HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	GM条例の課題と北海道におけるコンセンサス会議の取り組み
Author(s)	渡辺, 稔之
Citation	科学技術コミュニケーション, 1, 73-83
Issue Date	2007-03
DOI	10.14943/17538
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/18945
Type	bulletin (article)
File Information	JJSC-73-83.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

報告

ＧＭ条例の課題と北海道におけるコンセンサス会議の取り組み

渡辺　稔之

Issues in the GM Ordinance and Consensus Conference in Hokkaido

WATANABE Toshiyuki

Keywords: GM ordinance, consensus conference, Hokkaido

1. はじめに

北海道では, 昨年1月1日に全国で初めてとなる遺伝子組換え作物の栽培のルールを定めた「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」（以下「ＧＭ条例」という）を施行した. 北海道庁（以下「道」という）では, クリーン農業や有機農業を推進する一方で, バイオテクノロジーの研究開発やバイオ産業の振興を図っているが, 将来の遺伝子組換え作物の栽培をどのように位置付けるかについては, より一層の道民議論を深める必要があり, また, このＧＭ条例では, 施行３年後に見直しを検討することなどとしていたことから, 道民意識の把握は必要不可欠と考えていた.

さらに, 遺伝子組換え作物の栽培による影響は食生活や環境等を通じて広く道民に及ぶことから, 道民自らが遺伝子組換え作物の問題に関する施策検討に関わることが重要とも考えていた.

今回, 道がこのコンセンサス会議の手法を導入したねらいは大きく二つあった. 一つは, 専門家と道民との対話や議論等を通じて遺伝子組換え作物の問題に対する理解を促し, 道内で食の安全・安心や生態系等を脅かすとする反対論（慎重論も含める）と, 食料・環境問題等の解決に有用な品種改良等に欠かせないとする推進論とが鋭く対立するこの問題に対し, 道民の意向を反映させて, 有効な施策を立案していこうとするものである.

もう一つのねらいは, 北海道では, 食の安全・安心のあり方や環境対策の進め方など, 道民の意向を踏まえながら, あるいは道民との意見を重ねながら将来の方向を探っていかなければならない課題が決して少なくない. 有効な施策の立案や激しく対立する科学技術等をめぐる課題の解決の一助として, コンセンサス会議などの市民参加型の会議手法が北海道においてどの程度機能するか, その有効性について検証し, 制度として確立することの可能性を探ることにあった.

道では,「北海道における遺伝子組換え作物の栽培について」をテーマに昨年11月から本年２月までの間に計４回, ５日間の日程で, 全国の地方自治体としては初めてコンセンサス会議を実施することを決めた.

本稿では, 道においてＧＭ条例の施行と今回のコンセンサス会議を発案, 企画・運営に携わった筆者の視点から, 道がなぜ遺伝子組換え作物の問題をテーマにコンセンサス会議という市民参加型の会議手法を導入することにしたのか, その背景と, コンセンサス会議を実施するにあたり, どのような取組みを行ってきたかを概説する. また, 私見ではあるが, コンセンサス会議の成果等についても簡単に述べておきたい.

2007年２月22日受付　2007年２月23日受理
北海道農政部食の安全推進局 食品政策課食品安全グループ 主査　CoSTEP 2006年度受講生
連絡先：〒060-8588 札幌市中央区北3条西6丁目 北海道農政部

2. ＧＭ条例制定の背景

今回のコンセンサス会議のテーマは,「北海道における遺伝子組換え作物の栽培について」であったが, なぜ, 道がコンセンサス会議のテーマに遺伝子組換え作物を取り上げたかを, まずは説明する必要があるだろう.

現在, 遺伝子組換え作物の栽培については,「遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律」（平成15年法律第97号, 以下「カルタヘナ法」という）に基づき, 野生動植物等への影響を防止する目的で規制されており, また, 食用とする場合には,「食品衛生法」（昭和22年法律第233号）に基づく安全性の確認が必要とされている.

しかし, これらの法令には, 遺伝子組換え作物の開放系での栽培による一般作物との交雑や混入を防止するための規定がないため, 遺伝子組換え作物の開放系での栽培によって, 一般作物との交雑や混入が起これば, 周辺の生産者をはじめ, 地域農業全体の大きな経済的損失や生産・流通上の混乱を招くほか, 交雑してできた農作物や試験研究として栽培されるものの中には, 食品衛生法に基づく安全性が確認されていないものもあり, 消費者の健康への影響も懸念される. 道が, 遺伝子組換え作物の栽培の規制を行おうとして問題視したのは, まさにこの点にあった.

道では, 北海道遺伝子組換え作物の栽培試験に係る実施条件検討会[1] での検討経過や2004年に行われた道民意識調査の結果などを踏まえ, 遺伝子組換え作物の開放系での栽培を交雑や混入が起こらない厳重な管理体制の下で行うために, そのルールを定めた遺伝子組換え作物の栽培を規制する条例を道議会に提案し,「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」を制定, 2005年３月に公布した.

