

# 民主主義社会におけるバイオポリシー(BIOPOLICY)

ロバート・ホレス

## 1 序 論

生命科学分野における科学・技術面での急速な進歩、特に臓器移植、生殖医療そして遺伝工学などの生物医学技術の発展は、診断、治療そして操作における新しい可能性に、どう対処していくのかという問題をつきつけている。生命科学の発展、ことに人類遺伝学分野に対する社会の関心の高さは歴史上例のないものである。こうした技術の可能性と危険性は倫理に関する社会の議論の主要テーマとなったが、議論は科学技術の進歩になかなか追いつけないでいる。人体と人類の生物学的構造を体系的に改造しようとする見通しは、技術アセスメントの既存の枠をはるかに超えた議論を必要としている。1970年代後半以降おこなわれてきた体外受精技術は、さらに新しい生殖技術の発展と、幹細胞を使った治療やクローニングといった新しい研究分野の発展を促した。遺伝スクリーニングの技術的可能性が著しく広がり、今日ではこれらの技術はすでに社会に広範な影響を与えている。例えば、遺伝子検査やそれを使った鑑定は民事訴訟や刑事訴訟の領域で確立しただけではなく、医療や医薬品の研究領域でも広範に応用されている。

他の産業国と同様日本でも生物医学やバイオテクノロジーに関連するこうしたテーマは、政治課題と公共政策における重要テーマとなって、メディアにおいても生命倫理をめぐる議論が広がっている。

生物医学とバイオテクノロジー分野における政治課題と公共政策は「バイオポリシー（生命政策）」あるいは「バイオポリティクス（生命政治）」と呼ばれる。

バイオポリシーあるいはバイオポリティクスについての学術研究は、生命科学、生物医学、バイオテクノロジー分野において議論の対象となる進歩を規制する公共政策について、社会科学の視点から分析、評価する。遺伝子技術、遺伝子組換え生物、遺伝子組換え作物といった論議的となるテーマは生命倫理的論争テーマと合致する。

バイオポリシーという言葉はここでは、生物医学とバイオテクノロジーの政策分野に政治科学および政策分析・評価の手法と理論を応用するという意味で用いる<sup>1</sup>。この分野に見られる政策構想は通常、以下5つの特徴をもった枠組みで記述される (Rothmayr / Varone, 2002, p. 6)

- 1) 政策目標とは、政策で意図した結果であり、それは形式と内容においてさまざまであり、認識と問題の定義によって左右される。
- 2) 政策手段とは政策目標達成のために用いられる手段である。
- 3) 目標集団（ターゲット・グループ）とは、ある政策によって自分達の条件や行動が影響を受けると考えられる個人や集団で、いくつかの特徴を共有し、または共通の問題を抱える。
- 4) 政策施行者とは政策施行の権限を委任された、公的または私的な組織あるいは個人をいう。
- 5) 政策根拠とは特定の政策目標及び政策手段を選択した根拠の正当性を表現したものをいう。

<sup>1</sup> 社会科学からバイオポリティクスへの別のアプローチもある。それは人を対象とする生物学を、集団の行動を解説する要素として統合するアプローチ（例えばRothmayr / Varone, 2002, p. 2）である。このアプローチは本稿では触れない。

## 2 生命政策分野における体系的政策研究の欠如

生命科学, 生物医学, バイオテクノロジーの発展によって, 哲学, 神学, 法学そして政治学のこれまでのモデルや理論は新たな挑戦にさらされている。この挑戦に対し近年, 学問の側でも生命倫理学(哲学および神学)と生命法学(biolaw)への強い関心が高まっている。日独両国でも, これらの分野でおびただしい数の出版物が刊行されていることから, このことは明らかであろう。

