

## Policy Topics

### 「御用学者」問題から考える 科学・政治・社会<sup>1</sup>

#### A Review of the Problem over “Goyo-gakusha” from the Viewpoint of Social System

尾内 隆之<sup>2</sup>

Takayuki Onai

#### はじめに

東日本大震災と福島第一原発事故は、政府の対応能力や姿勢への疑念と批判を生み、科学者・専門家への信頼を崩すものとなった。想像を超える巨大な地震と津波は現在の科学の限界を突きつけ、福島第一原発事故では、専門家や政府の対応は非常に頼りなく、また彼らの言葉には知的誠実さの欠如を感じるものさえあった。放射能汚染への対応をめぐるのは、政府内での情報共有に難があった上に、危険性の高さを示す情報をなかなか公表しなかった。例えば、放射能は風と雨によって関東地方の一部地域も汚染したが、そのことを政府が認めるまでには長い時間がかかり、その間、知識も情報も持っていたはずの地元の大学が放射能汚染を否定し、さらに、汚染の可能性を疑い始めた市民の声に対しては、文部科学省と大手新聞が「デマに注意」と呼びかけるなどした。そのため、政府が発信する情報は信用できず、また、政府に助言している科学者に対しては、「御用学者」と糾弾する声があがった。

そうした状況にどのように向き合うべきか。筆者は、より多くの人に関心を深めてもらうことを願って、2013年に『科学者に委ねてはいけないこと』というタイトルの共編書を上梓した。科学者にとっては挑発的なタイトルに見えるだろうが、今日の科学技術社会、リスク社会に生きる私たちにとっては、核心を突くものだと自負している。「委ねてはいけない」と言っても、科学と科学者を否定するのではない。否応なくその科学と付き合い、あるいは科学技術の影響を受けて生きねばならない中で、委ねてしまっ、つまり難しい問題を丸投げしてしまっ、何か問題が起こった後に文句を言うという形ではなく、社会でともに考え、建設的な批判を科学と科学者に対して行えるようになりたいからである。

#### 「御用学者」という切り口

辞書によると、「御用学者」とは「学問的節操を守らず、権力に迎合・追随する学者」とある(『広辞苑』)。ポイントは二点ある。まず「学問的節操」とは何か、という点である。学者である以上、学問(科学研究)上のルールに則ることは当然であり、そこが評価の第一の対象となる。次に「権力に迎合・追随する」とはどういうことか、という点である。つまりは、権力との関わり方であり、ここでは倫理や社会的責任といった学問の範疇を越える部分が主に評価されよう。

本稿で取り上げる問題に関連させれば、一点目は、科学的知見の生み出し方や社会への提示の仕方が焦点となる。これは科学の限界や不確実性につながる部分として、非常に重要な論点を含むものである。だが、

1 本稿は、2015年7月9日に行われた総合政策学部研究会講演会における講演内容を再構成して執筆された。

2 流通経済大学法学部准教授

後に見るように、この問題については科学者自身の理解も十分でなかったと思われる。二点目については、文字通り「迎合・追随」する学者もいるのかもしれないが、政府の政策決定に学者がどのように関与しているか、等の実態が問われることになる。実際、科学者のあいだにも、学者の行為の中で学問が歪められているという声はなくはないし、市民の中には、例えば原子力政策について「御用学者や利権絡みの政治家に踊らされている」と見ている人もいる。

当然ながら、「御用学者」ということばに對しては、非建設的な「レッテル貼り」だという批判は出てくる。他方、科学者が「御用学者になろうと思ってなるのではない」という論じ方も見られることは興味深い。原子力のような科学技術は研究に多額の資金が必要であったり、あるいは、社会での利用をそもそもの目的として始められている以上、政策において使ってほしいという動機が前提であったりする。そこに鑑みれば、政府や業界との濃密なコミュニティーに組み込まれることは半ば必然でもあるため、そうした環境で活動しているうちにおのずと「御用学者」と批判されるような位置に至っている、と言うこともできる。

