

合意に達しない熟議の価値

—原子力エネルギー政策形成における熟議民主主義の到達点とは—

西舘 崇[†]・太田美帆[‡]

要 約

本稿は、原子力エネルギー政策の形成における熟議民主主義の可能性と限界を、幾つかの既存研究に対するレビュー調査によって考察することを目的としている。原子力エネルギー政策に関する問題は、原子力エネルギーを将来も継続して用いるか否かといった争点や核廃棄物を如何に保管するかといった論点を含んでおり、現代世代の決定が将来世代の暮らしやエネルギー事情を長きにわたって決定するという性格を有する。こうした中において、熟議民主主義こそ原子力エネルギー政策の形成と社会的合意に用いるべきとする議論がある。本稿では、その代表的研究者である G. F. ジョンソンの『核廃棄物と熟議民主主義—倫理的政策分析の可能性』を考察し、その上で日本及びドイツにおける原子力エネルギー政策を扱った文献を検討した。

熟議民主主義における最も大きな争点のひとつは熟議の意義についてである。この点に関して本文献レビューは、熟議民主主義は「将来にも継続して議論すべき論点を、正当な手続きによって明示し得る」という意義を提起した。これは特に、将来世代に重大な影響を与える原子力政策において重要である。本稿はまた主に次の2点を示唆している。第1に、合意そのものについて考えることの重要性についてである。例えば、熟議民主主義における実証研究の更なる精緻化のためには、合意自体の概念整理が必要である。また合意の可能性は、熟議の規模や対象とするテーマと合わせて検討することが有意義である。第2の示唆は、熟議における主導側の意思の重要性である。熟議の結果を政策に反映させる意思が明確でない場合、熟議を取り入れる意義は限られたものとなる。

キーワード：熟議民主主義、原子力エネルギー政策、核廃棄物、合意、専門家

1. はじめに

熟議民主主義が脚光を浴びている。わが国においては、文部科学省が2010年に先鞭をつけ「『熟議』に基づく教育政策形成の在り方に関する懇談会」を設置した。同懇談会が発表した『熟議に基づく政策形成展開～更なる推進に向けて～』と題する報告書（2011年7月）は、教育政策の形成過程に熟議が必要な理由を次のように述べている。

……民意をより反映させていくためには、教育政策の形成プロセスにおいては、教育現場に関わる様々な立場の人たちから広く意見を収集することが基本だと考える。さらに、さまざまな課題について、当事者たちが学習し議論し、そのことで、課題への理解を深め、互いの立場の違いを認識し、その上で新しい知恵を生み出そうとする熟議が多くの当事者の間でなされることが必要であるとする（文部科学省2011a：3）。

報告書はその上で、小中学校における熟議を取り入れた授業例や自治体における取り組みを紹介し、「現場の生の声、問題意識の傾向、問題点や課題解決策、斬新なアイデア等をより収集・把握できるようになったことは、（熟議の持つ）より幅広い情報・意見収集という役割を十分に果たしてきていると考えられる」などと評した（同上：29）。

熟議が求められているのは、何も教育分野に限られたことではない。内閣府が設置した『『新しい公共』推進会議』は、東日本大震災を受けて「当事者たちが議論して、復興プランを作り、情報を発信する『熟議』による復興の街づくり」を提案している（『新しい公共』推進会議2011：2）。そして地方公共団体は、住民やNPO、ボランティアらの街づくりへの参加機会を創出し、生活、地域経済、福祉、環境、文化等あらゆる観点から地域住民自らが議論する「熟議」を推進することが望ましいと提言した¹⁾。立場が明確に分かれる鋭い対立のある問題においても、熟議は社会的合意を導く一方策として注目されている。例えば船橋・壽福編著（2013）『公共圏と熟議民主主義』が対象とする熟議民主主義の射程は、移民問題や環境問題から、わが国における米軍基地問題まで幅広い。熟議民主主義の萌芽とでも呼べる状況が生まれつつあるのかもしれない。

しかし、熟議民主主義の理論的基盤はそれほど盤石なものではなく、現実社会への応用という面でも多くの疑問が残されている。第1に「熟議」そのものとは何か、との議論がある。呼び名も複数あり、語源となるデリバレーション（deliberation）は「審議」や「討議」「熟慮」「協議」などと訳される場合もあれば、論者により「話し込み」と訳す場合もある²⁾。第2に、現実社会において熟議をどのように実現するか、どう制度化するか、といった論点がある。これは実践的側面だけでなく、理論的観点からも厄介な問題だ。熟議民主主義といった場合、それは他の民主主義の諸形態—「代表制民主主義」や「参加型民主主義」「闘技民主主義」など—とどう異なるのか。あるいは、住民投票などの制度がある中、なぜ熟議民主主義が必要なのか、といった論点があり得る³⁾。

そして第3に、仮に熟議民主主義が実践されたとして、熟議は合意に至るのか否か、との疑問が残されている。話し込むことは逆に、意見の相違を際立たせ、要らぬ対立さえ招くこともあるのではないかと。賛成か反対かと立場が明確に分かれる問題であれば、熟議の意義はなおさら乏しいのではないかと。熟議に批判的な見地からは、熟議をしても合意には至らないのではないかと、との疑問が拭えない。フィッシュキン（2011：137）の整理によれば、熟議民主主義に対しては「長たらしい議論の末に何かしらの合意を押し付けようとして、多大な時間と労力を意

思決定コストに浪費している」だけであり、またその中で実現された合意は「偽りの合意」、あるいは「現実の意見の対立をおおいかくす、圧力の産物」だという批判もある。フィッシュキン（同上：140）は、熟議に合意は要求すべきではない、とさえ指摘しているのである。だとすれば、なぜ社会は熟議民主主義を重視するのか。

