

リスク，法，市民・市民社会

戸部真澄

一. はじめに

1. リスク

「外的世界の諸々の事象，すなわち『客体』のあいだにある原因と結果の諸連鎖をまず認識し，そこに存在する規則性や法則性を明らかにする。そして、『主体』として，自由意思でもってそれらを参照しつつ，外的世界への働きかけを行うこと。こうして，事物の因果関係に関する知識の増大が行為結果の予測可能性を拡大させ，それと同時に自由意思の理念が人間の行為能力の適用範囲を外的世界全体へと拡大させることとなる。」¹⁾

中山竜一によるこの記述には，自由意思と理性を持つ主体，事物の因果関係の認識可能性，行為結果の予測可能性，これらを通した知と行為能力の拡大可能性という，近代を刻印付ける諸要素が簡潔に摘示されている。近代「法」もまた，これらの要素を前提としている。即ち，公法学における警察 (Polizei)・危険防御 (Gefahrenabwehr) は，十分な蓋然性をもって公の安全・秩序の保護法益に損害をもたらすような危険性 (いわゆる「危険 (Gefahr)」) が発生してはじめて，国家がその防除に乗り出すというものであるが²⁾，ここでは，因果関係の認識可能性や結果の予測可能性，それらを前提とした国家の介入による対象の制御可能性，さらには知の増大への楽観的展望が前提とされている³⁾。また，私法学における過失責任主義も，個人が自由意思と理性的な判断能力及びそれらを駆使した行為結果の予測と回避可能性を持つことを前提として，「にもかかわらず」注意を怠り損害を発生させたことに責任の根拠を見出すものである⁴⁾。

しかし，現に起きている問題の原因が明らかでなく，行為の結果が予測できず，予測のための探究がさらなる不知や問題をもたらし，知の高度化により無知が相対的に増大していくとすれば，近代の行為様式はたちまち機能不全に陥る。無論，こうした事態は，近代が成立した当初においても (あるいは，それ以前においてさえ) 生じていたと思われるが，当時はそれを無視又は甘受することで結果的に対処してきた。だが，それはもはや無視も甘受もすべきでない，と自覚化されたとき，我々を取りまく世界はいわゆる「リスク社

1) 中山竜一「リスク社会における法と自己決定」田中成明編『現代法の展望』(有斐閣，2004年) 258頁。

2) Vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr 9. Aufl. (1986), S. 220.

3) 長谷部恭男『憲法の境界』(羽鳥書店，2009年) 97～98頁参照。

4) 中山・前掲注 1) 261頁参照。

会」⁵⁾ へと一変する。

「リスク (Risiko)」とは、説明を要する概念である。危険性概念を、損害の態様、損害をもたらす因果関係、損害の発生蓋然性の三要素に分解すると、社会に生起する危険性は、①三要素全てが判明しているもの、②三要素のいずれかが不明のもの、③三要素全てが不明のもの、又は、何が不明なのかさえ不明なもの、に分けられる⁶⁾。このうち、①に該当し、かつ、損害の規模とその発生蓋然性の積が一定の大きさを超えるものは、いわゆる「危険」として、従来型の警察規制(危険防御、未然防止原則 (prevention principle))の対象となる。本稿において「リスク」とは、このうち②及び③をいうものであり、「事前配慮 (Vorsorge)」ないし「予防原則 (precautionary principle)」の主たる対象となるものである⁷⁾ (③については、社会全体として甘受すべき「残存リスク (Restrisiko)」として法的制御の対象にならないこともありうる⁸⁾)。

科学技術との関わりという観点から見れば、科学的・技術的知見は、最先端のものであればあるほど、未知や非知の性格を帯びてくるだけに⁹⁾、科学技術と社会の界面において発生する「テクノサイエンス・リスク」¹⁰⁾ は、いきおい②や③の性格を色濃く持つことになる。かくして、現代の科学技術社会は、②及び③の量的増大や質的深刻化等により、「リスク」への対応が自覚化された社会という意味において、「リスク社会」と言い換えられる。

このような、近代化それ自身が産み出した「不確実性」が再帰的に問題視される社会であるということに加え、リスク社会が持つもう一つの含意は、現代の社会が危険性の「制御不可能性・困難性」という問題を孕んでいるという点にある¹¹⁾。大地震や大津波のような圧倒的な自然の力についてはいうまでもなく、組織や技術が巨大化・精緻化し、内部構造や外部とのネットワークが高度に複雑化したシステムは、その影響のグローバル化も相まって、もはやその内部にいる当事者でさえ適切に制御することが不可能に(又は、きわめて難しく)なっている(リーマン・ショックや福島第一原発事故の影響を想起せよ)¹²⁾。

5) Vgl. Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne 12. Aufl. (2012).

6) リスク論においては、一般に、①をリスク (risk)、②を不確実性 (uncertainty)、③を非知・不知 (ignorance, unknown-unknowns) という(松本和彦「予防原則と環境国家」石田真・大塚直編『労働と環境』(日本評論社、2008年)202頁以下参照)。その他の分類として、赤淵芳宏「予防原則における科学性の要請」植田和弘・大塚直監修『環境リスク管理と予防原則』(有斐閣、2010年)203頁以下を参照。

7) 以上については、さしあたり、戸部真澄『不確実性の法的制御』(信山社、2009年)26頁以下を参照。

8) ③の取扱いについては、桑原勇進『環境法の基礎理論』(有斐閣、2013年)262頁以下を参照。

9) DiFabio, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat (1994), S. 111, 松本三和夫「テクノサイエンス・リスクと知的公共財」盛山和夫ら編『公共社会学』(東京大学出版会、2012年)197頁参照。

10) 松本三和夫『テクノサイエンス・リスクと社会学』(東京大学出版会、2009年)11頁参照。

11) 盛山和夫「現代の危機と公共社会学という視座」同ら編『公共社会学』(東京大学出版会、2012年)2頁以下参照。

12) マイケル・サンデル『これからの「正義」の話をしよう』(早川書房、2010年)26~27頁参照。

以上のような「リスク」及び「リスク社会」は、冒頭に挙げた近代（法）が基本的に想定する危険性及び社会のあり方と質的に異なるものであり、ここに、法学においてこれらをテーマ化する意味が見出される¹³⁾。

2. 市民・市民社会

我々は、「リスク」及びリスク社会がもたらす課題や問題に、一人の市民（個人）として対処するにとどまらず、町内会等の地域コミュニティの一員として、市民団体やNPO・NGOの構成員の一人として、インターネット空間における「ネット住民」の一人として、さらには世論や世間を形成する市民の一人として、それに対処する。言い換えれば、個人としての市民だけでなく、様々な団体の運動、インターネット上の言説空間におけるコミュニケーション、世論の動向や世間の「空気」、これら様々な要素の相互作用が、上記の課題等に取り組む主体、ないし、それを解決する要素となる。