政策をはじめとする社会的な意思決定に科学者が関与する際は、その前提として、科学的知見を採用する側の価値観や利害、知見の活用にかかる制約要因(コストや政策の経路依存性など)が影響する。また、決定プロセスは、行政の行動様式や、知見を提供する科学者のふるまいにも影響を受ける。したがって、それらを枠づけている制度や慣習等に留意する必要がある。科学の不確実性や、科学者個人の倫理と同時に、あるいはそれ以上に、諸々の構造が問われねば

ならない。すなわち、問題の中心は、だれが「御用学者」であるかといった点にあるのではなく、「御用学者」と評価されるような状況がなぜ、どのようにして生じているのかを見ることにある。その意味で「御用学者批判」とは、単に「レッテル貼り」として否定して済ませられるものでもなく、科学と政治と社会の関わりを分析するための重要な糸口となっている。

### “3.11”で目にしたもの

そうした問題関心を踏まえて東日本大震災と福島第一原発事故の経験を振り返るとき、そこで私たちが見せられたことは、まずは科学技術の限界や、科学的知見に想像以上に「幅」があることだった。東北地方太平洋沖での超巨大地震は「想定外」だったと言われ、原発で何が起きているのかを確実に説明できる専門家も出てこなかった。津波や放射線のリスク評価を政策に変換するときの意見対立も続き、「どこまで安全ならば安心なのか」は、結局は科学者に決められるものでないことを痛感させられた。さらには、専門性をもとに仕事をすべき当の人々が、専門的知見をいわば都合良く「つまみ食い」しているのではないか、といった疑念も持たされた。

いくつかの代表的な事例から、具体的に振り返ってみよう。

#### 《事例①》原発の安全対策における「割り切り」

元原子力安全委員長の<sup>まだらめ</sup>班目春樹氏が、中部電力浜岡原発差止訴訟の被告側証人をつとめた際の発言が福島事故後に取り上げられた。班目氏は、津波対策が不十分とする原告の指摘<sup>まだらめ</sup>に対し、「割り切らなければものはずくれない」と反論していたのだが、この

発言に対して福島原発事故の責任問題を問う国会の参考人聴取で「割り切り方が間違っていた」と謝罪することになる。とりわけ工学において、こうした「相場感覚」による決断は付き物と言えるが、巨大リスクを抱えた科学技術への対応のあり方を考える上で重要な論点を提示した。

#### 《事例②》低線量放射線被ばくについての楽観的リスク評価

低線量被ばくの健康影響は、さまざまな知見が蓄積されてきたとはいえ、いまだ確定的なことは言えない段階だが、むしろそれゆえに、健康への悪影響が「わからない」ことを「ない」ことにすり替えるような議論が見られた。例えば、政府が招集した専門家による内閣府のワーキンググループは、国際的に合意されている科学的知見を意図的に選別し、安全という評価を押しつけた。そして、政府の放射能汚染対策や帰還方針は、形式上すべてそれらの専門家の判断に依拠している。

#### 《事例③》地震、津波の被害想定刷新と追加対策の見積もり

各地の自治体は、3.11の経験を踏まえて新たな災害想定に取り組み、従来よりも大きな見積もりに基づいた対策強化策に頭を痛めている。そこでは、科学が算出した「最大値」が一人歩きし、過大な対策コストにつながっているという批判や、住民との合意形成の失敗も生じている。

こうした状況を受けて、社会の意思決定における科学者の位置づけに、少なからぬ市民が疑問を持ち始めている。科学技術政策研究所の市民意識調査によると、科学者を信頼できると答えた人の割合は、震災・原発事故の後で76-85%から65%に低下して

いる。同研究所が2011年12月に実施した調査では、科学技術の方向性を専門家が決めることを肯定した人の割合が、45%と半数を下回った<sup>3</sup>。原子力の専門家への「御用学者」批判に代表される不信感は、社会に一定の広がりを見せていると言えよう。

では、科学者・専門家の姿勢の何が問題であったのか。ここでは「踏み越え」というキーワードによって説明してみたい。

学者が「踏み越え」た発言をするという事態にはいくつかのパターンがあると思われる。まず挙げたいのは、価値判断への「踏み越え」である。すなわち、「科学的」な判断と称しながら、実際には価値観に基づく判断に深く関与することだ。例えば放射能汚染のデータが不十分な段階で、「避難しなくてよい」「食べても安全」「検査は不要」などと発言する場合がそれにあたる。科学的事実や科学的評価を、社会全体にかかわる、あるいは個人にひとまず任されるべき判断に直結させることは、価値判断の押しつけである。

