

## リスク論を<政治化>する

平川秀幸（京都女子大学現代社会学部）

### 1. 問題提起： リスク論の脱公共化・脱政治化

#### 1.1. フレーミングの科学化による視野収縮と公共的議論の排除

- 多くの場合、専門家や行政、企業の見方では、「リスク」「ベネフィット」「コスト」ばかりが重視され、「必要性」「代替可能性」「持続可能性」「倫理性」などは軽視または無視される傾向。
- とくに起こりやすいのは、問題を自然科学や工学の手法で扱えるかたちにフレーミングすることによって、問題として取り上げる範囲を限定し、社会的な要因を無視してしまうこと。
- その結果、本来は公共的な議論に委ねられるべき問題を隠してしまい、結果的に専門家や特定の集団の価値観や利害へのコミットメントが疑問に付されることなく通用してしまうこと。
- 場合によっては、一見科学的・技術的に見える論争も、実は根本は社会的な価値や利害の対立であったりすることもあるが、これも科学的・技術的な装いで覆い隠される。

#### 1.2. フレーミングに着目することの重要性：

- 「『同じ』問題に対する正しい答え方に関する不一致は、そもそも正しい問題の立て方とは何なのかに関するより深い不一致を反映している。」(Jasanoff, 1996)
- 「今日、技術に関係するリスクの評価と規制は、逆立ちしたやり方で行われており、このやり方をひっくり返す必要がある。専門家によるリスクの分析から出発する代わりに、まず素人が専門家のために問題を定式化してやることから始めるべきである。そして、規定の技術の有用性を、リスク分析と評価の暗黙の前提としてしまう代わりに、有用性そのものの価値に関する議論をリスクに関する議論と結びつけるべなのである。」(DBT, 1999)

### 2. 遺伝子組換え作物論争をどう捉えるか？ 「フレーミング」をめぐる境界構築

物理的 リスク	食品リスク	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 短期・長期のアレルギー性その他の毒性、抗生物質抵抗性など。</li> </ul>
	生物学的原因による生態学的リスク	<ul style="list-style-type: none"> <li>● GM 作物の栽培が生態系に及ぼす直接的な悪影響：                             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 導入遺伝子が他の植物に拡散する遺伝子汚染</li> <li>(2) 新たな病原体や雑草・害虫の対抗進化</li> <li>(3) 導入遺伝子が作る毒素たんぱく質による標的外昆虫や土壌微生物の生態系への意図しない影響。</li> </ol> </li> </ul>
	社会的理由による生態学的リスク	<ul style="list-style-type: none"> <li>● アグリビジネスによる種子支配とモノカルチャー農業による農業生態系の均一化・不安定化・脆弱化。</li> </ul>
社会的 リスク	社会経済的リスク	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 生物特許による生物資源の私有化によるアグリビジネスの種子支配と垂直統合の進行。</li> <li>● 種子支配による農家の自家採種・自家改良の権利の侵害と、小規模農家への社会経済的影響(生産コスト増大や自営基盤の解体など)。</li> <li>● 途上国での輸出換金作物偏重・市場依存強化による自給農業の衰退、飢餓輸出の悪化、貧富の差の拡大。</li> </ul>
	文化的リスク	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 共有財産としての伝統的知識の私有化(バイオパイラシー)。</li> <li>● 多様な農業の伝統的知識・実践の衰退や代替的方法の排除。</li> <li>● 食文化や宗教的・倫理的価値などの文化的独自性の侵害。</li> </ul>
	政治的リスク	<ul style="list-style-type: none"> <li>● GM 製品輸入に対する独自のリスク評価と規制の困難化。</li> <li>● 生物特許の紛争解決の困難化。</li> <li>● 消費者の「選択の権利」の侵害。</li> </ul>

