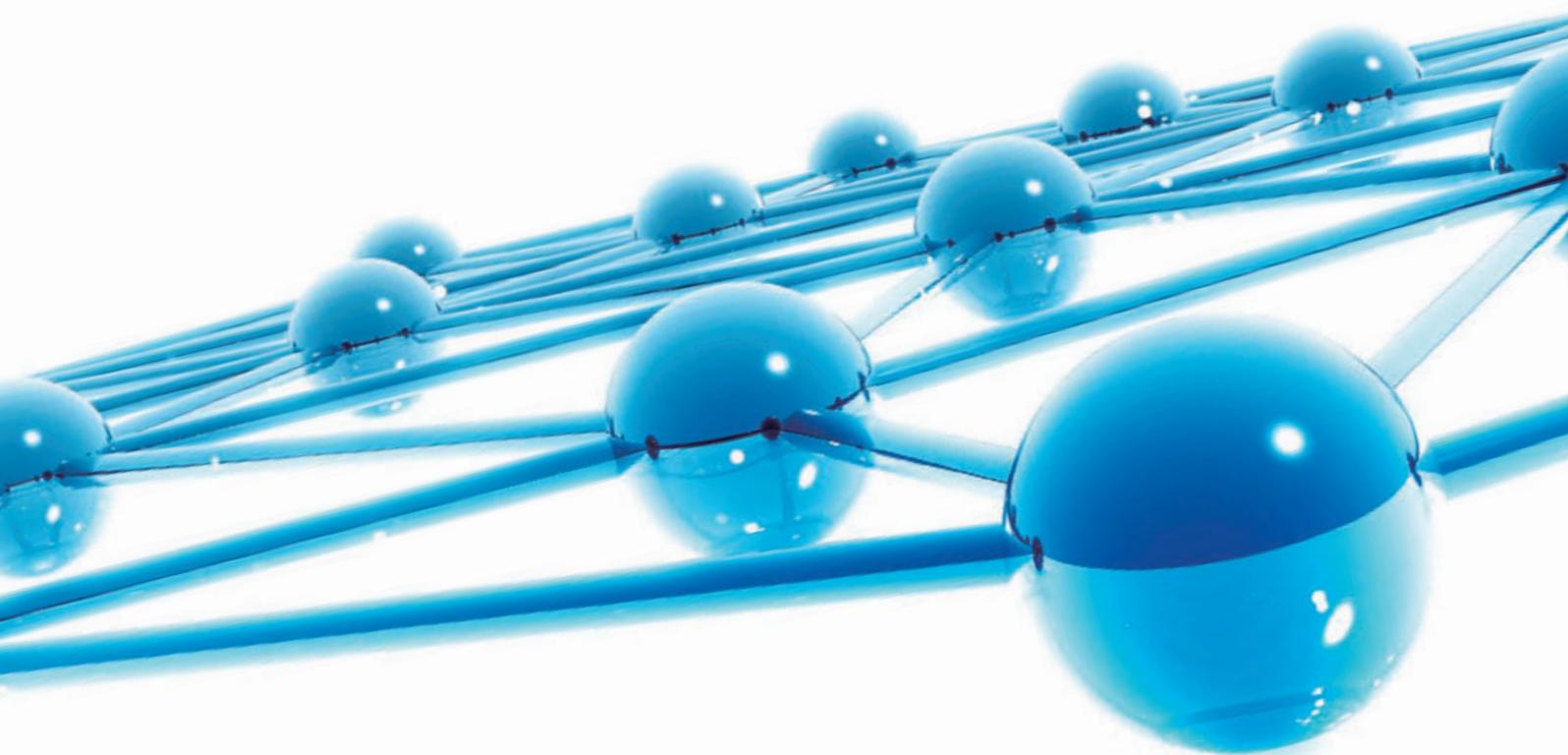


共同事実確認の ガイドライン

このガイドラインでは、
政策、計画、規制、事業の検討や、未来予測などの場面で、
異なる意見を持った人々が、異なるエビデンス(根拠)に基づいて
お互い相容れない主張を繰り返すことを防ぐために利用できる
「共同事実確認」の方法論をご紹介します。



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

● 研究開発事業

Integrating Joint Fact-Finding into Policy-Making Processes

(2014年10月)

共同事実確認について

共同事実確認とは、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です。

ステークホルダー(利害関係者)がその主張の根拠として異なる科学的な情報や専門家の意見を持ち寄ることで、環境政策に関する紛争が混迷するという事態に対応するため、1980年代より、Joint Fact-Findingという概念が米国では提唱されてきました(Ozawa and Susskind 1985)。

