# 内閣の主導による将来の政策目標の決定と専門的知見の役割

久保はるか

各省横断的で内閣による調整が必要とされる政策のうち、将来のビジョンを描く政策目標の形成過程を取り上げ、そこでの専門的知見の活用実態を整理することが本稿の目的である。本稿で取り上げる事例は、温暖化対策の中期目標と長期エネルギー需給見通し（近年、エネルギー・ミックスと呼ばれる）であり、いずれも社会活動のインフラであるエネルギーの将来のあり方に関わるもので、利害対立が鮮明に表れる事例である。しかし、例えば、人口減少が見込まれる将来社会をどのような方向に向かわせるべきかといった課題と同様、不確実性を考慮に入れながらも、将来社会をどのように描くのかについて特定の利害にとらわれない広い視点から議論し、戦略を練る必要がある。近年、これら将来ビジョンの検討過程への内閣の関与が強まってきているが、特定の利害にとらわれない議論を行うためには、内閣の主導性に加えて、議論の材料となる専門的知見をどのように用いるかがカギとなるだろう。

本稿ではまず、第一節で、内閣の主導性が強化された後の内閣における専門的知見の活用方法について、従来型の政策過程における専門的知見の活用との比較から整理する。第二節で、将来に向けた政策目標について、目標の設定方法と目標の役割・機能の類型化を試みる。そして、第三節で、温暖化対策の中期目標と長期エネルギー需給見通し（エネル

ギー・ミックス）を素材に、内閣主導の下で将来に向けた政策目標を決定する過程における専門的知見の活用方法とその結果について分析する。

## 1．内閣主導の政策過程における専門的知見の活用類型

### 1–1. 従来型政策形成過程における活用方法

従来の、自民党一党支配体制に特徴づけられる政策過程では、各省横断的で内閣による調整が必要とされるような政策であっても、調整は主として自律性の高い各省ごとの検討の後の省庁間調整に委ねられ、内閣の関与による調整は最終的なものと位置付けられていた。省庁間調整では各省が所管する利害が反映されるため、経路依存性が強く働く傾向にあった。そのような省庁間調整において、外部専門家の専門的知見は各省に設置される審議会で活用されることとなるが、審議会の隠れ蓑批判に代表されるように、審議会委員には事務局と選好を同じくする専門家が多く選ばれ、多数意見が予め決まっていて事務局が用意した原案の大筋が変更されることなく、原案の立場を正当化するために専門的知見が用いられる傾向にあった。その結果、後述するように、専門的知見が客観性を持つことができず、省庁間対立の材料となることもあった。

その例として、1997年に決定された温暖化対策の中期目標の決定過程を挙げよう。97年12月、京都で、2010年までの先進各国の数値目標を決定する気候変動枠組条約第３回締約国会合（COP3）が開催されるのに先立って、政府は、日本に不利にならず、かつ議長国として交渉をリードしうる目標値を決定することを目的に、国内での検討を開始した。当初、検討は、環境庁・通産省・外務省の省庁間調整に委ねられていたがこう着状態に陥ったため、内閣官房の外政審議室と内政審議室（当時）による調整が入った。ここでの専門的知見の用いられ方は、環境庁・通産省それぞれの審議会でモデル分析を行い、それを元にそれぞれの省が数値目標案を提示するもので、各省庁のセクショナリズムに基づいてい

た。

具体的には、環境庁は国立環境研究所(国環研)と名古屋大学が共同開発したシミュレーションモデルの結果を参考に、温室効果ガスを90年比８％削減するという数値目標案を提示し[(1)]、議長国として最低でも－５％以上とすべきと主張した。外務省も、議長国としての立場を保つために－５％を提案した。通産省は、長期エネルギー需給見通しの分析を委託しているエネルギー経済研究所のモデル分析の結果を用いて、90年比０％でも達成困難と主張した[(2)]。それぞれのモデル分析の結果は省内の検討に用いられるにとどまり、分析の根拠を公開して相互に検証を行う機会が設けられなかったため、分析結果が省庁間対立の材料とされてしまい、とりわけ通産省は環境庁が参考にしたモデル分析の根拠・データの信憑性等について批判を展開した。最終的に内閣官房が調整に入り、国際的な要請に応えつつ「実現可能性」という国内の主張に配慮するという観点から、先進国各国が削減目標を決定するための基準削減率として－５％を提案することと、その際各国の目標はGDP当たりの排出量等により差異化されるべきことを併記して提案することで決着した[(3)]。

このように、最終的に内閣主導で総合調整がなされたが、専門的知見は自律性の高い各省庁内部で活用され、相互に照らし合わせる場がなかったためにモデルの信頼性が確保されず、モデル分析自体に批判の矛先が向くこととなった。ここにおいて、専門的知見としてのモデル分析の結果は各省庁の利害を正当化する機能を果たすこととなり、各省庁の利害と同一視されて省庁間対立の材料とされたことがわかる。

---

（１） 1997年７月17日『日経産業新聞』より。

（２） 1997年７月17日『日経産業新聞』より。

（３） これらの経緯の詳細は、田邊敏明（1999)『地球温暖化と環境外交』時事通信社を参照。

### 1-2. 内閣の主導性強化以後の活用方法：専門的知見に期待される機能

2005年に京都議定書が発効して後、京都議定書の目標年（2008～2012の５か年平均）以降の温暖化対策をどうするかについて、日本国内でも議論が開始されることとなった。この時期、日本国内において温暖化対策という政策課題の政治的重要性が高まったこと[(4)]、また、90年代の政治改革以降政党の凝集性が高まったことと2001年の省庁再編によって内閣の主導性が強化されたことが相まって、中期目標の設定は、内閣主導で検討されることが通例となった。

エネルギー政策も温暖化対策の重要な方策の一つであるため、温暖化対策の政治的重要性の高まりと2001年省庁再編の影響を受けて、これまで通産省／経産省内で検討されてきたエネルギー政策の方針決定に、内閣が関与を強めるようになった。2002年にエネルギー基本法が制定されて、長期エネルギー需給見通しは、同法の下で閣議決定されるエネルギー基本計画の方針に基づいて策定されることとなった。エネルギー基本計画及び長期エネルギー需給見通しは、経産省の審議会で検討することとされておりこの点は変わりないが、エネルギー基本計画の閣議決定を通じて、形式的にでも内閣の方針が長期エネルギー需給見通しに反映される形となったのである。エネルギー政策への内閣の関与は、東日本大震災による福島原発事故以降益々強まる傾向にある。

一般的に、政党や内閣といった政治的組織が高い凝集性を有すると、政策過程への既得権益の関与を弱め専門家が政策形成に一定の役割を果

（４）　政治的重要性が高まったことの背景には、京都議定書で日本は不利な数字を呑まされた、外交の失敗であるといった批判が産業界から噴出したことへの反省がある。ポスト2012の将来枠組み（2020年を目標年とする京都議定書後の取組み）の交渉過程では日本が議論を主導したいとする意図があった。しかし実際には、90年比－６％という目標のうち森林吸収源で－3.8%、京都メカニズムで－1.6%を賄うことが認められるとの確証を得たうえで－６％目標を受け入れたとされる。実質的な国内排出削減量は－0.6%である（京都議定書目標達成計画）。

たしやすくなると指摘される[5]が、内閣における専門的知見の活用方法には複数のタイプがあって、どのタイプを採用するかの判断は、内閣の政策判断・戦略に依存する。

拙稿（久保 2011[6]）では、内閣の主導性が強化された後の2000年代の内閣における専門的知見の活用について二つの事例を分析した。一つは、麻生内閣においてなされた試みで、利害が対立している省間のバランスを確保するために選好のバランスに配慮した委員構成をとり、それらの専門家集団が温暖化対策中期目標の選択肢を提示し、選択肢に関する国民の意見を聴いて目標を決定するという過程である。ここでは、諮問機関を構成する専門家間のバランスに配慮したものの、内閣の方針に近い特定の選好や利害が事務局スタッフ等を通じて反映されることとなったことや、従来から共有されてきた方法論を採ろうとする専門家の固定化された「作法」が制約要因となって、従来型の専門的知見の活用方法から脱することができなかったことを明らかにした。

もう一つは鳩山内閣でなされた試みで、内閣が提示した温暖化対策中期目標を根拠づけ正当化するために専門的知見を活用しようとした事例である。しかし、時間的な制約から再試算の時間を十分に確保できなかったことや、内閣が目標を達成するための政策案や戦略を明確に示さなかったことから、専門的知見を方針の正当化に用いることに失敗したことを明らかにした。

詳細は後述するが、これらの事例からわかるように、内閣の主導性が強化されて内閣が企画立案をするようになるのと並行して、専門的知見を政策の客観的根拠として活用する方法をとるとき、専門的知見にバラ

（5） 内山融（2012）「日英の経済政策形成と専門性の役割」内山融・伊藤武・岡山裕『専門性の政治学』ミネルヴァ書房、63頁

（6） 久保はるか（2011）「地球温暖化対策の中期目標決定過程における専門的知識の活用」『季刊環境研究』№161、201-218頁

ンスと客観性を確保しようとすればするほど内閣の方針とのズレが生じる可能性がある。このことを踏まえて、内閣の方針と内閣における専門的知見の活用方法との関係から、専門的知見に期待される機能を次のように整理することとする。

第一に、予め決まっている内閣の方針を正当化するための根拠づけとして専門的知見を活用する方法である。内閣の方針が先にあって、専門的知見はその後活用されることになる。これを、①内閣の方針の正当化機能とよぶ。この場合、専門家間のバランスは配慮されず、特定の意図に沿った委員構成となるだろう。

