

「科学技術イノベーション政策のための科学 研究開発プログラム」
「共同事実確認手法を活用した政策形成過程の検討と実装」
研究開発プロジェクト成果報告書
(研究開発期間 平成 23 年 11 月～平成 26 年 10 月)

研究代表者： 松浦 正浩（東京大学 公共政策大学院）

1. 設定した課題と目標

政策形成の現場では、利害が対立するステークホルダーが自分の利害に合わせて異なる科学的根拠を提示するために、利害調整による合意形成が複雑化している（弁護科学の問題）。本研究開発プロジェクトは、ほぼ全てのステークホルダーが納得できる科学的根拠をステークホルダーと専門家の協働で特定する「共同事実確認」の方法論を、ステークホルダーを巻き込んだ研究調査に加え、エネルギー政策、食品安全、海洋空間計画を対象とする実証実験をアクションリサーチとして行い、社会実装に向けた活動を多面的に推進する。具体的な目標としては、ステークホルダーの納得を得た正統性の高いエビデンスの形成、ステークホルダー参加を通じた政策形成プロセスの正統性の向上、対立するエビデンスに端を発する政策論争の科学的な解決に資する「共同事実確認」について、方法論、科学技術イノベーション政策としての制度・社会システム・ガバナンス、そして制度の導入に向けた移行戦略を提示するとともに、社会実装に向けた継続的活動に必要な人材組織基盤の初期的形成を研究期間内に実現する。

2. プロジェクトの成果

(1) 共同事実確認の方法論検討と制度・メタ戦略の検討

- ・「共同事実確認のガイドライン」の検討と制作
- ・社会実装に向けた足がかり（海外専門家ネットワーク、ファシリテーターデータベース、NPO 活動）

(2) 実証実験（アクションリサーチ）

- ・木質バイオマス（長崎県対馬市）、食品中の放射性物質、海洋空間計画（岡山県日生）

(3) ネットワーキング、アウトリーチに係る活動

- ・マスメディア等を通じた共同事実確認に関する認識、関心の拡大

(4) 研究を通じて得られた分析的知見

- ・従来の Joint Fact-Finding からの進化、共同事実確認の導入戦略、利用が難しい日本の現場の確認

3. 各成果の概要

(1) 共同事実確認の方法論検討と制度・メタ戦略の検討

本プロジェクトの最大の成果は共同事実確認のガイドラインの検討と資料の制作である。本資料は、今後、共同事実確認を実施しようとする者、エビデンスに基づき政策等を検討したい者、諸議論における弁護科学の問題を改善したい者を対象としている。ガイドライン資料には、共同事実確認の必要性とその概要、5つのガイドライン、共同事実確認を実際に適用する際の検討ステップ、そして環境政策やリスクマネジメントの分野で適用した場合の例示を盛り込んだ。この資料は、主に国内の行政担当者、研究者等に印刷配布したほか、ウェブサイト (<http://ijff.jp/>) において公開している。

なお、プロジェクト開始時点では、共同事実確認の実施マニュアルの制作を念頭に置いていたが、科学と社会の対話に関する諸方法論を概観したところ、共同事実確認はそれらと同列に位置づける対話の方法論ではなく、むしろより上位の概念であることがプロジェクトの初期に明らかになったために、ガイドラインという形でとりまとめた。

主な内容としては、第一に、共同事実確認の定義をほぼ全ての当事者が納得できる『エビデンス（根拠）』を、議論の当事者たちが、科学者・専門家等との協力によって、探索・形成する議論の方法論と設定した。当初は「科学的情報」と位置づけていたが、共同事実確認が扱う情報は狭い意味での「科学」に限定されないことから、「エビデンス」という単語を用いることとした。また、米国の先行事例や合意形成に関する理論研究を参考に、必要とされる役割として、発起人、議論の当事者、ファシリテーター、専門家、情報の受け手の5つを設定した。そしてガイドライン本体であるが、アクションリサーチや理論的研究のレビューに基づき、1) エビデンスは議論の当事者が取得する、2) エビデンスについて共通理解の形成を試みる、3) 多様なディシプリンから網羅的にエビデンスを収集する、4) エビデンスの不確実性（入手不可能性）について意識する、5) 議論の当事者が誰なのかについて意識する、の5か条とした。