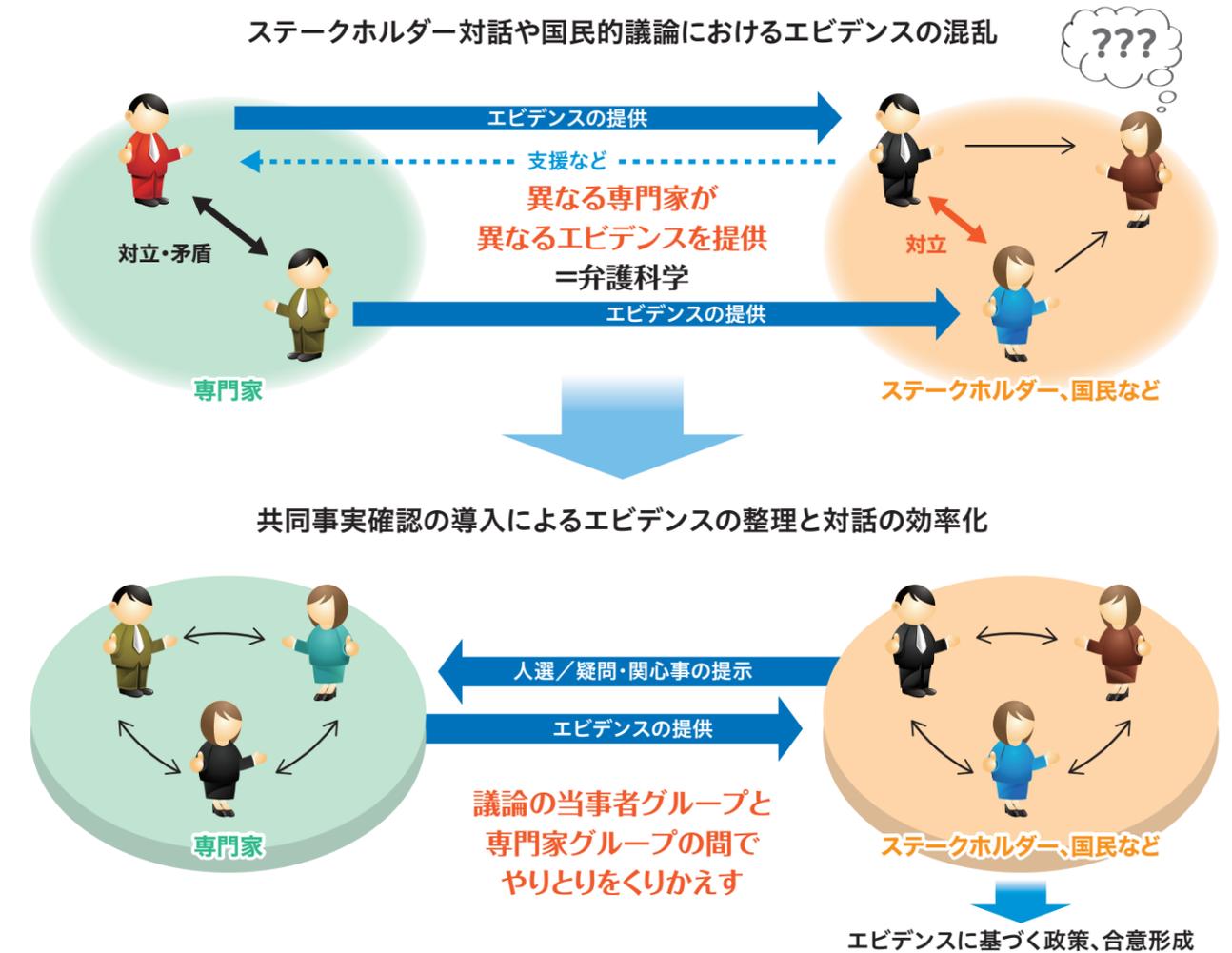
わたしたち、ijFFプロジェクト(裏表紙参照)では、米国におけるJoint Fact-Findingの実践や、欧州におけるテクノロジー・アセスメントなどの動向も参考にしながら、日本国内の政策形成の現場へ実際に適用を試みました。そして、実践から得られた知見、反省を踏まえて、この「共同事実確認」のガイドラインを作成しました。

