

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 6 月 1 日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究 C

研究期間：2010～2012

課題番号：22530170

研究課題名（和文） EU エージェンシーのリスク分析機能に関する研究

研究課題名（英文） Research of the Risk Analysis Mechanism focusing on EU Agencies.

研究代表者

安江 則子（YASUE NORIKO）

立命館大学・政策科学部・教授

研究者番号：20268147

研究成果の概要（和文）：

モノ、人、サービスが自由移動するEUにおいては、リスク管理もEUレベルで行う必要がある。メディア規制、苦情処理、国境管理、食の安全、など、様々な分野におけるEUのエージェンシーによるリスク管理の制度や仕組みを、文献調査および訪問調査によって明らかにした。またEUと加盟国および他のステークホルダーとの関係を分析し、EUエージェンシーによるリスク管理システムの到達点と課題を示した。

研究成果の概要（英文）：

The purpose of this research is to examine some of the EU Agencies which have risk analysis mechanism. Common risk analysis and management systems are required at the EU level due to the free movements of merchandises, services and people within the EU. This research tries to evaluate the effectiveness of these mechanisms and also focuses on the relationship among stakeholders such as the EU, member states and civil societies.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	500,000	150,000	650,000
2011年度	400,000	120,000	520,000
2012年度	400,000	120,000	520,000
年度			
年度			
総計	1,300,000	390,000	1,690,000

研究分野：EU 研究

科研費の分科・細目：政治学、国際関係論

キーワード：EU・リスク分析・EU エージェンシー・食糧安全・国境管理・移民・メディア

1. 研究開始当初の背景

EU においては、人・資金・商品・サービスの域内自由移動を実現しているが、それに伴う様々なリスクも、加盟国間で共有されるようになった。EU レベルでは、こうしたリスクに対応するためのメカニズムをもつエージェンシーなどを設置している。

例えば、単一市場の実現によって、食糧が域内を自由移動するようになり、食糧安全が

EU レベルで保障される仕組みが求められ、狂牛病（BSE）の経験などをもとに欧州食糧安全庁（EFSA）が設置された。EFSA は、科学的な知見に基づくリスク評価（risk assessment）を実施し、政策決定者に通知する（risk communication）。政策決定者は、あらゆる側面を検討してリスク管理（risk management）を実施する。この一連のプロセスを EU ではリスク分析（risk analysis）と

いう。

また域内国境を撤廃したことによって、域外国境管理の重要性が高まり、域外国境線の長い加盟国や入国管理体制が不備な加盟国の域外国境管理を EU がサポートするために域外国境管理庁（FRONTEX）が設置された。FRONTEX も、独自のリスク対応機能を有している。

さらに、TV 放送などの視聴覚メディアは、EU においてはサービスとして分類されるため、消費者保護や欧州文化の保護等を目的とする視聴覚メディアに対する様々な規制が EU レベルで行われるようになった。視聴覚メディアに関しては、「教育・視聴覚・文化エージェンシー」（EACEA）がブリュッセルに設立され活動を開始している。

加えて、エージェンシー以外でも、EU レベルの行政に対する苦情処理システムであるオンブズマン事務局など、EU 市民の利益を守るための国境を越えた行政管理が強く求められるようになってきている。

このような共通のリスク評価、そして政策決定者への提言を任務とするエージェンシーなどの機関の機能や有効性に関して、まだ十分な研究はなされていない。そのため、EU におけるリスク分析の仕組みやリスク評価の任務をもつエージェンシーを研究する必要性は高いと考えた。

域内市場を自由化した EU がつくりあげてきたリスク評価から管理に至る多国間でのメカニズムは、グローバル時代において貴重な先例として検証される必要がある。

2. 研究の目的

人・資金・商品・サービスの域内自由移動を実現していたEUは、それに伴う様々なリスクにも、共同で対処する必要に迫られた。本研究は、こうしたリスク管理の面においてEUおよびEUエージェンシーを中心とした関連機関が、どのような制度的メカニズムを有しているのか、またそうした制度が果たして有効に機能しているのかを明らかにすることを目的とする。また、加盟国や市民社会との関係はどのようなものかを解明する。さらに、こうしたメカニズムの到達点と課題を示すことを目指した。

具体的には、域外国境管理、食の安全、メディア規制などの政策分野と、それに関連するエージェンシーを調査の対象とした。

3. 研究の方法

(1) 22年度は、第一に、EUの域外国境管理（出入国・移民管理政策）におけるEU基本権庁および域外国境管理庁（FRONTEX）という2つのエージェンシーの役割について文献調査を行った。これと関連して、EUにおける移民お

