JAIST Repository
https://dspace.jaist.ac.jp/

Title	フランスにおけるステークホルダー参加型科学技術・イノベーション政策の決定プロセスと日本へのインプリケーション
Author(s)	津田，博司；永野，博
Citation	年次学術大会講演要旨集，24：248-253
Issue Date	2009-10-24
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/8621
Rights	本著作物は研究・技術計画学会の許可のもとに掲載するものです。This material is posted here with permission of the Japan Society for Science Policy and Research Management.
Description	一般講演要旨

JAIST
JAPAN
ADVANCED INSTITUTE OF
SCIENCE AND TECHNOLOGY

Japan Advanced Institute of Science and Technology

１Ｆ１４

フランスにおけるステークホルダー参加型科学技術・イノベーション政策の決定プロセスと日本へのインプリケーション

○津田博司，　永野博（科学技術振興機構）

１．はじめに

フランスでは2007年10月、環境グルネル[1]会議円卓会合が開催され、今後のフランスの環境保全及び持続可能な発展に向けた具体的な対応策が決定された。この円卓会合並びにここに至るまでの多くの会議には、社会を構成する様々なステークホルダーが参加し、種々の環境問題に対する各ステークホルダーの責任を示した行動計画がまとめられた。環境グルネル会議では、社会のステークホルダーを市民団体(NGO,NPO)、国、労働組合、企業経営者、地方公共団体の 5 つのセクターに分類し、各セクターを構成する複数の組織から代表者が参加し、テーマ毎に議論を行った。さらに、検討プロセスの要所では、一般市民がインターネットを通じて、あるいは会議に参加するなどして関与した。

一方、現在フランスでは有史以来初めてとなる国家としての研究・イノベーション戦略を策定中である。これは今後4年間のフランスの科学技術・イノベーション政策の根幹をなすものであり、国の繁栄、発展のための投資の優先順位を定めるものである。この研究・イノベーション戦略の策定過程においても、複数の社会のステークホルダーが参画しており、環境グルネル会議ほど組織的ではないにせよ、学術界、産業界のほか環境保護団体や患者団体などの市民団体の代表者らが議論に参加した。

さらに、インターネットを通じたパブリックコメントの収集により、一般市民が直接検討プロセスに関与する機会も提供した。

我が国においても、科学技術政策に限らず国の重要な政策決定の場面では、多様なバックグランドを有する有識者で構成された審議会等が組織され、政策文書策定前にはインターネットを通じたパブリックコメントの収集が行われているが、上述のフランスの事例とはその規模並びに多様性の観点から本質的に異なるものと言える。

本稿では、環境グルネル会議及び研究・イノベーション国家戦略の検討プロセスに焦点を当て、社会のステークホルダー参加型の科学技術・イノベーション政策の策定事例を概説するとともに、日本へのインプリケーションについて考察する。