他方, 生命政策の分野での政治学的研究は, まったくはないとは言えないながらも, 乏しい状況にある。最近になってようやく, 政治学者がこの種の議論にほとんど参加していないという事実が指摘され始めた。西洋諸国の国家倫理委員会や政策討論の場では, 倫理学者, 社会学者そして特に自然科学者に比べて, 政治学者の欠如は明らかである。私の印象では, このことは近年の日独両国にもあてはまる。生物学, 生命倫理に関する議論は医療と法律の専門家, および哲学と神学者たちだけによって行われている。生命倫理的テーマについてのいくつかの論集をざっと眺めてみても, これらとは別の学科のアプローチがほとんど組み込まれていないことが分かる。



質問に答えるロバート・ホレス教授。左は司会の田中伸司教授

学科間での個人的な議論を結びつけ調停するのは, 政治的な決定プロセスの内部で生じる。政治システムの性格は政治的(議論)過程の結果に強い影響を与える(例えば生物学的テーマに関わる規制や法律)。それを考慮すると, こうした政治的過程についての研究がほとんど無視されていることは, むしろ驚くべきことである。

本稿では, 政策構想への近年の学問的アプローチを紹介し, 日独の現状をふまえて, 現代民主主義社会における生命政策の一般的な要素(パラメーター)について考察したい。本稿は, 生命政策分野における政治学研究が生命倫理の諸テーマについての国民的合意や国際的合意の確立にとって鍵となる, あるいは少なくとも重要な要素でありうるということを主張する。

## 3 政策構想と生命政策へのアプローチ

RothmayrとVaroneは政策決定過程がその政策の結果へ与える影響を分析する7つの手法を明確な解説とともに提示した(Rothmayr / Varone, 2002)。このコンセプトはおもにヨーロッパやアメリカでの研究の文脈の中で考え出されたものである。以下ではそれらの異なる手法を短く紹介し, 日本の議論の文脈の中で捉えてみたい。

### (1) 政策構想と戦略的決定

合理的選択理論は政治または行政上の行為者の個人的な選好が制度の影響を受けないと主張する。このアプローチの基本的な考えは, 個人はさまざまな可能性の中から自らの利益をもっとも大きくする選択肢を選ぶということである。これは特定の有権者グループ〔例えば利益団体〕へ利益を配分することによって, 選挙で当選(または再選)を図る政治家の戦略的決定がもとなった考え方である。限られた手段によって生じる情報の欠如やその伝達の不平等もそこでは考慮に入れられる。政治家の合理性とはある意味で, 有権者グループの決断に縛られたものと捉えられる。この理論によれば, 政治家にとって合理的であ

表1：ヒトクローン技術やそれに類する技術に関する、政府の規制と法律による規制

特定胚	クローン禁止法による、移植の規制	指針による、移植の規制	法律による、研究規制	指針による、研究規制
ヒトクローン胚	禁止	—	—	禁止
ヒト動物交雑胚	禁止	—	—	禁止
ヒト性集合胚	禁止	—	—	禁止
ヒト性融合胚	禁止	—	—	禁止
ヒト胚分割胚	—	禁止	—	禁止
ヒト胚核移植胚	—	禁止	—	禁止
ヒト集合胚	—	禁止	—	禁止
動物性融合胚	—	禁止	—	禁止
動物性集合胚	—	禁止	—	認可

出典：Morioka（森岡正博）2003

るのは、彼らの柔軟性を強め、さまざまな有権者集団に、負担と利益を、頻繁に調整しながら、柔軟に配分できる手段を選ぶことである。政策手段をめぐる官僚と協力を図る政策発案者（政治家）は中央省庁が支持する手段を優先させる。経験的分析によれば、政党政治による政策目標への影響度や政治キャンペーン（選挙活動）における生命倫理問題についての自覚、あるいは政策構想過程の透明度などが重要な指標となる（Rothmayr / Varone, 2002）。

脳死・臓器移植そして人クローニングに関する日本の法制定に至る過程を分析した私たちの研究は、日本の政党は生命倫理のテーマに関して分裂した立場であったことを示す結果となった。このことは特に脳死と臓器移植に関する立法化についての日本の国会での議論で明らかであった。