政策、計画、規制、事業、未来予測などの検討において、エビデンスを参照するとき、参照するエビデンスの内容や範囲について、異なる当事者たちが、異なる見解を示している場合、あるいはそのような状況が事前に想定される場合に、共同事実確認を実施することができます。

共同事実確認によって、当事者たちが納得できるエビデンスを特定・整理することができ、結果として、その後の議論や判断がスムーズになります。逆に、このような作業を行わないと、望ましい政策等を議論すべき場において、何が正しいエビデンスなのか、誰が正しいエビデンスの提供者なのか、に関する論争に陥ってしまう危険があります。

なお、ここでいうエビデンスとは、意思決定や判断に際して、その根拠・理由として用いられるさまざまな情報の集合体を意味します。また、ここでいう「情報」とは、質的・量的、両方の情報を指し、いわゆる自然科学系に限らず人文社会系も含む広範な学術領域から生成される情報や、地域における暗黙知など、多様な情報を含みます。

また、共同事実確認はエビデンスの特定・整理を通じて政策の合意形成に貢献することはできますが、共同事実確認自体は政策の合意形成そのものを目的とした方法論ではありません。



《コラム》米国におけるJoint Fact-Findingの事例

▼ ブルックリン・ネイビー・ヤードのごみ処理場立地(1984)

ニューヨーク市のブルックリン地区に一般廃棄物の焼却施設を立地する計画に対し、ダイオキシンによって発ガンリスクが大きく高まると指摘した科学者と地元住民が反対運動を展開しました。しかし市当局は、排気処理装置などの導入でリスクはほとんど変わらないと主張、議論が行きつまりました。そこで、地元の科学者団体が、ファシリテーターを入れた公開フォーラムで、それぞれの主張の背後にあるエビデンスを吟味しました。結果、事業者も反対派も、異なる前提条件で予測をしていたことが明らかになり、基準を満たさなければ即座に運転停止するという条件での立地に双方が合意しました。

▼ 原子力共同事実確認(2003)

当時の米国では、地球温暖化対策などのために原子力発電の利用が議論されていたことから、民間シンクタンクのキーストンセンターが、業界団体から環境団体までを含む多様なステークホルダーによる議論の場として、原子力共同事実確認(nuclear power joint fact-finding)を実施しました。議論は非公開で実施され、専門家を交えてさまざまなエビデンスが吟味されました。結果、運転コストについては8~11セント/kWhなど、原子力発電に関する重要なエビデンスがステークホルダーの合意のもとで特定されました。

▼ ハワイ島地熱発電の健康影響調査(2013)

再生可能エネルギーとしてハワイでは豊富な地熱の利用が検討されていますが、蒸気に含まれる硫黄分などが近隣住民の健康にもたらす影響が懸念され、地元から反対の声が出てきています。そこで、ハワイ郡政府はファシリテーターに依頼し、地熱発電に関する共同事実確認を9回のステークホルダー会議で実施しました。結果、近隣住民の健康状態に関する疫学データ自体が十分に存在しておらず、因果関係を特定できないことから、まずは現状調査を十分に行う必要があるという結論に至りました。この結果を受け、ハワイ郡は現地の健康状態の調査を始めています。