その後, 具体的な栽培規制の条件となる「交雑・混入を防止するための措置」（以下「交雑混入防止措置基準」という）などの施行細則等について, 2006年１月（一部, 2005年10月施行）のＧＭ条例施行に向けて検討を進めた.

3. 交雑混入防止措置基準の策定

ＧＭ条例の根幹をなす, この交雑混入防止措置基準について, 道では, 科学的な見地から定めるものとして, 北海道知事の附属機関である「北海道食の安全・安心委員会[2]」（以下「食の安全・安心委員会」という）に諮問を行い, 食の安全・安心委員会では, 道の意向を受けて, 専門部会「遺伝子組換え作物交雑等防止部会[3]」を設置して, 2005年５月から８月までに計４回にわたる会議を開催し, 基準の策定作業を行った.

この専門部会での作業には, 筆者も道の担当者として参加していたが, 最も時間を費やしたのが交雑を防止するための基準づくり,「交雑防止措置基準」の策定作業であった. 専門部会では, 主に遺伝子組換え作物と一般作物との間に隔離距離を設定することで交雑を回避することとして,「道内における交雑等の調査データ[4]」と, 既存の試験データ等から交雑が生じないとされる隔離距離などを設定していた「農水省の『栽培実験指針』[5]」を基礎資料として, 交雑防止措置基準を策定することとした. そして, 気象条件や地理的条件, 栽培規模など, 道内での栽培に伴うあらゆる状況を想定した場合, 現在の科学的データでは隔離距離を設定するには十分とはいえないとし, 現状において最も信頼性の高い基礎資料となったデータの花粉飛散距離に安全率「２」を乗ずることとして隔離距離を設定し, 交雑防止の確実性を高めることにしたのである.

安全率を乗じた状況をもう少し詳しく述べると, 道内の調査データについては, 元となるデータの数値が, 交雑や花粉飛散が確認された距離であり, 交雑の限界距離を確定するに至らなかったことなどから安全率を乗ずることとし, 農林水産省の栽培実験指針については、試験研究機関の敷地内での栽培を前提にしていることや比較的小規模な栽培面積を想定していることなどから, ＧＭ条例では

大規模栽培が想定される農家の商用栽培も対象となることもあり，道内における地理的条件，気象条件などを考慮した場合，交雑防止の徹底を図るには安全率を乗ずる必要があると判断したというのである．

他方，この安全率「２」を乗じる考え方には，もう一つの意味があることが専門部会での議論から読みとれる．道は，交雑防止措置基準の策定を諮問した際，ＧＭ条例の趣旨から交雑を基本的に起こさない交雑の確率が「ゼロ」となるような基準づくりを求めた．これに対して，当初，専門部会では，科学は絶対的なものではなく，ましてや花粉飛散等の自然事象を扱うことから交雑をゼロとするような絶対的な基準の策定は困難であるとしていた．しかし，専門部会での議論が進む中で，交雑混入防止措置基準をつくることが道内における遺伝子組換え作物の開放系での栽培による無用の混乱を防止することにつながるとの見解で意見が一致したことから，植物の交雑に関するメカニズムの解明と道内における花粉飛散距離等の試験研究の実施を前提に，道民の遺伝子組換え作物の栽培に対する不安感も考慮して安全率を乗ずることとし，科学的データとして信頼性の高い花粉飛散距離を２倍にして，道民の不安感を解消するなどとした最終判断を下した．

これらのことから，現在のＧＭ条例に基づく交雑防止措置基準は暫定的なものと考えるのが適当であろう．しかし，交雑防止に向けて，科学的な検討をベースに，遺伝子組換え作物の開放系での栽培に対する消費者の不安感等を考慮しながら研究者たちが交雑防止措置基準を策定していったという点では大変興味深い結論といえる．

この専門部会での検討結果は，2005年８月の第３回食の安全・安心委員会に報告され，了承，翌月９月に道は交雑混入防止措置基準などを制定した．

4. コンセンサス会議の導入の経緯

この安全率を乗じて設定した交雑防止措置基準は，非科学的として，遺伝子組換え作物の栽培を推進する研究者や生産者などから批判を受けた．事実，専門部会では，安全率を３とするのか２とするのか，が議論されており，安全率を２としたことについて，専門部会の部会長は「（専門部会で）科学をベースにしたある種の民主的合意があった」と後に述べている[6]．

この安全率の導入にみられるように，交雑防止措置基準の策定において，科学的な検討をベースにしながらも，遺伝子組換え作物に対する道民の不安感を考慮した背景には，遺伝子組換え作物や加工食品を食べることに強い不安感や周辺作物との交雑などの影響を強く懸念している道民が８割以上にもおよんだ，2004年，2005年に実施された道民意識調査の結果[7]が大きく影響したものと考えられる．