本稿では特に、この第3の論点に絞り、文献レビューという形で熟議民主主義の可能性を考察する手がかりを得ることとしたい。対象とする事例のテーマは、原子力エネルギー政策である。同政策にかかわる問題は、現代世代の決定が将来世代の暮らしとエネルギー事情を決定するという性格を持つ点で、熟議民主主義こそ社会的合意を形作る際に用いるべきだ、とする議論がある。本稿ではまず、その代表的研究者である G. F. ジョンソンによる『核廃棄物と熟議民主主義—倫理的的政策分析の可能性』（2008：船橋・西谷内監訳2011）の考察から開始する。その上で、ジョンソンによって提示された熟議民主主義の5つの諸原則—包摂、平等、相互尊重、予防、合意—から、日本とドイツにおけるエネルギー政策を扱った船橋（2013）、そして壽福（2013）を取り上げ、この分野における熟議民主主義の可能性と限界を考察する。

2. ジョンソン（2011）による熟議民主主義の実証と評価

2.1 熟議民主主義とカナダの核廃棄物問題

G. F. ジョンソンによる『核廃棄物と熟議民主主義—倫理的的政策分析の可能性』（2008：船橋・西谷内監訳2011）は、カナダの核廃棄物管理機構による国民的協議（2002年から2005年まで開催）過程を、インタビュー調査と文献から検討しただけでなく、熟議民主主義を理論的観点から精査した上で事例に適用するという、理論的かつ実証的見地より書かれた研究書である。

カナダにおける核廃棄物管理政策は、1960年代以降、エネルギー・鉱山資源省、原子力公社、原子力規制局（現原子力安全委員会）の範囲内に限定された「閉鎖的な取りくみ」（ジョンソン2011：57）であった。しかし70年代後半、鉱山資源省は従来の政策決定のあり方を「特定の大臣の意見の一致」と糾弾し、より民主主義的な取り組みの必要性をカナダ政府に勧告した。これを受け、政府は80年代、核廃棄物問題に関する調査・検討手続きを開始する（同上：58）。1989年には、ブレア・シーボーンを議長とする「環境影響評価審査委員会」を創設し、核廃棄物管理の方法についての全国的な議論を行った⁴⁾。そして同委員会からの勧告に基づき、カナダ政府は2002年に「核廃棄物管理機構」を設立。同機構はその後、多くの国民を包摂した3年間に及ぶ政策対話を実施したのであった（同上：67-68）。

ジョンソンはこの対話を「国民協議」と呼び、熟議民主主義の観点から分析している。国民協議と呼ぶ所以は、これがカナダ全土における様々な立場の人々や専門家らを巻き込んだ協議過程であったからであろう。実際、協議は「カナダの大衆を広く反映するよう無作為に選ばれた諸個人の価値観、利害関心、諸原則を組み込むよう設計」（同上：68）され⁵⁾、カナダ全土

では120の集会が開かれたという。また、成人人口の代表性を有するサンプルに基づいた世論調査や、専門家と一般市民らによる「電子対話」なども行われた(同上：68)。各協議のコーディネーターを熟議を専門とする第三者機関（シンクタンクやコンサルタント会社など）に委託するなど、協議の独立性や中立性を保つための工夫も施された(同上：69)。2005年、核廃棄物管理機構は3年に及ぶ協議の結果を踏まえ、カナダにおける核廃棄物について「適応性のある多段階型管理のとり組み」を政府に勧告した。ジョンソン曰く、この管理方法は「『一步一步ずつの』公共的意思決定過程、継続的監視、廃棄物の回収可能性」(同上：69)を組み入れたものであり、現代世代の決定が将来世代の意思を拘束するのではなく、将来世代に「力を与え、自分たちで決める権利をあたえることを意図」したものであった(同上：200)。カナダ政府は2007年、公式にこの勧告を承認した(同上：69)。

以上の「国民協議」をジョンソンは、熟議民主主義の実践と捉えた。熟議民主主義とは「一つの包摂的な対話の過程」(同上：157)であり、倫理的政策分析の一角を成すものである。ここで倫理的政策分析とは「政策がもつ正義と正統性に確実に注意を払うのであり、とくに、政策によって影響を受ける可能性のある人々の基本的権利と利害関心を尊重する」(同上：42-43)ものであった。ジョンソンは、他の倫理的政策分析の諸理論である功利主義と現代義務論を退け、核廃棄物の管理といった倫理的性格を有する公共政策においては、熟議民主主義こそ重要であると論じるのである。すなわち、国民協議の過程で大きな議論となった将来世代に対する配慮や、安全に対する義務と責任の所在などについて、経済性や効率性、有効性を基調とする諸理論では明確な答えが出せないというわけである。ジョンソン曰く、

熟議の理念は、一つの政策領域で問われる諸利益について正当と認められる決定を生み出す枠組み、そしてどうやって正当かつ正統にそれらの諸利益を守るのかということについての紛争を解決するような枠組みを支えるための諸原則を私たちにもたらす。さらに熟議の理念は、政策決定過程を評価する具体的な基準を提供する（ジョンソン2011：183）

のである。そして彼女は「リスク、不確実性、将来の状況と結びつく政策に関連して、熟議民主主義は、包摂、平等、相互尊重性、予防、そして暫定的に正当化された合意といった諸原則へと要約されるのだ」(同上：183)と主張した。この5つの原則ごとの評価基準は表1に記した。

2.2 国民協議の評価

ではジョンソンは具体的に、熟議民主主義の理論的精査から導き出された包摂、平等、相互尊重性、予防、合意といった5つの原則から、カナダにおける国民協議の事例をどのように評価したのだろうか。

ジョンソンによる「国民協議」の評価は、表2にまとめたとおり、各項目で肯定的/否定的

表1 熟議民主主義の原則とその評価基準

原則	評価基準
包摂	だれが、どのように参加しているか
平等	「手続き上の平等」対話への参加者が対等な立場で、質問し疑問に回答しているか、発言内容が立場に拠らず等しく考慮されているか 「情報の平等」参加者に等しく情報が与えられているか
相互尊重性	対話のルールや相手への理解が参加者の中で確立しているか、あるいは対話自体にそれが成立しているか
予防	将来世代の利害関心に向き合い、対話の中で予防措置について議論されたか
合意	参加者たちの間でどのような基盤が共有されているか、合意はあったか