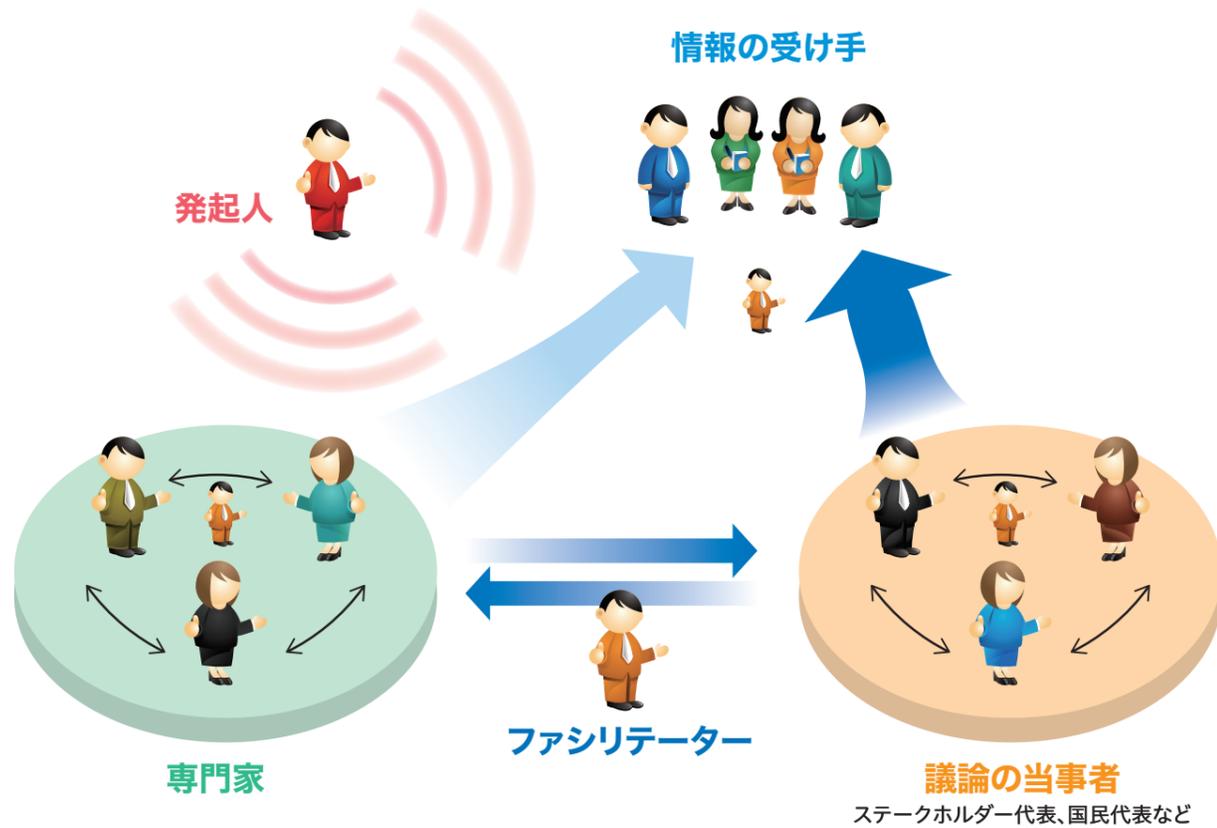


共同事実確認について

共同事実確認における「役割」

共同事実確認を実施する場合、以下の役割を誰が担うのかを特定する必要があります。複数の役割を同一人物・組織が担ってもかまいません。

発起人	共同事実確認を企画し、予算や人を確保し、実施に向けて調整する人々がいないければ、このような取り組みは始まりません。
議論の当事者	エビデンスを取得・整理するため、共同事実確認の場に参加する人たち。 特定の政策課題のステークホルダー代表や、無作為抽出で選ばれた国民の代表など。
ファシリテーター	不偏的立場から、議論の場づくりや対話の進行を行う人。 厳密な中立性までは要求されませんが、議論の当事者が納得する人でなければなりません。
専門家	エビデンスに資する情報を提供する、科学技術などの専門家。
情報の受け手	共同事実確認の成果であるエビデンスを利用する人(してもらいたい人)。 特定の個人であることもあれば、国民全般であることもある。



共同事実確認のガイドライン

わたしたちのこれまでの研究、調査、実践のふりかえりに基づき、共同事実確認が有すべき要件として、以下、5つのガイドラインを策定しました。

共同事実確認のガイドライン

- 1 エビデンスは議論の当事者が取得する P5
- 2 エビデンスについて共通理解の形成を試みる P5
- 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 P6
- 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 P6
- 5 議論の当事者が誰なのかについて意識する P6



ハワイ大学で開催したワークショップ:このガイドラインは海外の実務家との議論もふまえて作成しました。

1: エビデンスは議論の当事者が取得する

- 合意形成や対話などの議論の場において、エビデンスが必要とされるとき、その情報は、議論の当事者自身が、意識的に取得する仕組みが必要である。
- エビデンスの提供者となる、科学者・専門家等は、原則として議論の当事者の責任で選択する。
- エビデンスの取得は、原則として、議論の当事者に一切の責任がある。

ひとつめの要件は、エビデンスは、議論の当事者が責任を持って収集することです。公共政策のさまざまな場面では、政策の議論に資する情報を、行政や専門家が一方的に提供する事例がこれまで多く見られます。しかし、その情報を信頼しない人々が多数存在する状況では、政策のエビデンスとして有効に機能しません。