(1) GM 作物のリスク/ベネフィットを評価するときに社会的次元まで含めるべきかどうか。

	メカニズムと条件	インパクトのベースライン
リスク	(1) リスクを生み出す社会的文脈(現代農業食糧システム)の構造を考慮するかどうか。	(2) 物理的/社会的メカニズムや条件に由来する社会的リスクまで含めるかどうか。
ベネフィット	(3) ベネフィットの実現に必要な社会的条件を考慮するかどうか。	(4) 社会的文脈に由来する物理的・社会的弊害の緩和まで含めるかどうか。

◆ (1) & (2)の否定例：

- 生物多様性条約バイオセーフティ議定書の交渉：
  - 国際交渉では、「リスク評価は<健全な科学>に基づかなければならない」といいながら、GM生産・輸出国が「自由貿易を阻害する保護主義につながる」という理由で拒絶。
  - 論争の本質は、科学的問題ではなく、公共的に議論されるべき政治経済的な問題。
- 99 年 1 月の(社)農林水産先端技術産業振興センター(STAFF)「生物多様性条約バイオセーフティ議定書に関する意見書」による提言：
  - 「リスク評価は、生物多様性の保全と持続可能な利用の観点から科学的知見のみに立脚して行すべきものとする。このため、社会経済的影響や人間・動物の健康への影響のような項目は規定しないこと。」
  - 「社会経済的考慮に関する条項については、その影響が国の状況によって異なり、客観的な尺度により評価することができないことから、本議定書に規定しないこと。」

◆ (3) の否定例：「GM による生産増大で食糧危機を乗り越える」という考え。

- 「飢餓は生産不足の問題」というフレーミング。
- しかし実は飢餓は、技術的に解決可能な単なる「生産不足」の問題ではなく、政治経済的な努力が必要な食料の生産と消費の両方の面での「配分」の社会的不平等が大きい：
  - 自給食糧生産を犠牲にした換金作物生産(飢餓輸出)
  - 国内および国際間での貧富の差、差別
  - IMF(国際通貨基金)&世界銀行の「構造調整プログラム」の弊害
  - 先進国の肉食型食文化による穀物の飼料化 etc...
- そもそも社会的リスクの考慮無しには、社会的ベネフィットも見積もりできないはず。

◆ (1) & (4)の否定例：

- 農水省 & STAFF「遺伝子組換え農作物を考えるコンセンサス会議」(’00.9-11.)：
 

「モノカルチャー」「多国籍アグリビジネスによる垂直統合と種子支配」「WTO(世界貿易機関)体制下での農業貿易自由化の圧力」が支配的な「現代農業食糧システム」という社会経済的文脈のなかで、GM を評価すべきかどうかで意見が二分した。

この社会的文脈のためにGMがもたらすリスクを考慮しなくていいのか？(1)  
この社会的文脈が生みだしている弊害を軽減できるベネフィットはあるか？(4)
- 本来、ベースラインに何を選ぶかは、公共的議論に委ねられるべきもの。  
 「技術固有のもの」と定めることはそれ自体が一つの社会的な選択である。

(2) 「リスク」や「不確実性」という概念そのものの意味の広がりをどこまで考慮しているか？

科学化によるリスク概念の「行為性」(agency)の無視。

- 「誰のどんな行為が引き起こすリスクなのか」という視点の欠如。(Jasanoff, 1999)
  - 社会的リスクが発生する「社会的行為」(GM は誰がどのように開発・売買・利用するか)の無視。
  - 自発的行為かどうか、自ら選択したりコントロールしたりできるかどうかの違いによる「リスク認知」の違いを無視。
- 「行為」に伴う「責任」という観念の欠如。
  - 責任の不明確さは不安と不信を生む。

科学化・技術化による「不確実性」という概念の意味の切り詰め。

リスク	危害の内容や程度が知られ、その発生確率も知られている。
不確実性	危害の内容や程度は知られているが、その発生確率はわからない。 ただし不確実性の幅は定量的に推定され、リスク評価に用いられる。
無知	何が知られていないのかも分らない状態。(セカンドオーダーの不確実性)
非決定性	どんな種類の問題なのか、どんな条件が関係しているかがわからない状態。 問題のフレーミングの輪郭が定まらず、議論に開かれている状態。
複雑性	現象の振る舞いを決める要因が一組に定まらなかったり、複合的で非線形的な場合。
不一致	フレーミング・研究方法・解釈の多様性、論争参加者の能力への疑い。
曖昧さ	事柄の正確な意味や、何が主要な現象や要因かがあいまいな状態。