(ジョンソン2011：92-93, 154-155, 190-193, 196-205, Johnson 2015：14-15を元に筆者作成)

側面のどちらの観察も含むものであり、慎重である。彼女は結論として「これらの対話が注目すべき設計であるにもかかわらず、(熟議民主主義の実践としては)なお不十分である」(同上：187)と論じた。ジョンソンの検証から言えることは次の3点である。

まず、対話のための制度的、手続き的側面においては、それぞれの項目で高い評価を得ているという点である。例えば包摂においては、対話の実施主体である核廃棄物管理機構が「非常に広範囲の市民を包摂しようとして……さまざまな対話からなる協議過程を立案した」(同上：190)とし、同機構の試みを紹介しながら評価している⁶⁾。平等においても、同機構が如何に「手続きの平等」と「情報の平等」の実現に努力したかが評価されており(同上：193-196)、相互尊重性においても対話自体の前提として「相互の尊重」に言及し、参加者へは「意味ある参加」を呼びかけたことが多くの対話で観察されたと評している(同上：196-198)。

しかしながら第2に、対話の実質的な側面においては、多くの批判と課題が挙げられている点に注目したい。例えば包摂においては、参加者の多くは招待に基づくものであり「一部の個人や組織が除外されていた」ことが指摘され、対話の論点も限られていたという(同上：192)。また、廃棄物の貯蔵方法と原子力エネルギーの将来の利用に関する重要な論点(例えば促進するのか、最終的には廃止を目指すのか等)については、議論の対象から除外されていた(同上：192-193)。さらに、インターネットを持たず、英語を話さない先住民らについては「情報の平等」が達成されていないばかりか、そもそもの対話自体から除外されていたことが報告されている(同上：195-196)。

最後に、カナダにおける「国民協議」の過程は、様々な論点についての大筋の合意、特に将来世代への責任と安全性の確保が重要である点については、参加者らの合意をもたらしたが(同上：201-202)、個別具体的論点については参加者間での意見の相違と対立があったことに注目したい。ジョンソンによれば、元来この対話は「合意形成に着手したわけではなく」、「協議過程の参加者たちのあいだでどのような基盤が共有されるか、意見のバラツキの幅はどれくらいかを明らかにしようとした」(同上：200-201)ものだという。だが、その結果として対話は

「利害関係者のあいだにある根深い対立」を浮き彫りにし、原子力の位置付けに関するカナダ国民の深刻な対立を明確にしたのである（同上：203）。将来世代に対する責任の具体的な意味合いについての相違⁷⁾や、将来における原子力利用のあり方⁸⁾などにおいては、意見の相違が特に歴然であった。そのため、核廃棄物管理機構が政府に勧告した「適応性のある多段階型管理のとり組み」⁹⁾に対しても参加した当人たちから反対意見が表明される事態となった。反対の立場をもっとも痛烈に主張したのは先住民族であり、彼らは「先住民の人々の対話内容は勧告を支持する部分だけが使われ」（同上：204-205）、自分たちの真意が尊重されていないことを批判した。

表2 ジョンソン（2011）の事例検証のまとめ

原則	評価（※○／×＝肯定／否定評価事項）
包摂	<p>○広範囲の市民を包摂するための協議過程の立案と実施：例）カナダ全成人を代表するサンプルを対象とした意見交換の実施・様々な職業、学術的背景を持つ人々を含む倫理円卓会議の設置等</p> <p>×「排除された」と感じる人々の存在：例）多くの対話への参加は「招待」された人のみであったこと等</p> <p>×限定された議論内容：例）最も重要な主題である「原子力エネルギーの将来」についての議論が無かったこと等</p>
平等	<p>○「手続きの平等」の実現へ向けた具体的な取り組み：例）対話の実施を第三者機関に委託することで、対話の中立性を図ったこと等</p> <p>○「情報の平等」の実現へ向けた具体的な取り組み：例）インターネット上の情報利用を可能としたこと等</p> <p>×参加者の見解に対する不平等な扱い：例）原子力に批判的な諸見解が退けられたこと等</p> <p>×「平等性」を疑問視する参加者及び非参加者の存在：例）先住民族が対話に関与する機会を得ていなかったこと等</p>
相互尊重性	<p>○相互尊重性に基づく協議過程実現への努力：例）相互の尊重を多くの対話の前提としていたこと等</p> <p>×相互尊重性を求めない参加者の存在：例）自己主張を繰り返し、反対者には乱暴したケースがあること等</p>
予防	<p>○将来世代に対する責任への言及：例）多くの対話が、社会的・環境的・経済的福祉の面で将来世代の利害関心を考え、予防措置の重要性を確認したこと等</p> <p>○将来世代への選択肢を残すための適応可能性の重視：例）「多段階型管理」という具体的な取り組みが対話によって提示されたこと等</p> <p>×責任の具体的内容については対立：例）現在において最終的な解決を目指すことが責任なのか、将来世代に選択肢を残すことが責任なのかで議論が分かれたこと等</p>
合意	<p>○大筋での合意：例）将来世代への配慮や安全性が重要であることについての合意等</p> <p>×個別具体事項についての対立：例）将来世代への責任の具体的内容等</p>

（ジョンソン2011：186-211を元に筆者作成）

2.3 熟議民主主義の意義とは

カナダの「国民協議」が、核廃棄物管理についての大筋の合意を得るものの、参加者間における対立が浮き彫りとなり、「勧告」にも批判と懸念が表明されたとするならば、そもそもの協議の意義とは何だったのだろうか。対立が明らかになることは、具体的な政策の実行にも影響を与えるのではないか。そう考えると、ジョンソンが主張する「熟議民主主義」でなければならない意義とは、具体的にどのような点に見出せるのだろうか。

ジョンソンはこの協議が「勧告内容の主要な側面では合意に至らなかったが、持続的に関心をもつべき事項と対立を特定し今後の課題とすることができた」と述べ、これにより「将来の公的熟議の必要性に照明が当てられることになった」（同上：210）と指摘している。そして、以上の事柄が熟議民主主義による協議過程を経た成果物であることを強調しつつ、その意義を次のように説明した。