第二に、内閣の方針を決定するための参考資料として専門的知見を用いる場合がある。すなわち、内閣の方針を決定する前に専門的知見を活用する。これを、②内閣の方針決定の参考資料機能とよぶ。単なる参考資料とする場合と、実質的な尊重義務が課される場合とがあり得るが、バランスに配慮した委員構成で、委員間の実質的な討論過程を経たものであれば、尊重せざるを得なくなると考えられる。

第三に、国民的議論に付すための議論の土台として専門的知見を用いる場合である。通常、専門家によって複数の選択肢が示され、どの選択肢への国民的支持が多いかを探る方法がとられる。ここでは、専門家間のバランスが配慮され実質的な討論過程を経ることがより求められることになるだろう。これを、③国民的議論の参考資料機能とよぶ。

第三節の事例分析では、これらの機能類型を用いて内閣における専門的知見の活用方法（専門的知見に期待される機能）を検証することとする。

## 2．将来に向けた政策目標の決定と専門的知見の活用

### 2-1. 将来に向けた政策目標の設定方法：現状維持型と目標指向型

本稿で取り上げる事例、温暖化対策中期目標と長期エネルギー需給見

通しは、双方ともあらゆる社会活動のインフラであるエネルギーに関わるもので、将来の社会において我々がどのようなエネルギーを使うのかという将来ビジョンに繋がる点で共通している。このような将来に向けた政策目標をどのような思考で設定するのか、その決定過程の類型を、ここで示すこととしたい。

将来に向けた政策目標には、過去のトレンドから未来の姿を推し測る単なる「予測」と異なり、問題解決や戦略等の政策的な方向付けが加えられる。その政策的な方向付けの与え方には、次のような異なる思考があるだろう。第一に、過去のトレンドからの「予測」を参考にして、それに不確実性を加味しながら政策目標を設定する方法であり、一定の政策的考慮が加えられるとはいえ現状維持的になりやすい（本稿では「現状維持型政策決定」とする）。第二は、まず、特定の理念に基づいてこうあるべきという規範的な将来ビジョンを描いてそれに見合う政策目標を設定し、そのための行動リスト（政策）を考える方法（本稿では「目標指向型政策決定」とする。「バックキャスティングの政策決定」はこれにあたる）である[(7)]。

地球温暖化対策のような問題解決のために目標を設定する際には、現

（７） 榎原友樹・藤野純一・日比野剛・松岡譲（2007）「低炭素社会検討の前提となる社会経済ビジョンの構築」『地球環境』12、145-151頁によると、「『予測、予報』とは過去のトレンドなどを分析することによって、未来の姿を推し測ることである。比較的短期の将来の姿や過去のトレンドから、将来の姿が比較的論理的に説明できるような確実性の高い要素（例えば、人口予測）についてはこの手法がよく用いられる。これらの『将来予測』を参考に、様々な不確実性を考慮したものを『シナリオ』と呼んでいる。『シナリオ』は、将来起こりうる社会の変化の関連性や、起こりやすさの幅に着目する点に特徴がある。一方で、将来の特定の時点における社会像を規範的なメッセージを含めて描いたものがビジョンである。言い換えれば、ビジョンとは特定の基本理念のもとで『将来のあるべき姿』を描いたものである。」（145-146頁）。本稿でいう現状維持型は榎原他でいう「シナリオ」に近い。また、目標指向型政策決定は榎原他でいう「ビジョン」にあたる。

状維持型政策決定と目標指向型政策決定のどちらの方法を取るかによって、問題解決に向けた目標の意欲の程度に差が出ることとなる。長期エネルギー需給見通しについて見ると、エネルギー需要は、人口やGDP、産業構造の展望等過去のトレンドから導かれる将来のエネルギー需要を予測[8]し、それから省エネルギー対策による効果を差し引いて求められる[9]。一方、エネルギー供給構造は、エネルギー需要を満たすだけでなく、その当時の政策課題への対処（オイルショックへの対処、温暖化対策、原発事故への対応など問題の解決）や社会情勢を考慮に入れた政策的な戦略（エネルギー安定供給、経済効率性、エネルギー安全保障などの戦略）が示されてきた[10]。したがって、課題解決あるいは戦略的にどのような電源構成にするかの政策的判断に際して、政策決定者が現状維持型を取るのか目標指向型を取るのかが争点となり得る。

例えば、新しいエネルギー基本計画に向けた論点整理と将来の電源構成のあり方に関する選択肢を提示することを主目的に開催された総合資源エネルギー調査会基本問題委員会[11]の第15回（2014年３月14日開催）会合において、従来のような経済モデルによる「定量的なエネルギー・ミックス」を議論するではなく、エネルギー需給の観点から将来社会のビ

---

（８）　より正確には、『国民所得倍増計画』における成長率の予測と同じように、産業構造のバランス等を勘案した「政策的前提をおいた予測」であると考えられる。『国民所得倍増計画』における「予測」の性質について、西尾勝（1990）『行政の基礎概念』東京大学出版会、198–199頁を参照。

（９）　大島堅一（2010）『再生可能エネルギーの政治経済学』東洋経済新報社、11頁。

（10）　供給構造の変遷を概観すると、1910年代以降、主として水力発電⇒1960年代以降、主として火力発電（石炭から石油への転換）⇒1973年以降、石油代替化、原子力重点化、省エネ⇒2000年代以降、非化石化（脱炭素化）、中でも原子力重点化⇒原発事故への対応と原子力発電の見直し、再生可能エネルギー政策の見直しというように、課題への対処と戦略が施されてきた。詳細は、橘川武郎（2012）『電力改革―エネルギー政策の歴史的大転換』講談社現代新書を参照。

（11）　2011年10月３日から翌年11月14日まで33回にわたって頻繁に開催された。

ジョンを描きそれを実現する政策の基本方針を軸とした「定性的・戦略的なエネルギー政策」についてまず議論し、そのあと数値を検討すべきだとする意見書が、８名の委員連名で提出され、議論の進め方についての議論がなされた。これは、目標指向の思考か、それとも従来型の現状維持の思考のどちらに基づいて検討すべきかに関する興味深い議論であったが、最終的には、委員長のとりまとめにより、基本的には従来通りの方法で検討することとなった(12)。

これらの点に加えて、将来に向けた政策目標を決定する際には、国民的議論（あるいは社会的議論）の過程を経ることが望ましいだろう。近年、目標に至る道筋における社会経済的影響や問題解決の度合いをどの程度にするのかについていくつかのシナリオ（選択肢）を提示し、それを材料に意見を聴取したり国民的議論を展開させたりする方法が取られるようになっている。ここで提示されるシナリオ（選択肢）には客観的合理的な根拠が問われるため、シナリオ作成に携わる専門家の役割が重要となり、シナリオ（選択肢）が目標指向型の思考か現状維持型の思考のどちらに基づいて作成されたかが、問われることとなるだろう。なお、シナリオ（選択肢）提示後には、国民的議論につなげるための知識媒介者としての役割も、専門家に期待される。

### 2-2. 温暖化対策中期目標と長期エネルギー需給見通しの性質

上述したように、温暖化対策中期目標と長期エネルギー需給見通しは将来に向けた政策目標を数値で示したもので、その設定の仕方によって

(12) 2012年３月27日開催第17回委員会において、委員長より「われわれは定量的なものを先に出して、その後にそれを実現するためにどうしたらいいのかということを、定性的な議論で後ほどこれに追いつくという形でトータルを決めたいと思います。」という取りまとめ発言があり、定性的なビジョンを描いてからそれを実現する数字を求めるのではなく、双方をセットで検討するという方法が示された。

数値は異なってくるのであるが、いずれにせよ提示された数値は、その後の政策・施策の展開にどのように用いられるのだろうか。以下述べるように、その数値の位置づけとそれ果たす役割・機能は変遷をたどり、一様ではない。

**温暖化対策中期目標の性質**

温暖化対策の中期目標は、地球温暖化という問題に対してそれを解決するための目標を数値で示したものであり、国際的な取組みで意味を持つと同時に、国内の温暖化対策のための法や計画の制定改廃の前提となる。京都議定書の枠組みでは、目標値が議定書上の国際約束を意味していたので政策目標としての拘束力が強く、目標を達成することを目的とした計画が策定された(京都議定書目標達成計画)。京都議定書の約束期間後の取組みでも目標が数値で示され、それに向けた対策が計画で講じられることとなったが[(13)]、日本が参加する国際的な枠組みが国際合意として拘束力ある数値目標を設定する方法を採用しないこととなったため[(14)]、今後、目標達成のための政府計画の性質が変わることになる[(15)]。

---

(13)　2013年の地球温暖化対策推進法の改正により、目標達成のために「地球温暖化対策計画」を策定すること（第８条)、三年ごとに見直すこと（第９条)、内閣に置かれている地球温暖化対策推進本部が温暖化対策計画案の作成及び実施の推進を行うこと（第11条）が定められた。

(14)　ポスト京都議定書の取組みは、2020年までの約束期間と2030年までの約束期間とで異なる枠組みが設けられることとなった。2020年までの約束期間では、先進国の数値目標を国際合意し拘束力をもたせる京都議定書の枠組みを継続させるグループと、自主的な取組みを行うグループとに分裂し、日本は後者を選択した。また、昨年の締約国会合で採択されたパリ協定で、2030年までの約束期間の枠組みが合意され、各国の削減目標を（京都議定書のように）国際合意として設定するのではなく、各国が自主的に目標を決定し、５年ごとに見直し改善する方法がとられることとなった。したがって、2020年目標、2030年目標の国内政策への拘束力は強くないといえる。