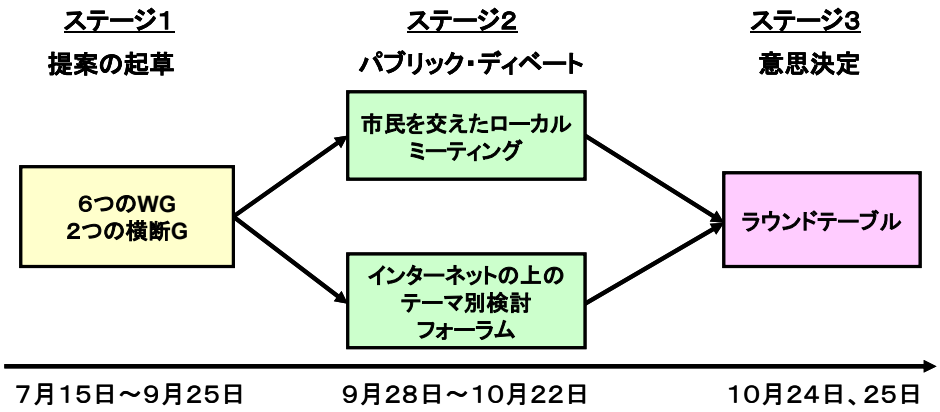
２．環境グルネル会議

環境グルネル会議発足の背景は、2007年のフランスの大統領選挙にある。テレビに頻繁に出演する環境運動家であり、国民に絶大的な人気があるニコラ・ユラ氏は、当初大統領選への出馬をほのめかしていた。しかし、副首相級の持続可能な開発担当相の創設や二酸化炭素削減目的税の創設などを盛り込んだ「環境協定」への大統領候補者による署名と引き換えに出馬を辞退した。その候補者の一人が現在の大統領であるニコラ・サルコジ氏である。サルコジ大統領は就任後公約をすぐ実行に移し、政府にエコロジー・エネルギー・持続可能開発・国土整備大臣を置き、閣僚内で唯一の国務大臣（Ministre d'Etat：副首相級）とした。同大臣が環境グルネル会議の開催を提唱し、2007 年 5 月にはエリゼ宮にて準備会合が開催された。この準備会合においてサルコジ大統領は、環境グルネル会議を国、地方公共団体、労働組合、企業、市民団体との間の契約と位置づけ、当事者間の責任を明示するものと定義した。政府は、2007年7月に環境グルネル会議の正式な発足を発表し、気候温暖化への挑戦、生物多様性の保全、健康への公害影響防止の3つを基本テーマとして検討することを決定した。

[1] “グルネル(Grenelle)”は、各社会セクターの代表者による大規模な会合を意味する一般的な表現。1968年の5月危機の際、政・労・使の代表者がパリ・グルネル通りにある労働省で協議し、賃上げや労働時間短縮などを取り決めたグルネル協定を締結したことが語源。

このように発足した環境グルネル会議は、ジャン＝ルイ・ボルロー　エコロジー・エネルギー・持続可能開発・国土整備大臣及び二人の閣外大臣が推進役となり、約４ヶ月間に渡り議論を行った。会議は３つのステージに分かれて展開され、全体の流れは以下のとおりである（図１）。

図１：環境グルネル会議の全体プロセス

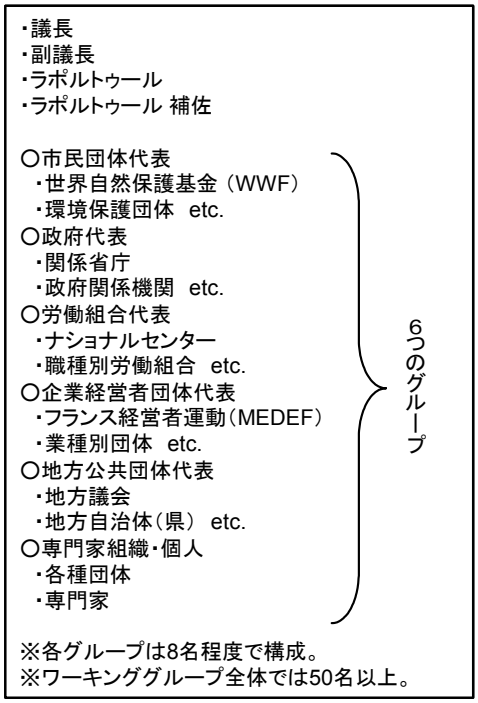


ステージ１では、提言作成のために以下の６つのテーマ毎のワーキンググループ（WG）が設置された。

①気候変動と戦い、エネルギーの需要を抑制
②生物多様性と自然資源の保全
③健康に貢献する環境の創造
④持続可能な製造及び消費形態の採用
⑤グリーン民主主義の創造
⑥雇用と競争力を促すグリーンな開発形態の促進

各 WG には、社会を構成する５つのステークホルダー（市民団体(NGO,NPO)、国、労働組合、企業経営者、地方公共団体）にその分野の専門家らを加えた６つのグループが置かれ、各グループには各ステークホルダーを構成する異なる組織から８名程度の代表者が参加した。これにより、１つの WG は総勢 50 名を超える構成となっている（図２）。

図２：ワーキンググループ構成略図



６つの WG では、国際的な視点も入れつつ各テーマにおける法的、社会的、財政的、技術的な障害を特定し、これらを克服する手段を提言することがミッションとされた。さらに、６つの WG に加え、「廃棄物（ゴミ）」及び「遺伝子組み換え作物」の２つの横断的グループを設立し、議論を行った。

WG では、必要に応じて分科会を組織するなどして議論を行い、２ヶ月間のうちに 40 のプレナリー会合、13 のワークショップ、多数のヒアリング調査などを実施した。こうした議論を経て、WG 毎に提言が発表され、これら提言をベースにステージ２に移行した。

ステージ２はコンサルテーションに特化し、以下の取り組みが行われた。

①地域会合の開催（2007 年 10 月 5 日～22 日）

②インターネットによるコンサルテーション（9 月 28 日～10 月 14 日）

③議会説明（投票なし）

④31 の諮問機関等からの意見聴取

①地域会合では、地域のステークホルダー（地方自治体、企業、市民団体、住民など）による会合が 19 の都市で開催された。地域会合の目的は、地域社会を構成するステークホルダーから、ステージ１で出された提言に対する意見を聴取するとともに、これらの提言が特定の地域レベルではどのように適応されるかのフィードバックを受けることであった。１地域につき本会合は１日のみの開催であったが、全地域の参加者は 16,900 人に上った。