共同事実確認として、政策議論の場を設ける場合には、エビデンスやその提供者を「信頼できる」かどうかの判断は、その議論の当事者たちに委ねる必要があります。逆に、議論の当事者たちに、情報収集の責任が発生します。もちろん、「質が低い」エビデンスが収集される危険がありますので、後述するように専門家が議論に加わる必要がありますが、最終的にエビデンスの質を判断するのは、議論の当事者です。

2: エビデンスについて共通理解の形成を試みる

- 当事者それぞれがエビデンスを持ち寄るのではなく、議論の場に対して一体的にエビデンスが供給される仕組みが必要である。
- 当事者は異なる視点からエビデンスを求めていることが多いため、視点を合わせる作業が必要である。
 - 議論の当事者による、リサーチクエスト(調査項目、疑問点)のリストアップが必要である。
 - 共通理解の形成の段階から、何らかの形で科学者・専門家等が関与してもよい。
- 科学者・専門家等と議論の当事者との間で意味ある応答が繰り返し行われる必要がある(再帰性)。
- 当事者の必要性に基づくエビデンスの形成が必要である。
 - 科学者・専門家等、意思決定者、特定の当事者によるエビデンスの一方的供給は共同事実確認ではない。

エビデンスの特定・整理のためには議論の当事者たちの合意形成が必要です。そのためには、議論の当事者がバラバラにエビデンスを持ち込むのではなく、まず、エビデンスを収集する方法や枠組みについて当事者が議論して、合意する必要があります。この時点から科学者・専門家等が議論に加わって、科学的な検証の方法論についてアドバイスしたり、既往研究、社会情勢、海外事例、判例等のレビューを示したりすることで、よりよい方法論に基づく情報収集ができるでしょう。また、エビデンスの収集段階でも、科学者・専門家等は、自らの関心にもとづき一方的に説明するのではなく、むしろ、議論の当事者が示す疑問や関心事に対してピンポイントで答えることが要求されます。このような過程を通じて学習することで、議論の当事者の疑問や関心事が変化することが考えられ、調査の枠組みや、科学者・専門家等を入れ替える柔軟性も必要です。

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

- 議論の当事者が、異なるディシプリン(学会、研究領域、学科)からエビデンスを取得していることが、議論を円滑に進められない原因となっていることがある。
- 議論の当事者が、多様なディシプリンからエビデンスを収集することを強く勧める。
- エビデンスには、科学技術に係る情報だけでなく、法制度、世論調査の結果、ローカルナレッジなどの情報も含む。

現状の政策形成でも、何らかの形でエビデンスが取得されて意思決定で参照されてはいるでしょうが、特定のディシプリンから提供された情報に偏っている可能性があります。昨今の政策課題は複数のディシプリンにまたがって存在することも多く、共同事実確認では、たとえ面倒でも多様なディシプリンから情報収集することを意識すべきだと考えます。また、エビデンスには、かならずしも科学的方法論によって収集されたわけではない情報も含むべきだと、わたしたちは考えます。

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

- エビデンスには不確実性が含まれていることを、議論の当事者が意識する必要がある。
 - 感度分析等により不確実性を示す必要がある。
- 不確実性の高い場合には、順応的管理の考えを適用することが有効である。
- 不確実性には、エビデンスが全く存在しない(入手不可能)という状況も含まれる。

定を置くかによって、予測結果は大きく変化します。エビデンスに責任を持つ議論の当事者は、この点特に注意深く、科学者・専門家等から情報を収集する必要があります。また、不確実性が高いという事実、そもそも疑問に答えるエビデンスが存在しないという事実の特定に至ることもあります。その場合には、強引に解決しようとせず、小規模で様子を見ながら徐々に施策を進める順応的管理という、環境政策で用いられる考え方が有効です。

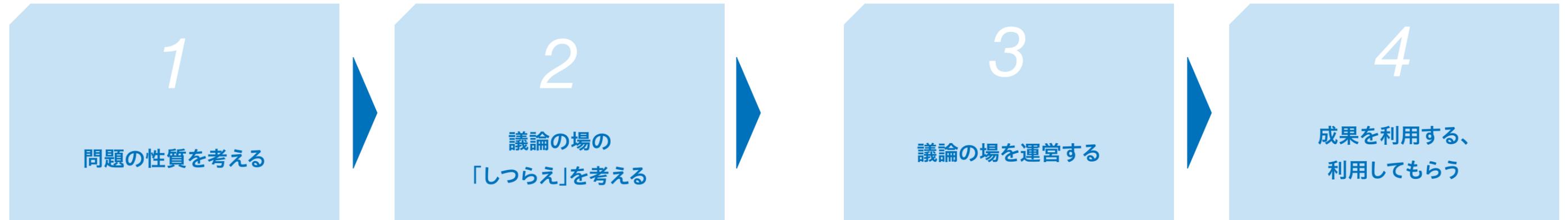
5: 議論の当事者が誰なのかについて意識する

- 特定の主張・利害を持った人々が自らの主張・利害を促進するためのエビデンスの取得は共同事実確認ではない。
- 共同事実確認で形成されるエビデンスの使い道に応じて、議論の当事者を設定する必要がある。
- 発起人は、形成されたエビデンスの使い道を、議論の当事者に対して明らかにすべきである。