また、本プロジェクトは共同事実確認の社会実装に向けた足がかりをつくることも目標に設定していた。具体的な成果としては、第一に、海外実務家・研究者との非公式ネットワークが形成されたことが挙げられる。共同事実確認の実践は、米国においてもまだ発展途上にあると考えられたことから、最新の実践とそこからの学びを共有するための人間関係を欧米の実務家・研究者ら約20名と構築できたことは将来、共同事実確認を実践する人々が、人的社会資本として有効活用できるだろう。第二に、共同事実確認の実施ではファシリテーターが重要な役割を果たすことから、ファシリテーターのデータベースを準備できたこと、第三に、共同事実確認の実践に対する組織的支援が可能となるように特定非営利活動法人デモクラシーデザインラボの活動に共同事実確認を位置づけられたことが挙げられる。

(2) 実証実験（アクションリサーチ）

日本における共同事実確認の方法論や導入戦略などをより現実に即して検討するための実証フィールドとして、3つのアクションリサーチを実施した。アクションリサーチから推論された知見は、上記(1)のガイドラインへ反映したほか下記(4)の知見としてまとめたが、共同事実確認のそれぞれの成果は以下の通り整理できる。長崎県対馬市における木質バイオマス利活用に関する検討では、ステークホルダー分析によって対話の論点を整理する有用性を明らかにできたとともに、木質バイオマスのステークホルダーのみならず一般市民を巻き込み、行動へとつながる問題意識を持ってもらう必要性が明らかになった。食品中の放射性物質に関する検討では、放射線物質のリスクについて複数のディシプリンが異なる領域に着目しているために、共同事実確認では異なるディシプリンの知識の統合が必要なことが明らかになった。また共同事実確認の視点からリスクマネジメントの実態をみると、異なる種類のファクトが存在しており、それらを包括的に捉える必要性も明らかになった。最後に、岡山県日生の海洋空間計画については、地域住民の関心やローカルナレッジも反映させるため、共同事実確認におけるコミュニケーションの媒体として、従来の文章や図表ではなく、エビデンスをわかりやすく表現するための動画や3D映像利用技術を開発した。

アクションリサーチのインパクトは、各事例における問題解決という側面で、プロジェクトにご協力いただいた地域のステークホルダーや関係した専門家にメリットがあったであろうし、同時に、共同事実確認の社会実装という側面でも、協力いただいたファシリテーターや事務局にとって共同事実確認のプロセスを体験学習する機会となったと考えられる。また、(4)で述べるように、アクションリサーチの過程や結果の分析から、いくつかの知見を導出することができた。

(3) ネットワーキング、アウトリーチに係る活動

国際シンポジウムの開催、国際連携ワークショップ、研究会・年次集会等への参加、Brown Bag Lunchの開催、ニュースレターの発行、ウェブサイトの運営、インターネット経由の情報発信、そして国会、マスメディア、講演会等でのアウトリーチを実施した。これらの活動を通じて、本プロジェクトのステークホルダー（行政担当者、議員、ファシリテーター、研究者、市民団体、メディア等）の共同事実確認に対する認識が大きく高まったと考えており、この認識は将来の共同事実確認の社会実装に向けた基盤となると期待している。また、ネットワーキングの活動を通じて(1)で述べた国際連携のネットワークが構築された。

(4) 研究を通じて得られた分析的知見

理論的な検討やアクションリサーチの結果の分析を通じて、共同事実確認の利用者向けのガイドラインへの記載は適切ではないものの、研究開発事業としていくつかの重要な知見が得られた。これらの知見は、終了報告書に詳しく記述したが、今後、論文等としてとりまとめることで、国内外の共同事実確認および科学と社会の関係に着目したプロセスの実務家・研究者コミュニティに対してインパクトをもたらしたいと考えている。