(15)　地球温暖化対策計画について定める法第８条は、国際的な枠組みの性質変化を反映して、次のように改正された。すなわち、法改正前、京都議定書目標達成

**長期エネルギー需給見通しの性質**

他方、長期エネルギー需給見通しは、特定の問題の有無にかかわらず1967年から数年ごとに策定されており、既述のように、単なる予測だけでなく、オイルショック等問題への対処やエネルギー安全保障等の観点から、将来に向けた戦略が示されてきた。近年は、温暖化対策や原子力政策等、表出する課題に対して今後どのように対処するのかの方向性が示される[(16)]。その意味では、問題解決のために設定される温暖化対策目標と類似の性質を有するが、数値が持つ役割・機能は独特で、それも時期により変遷をたどった。以下、詳細を述べる。

長期エネルギー需給見通しは、1965年に通産省に設置された総合エネルギー調査会（現在、総合資源エネルギー調査会）の答申として、1967年以降数年ごとに発表されてきた。すなわち、長期エネルギー需給見通し自体は、閣議決定もされない、総合エネルギー調査会の答申に過ぎないが、閣議決定される方針の根拠として用いられてきた。例えば、1980年に制定された「石油代替エネルギーの開発及び導入の促進に関する法律」（2009年に「非化石エネルギーの開発及び導入の促進に関する法律」に名を改める）に基づき閣議決定される「石油代替エネルギーの供給目標」（法３条）（以下「供給目標」とする）は、長期エネルギー需給見通

---

計画の策定根拠であったときには「京都議定書第三条の規定に基づく約束を履行するために（傍点は筆者による）」としていたが、「温暖化対策の総合的かつ計画的な推進を図るため」という文言に改正された。なお、地球温暖化対策計画は、エネルギー・ミックスが確定して確定的な目標を設定できるようになってから検討を開始する（第27回地球温暖化対策推進本部（2013年11月15日）議事要旨より）との方針で、現在のところ策定に至っていない。目標の性質の変化を反映して、義務的な目標達成計画は策定されず経済・産業界の自主行動計画に委ねられる可能性がある。

(16)　オイルショック後の70年代以降は、経済効率性とエネルギー安全保障が主たるエネルギー戦略であったが、90年代以降、92年の地球サミットや97年の京都議定書の採択を経て、「環境への適合」が戦略に加えられることとなった。

しを基にして策定されてきた。また、非化石燃料による電源の利用拡大を目的とする「エネルギー供給構造高度化法」（2009年）の下で示される基本方針・判断基準[17]も、長期エネルギー需給見通しを踏まえて策定される[18]。

そもそもの性格から、長期エネルギー需給見通し及び派生する供給目標は、予測ないしは「『政策の方向を指し示すもの』にとどまる」という評価がなされている[19]が、「供給目標」に基づいて、経産大臣は事業者に対して非化石エネルギーの導入方針を示し（非化石エネルギー法５条）、政府は財政上、金融上及び税制上の措置を講じ（法７条）、非化石エネルギーの研究開発を行うNEDOに対して補助金を交付すること（法11条）とされていることから、審議会の答申に過ぎないとはいえ、エネルギー政策の政策目標の根拠として重要な役割を果たしてきたといえる。財政上の措置としては、石油及び石炭対策特別会計に石油代替エネルギー促進のための特別会計が加えられ（現在「石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計」）、「電源開発促進対策特別会計」に「電源多様化勘定」が設けられた。これらのことに鑑みると、長期エネルギー需給見通しは義務的ではなく拘束力がないとはいえ、エネルギー政策展開の指針であり具体的なプログラムを伴って特定の行動を誘導する、政策目標の

---

（17）　国は、非化石エネルギーの利用目標を判断基準として告示で定め、電気の供給力が５億kwhを超える電気供給事業者によって提出される利用目標達成のための計画に対して指導を行う。

（18）　相互関係を近年の事例から説明すると、次のようになる。2014年４月に新エネルギー基本計画が決定したことを受けて、2015年７月に2030年における長期エネルギー需給見通し（エネルギー・ミックス）が改訂された（再エネ：22％～24％、原子力：22％～20％、LNG：27％、石炭：26％、石油：３％）。それを受けて、2015年11月18日に開催された審議会で、2030年の非化石電源の割合を44％以上（エネルギー・ミックスにおける原子力と再生可能エネルギーの合計に等しい）とする事務局案が提示された（総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会第２回電力基本政策小委員会資料より）。

（19）　藤原淳一郎（2010）『エネルギー法研究』日本評論社、114–115頁。

機能を有していたといえる。

なお、長期エネルギー需給見通し（以下、2000年代以降の長期エネルギー需給見通しについては、近年の一般的な用法に倣って「エネルギー・ミックス」とする）は、2002年にエネルギー政策基本法が制定されて以降、法第12条の規定に基づき策定される「エネルギー基本計画」に基づいて策定されることとなっている[20]。エネルギー基本計画は、総合資源エネルギー調査会の検討を踏まえて経済産業大臣により案が策定されることとなっている（法12条３項）が、閣議決定される政府計画であるから、形式的にエネルギー・ミックスは内閣の方針に基づいて策定される位置づけとなった[21]。

**温暖化対策中期目標とエネルギー・ミックスとの関係**

エネルギー・ミックスと温暖化対策の中期目標は相互に密接な関係にある。2002年に制定されたエネルギー政策基本法で、エネルギーの安定供給（エネルギー安全保障）、経済効率性という従来からの政策課題に加えて、環境適合性[22]が明確に求められることとなったため、法制度上明確に相互に関連づけられるようになった。

手続面での連結を見ると、例えば、2009年に温暖化対策中期目標の選択肢を提示する際に、2008年エネルギー・ミックスを参考資料に用いたが、その中期目標の決定を踏まえて、エネルギー・ミックスの再計算が

---

(20)　エネルギー基本計画は、2003年以降少なくとも３年おきに策定するものとされている。

(21)　2015年７月発表の「長期エネルギー需給見通し」１－２頁、長期エネルギー需給見通しの位置づけに関する説明を参照。

(22)　エネルギー政策基本法　第三条「エネルギーの需給については、エネルギーの消費の効率化を図ること、太陽光、風力等の化石燃料以外のエネルギーの利用への転換及び化石燃料の効率的な利用を推進すること等により、地球温暖化の防止及び地域環境の保全が図られたエネルギーの需給を実現し、併せて循環型社会の形成に資するための施策が推進されなければならない。」

行われた。温暖化対策中期目標、エネルギー基本計画、エネルギー・ミックスの関係が変則的だったのは、震災後の三者の見直し時で、三者を総合した「革新的エネルギー・環境戦略」を内閣で策定する過程では、温暖化対策中期目標の選択肢とエネルギー・ミックスの選択肢が提示され、それら選択肢に関する議論を踏まえて「戦略」が策定された（これ

**表１：エネルギー基本計画、エネルギー・ミックス、温暖化対策の中期目標の関係**

| | |
|---|---|
| 2001年中央省庁再編・内閣の主導性の強化<br>2002年６月エネルギー政策基本法制定 | |
| 2003年10月第１次エネルギー基本計画（閣議決定） | ⇒2005年３月第13回長期エネルギー需給見通し |
| 2005年２月、京都議定書の発効⇒2005年４月、京都議定書目標達成計画（閣議決定） | |
| 2007年３月第２次エネルギー基本計画（閣議決定） | ⇒2008年５月第14回長期エネルギー需給見通し |
| ⇒温暖化対策中期目標の選択肢の提示。<br>（第14回長期エネルギー需給見通しにおける「努力継続」と「最大導入」ケースが盛り込まれた） | |
| ⇒2009年６月温暖化対策中期目標発表<br>※2020年に05年比－15％ | ⇒2009年８月長期エネルギー需給見通し（再計算） |
| ＊＊民主党へ政権交代＊＊<br>2009年９月　温暖化対策中期目標発表※2020年に90年比－25％ | |
| ⇒2010年６月第３次エネルギー基本計画（閣議決定） | ※2010年６月「2030年のエネルギー需給の姿」（第３次エネルギー基本計画を踏まえて経済産業省が試算して提示） |
| ＊＊東日本大震災、福島原発事故＊＊<br>⇒エネルギー基本計画及び温暖化対策中期目標の見直し | |
| 2012年６月　エネルギー・環境会議（事務局：内閣府国家戦略室）がエネルギー・環境に関する選択肢の提示⇒国民的議論（討論型世論調査） | ⇒2012年９月革新的エネルギー・環境戦略（閣議決定せず） |
| ＊＊自民党へ政権交代＊＊ | |
| 2014年４月第４次エネルギー基本計画（閣議決定） | ⇒2015年７月長期エネルギー需給見通し |
| 2015年７月　温暖化対策のための2030年目標に関する約束草案の決定：2013年度比－26％ | |

らの経緯について、表１を参照）。

## ３．事例にみる専門的知見の活用方法

第１節では、内閣主導性が強化された2000年代以降、各省横断的で内閣が方針を示すような政策の形成過程において内閣がどのように専門的知見を活用しているか、従来型の政策過程との比較から三つの類型を示した。第２節では、内閣が方針を示す政策の中でも、とりわけ客観的な専門的知見が求められると考えらえる将来の政策目標の策定について、目標指向型と現状維持型という目標設定の２類型を示した。また、温暖化対策中期目標と長期エネルギー需給見通しの性格・機能を整理した。本節では、具体的な事例について、専門的知見の活用方法及び当該政策目標の設定方法の類型のどれに該当するかを検討し、その結果（政策目標の中身）との関連を論じることとしたい。

### 3-1. 切り口

事例への当てはめのために、第１節・第２節で述べた分析軸を次のような項目に再整理することとする。まず、従来型の政策形成過程における専門的知見の活用方法と内閣主導性の強化に基づく専門的知見の活用方法とを比較する。比較のための分析軸を次のように置く。