これらの要素は、遡ればほとんど全てが市民の個人としての活動に還元されていくものではあるが、個人としての市民は、逆に、団体の運動や、ネット社会・世論等の動向等からも現実的に様々な影響を受けるという意味で、これらの要素は個人としての市民とは別の実体を持つものと観念してもよいであろう。

そこで、本稿では、個人としての市民及び市民が構成する各種の団体や言説空間等、様々な主体・要素間のコミュニケーションや相互作用それ自体、ないし、それが行われる場を「市民社会」と呼ぶ。

このような、個人の私生活領域とも、政治・行政システムとも異なり、一定の実体を持って両者の中間に位置するような領域については、政治哲学を中心に議論の蓄積があるが¹⁴⁾、公法学においては、従来、十分にテーマ化されてきたとはいえない。

それは、近代法が、個人主義や自律を理念として掲げてきたことと無縁ではない。近代法は、国家に権力を一元化し、身分制や共同体から人民を解放して、「個人」としての市民を立ち上げることを企図した。そこでは、個人が自己の理性を駆使して自律的に判断し行動することに、最も高い価値が置かれる¹⁵⁾。「国家から自由」な空間において、共同体による拘束からも、それによる保護からも解放され、己の理性だけを頼りに自律的に決定し、その結果を自己の責任として引きうける個人¹⁶⁾、これが、近代法が理念として掲げると同時に、様々な法制度の前提に置く市民像である¹⁷⁾。個々の市民がこのような理性的人

13) 下山憲治『リスク行政の法的構造』（敬文堂、2007年）、戸部・前掲注7）、山本隆司「リスク行政の手続法構造」城山英明・山本隆司編『環境と生命』（東京大学出版会、2005年）3頁以下参照。

14) 三上剛史「新たな公共空間」社会学評論48巻4号453頁以下参照。

15) 江橋崇「立憲主義にとっての『個人』」ジュリ884号2頁参照。

16) 樋口陽一『国法学〔補訂〕』（有斐閣、2007年）47頁、54頁参照。

17) 公法学においてだけでなく、民法法学や刑事法学においても、理性、自由・平等、自己決定・自己責任の主体たる人間像が基礎に置かれていることについて、中山竜一「リスクと法」橋本俊詔ら責任編集『リスク学とは何か』（岩波書店、2007年）90頁以下、「《座談会》法における人間像を語る」法時80巻1号4頁以下を参照。

間としての高い能力を持つと仮定するならば、集団・結社、習俗、伝統等は、個人の自律的な発展を妨げ、さらには公共善の実現を阻害するものとして忌避されることになる¹⁸⁾。また、個々の市民の実存的な個別性を捨象し、平等に上記の能力を持つ「一枚岩」存在として市民を捉えるのならば¹⁹⁾、「市民社会」は単なる「個人の集合」を越えるものではなく、個人と区別された異なる実体としての意味を持ち得ないこととなる。このように、公法学における市民社会論の不在は、個人論の存在感と表裏の関係にあると考えられる。

ところで、上記のような、近代法が前提とする「個人」の理念そのものを²⁰⁾、日本の憲法学があえて「強い個人」として論じたのは²¹⁾、現実を生きる生身の市民が、自律した理性的存在者ではなく、時に非合理、時に浅ましく自己中心的であり、その反面、家族・地域・集団のしがらみを捨てきれず、むしろ「空気を読んで」行動することを善とし、そうした「他律」を他人に強制しさえもするような「弱い個人」であるということを繊細に看取したためであろう²²⁾。

理念としての「強い個人」と、現実としての「弱い個人」。両者を対置し、前者に賭けてきたこれまでの公法学は²³⁾、その反面として、市民社会論を無用にし、それを理論的空白の中に置き去りにしてきた。そうであれば、今度は現実の「弱い個人」に焦点を当てることによって、公法学において市民社会を論じる余地が出てくるようにも思われる。リスク社会においては、「不安による連帯」という新しい連帯の様式が可能であるというのが、Beck の見立てである²⁴⁾。

かくして、近代（法）の諸前提に反射させてみると、「リスク」及びリスク社会は、法に対して新しい課題を鮮明に照らし出すと同時に、これまで陰になってきた市民社会論にも光を当てる。本稿は、「リスク」及びリスク社会、法、並びに市民及び市民社会の相互関係を明らかにし、「リスク」及びリスク社会や、それを制御しようとする法システムが、市民及び市民社会にいかなる課題（Aufgaben）と問題（Probleme）を提起しているかを素描するものである。

二. 国家による「リスク」の制御

1. 予防原則

近代法は、「危険」に対する権力的規制システムとして「危険防御」（未然防止原則）を用意したが、様々な不確実性を孕む「リスク」は、その対象から漏れた。これに対して、

18) 佐藤幸治「法における新しい人間像」芦部信喜他編『岩波講座基本法学1人』（岩波書店、1983年）334～335頁、村上陽一郎『安全学』（青土社、1998年）84～85頁参照。

19) 佐藤・前掲注18) 342頁、佐藤健二「公共性の歴史的転換」盛山和夫ら編『公共社会学』（東京大学出版会、2012年）41～42頁、中島徹「財産権の自然性と実定性」ジュリ1356号14頁参照。

20) 「[誌上対談] 3.11大震災と憲法の役割」法セ682号8頁（中島徹発言）参照。

21) 樋口・前掲注16) 54頁以下参照。

22) 矢島基美「憲法学における『人間』について」法時80巻1号43頁参照。

23) 「[誌上対談] 3.11大震災と憲法の役割」法セ682号7頁（駒村圭吾発言）参照。

24) Vgl. Beck, a. a. O. (Anm. 5), S. 65f.

法は、「事前配慮」(予防原則)の成立を宣明することで、「リスク」に対する権力的規制システムを新たに用意した。

周知のごとく、予防原則とは、ある行為や物質の危険性が明らかでない等、様々に不確実性がある場合であっても、国家に自由の制約を認め(正当化機能)、又は、自由を制約する措置を義務付けるものである(義務付け機能)²⁵⁾。つまり、予防原則は、国家による「リスク」の制御を可能にするものである。

「リスク管理(risk management)」の一環として予防原則を適用し、規制権限を行使する場合、それに先立って、「リスク評価(risk assessment)」が必要となる。一般に、リスク評価は、①「危険性の特定(hazard identification)」、②「暴露評価(exposure assessment)、用量-反応評価(dose-response assessment)」、③「リスク特性評価(risk characterization)」の三段階からなるとされる²⁶⁾。

①段階では、ある物質Aがどのような危険性を有するかが特定され、②段階では、どの範囲の人が、どの程度、物質Aに曝露されるか(暴露評価)、また、物質Aにどの程度曝露されたら生命・健康への影響等が生じるかを判定し(用量-反応評価)、③段階では、一日摂取許容量等のかたちで、その危険性がどの程度まで受容できるかについての評価が行われる²⁷⁾。その上で、「リスク管理」として、未規制のままとするか、予防原則を適用し、調査をするか、経済的手法等による緩やかな制御にとどめるか、はたまた規制的手法を導入するか等が決定される。

