

コンセンサス会議とその日本での試み

東京電機大学理工学部
若松 征男

0. 始めに

1990年、科学コミュニケーション研究のためにデンマークに留学中、私はコンセンサス会議という方法があることを知った。コンセンサス会議とは、十数名の一般市民が新しい技術について、多様な専門家からの知識・意見の提供を受けた上で、その技術を評価する、あるいはコンセンサスを生み出す努力をする、そしてその結果を広く発表して（ここまでの会議方式、以下は会議を開催する目的）、社会の意思決定に影響を及ぼそう、また、一般社会における議論を盛んにしよう、というものである。ここでいう新しい技術とは、なかなか評価しにくく、論争になっている、あるいは論争の種を含んでいるものである。そのよい例が遺伝子操作技術であり、これまで世界で行われたコンセンサス会議で数多く取り上げられている。

これを私は『科学技術ジャーナル』で、1993年に日本に紹介した。97年、この方法を日本で試行することとした。そして、仲間を得、助成財団の支援を得て、98年の1月から3月にかけて、遺伝子治療をテーマに開催した。翌99年には、第2回の試行を行い、一定の社会的認知を得たが、それが、農水省をスポンサーとし公的機関（農水省外郭団体である農林水産先端技術産業振興センターSTAFF）が開催した最初のコンセンサス会議（2000年）につながった。

これらは科学技術への市民参加に興味・関心をもつ人々に注目され、新興の研究領域、科学技術社会論の研究者を中心として、議論されてきている。また、私だけでなく、かなりの方がこの手法について論文や著書の中で、紹介・議論している。しかし、本誌編集部への要請に応え、また、これまで見聞きしたことのない読者のために、同じことを繰り返し書くことを恐れず、重ねて手法を紹介する。また、この手法とそれを用いたイベントなどについて興味を持つ読者のために、手がかりとなる文献などを、包括的ではないが、紹介することとする。

若松 征男
東京電機大学 理工学部 一般教養系列
350-0394 埼玉県比企郡鳩山町石坂
wakamats@i.dendai.ac.jp

ところで、本号では、「合意形成の手法と技術」をテーマとした編集であると聞く。コンセンサス会議は確かに合意（コンセンサス）を目指す設計になっている。しかし、私は、この手法を、市民参加型手法の中に位置づけていることを念のために述べておきたい。それは、この手法が目標とする「合意」（コンセンサス）は一つの選択肢であり、他に、多様な可能性があるからである。

1. コンセンサス会議という会議手法の出自と世界への広がり

コンセンサス会議（Consensus Conference、以下、CCと略す）という会議手法は、1987年、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ク技術委員会（Danish Board of Technology、DBT）が案出したものである。

1960年代後半のアメリカにおいて、環境問題の激化は、技術の社会への導入の前に、予めその技術を評価すべきであるという考え方を生んだ。これがテクノロジー・アセスメント（TA）である。70年代初め、この概念の制度化として、アメリカ議会の下にOTA（技術評価局）が創設された。TA、OTAは日欧にも影響を及ぼしたが、日本においては、評価手法研究に止まり、TAの制度化に向かうことはなかった。しかし、欧州においては、長く、しかし、止まることのない議論の末に、80年代半ば以降、TA機関が議会の下に、あるいは外に設立されていった。その先頭を切ったのがデンマークであり、DBTは1985年、議会の下に最初は時限的に設立された（95年、常設機関となった）。

DBTはTA手法として、アメリカのNIHが1977年以来使っているコンセンサス開発会議（Consensus Development Conference、CDC）という手法を用いたが、1987年、評価パネルを一般市民によって構成するという転換を図り、CCという手法を生み出したのである。ちなみに、第1回のCCは、現在、DBT事務局長ラース・クリューヴァー氏がプロジェクト・マネジャーを務めた。

CCはヨーロッパにおいて知られるところとなったが、当初、デンマーク的手法あるいはデンマークだか

らこそ出来る手法と捉えられていた。これが、1993年にオランダ、94年にイギリスとニュージーランドで試行され、90年代後半以降、急速に世界各国で試行されるようになった。この流れの中に、日本における試行もあると見ることができるが、これら試行は、この手法が普遍的に用いるものである可能性を示している。

2. CCの標準的手続き

CCとはどのような会議手法か。デンマークで生み出され、世界各国で試みられている標準的手続きを、いくつか私のコメントをはさみながら示そう。なお、この後で示すが、日本への導入に当たっては、かなりの変更を加えたことを予め述べておきたい。