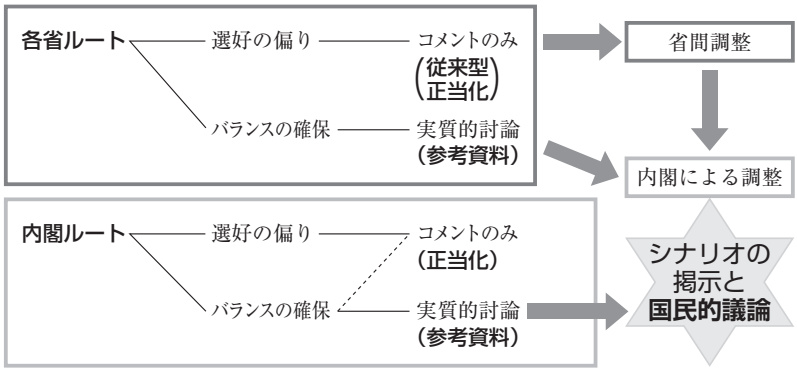
１）専門的知見をどこで用いているか：各省か／内閣か

２）専門家間の選好のバランスが確保されているか／いないか

３）専門家間の実質的な討論の機会が確保されているか／事務局が用意した文書にコメントが求められるだけで大筋に変更なしか

従来型の各省ごとの積み上げ方式の政策過程では、各省官僚制が自ら、審議会や日常的なコミュニケーションをチャンネルにして、政策情報や専門的知識を収集・保持してきた。内閣に審議会が設けられる場合であっても、各省官僚制ルート（各省官僚制が政策を支援する情報・専門的

**図：専門的知見の活用と機能に関する理念型**




知識を内閣に提供する）から専門的知見が提供されるのであれば、各省官僚制が政策への影響力を維持することが可能である。用いられる専門的知見は主として特定の利害関係者からの情報であり、審議会の委員には事務局と選好を同じくする「専門家」が多く任命されるなど、専門的知見にバランスが確保されていない。また、審議会の隠れ蓑批判に代表されるように、審議会委員の役割は事務局が用意した報告書案にコメントが求められるだけで大筋に変更ないことが多く、各省の立場を根拠づけ正当化するために専門的知見が用いられた。従来型の専門的知見の活用方法は、既得権益の保持や現状維持的な政策を支持する傾向にあった。

それに対して内閣主導型政策過程では、内閣の企画・立案権限を用いて内閣が政策を支援する情報や専門的知見を収集・保持することが可能である。内閣は、内閣官房や内閣府を事務局とする諮問機関を設置して独自に専門的知見を用いることができるし、各省審議会の検討結果を用いることもできる。内閣を事務局とする諮問機関を設置する場合、各省官僚制の影響を受けずに委員の選好間のバランスを確保することができるし、各省審議会であっても、大臣を通じて委員構成に選好のバランスを配慮するよう要請することも可能である。バランスが確保された多く

の場合、専門家間での実質的な討論の機会も確保されることが観察される。他方で、内閣が内閣の方針を正当化するために専門的知見を用いる場合には、内閣の選好が反映された委員構成となりがちであると考えられる。

### 3-2. 事例分析(23)

ここでは、2000年代以降の温暖化対策中期目標とエネルギー・ミックスの決定過程のうち、特に政権交代や大震災といった大きな変化に対応した以下の４つの事例を取り上げる。

第一は、2009年、自民党政権時代に、内閣主導のもとで専門的知見を活用して温暖化対策中期目標を策定しようと試みた麻生内閣の事例で、2020年までに2005年比－15％（90年比－８％）とする目標を決定した。内閣に諮問会議を置き、選好のバランスに配慮した委員構成をとり、専門家間で実質的な討論の結果提示されたシナリオ（選択肢）について国民の意見を聴取するという実験的な試みがなされた点で、将来に向けた政策目標の決定過程のあり方を考える上でモデルとなる重要な事例である。

第二は、2009年、民主党への政権交代により登場した鳩山内閣の事例で、マニフェストで掲げていた温暖化対策中期目標（2020年までに90年比－25％）を正式に政府提案として決定した。本稿では取り上げないが、この意欲的な目標を達成するための政策戦略として、2010年エネルギー基本計画で「電源構成に占めるゼロ・エミッション電源（原子力及び再生可能エネルギー由来）の比率を約70％」とすることが明記された。70％のうち大半は原発で賄うことが想定されていたため、原発を大きく見積るこの計画は、震災後に見直されることとなった。

第三の事例は、2011年３月11日の東日本大震災及び福島第一原発事故

(23)　事例１と２の詳細については、久保（2011）（前掲注６）を参照。

後に上記の温暖化対策中期目標、エネルギー基本計画を見直す過程で、菅内閣と野田内閣の時期にあたる。選好のバランスが確保された専門家間の討論を経て提示された将来のシナリオ（選択肢）について、国民的議論を展開するという手続きを踏まえて、脱原発を内閣の方針とすることとしたが、閣議決定には至らなかった（革新的エネルギー・環境戦略）。この方針に基づくと、2020年の温暖化対策目標は90年比－５～－９％となると試算された。

第四は、自民党への政権交代後の安倍内閣による政策変更の事例である。民主党政権の方針は白紙に戻され再検討されることとなった。2012年以降原子力発電所がすべて停止したことで、今後のエネルギー供給構造がどうなるかについて不確実性が高まり、エネルギー・ミックスの検討は延期されたが、2020年の温暖化対策目標は、その状態を反映して2005年比－3.8％（90年比＋3.1％）に変更された。

次に、2030年までの温暖化対策に関する国際的な協議の進展を受けて、2030年の温暖化対策目標と2030年のエネルギー・ミックスの改訂が検討された。温暖化対策目標は2013年比－26％（90年比－18％）、エネルギー・ミックスは原子力発電20～22％、再生可能エネルギー22～24％、石炭26％、天然ガス27％、石油３％に変更された。

以下、詳細を述べる。

**事例１：自民党　麻生内閣**

**～2020年までに2005年比－15％（90年比－８％）～**

バランスのとれた専門的知見を活用してシナリオ（選択肢）を提示し、それに対する国民意見を聴取して内閣の方針を決定しようとしたが、既得権益の影響から脱して客観的な専門的知見を提示することが困難で、結果的に現状維持型の決定となった事例。

**背景**：2005年、京都議定書の発効後に開催されたCOP11・COP/

MOP1（気候変動枠組み条約第11回締約国会議・京都議定書第１回締約国会合）から京都議定書の目標期間終了後の2013年からの取組みについて具体的な検討プロセスが始まったことで、日本国内でも日本政府の交渉ポジションづくりが開始されることとなった。当初は「日本政府提案」として具体的な数値を挙げる段階ではなかったため、環境省・経産省・外務省の間での日常的な意見交換の積み重ねに基づく省間調整が主たるプロセスであった(24)。その後2007年ごろから温暖化対策の目標設定が政治的に重要な争点となり、温暖化対策目標に関する首相メッセージが継続して発せられるようになった(25)。京都議定書の外交交渉の「失敗」を踏まえて、次期の2013年以降の将来枠組みについては、日本が議論を主導しようとしていたとされる。

**検討体制**：まず、08年２月に総理主催の有識者会議「地球温暖化問題に関する懇談会」（閣議決定）が設置され、その下に同年10月に分科会「中期目標検討委員会」（以下、検討委員会）が設置された。検討委員会

---

(24)　この間の検討プロセスについて、参照、久保はるか（2006）「気候変動政策の将来枠組みをめぐる日本の政策形成過程」『国際問題』№552，32–46.

(25)　07年５月に、日経新聞主催の国際交流会議「アジアの未来」において、安倍首相が演説「美しい星（Cool Earth50）」を行い、その中で、「2050年までに半減」という世界共通の長期目標を提案し、日本がこの長期目標について国際合意を得られるよう各国に働きかける旨を発表した。続いて、08年、福田首相は、国内外で地球温暖化対策に対する日本の立場を表明した。１月には世界経済フォーラムの年次総会「ダボス会議」において「クールアース構想」を発表、６月には、７月開催のＧ８洞爺湖サミットに向けて、プレスセンターで「『低炭素社会・日本』をめざして」と題するスピーチを行った。スピーチでは、日本の長期目標として2050年までに現状から60～80％の削減を掲げること、今後10年～20年の間に世界全体の温室効果ガス排出量をピークアウトすべきこと、2005年比14％削減というEUと同程度の削減目標は、セクター別アプローチを適用して削減可能との見通しを発表した。08年７月には、「低炭素社会作り行動計画」が閣議決定され、長期目標、ピークアウトの時期、セクター別積み上げ方式の採用といった事項が盛り込まれた。

事務局は内閣官房副長官補室に置かれ、環境省・経産省から出向した内閣官房参事官２名と、参事官補２名が主として任に当たった。

**目的と手順**：検討委員会の目的は、中期目標について「内外に説得的に発信できるよう、モデル分析等を精緻に行うなど科学的、理論的に行う」ことで、「検討のプロセスにおいては、委員に複数の目標値を仮置きしてもらい、それぞれを実現するための対策（省略）に伴うコストや経済的なプラスの効果、対策を取らない場合のコスト等を明確にし、国民に選択肢として提示する。検討に当たっては、産業界、有識者、NGOからのヒアリングや、国民へのアンケートなど広く関係者の意見も聴くこととする。」こととされた[(26)]。そして、その結果提示されたシナリオ（選択肢）について国民の意見を聴取し、それを踏まえて政治的な決定を行う手順を採用した。

