

市民対話からの環境ガバナンスへ：福島と愛知をつなぐ

中村秀規*、上野ふき**、杉田暁***、福井弘道***

*富山県立大学、**大阪大学、***中部大学

1. はじめに

私達は、中部大学 問題複合体を対象とするデジタルアース 共同利用・共同研究拠点における研究として、2015 年度から 2019 年度まで継続して、無作為抽出された市民が、環境エネルギー政策（高レベル放射性廃棄物処分）に関し、市民どうして、また専門家と対話する方法を、愛知県春日井市（拠点所在地）・静岡県御前崎市（原子力発電所立地自治体）で探ってきた。その過程で提案した対話手法は、対話への態度をより肯定的にし、また自己内対話（熟慮）を促進することが示唆された（Nakamura et al. 2021）。さらに 2020 年度には、福島県南相馬市（原子力発電所事故被災自治体）において、コロナ対策をした上で市民対話を実施し、愛知・静岡との対話への態度と対話内容の異同を分析した。今年度は、2019 年度に参加市民からも要望があった、完全オンライン（参加者は一人一人異なる場所から参加）での市民対話を、感染症拡大状況の影響を受けにくい手法として採用し、被災自治体（福島県南相馬市）と拠点連携自治体（愛知県春日井市）で市民に対して案内を行い、両自治体住民をオンラインで結んで、異なる立場を有する専門家 2 名（所属組織を代表しない、個人としての参加）の参画を得て実施した。被災地（福島）と非被災都市圏（愛知）とをつないでの、かつオンラインでの市民対話によって、単一地域かつ対面型の市民対話と比べて、参加状況、対話への態度変化、対話内容にどのような違いがあるか、検証した。

市民対話は、集成的意思決定過程の一部となりうるものとして実施されている。集成的意思決定過程の全体は、対話を含む非集計過程と、投票を含む集計過程の組み合わせからなる。非集計過程において、熟議は、意思決定のために結論を出すことを目的とするのに対し、対話は、議論の収束でなく相互理解や新たな考えの発見を目的とする、とする区別があり（Escobar 2011）、本報告でもそれに従う。無作為抽出された市民による熟議は、気候変動に関する英国やフランスの事例のように、近年多数の事例があり（OECD 2020）、ここでも熟議は対話と異なるとされる。また、非集計過程と集計過程の組み合わせ方については、それらの担い手の選出・決定方法を含めて、多体抽選制（Bouricius 2013）のような提案やオランダ、アイルランド、アイスランド、カナダのブリティッシュコロンビア州、オンタリオ州での実践例がある（Van Reybrouck 2013）。例えば多体抽選制では、議題設定、特定立法提案、そして法案作成が熟議によるもので、法案採決は投票による。これら 4 つの段階はいずれも異なる人々によって担われる。本研究は、これらのありうる様々な集成的意思決定の全体像のうち、非集計過程の、特に対話の場づくりとその価値観・方法論を探求するものとして実施されている。

こうした科学コミュニケーションの科学的研究は、主観・価値観にも配慮したプラットフォームの創出を目指すものである。また、本研究は、意思決定支援技術の開発研究であると同時に、エネルギーと環境（廃棄物、気候変動）に関わる公正・平和・制度とパートナーシップという、問題複合体の具体的事例への、地域から国水準・範囲での取り組みである。

2. 方法

福島県南相馬市および愛知県春日井市在住の市民（18-69 歳）を対象として、住民基本台帳より無作為抽出する 700 名（南相馬市）および 350 名（春日井市）計 1,050 名に郵送で市民対話への参加を呼びかけた。南相馬市 1%・春日井市 2%（計 14 名）の参加表明率、90%の実参加率で 12 名（南相馬市民 3 名と春日井市民 3 名の計 6 名のグループ 2 つ）の参加を想定した（最大 14 名）。インターネット環境が確保でき静穏な状態でパソコンによるビデオ通話が可能な方を対象とし、マイク付きイヤホン、ウェブカメラを持たない場合、貸与した（対象者 2 名）。南相馬市より 3 名、春日井市より 3 名、計 6 名の参加表明があり、全員が当日に参加した。対象とする政策は「原子力発電に伴う高レベル放射性廃棄物処分」とした。1 日間の実施とし、主催者概要説明、異なる立場の専門家 2 名の説明、専門家への質問作成、専門家からの回答、そして小グループでの市民対話で構成した。どちらの小グループ（3 名）にも両市民が 1 ないし 2 名いるようにしたほか、それぞれなるべく性別年齢がばらつくように参加者を配置した。当日スケジュールは以下の表 1 のとおりである。

表 1 市民対話当日のスケジュール

2021年12月5日(日)	
午前(9:30-12:15)	午後(13:00-16:00)
<ul style="list-style-type: none"> 趣旨説明(10分) 自己紹介(5分) 処分問題概要説明(事前配布資料活用)(15分) 専門家(地層処分肯定派)による説明1(45分) 【休憩】 専門家(地層処分慎重派)による説明2(45分) 専門家に対する質問事項(一人1問)作成(30分) 	<ul style="list-style-type: none"> 専門家からの回答と追加での質疑応答(30分) グループ対話(参加市民によるテーマ設定、対話)(1時間30分) 【休憩】 全体での共有(30分) 終了時アンケート回答(15分)