前出の班目発言のような、専門家コミュニティ内部における暗黙の了解、ないし「相場感覚」的な判断のみで物事を進めるかたちも、「踏み越え」と指摘できる。あるいはまた、未確定の知見を確定的なもののように語ったり、異なる研究分野間で相互の知見を無視したり、共有に失敗しているにもかかわらず一方の知見のみを取り上げて何らかの決定につなげるようなケースも、重大な「踏み越え」と言えよう。

こうした「踏み越え」の背後にあるものの一つが、パターナリズムである。福島原発事故の後、印象に強く刻まれている科学者の発言例として、福島県の放射線対策アドバイザーも勤めた医学者・山下俊一氏のも

3 この調査は平成23年版『科学技術白書』に紹介されている。

のがある。事故後ほどなくして福島入りした山下氏は、福島市内の講演で「ニコニコ笑っている人には放射線の害は来ません。おおいに外で遊んでも大丈夫です」といった発言をし、物議を醸した(もちろん歓迎する人もいた)。山下氏自身がのちに振り返っているが、これは明らかに、非常事態下の人々を安心させるためのことばであり、その意味では決して科学的発言ではなく、望む方向に人を誘導することを意図した「政治的発言」にほかならない。医師という職業柄、山下氏が「嘘も方便」という発想に立っていたとしても、理屈の上では納得のいく話ではある。しかし、その発言はやはり科学ではないし、むしろ科学による検証を受けるべきものである。仮にそれを拒むならば、「学問的節操」を失うことになる。

こうしたパターンリズム的なふるまい以外にも、専門家が、政策遂行への義務感、自らの正当性に関する信念や思い込みにもとづく「善意」、あるいは自己利益の保全等の多様な動機から、本来なら民主的プロセスを経るべき意思決定を代行してきたようだ。だが、それが無反省に通用してきたとすれば、社会の側にも責任がないとは言えない。行政や市民が、しばしば社会における諸々の利益や価値観の多様性と対立から目をそむけ、科学者の見解を用いてパターンリズムにむしろ積極的に乗ることで、楽に解決したがっているとも見えるからだ。

こうした現象の根本には、我々の直面している問題自体が、実は科学(のみ)では解き切れない「トランスサイエンス」(ワインバーグ)の性質をもっているという事情がある。今日の科学技術問題が科学の範疇を超えることに

警鐘を鳴らした米国の物理学者ワインバーグは、科学では対処しきれない問題群として、以下の3つのタイプを挙げる<sup>4</sup>。第一に、科学で答えを得るためのコストが非現実的に高くなるような対象であるため実質的に答えが出せない、という理由で科学では不十分となるケース。第二に、人間集団を対象とする分野に典型的な、科学的原則に厳密に従おうとしても分析対象の可変性が大き過ぎて科学では不十分となるケース。第三に、問題そのものが倫理的・審美的な判断を含むために科学では不十分となるケースである。これらの問題は、詰まるところ科学を超えたなんらかの「決断」を伴わずには、答えを出すことができない。すなわち、政治的な性格をぬぐうことはできないということである。

それでも、様々な問題を科学的に探求するための手法は進歩してきており、科学的なリスク評価はその代表だという意見もあるだろう。科学的評価におけるリスクとは「発生確率×有害性」として算定される。しかし、両者ともに知見が安定的に定まっているものはむしろ少ないとの指摘もある<sup>5</sup>。「発生確率」に科学的な曖昧さが残っていたり、「有害性」の算出に社会的要因が関わっていたりするなど、リスク評価はそれほど科学的に合理的なものとは言えない、というのである。にもかかわらず、意思決定にあたって決定者はそうした不確かさや定まらなさを避けたいものであり、既定の知見のみから正解を出そうとする。そのためかえって恣意や政治的配慮が不当に入り込むことになり、「複雑なものを複雑なままに」扱うことが難しくなるのである。