**専門的知見の活用方法**：まず、信頼できる客観的・科学的な専門的知見を確保するために、検討委員会は選好のバランスを確保した委員構成に配慮し、１つの研究機関に委託する従来型の方法ではなく、複数の研究機関をモデラーとして採用した。そして、省間のバランスをとるために採用されたのが、環境省系の国立環境研究所（国環研）、経産省系の地球環境産業技術研究機構（RITE）、日本エネルギー経済研究所（エネ研）に加えて、中立的立場とされる日本経済研究センター（日経センター）と慶応大学産業研究所（野村研究室[(27)]）の計５つの研究機関である。

そして、信頼できる客観的・科学的な分析を可能とするために、研究機関が互いのモデル分析を検証できるようデータを公開し、検証のための討論の場を設けた。それぞれのモデル分析を相互に検証し最終的に選

(26)　資料「中期目標検討委員会の設置の趣旨」より。イギリスで採用されていた「証拠に基づく政策形成」のアイディアを試みたものと考えらえる。

(27)　ただし、野村研究室は経産省の仕事の実績があるため、内閣官房から経産省寄りと位置づけられていた可能性がある。

択肢として取りまとめるためには、モデル間の整合性を確保し比較可能とする必要がある。そこで、試算の前提条件となるマクロフレーム（GDP、人口、エネルギー価格、粗鋼生産量・貨物輸送量等の活動量など）を各研究機関が独自の根拠で設定するのではなく統一するという方針が採られた。ただし、マクロフレームを統一するための作業は、非公開の WT で進められ、事務局が統一のための議論を主導した。中でも経産省の出向職員の役割が大きかった。その結果、実質 GDP 成長率は日経センターの想定、人口は国連や国立社会保障・人口問題研究所の推計、エネルギー関係はエネ研の想定、粗鋼生産量は（社）日本鉄鋼連盟へのヒアリング結果、交通需要は国土交通省の見通しに基づいて行われることとなった。

モデル分析の客観性を確保するために、産業界の関与は基本的に WT や検討会における主要産業界へのヒアリングに限り、産業界から研究機関への直接的なインプットを排除したという[28]。しかし、とりわけ長年「長期エネルギー需給見通し」の分析を担当してきたエネ研のように業界の「現実感」や業界の暗黙のルール[29]を知っている研究機関では、それらを尊重することになると考えられる。また、産業界の自主行動計画策定を通じて「現実的な」削減ポテンシャルが示されているため、経産省としては、WT の検討過程を通じて、それを超える削減ポテンシャルに対して異議を唱えることとなった。

検討の過程で、国環研が目標指向型の分析を試みたが、エネルギーや鉄鋼のマクロフレームが既存の方法で固定されたことが制約となった。また、既存の分析方法では地球温暖化対策を行うことによってコストが生じることと当然とする一方で、地球温暖化対策に伴うイノベーション効果等プラス効果が算入されないことも、目標指向型の分析を試みる制

(28)　RITE の担当研究員へのインタビューによる。

(29)　例えば、火力発電所の電源構成比率など。

約となった。このように専門家間のバランスと討論の機会が確保されたが、従来型の方法論と既存のデータに則って分析が行われたこと、対策によるコストを表現することに政権の意図があった点で、ある種の恣意性が付加されていたとみることができる。

**社会的議論**：分析結果の公表後、どの選択肢が望ましいかについてパブリック・コメントにかけられたほか、全国で計６回の意見交換会が開催された。また、無作為抽出による世論調査が行われた。パブリック・コメント、意見交換会では、産業界・労組が大量の動員をかけて一番緩い選択肢①（05年比－４％、90年比＋４％）を選び、それに対抗する形で環境 NGO が（数は産業界に及ばないが）動員をかけて一番厳しい選択肢⑥（05年比－30％、90年比－25％）を選んだため、結果は両極端に分かれるかたちとなった。他方、世論調査では選択肢③（05年比－14％、90年比－７％）が最も多く選ばれた。

最終的に政治的決定を行う際には、自民党政調会・地球温暖化対策本部において40回を超える会議を開き意見を調整した結果、05年比－14％（選択肢③に相当）で決着した。麻生首相は、太陽光発電の普及策等による１％分を上乗せして首相の決断を演出し、05年比－15％の目標を決定・公表した。

**事例２：政権交代後：民主党　鳩山内閣**
**～2020年までに90年比－25％～**

目標指向型の目標設定で、内閣の方針が先にあってそれを正当化するために専門的知見を活用しようとしたが失敗した事例。

**背景**：鳩山内閣においては、民主党のマニフェストで掲げ、９月に開催された気候変動首脳会合において国際的に表明した「90年比－25％」という新しい中期目標に説得性をもたせ、正当性を付与する目的で、専門的知見が活用された。鳩山内閣は、政権の立ち上げに際して、内閣を

通じた政治主導（政府与党一元化）と脱官僚の方針を掲げ、専門的知見の活用についても、各省官僚制と利害関係者の既得権益を政策過程から排除する体制づくりを試みている[30]。中期目標の検討プロセスはこの新しい体制づくりの一環で、「90年比－25％」という内閣の方針を裏付けるための正当化機能を専門的知見に求めた。

**検討体制**：鳩山内閣でも、内閣に検討体制が設けられた。新しい体制として地球温暖化問題に関する「閣僚委員会」（総理、副総理、官房長官、環境、経産、外務、財務、農水、国交、文科、総務の各大臣により構成）が置かれ、その下に「副大臣級検討チーム」（国家戦略担当大臣が長、環境大臣が事務局長。上記各省の副大臣又は政務官等により構成）が置かれた。これらは非公開であったが、その下におかれた「タスクフォース」は公開で、専門家によってモデル分析の再試算が行われた。事務局は、先の検討委員会と同様に内閣官房副長官補室（地球温暖化問題担当）が担当した。

**目的と手順**：既述のように、マニフェストで掲げた「90年比－25％」という目標を「正当化」するために再試算を行うことが目的であった。前政権の試算で「90年比－25％」という選択肢のコスト（負担）面ばかりが強調されたことに対して、鳩山内閣では、十分な対策を行わなかっ

(30)　例えば、政府税調については、与党税調を廃止し、政府税調を政治家で構成する新しい組織に転換した。そこには専門家委員が含まれず、有識者を用いる仕組みを廃する体制がとられたが、後に、政府税調の下に有識者で構成する専門家委員会が設置されることとなった。また、中央社会保険医療協議会や社会資本整備審議会等利害関係が強く現れる審議会では、審議会委員の入れ替え・委員構成の変更がなされた。特に、経済官庁の審議会で、産業界の代表者を排除の一方で労組の声を重視する傾向が見られ、例えば「エネルギー基本計画」について検討する経産省「総合資源エネルギー調査会総合部会基本計画委員会」では、学識経験者、消費者、労働組合の代表で構成し、産業界からの意見はヒアリングにとどめる方針が採られた。ただし、環境政策においては、労組の代表者が産業界の意見と一にする形で慎重な立場を表明する傾向にある。

た場合のコストも明らかにすることによって対策の必要性を強調すること、「90年比－25％」に向けた対策による新市場・新産業・イノベーション効果を示すことに重点が置かれた。ただし、09年12月に開催されるCOP15において発表する目標の説明資料としてモデル分析の結果を用いることとされたので、時間的な制約が課されることとなった。

**専門的知見の活用方法**：時間的な制約ゆえに、麻生内閣の検討委員会と同じメンバーで再計算がなされることとなった。鳩山内閣のタスクフォースは、モデル分析を行う研究機関とモデル分析を評価する有識者で構成されたが、前者には麻生政権の検討委員会と同じ５研究機関がされた。後者の有識者の選び方も従来型の方法がとられ、関係各省（内閣府、財務、外務、経産、環境、農水、国交）からの推薦委員で構成された。そして専門家間で選好のバランスと実質的な討論の機会が配慮されたのは、前回と同様である。

専門的知見の正当化機能を確保するためには、前回と異なるメンバーで、あるいは前回と異なる分析手法で再計算するべきであったといえるが、時間的な制約ゆえに困難であった。前回の分析結果は、５つの研究機関が多くの議論を積み重ね、モデル間で整合性を保てるよう譲歩しつつも合意した結果であった。したがって、研究機関自身が前回の分析は誤りだったとして分析を見直すことはモデル分析の信頼性の観点から不可能であり、分析を変更するには、モデラーである研究機関を変更・あるいは拡大するか[(31)]、地球温暖化対策によって市場がどれだけ拡大するかといった新しい根拠（エビデンス）を外部から提示してもらう必要があったこと[(32)]が指摘されている。また、専門的知見に正当化機能を期待するのであれば、内閣が具体的な政策案を提示するなどして政策的考慮要素や戦略面を補うべきであったが、それが十分になされなかったため、分

(31)　タスクフォース委員へのインタビューによる。

(32)　国環研の研究員へのインタビューによる。

析を担当する一部の専門家（国環研）にいわば政治的な役割を担わせ過度の負担を負わせることとなった(33)。

結局、タスクフォースでは「90年比－25％」を正当化する結果を出せなかったため、環境省内部に設置された「地球温暖化対策に係る中長期ロードマップ検討会」に舞台が移されることになった。この検討会は、モデル分析の専門家に国環研の研究者が任命されたほか、温暖化対策のイノベーション効果の分析を行っている研究者等で構成された。タスクフォースの任期に時間的制約がなく、選好のバランスを確保しながらも新しい委員で新しい分析を一から行っていたら「90年比－25％」という内閣の方針を正当化することができたかどうかはわからない。しかし結果として、内閣の方針を正当化する専門的知見を環境省の諮問機関に求めることとなり、専門家間の選好のバランスの確保という要素を捨てることとなった。また、タスクフォースや環境省検討会の検討結果を基に社会的議論を展開させることもなかった。