熟議民主主義の過程の強みは、さまざまな核廃棄物問題に固有のリスクの大きさ、不確実性の程度、複雑さの性質をはっきり目に見えるようにするのに向いているという点にある。このような過程により、合意を形成できる領域とできない領域を照らしだし、また引きつづき対話が必要な争点を特定し、少なくとも暫定的には正当であるような解決が何かについて見通しをえることができるのである。（ジョンソン2011：210）

対立が残されていたとしても、合意形成の出来ない領域が明示されたことが有意義なのだ。そして包摂と平等、さらには相互尊重性の精神と予防原則が対話に取り入れられているからこそ、「将来世代の人々は、自分たちに対して拘束力と影響力をもつような政策について暫定的に正当化された決定の見直し」を行うことが出来るのである（同上：210-211）。

ただしとジョンソンは言う。この将来への約束は「双方（原子力エネルギーの推進側と反対側）の陣営の行為主体の意思に依存」（同上：211）しているのである。ここで行為主体とは、ジョンソンは必ずしも明言してはいないのだが、協議に実際に参加する人々や団体の他、協議を主催する組織等を指すものと思われる。カナダの事例では、国民協議を主催した核廃棄物管理機構であり、この協議に参加した人々が行為主体である。ジョンソンは熟議民主主義に賛同する陣営が一つ存在しているだけでは不十分であり、両陣営の行為主体、特に「制度的、財政的に支配力をもつ立場にある諸主体」の意思が、約束の履行に大きな影響を及ぼすのだ、と指摘した。

そこで次節では、熟議を主導する主体に焦点を当て、主体の意思がどのように熟議に影響するのかを検討する。

3. 熟議における主体の意思の影響力

3.1 エネルギー政策における合意の難しさ

「制度的、財政的に支配力をもつ立場にある諸主体」の意思は、熟議によるエネルギー政策にとってどれほど重要なのだろうか。本節では、この問題意識をさらに検討する手がかりを得るため、日本のエネルギー政策を事例とした船橋（2013, 2012）の議論をジョンソン（2011）の枠組みから検討してみたい。船橋（2013）は、高レベル放射性廃棄物問題を事例とし、現代日本社会のエネルギー政策決定のあり方を特に「科学的検討の場」を焦点として検討している一方、船橋（2012）は青森県におけるむつ小川原開発の経緯と政策決定のあり方を実証的に検討した。また本節では、船橋（2012）が注目している日本学術会議による2012年の報告書¹⁰⁾と、その後の2015年にまとめられた提言書¹¹⁾を参照している。

船橋によれば、日本のエネルギー政策に関する合意形成の困難さは、少なくとも4つの要因に拠る。第1に原子力という技術が「逆運動型」の技術であることに起因する（船橋2013：17）¹²⁾。他の電力発電技術との比較で、原子力発電は財（電力）を生産する程、莫大な負の財（放射性廃棄物や事故の危険性など）を生み出す。つまり、原子力という技術には、現在世代の一時的な受益が、長期にわたって将来世代に危険性を負担させるという特徴がある（日本学術会議2012）。

第2に、とりわけ高レベル放射性廃棄物問題に関する合意形成は「逆順型合意形成」問題に規定されている（船橋2013：17）。これは、大局的な合意が存在していない状況下で、個別の争点が合意形成の問題となるケースで、いわば総論不^へ合意^への中で各論について論じなければいけない状況である¹³⁾。日本学術会議もこの点について「原子力発電をめぐる大局的政策についての合意形成に十分取組まないまま高レベル放射線廃棄物の最終処分地の選定という個別的課題について合意形成を求めるのは、手続的に逆転しており手順として適切でない」（日本学術会議2012：10）と指摘している。

第3に、エネルギー政策からの受益圏（都市部など）と受苦圏（地方の原発立地点など）の分離が挙げられる（船橋2013：18-20）。東京といった都市圏は電力を大量に消費しながら、自らの地域に原発建設を許容せず、地方にその建設と操業を押し付けてきた。一方、核廃棄物の貯蔵や処分施設、さらには原発がある地方は、自分たちの行為とは無関係なものを、経済的・財政的メリットとの引き換えを条件に受け入れてきた（同上：19）。

これら3つの要因が技術や問題自体の特質、さらには問題の構造に係わるものだとすれば、第4の要因は科学者や専門家のあり方を「分立・従属モデル」と呼びながら問題視している点でやや異質である。船橋によると、このモデルの重大な特徴は「政策案形成の場」と「科学的検討の場」が一体化しており、「政策案形成」にかかわる利害関係が「科学的検討」に影響を与えていることである（同上：20）。政策を担う中心は「制御中枢圏」であり、そこでは国会

と政府が中心的役割を果たしつつ、政策方針に好都合な研究者や専門家が集められ、批判的な見解を有する専門家らは排除される（同上：20）。そのため、科学的検討の場が、政府寄りの場と批判的専門家らが形成する場とに分立してしまい、双方の科学者たちの間での議論が未成熟となる（同上：21）。かくして、科学者や専門家集団の自律性が社会から問題視され、科学に対する信頼が失われるという事態が生じるのである（同上：22）。政策中枢圏の意思により、ジョンソンが指摘した包摂性、平等性といった原則が、日本の科学者・専門家間で実現されていないことがモデル上、示唆されているのである。