4 Arvin Weinberg, "Science and Trans-science", *Minerva*, 10(2), 1972.

5 A. Stirling, "Keep it complex", *Nature*, 468, p.1029, (2010)

### 行政判断と科学の不確実性

したがって、科学者が「踏み越え」ていなくても、科学者の発言を用いる側の無理解や作為によって、科学者自身にとって好ましくない事態を招くこともある。

イタリアで2009年に発生したラクイラ大地震では、震災直前に出された地元当局の「安全宣言」をめぐる、被害を受けた市民が防災担当行政官と地震学者の責任を問い、2013年に刑事訴訟で有罪判決が下された。科学者が訴えられたことは、ちょうど東日本大震災を経た日本でも注目を集めたが、このケースでは、当初から「安全宣言」を出そうと意図した行政官が、「大地震の可能性は非常に小さい」という科学者の知見を「大地震は起きない」という情報にすり替えたに等しい。科学者の専門的評価は誤りだったわけではなく、彼らは、安全とは断言していないし「安全宣言」も本意でなかったと主張した。一方、行政官は、科学者が「安全宣言」に反対しなかったとして、責任を科学者に転嫁した。しかし、市民が求めたのは、「安心」を保証することではなく危険度を教えることであり、その意味で、何ら警鐘を鳴らさなかった行政官と科学者を同罪と見たのである。

ここには、不確実な状況に対して行政が情報をコントロールし、市民のリスクへの備えを解除してしまったというミスがある。科学的知見の恣意的な利用でリスクが値切りされ、被害が生じてしまったのちに市民から糾弾されるという形で、科学者と政策決定者と市民の間に生じ得る問題があらわになっている。ひるがえって科学者の立場から見れば、自身の発言に瑕疵はなくとも、行政による使われ方と、社会への伝わり方にとりたてて配慮せず放置したため、必要以上に重い責任を問われるという難題が突きつけられた。

行政の判断には、日本でもさまざまな批判があるが、それでも社会的問題への対応の中心に行政が位置し続けることに変わりはなく、科学と科学者が社会と関わる際の媒介者としての行政は、引き続き構造的問題の大きな部分を占めていくだろう。行政は行政特有の「合理性」に即して行動しており、既得権益、政策の経路依存性、非難回避的な対応、官僚制の組織的限界(いわゆる縦割りとヒエラルキー)などに特徴づけられるその行動は、科学の不定性をも巧妙に利用してしまう。

### 専門知と社会の関係の構造的欠陥

そうすると、科学者が悪いというよりも(それも必ずしも否定しないが)、問題の多くは、やはり社会との関係において引き起こされるのである。政策決定者が、学者から都合の良い「唯一の答え」を引き出し、政策的判断を肩代わりさせる依存。素人には難しくてわからないことだとして判断を「お任せ」してしまう、市民の依存。また、不確実なことを不確実と表現しない、あるいは不確実なことを説明しにくいマスメディアなど、社会の側で改善すべき点は数多くある。

ところが、日本社会においてこうした構造的な問題に十分な注意が払われていないことは、例えば「利益相反問題」への対処にもうかがえる。科学研究に関する利益相反行為は、諸外国においてすでに厳しいチェックにさらされているが、そのポイントは、利益相反行為による実害の有無よりも、第三者の目から見て疑念を可能な限り減らすための透明性を生み出すことにある。利益相反を懸念される関係を完全に無くすことは、そもそも不可能だからである。

福島原発事故の後、研究者への原子力業界からの金銭供与が次々に新聞等で明らかになった際、研究者から「自分は科学者として中立的に判断した」という釈明がいくつも出されたが、これはそもそも意味をなさない。事後的に実害を検証するような方法ではなく、まずは形式的ルールによる事前の対応でチェックを徹底しなければ、信頼は確立できないのである。

科学者自身を含め、行政、事業者、マスメディアから一般市民に至るまで、利益相反の問題にぬるい対応を続けていることは、日本社会が科学と政治をめぐる構造的問題に正面から向き合っていないことの端的な表れであろうと、筆者は考えている<sup>6</sup>。