2. リスク評価

リスク評価とリスク管理の関係について、前者は「科学」の場であり、後者は「政策」の場である、との整理が一般的である。例えば、アメリカ環境保護庁(Environmental Protection Agency; EPA)は、リスク評価は「最大限可能な限り(to the highest extent possible)」科学に基づく手続である、としている²⁸⁾。また、日本でも、食品の健康影響に関するリスク評価(食品健康影響評価)については、「その時点において到達されている水準の科学的知見に基づいて、客観的かつ中立公正に行われなければならない」(傍点部、筆者記す)とされ(食品安全基本法11条3項)、専ら自然科学系の専門家で構成された食品安全委員会がそれを担うこととされている(同23条1項2号)。同委員会は内閣府に設置され、食品に関するリスク管理行政を担当する農林水産省・厚生労働省と組織的にも分

25) 児矢野マリ「環境リスク問題への国際的対応」長谷部恭男責任編集『法律から見たリスク』(岩波書店、2007年)104頁、松本・前掲注6)205~206頁、黒川哲志「予防原則と保険」石田眞・大塚直編『労働と環境』(日本評論社、2008年)243~244頁、赤淵・前掲注6)186頁参照。

26) リスク評価の段階については、様々な整理がある。①を「リスク同定」、②を「リスク解析」、③を「リスク評価」と表記されることもある。下山・前掲注13)76頁参照。

27) クリスティン・シュレーダー=フレチェット『環境リスクと合理的意思決定』(昭和堂、2007年)69~70頁、EPA, *Risk Characterization Handbook* (2000), pp. 10 参照。

28) EPA のウェブサイト (<http://epa.gov/riskassessment/basicinformation.htm>) 参照 (2014年4月10日確認)。

離することで、リスク評価における科学的判断が行政担当者の政策的判断によって歪められるのを防ぐ趣旨に出たものとされる²⁹⁾。

こうした思考が成り立つのは、その前提として、リスク評価は科学的知見に基づく客観的なものであり、価値判断を含まないという素朴実証主義的な想定がなされているからに他ならない（完全中立性の原理）³⁰⁾。

しかし、リスク評価の③段階において、「どの程度安全であれば十分か？」を検討するために価値判断が不可避であることは夙に指摘される所であり³¹⁾、さらに、①・②段階においても、その判断が価値判断と独立になされることは原理的にありえないともいわれる³²⁾。

その根拠となるのは、新科学哲学（new philosophy of science）³³⁾のいう「観察の理論負荷性（theory-ladenness）」である。観察の理論負荷性とは、認識論的には、理論や知識が、観察、事実、データ等に対して先行するものであるから、理論や知識の影響を受けない純粹無垢の観察や生の事実なるものは存在しないとするテーゼである³⁴⁾。

例えば、ある数列の一部である“3, 5, 7”を見たとき、一般的な小学生であれば、「奇数」の数列の一部として認識するであろう。次に、“3, 5, 7, 11”となっても、奇数の数列であることに変わりなく、何らかの事情で“9”が抜けているだけであると考えられるかもしれない。だが、“2, 3, 5, 7, 11, 13”となると、一転して、意味不明の数列に見えるのではないか。あるいは、“2”が入っているのは何かの間違いではないか、と思うかもしれない。他方、「素数」という概念を知っている者にとっては、“9”を飛ばして“11”が入った時点で素数の数列である可能性を認識し、最後に“2”が入った時点でそれを確信するであろう。

このように、同じ数列を観察していても（知覚的事実）、知識・理論に基づく諸要素の有機化（organization）の差異によって見え方（科学的事実）は異なる³⁵⁾。Xについての観察は、我々がXについてあらかじめ持っている知識によって形成されるのであり、観察するということは、自分が見ている観察事実を、今までに既に確立されている知識体系とい

29) 平川秀幸「リスク分析における科学と政策決定」日本の科学者42巻5号16頁参照。また、食品安全委員会のウェブサイト（<http://www.fsc.go.jp/iinkai/>）によれば、同委員会は「規制や指導等のリスク管理を行う関係行政機関から独立して、科学的知見に基づき客観的かつ中立公正にリスク評価を行う機関です」とされる（2014年4月10日確認）。

30) シュレーダー＝フレチェット・前掲注27) 48頁以下参照。

31) 下山・前掲注13) 78頁、赤渕・前掲注6) 188～189頁参照。

32) シュレーダー＝フレチェット・前掲注27) 48頁以下、71頁以下参照。

33) 新科学哲学は、トーマス・クーン（Thomas Kuhn）のパラダイム理論等を嚆矢とする科学哲学の一潮流であり、論理実証主義を批判し、科学における方法の選択等が一種の価値判断であることを強調する。伊勢田哲治「応用科学哲学の問題としてのリスク」科学哲学38巻2号80頁参照。

34) 野家啓一『科学の解釈学』（ちくま学芸文庫、2007年）372頁参照。

35) 「有機化」とは、知覚的事実の要素一つ一つを相互に有機的に結合させることをいう。N・R・ハンソン『科学的発見のパターン』（講談社学術文庫、1986年）28頁以下、野家・前掲注34) 76頁参照。

う背景とうまく合わせて見るということだとさえいえる³⁶⁾。

このような構成的な価値判断は、どのデータをクリティカルなデータとし、どのデータを無視するかといったデータ分析の段階においても作用する³⁷⁾。奇数論者にとって、“9”の不在は「欠落」として、“2”の存在は「誤り」として解釈されるが、素数論者にとってはいずれも自説を裏付ける「決定的なデータ」として解釈される。

こうした性質は、「リスク」の分析においては、よりはっきりと現れる。不確実な状況とは、例えば、決定的なデータである“2”が現時点で出ておらず、“3, 5, 7, 11, 13”という部分数列しか明らかになっていない状況のことである。この場合、奇数理論も素数理論も理論上は成立しえ、互いに決め手を欠いた状態にある。そこで、不確実性による穴を埋めるべく、奇数論者は“1”や“9”がやがて出現してくることを予言し、素数論者は“2”の出現を予言し、“1”や“9”の出現を否定するであろう³⁸⁾。これは、未解明の物質等について、「これは危険だ」、「いや、危険でない」とする、「リスク」をめぐるおなじみの議論を想起させるものである。そして、結局のところ、両理論がどちらも成り立つ以上、現時点では、両理論間の優劣は、理論のシンプルさ（奇数理論の場合、“1”や“9”や“15”の欠落を根拠付ける付帯的な説明が次々と必要になってくるが、素数理論の場合、“2”の欠落を説明するか、「3以上の素数数列」とすれば説明がつく）や予測力（奇数理論の場合、次に出てくる数字の予測が立ちにくいのに対し、素数理論の場合、“17”という予測がある程度立つ）等によって判断するしかない³⁹⁾。この判断は、「どちらがより説得的に見えるか」といった類の価値判断であり、価値中立的で客観的な根拠に基づく判断ではない。このような意味で、リスク評価の①・②段階も、とりわけ不確実性等が問題となる場合は価値判断から独立にはなされえないのである⁴⁰⁾。