この道民意識調査の結果は，遺伝子組換え作物に対する道民の意向を反映した貴重なデータである．しかし，全ての調査対象者が遺伝子組換え作物の問題について理解し，遺伝子組換え技術に関する知識を持ち得ていたり，北海道農業についての見識などを有しているかといえば，十分ではないことは明らかである．

ＧＭ条例では，施行後３年後に社会情勢等を勘案して見直し検討を行うことが規定されており，また，ＧＭ条例に基づく交雑混入防止措置基準は，新たな科学的な知見が見つかった場合には，速やかに見直しを行うことが定められている．道では，交雑混入防止措置基準について専門部会の報告を受けた食の安全・安心委員会からの提言で，2006年からから３カ年計画で道内における交雑等の知見を充実させるための事業をスタートさせることになった．この事業の結果等で得た新たな科学的なデータが信頼性の高いものであり，かつ交雑防止措置基準に定めた交雑回避のための隔離距離に影響を与えるような内容であった場合には，再び道民の意向に配慮した安全率を乗ずる考え方を導入するのかどうかを，道は判断しなければならないのである．そのためには，新しい科学的な知見の

蓄積とともに正確な道民意識の把握を行う必要があり，この二つは，両輪となって進めていかなければならない施策であることを，筆者は感じていた．

4.1 コンセンサス会議実施の検討

専門部会による交雑混入防止措置基準の検討結果の報告は，2005年８月の食の安全・安心委員会で行われたが，その時に，食のリスクコミュニケーションの実施も議題として取り上げられている．この中で，北海道食の安全・安心条例に基づく食のリスクコミュニケーションの一環として，道は，遺伝子組換え作物の問題をテーマにコンセンサス会議の手法を導入することを初めて提案した．

道では，交雑防止措置基準の策定において安全率を導入するなど，計４回におよんだ専門部会での検討状況を踏まえると，正確な道民意識の把握は必要不可欠と考えていた．このことから，2005年にコンセンサス会議の実施を決定するとともに，具体的なテーマも「遺伝子組換え作物の交雑等防止」とすることとして，食の安全・安心委員会に提案し，了承されたのである．

しかし，この安全率を乗じた交雑防止措置基準などを制定した後，道内での論争は収束に向かったかのように影を潜めた．このような状況から，道の内部では，道内での論争が沈静化している状況の中で，あえて「落としどころのない会議」とも言われているコンセンサス会議を実施して，再び議論を巻き起こすことに懸念を示す意見など，実施の必要性について懐疑的な声が増えていった．さらには，多額の予算を必要とすることや膨大な事務処理が生じることなどが明らかになり，道ではコンセンサス会議の実施を見送り，新たに「遺伝子組換え作物に関するシンポジウム[8)]」を企画・開催することとしたのである．

4.2 コンセンサス会議実施の理由

一度は実施が見送られたコンセンサス会議ではあるが，道が，再びコンセンサス会議の実現を目指すことになったのは，次の理由によるものであった．

2006年２月に開催した「遺伝子組換え作物に関するシンポジウム」は，定員200名を超える来場者があり，この問題の道内での関心の高さを伺わせると同時に，このシンポジウムの際に行ったアンケート調査の結果で，遺伝子組換え作物に関する論争は収束に向かったのではなく，むしろ自らに関わる問題と捉え，積極的にこの問題に取り組んでいきたいと考えている道民が多いことが明らかになったのである．遺伝子組換え作物をテーマにしたシンポジウムでの調査であることから当然の結果とも言えるのだが，農薬や食品添加物等の問題と並んで遺伝子組換え作物については，今後とも食のリスクコミュニケーションとして取り組むことを道民は道に対し望んでいたのである．

また，シンポジウムの中では，スギ花粉症緩和米などの消費者ニーズが高いとみられる遺伝子組換え作物の最新の研究成果などが紹介され，このような最新事情は，道民の考え方に新たな影響を与えるものではと感じられたのである．

さらに，道では，2006年からＧＭ条例に基づく交雑防止措置基準の正確性を高めることなどを目的とした「遺伝子組換え作物交雑等防止事業[9)]」を実施し，道立農業試験場などで道内におけるＧＭ条例対象作物の花粉飛散距離の試験調査など科学的な知見の蓄積を始めた．この結果によっては，安全率を乗じるという道民意識等も考慮して定められた交雑防止措置基準の見直しについては，近い将来，議論・検討されることが必至であった．事実，2007年２月に開催された専門部会において，道立農業試験場から試験調査の中間成績ではあるが，イネやダイズでは，交雑防止措置基準で定められている隔離距離を超えた花粉の飛散が確認されたことが報告されているのである[10)]．

もう一点，触れておかなければならないのはＧＭ条例の見直し検討のことである．

ＧＭ条例では，附則で，社会情勢の変化等を勘案して施行後３年後に見直し検討を行うことを規定

しており, その見直し検討は，2009年１月となっている.

