

立教大学学術推進特別重点資金（立教SFR）

個人研究費

2007年度研究成果報告書

| | | |
|--------------|--------------------------------|---------|
| 研究代表者 | 所属・職名 | 氏名 |
| | 法学部・助教 | 尾内 隆之 印 |
| 研究課題 | リスク行政における市民参加の諸形態に関する実証的・理論的研究 | |
| 研究期間 | 2007年度 | |
| 研究経費 | 400,000円 | |

研究の概要（200～300字で記入、図・グラフは使用しないこと）

本研究は、日本のリスク行政の政策形成過程において近年実施されるようになった、市民参加型の審議形態の事例を実証的に分析したものである。具体的には、環境省の化学物質問題に関する円卓会議と、北海道の遺伝子組み換え作物に関するコンセンサス会議を中心に、各会議体の設置の経緯、背景となる政治過程、政策動向を含めて明らかにし、会議の実施過程と政策への影響を考察した。リスク行政における市民参加は、特にヨーロッパ諸国に比較すると日本は遅れが目立つが、本研究を通じて、日本の事例でも一定の成果が見られることを明らかにした。また、本研究の知見は、この分野の実践および研究のさらなる進展の基盤を提供するものである。

キーワード（研究内容をよく表しているものを3項目以内で記入。）

[リスク行政] [市民参加型会議] [専門家と市民]

研究成果の概要 (図・グラフ等は使用しないこと。)

1. 事例の調査結果

本研究では、計画段階においては調査対象事例として、

- ① 環境省主催の「化学物質と環境円卓会議」(継続中)
- ② 福島県主催の「エネルギー政策検討会議」(2004 年度に終了)
- ③ 北海道主催の「遺伝子組み換え作物コンセンサス会議」(2006 年度に終了)

の 3 つを予定し、関係者への聞き取り調査を中心に、会議そのもの、およびそれを受けた政策形成の実態をフィールドワークから明らかにすることをめざしていた。しかし②については、

終了後やや時間が経過してしまい、県担当者の異動といった現場の事情や、何よりも知事の交代に伴う県政方針の変化によってエネルギー問題がより微妙な政治性を孕むようになり、残念ながら突っ込んだ調査は困難であった。そこで①と③をメインに調査することとした。

①③の両者はともに市民参加型の審議会的組織で、そこでの成果を政策形成に反映させることを目的に設置されているものだが、さまざまな点で対照的な性質を持っていることが重要である。すなわち、①の「化学物質と環境円卓会議」は国レベルの政策に結びついたもので、メンバーは理念上は「国民」の代表であり、市民・企業・政府・学界といった区分の上にバランスをとってメンバーが集められたコーポラティズム的な組織である。他方、③の「遺伝子組み換え作物（GMO）コンセンサス会議」は北海道という自治体レベルの政策と結びついており、メンバーは原則として特定の組織や利害とは切り離れた立場で「一市民」として参加することが求められる。また、この会議の結果を反映した北海道の政策決定は、環境リスク問題において、中央政府の政策に対して地方政府がどれほどの自律性を持ち得るかという制度的・政治的問題を映し出すものでもある。本研究では、両事例のそうした差異を踏まえて、それぞれの事例の意義を明らかにすると同時に、比較を通してリスク問題に関わる政策形成過程のより大きなフレームを構想するための示唆を得ようと考えた。

① 「化学物質と環境円卓会議」の調査結果

すでに 22 回実施されているこの円卓会議だが、本研究期間中の開催は福岡での一回のみであり、残念ながら傍聴する都合はつかなかった。そこで、円卓会議の市民代表メンバーへの聞き取り、市民団体の活動調査、メディア等で企業側の動向などを通してその実情を知るとともに、関係機関の公的資料を元にこれまでの経緯を整理して、全体像を把握した。その結果、次のような点が見えてきた。(1)環境省の政策形成に対する円卓会議の影響力に疑問があること。(2)会議が長期間継続されている点は評価すべきだが、他方で社会の関心が薄れ、情報発信も十分とは言えないこと。(3)化学物質のリスク問題に不可分な科学的知見とその理解を会議そのものおよび政策形成に対していっそう実効的に関連づけることが、今後の課題として伺えること。

(1)については、後に述べる国際動向との関連もあるが、EUのような厳しい規制には慎重な環境省および企業側と、強い規制を望む市民代表との間での意見対立が依然強いことが影響している。ただし注目されるのは、近年の環境省は日本の省庁の中ではかなり開かれており、実際の政策形成を担う課長クラスが積極的に省外に出て、市民団体との意見交換や、市民への情報発信を多く行っている点である。政策に批判的な市民団体もこの点は評価している。ただし、ダイオキシンや環境ホルモン問題などへのメディアや社会の関心が急速に低下したこともあって、(2)の問題について有効な手段を見出せないようである。この点は主に「官」の役目として要求されることが多いが、環境省にはリソースの限界もあって困難でもあり、むしろ市民団体や企業、学界が自立的に行動することも必要と考えられる。(3)は昨今注目される「リスクコミュニケーション」の核心を突く問題だが、例えば「リスク評価」「リスク管理」の仕組みが急速に進展した食品安全の分野に比べ、化学物質については制度整備が立ち後れており、そうした制度的基盤なしに「市民参加型会議」が実効的な力を発揮するには限界があることを示している。