さて、以上からすると、リスク評価を、客観中立的な科学の世界の問題として、リスク評価を担当する少数の科学者のみに任せきりにすることの問題性が理解されよう。観察は理論負荷的であり、理論の相違が観察事実の解釈に相違をもたらすということは、自然科学は、超歴史的な妥当性と価値中立的な客観性を持つものではなく、特定の時代の科学者

36) ハンソン・前掲注35) 41頁以下参照。

37) シュレーダー＝フレチュット・前掲注27) 50～51頁参照。

38) 現実の科学の世界においても、このような例はある。例えば、パウリは運動量とエネルギーの保存則の内的整合性の価値を重視したため、ニュートリノの存在を仮定したが、他の物理学者は、経験的な立証を要求する原理との外的整合性という別の価値を強調したため、ニュートリノの存在を否定した。シュレーダー＝フレチュット・前掲注27) 73頁参照。

39) ここから、クーンは、理論間の優劣は、結局のところ、ある理論の方がより多くの問題を解決できるであろうという科学者の「信念」や、数式の美しさ等の「美的配慮」に基づく科学者の「改宗」的な「決断」によると断じたが（トーマス・クーン『科学革命の構造』（みすず書房、1971年）177～178頁参照）、近時では、理論の説明力や予測力の吟味がリスク評価の合理性を担保しようとの見解もある（シュレーダー＝フレチュット・前掲注27) 59頁以下参照）。

40) DiFabio, a. a. O. (Anm. 9), S. 113 によれば、リスク評価は科学者、リスク管理は法律家・政治家という区別は成り立たない、という。

共同体のコンセンサスに基礎を置き、歴史的・社会的に制約された一定の認識関心に導かれ媒介される、すぐれて「解釈学的な性格」を持つものだということになる⁴¹⁾。にもかかわらず、リスク評価を価値中立的なものとして観念することは、返って、リスク評価に潜在した特定の価値判断をそのまま是認し、異なる解釈・評価の余地を意図せずとも隠蔽することになる。したがって、リスク評価に価値判断が介在することを当然の前提とした上で、その判断の妥当性・公正性について広く公共の議論に開くことこそが、むしろリスク評価の中立性を高めると考えられる⁴²⁾。

かくして、リスク評価は、リスク評価を担当する少数の科学者（以下、「リスク評価者」という）以外の者の「参加」を要請する。参加のあり方は様々にありえようが、一つの選択肢は、リスク評価の組織自体（例えば、食品安全委員会）に一定数の市民をリスク評価メンバーとして直接参加させる方式である（個別的参加）。だが、この方法には制度設計上の様々な難問がある。第一に、市民のうちの誰を参加させるかについての制度形成が難しい。第二に、素人である市民を単に参加させただけでは、市民が専門家の議論についていけず、実質的な関与をなしえないまま終わってしまうおそれがある。第三に、これを是正するために、専門家と市民の間で議論を整理・解説するファシリテーターを立て、専門家にも市民メンバーにわかりやすい説明を求める等をする、今度はその仕掛けが大がかりになり過ぎ、リスク評価が停滞するおそれがある、等々である。この方式は、特定の地域に限定された、単発的なリスク評価においては実施可能であろうが、国全体に関わる一般かつ日常的なリスク評価においてはやや現実味を欠く嫌いがある⁴³⁾。

参加のもう一つの選択肢は、行政手続法の意見公募手続のように、少数の科学者によるリスク評価案を一般に公開し、社会一般から意見を募るという方式である（一般的参加）。これにより、リスク評価案は、個人としての市民、NPO等の市民団体、企業、リスク評価者以外の科学者等及びこれらの主体間のコミュニケーション・ネットワークの中で自発的に検討に付せられ、そのリアクションがリスク評価者に投げかけられる。リスク評価者は、各意見をふまえリスク評価案を適宜修正し、不採用の意見には理由を付けて返答するとともに、最終的なリスク評価を提出された全ての意見を含めリスク管理者へと引き継ぐ。この程度の関与で十分かという問題はあるにせよ、このようにすることで、リスク評価には、少なくとも少数の科学者のみで行われるリスク評価を上回る科学的客観性と中立性が備わり⁴⁴⁾、社会的な正統性が付与されることになる⁴⁵⁾。

このような市民参加の必要性は、科学的な色彩が薄まり、政策的な色彩が強まる「リスク管理」の局面においても、「いわんや…をや」式に当てはまる。

41) 野家・前掲注34) 26～27頁、40頁以下参照。

42) 平川・日本の科学者42巻5号16頁以下参照。

43) 後でみる「コンセンサス会議」（注66参照）等は、リスク管理も含むものではあるが、このような方式での市民参加を現実化しようとする試みとして位置付けられる。

44) シュレーダー＝フレチュット・前掲注27) 60～61頁参照。

45) 平川・日本の科学者42巻5号16～17頁参照。

3. リスク管理

リスク管理として予防原則を適用する際に大きな問題となるのは、いかなる場合に予防原則を適用することが許されるのか、という予防原則の適用条件問題である。

この点に関し、予防原則は「リスク管理に係る法的決定を『科学への追従から解放する』類のものではない」としつつ、完全なる既知から完全なる不知に至るまでの「科学的な確からしさ」のスペクトルにおいて、予防原則の適用が認められる一定の「水準」を理論的に定式化しようとする試みがある⁴⁶⁾。これは、予防原則の適用条件を、あくまで科学的合理性に基づいて定式化しようとするものと考えられる（科学的合理性説）。

だが、「リスク」の態様・程度は多種多様であり、「どの程度わかっているのか（いないのか）」という不確かさの量的側面と、「不確かな部分が当該問題全体においてどのような意味を持つのか」という質的側面は、個々のケースごとに無数のバリエーションがありうる。それを、「確からしさのスペクトル」という直線状に整序することはおよそ不可能であろう。仮にそれが可能であるとしても、そこにおいて予防原則の適用が認められる確からしさの「閾値 (threshold)」のようなものを観念し、それを越えるまでは対応しないという思考は、予防原則の基本的な理念と相容れないようにも思われる。