過去の市民対話と同様に、参加市民の知識、政策への意見、対話への態度、新たな探究活動に対する評価を、事前・終了時質問紙調査によって測定した。事前調査票の内容について、市民対話参加表明を行わない市民(案内対象者)からも、郵送およびオンライン(ウェブフォーム)で回答を得た。参加表明者以外に72名から回答を得た(南相馬市42名、春日井市30名; 郵送回答65名、オンライン回答7名)。市民対話の補助手段は、配布資料及び地理空間情報含む情報の共有とした。事前配布・当日持参説明資料は、政府(経済産業省資源エネルギー庁)および放射性廃棄物処分実施組織(原子力発電環境整備機構(NUMO))による国民向け公開シンポジウム説明資料(2021年5月版)と日本学術会議による提言書『高レベル放射性廃棄物の処分に係る政策提言——国民的合意形成に向けた暫定保管』(2015年)からなる。後者には現時点での政府の政策と異なる政策の提案が含まれる。専門家はエビデンスベースかつ立場明示型の伝達を参加市民に行った。参加市民が対話の詳細テーマを設定する形で小グループ対話を行った。市民対話では、非介入型のファシリテーター(自己の意見は述べず、発言の促しも最低限とする。ただし画面共有された電子ファイル上での発言記録は行う)1名を各グループに配置し、対話の作法(「否定しない」、「仕切らない」、「結論を出さない」)にもとづいて対話してもらった。1グループのみ専門家2名も配置し、専門家は質問への即時回答、専門家どうしの率直な対話を行った。ファシリテーター、専門家は、対話手法に関するガイドラインを予め共有、理解して対話に臨んだ。

3. 結果

3.1 市民の参加状況

南相馬市および春日井市での参加率はそれぞれ0.4%および0.9%であり、実績値(南相馬市0.8%、春日井市2.0%)のおよそ半分となった。参加者6名中女性は2名であり、過去の市民対話の実績同様、男性よりも女性の参加率が低かった。年代は30歳代、50歳代、および60歳代がそれぞれ2名であり、18-19歳、20歳代、および40歳代の参加はなかった。若い世代の参加が少ないことは過年度と同様であった。

参加率が下がった背景としては、まず、東日本大震災から10年を経過している一方で、新型コロナウイルス対応が続いている中、放射性廃棄物への関心がこれまでよりも低かった可能性がある。また、初めての完全オンライン実施であったが、住民基本台帳をもとにした無作為抽出による郵送案内であるため、安定した情報通信環境を有するとは限らない方々も案内対象となっており、そうした方々は今回参加できない。そして、一般に参加率が高い高齢者層の一部が、参加意思はあってもオンラインでの対話参加に抵抗を感じた可能性も考えられる。コロナ対応によってビデオ通話などインターネット利用が拡大しており、若年層などインターネット利用に慣れている場合(また物理的に過年度の会場が至近でない場合)はむしろ参加意思が高まる可能性もありえたが、全体として、完全オンラインによる市民対話イベントへの参加は、南相馬市、春日井市双方で低調であった。なお、非参加表明者による事前調査への回答も、案内状ではURLに加えてQRコードを掲載して回答できるようにしたが、前述のとおり全72名中7名がオンライン回答と、オンライン利用は低調であった。

3.2 対話への態度

対話への態度を測定するため、過年度と同様に「社会問題や国や地域の課題について、自分と異なった考

えを持つ人の意見を、受け入れなくとも、受け止めて聴くこと」と「社会問題や国や地域の課題について、自分と異なった考えを持つ人も含めて、他の人に対して自分の考えを話すこと」のそれぞれについて、「難しい」、「どちらかというとなんか」、「どちらともいえない」、「どちらかというとなんか」、そして「できる」の5段階尺度で、対話参加前および参加直後に尋ねた。対話前後の態度分布変化は図1のとおりである。「できる」、「どちらかといえどできる」とする市民は「聴く」について増加したが、「話す」については変化がなかった。また、「聴く」の「できる」選択者は2名減少、「どちらかといえどできる」選択者が4名増加で正味2名増加したのに対し、「話す」については、「できる」の選択者は対話前後ともに0名で、正味の人数だけでなく選択肢の分布についても変化は見られなかった。