### 変革に向けて

ところで、科学者とはそもそも何者なのだろう。例えば、原発事故の後「科学の信頼が失墜した」という声も聞かれたが、「科学」が信頼を失うことと「科学者」が信頼を失うこととは同じではない。専門家の言説を分析した影浦峽氏は、「専門家」と「科学者」とを、「専門家＝知っている人」、「科学者＝知らない人」とそれぞれ表現しており、たいへん示唆的である<sup>7</sup>。すなわち、専門家とは「ある分野のある状況に応じた解を提供する」人であり、他方の科学者とは、「科学的思考により問題を評価・批評する」人だという。

科学が取り組むのは、いまだ明確な答えが出ていない問題であり、わからないからこそ科学研究の価値と魅力が存在する。そうした科学本来のありようを踏まえれば、リスクをめぐって科学的知見に「幅」が生じ、

科学が不定性を帯びることは当たり前のことである。その科学の不定性に適切に対処するしくみを、われわれは築いていかねばならない。

答えが定まらなければ社会の「決定」に使いにくいいため、「統一見解」への需要が強いのも確かである。事実、震災・原発事故後の科学者批判に関して、科学者がバラバラに知見を発信するのではなく、「シングルボイス」が必要だという声が高まった。しかし、この表現には違和感を持たざるを得ない。日本学術会議が「専門家の社会的役割」をテーマに開いた2011年の会合<sup>8</sup>では、日本の科学者らが「ユニークボイス」「シングルボイス」ということばを繰り返すのに対して、全米科学財団の Kevin Crowley氏が「ユニファイド・ボイス」という表現を用い、政府から独立した“scientific organizations”による「統一見解」の重要性を力説していたことが、非常に印象に残った。これは単なる言葉づかい以上のものを含んでいると見るべきだ。この unify という動詞を具体化する努力が、日本の科学者コミュニティーに求められているからである。

それは、より開かれた議論を前提にして成り立つものである。そして今日、科学技術に関する専門的問題に、科学者のみならず当事者としての市民をどう包摂し、討議していくかが重要となっている。そのやり方には、万能なしくみが何か存在するのではなく、さまざまなしかけを導入し、複合させる必要があるだろう。円卓会議方式や、専門家と市民の関わり方をより洗練させたコンセンサス会議、あるいは司法を活用し

6 拙稿「利益相反を直視する」『科学』2013年11月号、岩波書店も参照。

7 影浦峽「『専門家』と『科学者』—科学的知見の限界を前に」『科学』2012年1月、岩波書店。

8 日本学術会議シンポジウム「東京電力福島原子力発電所事故への科学者の役割と責任について」、2011年11月26日。

た市民陪審、日本でも原子力政策をテーマに実施された討議制世論調査など、政策分野の特性や各国の政治システムに即した実践は、数多く存在する。これらはいずれも、専門家と行政の閉じた政策形成から市民参加へという転換を意図しているだけでなく、科学的知見や専門知の多元性を社会に可視化することにも結び付く。すなわち、科学者・専門家、行政、市民のあいだの緊張関係と討議を通して、利益相反や作為・不作為を防ぎつつ、より妥当な意思決定を導くことが期待される。

例えば米国では、原子力規制委員会がパブリック・ミーティングを各地で精力的に開催している。日本から取材に行った新聞記者がいきなり「何か発言しますか？」と尋ねられるような、発言したい人は誰でも意見を言える場として、規制当局、専門家、市民の間に根付いている。もちろん、米国の原子力政策にもさまざま批判はあるが、まずこういう場自体がしっかりと用意されて、実際そこに人々が出て行くという「政治文化」は、おおいに参考にしたい。ひるがえって日本を考えるとどうか。こうした関与をしようという市民は、増えてきただろうか。徐々に、しかし確実に増えているかもしれない。だが他方、政府や科学者の方は、オープンな場に背を向けているようにも見えるが。

「御用学者批判」を学者や学問の否定へと至らせることなく、問題解決を探っていくためには、行政や科学者に「お任せ」にするのではなく、厄介ではあっても「科学の定まらなさ」に向き合い、多様な人々が関わる中で少しずつ構造を動かしていくしかない。科学や技術の問題であっても、それはやはり政治の問題なのである。