また、外来生物法制におけるいわゆるホワイト・リスト方式のように、「不知」の場合であっても、生態系という保護法益の価値や生態系の不可逆的な攪乱という損害の重大性に鑑み、予防原則が適用されることがありうることもふまえるならば⁴⁷⁾、「確からしさ」のみが予防原則の適用条件を決定づけると考えるわけにはいかない。「リスク」にさらされる法益の価値や損害の大きさは、個々のケースで異なり、どの程度の「リスク」であれば許容されるかという判断も、そのつど、時代や国・地域によって異なるのであるから⁴⁸⁾、予防原則の適用条件は、科学的根拠（科学的不確実性）の程度、保護法益の価値、損害の程度、規制等による侵害の強度、それにかかる費用等を総合的に考慮しつつ、そのつどの社会において、政策的に判断されるべきものであり、一律の定式化にはなじまないものと考えられる（社会的合理性説⁴⁹⁾）。

もっとも、そこにおいて科学性が全くの無意味となるわけではない。「リスク」がもたらす何らかの懸念については、最低限、何らかの科学的な手がかりがなければならぬ⁵⁰⁾。

46) 赤淵・前掲注6) 181頁以下参照。

47) その他、「不知」に対する予防原則の適用例については、桑原・前掲注8) 263～264頁参照。

48) 橋木俊詔ら「共同討論リスク論からリスク学へ」同責任編集『リスク学とは何か』（岩波書店、2007年）50頁（益永茂樹発言）参照。

49) 橋木俊詔ら・前掲注48) 50頁（益永茂樹発言）、桑原・前掲注8) 277～278頁、高村ゆかり「国際法における予防原則」植田和弘・大塚直監修『環境リスク管理と予防原則』（有斐閣、2010年）172頁参照。不確実性の中で予防原則を適用するか否かの判断は、世論の圧力等も受けつつなされる「政治的・政策的決定 (political decision)」であるとする欧州委員会の報告書 (Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on the Precautionary Principle* (2000), pp. 16.) も、同様の趣旨と解される。

50) 欧州裁判所も、「予防原則が適用可能なのは、まだ完全には証明されていないリスクであるが、科

例えば、外来生物Xの生態系への影響は完全に未知であるにもかかわらず、予防原則が適用可能なのは、外来生物が少なくとも一般的には生態系を攪乱する可能性があることについては科学的な知見があるからである。また、予防原則の適用が根拠のない不合理なものとならないよう、「現状において可能な限りの専門家の学問的知見」を収集し、「最先端・最善の知」を決定に反映させる必要性も夙に指摘されている⁵¹⁾。だが、最先端の知見を「可能な限り」収集したとしても、科学的知見それ自体に不確実性が拭いきれない状況を前提としているのであるから、そうした暫定的な知見を「可能な限り」収集したところで、予防原則に係る決定が内容的に（実体的に）正当化されるとは限らない。せいぜいのところ、それは、予防原則に係る決定に際し、「やれるだけのことはやった」という手続的な正当化の一要素となるにとどまる⁵²⁾。

このように考えると、予防原則は、「不確実性＝まだ対応すべきでない」という条件反射的な議論（時期尚早論）をまずもって阻止し、不確実又は不知であっても何らかの対応が取れないかについて、科学的知見を必要な要素としつつも、保護法益の価値等の様々な価値的要素を総合的に考慮し、社会的に価値判断を下す「場」を提供するものとして捉えられるべきであろう⁵³⁾。

したがって、予防原則の適用に係る判断は、「科学に問うことはできるが、科学だけでは答えられない問題」（科学を超える問題群；trans-scientific questions）⁵⁴⁾の一つであり、科学的合理性の追求が限界に至った地点における判断として、リスク評価の段階以上に政治的・政策的決断の色彩が強まる⁵⁵⁾。それゆえ、予防原則の適用の是非等については、科学者の見解に「従属」して判断することは妥当でなく⁵⁶⁾、リスク管理の担当者が、科学者の見解とは独立して、十分な政治的・政策的考慮を尽くさねばならない。その限りにおいて、予防原則はまさに、「リスク」に関する「法的決定を『科学への追従から解放する』類のもの」である⁵⁷⁾。そして、そこでなされるのは確実な情報がない中での多面的な利益

学的裏付けのない全くの仮説（mere hypotheses that have not been scientifically confirmed）に基づくものは除く」としている（Pfizer Animal Health SA v. Council, Case T-13/99 [2002] ECR II -3305, para. 146）。松本・前掲注6）206頁も参照。

51) 下山・前掲注13）151頁以下、赤渕・前掲注6）197頁、山田洋『リスクと協働の行政法』（信山社、2013年）11頁、山本・前掲注13）34頁以下参照。

52) 下山・前掲注13）85頁以下、山田・前掲注51）11頁参照。

53) 中山・前掲注1）267頁参照。

54) 「科学を超える問題群」については、藤垣裕子「科学政策論」金森修・中島秀人編著『科学論の現在』（勁草書房、2002年）150頁以下、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、2004年）153頁以下を参照。

55) 中山・前掲注1）272頁参照。

56) いわゆる「ジャーナル共同体」の住民としての科学者のふるまいについては、戸部真澄「環境リスク管理と科学哲学」公法研究73号200～201頁を参照。

57) 予防原則の適用に係る判断は、「夏の午後に外出する子どもに傘を持たせるか」についての判断に似ている。「気象予報士は、降水確率は0%と予報し、傘を持つ必要はないと言っている（科学的判断）。だが、この時期は局所的なゲリラ豪雨の可能性もあり（科学的不確実性）、もし雨に遭った

衡量の性質も有するから、判断の正当化根拠の不足を、利害関係者や一般市民の適正な参加によって補う必要が出てくる⁵⁸⁾。比較的狭い範囲での影響が問題となる場合は、上記の「個別的参加」(二. 2.)が実施可能であろうし、その余の場合は、「一般的参加」(同)によることが考えられよう。

「危険」(損害発生の十分な蓋然性が科学的に証明されている危険性。上記一. 1. 参照)に対する危険防御(未然防止原則)の場合、どのくらいの安全率を見込んで規制値を設定するか等につき政策的な価値判断が必要になるものの、科学的判断に追従したかたちで立法者及び規制官庁が規制制度を設計したとしても、特段の問題は生じない。しかし、上記のように、不確実性又は不知を対象とする「リスク」が問題となる場合、リスク評価及びリスク管理のいずれの局面においても、価値判断性の相対的な強まりから、市民及び市民社会の参加を組み込んだ制度形成が要請されることになる。とりわけリスク管理の局面においては、市民及び市民社会から滲み出る社会的合理性に基づいた判断が不可欠である。かくして、市民及び市民社会には、「リスク」に対する「国家による制御」においてさえ、「リスク」をコントロールする役割の一端を担うことが期待されることになる(「リスク」をコントロールする市民及び市民社会)。

三. 協働による「リスク」の制御

1. 「リスク」と協働

近時、社会の複雑化、科学技術の高度化、公的セクターの予算・人員等の逼迫、NPO等の市民団体の隆盛等の様々な要因を背景として、分野を問わず、公私の「協働(Kooperation)」の必要性や有効性が指摘されている⁵⁹⁾。