これを実証的に示したのが「むつ小川原開発」における政策決定過程を分析した船橋（2012）である。青森県むつ小川原湖周辺を舞台とした開発の歴史を紐解けば、ジョンソンの言う包摂性は当初より限られたものであった。地域住民らは、計画が持ち上がった1970年代初頭から主役となることはなかった（同上：87-88）。この状況は、経済企画庁や経団連や国土審議会、さらに青森県庁の首脳部が一体となり開発を進める中で更に助長された。計画作成に召集された専門家らは、工学系と経済系が中心であり、地域の生活を総合的に把握しようという姿勢に欠けていた（同上：95）。80年代に至っては、安全性を巡る判断が政府寄りの専門家会議と、批判的立場の専門家らとで対立した。後者は開発の推進派と反対派の専門家を同席させた討論会開催を県に申し出るも、県はそれを回避し続けたという（同上：100）。90年代に入ると、県はむつ小川原開発のフォローアップ作業に着手し、開発の見直しを行うこととしたが、ここで県が調査を外注した専門家集団らは、むつ小川原開発計画の準備を行った組織であって、独立・自律した専門家集団ではなかったのである（同上：101）。この一連の流れは、「制度的、財政的に支配力をもつ立場にある諸主体」が、如何に科学者や専門家を含む人々の包摂性と平等性を制限しているかについて如実に語っている。

3.2 日本学術会議からの提言

こうした中であって、日本のエネルギー政策に熟議民主主義を応用するためには何が必要なのだろうか。船橋の議論からすると、まずは手続き及び制度上の平等を達成しつつ、専門家の広い包摂性を確保することが重要であるように思われるが、船橋（2013）が注目する日本学術会議の議論は大きなヒントとなりそうだ。

日本学術会議（2012）は、科学的知見と技術的知見には限界があることを十分に認識した上で、自律性のある科学者集団による専門的な審議の場を確保することが必要であると提言した¹⁴⁾。船橋はこれを「社会的合意形成、特に必要な施設立地点の選定をめぐる合意形成のためには、地点選定問題にいきなりとりかかるのではなく、その前提となる諸条件についての社会的合意を、複数の段階の意思決定手続きを通して、段階的に高めていく」（船橋2013：28）決定方式と説明している。

日本学術会議は2015年、提言のフォローアップとして、今後の原子力行政体制の構想を含む、

詳細な提言書をまとめている(表3)。この提言には3つの特徴がある。まず、ジョンソン(2011)が指摘した包摂性への配慮が多く観察されることである。例えば、構想の中心となる「高レベル放射性廃棄物問題総合政策委員会(仮)」の委員は、「様々な立場の利害関係者に開いて選出」とあり、また「核のごみ問題国民会議(仮)」は「市民参加に重きを置いた国民会議」で、市民団体や経済界、学術界から均等に委員を選出することとなっている。次に、手続きの平等性という点でも、制度設計の工夫がみられる。例えば「科学技術的検討専門調査委員会」においては「自立性、第三者性、公正中立性」を確保することが掲げられ、「専門家の利害関係状況」を確認した上で、公募推薦制、公的支援の原則が採用されている。

最後に、社会的合意を作り出す主体に細心の注意が払われていることである。なかでも、科学者の自律性と独自性を確保した専門家委員会の位置付けを厳格に求めている。類似した協議体との差別化を学術会議は次のように指摘した。

…経済産業省が総合資源エネルギー調査会に設置した「地層処分技術ワーキンググループ」における地層処分の成立性や安全性についての検討は、あくまでも政府部内に設置された

表3 日本学術会議提言の「合意形成に向けた組織体制」に関わる部分の要旨

<p>原子力発電行政に対する国民の信頼を回復し、社会的合意形成を図ることが重要課題。そのためには、問題解決を目指した国民的議論を起こし、活性化する必要がある。社会的に信頼を得る形で科学的知見を作り出すためには、専門家集団の合意形成が必要である。そのための組織体制は以下の3つ。</p> <p>①「高レベル放射性廃棄物問題総合政策委員会(仮)」</p> <p>高レベル放射線廃棄物問題を社会的合意の下に解決するために、<u>国民の意見を反映した政策形成を担う委員会</u>。独立性の高い政府の第三者機関とし、政府への勧告権など強い権限が付与され、②③を統括する。委員21名程度は、専門家だけでなく<u>様々な立場の利害関係者に開いて選出</u>、全国知事会、市町村会の代表なども加えるが、中核メンバーは原子力事業の推進に利害関係を持たない者とする。(提言10)</p> <p>②「核のごみ問題国民会議(仮)」</p> <p>原発事故とその後の処理過程において、国民は科学者集団、電力会社および政府に対する不信感を募らせ、原子力発電関係者に対する国民の信頼は大きく損なわれた。<u>信頼関係を回復するために、市民参加に重きを置いた国民会議</u>。委員は市民団体、経済界、学問界から均等に計15名程度選拔し、任期は5年程度。(提言11)</p> <p>③「科学技術的問題検討専門調査委員会」</p> <p>暫定保管及び地層処分の施設と管理の安全性に関する科学技術的問題の調査研究を徹底して行う諮問機関。<u>自律性、第三者性、公正中立性を確保し</u>、社会的信頼を得られるよう、<u>専門家の利害関係状況の確認、公募推薦制、公的支援の原則</u>を採用。委員は11名程度(公募委員は1/3程度)原子力工学、放射線医学等の自然科学者だけでなく、経済学、社会学、法学などの社会学者、哲学者、弁護士なども含み、①が選考する。任期は5年程度。(提言12)</p> <p>②による国民レベルでの広範な合意形成と、③による専門家間の合意形成が、①での協議や総合的な政策判断の基礎となる。①が有効に機能するためには、②による公論喚起と信頼回復、専門家間の合意形成が不可欠である。</p>

(日本学術会議高レベル放射線廃棄物の処分に関するフォローアップ検討委員会(2015)「提言 高レベル放射線廃棄物の処分に関する政策提言：国民的合意形成に向けた暫定保管」から著作作成。なお下線による強調は筆者による)

議論の場で行われたものであり、これは日本学術会議の回答が必要性を指摘してきた「自律性のある科学者集団（認識共同体）による専門的な審議の場」としての条件を備えているとは言いがたい。（日本学術会議2015：13、傍点は著者による）

様々な人々を包摂し、平等性が保たれていようと、協議の主催者側の意思により対話の方向性や成果物は限られたものとならざるを得ない。この点、日本学術会議の提案は、開かれた参加者の人選を行うだけでなく、科学者の自律性を確保した上で、社会的合意を実現しようとする画期的な提案といえよう。