③ 「北海道での遺伝子組み換え作物栽培について考えるコンセンサス会議」の調査結果

遺伝子組み換え作物（以下 GMO）をめぐる論争は世界規模で激しくなっており、2007 年に入ってからバイオ燃料ブームの影響で、食糧のみならずエネルギー政策の観点からも問題が政治化している。そのためこの事例には本研究でも特に力を入れた。調査の中心は、北海道が日本の自治体として初めて実施した「コンセンサス会議」であるが、その経緯を調べるうちに、会議の的確な評価には北海道の農業・経済政策への位置づけが不可欠であることがわかり、GMO が社会問題化して以来の北海道の政策全体の過程を明らかにすることをめざした。具体的には、道議会議事録やメディア報道を精査して政策動向を把握した上で、北海道庁職員をはじめ地元の農業団体、報道関係者、

研究成果の概要 (つづき)

GMO 研究者らに聞き取り調査を行った。また「コンセンサス会議」の実施に大きく貢献した北海道大学の研究者との意見交換も精力的に行った。

この「コンセンサス会議」については、高度な科学的知見を必要とする問題について市民が学びつつ自立的に議論するという特徴から、「科学コミュニケーション」の実践例として既に高く評価されているが、本研究の主眼は、その会議が政策形成過程とどう関連づけられるかという点、および自治体としての実践が国の政策とどのような関係にあるのかを調査分析した。そこで明らかになったのは、まず農業の産業構造上の役割が特別に大きい北海道の地域特性が影響していることである。具体的には、GMO をめぐって道庁内部でも農政部と経済部との意見対立があり、一方で道民の GMO に対する強い懸念が明らかになる中で、道内での GMO 研究・栽培に対する方針を明確にするという喫緊の難題に直面していたこと。さらに、北海道の農産物のブランド性と生産の効率性とをめぐって生産者内にも意見の違いがあり、合意形成が難航していたことがある。そこで北海道は、まず審議会の活用に変革を行った。道庁側が事前調整をせず、審議会に徹底した自律性を与えていたことが関係者の話からわかった。そこで条例の骨子が決まったことで、審議会が実質的に機能し、上述の「円卓会議」以上の成果を生んだと評価できる。それに続いて実施されたのが「コンセンサス会議」であり、より広く市民の懸念を共有しつつ道の政策の正当性を高めることに大きく寄与した。結果的に北海道では GMO 栽培に厳しい政策が課せられることとなり、研究開発や栽培を目指す人々からは不満も出されているが、政策の正当性を確保しつつ、広範な市民に議論を喚起することにも一定の成功をおさめたと言える。

2. 各事例の政策過程における意義

上記事例①は国が実施した市民参加型会議であり、また政策の特質として地域性をもたないことから、基本的には国レベルで決定される政策課題である。日本の政策形成過程においてはしばしば、利害調整のためのレジームが明確でないために政策革新が遅れると指摘されているが、こうした新しい合意形成のスタイルを通じて、徐々にその状況が変わりつつあることがわかる。ただし、利害調整の実効性に関しては上に指摘したように、依然として課題が多いことも伺える。

一方事例③は、従来の環境リスクに関する政策では①に見られるように、国レベルで規制が実施されることを基本としていたが、問題を考えるフレームに地域特性が持ち込まれることで自治体の実質的な役割が高まり、政策過程が変容する場合もあることを示している。事実、北海道の GMO 規制については、中央（農水省）から激しい反発を受けたそうだが、にもかかわらず道庁農政部は当初の意向を貫いた。それを支えたのが、審議会とコンセンサス会議にもとづく地元での政策の正当性の高さ（すなわち支持の強さ）だと考えられる。日本でも地方分権改革がさらに進むことで、環境リスク以外にもさまざまな政策領域でこうした事例が出て来る可能性があるだろう。北海道の事例はその際におおいに参考とされると思われる。

3. 国際的な政策動向との関連の分析

本研究では当初、上の事例と国際的な政策動向との関連の分析も課題として掲げていたが、この点については時間の不足もあり、十分には進展させられなかった。

それでも①に関連する化学物質規制については、近年 EU が打ち出した非常に厳しい規制策と日本の政策動向との関係を視野に入れることはできた。EU の方針に、環境省や産業界が強い警戒感を示したことから、せつかく築いた市民団体との良好な関係が冷えてしまったという見方もある。しかし EU 市場を無視しえない産業界は独自の対応も模索しているから、環境省が主導的に舵取りできなければ今後の政策運営に支障を来す可能性もある。「円卓会議」の今後の動向も含め、引き続き研究していきたい。

また③については、地方自治体の施策でありながら、FTA 導入の動きなども含めた農産物市場のグローバル化の影響や、生物多様性の保護という地球環境問題とのつながりの強さなどが、予想以上に政策論争に密接に結びついていることがわかった。GMO 問題についてはむしろ、そうした環境の中で国が実効的な政策を打ち出していない点が問題であること、そしてその欠落を北海道が自治体として自立的に補完した点を評価すべきだと考えられる。この政策についても今後、国際的な視野で引き続き研究を発展させるつもりである。

研究発表 (研究によって得られた研究経過・成果を発表した①～④について、該当するものを記入してください。該当するものが多い場合は主要なものを抜粋してください。)

- ①雑誌論文 (著者名、論文標題、雑誌名、巻号、発行年、ページ)
- ②図書 (著者名、出版社、書名、発行年、総ページ数)
- ③シンポジウム・公開講演会等の開催 (会名、開催日、開催場所)
- ④その他 (学会発表、研究報告書の印刷等)

発表物はこれまでのところなし。現時点では以下を予定している。

- ①『立教法学』(2008年9月刊行予定)への論説の投稿 (仮題「遺伝子組み換え作物をめぐる北海道の政治過程」) ※現在執筆中
- ④日本自治学会2008年度研究大会(11月)での研究発表へのエントリー (仮題「自治体リスク行政における市民参加」)