(Wynne. 2001)

しばしば専門家は、表の太線枠内だけで考えてしまう。。。

- ◆ 「無知」を無視することの政治的效果： 市民の「不安」を理解できない専門家。(ウイン, 2001: Wynne, 2001; 平川, 2001; Hirakawa, 2001)
  - 市民が不安を寄せるのは、リスク管理の失敗や「未知の危険」による想定外の危害であり、そこから翻って、「万が一のときは誰がどのように責任を取るのか」や「そうした懸念がある技術を使う目的は何か」、「誰のどんな利害が働いているのか」、「誰にどんな利益があるのか」、「リスクの評価・管理を行う人々や組織は信頼してもよいのか」など、さまざまな方向の公共的問題を提起していく。
  - これに対して専門家は、「リスクは科学的に評価可能・管理可能で、その能力はどんどん進歩していく」ことを強調して、「不安に思うのは理解が足りないからだ」と考えたり、あるいは「絶対安全はない」と「無知」を認めながらも、市民が問題提起する方向には考えず、「素人はゼロリスクを要求する」という方向に解釈してしまいがち。
  - 市民からすれば、ゼロリスクはないからこそ、万が一のときの責任や目的・利害・利益を問うわけだが、専門家はこれを「科学的でない」と一蹴しやすい。
- ◆ 「非決定性」を無視することの政治的效果： フレーミングの固定化。議論の封殺。
  - 「遺伝子組換え農作物を考えるコンセンサス会議」では、テーマが、狭い意味での「GM 作物のリスクとベネフィット」に固定され、日本農業の問題は論じる余地がなかった。
  - 何を優先的に問題化するかという「優先順位」も価値依存的で公共的問題。

### 3. 科学技術の「正統性」を評価する多様な視点

対象となる科学技術の リスクとベネフィットの 評価・比較	<ul style="list-style-type: none"> <li>• どんな種類のリスクがあるのか。それは受容れ可能かどうか。</li> <li>• どんなベネフィットがあるのか。それはリスクを負うに値するものか。</li> <li>• ベネフィットは実現可能かどうか。実現可能性はどう評価されているか。</li> <li>• 誰がリスクを負い、誰がベネフィットを得るのか。</li> <li>• あるリスクを下げることで別のリスクが高まることはないか。</li> <li>• リスクを下げようとする中で失われるベネフィットは何か。</li> <li>• どのリスクやベネフィットを優先的に選択するか。</li> </ul>
リスク管理のコスト・ ベネフィット・効果の評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>• リスクを下げるためのコストはいくらか。それはリスクを下げることで得られるベネフィットと釣り合っているかどうか。(主に行政・企業の視点)</li> <li>• できるだけ効果が大きく、コストが低い管理方法が選ばれているか。</li> <li>• コストは誰が支払うべきか。</li> </ul>
不確実性の評価・対応 立証責任のバランス	<ul style="list-style-type: none"> <li>• リスク評価の不確実性はどれくらいか。</li> <li>• 立証責任はバランスが取れているか。(危険性の証明 vs. 安全性の証明)</li> <li>• 「無知」や「非決定性」、「曖昧さ」などはどこまで考慮されているか。</li> </ul>
損害責任の明確化と 責任主体の信頼性	<ul style="list-style-type: none"> <li>• リスク管理の失敗や未知の危険によって万が一危害が生じたときには、誰がどう責任(危機管理・原因究明・再発防止・補償・原状回復)をとるのか。</li> <li>• 責任主体は信頼できるのかどうか。</li> </ul>
必要性の評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>• その技術は、そもそも必要なものかどうか。</li> <li>• 誰がそれを必要としているのか。</li> <li>• 必要とされている技術はどんなものか。</li> </ul>
代替策の評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 同じ目的をより効果的に、より低コスト・低リスクで達成できる別の方法はないのか。</li> </ul>
持続可能性の評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>• その技術(およびそのリスク管理の方法)は、環境的・社会的な負荷がなく持続して利用できるか。</li> </ul>
倫理性の評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>• その技術の利用は、社会の倫理的・宗教的価値観、公正さや正義、人権、文化の自律性といった基本的な社会的価値を脅かさないかどうか。</li> </ul>
フレーミングの評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>• その科学技術が解決しようとしている問題自体のフレーミングは適切か。</li> <li>• その科学技術の正統性を評価するためのフレーミングは適切か。</li> </ul>