よび不法移民問題と、その背景にある社会経済事情について、欧州委員会や加盟国がどのように分析し政策決定に反映させているのについて検証した。また、EUの「ブルーカード指令」（2009年発効）やフランスのサルコジ大統領による移民法改正（2006年および2007年）を事例に検証を行った。

第二の事例として、食の安全に関する欧州食糧安全庁（EFSA, European Food Safety Authority）の役割、特に、GMOに関連するEUの政策との関連について資料を収集し文献調査を行った。

最後に、視聴覚メディアサービスの域内自由化の進展と、それに伴うEUレベルにおける共通規制について主に文献資料によって検証した。未成年者および消費者の保護、広告規制、公共放送に対する国家補助の正当性といった角度から、EU指令およびその政策過程を分析した。

具体的には、1989年の「国境なきテレビ指令」から2007年の「視聴覚メディア指令」に至る政策過程を分析した。情報化時代のメディアリテラシーに関連して、EUレベルでの議論がなされており、こうした議論の流れを文献調査で検証した。また、フランスの公共放送に関する政策展開についても、EUレベルの競争法と関連する欧州司法裁判所の判決の分析などを行った。

(2) 23年度前期（4月から9月）に学外研究期間を利用し、ベルギーに滞在し、EU本部のあるブリュッセルにおいてEUの欧州議会や欧州委員会を訪問し調査を行った。また、EUエージェンシーの一つであるEU基本権庁（ウィーン、Fundamental Right Agency）を訪問し、その権限や任務、EUの政策決定に対する影響力、また具体的には地中海北岸地域からの移民・難民問題への対応についてヒヤリング調査を実施した。

また、欧州域外国境管理庁（FRONTEX）の関係者にヒヤリングを実施し、ブリュッセルで7月に開催されたECLAN（European Criminal Law Academic Network）主催のテロ対策等のリスク管理、警察協力に関する会議などに出席して実務経験者などから貴重な知見を得ることができた。

(3) 23年度後期（10月から3月）においては、日本での文献資料調査などの準備を経て、3月にイタリアのパルマにあるEUエージェンシー、欧州食糧安全庁（EFSA）を訪問し、その任務や「食の安全」に関するリスク評価のあり方、市民団体とのコミュニケーションにつ

いてヒヤリングを実施した。

また、3月20日に開催されたEFSAの主催による Stakeholder Consultative Platform 18th meeting に参加することができた。そこでは EFSA当局と他のステークホルダー（研究機関や消費者団体など）との議論や、2002年の開設後10年を経たEFSAの成果と課題そして今後の展開についての報告を聴き、研究に反映させた。

訪問調査を実施して、EFSAの関係者のみならず、関係団体職員からも直接に話を聴く機会を得たことで、EFSAの機能や今後の課題に関して有益な分析を行うことができた。

(4)24年度は、EFSAへの訪問で得た情報をもとに、EUやEFSAが、GMOのリスク分析において果たしている役割、WTO紛争、加盟国の立場などに関する論文を執筆した。また、3年間の研究を踏まえて、EU エージェンシーのリスク評価機能について包括的な考察を行った。

4. 研究成果

(1)22年度は、予備的な文献調査を中心に行った。EU域内でサービスの自由移動が認められているのに伴い、視聴覚メディア政策に関しては、「発信国主義」(country of origin principle)の原則に基づき、テレビを中心とするメディアのコンテンツは自由に流通させることができる。このような視聴覚メディアに関して、EUおよび加盟国は何をどこまで規制することができるのか、1989年の「国境なきテレビ指令」から2007年の「視聴覚メディア指令」における議論の経緯と到達点を明らかにした。

デジタル時代のメディア規制については、消費者や未成年者保護、さらに文化的多様性保護といった見地から、EUおよび加盟国はどのような措置を講じ、どのような争点が議論されたのかを示した。また特に、メディアの世論形成機能などとの関わりから、EUレベルの競争法との関係において、公共放送には一定の条件のもとで例外として認められることを明らかにした。

さらに、EUのエージェンシーには分類されていないが、EUの行政全般に関する苦情処理の機関であるEU オンブズマンの制度と機能についても、最新の状況について分析することができた。

(2)23年度は、EU エージェンシーの一つEU基本権庁への訪問調査、またFRONTEX（欧州域外管理庁）関係者へのヒヤリングを実施し、特に、北アフリカ諸国の民主革命（アラブの春）によりイタリア、マルタ、スペインなどに漂着した人々の扱いをめぐる危機管

