

平成21年6月18日現在

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2006～2008

課題番号：18530095

研究課題名（和文）地域におけるリスク対応体制の構築に関する研究

研究課題名（英文）Research on Risk Management Systems in Regional Area

研究代表者 木場 隆夫（KIBA TAKAO）

岩手県立大学・総合政策学部・教授

研究者番号：00404822

研究成果の概要：

本研究は、リスクの回避、安全・安心な社会の実現に向けて、地方自治体が主体的に関与すべき状況において、地域におけるリスク対応の独自性が観察される事例、例えば岩手県で大問題となった産業廃棄物不法投棄事件などを収集するとともに、ガバナンスの観点から整理し、自治体における実務体制の整備に向けて重要な点を指摘した。かかる問題に行政学、経済学及び学際的視点から、地域のリスク対応策に切り込んだことが特徴である。

交付額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	1,600,000	0	1,600,000
2007年度	900,000	270,000	1,170,000
2008年度	1,000,000	300,000	1,300,000
総計	3,500,000	570,000	4,070,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：行政学

キーワード：地域 リスク

1. 研究開始当初の背景

近年、我々の生活をとりまくリスクの回避、そして安全・安心な社会の実現は、国全体及び各地域の重要な政策課題である。しかし、社会的リスクの対応の第一線を担うのは、地方自治体である。地方自治体のリスク対応体制は組織的には縦割りであるが、他方、ときとして総合的な対応も求められる。社会的リスクは地域によって、現れ方や影響度が異なる。この地方自治体のリスク対応の問題は根源的である。行政の対応は有限の資源に基づくものであるが、近年では、財政危機の悪化

もあいまって、地域における政策実務や計画を合理化、均質化できないという問題に直面している。こうした諸問題を踏まえながら、本研究は、行政学、経済学及び学際的視点から、地域におけるリスク対応実務の最適化に関する理論的整理と実務体制に関する検討を行ったものである。

2. 研究の目的

自治体のリスク対応実務には以下の四つの課題がある。すなわち、「限られた資源に

おけるリスク認知の最適化」、「リスク・コミュニケーションと行政の説明責任」、「安全規制体制の自治体への移行に関する分析」、「自治体のリスク対応体制の構築」である。本研究は、まずこれらを学際的視点から理論的に考察する。

これらを踏まえ、本研究は、自治体の実践課題としてリスク対応体制をいかに構築するかを追究する。最終的には自治体のリスク対応に関する総合的体制のあり方について検討することが目的である。

3. 研究の方法

(1) 地域におけるリスク対応事例の収集

各地における以下のような事例について、概要と対応策の特色を洗い出した。

- ・産業廃棄物不法投棄
- ・化学物質規制
- ・食品の安全性
- ・防災

(2) リスク対応にかかる論点の考察

以下の論点について、先行研究の調査、討議、考察を行った。

- ・期待値に限定しないリスク認知の問題の政策的応用可能性
- ・地方自治体における近年のリスク対応業務の行政学的意味づけ
- ・地域におけるリスク・コミュニケーションの実務的諸問題

(3) 現地調査

地域におけるリスク対応事例の収集にあたっては、文献調査および岩手県、北海道、茨城県などにおいて関係者に対するヒアリング調査を行った。

また、前項のリスク対応の論点の考察にあたっては、日本及び欧米の関連する先行研究を調査し、議論を行った。

(4) 研究会等の開催

本研究においては、研究会形式での議論を積み重ねた。

岩手県立大学を基点として研究会を開催し、研究の企画、実施、討論、まとめを行った。また連携研究者が所属した長崎県立大学でも研究会を開催し、長崎県立大学、長崎大学、環境 NGO 等の参加の下、討議を深めた。まとめにあたっては、自治体職員有志との意見交換をもふまえた。

4. 研究成果

本研究の成果は、別刷りの研究成果報告書に詳細を記した。その概要はおおむね以下のようなものである。

(1) リスク対応事例

① 廃棄物不法投棄

岩手—青森県境廃棄物不法投棄事件の概要、リスクの性質、県の独自条例制定（循環型地域社会の形成に関する条例、県外廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する条例、岩手県産業廃棄物税条例）などの対応状況を概括した。事態の收拾にあたっては、県は地域住民との対話の機会の創出に注力し、関係者間の合意形成の手続きに慎重を期した点は特色の一つといえる。

② 食の安全性

北海道の食品安全に関して、県の独自条例制定（北海道食の安全・安心条例、北海道遺伝子組換え作物の栽培等による交雑等の防止に関する条例）や、遺伝子組換え作物の栽培に関する圃場の距離に関する安全率の導入とそれに関わるリスク・コミュニケーションの事例を概括した。

③ 化学物質規制

PRTR 制度における有害化学物質の排出量、移動量の管理登録・情報公開と、欧州の化学物質管理体制である REACH の概要をまとめた。極めて多岐にわたる化学物質の量や管理について、情報開示が求められており、それに関する地方自治体のリスク・コミュニケーションの役割が高まっている。さらに将来は一層強く地方自治体は、関与するとの見通しを指摘した。

④ 防災

新潟県中越沖地震などを題材に、災害復興に関するコミュニティや平時における住民のネットワークの役割の大きさ、地域における大学の役割などを概括した。新潟県は 2004 年にも新潟県中越地震に見舞われたが、その教訓を生かした形で、地域におけるリスク対策の効果がみられた。例えば産業施設の事業継続性については、機械の固定化などにより、2007 年の新潟県中越沖地震では迅速に復旧した。

(2) 地域における各種リスク対応の特徴

上述の事例を概観して、地方自治体におけるリスク対応の特徴を理解するのに重要と考えられる要素を抽出した。事例からリスク対応を理解する尺度になる要素は以下の五つである。