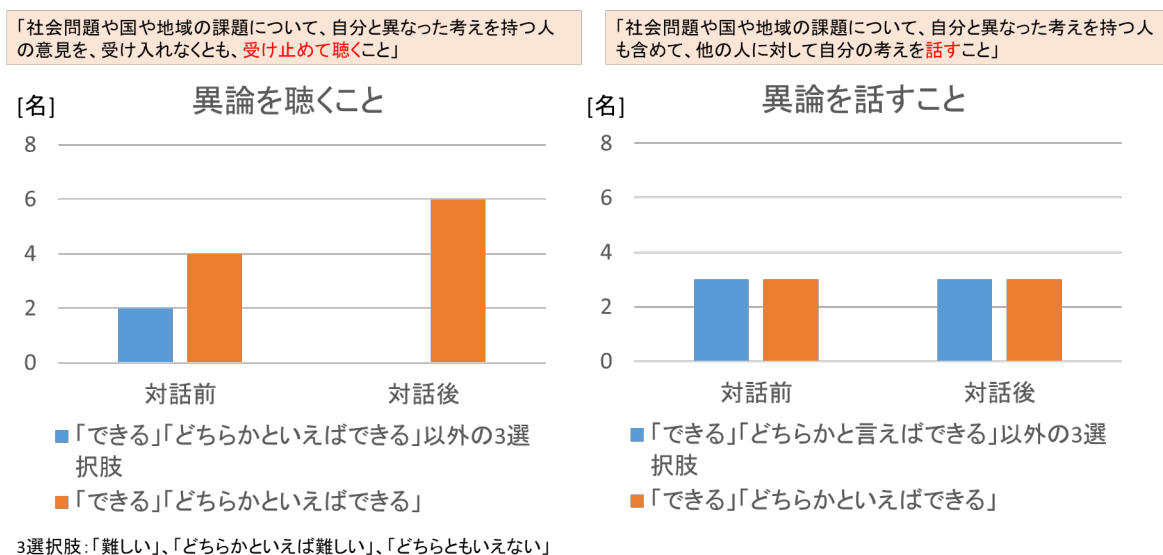


図1 対話前後での対話への態度分布変化

また、対話前後での対話への態度（「聴く」、「話す」双方）について、次のような選択肢別配点（「難しい」1点、「どちらかというとなんか」2点、「どちらともいえない」3点、「どちらかというとなんか」4点、「できる」5点）で平均点を算出し、その変化を計算し、過年度の春日井市単独対面、南相馬単独対面開催の場合の結果と比較すると、表2のようになる。平均点で見ると、「聴く」を含めて、オンライン実施の今年度に態度変化は見られず、過年度の対面実施に見られた増加がなかった。

表2 対話前後での対話への態度の平均点とその変化量

	春日井市 (2017年度)			南相馬市 (2020年度)			南相馬市・春日井市 (2021年度) オンライン		
	前	後	差(後-前)	前	後	差(後-前)	前	後	差(後-前)
「聴く」	4.57	4.71 (14名)	0.14	4.09	4.27 (11名)	0.18	4.33	4.33 (6名)	0.00
「話す」	3.93	4.14 (14名)	0.21	3.18	4.00 (11名)	0.82	3.33	3.33 (6名)	0.00

配点：難しい 1点 どちらかというとなんか 2点 どちらともいえない 3点
 どちらかというとなんか 4点 できる 5点

注：カッコ内は各回の有効回答者数

なお、非参加表明者と参加表明者それぞれの事前の対話への態度について、同様に平均点を算出し過年度

の結果と比較すると、表3のようになった。非参加表明者、参加表明者ともに、平均的態度は過去のそれと類似しており、両地域の特性を混合したような傾向が今年度の平均的態度に示されている。参加表明者の「聴く」こと、「話す」ことへの態度は、いずれも、非参加表明者よりも平均的に肯定的であった。

表3 対話イベント参加前の非参加表明者と参加者の対話への態度（平均点）

	春日井市（2017年度） 対面		南相馬市（2020年度） 対面		南相馬市・春日井市（2021年度） オンライン	
	非参加表明者（48名）	参加者（14名）	非参加表明者（127名）	参加者（11名）	非参加表明者（72名）	参加者（6名）
「聴く」	3.98	4.57	3.93	4.09	4.04	4.33
「話す」	3.15	3.93	2.86	3.18	3.04	3.33

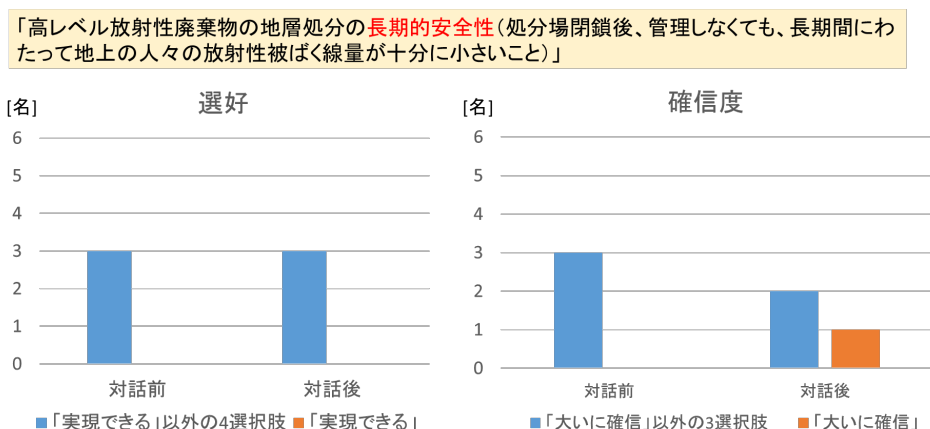
配点：難しい 1点 どちらかというとなんか 2点 どちらともいえない 3点
どちらかというのできる 4点 できる 5点