開催決定・準備段階

会議は大きく分けて、開催決定・準備、準備会合、本会議の三つの段階からなる。まず、あるテーマについての会議開催が決定されると、会議運営の事務局が設置され、ついで、これとは別に計画全体の公正・公平な運営を行うための運営委員会が作られる。その委員会が計画を承認すると、市民パネル（一般市民15名程度、会議の中で主役を務め、最終的に報告書を作る）の募集を行う。その間、市民パネルに、課題とする技術問題についての基礎的情報を提供するための準備を行う。それは、内容についての検討、それを分かりやすく書いた文書の準備、市民パネルに説明する説明者の選任などである。この文書の執筆者や説明者には科学ジャーナリストを選ぶことが多い。事務局はまた、市民パネルの質問に回答する専門家を想定して探し、会議に参加する意志があるかどうかを確認してリストを作っておく。

この会議方式では、専門家という言葉が大変広い意味で用いていることに注意する必要がある。例えば、課題について明確な意見をもって主張している人々も専門家（デンマークでは、「意見の専門家」という表現がある）として参加してもらう。また、運営委員会が適切に機能することが、CCを用いたイベントが社会的に信頼されるかどうかにとって決定的である。この委員会には、課題に関わる多様な関係セクター、団体・機関からの参加を得ることが望ましいが、そのことが、課題の扱い方、情報の提供の仕方などについて、社会から公正・公平に実施されているという信頼を得ることにつながる。なお、DBTが行うCCでは、この運営委員会を現在設置していないことを、2000年夏から1

年間そのオフィスにいて知って驚いたが、これは、DBTという機関と、そのCC運営が社会的に信頼されるようになってきていることの表れであろう。

市民パネルのすべての活動はファシリテーターが支援する。ファシリテーターとは議論を容易にする人という意味であるが、単に司会ではなく、市民パネルの活動をすべてにわたって支援する役割をもっている。この選任は重要な準備である。デンマークでは熟達の教師やプロのファシリテーターがこれを務めてきたが、スイスのこれまでの会議では、労働争議の調停をした人物がこの役割を演じてきた（スイスの事例を挙げたのは、この国のTA機関がCC手法を用いてきており、その手法のレパトリーとしているからである）。CC手法を用いるどの国においても、優れたファシリテーターの確保については悩んでおり、その養成は急務である。確かに、他のワークショップ手法と同様、ファシリテーターの機能はCCにとっても重要である。しかしながら、私のこれまでの知見、経験から言えば、ファシリテーターの技能への過度の依存は、望ましいことではない。私は最近、参加型手法がCC以外にも多様にあることや、こうした参加型手法は単に手法であって、それをどのような場（フォーラム）で用いるかが重要であることを、スポーツにたとえて説明することが多い。同様にすれば、あるスポーツのゲームの形と内容をレフェリーの力量、技能が左右してはならないのと同様、ファシリテーターの力量がCCなどのイベントそのものを左右しては、あるいは変えてはならないのである。

市民パネルには多様な属性（性別、年齢、住む地域、職業など）をもった人々に参加してもらうようにする。ふつう、この募集には新聞公告を用いる。デンマークやスイスでは数年前から、国民台帳から属性の配分を考慮して抽出し、会議への招待状を送って参加意思を聞く方法が取られている。また、イギリスで第2回コンセンサス会議を開催する際にもほぼこれと同じ方法で募集した。いずれにせよ、参加意思をもったボランティア募集であることに変わりない。市民パネルの構成は運営委員会が決定する。

この市民パネルの構成については、さまざまな議論がある。これまでなされてきた議論の中心にはその代表性、すなわち、市民パネルは国民の代表かという問いがある（ちなみに、私の答はノーである）。これは、しばしば手法についての議論の中で問われるが、CC手法を用いたイベントを、誰が、どのような権限をも

って、何を目的として行うかという議論の中で問われるべきものであろう。なお、ドイツで行われているプランニング・セル（計画細胞）という手法では、その募集の出発点に無作為抽出を用いる。これは、ある種、市民参加者の代表性を求めるものである。