ＧＭ条例の見直しには, 中・長期的な北海道農業や北海道経済のビジョン, 様々な政治的な調整なども踏まえて決断をする必要があり，多様化する道民のニーズにすべからく対応することは困難なものである．しかし，道民の意向を抜きにしたＧＭ条例の見直しなどはあり得ないのも事実である．このため，道では，ＧＭ条例見直し検討の２年ほど前であれば，正確な道民意向を把握する有効な手法ではあるが，時には行政などに難しい判断を求めることにもなりかねないコンセンサス会議のような「落としどころのない会議」でも実現が可能であり，時間をかけて熟慮して作り上げた道民の貴重な提言を重要な参考意見として組み入れることも可能と考えたのである．また，コンセンサス会議で行われる，市民と専門家との対話や市民どうしの議論・検討を通じて作り上げられる道民の考え方などを幅広く道内に発信することで，ＧＭ条例や遺伝子組換え作物に関する活発な議論を促し，今後，ＧＭ条例の見直し検討のプロセスの中で実施する様々な手法での道民意識の把握において，効果的に働くものと考えていた.

このようなことから，道は，2006年６月に開催された食の安全・安心委員会に遺伝子組換え作物をテーマとしたコンセンサス会議の実施を再び提案し，了承を得て，本格的な会議の実施に向けた準備を始めたのである.

5. 道が主催するコンセンサス会議の実施に向けて

ＧＭ条例を道議会に提案するに当たって，高橋はるみ北海道知事は，一般的な食物としての遺伝子組換え作物については国民の理解が進んでおらず，当面，遺伝子組換え作物の商用栽培は原則禁止とする考えでいるとした一方で，バイオテクノロジーを基幹産業とするためにも，交雑，混入を規制することを条件に試験研究開発を認めていくと報道機関にコメントしている[11]．ＧＭ条例によって遺伝子組換え作物の栽培を規制しているものの，現在の道の遺伝子組換え作物に対する施策は二面性をもって進められているといえる.

道における施策の推進体制も踏まえて具体的に述べると，コンセンサス会議の開催を進めてきた筆者が所属する道農政部は，クリーン農業や有機農業の推進を農業政策の重要課題と位置づけ，消費者や生産者の多くが遺伝子組換え作物に強い不安感や不信感を抱いているとして遺伝子組換え作物の商用栽培を抑制し，道立農業試験場などにおいても遺伝子組換え技術を用いた実用的な品種開発の試験研究を行わないこととしている．つまり，遺伝子組換え作物の栽培については基本的に慎重な姿勢をとっている．一方で，道経済部や道企画振興部は，道内の産業振興にはバイオテクノロジーの研究開発やバイオ産業の振興は欠かせないものとして，ＧＭ条例を遵守することを基本に添えながらも，遺伝子組換え作物の栽培については比較的積極的な姿勢をとっているのである.

5.1 コンセンサス会議の実施体制

行政が関わるコンセンサス会議のような会議では，市民は，既に会議での結論が想定されているのではという不安感とともに，会議の結論を都合良く利用するのではないかという不信感を抱く場合が多く見られる．特に，今回のコンセンサス会議は道農政部が発案したものであり，遺伝子組換え作物をテーマに実施するとなれば，遺伝子組換え作物の栽培に慎重な方向へ道民世論を誘導していくものと穿った見方等をされることが予想された.

このことから，透明性や公平性を確保したコンセンサス会議の実現を図るには，利害当事者となる道は，主催者でありながらも，コンセンサス会議への関わりは必要最低限とするような仕組みの構築等が重要と感じていた．その一方で，道の施策形成に関わる，あるいは道に対して提言を行うことに期待してコンセンサス会議に参加することを決める道民は少なくないと考えられたことから，完全

に道の関わりを排除してしまうことは，質の高い議論や検討を道民に行ってもらう上では得策ではないと考えていた．

従来の道であれば，道自らが中心となって会議を切り盛りしていくか，若しくは道が予算を確保して運営主体と委託契約を交わし，会議の運営を委ねる方法が代表的な関わり方といえよう．しかし，前者であれば道が全面的に表舞台に立つこととなり道民からの提言しだいでは世論誘導のレッテルが貼られる可能性が否めない．また，道民が熟慮の上に取りまとめた提言書ですら「北海道庁の筋書き」にそって作り上げたものとの疑念を投げかけられることになろう．後者の委託方式については，道が主催者であるとの位置づけを残すことはできたとしても，実質的な会議の企画・運営は丸投げとの印象を与えてしまうとともに，道が関わっている印象が薄いため，道の施策形成に関わるという道民のモチベーションが低下してしまうことが考えられる．さらには，テーマが道内で論争が続いている遺伝子組換え作物の問題だけに，道の姿勢が無責任であるとの誹りを受けることも想像に難しくない．