「協働」は、学説上固まった内容を持つ概念ではなく、特に「参加」と重なり合う内容を有するが⁶⁰⁾、一つの整理としては、従来の「参加」が、公的問題の解決主体としてはなお行政を想定し、そこに参加する市民はそれに影響を与え、それを監視する者として把握されるのに対し、「協働」においては、行政のみならず、協働する市民もまた、公的問題の解決主体の一つとして想定されるという点に従来の参加とは異なる協働の本質があるとする見方が成り立つ⁶¹⁾。

ら、ただでさえ体が弱いこの子は風邪をひいてしまうに違いない(保護法益の価値、損害の程度)。それに、携帯用の傘を持ち歩くことくらい、大した負担ではないのだから(侵害の強度、費用等)、傘を持たせることにしよう(予防原則の適用)」というように。科学的には、傘を持たせるのは合理的でないが、このように、万が一を考えて傘を持たせるというのは、社会的には十分に合理的である。

58) 中山・前掲注17) 111頁, 児矢野・前掲注25) 106頁, 大塚直「企業と予防原則」石田真・大塚直編『労働と環境』(日本評論社, 2008年) 154頁, 高橋滋「リスク社会下の環境行政」ジュリ1356号96頁参照。

59) 協働については、戸部・前掲注7) 231頁以下, 山田・前掲注51) 3頁以下, 大久保規子「市民参加・協働条例の現状と課題」公共政策研究4号24頁以下を参照。

60) 戸部・前掲注7) 238頁以下は、協働を「責任配分型」、「合意型」、「参加型」の三種に分ける。

参加において、市民はあくまでも私的利益の主体であり、ある時は特定の利害関係者として（個別的参加，権利保護型参加⁶²⁾，またある時は民主主義社会を構成する一員として（一般的参加，民主主義型参加），無論，公的利益を考慮することは排除されないものの，それを考慮せず自己の私的利益のみを主張することが認められる。そこで主張された私的利益を取捨選択し，公的決定の中に適切に溶け込ませるのは行政の役割である。これに対して，協働においては，市民は行政に対して私的利益を主張する主体というよりはむしろ，行政と異なる利害を持ちつつも目的を共有し，対等な関係の中で，行政とともに何らかの公益的活動に取り組み，そこにおいて一定の役割と責任を担う主体として観念されることになる⁶³⁾。

例えば，呉市市民協働推進条例2条1号では，「市民協働」とは「不特定かつ多数の者の利益の増進を図ることを目的として，市民，市民公益活動団体，事業者等及び市が，その自主的な行動の下に，お互いに良きパートナーとして連携し，それぞれが自らの知恵と責任においてまちづくりに取り組むことをいう」（傍点部，筆者記す）とされ，市民や各種団体は，自己の私的利益のためではなく，公的利益の増進を図るというスタンスで集うことが要請されている。

翻って，「リスク」の制御は，状況が不確かな中で社会的合理性を駆使しつつ施策のあり方を検討し，科学的知見の進展と施策からのフィードバックの両方をふまえて逐次対応を修正していくプロセスである。そのような中で，行政と市民等との協働は，様々な視点や知見を施策の選択決定等に反映させ，決定に対する市民の信頼や受容可能性を高めることに資する。また，国家の諸資源が不足する中で，行政から市民等に責任を配分することで，施策からのフィードバックと対応の修正を適時に行うことが容易になる。加えて，行政と市民等で目的を共有しつつ，行政的施策と市民等の活動とを並行的・重層的に実施することで，手厚い「リスク」対応の可能性が見出される。上記（二．2．及び3．）の市民参加についても，私的利益・私的観点を決定に吹き込むためのもの（＝参加）としてではなく，行政と市民が公的目的を共有する協働の仕組みとして制度形成することも可能であり，また，有意義でもある。

このように，協働は，「リスク」，法，市民及び市民社会の結節点をなすものとして，「リスク」の制御において様々な点で重要な役割を果たしうる⁶⁴⁾。

61) 山田・前掲注51) 30頁以下参照。

62) 権利保護型参加と民主主義型参加の区別については，角松生史「決定・参加・協働」新世代法政策学研究4号6頁以下を参照。

63) 大久保・公共政策研究4号29頁は，協働を定める日本の条例を分析し，協働概念のキーワードを，①それぞれの役割と責任の自覚，②対等・連携，③自主性，④多元性，⑤相互補完，⑥目的の共有，⑦非営利性としてまとめる。

64) 以上につき，松本・前掲注6) 208～209頁，戸部・前掲注7) 242～243頁，高橋・ジュリ1356号90～91頁を参照。

2. 協働する市民像

(1) コンセンサス会議

このように様々に期待がかけられる協働について、ここでは、協働を担う市民像という観点から、その問題点を探る⁶⁵⁾。

一つ目の例として挙げるのは、「コンセンサス会議」⁶⁶⁾である。コンセンサス会議とは、特に、「リスク」が関わる問題のように、科学に問うことはできるが科学だけでは答えられない「科学を超える問題群」(例：遺伝子組換技術等)をテーマとして、非専門家である市民が主体となって、専門家との対話を経た後に、市民間でコンセンサスを形成し、当該問題に関する評価と提案のための報告書を作成、公表するためのフォーラムのことをいう。日本では、2000年に遺伝子組換農作物をテーマに農水省の出資により全国規模で実施されたもの等を代表として、これまで数件開催されている⁶⁷⁾。

コンセンサス会議は、運営委員会、市民パネル、専門家パネルという3つのグループで構成される。運営委員会は、会議のテーマとスケジュールを決定し、参加する市民パネルを新聞紙上等で「公募」する。2000年に日本で行われたコンセンサス会議においては、その時のテーマであった遺伝子組換農作物に関して「専門的知識を持っていないこと」及び「会議の全日程に参加し、討論し報告書を作成する意欲のあること」が応募資格とされた⁶⁸⁾。運営委員会は、応募者の中から、地域、年齢、性別、職業等を勘案して候補者を選び、最終的に、18名の市民パネルを抽選で選出した⁶⁹⁾。その後、数回の準備会合において、市民パネルがテーマに関するレクチャーを受け、専門家パネルに投げかける「鍵となる質問」を作成する。次いで、本会合では、「鍵となる質問」に対し、専門家パネルが回答し、質疑応答がなされ、市民パネルが報告書の作成及び発表を行う。会議は、週末等を利用し、全体として約半年程度をかけて行われる。日本で実施されたコンセンサス会議はまだ試験的なものであり、会議で得られた成果が公的な政策決定等に直接反映されることはないものの、デンマークでは、すでに公的な政策決定等に組み込まれたかたちで運用されている。

コンセンサス会議は、テーマに関する利害関係者を集め、その私的利益を吸い上げるためのものではなく、市民、専門家、及び場合によっては行政が力を合わせ、先端的な科学技術等のあるべき方向性等を模索していくという点で、「協働」に属する制度である。