1968年の、脳死者からの日本初の心臓移植と、それに続く和田心臓移植事件まで、脳死と臓器移植が日本社会で関心と呼ぶことはさほどなかった。和田事件によって、公の議論が起これ世間の注目をあびることとなった。

1980年代に入り、厚生省は日本医師会と協力し、脳死と臓器移植の法制化を推進し始めた。1990年首相府は臨時脳死及び臓器移植調査会を設置した。調査会は、1992年1月に出されたその報告書のなかで、脳死基準を法的に受け入れ、臓器移植のための制度を合法的に実現することを勧告した。

国会審議は1994年に超党派の委員会が脳死と臓器移植に関する法案を提出した時点で始まる。国会審議は、衆参両院のみならずメディアにおける激論を伴い、そのため法制化は遅れた。法案は何度も継続審議となった挙句に、1997年についに可決成立した。いまでも脳死・臓器移植は厳しく対立する論争のテーマであり続けている（Horres, 2005）。

脳死と臓器移植をめぐる論争とは対照的に、クローン禁止法の立法プロセスは一般の関心をそれほど集めず、マスコミの報道も限られたものであった。

クローン羊ドリーの誕生が哺乳類のクローニングの実用性を実証し、デンバーでの先進国首脳会議に参加した首脳らが人クローン禁止に合意した後に、日本政府は人クローンの法規制にむけて行動を本格化した。2003年3月科学技術会議生命倫理委員会が報告書を提出。クローン規制法はほとんど無修正で2000年11月30日議会を通過した（Horres / Olschleger / Steineck 2005; Rosenau 2004, pp. 112-114）。

ヒトクローンに関する詳細な議論は法律施行後に始まった。総合科学技術会議生命倫理専門調査委員会では2003年12月議論の余地を大いに残した仮の報告書を、委員の一人が反対意見を公表する中で、提出し、議論を巻き起こした。法制化に至る過程は比較的論争の少ないもので、1998年7月5日に日本人研究者グ

ループによって誕生したクローン牛の成功が日本におけるクローンの法規制への早急な決断の必要性を明らかにしていた。

表1はヒトクローン技術やそれに類する技術に関する、政府の規制と法律による規制という日本の二層の規制システムを示している。総じて禁止・抑制的方向にあるが、法律による規制は数少ない基本的規制項目だけにとどまり、そのほかは行政によるガイドラインに任せる形になっている。その結果、国会は法によって規制されている部分の変更が行われるときにだけ関わることになる。

上記の合理理論に鑑みれば、これは政党政治や国会が生命倫理の問題に関わることを回避するための決定と見ることができる。クローンの法規制に関する政策決定を見ると、政治家たちが脳死と臓器移植に関する法制化で味わった「苦い」経験との密接な関係を描き出すことができる。RothmayrとVaroneの指摘によれば、生命倫理の問題は政党内でも意見が分かれるため、政党や政治家にとっては生命倫理の問題に関わらないことがもっとも合理的な選択となる。そしてこの指摘は日本の状況にもあてはまる。

この例が示すように、戦略的選択という視点は少なくとも日本の生命倫理をめぐる論争のいくつかの特徴や政策原理の説明には有効であると言える。戦略的選択という視点からの研究はさらに、政党政治と生物医学政策との関係、選挙活動における生命倫理の重要性や、官僚制とその手続きが生物医学政策に与える影響などを研究する上でも応用できるであろう。ただしそこで念頭に置かなければならないのは、官僚と政党政治の関係が日本と欧米諸国の多くとは大きく異なっているということである。それゆえ官僚と生物医学政策との関係は、日本の場合大きな重要性を持っていると言えるかもしれない。