また，今回のコンセンサス会議では，北海道大学が深く関わっているが，大学が，コンセンサス会議のノウハウを有している場合などは，社会的な信用度の面からコンセンサス会議を主体的に運営していくことに疑問を呈するものは少ないと考えられる．しかし，大学の場合，研究対象としてコンセンサス会議を実施しているのではないかという印象を与えてしまい，さらには，道民が作り上げた提言書が社会に十分に反映されないのではという不安感を与えてしまう可能性がある．また，大学は研究機関としての一面も持ち合わせていることから，テーマによっては自らが研究を行いやすいような環境をつくるためにコンセンサス会議を利用しているのではといった不信感を与えてしまうことも考えられる．

コンセンサス会議の主体になり得るのは，社会的な信用度が高く，会議の公平性や透明性の確保が図れる機関でなければならないにもかかわらず，その有力な行政，あるいは大学のような教育・研究機関が単独で主体的に実施することが難しいことには，実際，戸惑いを感じざるを得ない．コンセンサス会議については，行政から独立した組織が運営すべきで，国会のもとに組織をつくることを提案する研究者もいるが[12]，理想的ではあったとしても現状においては，そのような組織の構築は難しい．このことから，今回のコンセンサス会議では，中立的な立場で会議の企画・運営するコンセンサス会議実行委員会（以下「実行委員会」という）の下，会議に関わる関係機関が緩やかに「連携」して，会議において，それぞれの役割を主体的に担っていくことを目指したのである．具体的には，予算の確保や膨大な事務処理などの裏方的な対応を道が行い，協力機関である北海道大学科学技術コミュニケーター養成ユニット（以下「北大ＣｏＳＴＥＰ」という）が科学技術コミュニケーターを養成する教育機関としてのノウハウを活かし会議の進行等を主体的に担った．遺伝子組換え作物対話フォーラムプロジェクト[13]（以下「ＧＭＯ対話フォーラムＰＪ」という）は遺伝子組換え作物に関する専門家や非専門家との対話を実施してきた経験からコンセンサス会議の記録等を担当し，会議終了後に行う評価について主体的な役割を担うこととした．つまり，コンセンサス会議に関わる関係機関がその特性を十分に発揮できる形で各役割を担い，円滑な会議の運営を支えたのである．また，コンセンサス会議の企画・運営を行った実行委員会が産業界などを含めた有識者の集まりであることを考えると，今回の会議は産官学が緩やかに連携し，関係機関が互いの特性を活かしながら主体的に会議に関わった，道が主催する会議の類では極めて希なケースとも言えるのである．

5.2 コンセンサス会議準備委員会の開催

今回のコンセンサス会議を実施していく上で，まず，最初に道が取り組んだのは「コンセンサス会議準備委員会」（以下「準備委員会」という）の設置であった．

準備委員会の構成機関には，主催者である道から，ＧＭ条例を所管する道農政部，バイオ企業の育成等に取り組む道経済部，科学技術振興指針や道立試験研究機関研究開発指針を有している道企画振興部が参加し，協力機関として北大ＣｏＳＴＥＰとＧＭＯ対話フォーラムＰＪが加わり構成した．この準備委員会の設置，開催のねらいは，道民にコンセンサス会議の運営主体である実行委員会の設置プロセスに疑念を抱かせないような措置を講ずることにあり，コンセンサス会議での議論を一方に誘導するような偏った実行委員の人選を行っていないことを示すねらいがあった．また，道農政部がコンセンサス会議の実施を発案したことから，遺伝子組換え作物の問題に関する会議を道農政部だけで実施していこうとするものではないことを道の内外に明らかにすることで，結論ありきのコンセンサス会議ではないことを印象づけるねらいもあった．

2006年７月に準備委員会を開催し，運営主体となるコンセンサス会議実行委員会の設置とその構成メンバーである実行委員を決め，独自の判断でコンセンサス会議の企画・運営に当たってもらうこととした．さらに，準備委員会では全体構想，運営予算等の基本的な枠組みを決定した．

この準備委員会は，企画・運営を行う実行委員会が設置されたことで，要領上，その機能を失うことになっていたが，その後も，事務作業や予算面などで，実行委員会の企画・運営等に影響を与えないよう配慮しながら構成機関がコンセンサス会議の支援を行い続けた．また，準備委員会の設置は，従来であれば，遺伝子組換え作物の問題を巡って意見対立がしばしば見られた構成機関の関係をも修復し，コンセンサス会議の趣旨やねらいから，互いが会議の成功に向けて一致協力する関係を築き上げることになった．これは，構成機関のもつ対外的な影響力の面などからも，コンセンサス会議を進めていく上で大きな支えとなった．