65) 協働の問題性一般については、戸部・前掲注7) 243頁以下を参照。

66) コンセンサス会議については、小林・前掲注54)、同『トランス・サイエンスの時代』(NTT出版、2007年) 180頁以下を参照。

67) 各国での実施例も含め、小林・前掲注66) 188頁を参照。

68) 2006年に北海道で開催されたコンセンサス会議では、「遺伝子組換え作物の問題に関心を持ち、コンセンサス会議において、専門家の情報提供をよく聞き、他の道民委員と協力して市民提案の作成に向けた議論・作業を行える方」を応募資格とし、「利害関係者と見なされる団体に所属する人であっても、自らの意見を一方的に主張することを目的とせず、異なる立場の市民パネルと開かれたスタンスで議論しようという意思が読み取れる人」をピックアップしたという(三上直之「市民参加の場における『市民／専門家』の構成」神戸60巻2号435～436頁参照)。

69) 小林・前掲注66) 192～193頁参照。

コンセンサス会議で市民パネルが作成する報告書は、世界各国において、おしなべて高い水準を示し、議論も活発になされるといわれる。では、それを担う市民像はいかなるものであろうか。

コンセンサス会議では、市民パネルへの応募資格として、テーマについて「専門的知識を持っていないこと」が挙げられている。これにより、専門家はもちろん、テーマについて造詣の深い NPO や直接的な利害関係者が排除される⁷⁰⁾。したがって、市民パネルを構成するのは、知識も利害もない「素人市民」⁷¹⁾ であり、地域、年齢、性別等に偏りがないうように配慮して選出されるという点で、一見、擬似的な「市民代表」のごとき印象を受ける。専門家パネルは、コンセンサス会議を終えて、専門的な分野についての判断は「素人には無理」ではなく、「市民は決して無知ではなかったという驚きの声」をあげたとされるが⁷²⁾、果たして本当に、市民パネルは普通の「素人市民」の擬似的代表なのであろうか。

そもそも、知識も利害もないにもかかわらず純粋に科学技術問題等に興味・関心があるというのは、高い知的好奇心を持つ者と思われる。また、単に興味を持っているというだけでなく、新聞を見て実際に公募に応募し、週末を何度も潰して会議に参加するということは、公共的な事柄について積極的に参加する意欲に満ちた者であるに違いない。会議が始まれば、市民パネルは、今まで知らなかった専門的な知識を教授され、それを手早く理解し、問題点を発見しなければならない。その際は、当該科学技術の科学的・技術的側面のみならず、社会的・経済的側面にも目を向けなければならない。そのために幅広い教養や高度な知的能力が必要であることは、想像に難くない。会議においてファシリテーターを務めた者は、「市民パネルが、常に行きつ戻りつしながら思案している姿」、「一刀両断で結論がでないことをよく理解し、強固な反対派の市民パネルと多数派に分かれつつも、決して感情的にならず冷静に議論し続ける市民パネルの粘り強さに感服した」という⁷³⁾。直接的な利害関係を持たないとしても、多数派と少数派（反対派）とが分かれる中で、冷静に理性的に議論を進めていくというのは、市民の誰もがができることではあるまい。

以上のような、高い知的好奇心と知的能力、公共的問題への強い参加意欲、冷静に討議する理性的態度、全ての市民がこれらを備えているとはとうてい考えられない。推測にとどまるが、このような資質を備えた市民は、全市民の半数を割り込むのは必定と思われる。そうであるとすれば、コンセンサス会議に集う「市民」というのは、確かに科学技術に関しては「素人」であるとしても、決してそこにいる「普通の市民」ではなく、ある種の「選良」としての「『特殊な』市民」⁷⁴⁾ ではなかろうか。

70) 三上・神戸60巻2号437頁、440～441頁参照。

71) 「素人市民」との表現は、小林・前掲注66) 194頁を参照した。

72) 小林・前掲注66) 201頁参照。

73) 小林・前掲注66) 196～197頁。

74) 小林・前掲注66) 213頁。

(2) 三番瀬円卓会議

このような「選良」的な市民のはたらきが「協働」の局面においては重要な意味を持つことをより明確に示す例として、「三番瀬円卓会議」（正式名称：三番瀬再生計画検討会議）がある⁷⁵⁾。三番瀬円卓会議は、2002年1月から2004年1月にかけて千葉県が開催した会議であり、「三番瀬」（千葉県に所在し、ラムサール条約の登録湿地に匹敵する自然の豊かさ高い浄化能力を誇る干潟・浅瀬）の保全と再生をテーマとして開催された。同会議は、地域住民、漁業関係者、環境保護団体のメンバー、研究者等の「幅広い参加」を認め、会議も資料も「完全公開」し、県があらかじめシナリオを書かず、「委員主導」により同会議から出たプランを県の三番瀬再生の原案とするといった、行政による施策の選択決定に際しての協働という観点では「非常に理想的な条件」⁷⁶⁾の下で開催されたという特徴を持つ。

三番瀬円卓会議は、丸2年間、24名の委員⁷⁷⁾（小委員会を含めれば40名）の下で、163回にもわたって開催され、最終的には230頁を超える報告書『三番瀬再生計画案』が提出されたが、そこに至るまでの道のりはかなり難航したという。

特に、1年目は、アサリ漁獲量拡大のために海底の覆砂事業を推進しようとする漁業関係者と、自然に手を加えることに反対する環境保護団体メンバーとの間で、鮮鋭な対立関係が顕在化した⁷⁸⁾。漁業関係者は漁業権を楯に取り、覆砂事業は排他的な権利の行使であって、三番瀬円卓会議はその是非を検討する場ではない、と強硬な利害主張をした。結局、この問題は、漁業関係者が、環境保護団体メンバーや専門家に押し切られるかたちで計画を撤回・変更することで決着したが、この一件以来、漁業関係者は、会議開始から半年も経たないうちに議論に積極的には参加しないようになり⁷⁹⁾、その後も、三番瀬のラムサール条約への登録には反対、後継組織である三番瀬再生会議にも不参加との態度を取るようになる。

たとえ漁業権を有していても、その権利をどのように行使するかについては様々に議論の余地があり、その議論の場がまさに三番瀬円卓会議であるはずである。にもかかわらず、「自己の権利行使であるから議論の余地なし」との硬直的な主張を展開し、それが受け入れられないとなれば、言わば「逆ギレ」するかたちで議論から降りるというのでは、そこでの漁業関係者は、自己の利害と他者の利害を丁寧にすりあわせていこうとする姿勢や、

75) 三番瀬円卓会議については、三上直之の一連の業績があり（三上直之『地域環境の再生と円卓会議』（日本評論社、2009年）、同「市民参加の見取り図」千葉大学公共研究2巻1号192頁以下、同・神戸60巻2号452頁参照）、本稿は多くをこれに依っている。