第一に、日本における共同事実確認の概念について、理論研究、事例研究、関係者との議論を通じて検討した結果、米国における Joint Fact-Finding ではその参加者を、利害関係を有するステークホルダーの代表者と想定している事例が多いものの、日本国内では想定を広げて「議論の当事者」とすることで適用可能性を高まることが明らかになった。第二に、同様の検討の結果、プロジェクト発足当初は科学的情報のやりとりに着目していたものの、狭い意味での科学に基づく情報以外にも共同事実確認で扱う可能性があることから「エビデンス」という単語を用いることにした。第三に、共同事実確認の「事実」の意味は多様であることが、主に食品安全グループのアクションリサーチおよび理論的検討から明らかになった。第四に、アクションリサーチの結果、共同事実確認における専門家の役割を、議論の当事者からの依頼に基づく情報提供に限定せず、長期的な視点に基づく専門家の側からの問題提起も含めることで、議論の当事者の視野を広げる必要性が見えてきた。第五に、ステークホルダーが間接的に「対話」する政策形成過程における共同事実確認の難しさが、アクションリサーチを通じて明らかになった。共同事実確認は、議論の当事者が直接対話することを前提としているが、それが難しい状況も日本には多く存在し、直接対話ができない中でも行政担当者がブローカーとして仲介する間接的な「対話」による合意形成を行っていると思われる。そのような状況で厳密な意味での共同事実確認を成立させることは難しく、有識者会議等の従来のエビデンス形成プロセスに共同事実確認のガイドラインをできるだけ反映してもらう次善の策が考えられる。第六に、社会実装に力点を置いたアクションリサーチでは、現場との調整で実験的な取り組みが難しくなる可能性があり、トランジション・マネジメントの視点から、現場と緩い関係のもとでより自由に実験するほうが長期的に望ましい結果をもたらすと考えられる。そして最後に、議論の当事者等から支援要請を受けたのでなければ、政策との接続に拘らず、スタンドアロン型の共同事実確認を自主的に行うことが適切であろうという結論を得た。

4. 発展の可能性

本プロジェクトは、当初に掲げた目標を概ね達成できていると考えるが、今後、社会実装に向けてより一層の活動を続けていく上で、いくつかの活動の継続が必要だと考えている。なお、これらの活動を継続するための基盤（組織、人的ネットワーク、知識等）は既に本プロジェクトで構築したと考えている。

(1) わかりやすい成功例の必要性

本プロジェクトのアクションリサーチは、共同事実確認の方法論や導入戦略などをより現実に即して検討するための実証フィールドとしての役割のほかに、長期的な社会実装に向けて共同事実確認の有用性を実証する機会となることも期待していた。前者の機能については十二分の成果をもたらし、内省のきっかけを多く与えてくれたと考えているが、その反面、後者については期待ほどの結果を得られなかった。

今後、ガイドラインを活用しつつ、上記3の(4)まとめた知見に基づき実践し、複数の「わかりやすい成功例」を創出することが、いま喫緊の課題だと考えている。今後のより一層のアウトリーチに向けて、直感的に理解していただけるような実践とその記述を、行政との接続にこだわらずに可及的速やかに実施したいと考えている。具体的なテーマであるが、再生可能エネルギー等のコスト試算、Future Earth における transdisciplinary research、科学技術イノベーション政策のための科学として

特定の政府科学技術投資プログラムの検証などを考えている（実施にあたって競争的資金の獲得あるいは関係者との合意形成などが今後必要）。

(2) 学術的成果の拡充

これまでアクションリサーチとアウトリーチ（学会発表、講演、メディア等）を通じた社会実装に焦点を当てていたため、論文等の学術的成果を十分に創出できていなかったという反省がある。これは人材育成の観点から見てもマイナスであり、今後、本プロジェクトの成果を論文、著書等で発表するための活動を加速させたいと考えている。実際、現時点では投稿中のためリストに記載できない論文も2編存在する。また、書籍の出版に向けて、欧州の出版社の編集者と既に相談を進めており、book proposal も提出したところである。

(3) 継続的なアウトリーチ

上記3の(3)でまとめたように、アウトリーチ活動はこれまで大きな成果を挙げてきたと考えられるが、今後も社会実装に向けてアウトリーチを継続していく必要があると考える。ただし、(1)で述べたように、アウトリーチそのものは十分であったとしても、相手に伝える情報があつてはじめてアウトリーチが成立するのだから、今後は、成功例の創出や学術的成果の拡充により軸足を置く必要があると考えている。

(4) 日本国内における実務家コミュニティの拡大

本プロジェクトでは、人的ネットワークの構築を意識的に行ってきた。日本国内のプロのファシリテーター2名にプロジェクトに参画いただき、アクションリサーチの現場で実際にファシリテーションサービスを提供してもらうことで、共同事実確認に係るスキル開発の機会をつくれたと考えている。今後は、ファシリテーターデータベースなどをもとに、より多くのファシリテーターに共同事実確認を意識したプロセス運営を勧奨し、現場での活動を広めていきたいと考えている。また、NPO法人などを通じて、共同事実確認や類似のプロセス（コンセンサス会議や討論型世論調査など）の経験があるファシリテーターたちが業務から得た知見やプロポーザル公募情報等を共有できる実務家コミュニティ（メーリングリスト、フェイスブックのグループなど）を構築したい。

5. 付録