5.3 コンセンサス会議の名称

コンセンサス会議実行委員会の設置が決定したことで，本格的に会議が動き出すことになったわけであるが，その前に道では大きな問題に直面することになった．

それはコンセンサス会議の名称であった．準備委員会で決定した会議の名称は「遺伝子組換え作物の栽培に関するコンセンサス会議」であったが，消費者団体等から，遺伝子組換え作物栽培の合意をめざす会議を実施することはＧＭ条例の趣旨に反するとのクレームがついたのである．これは，コンセンサス会議という会議手法が理解されていなかったことや「合意を目指す会議」といった「コンセンサス」という言葉による誤解が生んだものと考えられたが，地方自治体として初めて実施する会議であり，一般的になじみの薄い会議名称であることから，やむを得ないものでもあった．しかし，コンセンサス会議を実施する前から多くの道民に誤解を与える可能性があることが判明した以上，会議の名称は適当ではないと判断し，準備委員会の構成機関とも協議を行って会議名称の変更に踏み切ることとし，「遺伝子組換え作物の栽培について道民が考える『コンセンサス会議』」という，名称だけで会議の趣旨が見て取れるよう工夫するとともに，長いタイトルであることから通称名を「遺伝子組換え作物コンセンサス会議」とすることも申し合わせた．

5.4 コンセンサス会議実行委員会の開催

紆余曲折があったものの，2006年８月には第１回の実行委員会を開催することができた．この実行委員会に集まった委員は８名，報道機関や農業生産者団体，消費者団体，経済団体の関係者，遺伝子組換え技術やリスクコミュニケーションの研究者，そして，行政から，今回のコンセンサス会議の実施を発案した道農政部からも加わった．準備委員会が選出した実行委員は，道内で起きた遺伝子組換え作物の問題に何らかの形で関わっていたり，現状においても遺伝子組換え技術を用いた研究を行っているなど，第一線で活躍する有識者たちであったことから，情報提供を行う専門家を選定する

際などには多大な力を発揮した.

この実行委員会に参加した実行委員の所属する組織は，遺伝子組換え作物の問題にそれぞれ大きな影響力を有しており，実行委員会自体がステーホルダー会議的な場になってしまうのではと懸念された．しかし, 各実行委員とも, コンセンサス会議の趣旨を理解し, 公平･公正な立場で会議を企画･運営する姿勢を維持し, 非常に円滑な実行委員会, 本体会議[14]が実施できたことは特筆に値する．一例であるが, 本体会議において, 参加した道民15名（以下「道民委員[15]」という）が報道機関の取材等で萎縮してしまい議論が活発に行われていないことを判断すると, その場で実行委員が話し合い, 一定時間まで非公開にするプログラム変更を指示するなど，ファシリテーターの支援や本体会議の円滑な進行に実行委員会は大いに機能したのである.

5.5 要綱・要領等の制定

今回のコンセンサス会議では，会議の枠組みや必要事項を要綱や要領等であらかじめ決めておいた上で実施した．実行委員会やコンセンサス会議の本体会議自体は，議論の行方や作業状況などにおいて, 臨機応変にその設計等を変えていったが, コンセンサス会議としての大枠ルールは, 全て事前に定めておいた要綱や要領等に沿った形で実施することにしたのである．この要綱，要領等の制定は, 道民から, 主催者である道にとって都合の良い会議を実施しているといった疑念を抱かれるようなことを避け, 適正な予算執行の実現など, 円滑な会議の実施を図る上でも重要なことと捉えていた．また, 一度, 要綱, 要領等のルールを定めておくと, 今後, 他のテーマでコンセンサス会議を実施する場合にも活用できるといったことも念頭において策定したのである.

要綱, 要領等は, 要綱が１, 要領が８, 基準等が３の全部で12あり, そのうち道が策定したのは, コンセンサス会議の全体構想や実行委員会の設置などを協議するために定めた「準備委員会設置要領」やコンセンサス会議全体の実施方針や実施計画等を定めた「実施要綱」，コンセンサス会議のスケジュールなどを書き記した「会議実施フロー」, 中立的な立場でコンセンサス会議の企画・運営を行う実行委員会の設置を定めた「実行委員会設置要領」で, その他の要領等は, 全て実行委員会が定めた.

実行委員会では，実行委員会の中に事務局を設置することを定めた「事務局設置要領」やコンセンサス会議に参加する道民を公募するために定めた「道民委員公募要領」，その道民を道民委員として選ぶための基準となる「道民委員選考・選出基準」，コンセンサス会議を原則公開として情報提供を行っていくことを定めた「公開要領」などを制定した.

このような要綱・要領等をきめ細かく定めたことでコンセンサス会議の自由度が確保できず会議が硬直化してしまうのではないかといった疑問の声もあったが，各種の要綱・要領等を定めたことで, 首尾一貫した方針の下でコンセンサス会議を実施することができたことにより, 会議に対する道民の信頼度を高めることに結びついたと考えている.