### 事例３：東日本大震災後：民主党　菅内閣・野田内閣
### 脱原発の方針（革新的エネルギー・環境戦略）

バランスに配慮した専門的知見を活用してシナリオ（選択肢）を提示し、それを用いて実質的な国民的議論（討論型世論調査）を試み、それを勘案して内閣の方針を決定しようとしたが、閣議決定に至らなかった事例。検討の過程では、目標指向型の思考と現状維持型の思考とのせめぎあいが見られた。

**背景**：2011年３月11日に起こった東日本大震災及び福島第一原発事故後、原子力発電所の安全性が改めて問われることとなった。そこで菅首相の指示により、原発の拡大に主要な対策を依存していた「90年比－

(33)　タスクフォースの会合には福山外務副大臣が度々参席しており、政治的な関心の高さをうかがうことができるが、シミュレーションを枠付けるビジョンや政策案の提示はなされなかった。

25%」目標、エネルギー基本計画及びエネルギー・ミックスを白紙に戻して見直すこととなった。

**検討体制**：菅内閣は、エネルギー政策と温暖化対策の見直しを内閣主導で行うことを明示し、そのための体制づくりを行った。2011年５月17日に閣議決定された内閣の方針「政策推進指針～日本の再生に向けて～」[(34)]で、新成長戦略実現会議においてエネルギー環境に関する戦略の見直しに向けた検討を開始すること、革新的エネルギー環境戦略の策定を目指すことが明記され、検討がスタートした。６月７日に第９回新成長戦略実現会議において、内閣官房国家戦略室を事務局とするエネルギー・環境会議を設置することを決定し（新成長戦略実現会議決定）、ここで革新的エネルギー・環境戦略の策定に向けた検討が行われることとなった（６月22日、第１回会議開催）。エネルギー･環境会議は、国家戦略担当大臣を議長として関係省大臣で構成されるとりまとめのための会議で、専門的知見の活用は、エネルギー・環境会議の下に設けられたコスト等検証委員会のほか（後述）、各省の審議会に審議を依頼する方法で専門的知見が活用された。

内閣の動きに若干先だって、経産省は「今後のエネルギー政策に関する有識者会議」[(35)]を設置して（５月12日～７月12日（計６回開催））、省として独自にエネルギー政策の基本的な方向性を探ろうとしたが、内閣が

(34)「政策推進指針」の主要な内容は次の通り。「新成長戦略実現会議」を５月から再開すること。「新成長戦略実現会議」においてエネルギー･環境大国戦略の見直しに向けた検討を開始すること。そして電力制約の克服、安全対策の強化に加え、エネルギーシステムの歪み・脆弱性を是正し、安全・安定供給・効率・環境の要請に応える短期・中期・長期からなる革新的エネルギー・環境戦略を検討すること。

(35)　７名の委員の構成は、いわゆる「学識経験者」（エネルギー･環境政策の研究者に加えて必ずしもそれを専門としない政治学者も含む）を主たるメンバーとし、産業界からは一名が任命された。

検討体制を構築する過程で、省の諮問機関も内閣の検討体制の一部を構成することとなった。具体的には、エネルギー基本計画の見直しは経産省の総合資源エネルギー調査会基本問題委員会、原子力政策の見直しは内閣府原子力委員会の原子力発電・核燃料サイクル技術等検討小委員会、気候変動政策の見直しは中央環境審議会地球環境部会というように、各省の既存の審議会が所掌事務に関する政策領域について分担して検討することとなった。そして、それぞれの審議会答申でエネルギー・ミックス、核燃料サイクル、温暖化対策中期目標に関する将来に向けた政策の選択肢を示し、それに基づいて実質的な国民的議論の場を用意し、その結果を踏まえてエネルギー・環境会議が戦略を取りまとめる、という手続きが取られることとなった。

**目的・内閣の方針**：これら検討過程に通底する目的は、震災によって明らかとなった日本のエネルギー政策の問題点に対して対策と戦略を講じることであった。特に原子力発電の安全神話が崩壊したことで、日本のエネルギー構造における原子力発電の位置づけや方向性の見直しが必要となるという事実認識が確認された[(36)]。このような見直しは既存の利害関係の影響を受けない形でなされることが求められる。そこで、従来型とは異なり特定の利害反映を排する形で検討を行うこと、また将来のエネルギーの姿はどうあるべきかについて国民を巻き込んで議論することが検討の方針とされた。まず、既述のように内閣で議論を取りまとめるためにエネルギー・環境会議を設置して、その指示の下で専門的知見を活用することとした。専門的知見には選好のバランスが配慮されること、専門家間で実質的な討論を経て報告書を作成することに留意することとされ、バランスが確保されかつ客観的な証拠に基づいて国民的な議論が可能となるように配慮された。

(36)　第9回新成長戦略実現会議（2011年6月7日）配布資料：国家戦略室「革新的エネルギー・環境戦略について」より。

エネルギー政策に関する内閣の方針は順次、菅首相からのメッセージにより伝えられ[37]、エネルギー・環境会議の「基本方針～エネルギー・環境戦略に関する選択肢の提示に向けて～（2011年12月21日）では、内閣の方針として「原発への依存度低減、分散型システムへの移行、国民的議論の展開については、白紙から戦略を練り上げる際の大きな方向性として共有されつつある。」という認識が示された。このように、事前に内閣の方針が示されたものの、鳩山内閣の下での検討と異なる点は、内閣の方針を正当化するために専門家の知見を利用するのではなく、議論の幅を想定した諮問の仕方をしている点である[38]。

**専門的知見の活用**：専門的知見の活用について、革新的エネルギー・

(37)　例として、5月25日に、OECD 50周年記念行事の首相スピーチにおいて、2020年代の早い段階で自然エネルギーの割合が20％を超えるよう取組みを開始すると明言した。そして7月頃になると、将来的に脱原発を目指すと対外的に発言するようになった。

(38)　総合資源エネルギー調査会基本問題委員会における枝野大臣の発言より（2001年12月12日開催の第7回会合議事録を参照）。「内閣として、原子力発電への依存度をできる限り低減させるというのは、所信表明等でも言っておりますので、内閣の方針であります。ただ、ですから議論をしないでくださいとは申し上げません。例えばそれをあらためてエネルギー基本計画にするに当たって、さまざまな皆さんからご意見を伺ったら、圧倒的多数の皆さんがそれは違うという話になれば、それはもちろん内閣としてもそうしたことを踏まえて方針をどうするのかということは、あり得るわけでありますから、そこについて議論を縛るつもりは全くありませんが、少なくとも現内閣はこういう方針であるということは、知ってはいただきたいということであります。ただその上で、文書の修文をしていただいている、あるいは一定比率を維持していくということは、私の理解では、既にこれがなくても含まれているのだと思っています。つまりできる限り低減をさせるということの、できる限りの行き着いた先がゼロであるのか、それとも一定比率を維持することになるのか、それともまさにできる限りだからできるところまで行って、ゼロになるのかどうか分からないというのはまさにここでの一つの大きな論点なのだろうと思っておりまして、まさにできる限りの意味がどういうことであるのかということを、皆さんでご議論いただくという趣旨ではないかと、私はこういう理解でこの言葉を使っているということでございます。」

環境戦略の策定過程のうち、主たる論点であったエネルギー・ミックスの検討過程を取り上げ、活用方法の特徴を示すこととする。

エネルギー・ミックスを検討するために、まず、従来の各電源コストの試算が適正であったのかについて、見直しがなされることとなった。従来のコスト計算では、電源の種類ごとに異なる機関が分散的に分析を行ってきたため[(39)]に、相互にモデル間の整合性を図ったり共通の政策的考慮を加味するなどの総合的な調整がなされていなかったことが問題視された。そこで、内閣において試算し直すこととされ、エネルギー・環境会議の下にコスト等検証委員会が設置された[(40)]。コスト等検証委員会の委員構成には、原子力発電に関する選好（慎重派／推進派）のバランスが考慮され、これまで経産省の審議会では委員に選任されなかったような、例えば、原発のコストが他の電源に比べて安く見積もられてきたことを指摘する専門家も選任された。また、コスト計算の前提条件として、各電源に共通の政策的考慮要素を設定することとした[(41)]。政策的考慮要素を追加することによって、従来の「狭義の発電コスト」では考慮されてこなかった当該電源の普及・維持等のための政策的経費や追加的安全対策

(39)　従来のコスト計算は、以下のように、電源ごとに異なる機関で分散して行われていた（2011年10月７日開催のコスト等検証委員会第１回会合資料より）。

・原子力、各種火力、大規模水力の発電単価は、経済産業省の審議会（総合資源エネルギー調査会）における試算。

・地熱の発電単価は、経済産業省の私的研究会における試算。

・風力、小水力、太陽光の発電単価は、各種補助金の実績値をもとに経済産業省において試算。

・太陽電池の技術革新予測は、(独)新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）作成のロードマップ。

(40)　エネルギー・環境会議による『「革新的エネルギー・環境戦略」策定に向けた中間的な整理』（2011年７月29日発表）において、コスト等検証事項を検討するための分科会を設置することが明記された。

(41)　第１回会合（2011年10月７日）において、各電源のコスト計算に共通する考慮要素が確認された。

等が加味されることとなった。

これらに加えて、客観的で信頼しうる政策の根拠としての質を担保するために、分析結果の検証が可能となるよう試算のプロセスとデータを公開すること、さらに外部専門家による検証と意見聴取の機会を確保する方法を採用した。すなわち、報告書の発表後に Call for Evidence の実践[(42)]として、①試算の前提、計算式、考え方、論争点もすべて明らかにし、②委員会で用いた諸元データや算定式入りエクセルシート（発電コスト試算シート）に第三者がデータを入れ替えて試算検証できるようにして、③国民の意見、専門家によるレビューを受け付け、必要に応じてその集計、見直しという手続きを採用した。