#### 参考文献

- 平川秀幸 . 2001 . 「科学・技術と公共空間 テクノクラシーへの抵抗の政治のための覚書き」, 『現代思想』2001 年 8 月号(Vol.29-10), 195-207 頁。
- Hirakawa, Hideyuki. 2001. "Provisional Report on the GM Crops Consensus Conference in Japan", a report to the EASST Workshop: Food, Agriculture and Biotechnology: Recent Controversies, STS Research and the Policy Process, on 8-9 February 2001, at the National Council for the Environment and Sustainable Development, Lisbon. ([http://www.cs.kyoto-wu.ac.jp/~hirakawa/GMO/cc\\_report\\_lisbon.html](http://www.cs.kyoto-wu.ac.jp/~hirakawa/GMO/cc_report_lisbon.html))
- 大塚善樹 . 2001 . 『遺伝子組換え作物 大論争・何が問題なのか』, 明石書店 .
- 久野秀二 . 2001 . 「国際農業・食料システムの「再構築」と農業科学技術」, 中野一新他編『グローバル化と国際農業市場』, 筑波書房 .
- STAFF(社団法人農林水産先端技術産業振興センター)『遺伝子組換え農作物を考えるコンセンサス会議報告書』2000 . ([http://web.staff.or.jp/cgi-bin/display/showConsensus.cgi?HANDLER=ON\\_SHOW](http://web.staff.or.jp/cgi-bin/display/showConsensus.cgi?HANDLER=ON_SHOW))
- STAFF.1999. 「生物多様性条約バイオセーフティ議定書に関する意見書」, 1999 年 1 月 . ([http://web.staff.or.jp/cgi-bin/display/showDetail.cgi?FILE=199901/22-2000060218232925749&HANDLER=ON\\_SHOW](http://web.staff.or.jp/cgi-bin/display/showDetail.cgi?FILE=199901/22-2000060218232925749&HANDLER=ON_SHOW))
- ウィン, B. 2001. 「遺伝子組換え作物のリスクと倫理をめぐる専門家による言説構成」, 『現代思想』2001 年 8 月号 (Vol.29-10), 100-128 頁 .
- Gupta, Aartri. 1999. "Framing of 'Biosafety' in an International Context: Biosafety Protocol Negotiations, *Global Environmental Assessment Project Report*, Harvard University J.F. Kennedy School of Government (<http://environment.harvard.edu/gea/pubs/e-99-10.html>)
- Wynne, Brian. 2001. "Managing Scientific Uncertainty in Public Policy", background paper to the conference: Biotechnology and Global Governance: Crisis and Opportunity, April 26-28, 2001, Harvard University Weatherhead Center for International Affairs, Cambridge, MA. USA. (<http://www.wcfia.harvard.edu/biotech/wynnepaper1.doc>)
- Jasanoff, Sheila. 1996. "Is Science Socially Constructed: Can It Still Inform Public Policy?", *Science and Engineering Ethics*, Vol.2 Issue 3, 1996: 263-276.
- Jasanoff, Sheila. 1999. "Songlines of Risk", *Environmental Values* 8 (1999), pp.135-152.
- Danish Board of Technology (DBT). 1999. "Communication about Risk: Let Laymen Lay the Foundations", DBT (<http://www.tekno.dk/engelsk/publications/files/127RISK.htm>).