5.6 予算の確保

コンセンサス会議の開催費用は一般的に約300 ～ 600万円とされおり[16]，2000年に農林水産省が主催した「遺伝子組換え農作物を考えるコンセンサス会議」では約1,800万円の予算が費やされたとされている．様々な条件によって経費の試算は変わると考えられるが，今回のコンセンサス会議の場合は, 約190万円の予算枠で実施することとして, 実行委員会で了承された．今後, 市町村などの自治体や各種団体などで実施していくことを考慮した場合，少ない予算の中でコンセンサス会議を実施できるような仕組みを作り上げることも重要と道では考えていた．今回のコンセンサス会議では, 道民委員や実行委員，事務局職員などに対する謝金等は計上せず人件費を大幅に抑えた．また，会場についても, 道庁赤れんが庁舎等を利用し, 広報宣伝費についても, 報道機関に協力を依頼したほ

か, 道庁の出先機関である道内14の支庁や各農業改良普及センター, 北海道大学が有しているネットワークなどを通じて, 道民委員の募集やコンセンサス会議のＰＲを行うなど, 道や北海道大学の資源を有効活用することによって大幅な経費節減を図った．また，ＧＭＯ対話フォーラムＰＪが実施する専門家インタビューにコンセンサス会議の日程を合わせるなどして，専門家を招聘する経費を削減するといった工夫も行った．最終的な支出額は現在試算中ではあるが，当初予定していた予算の枠内に充分収まるものと見込んでいる．

道では, 低予算でのコンセンサス会議の実施を目指してはいたが, 予算を気にするあまりにコンセンサス会議の質の低下を招くようなことがないよう，その点については最大限の注意を払って作業を続けてきた．既存の資源やネットワークなどを利用することにより少ない予算でのコンセンサス会議の実現が十分可能であることを今回の会議で明らかにすることが出来たことは，道におけるコンセンサス会議の制度化の検討に向けて大きな弾みになったものと考えている．

6. 終わりに

ここまで, 道がコンセンサス会議を実施するに至った背景や, 主催者としての会議への関わりなどに触れてきたが, 最後に今回のコンセンサス会議についての感想を述べたい．

コンセンサス会議の有効性の検証や制度化に向けての検討等については, 来年度初めの食の安全・安心委員会に提出・報告される評価報告書を待たなければならないが，初めて地方自治体が取り組んだコンセンサス会議は，道にとって，道民意識を把握する貴重な機会となったとともに，今後も様々なテーマで継続して実施が出来る確信がついた会議となった．コンセンサス会議という結論が予想できない会議に対して, 当初, 道が主体的に関わることに難色を示していた者が非常に多かったが, 会議の途中経過等をみて, 若干の改良を加えたり, また既存の会議に応用したりしていけば有効に活用できるといった考えをもつ者が増えていった．道内において，行政などが方向性は示したものの意見対立が続いているような問題は決して少なくない．また，有効な施策を立案するためにも施策の形成過程に市民の声を取り入れていかなければならないと感じている行政機関に携わる者は増えているのではと筆者は感じている．コンセンサス会議を実際に行った経験を生かし，従来のコンセンサス会議に改良を加えた北海道版的な手法を確立することができれば，道をはじめ道内の市町村などでもコンセンサス会議を活用する機会は増えていくものと感じている．

また, 今回のコンセンサス会議を振り返ると, 特筆すべき点が何点かあったので紹介したい．その一つとして，道民委員の会議への取組み姿勢である．分析も必要ではあるが，道民委員が，議論や検討の時間が足りないと感じて，自らネットワークをつくり，電話やメールでやり取りを行ったり，時には話し合いの場を設けるなどして，市民提案づくりなどの責務を果たそうと努力をしていたことは予想を超えたものであった．さらに, 道民委員に対して行ったアンケート調査などからは, 今回のコンセンサス会議に対する高い満足感が伺えた．道民への情報発信の点でも，道内のメディアが特集報道を行うなど, 当初, 報道機関はコンセンサス会議に消極的な対応であったが, 会議が進むにつれ高い関心を示すようになった．さらに, 社会的, 政治的な評価においても, いくつかの例を示すと, 傍聴者のために用意していた会場の席は常に満席となる盛況ぶりであり，コンセンサス会議のために道で用意した専用ダイヤルは，テレビやラジオで会議が紹介された時などは多くの問い合わせが寄せられた．また, 他県や市町村からの問い合わせも多く, 在札幌米国総領事館からは市民提案についての本国への紹介等の申し入れがあるなど, 遺伝子組換え作物の問題を扱ったこと, そして地方自治体で市民参加型会議という会議手法を使って解決の糸口を探ろうとしたことが，社会的な注目を浴びることになったと感じている．さらに，政治的にも道議会からコンセンサス会議の実施や市民提案についての報告を求められるなど，道議会議員の関心も決して低くはなかったものと推察して

いる．これらを見る限り，私見ではあるが，コンセンサス会議は大きな成功を収めたと言えよう．

しかし，一方で，数々の課題も見つかった．例えば，情報ツールとして今では欠かせないインターネットを十分に活用できなかったことや，報道機関がコンセンサス会議を理解しきれなかったことから道民に誤解を与えるような報道があったこと，プログラム設計などにもまだまだ改良の余地はあると考えている．