① リスク対応の時間の長さ。

② 地域において独自に対応すべき問題か否か。

- ③地域住民との信頼関係。
- ④科学的知見と社会的要請の国と地域での相違。
- ⑤分野横断的な対応。

- ・リスク対応は縦割りに行われていて、分野固有の論理と習慣があることの指摘。
- ・自治体と外部のアクターとの関係の強化などの解決プロセス学習の可能性。

(3) リスク・ガバナンスという視点

地域のリスク対応を概観し、自治体の方針と、住民の意見や行動がかみ合うことが重要となってきた。

ドイツの環境社会学者 オートウィン・レンの近著、'Risk Governance'を下地として、リスク・ガバナンスの定義、その基本的考え方と手続き、リスク・ガバナンスにおける地方・地域の特徴などの点から事例を再整理し、リスクをめぐるアクター間の関係の強化が着目すべき点と小括した。

(4) リスク認知について

アクター間の関係が重要であるとしても、同一のリスクについての認知は、アクターあるいは個人間で違いがあることは知られている。しかし、この期待値に限定しないリスク認知の問題をどのように政策的に応用可能性を探るかは未だ探求が十分ではない領域である。

本研究においては、リスク・不確実性に関する理論的説明の展開についてまとめた。すなわち、リスクに関する選好が存在すること、そして、そのような行動を表現するために期待効用理論が提案され、また、期待効用理論で表現することができない行動を表現するためにさまざまな非期待効用理論が提案されてきた。リスク・不確実性に対する選好の理論は、実証的に検証された、既存の理論では説明できない選好を説明するために新しい理論が提案され、さらに提案された理論では説明ができないような選好が実証的に検証される、というサイクルによって発展してきたと言える。効用理論は、今後も、このような実証と理論の緊張関係を保ちながら発展を続けていくことが望まれる。

(5) 地域のリスク行政

リスク行政については国際的に注目が高まっている。とくにリスク対応体制の構築をめぐるっては、欧州において「規制国家」と呼ばれている現象が起きている。

日本では、財政再建と地方分権化が同時に起きている。地方分権による自由度の拡大は、自治体自身が自己責任に基づいて地域のリスクと向き合わせる。ただし、現実には財政面での制約が大きく、ほとんどの自治体が

十分なリスク対応体制を構築するには至っていない。本研究では、事例を踏まえつつ、リスク対応体制の構築に向けて分権社会の創造を念頭に地方自治体が検討すべき点を論じた。

①自治体が地域のリスクを独自に捕捉する体制を構築する必要がある。この点については、ジェネラリスト志向の自治体の組織体制では制約がある。大学等が擁する専門家との連携、あるいは地域連携の実質化は、体制整備のひとつの要である。

②個別政策における危機管理体制整備に目を向けると、これは多くの自治体で進行している。多くの場合、これらは都市計画や防災の領域に限定されており、縦割行政として押し進められている。だが、リスク対応は縦割りだけではなく「総合行政」としても押し進められるべきものである。

③逆に、分権化と財政問題の進展により、自治体のリスク対応体制が手薄になる点には警戒が必要である。「自助」というキーワードは、自由主義、民主主義の深化としては積極的に評価されるが、社会的リスクの議論にとっては重大な欠陥を孕む。社会的リスクへの対応は、いっそう高度な民主主義や新しい共生の段階を目指す思想問題としても正面から取り組むべきものである。

④合理化・均質化の課題としては、自治体が、リスクの問題について外部環境の変化に自律的に反応し、課題解決に至る道筋を見出しうる自立的なシステムを持つことも重要である。ガバナンス型のホリゾンタルな志向の制度構築はこの点において示唆に富むものであるが、これは地方自治体がかつとも苦手とするものでもある。

⑤総合調整的機能モデルとして民間企業の内部統制システムが一定の参考になる。ただし、こうしたシステムを検討するにあたり、コンプライアンス論への過度の埋没はもつとも警戒しなければならない点だろう。

(6) 地域のリスク・コミュニケーション

リスク・ガバナンスの重要な一側面であるリスク・コミュニケーションについて、現状に照らし注意すべき点を指摘した。

①地域におけるリスク認識に係る問題

・対応に要する時間（短期、あるいは中・長期の区別が重要であること）

・リスクの政治化

②情報発信と市民参加

・行政、企業の情報発信の重要性

・適正手続きの重要性

・市民参加のさまざまな方法の発展

・一例としてのコンセンサス会議の意義

③リスク対応の統括組織

以上を踏まえ、ガバナンスに適合するリスク統括組織の構想を記した。

(7) 展望

以下の点を地方自治体のリスク対応に関する展望としてまとめた。

- ①地域のリスク対応におけるガバナンスの視座の有用性
- ②人材育成の必要
- ③行政におけるリスクの横断的評価と管理
 - ・リスクの横断的評価
 - ・行政の部局横断的なリスク管理

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)

南島和久、「遺伝子組み換え食品問題の分析枠組み(上): <食>とリスクをめぐって」、『社会運動』、341巻、30-35頁、2008年、査読無。

南島和久、「遺伝子組み換え食品問題の分析枠組み(下): <食>とリスクをめぐって」、『社会運動』、342巻、2008年、査読無。

[図書] (計1件)

山本啓編、『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』、2008年、法政大学出版社

[その他]

本研究調査報告書、「地方自治体とリスク: 地域におけるリスク対応体制の構築に関する研究」、2009年3月。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

木場 隆夫

岩手県立大学・総合政策学部・教授

研究者番号: 00404822

(2) 研究分担者

(3) 連携研究者

小井田 伸雄

岩手県立大学・総合政策学部・准教授

研究者番号: 30363724

南島 和久

神戸学院大学・法学部・准教授

研究者番号: 10404831