政策等の合意形成に資する共同事実確認には正統性(legitimacy)が必要です。共同事実確認の議論の当事者を誰にすれば、社会から認められる成果が得られるのかについて、発起人やその他関係者は注意深く検討する必要があります。他の意見を持つ人を排除して、特定の主張をしたい人たちだけが集まって、エビデンスを収集・整理しても、共同事実確認とは言えません。利害関係を持つ多様なステークホルダー代表者、無作為抽出で選ばれた国民など、目的に応じて適切に議論の当事者を集めましょう。また発起人には、共同事実確認を実施する目的について、議論の当事者に対して説明する道義的責任があります。

共同事実確認のつかいかた

あなた自身が関心のある問題、担当している案件で、「共同事実確認」を導入する具体的な方法論を提案します。



まずは、目前にある問題を整理してみましょう。これまで、どのような意見が出ていますか？それらを整理すると、どのような論点を抽出できますか？誰が主な関係者（ステークホルダー）ですか？あるいは、国民全員で議論すべき問題ですか？そして、科学者や専門家といわれる人々は現在、どのような役割を果たしていますか？このような問題を整理して、メモにすることで、共同事実確認で扱うべき課題が明確になるはずです。公共政策の合意形成では、ステークホルダー分析という手法を用いて、これらの条件を整理することもできます。また、ご自身が論争に深く関与されている場合には、第三者的立場にいる人にこの分析を依頼することで、より客観的な整理が可能となります。

問題解決のための施策の可否や優劣を判断する上で、エビデンスが大きな影響力を持っているような状況では、共同事実確認が特に有効です。逆に、エビデンスについて関係者等の認識が一致しているのであれば、わざわざ共同事実確認をする必要もないでしょう。あなたが発起人となるのであれば、議論を進行するファシリテーターの人選から入るとよいでしょう。都市・地域計画などの分野ではすでにファシリテーターが活躍していますので、業務経歴をよく調べてから人選しましょう。また、ファシリテーターを名乗らずとも、同様の業務を行ってきた人も多いため、職名にとらわれずに幅広く探しましょう。

議論の場は、2つの設計が考えられます。ひとつは、議論の場にステークホルダーなど当事者を集め、複数回の会議を開催し、彼らが納得できる科学者・専門家等を招いて、エビデンスを収集・整理する取り組みです。もうひとつは、大きく対立する主張を行っている専門家や関係者を連れてきて壇上で対論させ、主張の背後にある分析過程の詳細や、仮定の違いを明らかにする取り組みです。前者は数ヶ月から数年の時間を要しますが、合意形成に資するエビデンスを十分に特定・整理することができます。後者は短時間でできますが、対立するエビデンスを整理する程度の成果にとどまります。



設計がきちんとできていれば、場の運営は難しいものではありません。発起人は、ファシリテーターにその場を委ね、効率的で公正な議論の進行を期待しましょう。ファシリテーターは、共同事実確認の目的がエビデンスの整理であることを常に念頭に置き、議論の当事者が納得できる専門家の人選など、共同事実確認に必要な手順を確実に実行しましょう。

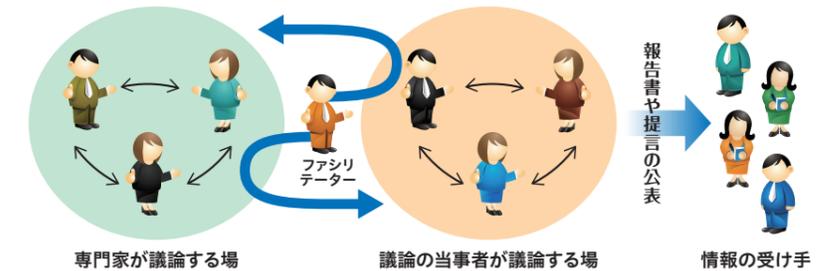
成果としてとりまとめられたエビデンスが、意思決定や社会の議論に利用されてはじめて、共同事実確認を実施する意味が出てきます。一部の人たちにとって都合の悪い真実がエビデンスに含まれることもあるでしょうから、共同事実確認の成果がないがしろにされないよう、幅広く社会に対して成果を伝えていく姿勢（アウトリーチ）が必要不可欠です。