## (2) 政策構想と社会構成

BergerとLuckmann (1989)が提唱した社会構成論〔または社会構築主義〕は近年、特に科学技術に関する研究分野で非常に注目されている。政策の社会構成論は、問題の定義や議論の枠組み自体が政策決定過程の不可欠な一部であり、その過程にどんな個人や組織が関わるのかを左右していると想定している。政治と中間の行為者と制度的な背景とが、ある議論の枠組みを誰が決めるのかを規定する。この理論の二つ目の重要な点は目標集団の社会的構成である。それによれば、政策の手段は必ずしも、その経済的・技術的実行可能性やその政治的構成（例えば政治参加と民主主義への影響）のみによって評価される必要はない、とする（Rothmayr / Varone, 2002, pp10-11）。

社会構成論の立場から研究しうる分野をRothmayrとVaroneはいくつか挙げているが、その中に以下のような領域がある。

表2：国家倫理評議会委員の構成（2005年6月現在）

専門分野	委員数（総計25）
生物学	2
医療倫理学／生命倫理学	3
法学	5
医学	5
哲学	1
社会学	2
神学	4
所属機関	
大学／研究所	18
教会／宗教研究所	2
利益団体（労働組合、障害者団体）	3
公務員、政治家	2

出典：国家倫理評議会のデータ（2005年）より



- 生命倫理の問題を定義し、問題としての枠組みを与えている行為者は誰か？
- 一定の時間を越えて、生命倫理の問題の捉え方はどのように発展しているか？
- ひとつの生命倫理の問題をうまく問題として捉えるのに欠かせない要素は何か？
- 政策の手段は目標集団の社会的構成に依存しているか？
- 特定の政策決定は政治参加と民主主義にどのような影響を与えているのか？

この理論の例として、ここでは諮問委員会の問題について取り上げてみたい。

ドイツにおける幹細胞研究をめぐる議論のなかで、2001年5月2日、国家倫理評議会が、生命科学とバイオテクノロジーの発展にともなう倫理的諸問題に関してドイツ政府に諮問する委員会として設置された。25人の委員が政府の政治的・法的方針に助言を与えるべく選出された。

本評議会の設置に関して、政治的諸団体やマスコミで激しい論争が起こった。この批判の背景には、国家倫理評議会が設置されたとき、すでにドイツ連邦議会（下院）に「現代医療の法と倫理」を扱う臨時委員会（ad-hoc-committee）が存在していたということがある。この委員会は生命政策に関する諮問機関として、連邦議会の決定によって設置されたものである。この委員会の専門家〔学識経験者〕は議会のすべての政党から推薦指名されることができる。

国家倫理評議会設置反対派の重要な論点の一つは、似たような任務を持った二番煎じの委員会を作る必要はないというものである。また反対派は、国家倫理評議会は政府のリベラルな生命政策を正当化するためだけに設置されるのではないのかという疑念を表明した。

このことを、生命政策に関わる問題の枠組みを決定づけているのは誰かに注目する社会構成論の視点から分析すれば、幹細胞研究とヒトクローンの場合で分かるように、国家倫理評議会を設置したドイツ政府が、マスコミにおけるそれについての報道とともに、生命政策に関する公の議論を圧倒できた。

日本の科学技術政策の文脈でも似たような政策戦略を見て取ることができよう。日本政府は、科学技術政策をより強力に支配するために、日本学術会議のもとに設置されている委員会に対抗し、類似の任務を持った科学技術会議を設置した。日本学術会議のメンバーは選挙で選ばれるのに対し、科学技術会議の委員は政府によって任命される。

〔政策決定の〕担い手に関していえば、ドイツの国会倫理評議会委員の出身を分析すれば、諮問の過程でどんな組織や学問的なアプローチが幅を利かせているのかを具体的にイメージさせる格好の例となるだろう。総勢25名の委員のうち、18名は大学や研究機関などの学術組織から選ばれ、7名は（労働組合、障害者団体など）さまざまな利益団体の代表である。専門分野別（表2）に見ると、〔生物学・バイオテクノロジー3名、倫理学・生命倫理学3名、法学4名、医学3名、哲学1名、社会学3名、神学4名〕と、いくつかの代表的分野に集中している。前述のように、政治学など他の学問分野は欠如している。このことは生命倫理の議論が限られた専門分野からの代表によって形作られることを助長している。