4. ドイツにおける熟議の実践

2011年8月、ドイツは脱原発を前提とした「エネルギー転換」、すなわち2022年までに国内17基すべての原子力発電所を停止し、廃炉にする決定を下した。この背景には東日本大震災に伴う福島原発の電源喪失と臨界事故の影響がある。実際、メルケル首相は震災後の3月17日、核エネルギーから脱却する必要性を説き、ドイツ国民の約7割もこれに賛同した（壽福2013：240）。しかし壽福はドイツの決断にとって「3.11」は一つのきっかけに過ぎなかったという。脱原発が「政策として形成され実行されるためには、政策的課題の認識と判断にもとづく合意、しかも政治的合意だけではなく、社会的合意が必要」（同上2013：240-241）だったからだ。

ではこの合意はいつ、どの時点で、どのように作られたのだろうか。壽福（2013）が目にするのは、1979年3月にドイツ連邦議会によって設置された専門家調査委員会「未来の核エネルギー政策」における議論である。同委員会は設置から約1年が過ぎた1980年6月、原子力エネルギーからの脱却シナリオを含む、2030年までの総合エネルギー政策を政府に勧告した。連邦政府の関連機関が初めて原子力エネルギーの脱却を前提としたシナリオを正式に認め、将来の脱原発への端緒となったのである（同上：261）。壽福はこの委員会による議論の形式や過程を熟議民主主義の実践と捉えた¹⁵⁾。

専門家調査委員会「未来の核エネルギー政策」のあり方は、カナダにおける「国民協議」の過程と好対照である。まず「包摂」という観点から見ると、ドイツの場合は連邦議員7名と専門家8名の計15名のメンバーに限られており、数々の対話を様々な立場の参加者と共に行ったカナダの事例ほど人々を包摂したわけではなかった。議員構成は、議席比例配分により社会民主党3名、キリスト教民主同盟・社会同盟3名、自由民主党1名であった。専門家は議員を上回る人数であり、構成は核エネルギーの推進/反対派から3人ずつ、中立的な立場から1人、労組代表から1名が選出されている（同上：248）。「合意」という点でも、同委員会は当初より、賛否の立場を放棄しないままで、社会的・政治的合意形成を目的することを掲げていた。さらに、委員会による協議の期間は約1年間であり、3年かけたカナダと比較すると短い。市民への幅広い情報公開という点では、作業過程に限定されたもので、討論の内容自体は非公開であっ

たとされる¹⁶⁾。しかし、社会からのフィードバックを常に得られるよう、委員会は環境団体の見解を要請したり、市民社会との意見交換を重視したりするなど、広く市民を巻き込んだ議論を試みたといわれる（同上：249-250）。

「予防」という観点からは、将来に向けての政策的選択肢を4つのシナリオとして描いた（表3参照）。専門家調査委員会はこの4つのシナリオにつき、①安定性と経済性の保障、②エネルギー安全保障と国際的調和、③環境との調和、④社会的調和の4つの評価基準を元に検討した（同上：250-251）。

委員会は検討の結果、大多数にとって望ましい受容可能なエネルギーの選択肢は、顕著な省エネルギーを推進する場合だけである、と全員一致で合意した（同上：253）。核利用に関しては1990年頃までに、軽水炉の増設か、再処理と高速増殖炉を伴う継続的な核エネルギー利用かのどちらかを選択することを決定したが、事実上は第4のシナリオを勧告した。すなわち、短期的には核エネルギー利用を継続するが、中・長期的には強力な省エネルギーと再生可能エネルギー利用を前提とする核エネルギーの放棄を選択したのである。少数派3名は、原発の積極的な増設と再処理の推進を主張していたが、安全性と事故回避が検証されない限り増殖炉の稼働開始を許容しないという点で多数意見と合意した（同上：253-255）。

壽福はこの多数派12名と少数派3名との合意を含む委員会報告書を「偉大な歴史的妥協」で「延期を図る合意」（同：260）と評したが、本稿の問題意識に引き寄せて考えれば、委員会による熟議が合意を実現したという点で興味深い。ジョンソン（2011）から考えれば、熟議は「合意を形成できる領域とできない領域を照らしだし、また引き続き対話が必要な争点を特定」するからこそ重要なのである。合意の有無はいわば二の次であったはずだ。ではドイツの例をどう考えれば良いのだろうか。壽福によると、ドイツが原子力エネルギーからの脱却を立脚点とした第4のシナリオを最終的に政策として実行するには、1980年代以降の更なる市民運動の進

表4 ドイツの専門家調査委員会が描いた4つの総合エネルギーシナリオ

シナリオ	経済成長	経済の構造転換	省エネルギー	特徴
第1	高	中	普通	軽水炉型原子力発電所の大幅増設、2000年以降に再処理施設と高速増殖炉の稼働開始（1980年の現状）
第2	低	中	強	国内石楠採掘と輸入石炭の追加的増大と、高速増殖炉の稼働が必要
第3	低	強	極めて強	より強力な省エネルギーと産業の構造転換、とくに原料生産の不拡大を求め、また原子力エネルギーは2000年までに段階的に停止
第4	低	強	極めて強	核エネルギーからの脱却、極めて強力な省エネルギーの推進が前提。経済の構造転換、再生可能エネルギーの利用を柱。政治的規範システムの構築が要

（壽福（2013：251-253）より著者作成）

展とチェルノブイリ、福島といった大事故を経験せねばならなかったが、この委員会による熟議の経験が2011年の政策転換の端緒となったという（同上：241）。であるとすれば、熟議には争点を明確にしながら、継続した対話が必要な領域を特定することの他、将来における議論の参照点を提供するという役割も担っているのではないかと考えるのである。

