の選択に基づく自己決定という形で責任を転嫁しようとした側面も

ある。しかし同時に、人々の側にも「われわれの声を聞いた上で物事を決めて欲しい」「そこまでの決定権限を与えたつもりはない」という感覚が生まれているように思われる。しかし「崩壊」は崩壊である。崩壊を放置するだけではものごとは解決しない。かつての専門家主導の「聖域」から、新たな統治（ガバナンス）の仕組みの構築へと踏み出さざるをえないのである。

**市民参加の意味をめぐる難問:** さて、今回の WWViews に参加した「市民」とは誰だったのか。WWViews に参加した市民は、事前に任務（公共的事柄としての地球温暖化問題についての討議）を知らされており、それを承知して参加した人々であった。地球温暖化問題で活動している NPO や NGO メンバーの場合には、日頃から自らの見解を表明し、政府の審議会にメンバーを送り、さらには COP15 の日本代表団にも参加するといったかたちで、社会的発信のチャンネルをもっている。それに対して、WWViews の参加市民は、そのようなチャンネルを持っていない人々であり、同時に発信することに同意した市民だったということになる。

こう考えると、市民参加型会議に対しては、参加市民の声はサイレントマジョリティを「代表」しているのか、あるいは、参加市民は少数であり（WWViews の場合、105 名）日本社会の国民の見解を「代表」するとはいえないのではないかと、という疑問が生まれるであろう。

そもそも、「代表」には二つの意味がある。統計的代表性と政治的代表性である。後者は国会議員などであり、国民の代表と呼ばれるが、彼らは決して国民の声の統計的な意味での代表ではない。選挙制度を通じて選出された人を「国民の代表」と政治的に認定しているのである。市民参加者も同様であって、統計的代表性ではなく、議員とは異なる「政治的代表性」を担うのかどうか重要な問題となろう。つまり、地球温暖化問題という公共的事柄に関わることに同意した「市民」の持つ、議員とは異なる「政治的代表性」とは何か、に関する更なる検討が必要である。

## 5. おわりに

現代の先進国社会において、市民的公共性が重要であり、その担い手としての市民が社会のさまざまな意思決定に積極的に参加していくことが必要である、という認識や共有されつつある。しかしここで述べてきたように、参加する「市民」とは誰か、その市民の声は何を代表しているのか、その声をどのように政治的意思決定に結び付けていくのかという問題に対しては、まだ十分に納得のいく解答が得られているとはいえない。本プロジェクトは、グローバルな市民参加による政治的課題へのパブリックコンサルテーションの実験であった。そして、そのような市民参加により生まれる「市民の声」をどのように政治的に位置づけるかという点で、大きな課題が残っていることを指摘した。われわれの社会は、この課題の解決のために、従来の政治スタイルとは異なる新たなガバナンスの構築に取り組むことが求められている。

そして、最後に付け加えておきたいのは、その新たなガバナンスがどのようなものであれ、市民参加によって生まれた声を直接民主主義のようなかたちでダイレクトに政治的意思決定に結びつけることは避けるべき点である。市民参加型の取り組みは、どうしても少数の参加市民による有限の時間の討議（今回の事例でいえば、約 100 人が一日を費やした）にとどまるのであり、そこから生まれる「声」は、単なる世論調査よりは熟慮を伴ったものであるにせよ、限界があるからである。むしろここでは、新たな専門家の養成を提案したい。市民参加型会議を企画運営し、そこから取り出した「市民の声」を知的に加工し、広く社会や議会に対して媒介することを任務とするような専門家が必要ではないかと思う。これは、ある意味で「社会技術の専門家」とでも呼ぶべき存在であろう。市民的公共性は、公共的事柄に関わる覚悟を示す多様な市民と、その声を知的に加工する媒介の専門家の協働によって実現されていくべきものだからである。