最後に挙げる例は、1990年に設置された臨時脳死及び臓器移植調査会と、梅原猛が脳死と臓器移植をめぐる論争において果たした役割である。国際日本文化研究センター長であった梅原猛は、文化をめぐる議論に強い影響力をもつ人物である。有名な京都大学医学部倫理委員会の委員であったことなどから、日本の伝統的な死生観や宗教観の専門家として、本調査会メンバーに指名された。〔脳死をめぐる議論が長引く中で〕脳死基準を死の法的定義の基礎と定めるよう調査会が最終的に提案するであろうとの期待が広がった。1990年5月梅原が脳死を人の死とすることに反対を表明したとき、マスコミは大きく反応した。政府委員会のメンバーが、最終報告書が出される以前に、審議事項に関する見解を、公にすることは先例のない出来事であった。しかし、梅原はさらに『文芸春秋』に、なぜ脳死に反対なのかを説明する記事を掲載した。梅原は調査会の多数派委員を説得することはできなかったけれども、梅原と他3人の委員は彼らの少数意見を、脳死の判定基準を是認する調査会最終報告書の付録に書き込むことを許された。

梅原は、東洋の文化VS西洋の文化という二元論（人体をホリスティックに捉えるか、分析的に捉えるかという二元論）で問題を定義づけることに成功し、今日まで日本の脳死・臓器移植をめぐる議論の一部に影響を与えている。梅原による問題の枠づけは、結果的に臓器移植に対して抑制的な法へと向かった公の議論のなかで、重要な役割を果たした。

RothmayrとVaroneは生物医学に関わる諸問題を検討するのに、〔諮問委員会を補足または代理する〕手続き上の手立てを用いる傾向を認めている。コンセンサス会議がそのような手立ての一例である。コンセンサス会議とは、専門家を招いてヒアリングする市民会議のことである。日本には、この分野でコンセンサス会議の例がいくつかある。しかしながら、研究者やマスコミからは肯定的な評価を得ているにもかかわらず、政府の諸機関からは、正式に採用されるべき適当な手段とは認められていない（農林水産先端技術産業振興センター、2001）。

これらの例は、政策アプローチの社会構成が、政策構想過程を改善するのに貢献しうる一研究分野を開きうることを示している。

#### 4 民主主義社会の現状への挑戦

生命科学や生物医学、バイオテクノロジーの発展により、現代の立憲主義的民主主義が科学技術の刷新に創造的かつ適切に対処しきれないという欠陥が露呈された。その結果、社会の二極化の深まりや、現在世代の利益と未来世代の利益との対立といった問題、技術革新のあとをのろのろと追いかける倫理規範の立法化という問題が、それぞれ関連する領域の葛藤を規定している。この連関の中で、バイオテクノロジーは産業化した民主社会に対して二つの挑発をしている。

- ① 民主主義社会の枠組みの中で、発展のいくつかの選択肢を統合・調整する適切な組織や手続きを実現せよという挑発
- ② 高いレベルの社会的自由と、科学的技術的革新システムを自由に発展させる自由を、憲法と法律の規範的枠組みの中に再統合せよという挑発