このように、従来は省内の閉じた過程でコスト計算がなされていたのに対して、内閣においてバランスに配慮した専門的知見を活用し、各電源横断的な政策的考慮を設定して整合性を確保し、外部専門家による検証の過程を加える方法を採用した。これによって、電力コストに関して客観的なデータと分析結果が提供されれば、信頼に足る参考資料として国民的議論の展開に資するであろうし、その上で新たなエネルギー・ミックスを決定すべきということが企図された手順であった。なお、原発のコストについて、2004年の試算では5. 9円／ kwh であったのに対して、追加的な安全対策コストや立地のための交付金等政策経費などの社会的経費を加味した結果、8. 9円／ kwh となった。

コスト等検証委員会の報告書（2011年12月19日発表）を踏まえて、新しいエネルギー・ミックスについての検討が、経産省の総合資源エネルギー調査会基本問題委員会において本格的に開始された（第 8 回会合より）。基本問題委員会は総合資源エネルギー調査会に新しく置かれた部会であるが、従来、長期エネルギー需給見通しを検討してきた審議会

(42)　コスト等検証委員会事務局文書「コスト等検証委員会報告書に対する Call for evidence（根拠に基づく情報提供の照会）について」（2011年12月22日）より。

（総合資源エネルギー調査会需給部会）よりも、委員構成に選好のバランスが配慮された。例えば、2030年の電源構成における原子力発電の割合について、25名の委員のうち少なくとも７名が０％に向かうべきとの意見で、以前よりも多い。

委員の間では活発な討論が交わされた。例えば、議論の進め方について、将来の社会像や電力システム・政策の方向性があってその結果として電源構成の数値が出てくるという順番に即して議論をすべきという意見と、従来通り電源構成の数値（％）を選択肢として出してそれぞれについて経済モデル分析を行うべきという意見との対立があったことは、前述（２－１）したとおりである。前者は目標指向型政策決定の思考に基づいており、それを実現させようとする意見と従来型の思考で議論すべきとする意見とのせめぎ合いが観察された点で興味深い。前述したように、基本的には従来の方法に則って、電源比率を定量的に示す選択肢を複数挙げることとなったが、定性的要素（将来の社会像や電力システム・政策のあり方）を考えることの必要性も確認され、定性的な要素も意識しながら議論が進められた。その表れとして、各選択肢には、なぜそのような電源構成（％）をとるのかについて説明する項目の一つに「目指す社会のイメージ」が記されることとなった。

議事録を見ると、従来通り電源構成の数値について議論する委員と定性的・戦略的な観点からの議論しようとする委員との間で、議論がかみ合わない場面が観察されるが、新しい思考が入ったことで、議論が活発化したと思われる。例えば、事務局が提示した選択肢の整理の仕方や説明の表現について、なぜそのような電源比率を選択肢として挙げるのか、原子力発電の比率のオプションを示すだけでなく目指す社会のイメージや政策戦略の観点から説明できるかといった疑問が呈された。特に議論となった原子力発電の比率のオプションについても、当初案で「①市場に委ねる、②０％、③20％、④25％、⑤35％」と整理されたものが、議

論を経て、「①０％、②15％、③20～25％、④市場に委ねる」と修正され、「35％」は選択肢外の「参考シナリオ」として付されることとなった。当初案は、事務局の方針というよりも委員が出した意見を整理しただけのようであったが、論理的な選択肢の提示に至ったことは有益であったといえよう。少なくない委員から、原子力発電所を新増設せず既存のものに40年廃炉の原則を適用した場合の比率（15％程度）が含まれていないことが指摘されたこと、当初案の選択肢⑤35％は「意志を持って原発を維持する」という政策方針を表現している点で選択肢④25％と同様の趣旨であるといった意見が出されたことが、修正の背景にあった。また、選択肢⑤35％は「原発への依存度を低減する」という内閣の方針に反するという意見も、複数の委員から出されたが、この点に関して諮問の範囲が明確でなくどちらにも解釈できるように見えるため（注38を参照）、論争となった。

これらの審議結果を踏まえて、エネルギー・環境会議は、「エネルギー・環境の選択肢」として①ゼロシナリオ、②15シナリオ、③20～25シナリオの三つを提示し、「国民的議論の展開」として、意見聴取会やパブリック・コメントのほか、討論型世論調査を開催して国民の意向を把握することとした。討論型世論調査では、三つのシナリオに対する参加者の支持の分布が、学習と討論の前後でどのように変化したのかについて調査が行われた。それによると、①ゼロシナリオへの支持は41.1％から46.7％へと増加し、②15シナリオは18.2％から15.4％へ、③20～25シナリオは13.3％から13.0％へと変化した。

エネルギー・環境会議は『革新的エネルギー・環境戦略』（2012年９月14日発表）をまとめるに際して、国民的議論の結果を重視したとされる。「原発に依存しない社会の実現」の項で、「１）40年運転制限制を厳格に適用する、２）原子力規制委員会の安全確認を得たもののみ、再稼働とする、３）原発の新設・増設は行わない、ことを原則とする」こと、

「2030年代に原発稼働ゼロを可能とするよう、あらゆる政策資源を投入する」ことが明記され、社会的にインパクトを与えた。これに対しては、経済界から反対の声が上がったほか、国家戦略会議において民間議員を中心に異論が出された（2012年９月18日）。そこで内閣は、「革新的エネルギー・環境戦略」そのものを閣議決定することはせず、これを踏まえて「関係自治体や国際社会等と責任ある議論を行い、国民の理解を得つつ、柔軟性を持って不断の検証と見直しを行いながら遂行する。」という文言を閣議決定することとした（同年９月19日）。

当初予定されていた手順では、「革新的エネルギー・環境戦略」を受けて、引き続き総合資源エネルギー調査会基本問題委員会において「エネルギー基本計画」について審議することとなっていた。しかし、上記閣議決定後に初めて開かれた第33回委員会（2012年11月14日）において、いつまでにエネルギー基本計画についての答申をまとめるのか、計画では原発０の数値を示すのかといった議論を始めたところで、これが最終回となった。

**事例４：政権交代後：自民党　安倍内閣**

強い内閣主導の下で、バランスに配慮した専門的知見の活用がなされなかった事例。従来の現状維持型の特徴を有する。

**背景**：2012年12月に政権交代した直後に、安倍内閣は、民主党の「革新的エネルギー・環境戦略」を白紙から見直すことを表明した。そこで、新しいエネルギー基本計画、2030年エネルギー・ミックス、地球温暖化対策中期目標（2020年、2030年）について検討が開始された。

**検討体制**：2020年の地球温暖化対策の中期目標に関しては、通常とられる手続きを省略して審議会の審議を経ずに、内閣の地球温暖化対策推進本部（2013年11月15日開催）において、環境大臣から「2020年までに2005年比3.８％削減（1990年比3.１％増）」という目標値が提案され、了承

するという形がとられた[43]。閣議決定もされなかったのは、原子力発電による温室効果ガスの削減効果を含めない現時点での暫定的な目標であるからであって、確定的な目標を設定できるようになった時に地球温暖化対策計画の本部決定、閣議決定を行うとした。この改訂された目標は、気候変動枠組条約の第19回締約国会合（11月11日～11月23日開催）において公表された。

新しいエネルギー基本計画及び2030年エネルギー・ミックスについては、従来通り経産省の総合資源エネルギー調査会の部会（基本政策分科会、長期エネルギー需給見通し小委員会）で、2030年の地球温暖化対策中期目標については、環境省の中央環境審議会地球環境部会と経産省の産業構造審議会の部会（産業技術環境分科会地球環境小委員会）との合同会合において審議されることとなった。従来型の検討体制に戻ったと言えるが、従来型と異なる点は、審議内容に内閣の意向が強く反映されたことである。以下、主としてエネルギー・ミックスの検討過程における専門的知見の活用を中心に、分析することとする。

**専門的知見の活用**：まず、エネルギー・ミックスの検討と同時並行して行われた発電コストの検証（総合資源エネルギー調査会長期エネルギー需給見通し小委員会発電コスト検証ワーキンググループ）について触れる。ワーキンググループでは、前政権のコスト等検証委員会の検討方法を一部踏襲して、「可能な限り客観的で最新の情報に基づいて検証を行い、得られた検証結果の信頼性の確保に努める[44]」ために、検討期間中に外部専門家等からの情報提供の機会を設けること、検証結果についてレ

(43)　2013年10月22日まで中央環境審議会地球環境部会・産業構造審議会産業技術環境分科会地球環境小委員会の合同会合が開催され、ここで中期目標の改定について審議されると目されていたが、ここでの審議を継続させず、2013年11月15日開催の地球温暖化対策推進本部（第27回）において議題とされ、了承された。

(44)　第２回ワーキンググループ（2015年３月３日）における事務局資料「発電コスト検証に当たっての情報提供依頼について（案）」より。

ビューできるよう「レビューシート」を作成することとした。試算方法に関しては、すべての電源に「政策的費用」を加算することとしたため、総じてコストが増加することとなった。2030年のモデルプラント試算結果によると、原発のコストは8.9円～（2011年試算）から10.3円に、再生可能エネルギーでは、風力発電（陸上）が8.8円～（2011年試算）から13.6円～に、太陽光発電（住宅）が9.9円～（2011年試算）から12.5円～に改訂された。