3.3 政策選好と自らの政策選好への確信度

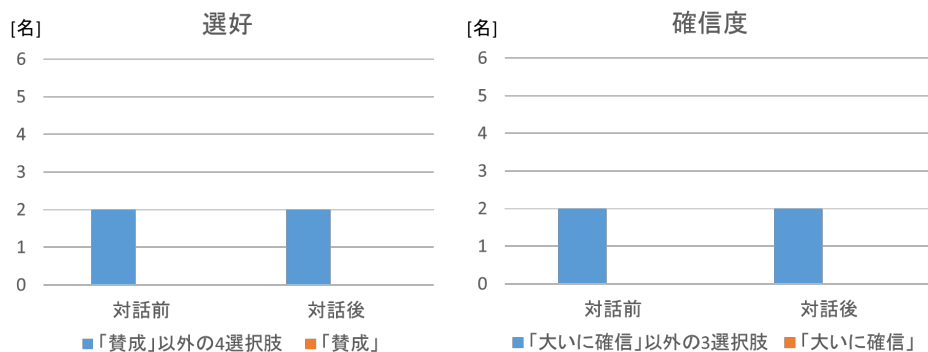
過年度同様に、以下の4つの政策争点に関する選好を対話前後に尋ねた：(1)「高レベル放射性廃棄物の地層処分の長期的安全性（処分場閉鎖後、管理しなくても、長期間にわたって地上の人々の放射性被ばく線量が十分に小さいこと）」（以下、「長期的安全性」と略す）、(2)「将来の政策変更、技術開発、その他の不確実性に柔軟性をもって対応するため、最終処分場とは別の、使用済み核燃料の長期保管施設を設置すべき（暫定保管）」（以下、「暫定保管」と略す）、(3)「原子力発電所の再稼働問題に対する判断は、安全性の確保と地元の了解だけでなく、新たに発生する高レベル放射性廃棄物の保管容量の確保及び暫定保管に関する計画の作成を条件とすべき」（以下、「再稼働と総量管理」と略す）、および(4)「高レベル放射性廃棄物問題を社会的合意の下に解決するために、独立性の高い第三者機関を法律によって設置し、そのもとで国民的議論を行う場を設けて国民による議論を進め、また科学技術的問題についての専門家集団の合意形成をはかるべき」（以下、「第三者機関と合意形成」と略す）。政策選好は以下の5段階尺度で尋ねた。「長期的安全性」については、「実現できない」、「どちらかといえば実現できない」、「どちらともいえない」、「どちらかという実現できる」、そして「実現できる」。その他の3つの政策選択肢については、「反対」、「どちらかといえば反対」、「どちらともいえない」、「どちらかという賛成」、そして「賛成」。いずれも、これら以外に「分からない」という選択肢も用意した。

また、対話前後それぞれにおける、参加者自らが表明した4つの政策に対する選好についての確信度を、「大いに確信を持って答えた」、「やや確信を持って答えた」、「あまり確信はない」、そして「確信はない」の4段階尺度で尋ねた。なお、確信度は、政策選好について「分からない」以外の回答をした方に対してのみ尋ねた。

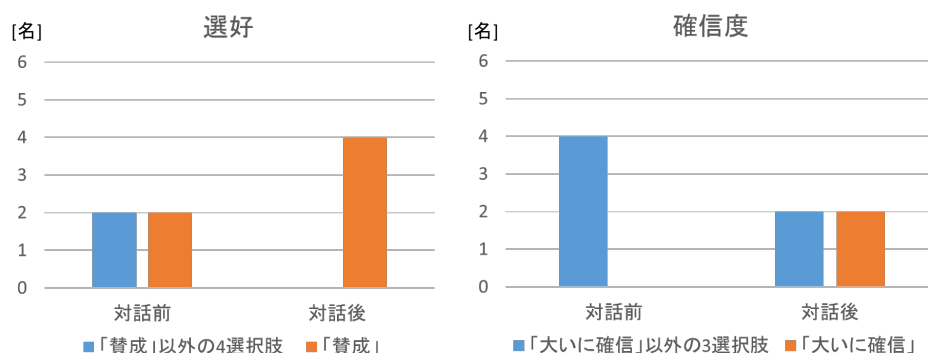
上述の4つの政策への選好の分布変化、および政策選好に関する確信度の分布変化を図2に示す。なお、政策ごとに、事前・事後ともに「分からない」または無記入以外であった回答について集計している。



「将来の政策変更、技術開発、その他の不確実性に柔軟性をもって対応するため、最終処分場とは別の、使用済み核燃料の長期保管施設を設置すべき(暫定保管)」



「原子力発電所の再稼働問題に対する判断は、安全性の確保と地元への理解だけでなく、新たに発生する高レベル放射性廃棄物の保管容量の確保及び暫定保管に関する計画の作成を条件とすべき」