②インターネットによるコンサルテーションでは、サイト上に８つのフォーラム（気候とエネルギー、健康、遺伝子組み換え作物、グリーン民主主義、製造と消費、生物多様性、廃棄物（ゴミ）、競争力と雇用）が設置され、フォーラムごとにコンサルテーションが展開された。公開されたわずか 17 日間の間に 72,334 件のアクセスがあり、11,704 件のコメント記入があった。これは、過去に政府が行ったインターネットによるパブリックコンサルテーションの結果と比較して特筆すべきものであり、このテーマに関する人々の関心の高さが伺えた。議論は政府サイト以外のインターネットサイトやチャットにおいても展開された。ボルロー大臣はチャットにより市民と直接対話を行い、また、モリゼ閣外大臣は、アクセス件数が多く影響力が高いとされる 50 人のブロガーとネット上で意見交換を行い、仮想空間“セカンドライフ”において議論を継続した。

③議会説明に関しては、ボルロー大臣が 10 月 3 日に国民議会（下院）、4 日には元老院（上院）にて環境グルネル会合で提案されたイニシアティブについて発表した。投票行為なしで議論が行われ、結果的に 30 人の議員からコメントや対案が提出された。議会での議論の模様はライブで環境グルネル会議の WEB サイトで放映されたほか、議員からのコメント等は同サイトにて公表された。

④環境グルネル会議の提言は、科学アカデミーや国の諮問機関、学会、さらに OECD など 31 の機関に送付され、これら機関からの意見は 10 月中旬に WEB にて公開された。

上述のように幅広い意見聴取が行われた後、環境グルネル会議は意思決定フェーズであるステージ３へと進んだ。

ステージ３は円卓会合であり、2007 年 10 月 24 日、25 日の 2 日間にわたり開催された。同会合では、以下 4 つのテーマに分かれて議論を行った。

①気候変動との戦い

②生物多様性と自然環境の保全と管理

③経済成長と健康・環境保護の両立

④環境責任民主主義の展開

テーマ毎の円卓会合では、首相や閣僚、WG 議長らに加え、WG と同様に市民団体(NGO,NPO)、国、労働組合、企業経営者、地方自治体の代表者が参加し議論が行われた。最終的に各円卓会合にて提言書がまとめられ、10 月 25 日の最終セッションでは、サルコジ大統領より結論が発表された。最終セッションには、アル・ゴア元副大統領、バローゾ欧州委員会委員長のほか、ノーベル平和賞を受賞したワンガリ・マータリ氏が出席した。提言書には 268 項目の具体的な行動計画が明記されたが、これらの施策はプログラム法（グルネル 1）及び暫定環境法（グルネル 2）として立法化され、法的な担保が与えられた。また、財政基本法及び修正財政法に盛り込まれ、財政的な措置も同時に行われた。

３．研究・イノベーション国家戦略

数年来の多くの報告書において、フランスには国レベルの研究・イノベーション戦略がないことが指摘されていた。例えば、大統領を議長とする「公共政策近代化評議会(Conseil de Modernisation des Politiques publiques)」の報告書（2008 年 4 月）では、国の優先分野の特定、研究戦略の明確化、研究システムの再構築などが必要とされた。また、2008 年 6 月の元老院議員の報告書では、社会ニーズや科学フロンティアへの挑戦、新産業創出に対応した国としての優先研究分野を特定する必要性が指摘された。上記状況を踏まえ政府は、2005 年の「研究協約」の策定による研究システム改革、2007 年の「大学の自由と責任に関する法」の制定による大学システム改革に続き、改革の総仕上げとしてのフランス史上初となる研究・イノベーション国家戦略を策定することを決定した。2008 年 10 月より高等教育研究大臣によって検討が開始され、2009 年１月にはサルコジ大統領が同戦略策定の意義を

唱えた演説をエリゼ宮にて行った。同戦略の策定は、高等教育、研究、イノベーションを国家の最重要課題として掲げるサルコジ政権にとって重大な意義を持つと思われる。

同戦略の検討にあたっては、最初に高等教育研究大臣が「研究・イノベーション国家戦略検討委員会」を設置した。本委員会は、17 名の科学者及び産業界の代表者で構成され、フランス国立社会科学高等研究院(EHESS)の院長であるダニエル・エルヴュ＝レジェ氏が委員長に任命された。本委員会では「社会と経済」「多分野にわたる知識」「研究・イノベーションシステムの横断的課題」の 3 つのテーマについて検討した。さらに、社会的・経済的な課題解決に向けた方策を「多分野にわたる知識」と「研究・イノベーションシステムの横断的課題」の 2 つのテーマの下に以下 9 つの WG を設置し検討を行った。