エネルギー・ミックスを検討する長期エネルギー需給見通し小委員会（以下、小委員会とする）では、ワーキンググループによるコスト計算を検討の参考にするとしていた[45]。しかし、ワーキンググループ報告書が提示されたのは、小委員会の第8回会合（2015年4月28日）においてであり、この回ではエネルギー・ミックスの骨子案も提示されたので、発電コストの検証結果が小委員会の委員の討論に用いられたということはできないだろう。むしろ、内閣の方針として、発電コストを現状よりも抑えることが確認されていたため[46]、それを実現するための内部での検討で用いられたと考えられる。コスト試算で一番安い（10.3円）とされた原発の割合を一定程度確保する必要があったことが、エネルギー・ミックスの原案作成（原発の比率を20～22％とする）に影響したといえよう。再生可能エネルギーの比率が22～24％に抑えられたのも、コストを抑制する方針が影響したといえる。第9回会合で、再エネの発電コストの妥

（45） 長期エネルギー需給見通し小委員会第1回会合（2015年1月30日）資料「発電コスト検証ワーキンググループの設置について」より。

（46） 「長期エネルギー需給見通し」（2015年7月発表）では、安全性の確保を前提に、「自給率については、東日本大震災以前を更に上回る水準（おおむね25％程度）まで改善することを目指す」こと、「電力コストを現状よりも引き下げることを目指す」こと、「欧米に遜色ない温室効果ガス削減目標を掲げ世界をリードすることに資する長期エネルギー需給見通しを示すことを目指す」ことを方針とするとされた。エネルギー・ミックスは、この方針に従って作成された。

当性について意見が出されたものの、大筋に変更なく終了した。

エネルギー・ミックスは閣議決定されたエネルギー基本計画に基づいて作成されることとなっているため、小委員会では、この原発と再生可能エネルギーの比率と、エネルギー基本計画(2014年４月閣議決定)との整合性も問われた。原子力発電の方向性について、エネルギー基本計画は「震災前に描いてきたエネルギー戦略は白紙から見直し、原発依存度を可能な限り低減する。ここが、エネルギー政策を再構築するための出発点であることは言を俟たない。」と記している。この文言とエネルギー・ミックスの骨子案の数値（原子力発電20～22％、再生可能エネルギー22～24％）との整合性に疑問が付されるとして、見直しを求める意見書が、三名の委員連名で提出された(2015年５月26日開催の第９回会議[47])。しかし、20～22％という比率は、震災前のエネルギー・ミックスや実績より低い値で「低減」の範疇に収まるという意見が出されるなどして、修正されることなく確定した。

このように、小委員会の審議全11回のうち、第８回会合（2015年４月28日）でエネルギー・ミックスの骨子案が提出されたが、各委員から出された意見を選択肢として整理しそれを基に議論する前政権の方法を採用せず、事務局が作成した一つの案に対して委員の意見を求める、従来型の方法で審議がなされた。従来型の専門的知見の活用方法に戻ったのは、2030年の温暖化対策中期目標に関する審議過程でも同様である。温暖化対策中期目標の事務局案は、2015年４月30日開催の審議会（中央環境審議会地球環境部会2020年以降の地球温暖化対策検討小委員会・産業

(47)　2015年５月26日開催の第９回総合資源エネルギー調査会長期エネルギー需給見通し小委員会で提出された３名の委員連名の文書「第８回会合において示された『長期エネルギー需給見通し骨子（案)』への意見」より。「原発比率20～22％の達成には、原則40年という法定の運転期間の延長を前提にしており、『可能な限り減らす』とはいえない」こと、「再生可能エネルギーの水準（22～24％）は不十分であり、2030年に少なくとも30％程度をめざすべき」ことを述べている。

構造審議会産業技術環境分科会地球環境小委員会約束草案検討ワーキンググループ合同会合（第７回））で提示され、それに対して委員の意見が求められた。当該会合で、事務局案（2030年までに2013年比－26％）に対して、なぜこのような目標値になったのか検証できる資料がない点を問題視する意見が出された(48)ことからわかるように、審議会は案作成のための議論を行う場として用いられなかったといえよう。

このように、麻生内閣と民主党政権下で試みられたプロセス、すなわち、ピアレヴューに耐えうる専門家同士の検証とそれに基づく選択肢の提示、外部の意見聴取を経て決定するプロセスが、ここでは採用されなかった。また、発電コストの計算、エネルギー・ミックス、2030年の温暖化対策中期目標の３つに関する審議が同時並行して執り行われ、案の提示がほぼ同時期に―いずれも審議の最終段階で―なされたことから、専門的知見の活用がかなり限定的であったといえる。

**表２：事例分析**

| | 事例 | 審議会の設置 | 専門家間のバランス／議論の確保 | 専門的知見の活用方法 | 国民の参加 | 政策形成の思考 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 麻生内閣<br>・2020年までに05年比－15％（＝90年比－８％） | 内閣 | バランス／議論の確保 | 将来のシナリオを検証し、その科学的証拠を提示する。<br>⇒参考資料（国民的議論には限定的） | パブコメのほか、公聴会、世論調査 | 現状維持型の影響が強い |
| 2 | 鳩山内閣<br>・2020年までに90年比－25％<br>・原発53％、再エネ21％（エネルギー基本計画に基づく経産省の試算） | 内閣 | バランス／議論の確保 | 内閣の方針を正当化<br>⇒正当化するに至らず | パブコメのみ | 目標指向型 |

(48)　2015年４月30日開催の中央環境審議会地球環境部会2020年以降の地球温暖化対策検討小委員会・産業構造審議会産業技術環境分科会地球環境小委員会約束草案検討ワーキンググループ合同会合（第７回）議事録より。

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 3 | 野田内閣<br>・脱原発、再エネの活用（閣議決定せず）<br>・2020年までに90年比－５～９％ | 各省<br>内閣 | バランス／議論の確保 | 将来のシナリオを検証し、その科学的証拠を提示する。<br>⇒国民的議論の参考資料 | パブコメのほか、世論調査、討論型世論調査 | 目標指向型と現状維持型とのせめぎ合い<br>⇒目標指向型の決定 |
| 4 | 安倍内閣<br>・2020年までに05年比－3.8％（＝90年比＋3.1％） | 設置せず | ／<br>／ | ／ | ／ | 現状維持型 |
| | 安倍内閣<br>・2030年までに2013年比－26％（＝90年比－18％）<br>・原発20～22％、再エネ　22～24％ | 各省 | 大部分に各省の選好を反映／議論の確保なし | 事務局が用意した文書に意見を述べるだけで、大筋に変更なし<br>⇒事務局案（内閣の方針を反映）の正当化 | パブコメのみ（※コストの検証では情報提供とレビュー） | 現状維持型 |

## 5．結び

本稿は、審議会を、専門的知見を活用するのに有効な場とみなして論を進めてきた。従来型のように、既得権益ないしは役所の意向が反映される審議会プロセスでは、現状維持的な傾向が強くなるため、将来に向けた政策目標の望ましい姿を描くことはできないであろう。一方で、地球温暖化やエネルギーのように専門家の選好が分化する分野では、選好のバランスを確保しながら一定の方向で合意することは困難である。それでも、現状維持的な路線を変更するためには、選好のバランスを確保することが重要である。１～３名の少数意見ではかき消されてしまっても、（事例３で観察されたように）８名となると耳を傾けざるを得なくなるからである。そして、森田（2014）が「審議会に本来の機能を果たさせるためには、委員が役所の意向に影響を受けることなく、自ら考え議論をすることができる環境を作らなくてはならない。[(49)]」と述べているよ

（49）　森田朗（2014）『会議の政治学Ⅱ』慈学社出版、154頁。

うに、バランスに配慮した委員間で実質的な討論が行われることが、客観的かつ公正な専門的知見を活用するための条件となるだろう。

そのように考えると、事例１・３で試みられたような、バランスに配慮した委員構成で、委員間の活発な討論や検証の結果出された意見・分析の分布を選択肢として提示し、それを材料に国民的な議論を展開し、それを勘案して決定する方法は、従来の現状維持型の決定を超える試みとして評価できる。事例１は、現状維持型から脱することができなかったものの、今後もこのような試みのモデルとされるであろう。事例３は、政治的決定（閣議決定）に至らなかったものの、より入念に手順が講じられ、最終的に目標指向型の決定に近づいた特筆すべき試みとして評価できよう。

事例２・４は、内閣・省の方針を正当化するために専門的知見を用いた事例といえる。事例４は、既得権益や役所の意向が反映される従来の現状維持型の特徴で、いわゆる審議会の「隠れ蓑」が当てはまるといえる。事例２は、バランスに配慮した委員構成を採用し、客観的で公正な専門的知見の活用を試みようとしたが、内閣の方針を正当化することを目的とした点で、森田（2014）でいう「政治の『隠れ蓑』[(50)]」となった事例といえよう。

将来の政策目標を望ましい形で決定するための政策過程を考えた時に、審議会における専門的知見の活用方法が適切であったかどうかが重要な要素を占めると考えられる。政策過程において、どのような決定を行っても反論はあるものだから、それに対してどれだけ説得材料を有しているかが問われる。説得のためには、言うまでもなく、客観的かつ公正で丁寧なプロセスを経て出された参考資料が提示されることが重要であり、審議会がそのために有効な場として機能することが望ましいといえよう。

---

（50） 森田（前掲註49）、148頁以下。

＊本稿は、2015年７月19日～23日にシンガポールで開催されたSRA（Society for Risk Analysis）World Congressでの口頭発表「The Ideal Conditions for Goal Oriented Policy Making: Japanese case studies examining the role of expert knowledge」の内容を基に、大幅に加筆修正したものである。また、本研究は、JSPS科研費15K03305の助成を受けた研究成果の一部である。