「高レベル放射性廃棄物問題を社会的合意の下に解決するために、独立性の高い第三者機関を法律によって設置し、そのもとで国民的議論を行う場を設けて国民による議論を進め、また科学技術的問題についての専門家集団の合意形成をはかるべき」

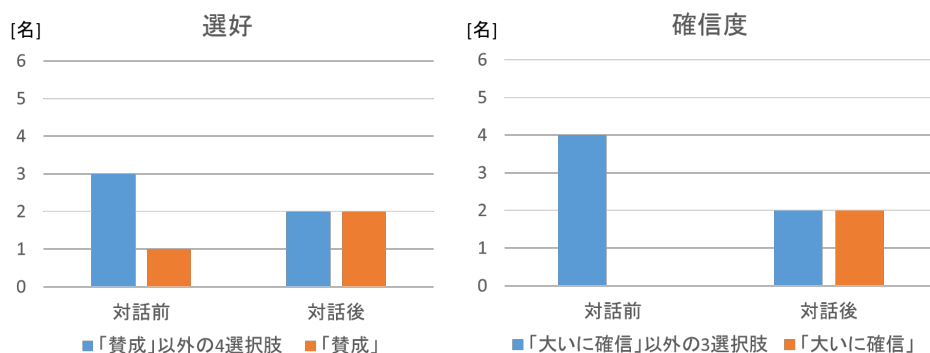


図2 市民対話参加前後における政策選好の分布変化、および政策選好に関する確信度の分布変化

政策選好の分布については、4つのうち2つについては変わらなかったが、2つについては変わった。特に「再稼働と総量管理」については「賛成」の選択者が2名増加した。

また、自らの政策選好についての確信度の分布は、「暫定保管」以外の3つの政策について変化があり、「大いに確信」が増加した。自らの選好に関する確信度が変わらなかった「暫定保管」は、事前の回答者数も最も少なく、4つの政策争点のうち、政策選好形成、確信度の表明ともに難しい傾向が見て取れる。

ここで、政策選好に関する確信度の変化について、本年度の結果を、南相馬市単独対面、および春日井市単独対面で実施した過年度市民対話での結果と比較する。4段階尺度に配点をして平均点の対話前後での変化を示したものが表4である。過年度の2回はあまり確信度が変化していないのに対して、今年度はいずれの政策争点についても向上している。今年度の有効回答数が特に少ないため、あくまで3回の市民対話に参

加し有効回答した市民に関してのみ当てはまる違いであるが、この違いの一つの要因として、参加者の事前の知識水準が考えられる。表5は、事前調査における7つの放射性廃棄物関連知識についての自己評価回答を点数評価し、その平均点を過年度2回および今年度についてまとめたものである。過年度2回と比べて、今回の参加者の知識水準が低く、そのことが専門性の高い事項についての政策選好の確信度を低くするとともに、専門家との質疑応答を含む市民対話参加後の確信度を高めやすかった可能性がある。

表4 対話前後での自らの政策選好に対する確信度の平均点とその変化量

	春日井市 (2017 年度)			南相馬市 (2020 年度)			南相馬市・春日井市 (2021 年度) オンライン		
	前	後	差(後—前)	前	後	差(後—前)	前	後	差(後—前)
「長期的安全性の実現」	2.88	2.88 (8名)	0.00	2.86	2.86 (7名)	0.00	1.33	3.00 (3名)	1.67
「暫定保管」	2.78	3.11 (9名)	0.33	2.83	2.83 (6名)	0.00	2.00	2.50 (2名)	0.50
「再稼働の条件としての保管容量の確保」	3.55	3.45 (11名)	-0.10	2.11	1.78 (9名)	-0.33	2.50	3.50 (4名)	1.00
「第三者機関の設置」	3.33	3.67 (12名)	0.34	2.89	2.56 (9名)	-0.33	2.75	3.25 (4名)	0.50

配点：大いに確信を持って答えた 4点 やや確信を持って答えた 3点
あまり確信はない 2点 確信はない 1点

注：事前事後ともに、政策選好に「分からない」以外を回答しており、かつ確信度について無記入以外であった回答について集計。カッコ内は各問についての有効回答者数

表5 参加者の事前の知識水準自己評価（平均点）

	春日井市 (2017 年度) 対面 (14 名)	南相馬市 (2020 年度) 対面 (11 名)	南相馬市・春日井市 (2021 年度) オンライン (6 名)
高レベル放射性廃棄物	2.50	2.91	1.83
使用済み核燃料	2.64	2.91	2.17
再処理	2.43	2.73	2.00
核燃料サイクル	2.31	2.55	2.17
NUMO	1.14	1.64	1.67
国が前面に立った取り組み	1.64	2.18	1.33
科学的特性マップ	1.21	1.64	1.17