準備会合

標準方式では、本会議の数カ月前に、1ヶ月程度の間隔をあけて、2回の週末（土、日の2日）を使って、準備会合を行う。

準備会合の目的は次の二つである。（1）市民パネルが課題を考えるための情報・知識を受ける。本会議では課題を考えるために、専門家からの知識・見解提供を受けるが、そのために（2）専門家への「鍵となる質問」を市民パネルが作る。これは、市民パネルが課題をどのような問題として捉えるかを示すものである。なお、この会合で市民パネルにコンセンサス会議のプロセスを知ってもらい、メンバー同士、話し合える状況を作らなければならないのは勿論である。

鍵となる質問ができると、運営委員会は専門家リストから回答者を決める。なお、この選択には、市民パネルの意見が入るのがふつうである。

本会議開催

標準方式では、本会議は3日あるいは4日連続で行われる。最近のデンマーク、スイスの事例では、本会議は金曜から月曜までの4日を使って開かれる。そのうち、市民パネルが討論し、コンセンサス文書を作る会合を除いて、公開で行われる。なお、準備会合は公開されないが、単純に市民パネルの活動を阻害しないためである。すべてを公開すべきであるという主張を聞くことがあるが、ギャラリーが見ている中で、率直な議論を求めるのは現実的ではない。さらに、個別の発言が問題ではなく、市民パネルの熟慮の結果が求められているのである。

本会議では、まず、鍵となる質問に専門家が回答し、さらに市民パネルが質問する（4日連続の例では、金曜、土曜がこれにあてられる）。これをもとに市民パネルは討論して、コンセンサス文書をまとめる（日曜）。これには、かなりの時間がかかり、日曜の夜を越えて、月曜の早朝に及ぶ場合が多い（2000年11月にベルンで開催されたスイスのCC（なおスイスでは、CCと言わず、こうしたイベントをパブリック・フォーラムの合成語を用いて、プブリフォーラムと呼んでいる）では、特別に市民パネルの活動を観察する機会を与えられたが、朝方の4時近くまでかかっていた）。そして、

月曜午前に発表する。この発表に、事実に関わる誤解などがあれば専門家の指摘・訂正を受ける。その上で、会場での討論が行われる。そして、この結果についてのマスメディア報道が期待される。なお、ここで紹介したスイスのCCの成果発表には、国会の科学技術を扱う委員会の委員長が参加し、委員会で参考意見として発表することを求めると述べていた。

3. 日本での試行・手法の再設計

97年から準備を始め、98年初めに試行したCC（コンセンサス会議という名前は表には用いず、「市民の会議」とした）では、上に述べた標準的手続きをかなり変えた。CCのような、かなり大がかりなイベントを行うには、多様な資源を動員しなければならないが、新奇な手法の社会実験を研究者集団が初めて行う場合、多くの制約の中でやることになるからである。これは、下でも具体的に触れる。

第1回試行では、市民パネルに4回の土曜（午前10時から午後5時）を使って貰った。これは、一般市民に、市民パネルへの参加を求める上で、これが限界だろうと考えたことに加え、宿泊を伴うような会議設計は、資金的に到底無理だったからである。なお、第4回会合は成果発表のための公開シンポジウムであり、実質的な会議は土曜3回の設計とした。この設計では、標準的手続きでいえば、第2回の準備会合の課題である「鍵となる質問」作りを、予め主催事務局がやっておき、それを市民パネルに認めて貰うという簡略化を行った。

第2回の試行では、この「鍵となる質問」作りをプログラムの中に入れることとした。そして、実質的な市民パネルの活動に4回の土曜を用い、第5回の土曜を公開シンポジウムとして成果発表の場とした。なお、STAFF主催の「遺伝子組換え農作物を考えるコンセンサス会議」においては、準備会合のうち、第2回（第2回会議（準備会合））、そして本会議の第2回（第4回会議（本会合））では、それぞれ宿泊を伴った2日連続の設計になっている。STAFF主催のCCでは、潤沢であったかはともかく、研究者集団の社会実験より多くの資金を使えたという背景がある。

2回の試行においても、また、STAFF主催のCCにおいても、標準的手続きとしなかったのは、資金的制約は勿論であるが、参加者（市民パネルだけではなく）を集める上での配慮が中心にある。標準的手続きでは、通常、2回の宿泊を伴った週末の準備会合を行い、そ

の後、本会議を2泊3日、あるいは3泊4日で行う。これだけの時間を使える、あるいは使ってもよいと考える一般市民を集めるのは、ほぼ無理という判断から、こうしたのである。