5. 結びにかえて

本稿は、原子力エネルギー政策の形成過程における熟議民主主義の役割について、特に3つの既存研究を中心に検討した文献レビューである。本稿はまず、ジョンソン（2011）による熟議民主主義について考察し、5つの原則—包摂、平等、相互尊重、予防、合意—からカナダにおける「国民協議」の過程がどのように評価されたかを考察した。その上で本稿は、これらの原則から、日本とドイツにおける原子力エネルギー政策に関する2つの研究（船橋2013, 2012, 壽福2013）を検討した。

なぜ社会は熟議民主主義を重視するのか。なぜ原子力政策の形成に熟議民主主義が必要なのか。本稿での考察を踏まえれば、それは将来にも継続して議論すべき論点があり、正当な手続きによって明示されることにあるのではないかと考える。正当な手続きとは、多くの人々が反論し難い、最低限のルールと規則に基づいた手続きである。とりわけ包摂性、平等性、相互尊重性という原則を組み入れた手続きである。一方、ジョンソンの言う予防原則については傍点部分の「将来にも継続して議論すべき論点」にかかわる。予防とは元来、将来のある時点から現在を見据え、何をすべきかを問うことにより生まれる発想だ。私たちの将来予測には常に不確かさが伴う。だからこそ予防にかかわる議論は、更新されつつ、議論し続けなければならないのである。

包摂性や平等性、相互尊重性だけであれば、住民投票や間接民主主義における選挙でも代替可能であろう。しかしこれらの制度は、ある時点での総意を投票という形で集約し、確定することで、予防の更新と議論の継続を必ずしも約束しない。現代の科学のみでは確固とした回答を得られない、政治と科学そして社会が交差する、いわばトランス・サイエンス領域にある原子力問題については¹⁷⁾、正当な手続きに則った継続した議論を確保していくことが必要である。熟議民主主義は、これを実現する一つの有効な方策と位置付けられるのではなかろうか。

最後に、ジョンソンが提起した熟議民主主義における5つの原則のうちの「合意」と、行為主体の重要性についても触れておきたい。まず合意については、本稿での考察を踏まえると、合意という概念自体の精緻化が必要であると考えている。例えばジョンソン（2011）のみならず、船橋（2013）や壽福（2013）でも、合意という言葉が無条件で使われている印象がある。合意についてはまた、対話の規模（包摂さの度合い）と対話が対象とするテーマとの関連から考察を深めることができるかもしれない。熟議といえば、どれだけ多くの人々を対話の舞台へと包摂するかが大きな争点となる。一方で合意を求めるならばドイツの例が示すように、対話

にはある適正な規模があるのかもしれない。包摂される人が多く、多種多様であるほど、合意できる範囲は自ずと狭まるのではないか。また合意の有無は、対象となるテーマにも依存しそうだ。冒頭に記したような市民教育や社会のエンパワーメントを念頭にした熟議と、時間とコストで制約を受ける政策分野の熟議では、合意や熟議そのものの持つ意味合いも異なってくるのではないかと考えるのである。

以上の課題が理論的に精緻化されたとしても、実践的な課題は残されている。例えば、熟議の結果として、意見の相違があることに合意した場合はどうか。それでも熟議には意義があるのだろうか。本稿ではこの議論に決着をつけることは厳しい。しかし現稿の結論としては、「引きつづき対話が必要な争点を特定し、少なくとも暫定的には正当であるような解決が何かについて見通しをえることができる」(ジョンソン2011: 210)との回答が与えられるのではないか。引用の後半部はあまりにも楽観的で、「見通し」がないからこそ「対立」は継続するとも言えるかもしれない。このようなタイプの論争を孕む問題やテーマにおいて、熟議民主主義の有効性を検討するには今後の更なる実証研究を待たねばならない。

本稿における文献レビューを踏まえれば、熟議民主主義にかかわる主体の意思の重要性についても強調しておきたい。熟議を主催する側の主体に、熟議の結果を政策に反映させる意図がなければ、また熟議という名の下に主催者側の都合の良い参加者が選抜されるなら、それは熟議の悪用である。これを踏まえれば、とりわけ日本においては、政策分野における熟議民主主義の可能性を追求し続けるよりも、船橋(2013)が指摘するように、まずは政策の基盤を形成する専門家や科学者の政治への関わり方を再検討し、再構築していくことの方が賢明である。この点で日本学術会議の提言は、科学者の独自性と自律性の確保に基づく社会的合意の作り方を提起しており、特筆に値する。

注

- 1) これを受け、実際の被災地では、復興に向けて行政やNPO等が主催する熟議や住民対話が推進された(文部科学省2011b)。
- 2) 田村(2008)や篠原(2011)などを参照。
- 3) このあたりの議論については、例えばフィッシュキン(2011: 106-149)や藤井(2011)、田村(2008: 29-53)等を参照。
- 4) 「環境影響評価審査委員会」の協議内容や過程の詳細については、Johnson(2015: 58-63)を参照。
- 5) 参加者には「廃棄物管理のさまざまな局面で多様な経験と専門知識をもつ諸個人、……諸団体、先住民民族」(同上: 68)なども含まれていた。
- 6) 例えば、核廃棄物管理機構は、カナダの全成人を代表するサンプルを対象とした意見交換を実施した他、様々な職業、学術的背景を持つ人々を含む倫理円卓会議などの設置を行った(ジョンソン2011: 190-191)。また、先住民民族との対話と協働関係の樹立を目指した、先住民民族団体との様々な提携協定も結んでいる(同上: 191)。その他、同機構はカナダ全土の34カ所にておよそ900人以上の参加者を巻き込んだ住民との対話を100回以上開催したといわれる(同上: 192)。
- 7) 例えば、現在において最終的な解決を目指すことを責務とするか、将来世代に選択肢を残すこと