共同事実確認の2つのかたち

場の「しつらえ」を具体的に考えると、問題の性質に合わせて、2つのかたちから選ぶことができます。

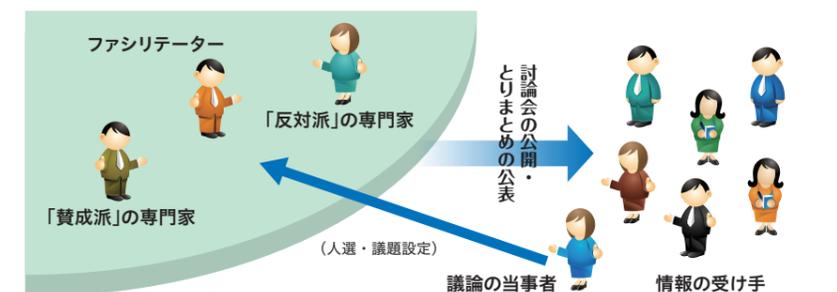
▼ 当事者によるとりまとめ

議論の当事者たちが専門家からエビデンスを取得して、報告書や提言などを制作します。



▼ 専門家による討論

大きく意見が異なる専門家を招いた討論会で、意見の背後にあるエビデンスの異同を確認します。



共同事実確認の適用例

自治体における環境政策の議論での利用

環境に関するさまざまな政策・事業では、エビデンスが重要な意味を持っています。誤ったエビデンスを採用すると、効果のない政策や事業を実施してしまうだけでなく、住民生活への悪影響を与えてしまう可能性さえあります。自治体の職員は、どのような専門家からどのようにエビデンスを取得するのかについて、常に注意深く臨む必要があります。だからこそ、共同事実確認方式が有効なのです。

第一に、担当している政策・事業のステークホルダーの特定のために「ステークホルダー分析」を実施しましょう。この段階では、ご自身あるいは業務委託先が、案件に関係しそうな人々を対象に聞き取り調査を実施したうえで、利害関心に基づく関係者の類型(ステークホルダー・グループ)を検討します。

次に、各類型の代表的人物を集めた協議会を開催します。名称は研究会、勉強会など、ひとびとが集まりやすい名前にするとよいでしょう。協議会では、担当している案件について、全員ができるだけ納得できる政策や事業の案を検討してもらいます。協議会の期間・開催回数は、テーマだけでなく、年度や予算等を考慮して、事前に決めておくとういでしょう。

この協議会で、共同事実確認を活用します。まずは、どのような「専門知識」が必要となりそうか、協議会で議論しましょう。次に、どのような「専門家」に相談すればいいのかを議論して、特定してもらいましょう。最後に、特定された「専門家」に対して協議会からの質問を投げかけ、協議会の場で回答してもらいましょう。協議会には、専門家から提供された情報をもとに、何を「エビデンス」とするか議論していただき、そのエビデンスに基づいて、みなが納得できそうな政策・事業の案を議論し、最終的に、行政に対して提言を行っていただきます。

従来、このような協議会の場にお招きする人たちが、専門家なのか住民代表なのか、その役割が不明瞭なために混乱が生じていたと考えられます。エビデンスを供給する専門家と、自分の要望を伝える住民代表等の役割を明確に区別することが、共同事実確認方式の鍵となります。

▼ 日本国内の共同事実確認の適用例



地域住民をまきこんだ海洋空間計画(岡山県 日生)



離島における木質バイオマス活用(長崎県 対馬)



洋上風力発電と地域・漁業の共生(東京大学)



高レベル放射性廃棄物の地層処分(資源エネルギー庁)

リスク分析の枠組みのなかでの利用

環境や食品などの安全管理を考える上で、現在、リスク分析の枠組みが各国の政府機関などによって用いられています。「リスク」の視点から管理措置を検討する「リスク分析」の枠組みは、従来から行われている化学物質のリスク管理だけでなく、ナノテクノロジーや合成生物学のような新たな技術の導入に伴うリスク、自然災害やエネルギー資源のリスクなどを検討するうえでも有効な枠組みです。