2000年までの2回の試行、1回の公的機関によるCCの経験を下に、「科学技術への市民参加を考える会」は、日本において実施可能なコンセンサス会議を想定し、『コンセンサス会議実践マニュアル』をまとめ、2002年3月に発行した（これは、同会から現在でも購入可能である）。なお、この会は第2回の試行に関わった市民パネル参加者、事務局を務めた人々などによって、1999年11月に設立されたNPO（法人にはなっていない）である（私が代表を務めている）。

私の知る限り、ヨーロッパ各国を始め、アメリカ、カナダ、ニュージーランドなどで開催されたコンセンサス会議は、ほぼデンマーク・スタイルの標準的手続きで行われている。社会状況に合わせて手法の再設計を行ったのは、多分、日本における私たちの試みだけだろうとDBT事務局長のクリューヴァー氏と話し合ったことがある。もちろん、これは、こうした参加型手法を用いたイベントを行うために市民参加を求める際、参加しにくい状況が日本にあるということを示しているのであって、喜ぶべきことではないだろう。しかしながら、敢えて言えば、手法を社会状況に合わせて調節あるいは再設計するのは当然のことである。

手法の設計し直しという点では、会議スケジュールを4あるいは5回の土曜日に限定することに伴う会議の進め方の組み直しや運営委員会の設置、専門家パネルの依頼など、市民パネルの議論の帰趨に影響を及ぼす条件の調節が他に必要となる。しかし、これまでの経験から言って、日本における再設計は、CCの核心にある市民パネルの活動をほぼ支援していると私は考えている。

4. 日本で行われた「コンセンサス会議」

日本で行われた「コンセンサス会議」（カッコで括つたのは、コンセンサス会議を名乗ったイベントだけではないからである）の主要なものは、上でも触れた。これ以外にも、コンセンサス会議を名乗ったり、あるいは、コンセンサス会議をベースにしながらイベントを開催したりした例がある。網羅的、包括的にはならないが、これらを簡単に紹介しよう。なお、文献情報を示せていないものもあるが、お許しいただきたい。

まず、私たちが試行した2回の「コンセンサス会議」

がある。

（1）第1回試行：「遺伝子治療を考える市民の会議」（コンセンサス会議の試験的実施）報告書[トヨタ財団研究助成・日産科学振興財団ワークショップ助成による成果]、1998年8月25日、「科学技術への市民参加」研究会。

主催した研究会は、5人の研究者によって構成され、私が代表を務めたものである。

（2）第2回試行：「高度情報社会——とくにインターネットを考える市民の会議」（日本における第2回コンセンサス会議）報告書、2000年3月31日、「科学技術への市民参加」研究会。

主催者は私が代表を務め、第1回試行と同じ名前を名乗っているが、構成メンバーを変え、10名によって構成された。この中には、研究者だけでなく、市民団体からの参加者もいる。

（3）STAFF主催のコンセンサス会議資料としては、次の報告書がある。

遺伝子組換え農作物を考えるコンセンサス会議報告書、平成13年1月、農林水産先端技術産業振興センター。また、STAFFのホームページでもこの会議の情報を見ることが出来る。

<http://web.staff.or.jp/>

なお、STAFFは2001年から3年にわたって、コンセンサス会議方式を少し変形した方法を用いて「遺伝子組換え農作物を市民が考える会議」を開催した。

（4）「ヒトゲノム研究を考えるコンセンサス会議」

これは三井情報開発総合研究所が科学技術庁（現文部科学省）委託の科学技術振興調整費調査「生命倫理問題に関する社会的合意形成の手法に関する調査」の一環として行ったものである。これは2001年1月にシンポジウムを開催してその成果を発表したが、その際の配布資料に詳しい。

（5）模擬コンセンサス会議

大学の中に、教育目的などから模擬コンセンサス会議と名乗った実践がある。

一つは、法政大学人間環境学部小島聡ゼミナールが川崎市水道局と協力して、「水づくり」をテーマに行っている。この成果は、「水づくり」をテーマにした市民参加の社会実験報告会——新たな政策形成手法・コンセンサス会議の可能性を探る」を2004年3月に開いて報告された。これは大学外との連携をもった実践であるが、今ひとつ、北海道大学の杉山滋郎らが教育への応用を目的に、2003年度、2004年度と2年にわ