- を責務とするか、などである（ジョンソン2011：199）。
- 8) 将来において原子力発電を止めるのか、あるいは継続して用いるのか、といった論点である（ジョンソン2011：203）。
- 9) この具体的内容については、本稿2.1及びジョンソン（2011：69-71）を参照。
- 10) 日本学術会議（2012）「高レベル放射性廃棄物の処分について（回答）」。
- 11) 日本学術会議・高レベル放射線廃棄物の処分に関するフォローアップ検討委員会（2015）「提言 高レベル放射線廃棄物の処分に関する政策提言：国民的合意形成に向けた暫定保管」。
- 12) 逆連動型技術とは「経営システムの文脈で正の財の産出（受益）を追求すればするほど、それに比例して、絶えず、『負の財』（被爆労働を含む定常的汚染、放射性廃棄物、事故の危険性）を生み出してしまう」（船橋2013：17）技術である。
- 13) 一方「正順型合意形成」問題とは、ある政策課題について大局的な合意（総論賛成）が存在し、その中で個別の争点が合意形成の課題に位置付けられる問題である（船橋2013：17）。
- 14) この背景として学術会議は、個別的な利害関心の介入を防ぎ、独立性を備えた検討がなされること、情報公開し、疑問や批判に開かれていること、最新の知見が絶えず反映されるような更新可能性などなどの条件が満たされなければ、市民からの信頼を獲得することは難しいこと、などを指摘している（日本学術会議2012：19）。
- 15) 壽福の言葉ではこれを「討議民主主義」（壽福2013：248）と呼んでいるが、本稿では壽福が「討議」という用法について特段の説明を加えていないこと、さらにはディリバラティブ（deliberative）という言葉が一般に「熟議」とも「討議」とも訳されていることを踏まえ（篠原2012：vi）、熟議という言葉を用いている。
- 16) 構成員が自らの草案を公開することは自由であったとされる（壽福2013：249）。
- 17) トランス・サイエンスを巡る議論については、例えば小林（2007）などを参照。

参考文献

- 「新しい公共」推進会議「『新しい公共』による被災者支援活動等に関する制度等のあり方について」
2011 内閣府HP：http://www5.cao.go.jp/npc/suishin.html（2016/1/30閲覧）
- 小林傳司『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、2007
- サンスティーン、キャス、那須耕介編・監訳『熟議が壊れるとき：民主政と憲法解釈の統治理論』勁草書房、2012
- 篠原一『討議デモクラシーの挑戦：ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店、2012
- 壽福眞美「社会運動、討議民主主義、社会・政治的「合意」：ドイツ核エネルギー政策の形成過程（1980-2011年）」『公共圏と熟議民主主義：現代社会の問題解決』船橋晴俊、壽福眞美編著 法政大学出版局、2013
- ジョンソン、ジュヌヴィエーヴ・フジ、船橋晴俊、西谷内博美監訳『核廃棄物と熟議民主主義—倫理的政策的分析の可能性』新泉社、2011
- 鈴木寛『「熟議」で日本の教育を変える：現役文部科学副大臣の学校改革私論』小学館、2010
- 鈴木寛『熟議のススメ』講談社、2013
- 田村哲樹『熟議の理由：民主主義の政治理論』勁草書房、2008
- 日本学術会議「高レベル放射性廃棄物の処分について（回答）」2012年9月11日
- 日本学術会議高レベル放射線廃棄物の処分に関するフォローアップ検討委員会「提言 高レベル放射線廃棄物の処分に関する政策提言：国民的合意形成に向けた暫定保管」2015年4月24日
- フィッシュキン、ジェイムズ・S、岩木貴子訳『人々の声が響き合うとき：熟議空間と民主主義』早川書房、2011

船橋晴俊, 長谷川公一, 飯島伸子『核燃料サイクル施設の社会学:青森県六ヶ所村』有斐閣, 2012 (有斐閣選書; [1674]).

船橋晴俊「高レベル放射性廃棄物問題をめぐる政策転換:合意形成のための科学的検討のあり方」『公共圏と熟議民主主義:現代社会の問題解決』船橋晴俊, 壽福眞美編著 法政大学出版局, 2013

文部科学省「熟議に基づく政策形成展開 ～更なる推進に向けて～」2011a

文部科学省「被災地における復興に向けた熟議・住民対話の取組事例について」2011b 文部科学省
HP:http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shougai/022/shiryo/1308756.htm (2016/1/30 閲覧)

Johnson, Genevieve Fuji, *Democratic Illusion: Deliberative Democracy in Canadian Public Policy*, Toronto: University of Toronto Press, 2015

(にしたて たかし)

(おおた みほ)

The Value of ‘Deliberation’ without Agreement: Limits and Possibilities of Deliberative Democracy on Nuclear Energy Policy Formation

Takashi NISHITATE, Miho OTA

Abstract

This article aims to examine limits and possibilities of deliberative democracy on nuclear energy policy. The heart of the nuclear energy problem, such as whether we should use nuclear power in the future, or how to deal with nuclear waste, is that a decision made in this generation will have significant influences on livelihood and energy use in the next generation. There is a strong argument insisting that a more active deliberative democratic dialogue should be brought about so that a social consensus can be achieved. Firstly, this paper closely examines *Deliberative Democracy for the Future: The Case of Nuclear Waste Management in Canada* written by Genevieve Fuji Johnson, one of the foremost scholars in this research area, in 2008. Secondly, the paper reviews two articles on nuclear policy formation from Johnson's viewpoints (2008), one in Japan and one in Germany.

One of the most controversial debates on deliberative democracy is the value of ‘deliberation.’ Based on reviewing Johnson (2008), Funabashi (2013) and Hisafuku (2013), the crucialness of deliberative democratic efforts, especially in the field of nuclear energy problems, is discussed in this paper. The efforts identify an issue needed to be continuously examined in the future by legitimate procedures. In addition, this paper raises a question on ‘agreement’ itself in theoretical perspective. Since the word “agreement” holds many meanings, we should refine the meaning carefully in order to further analyze deliberative democracy. Therefore, we point out that the possibility of reaching agreement may depend on scales of dialogues, numbers of participants and topics in deliberation. Lastly, this paper implies the importance of leading agents who try to introduce a deliberative way into their decision-making. Unless agents have a positive willingness to use the outcome of discussions into their policy building, deliberative democratic process would be less productive.

Keywords: deliberative democracy, policy on nuclear energy, nuclear waste, agreement, experts