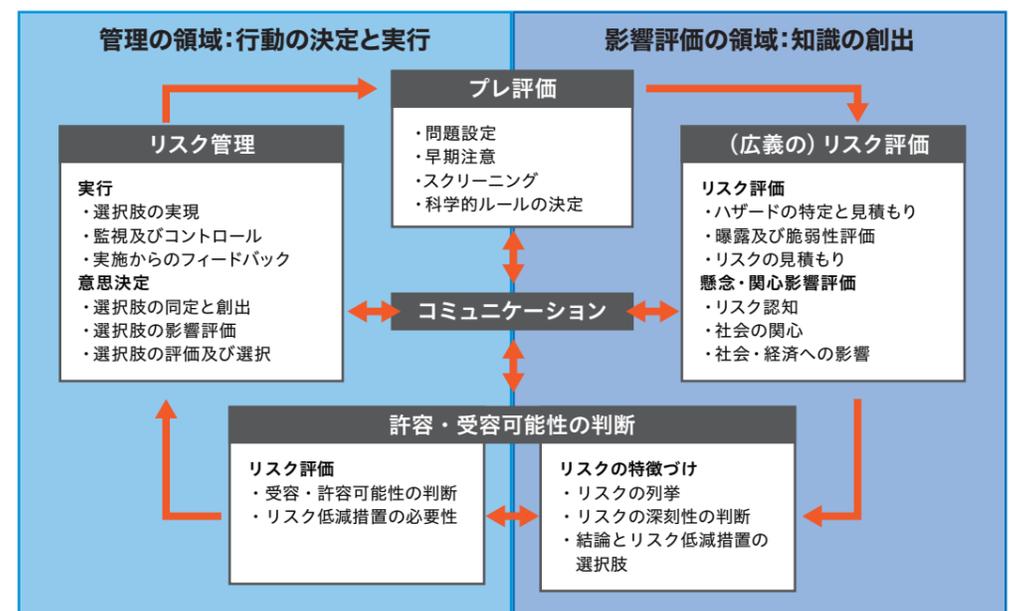
リスク分析は、リスク評価、リスク管理、リスクコミュニケーションの3要素で構成されます。研究者や業界関係者などが参画する国際リスクガバナンス委員会(IRGC)は下図のような枠組みを提示しています。このガイドラインで示した共同事実確認の概念は、この3要素すべてに適用することができます。

以下リスク分析の枠組みの流れにしたがって見てみます。共同事実確認はリスク分析の開始の段階(プレ評価)で非常に有用です。そこでは、リスクとして検討する対象を特定し、その事象に関する知識と方向性を整理します。この段階から、専門家やステークホルダーが、何がリスクか、収拾すべき情報は何か等についてインプットすることで、上流での方向性についての合意が得られます。次に、リスク評価の段階です。この段階では専門家の科学的知見が重要な役割を果たしますが、その「科学」も実はディシプリンによって多様です。不確実性に対するアプローチも様々です。異なるディシプリン(ローカルノレッジを含めた)間で専門家間のJFFの実践をすることが次の管理措置における判断材料の質を高めることにつながります。

リスク管理の段階では、リスク評価をベースとし、リスクの受容可能性やその他経済的社会的考慮事項も踏まえ、複数の管理措置について検討します。この段階でも、リスク管理者が一方的に判断するのではなく、ステークホルダーの重視する要素や管理オプションのメリット・デメリットについて把握するための共同事実確認は有用です。このようにして構築されたエビデンスは、リスク管理措置の根拠として強固なものとなるでしょう。

最後に、リスクコミュニケーションは、まさに共同事実確認の概念が必要とされる領域です。ステークホルダーが納得できてはじめてコミュニケーションが成立したといえるのですから、一方的な情報提供ではなく、情報収集の段階からステークホルダーを参加させる共同事実確認の枠組みが必要不可欠といえるのではないのでしょうか。

リスクガバナンスの枠組み
(国際リスクガバナンス委員会白書より)
IRGC (2005/2006), White Paper on
Risk Governance towards an
Integrative Approach, p.13





<http://www.ijff.jp/>

本ガイドラインは、科学技術振興機構 (JST) 社会技術研究開発センター (RISTEX) における「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の「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の一環で制作しました。

研究代表者 東京大学公共政策大学院特任准教授 松浦正浩 〒113-0033 東京都文京区本郷7-3-1 info@ijff.jp