「多分野にわたる知識」

①ライフサイエンス

②環境科学

③物質材料科学技術

④デジタル・スーパーコンピューティング・数学

⑤世界規模変動に対する人と社会

「研究・イノベーションシステムの横断的課題」

⑥欧州研究圏

⑦フランスの研究の国際的地位

⑧イノベーション・エコシステム

⑨研究・イノベーション・社会

各 WG には研究者、技術者のほか、ベンチャー及び中小企業並びに大企業からの代表者、環境保護団体や患者団体などの市民団体からの代表者が参加し、一つの WG は 40 名前後に上るメンバーで構成された。

2009 年 3 月には上記 WG の検討結果が WEB 上で公表され、これに対するパブリックコメントの収集が行われた。WEB 公開期間中 26,000 件のアクセスがあり、200 件のコメントが集められた。2009 年 7 月、これらパブリックコメントを踏まえた研究・イノベーション国家戦略報告書（総括報告書と各 WG からの報告書にて構成）が高等教育研究大臣より発表された。同大臣は、一連の検討プロセスは 9 ヶ月にわたり、約 600 人の協力を得て作成されたものであると述べた。

報告書では、フランスの今後の研究・イノベーションにおける優先事項として、5 つの共通原則と 3 つの優先分野を定めている。5 つの共通原則は以下の通りである。

①基礎研究は全ての知識社会に不可欠。基礎研究は全方位的に振興されるべき。

②社会と経済に開かれた研究は成長と雇用の鍵である。市民コミュニティによる自発的なイノベーション社会の構築を目指す。

③社会におけるリスク管理の改善と安全の強化を図る。

④全ての優先分野において人文社会科学は主要な役割を担い、特に異分野をつなぐインターフェースを形成する。

⑤社会的問題に適応した革新的なアプローチのためには異分野融合が必要である。

さらに、3 つの優先分野として以下の分野が抽出された。

①健康、福祉、食糧、バイオテクノロジー

②環境の緊急性と環境技術

③情報・通信・ナノテクノロジー

現在報告書は、議会科学技術評価局(OPECST)、フランス学士院、技術アカデミー、科学技術高等評議会(HCST)、研究技術高等会議(CSRT)など関係諮問機関等に送られ、意見聴取が行われている段階であり、今秋には研究・イノベーション国家戦略として閣議決定される見通しである。

４．ステークホルダー参加型の政策形成・決定プロセスと日本へのインプリケーション

上述のように、国の環境政策や科学技術・イノベーション政策を社会の多様なステークホルダーが関与し決定していく手法は、フランスにおいても一般的ではない。環境グルネル会議における WG や地域会合、さらに研究・イノベーション国家戦略における WG を見ても、その参加の規模及び多様性は過去に例を見ないものである。これは、国民を巻き込んだ形でのボトムアップによる政策決定手法の実践であり、これまで往々にして国が政策を決めトップダウンに実行してきたフランスにとっては、革

新的な出来事であると言える。実際にサルコジ大統領は、環境グルネル会議円卓会合でのスピーチにおいて、「環境グルネル会議の手法は政府の意思決定の全く新しいアプローチであり、我々の手法における革命である。」と述べている。

我が国においても、重要な科学技術・イノベーション政策の決定の際は、経団連などが政策提言を行うなど社会の一ステークホルダーとしての役割を果たすが、公式には文書による提言のみであるため、仮に政策決定者との間で会合が持たれたとしても非公式であるが故に議論の内容は国民には公表されない。また、政府の政策決定で重要な役割を担う審議会や委員会に関しては、委員の選定は、議論に偏りが生じないよう慎重に行われているものと推測するが、その規模及び多様性の点ではフランスに見劣りすると言わざるを得ない。

フランスの事例から学ぶべき事は、社会を構成するステークホルダーをバランス良く政策決定に関与させ、一つのステークホルダーにおける複数の組織からの代表者を参加させることである。そして、特に重要な点としては、これら代表者らを同じテーブルに着かせ、一緒に肩を並べて議論させ、結果を国民に公表することである。さらに、環境グルネル会議で採られたプロセスで画期的なものは、地域会合の開催である。市民レベルの政策討議を活発化させるためには、地域単位で議論を行うことが効果的である。とりわけ、環境政策など国民生活や社会構造に一定の変化をもたらすと思われるものについては、将来の政策の実効性や有効性を最大化するためにも、地域レベルでの社会の声を政策に反映させることが重要であり、中央政府からの一方的な押し付けではない政策とすることが必要である。