理問題について、これらのエージェンシーの果たす役割および加盟国との関係を明らかにした。

FRONTEXは、海洋に長い国境線を有する加盟国の域外国境管理について、技術面で協力するなど重要な役割を果たし、設立以降その予算を倍増させてきた。同時に、難民と推定される人々の人権・人道問題についても、一定の貢献を果たしたことを示した。ただし、漂着した人々の扱いについては、加盟国間で新たな問題となっている状況を紹介した。

他方、EU基本権庁は、人権問題に関する研究調査機関としての機能はあるが、現実に進行形の問題に関する具体的な調査権限が制限されていることを訪問調査で知ることができた。基本権庁には、設立の経緯から、予算や権限といった制度的な限界があることが明らかになった。

(3)24年度は、前年度に実施したEFSAへの訪問調査を踏まえて、EFSAがGMO問題に関してどのような役割を果たしてきたのかをEUレベルおよび加盟国レベルのGMO規制、さらにWTOにおけるGMO紛争と関連づけながら考察した。

科学的リスク評価の在り方や、EUが環境保護や食の安全において重視する「予防原則」(precautionary principle)の適用をめぐる考えについて、アメリカを中心とする諸国と大きな相違があることを確認した。また、GMOに対する純粋に「科学的な」リスク評価とは別の次元で、社会経済的な要素をどのようにリスク評価に反映させるかという問題があることを示した。EFSAの科学的リスク評価のシステムに内在する制度的な限界についても指摘した。

さらにEFSAは、「独立性」の原則を重視するために、企業や加盟国の最先端の研究者との研究交流が十分にできないなどの矛盾をかかえていることを解明した。また、科学的に実証可能なリスクと、社会経済的なリスクの検証方法や政策過程への助言のあり方についても課題があることを示した。

(4) 研究期間全体にわたる成果

本研究によって、EU エージェンシーのリスク分析機能について、個別のエージェンシーの到達点と課題とを明らかにすることを試みたが、さらに、EU エージェンシーの一般的な機能および課題についても総括することができた。

・EU エージェンシーは個々の政策分野ごとに特徴ある機能を有するが、リスク分析を任務とするエージェンシーの場合、EUレベルで問題を共有するプラットフォームとしての役割を果たしている。加盟国の担当機関との連携によって、必要な情報がそこに集積され、政

策判断の材料として提供される。

・EU エージェンシーは、多様な加盟国の出身者で構成されており、一部の加盟国や企業の影響は受けにくい環境が保障されている。しかし他方では、マルチレベル・スタッフィングの要請からくる人材の能力に関する潜在的な問題がある。

・個々の EU エージェンシーは、専門性に根ざして重要な任務を負っているものの、その権限や予算などに一定の限界があり、活動の柔軟性にも問題がある。

・リスク分析に関して、EU エージェンシーと各国の関連機関との間では、一定の連携を行うことが前提とされているが、必ずしも十分な協力関係が構築されていないケースもある。様々なリスク分析の状況について、情報交換などのネットワーク形成が進むことが望ましいが、問題の性質によっては、EU と加盟国とで課題に対する優先順位が異なるケースも観察される。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計2件)

安江則子「EUにおける視聴覚メディア政策と公共放送 市場と文化の間で」『立命館国際地域研究』33号、13-28 頁、2011年3月、査読有。

安江則子「リスボン条約後の EU オンブズマンの制度と機能 国境を越えたオンブズマンネットワークの可能性」『行政救済&オンブズマン』Vol.22/6、2011年7月、9-14 頁。

〔学会発表〕(計2件)

安江則子「リスボン条約後の EU オンブズマンの制度と機能 国境を越えたオンブズマンネットワークの可能性」2010年4月、玉川大学。

安江則子「EU とフランス新政権 欧州危機で揺れる三色旗」2012年8月、暦日会。

〔図書〕(計3件)

安江則子「EU の域外国境管理政策とフランスの移民政策 - 危機に立つシェンゲン - 」『EU とフランス』(安江則子編著、法律文化社) 2012年1月。

安江則子「EU 視聴覚メディア政策とフランスの公共放送 - 市場の論理と文化 - 」『EU とフランス』同上。

出版予定

安江則子「EU と加盟国による GMO 規制 - 科学的リスク評価を超えて - 」『EU とグローバル

ガバナンスー国際秩序形成におけるヨーロッパの価値』(安江則子編著、法律文化社) 2013年7月予定。総ページ数200頁。

〔産業財産権〕
出願状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

6. 研究組織

(1)研究代表者

安江 則子 (YASUE NORIKO)
立命館大学・政策科学部・教授
研究者番号：20268147

(2)研究分担者

なし

研究者番号：

(3)連携研究者

なし

研究者番号：