配点：知らない 1点 聞いたことはある 2点 知っている 3点

3.4 対話内容と発話状況

表6は、各小グループにおける対話内容の概要を、各市で単独に対面実施した際の内容とともに、示した

ものである。福島（南相馬市）に固有の体験・関心と非・被災地である春日井市での体験・関心にもとづく話題の融合・拡大が、専門家配置なしのグループで見られた。専門家配置グループでは、放射性廃棄物処分に焦点の当たった内容であった。また、両グループともに、ファシリテーターの促しなしで市民どうしの対話が自然に始まることはほとんどなかった。専門家配置グループの場合、前半は専門家への質問が続き、終盤になって市民どうしの対話が始まる傾向が春日井単対面実施（2017年度）の際（および、2016年度春日井市対面、2018年度御前崎市対面、2019年度御前崎市・春日井市2会場オンライン接続の際）には見られたが、昨年度の南相馬市対面実施の際と同様に、今回も見られなかった。専門家配置なしグループでは、春日井市単対面、南相馬市単対面、いずれもファシリテーターの促しなしでの市民どうしの対話が起きたが、今回は見られなかった。初対面の人どうしが、専門性が高い話題を含む、社会的事項について話し合うことは、それ自体、障壁が高い。その上で、過年度との比較からは、人数が少ないこと、オンラインでの対話であることが、参加者に対話をより難しくさせている可能性が考えられる。表5のとおり、今回の参加者が過年度の参加者と比して知識水準の自己評価が低く、そのために発言を控える傾向が強まった可能性もある。

表6 対話内容の概要（各市で単対面実施した過年度との比較）

開催年度	2017年度	2020年度	2021年度
開催地・方法	春日井 (対面)	南相馬 (対面)	南相馬、春日井 (オンライン)
グループ構成人数	Aグループ:7名 Bグループ:7名	Aグループ:6名 Bグループ:5名	Aグループ:3名 Bグループ:3名
Aグループ(専門家配置あり)	<ul style="list-style-type: none"> 政府、電力会社の責任 処分推進体制の強化と政府の役割 高レベル以外の放射性廃棄物も含めた問題の全体像 情報公開、インターネット利用、対話、学校教育の必要性 原子力発電開始以降の政府対応の変遷 	<ul style="list-style-type: none"> 放射性物質の無害化技術と研究開発予算 原子力発電の推進理由 電力過不足の実態の検証 事故後の原子力発電技術の輸出 事故後の健康問題、情報開示、対応・補償 原子力発電開始時からの発電所内事故と安全対策 研究上の立場と予算配分 処分と管理の選択肢 	<ul style="list-style-type: none"> 最大限悲観的なシナリオとは何か 地層処分の法的位置づけと地上保管の可能性 処分対象廃棄物の量と費用 放射性廃棄物処分についての無知 原子力発電の恩恵を受けずに処分を引き受ける次世代との関係 次世代にとっての処分・活用の選択肢
Bグループ(専門家配置なし)	<ul style="list-style-type: none"> デメリット情報の開示 全国での対話活動 処分を先延ばししないためのタイムリミット 処分費用とその不足可能性 原子力発電との関係 さまざまな発電方法 放射性廃棄物問題と地球温暖化問題の関係 	<ul style="list-style-type: none"> 若い人の意識 後世への伝え方 暫定保管の考え方 無害化技術 事故後の小中学校における原子力発電や放射線教育の変化 福島第一原子力発電所の処理水・汚染水の取り扱いと個人の判断・納得 恐怖・不安や拒絶感を薄める両論の情報提供 対話集会とその実施主体、資金源 	<ul style="list-style-type: none"> 再処理、処分場と原子力発電継続 処分費用 市民の関心のなさ 震災後のエネルギー消費水準 電力の必要性 危険性を含むフラットな情報源 原子力災害・避難の体験 福島の除染廃棄物 震災後の春日井での職場災害時電源対策

4. 考察と結論

4.1 福島と愛知をつないだオンライン市民対話の状況と意義

今回の市民対話においては、考えの異なる他者の意見を聴くことについては態度変化があった（より肯定的になった）が、他者に自分の意見を話すことにおいては態度変化がなかった。一方で、政策選好は変化し、自身の政策選好に対する確信度も変化（向上）した。市民対話への参加が、他者との対話や自己内対話（内省）を促進する傾向は、被災地である福島と非・被災地である愛知の市民をつないでの完全オンライン実施の今年度も確認された。