環境グルネル会議はその後の報道からも成功と評価されているが、その成功の鍵を握ったのは政府によるキャンペーン活動と決定プロセスの透明性にあると思われる。

環境グルネル会議では 2 つの大きなメディアキャンペーンが政府によって展開された。1 つは、地域における議論及びインターネットフォーラムに市民の参加を促すことを目的に、新聞やウェブなどのメディアを通じたキャンペーン活動の展開である。2 つ目は、市民の興味及び関与を維持するために、全国紙、地方紙、フリーペーパーやウェブに広告を掲載し、「非常に多くの方が環境グルネル会議のコンサルテーションに参加していただき感謝します。私たちの子供の未来のために不可欠なこの前例のない運動を一緒に展開しましょう。」というコピーにより市民に直接語りかけたことである。

透明性の観点では、提言や議論の結果は全て環境グルネル会議のサイトを通じて公開され、会合でのスピーチ（103 件）やインタビュービデオなども公表された。このサイトへのアクセスは 300,000 件以上に上ったほか、動画についてはユーチューブなどの無料動画提供サイトでも閲覧することができた。こうした大規模なキャンペーン活動と公開原則により、国民一人一人が国の意思決定に参加しているという実感を得ることができたのではないかと思われる。

国民の政策決定プロセスへの関与という観点では、環境グルネル会議及び研究・イノベーション国家戦略の双方において、インターネットによるパブリックコメントの収集が行われた。インターネットを活用した国民の意見聴取は、我が国でも科学技術基本計画の策定の際などに実施されているが、フランスの事例では、現職の閣僚によるチャットや、ブログ、セカンドライフを活用した国民との直接対話が行われた。パブリックコメントは一方的な意見聴取であり、本来そこに対話はない。しかし、チャット等双方向なツールを活用することにより、対話を通じて国民が持つ疑問や不安を払拭することができるとともに、現職閣僚自らが真摯な政府の姿勢を示すことで国民に安心感を与える効果があると思われる。フランスでは、2005 年に国の研究活動を活性化するために「研究協約（Pacte pour la Recherche）」を政府が発表したが、この策定にあたっても当時の研究担当大臣がチャットにより国民との意見交換を行っている。

フランスでは、環境グルネル会議の成功以降、この政策決定手法を政府が積極的に取り入れており、既に「就職グルネル会議」や「海洋グルネル会議」、「電子グルネル会議」など他の分野において同様の取り組みが行われている。

1999 年にハンガリーのブダペストで開催された世界科学フォーラムでは、「科学と科学的知識の利用に関する世界宣言」が採択され、「知識のための科学」に加え、「平和のための科学」、「開発のための科学」、「社会の中の科学・社会のための科学」という科学の新しいあり方が宣言された。こうした中、各国において社会と科学の関係を見直す動きが顕著になりつつある。その一環が、科学技術・イノベーション政策の決定プロセスに多様な社会のステークホルダーを関与させることであり、上述のフランスの事例もこの表れであると言える。我が国においても、科学技術に対する投資規模を考えれば、科学者や特定の政策決定者だけで科学技術・イノベーション政策を決定して良い時代ではなく、

より多様なステークホルダーを参加させることが必要である。それと同時に、政策決定過程の情報公開を推進しなければならない。科学者及び政策決定者は、科学コミュニケーションを通じて社会に対する情報発信を行うとともに、常に社会との対話を実践していくことが重要である。

５．参考資料

・エコロジー・エネルギー・持続可能開発・海洋省発行資料（現在名称）
（同省の環境グルネル会議の HP より入手）
「Lancement du Grenelle Environnement」
「Consultation Figures October 2007」
「Speech by the President of the French Republic at the concluding session of the Grenelle de l’environnement Tharsday 25 October 2007」
「La transition de l’economie et de la societe francaise Octobre 2007-Septembre 2008 Un an d’engagements et de realisations PPT document」
「Environment Round Table -Initial conclusions-」

・在日フランス大使館
「フランス・ジャポン・アンフォ」（19 号・2007 年 7 月）

・高等教育研究省発行資料
（同省の HP より入手）
「Strategie national de recherche et d’innovation Presentaion des priorites nationales -mercredi 8 juillet 2009」
「Strategie national de recherche et d’innovation 2009 Rapport general」
「Strategie national de recherche et d’innovation Composition des Groupes de Travail」