今回，道民委員から提出された市民提案自体は大変貴重なものではあるが，それと同様に重要と感じられたものが会議の中にあったので，一つ紹介しておく．

それは，鍵となる質問についてである．鍵となる質問では，今更なぜこのようなことを専門家に聞かなければならないのかといった首をかしげたくなるような質問がいくつか並んだ．これに対して，質問内容が稚拙，あるいは道民委員のレベルが低い，情報提供の仕方に問題があったなどとの批判が寄せられ，道の内部でも本来のテーマである北海道における遺伝子組換え作物の栽培といった内容から外れてしまっていることを懸念する意見が集まった．しかし，この鍵となる質問には重要なキーワードが隠れていたものと考えている．それは，鍵となる質問から行政や研究者などの情報提供不足が見て取れたからである．生命倫理に関することや遺伝子組換え技術そのものに対する疑問などは，現状においては既にある程度クリアされた問題と捉えがちである．しかし，市民は，まだ，そのような基礎的な情報を求めていることを今回の鍵となる質問から真摯に受け止めることが必要なのであろう．

今後，道民委員から提出された市民提案は，食の安全・安心委員会で報告，検討され，さらに道政において重みを増すものになっていく．道においては，施策立案の参考とするだけではなく，国に対する提案・要望にも結びつけていくことになるだろう．また，今後のＧＭ条例に基づく交雑混入防止措置基準の見直しやＧＭ条例本体の見直し検討においても十分な効力を発揮することが見込まれる．しかし，道としては，道内の様々な地域で，遺伝子組換え作物の栽培について今まで以上に活発な議論がなされ，多くの道民が自らの生活に降りかかってくる問題として，積極的にこの課題に関わって欲しいと望んでいる．また，このコンセンサス会議の取組みが評価・分析され，将来に影響を及ぼす可能性のある科学技術等の問題に限らず，もっと道民の生活に身近な課題や問題についても，今回の会議を参考に，コンセンサス会議のような手法を活用して解決の道筋を見出して欲しいと願っている．さらに，コンセンサス会議のような市民参加型会議が道内において頻繁に行われ，本当の意味での道民と協働していく道政が実現することを期待するものである．

なお，本稿の記述には，筆者の私見が含まれており，必ずしも道の見解ではないことを付記したい．

注

1）北海道農政部食の安全推進局食品政策課ホームページ：http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ns/shs/shokuan/gm-jissijouken.htm

2）北海道食の安全・安心条例第28条に基づき設置された知事の附属機関で，公募委員２名を含む有識者15名で構成．

3）北海道食の安全･安心条例第34条に基づき北海道食の安全･安心委員会が設置した専門部会で，育種学，栽培額などの学識経験者６名で構成．

4）山崎弘信：水稲もち採種圃における「うるち粒」混入の実態調査，『北農』第72巻，2005.

5）農林水産省「第１種使用規程承認組換え作物栽培実験指針」のこと．農林水産省所管の独立行政法人が実施する栽培実験を対象として，遺伝子組換え作物と一般作物との交雑や混入について，生産者・消費者が強い不安を抱いている状況から，カルタヘナ法に基づく承認を得た第１種使用規程組換え作物の栽培実験上の留意点，及び栽培実験に係る情報提供についての指針をま

とめたもの.

6）松井博和：北海道「遺伝子組換え作物に関する条例」の背景と経緯, 生物の科学「遺伝」（2006年3月，p.33）.
7）北海道庁知事政策部知事室広報広聴課ホームページ：http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ts/tkk/kotyo/seron/seronichiran.htm
8）北海道農政部食の安全推進局食品政策課ホームページ：http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ns/shs/shokuan/risk-comu
9）北海道農政部食の安全推進局食品政策課ホームページ：http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ns/shs/shokuan/conf-gmjourei.htm
10）北海道農政部食の安全推進局食品政策課ホームページ：http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ns/shs/shokuan/conf-gmjourei.htm
11）平成17年２月23日知事記者会見記録から要約したもの.
12）小林傳司：『誰が科学技術について考えるのか』名古屋大学出版会（2003, p.340）.
13）（独）科学技術振興機構社会技術研究開発センターの社会技術研究開発事業・公募型研究開発に応募して採択されたプロジェクト．プロジェクト代表者は北海道大学大学院農学研究院の松井博和教授.
14）一般的には準備会合, 本体会合と分けられる会議を, 全て「本体会議」と表現していた.
15）今まで実施されてきたコンセンサス会議で使われてきた「市民パネル」のこと．市民パネルという言葉になじみが薄い道民に配慮し，道民に特定のことがらを提言としてまとめてもらうという会議の性格から「道民委員」という名称を使うこととした.
16）『コンセンサス会議実践マニュアル』科学技術への市民参加を考える会（2002, pp.30-1）.

本稿は，科学技術振興調整費 新興分野人材養成プログラム「科学技術コミュニケーター養成ユニット」における活動成果の一部である.