参加市民の市民対話に対する総合評価はおおむね高く、6名中4名が終了時調査において「よかった」、1名が「まあよかった」と回答した（4段階評価）。一方で、1名は「よくなかった」を選択した。その理由としては「参加者数が少ない」ことが挙げられた。「まあよかった」を選択した参加者も「参加率の低さに驚いた」と理由を記載している。参加率の少なさについては「市民の関心のなさ」と関連して小グループ対話でも話題になった（表6）。対話人数に関する問いに対しては6名とも「もっと多いほうがよい」を選択している。初の完全オンライン実施となった市民対話への参加率が低い背景については3.1節で議論したが、南相馬市、春日井市ともに従来から見て半減したため、参加者数が少ないことで参加者の満足度が低下したといえる（対面ではあるが同様に参加者数が5名と少なかった2018年度の静岡県御前崎市での市民対話では、5名中3名が「よかった」、2名が「まあ良かった」と回答し、また対話人数について4名が「もっと多いほうがよい」、1名が「ちょうどよい」と回答している）。対話に適切と考えられる、当初想定7名程度のグループを2つ形成するためには、地方部で0.5%、都市部で1%程度の参加率を想定して、これまでの2倍の費用・期間をかけて住民基本台帳閲覧・抽出、そして案内発送を行う必要がある。

また、対話の作法は参加者によって実現されたと考えられる。終了時調査で、6名中4名は「公正に運営された」、2名は「どちらかといえば公正に運営された」を選択した（5段階評価）。「自分の意見が少数派で意見が言いにくいと感じた場面はありましたか」という問いへは、6名とも「あまりなかった」と回答した（4段階評価）。「強い意見の人に対話が引っ張られることはありましたか」という問いに対しては、1名が「まったくなかった」、5名が「あまりなかった」を選択した（4段階評価）。そして、「自分とは立場の異なるひとがいても互いに敬意をもって対話できましたか」という問いに対しては、4名が「できた」、2名が「まあできた」と回答した（4段階評価）。

専門家による立場明示型プレゼンテーションも概ね実現したと考えられる。終了時調査での「専門家の説明は、立場（結論を導く前提となる条件）が明示されていましたか」という問いに対しては、6名のうち、4名が「明示されていた」、2名が「まあ明示されていた」を選択した（4段階評価）。

今年度は、福島と愛知をつないでの市民対話を行い、話される話題の融合・拡大も2グループのうち1グループで見られた。また、対話の作法は守られており、満足度も参加人数への評価を別として高いことから、今後の職場・学校、個人でのオンライン利用経験者の増大に伴って、対面と同程度に、初対面で（被災体験の有無のような）異なる背景の市民どうしがオンラインで対話できる可能性がある。なお、今回の参加者6名のうち2名はインターネットビデオ通話に慣れておらず、家族・知人・主催者の事前・当日支援によりオンライン参加をした。市民のそのような対話への参加意欲は種々の団体による参加機会の提供によってさらに顕在化できると考えられる。

また、オンラインか対面かにかかわらず、市民どうしの率直な対話を阻害している要因は、知識不足だと参加市民が自認することで、質問や発言をためらう傾向にあると考えられる。終了時調査の対話への態度（「話す」）について「どちらかといえば難しい」を選択した参加者は、その理由として「まだまだ勉強不足でありしっかり資料をよみこみ自分の意見としてからでない自分の考えを話すことはできない」としている。一方で「どちらかといえばできる」を選択した参加者の1人は、その理由として「知識レベルの低い者の意見は、2-1（「聴く」に関する質問。引用者注）とは逆の意味で大切だと思うから」と回答している。また、専門家配置ありグループでは、参加市民から「専門家と一般市民の認識の差が大変大きく、それを埋めるのが難しい」という旨の発言があった際に、専門家から「知識があっても価値観で意見が分かれる場合もある。科学技術が関わっても、何らかの意見を持ったり、悩んだりではいけないのでは」という趣旨の回答があった。知識は必要である。しかし、素朴な疑問や価値観が関わる事柄について、自身の体験と当事者性に基づいて発話・自己表現することも可能である。現時点で、その習慣が集団として弱いと考えられる。逆に、市民対話を含め、真剣に聴かれることで、話すことが可能になる場がさらに増えれば、自己表現への障壁も低くなる可能性がある。

4.2 集合的意思決定過程全体の探索における市民対話研究の位置付け——市民参加と参加率の視点から

本市民対話研究は、過年度分を含め、環境エネルギー政策について、市民どうしが異論を聴き、話すという対話への態度を促す場づくりを目的として行われてきた。実施主体は研究者であり、資金源は中部大学である。研究結果は国や実施機関、研究者に提示されるが、国等による現存の意思決定過程の一部として市民対話が行われているわけではない。このことは、案内を受けた市民から見て、独立性の観点から良いと考える場合もあるが、市民対話への参加が政策にもたらす効果ははっきりしないという帰結性の観点から参加意欲を削ぐ面もある。専門家配置なしグループの市民からは、各グループからの提言がないのはつまらないという発言がグループ対話の終盤にあった。また、全体共有・振り返りの際には、ファシリテーターによるこの発言の紹介を受け、専門家配置ありグループの市民から、参加率が非常に低く、(仮に提言しても)提言力も弱いものになるとの発言があった。