産業化された民主主義社会が、生命科学・生物医学・バイオテクノロジーにおける進歩を規制する上でもっている欠陥に関する国際的な比較研究は乏しいといわざるを得ない。

#### 5 結 論

本稿では、産業化された民主主義社会に対するバイオテクノロジーの進歩からの挑戦に対応する戦略に、生命政策分野での政策研究が貢献しうることを述べた。

こうした挑戦は、生物医学科学と技術が社会の根本に関わる社会的・政治的対立を招いているという事実に起因している。そのために、生命倫理をめぐる議論が、（例えば、人権、政治参加、透明性といった）民主主義理論をめぐる議論を活気づけるとしても、驚くことではない。生命政策に関する決定は、人と人類の生物としての構造に重大な結果を招くような射程を持つため、生物医学技術との連関のなかでこの「民主主義の欠陥という問題」を解消することは急務である。

多様な価値観と多様な良識を内包する産業化された民主主義社会にとって、基本となる確固とした価値観を明確にし、生物医学技術の創生と応用を法律と憲法の適切な枠組みのなかでうまく統御することを可能にする確固とした手続きを確立することが不可欠となっている。

これを実現するためにも、生物医学技術行政と法規制についての研究をさらに深めなければならない。本稿で紹介した、政策構想へのさまざまなアプローチはそのための有効な手段の一つである。

結論として、生命倫理的諸課題についての確固たる国内的・国際的合意の確立は、上述した「民主主義の欠陥」をいかに適切に解消するかにかかっている、と私は考える。

（翻訳：ロバート・ホレス，松田純）

（付記）本邦訳は筆者（ロバート・ホレス）自身が作成し松田が補正したものであり、もとの英文原稿と逐語的に対応していない箇所もあることをお断りしておく。

---

ロバート・ホレス教授 (Prof. Robert Horres) のプロフィール

テュービンゲン大学日本学研究所教授 (Institute of Japanese Studies University of Tübingen)

1962年生

1990年           ボン大学日本学科卒業 (修士)

1991年4月－1993年3月   慶應義塾大学商学研究科留学 (日本文部省奨学生)

1993年4月       ボン大学日本文化研究所 専任講師

1995年           ボン大学文学博士号 (Dr. phil.) 取得

1995年8月       ドイツ文部科学省シーボルト財団ドイツ日本研究所 東京研究員

1996年11月      ボン大学日本文化研究所 専任講師に復帰

1998年12月以降   ボン大学近現代日本研究センター 専任講師／研究員

2004年           テュービンゲン大学日本学研究所教授

現在ドイツ学術振興会 (DFG) プロジェクト「文化包括的生命倫理学」の「日本における生命倫理的対立と人間像」(Bioethische Konflikte und das Bild des Menschen in Japan) 部門を担当。

著 書

*Raumfahrtmanagement in Japan: Spitzentechnologie zwischen Markt und Politik.* München: Iudicium Verlag, 1996.

*Das japanische Transplantationsgesetz.* Bonn: Bier'sche Verlagsanstalt (= Studies in Comparative Bioethics) [近刊]

独 訳

Aoki Tamotsu (青木保) : *Der Japandiskurs im Wandel. Kultur und Identität einer Nation.* München: Iudicium Verlag 1996 [Marc Löhr, Stephan Biedermann and Anette Schad-Seifert と共訳].

論 文

- Probleme der politischen und institutionellen Regelung: Beispiel Organtransplantation in Japan. Paper delivered at Fakultät für Ostasienwissenschaften, Ruhr-Universität Bochum, 2003 [unpublished manuscript]
- Horres, Robert, Hans Dieter Ölschleger, and Christian Steineck (2005) Cloning in Japan: Public opinion, expert counselling, and bioethical reasoning. In: Heiner Roetz (ed.): *Cross-Cultural Issues in Bioethics. The Example of Human Cloning.* Amsterdam: Rodopi [in print].
- Horres, Robert, and Josef Kreiner (1992) Anspruch und Wirklichkeit der japanischen Forschungs- und Technologiepolitik. In: Deutsches Institut für Japanstudien (ed.), *Trends der japanischen Forschungs- und Technologiepolitik. Die 18. Empfehlung des Rates für Forschung und Technologie und ihr Echo in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft Japans* (Miscellanea; 3), pp. 7-30. など多数。