たって、授業の中で行う取り組みをしている。さらに、高校の「理科総合A」の中で、内田隆が、埼玉県立大宮工業高校で試みている。これは、彼が立教大学大学院異文化コミュニケーション研究科で学んだ成果として2004年度修士論文にまとめている。

(6)「コンセンサス会議」を名乗ったもう一つの試み
静岡県浜松土木事務所がNPO(浜松NPOネットワークセンター)に委託して実施した「安間川河川整備構想に関するコンセンサス会議」(2001年10月～2002年4月、12回開催)がある。これは、手法としては、上に述べてきたCCとは異なるが、これを着想した土木事務所の方とのインタビューによると、私たちが行ったCCについて、カーラジオで聞き、その考え方を使得って編み出したということである。その内容などは、次で知ることができる。

<http://doboku.pref.shizuoka.jp/desaki/hamamatu/ko uji2/anma.htm>

5. 終わりに

コンセンサス会議を紹介・論じた書籍は少なくないが、与えられた紙数を既に超えてしまったので、1点のみに限定する。これは、私と共に2回の試行に加わり、STAFF主催のCCではファシリテーターを務めた小林氏がまとめたものである。

小林傳司『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、2004年。

本号では、多様な参加型手法が紹介されることと思う。これらが単に紹介されたり、論じたりされるだけでなく、実践されることを通じて経験が蓄積され、手法の実践可能性が広く示されることを願うものである。



高知工科大学

21世紀COEプログラム 「社会マネジメント・システム」学の拠点形成

「社会」をマネジメントするとはどういうことか

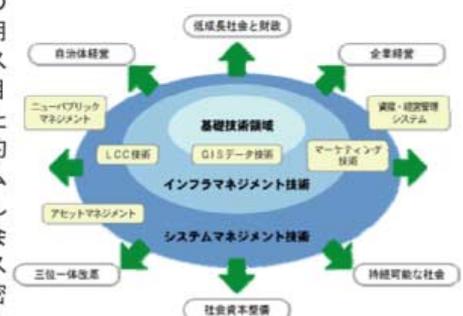
社会システム(社会を動かすシステム)は、社会が求める目標を達成するために必要な「プロセス」と「ルール」によって成り立っている。プロセスやルールのあり方がしっかりとしていなければ、よりよい社会を築くことはできないことになる。成熟社会を迎えた21世紀の日本。右肩上がりの経済成長に支えられた社会資本整備や社会サービスのあり方は、頭打ちとなっている。限られた財源と社会的資産をいかに効果的に活用し、心豊かな社会を構築・維持していくか、「未来マネジメント」は、今や緊急の課題となっているのだ。土木・建築工学や社会科学のさまざまな研究成果を“マネジメント”というキーワードでつなぎ、工学的視点から新たな学問分野「社会マネジメント・システム学」を創造すること。そして明日の社会づくりをマネジメントできる新たな人材を育てることが、今回、高知工科大学が進めるCOEプログラムの目的だ。

国、自治体から企業、地域まで、幅広い活用領域

社会マネジメント・システム学が対象とするのは、国や地方自治体など、いわゆる行政関係のシステムだけではない。企業経営、地域社会の活性化など、人が集まり、ある目的をもって活動するまとまり(=社会)があるところには、必ずシステムがあ

る。工学的手法プラス社会科学の研究成果を活用してそれらのシステムを分析し、目的を達成するための最も効率的な手法、システムのあり方を提言していくのが、社会マネジメント・システム学。社会と密接に関わり、社会を具体的に変えていけるパワーを持っていることが、この新しい学問の大きな魅力と言える。

「社会マネジメントシステム学」は、大学と社会的学問を結ぶ研究領域



高知工科大学 21世紀COEプログラム 社会マネジメントシステム・センター

〒782-8502 高知県香美郡土佐山田町宮ノ口185-C557
TEL 0887-57-2792/FAX 0887-57-2811

<http://www.kochi-tech.ac.jp/coe21/>

電子自治体づくりに取り組む自治体の皆さまを **雑誌** **Webサイト** **カンファレンス** で応援します

雑誌

日経BP
ガバメントテクノロジー

- 季刊(3、6、9、12月)
- A4変型判 約150ページ
- 自治体・政府機関勤務者には、勤務先あて無料送付
(それ以外の方は1年7,600円/税込)