経済協力開発機構(OECD)によれば、既に世界の複数の国々で574件の代表性(無作為抽出型)市民熟議が、地方・国政府の水準で、さまざまな参加人数・期間・目的・内容・手法・費用で行われており、そのうち101件は2019年以降の実施である(OECD 2021)。そしていくつかの実例を分析しながら、代表制市民熟議(representative public deliberation)を法と文化の観点から制度化する8つのモデルを提案している(OECD 2021)。これらはいずれも選挙による間接代議制を前提としての、追加的相補的制度である。一度だけの代表制市民熟議であっても政策過程への反映方法と程度が明確であれば、帰結性の観点からは市民参加意欲が向上するかもしれない。さらに制度化された代表制市民熟議は参加意思をなお醸成できるかもしれない。制度化は立法、国会議員、行政、市民の主導により起きえるが、市民の参加意思と実際の参加を必要ともしている。

本市民対話研究は、集合的意思決定の非集計過程と集計過程のうち、非集計過程の、熟議過程でなく対話過程を対象にして、特に対話への態度に焦点をあてて行った。特定の代表制市民熟議を提案する研究の一部ではない。現在の日本で国家公務員は約60万人、国会議員定数は約700人、有権者は約1億人であり、有権者に対する比率は、国家公務員が約0.6%、国会議員が約0.0007%である。最近の国会議員選挙の投票率はおよそ50%前後である。公務員の存在を前提として、議員に立候補する、投票する、という集合的意思決定への参加の選択肢は、参加率と参加の内実からみて両極端である。対して、高レベル放射性廃棄物処分という問題についての市民対話への参加率が、地方部で約0.4%(オンライン)~0.9%(対面)、都市部で約1%(オンライン)~2%(対面)であった。政策決定に関する帰結を持たない対話への参加は、投票よりも一桁から二桁小さい参加率を示すが、職業として議員である確率よりは三桁程度高い比率である。

職業としての公務員が存在し、常時組織的に集合的意思決定・執行の調整・ファシリテーション機能を担うときに、選挙制(および政党制)を前提としない代表制市民熟議(例えば多体抽選制)の下での市民参加の機会があれば、参加の内実の重さによって参加率が下がる可能性とともに、帰結性の高さから参加率が上がる可能性もある。そのような制度はいまだ存在せず、ベルギー、フランス、オーストリアなどの諸国の制度化事例も選挙制との並立であるが、立候補か投票かという両極端の参加形態によらない参加の態様・制度であり、そうした参加の内実とその役割への参加意思・参加率がここでの焦点である。そして、市民どうしの対話と内省はその参加の際の役割の中核にある。制度化の実態がいまだない状況で、集合的な課題に関する対話に参加意思のある市民が参加できる場を実際につくり、対話への態度をより肯定的にする手法をそこで提案・検証したのが7年間の本研究である。

5. 今後の展望

国際連合の持続可能な開発目標(SDGs)が示すように、環境エネルギー政策を含む持続可能な発展過程の政策は、地球—地域—個人を貫いており、政策分野とその執行単位(国・地方政府)が個別に完結することはますますなくなっている。世界的な広がりを持つ感染症対策と同様に、分野と国・地域を越えた協働がより求められる。一方で、価値観・世界観の違いに基づく分断や沈黙、科学技術や制度に関する複雑性の増大は、対話と協働を困難にもしている。今後は、集団における対話文化の実態把握と、その醸成に向けた価値と方法の探求を、日本の内外で、国境を越えて行っていく必要がある。また、代表制市民熟議の制度化という観点にとどまらず、広く政策形成・変更過程一般において、専門家どうし、専門家と市民、そして市民どうしのコミュニケーションが、どの程度対話的であるかも焦点となる。その際、小グループによる対話の場づくりと同様に、新たな集合的意思決定過程の探索・研究・制度化過程が、どのように対話的であるか

が、当事者として問われる。

6. 謝辞

市民対話に参加くださった南相馬市、春日井市の皆様に感謝します。専門家として個人の立場でご協力くださった笹尾英嗣博士、藤村陽博士に感謝します。本研究は中部大学問題複合体を対象とするデジタルアース共同利用・共同研究 IDEAS202104 の助成を受けたものです。

参考文献・データ

1. Nakamura, H., Ueno, F., Higashihara, H., Hayashi, M., Sugita, M., Fukui, H. 2021. Toward Citizen Dialogue-led Environmental Governance: An Exploratory Case Study in Post-Fukushima Japan. *Environmental Management* 67:868-885 <https://doi.org/10.1007/s00267-021-01433-6>
2. Escobar, O. 2011. Public Dialogue and Deliberation: A Communication Perspective for Public Engagement Practitioners. *Edinburgh Beltane Beacon for Public Engagement*
3. OECD. 2020. Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>
4. Bouricius T.G. 2013. Democracy through multi-body sortition: Athenian Lessons for the Modern Day. *J Public Deliberation* 9:11
5. Van Reybrouck, D. 2013. *Tegen Verkiezingen. De Bezige Bij* (岡崎晴輝、ディミトリ・ヴァンオーヴェルベーク訳。2019. 選挙制を疑う。法政大学出版局)
6. OECD. 2021. Eight Ways to Institutionalise Deliberative Democracy. *OECD Public Governance Policy Papers*. <https://doi.org/10.1787/4fcf1da5-en>