電子自治体に関する最新トレンドはもちろん、電子自治体サービスの企画・構築・運営にあたっての様々な課題を解決する実務情報をお届けします。先進自治体の取り組みの事例や調査データをもとに、比較・検証を加えて情報提供します。本誌独自の記事のほか、日経BP社発行のパソコン、IT関連専門誌の電子自治体関連の記事や、日経パソコン「e都市ランキング」などの調査を再録しますので、自治体関連の記事だけをまとめてご覧になれます。



Web

電子自治体ポータル

<http://govtech.nikkeibp.co.jp/>

日経BPガバメントテクノロジー誌が運営するWebサイト。毎週、コンテンツを更新しています。

日経BP
ガバメントテクノロジー・メール

- 週刊(毎週木曜日発行)

※どなたでも無料で登録できます。登録は、上の「電子自治体ポータル」サイトへ

カンファレンス/セミナー

都道府県CIOフォーラム
全国電子自治体会議

日経BP社は上記フォーラム/会議の事務局や運営を担当。それぞれ年2回程度開催しています。

雑誌購読に関するお問い合わせは——日経BP読者サービスセンターへ ☎(03)5696-1111 (平日9:00~17:00)

MRI

三菱総合研究所パブリック・コミュニケーション研究チームでは、パブリック・コミュニケーション・モデルやステークホルダー分析、広報の効果分析、評価手法をもとに、全国規模の政策・施策から、地域規模に至るまで幅広く社会的合意形成を支援しています。

コミュニケーションを通じた
高質な社会システムの構築

主な業務実績:

- 公共政策・施策を中心とした合意形成、P I、複数主体間での意志決定の支援
- 公的主体、公共政策・施策の広報戦略策定、広報活動実施支援
- Web構築等、コミュニケーション・ツール作成支援

株式会社三菱総合研究所

政策科学システム研究部
パブリック・コミュニケーション研究チーム

Tel:03-3277-0707 E-mail:p-com@mri.co.jp

URL:<http://sociosys.mri.co.jp/PCW/>



高知工科大学

21世紀COEプログラム
「社会マネジメント・システム」学の拠点形成

「“社会”をマネジメントする」とはということか

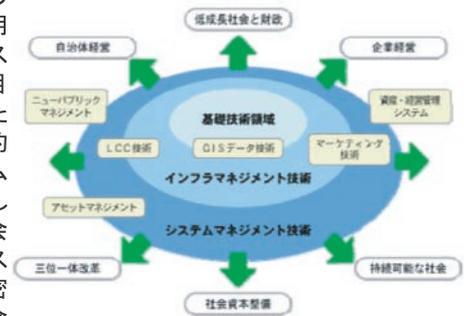
社会システム(社会を動かすシステム)は、社会が求める目標を達成するために必要な「プロセス」と「ルール」によって成り立っている。プロセスやルールのあり方がしっかりとしていなければ、よりよい社会を築くことはできないことになる。成熟社会を迎えた21世紀の日本。右肩上がりの経済成長に支えられた社会資本整備や社会サービスのあり方は、頭打ちとなっている。限られた財源と社会的資産をいかに効果的に活用し、心豊かな社会を構築・維持していくか、“未来マネジメント”は、今や緊急の課題となっているのだ。土木・建築工学や社会科学のさまざまな研究成果を“マネジメント”というキーワードでつなぎ、工学的視点から新たな学問分野「社会マネジメント・システム学」を創造すること。そして明日の社会づくりをマネジメントできる新たな人材を育てることが、今回、高知工科大学が進めるCOEプログラムの目的だ。

国、自治体から企業、地域まで、幅広い活用領域

社会マネジメント・システム学が対象とするのは、国や地方自治体など、いわゆる行政関係のシステムだけではない。企業経営、地域社会の活性化など、人が集まり、ある目的をもって活動するまとまり(=社会)があるところには、必ずシステムがあ

る。工学的手法プラス社会科学の研究成果を活用してそれらのシステムを分析し、目的を達成するための最も効率的な手法、システムのあり方を提言していくのが、社会マネジメント・システム学。社会と密接に関わり、社会を具体的に変えていけるパワーを持っていることが、この新しい学問の大きな魅力と言える。

「社会マネジメントシステム学」は、大学と社会的学問を結ぶ研究領域



高知工科大学 21世紀COEプログラム
社会マネジメントシステム・センター

〒782-8502 高知県香美郡土佐山田町宮ノ口185-C557
TEL 0887-57-2792/FAX 0887-57-2811

<http://www.kochi-tech.ac.jp/coe21/>