76) 三上・神戸60巻2号448頁。

77) 委員の内訳は、各分野の専門家9名、公募市民3名、地元産業界1名、地元住民3名、漁業関係者4名、環境保護団体4名である。専門家と公募市民を除き、委員の半数（12名）は、三番瀬に関係する団体・組織等から選ばれている。三上・前掲注75) 116頁、118頁参照。

78) 以下の経緯について詳しくは、三上・前掲注75) 136頁以下を参照。

79) 三上・前掲注75) 198頁は、当時の漁業関係者の姿勢を「議論に積極的に参加せずに必要な意見は述べながら会議に付き合うという姿勢」と評している。

それを可能にする討議能力・コミュニケーション能力を欠いていたといわざるをえない。同会議に専門家委員として関与した倉阪秀史は、これを、「漁業者は話下手で、公開の場での発言に対してかなりのプレッシャーを感じ、最終的には離れていきました」（傍点部、筆者記す）⁸⁰⁾と穏やかにまとめている。

また、ある環境保護団体に属する委員が、会議の運営方法に抗議して次々と辞任していくという事件も起こった。同会議を参与観察してきた三上直之は、突然の辞任の背景には、運営への批判もさることながら、「これまで自分たちが培ってきた三番瀬問題に関する発言力が、円卓会議という完全公開の組織によって相対化されていくことへの危機感があったと思われる」⁸¹⁾としている。ここにも、自己の利益のみに目を向け、風向きが悪くなれば議論から降りていくという、上記の漁業関係者と同質の姿勢を見ることができる。

しかし、2年目に入ると、こうした状況が徐々に変化していく。その要因は様々に指摘されているが、三上は、漁協や自然保護団体等「それぞれの所属団体を代表する形で会議に参加してはいるが、同時に『個人』として議論に参加する、というスタンスを取る委員が出てきた」⁸²⁾ことに着目している。漁協という利益団体の一員としてではなく、一人の漁業者という「個人」としての立場から、自己の経験に根ざして三番瀬再生のイメージを立ち上げ、環境保護団体メンバー等もそれに共鳴していく等、利害対立を超えて共有できる価値を相互に模索しようとする姿勢が委員の間に共有されはじめたのである。

三上は、「組織・専門知／個人・生活知」の区分と「よそ者／地元」の区分を立て、組織の専門知を有するよそ者を「専門家」、組織的専門知を有する地元民を「利害関係者」、個人的生活知を有するよそ者を「一般市民」、個人的生活知を有する地元民を「当事者」と呼ぶ⁸³⁾。「利害関係者」は、漁協や環境保護団体といった「組織」を背景として、容易に変更のきかない利害を主張する。1年目の混乱は、「利害関係者」間での激しい利害対立が大きな要因となった。しかし、組織に属しつつも、そこから自由な一人の「個人」として、かつ、地元民でもある「当事者」の立場から、三番瀬のあるべき姿を考えようとする者が登場し、その者が、普遍的な知見を持つ「専門家」や、三番瀬と深い関わりは持たないまでも「有志」として何らかの関心を寄せる「一般市民」とをつなぐ重要な結節点となった、というのが三上の見立てである⁸⁴⁾。

ただ、少し遡って考えると、「利害関係者」というカテゴリーは他のカテゴリーと並列するものなのかという疑問が生じる。「利害関係者」とは、通常の意味では、ある事柄について利害を持つ者のことであり、参加制度等においては、その中でも、特に参加・協働の主体として認められるほど比較的強く重要な利害を持つ者を意味する。したがって、

80) 「パネルディスカッション」神戸60巻2号400頁（倉阪秀史発言）。三上も同様の指摘をしている（三上・前掲注75）241頁参照）。

81) 三上・前掲注75）158頁。

82) 三上・神戸60巻2号447頁。

83) 三上・神戸60巻2号442頁の図を参照。

84) 三上・前掲注75）197頁以下、245頁以下参照。

「専門家」, 「当事者」, 「一般市民」であっても, 当該問題と自己の利害の関係しだいでは「利害関係者」になりうる。例えば, ある政策に関連して, それに影響を受ける個人事業者は「利害関係者」であろうし, それによる子どもへの悪影響を懸念する「一般市民」の保護者もまた同じである。つまり, 「利害関係者」は, 自己の強い利害を背景に, 参加・協働の場において専らその利害を主張する者という意味で, 参加・協働の局面におけるある種の「姿勢・スタンス」を指し示す概念であるように思われる。

したがって, 参加・協働の市民像については, 参加・協働の場に提示できる知見の種類という観点から, 体系的な専門的知見を有する「専門家」, 専門的知見を有しないまでも当該問題・地域に固有の知見を有する「地元民」(三上のいう「当事者」), 特に目立った専門的・地域的知見は持たず, 一般的な生活上の経験知を有する「一般市民」という3分類でよいのではないかとも思われる⁸⁵⁾。

このように考えると, 三上が強調する, 「個人」として発言する「当事者」というイメージには, 「個人」の部分において, 参加・協働における「姿勢・スタンス」を示す要素が混入していることに気づく。三上のいう文脈では, 「個人」とは, 組織への所属がありながら, そこから比較的自由に思考し発言する主体のことをいい, その「姿勢・スタンス」は, 「利害関係者」と対照をなすものである。そして, このような振る舞いは, やはり「当事者」に固有のものでなく, 「専門家」や「一般市民」であっても可能である。

このように整理し直すと, 三上の指摘において重要なのは, 「当事者」の部分ではなく, 「個人」の部分なのではないかと考えられる。つまり, 三番瀬円卓会議の1年目は, 各委員の「利害関係者」然とした振る舞いにより会議が紛糾したが, 2年目は「個人」としての振る舞いが有効に機能し, 状況が好転した, というように総括できるのではないか。したがって, 三上が指摘する「当事者」の働きについて着目すべきは, 彼らが地域や生業等に規定されているという点ではなく, 彼らが, 「個人」として, 自己が属する組織・制度等から比較的自由に, 自律的に思考し発言する能力や, 目指すべき公益という「普遍的な視点」⁸⁶⁾から議論する姿勢, 議論を通して自己の意見も変える用意があるという可変性を有していたという点にあるのではなからうか。そして, これらの点は, コンセンサス会議の分析において析出された「選良」的市民が有する資質とも重なる。三上は, 「当事者」を「自らの利害を越えて理想的な討議を担う『市民』として把握することは不適當だ」⁸⁷⁾と強調するが, これらの点に着目すれば, 三上が評価した「当事者」のはたらきと「理想的な討議を担う『市民』」のそれはかなり共通するのであり, 協働を担える市民像という観点においては, この点に重要な示唆が含まれているように思われる。

(3) 協働する市民像≡「強い個人」

今一度, 「参加」と「協働」の区別に立ち返ろう。「参加」において, 市民は私的利益の

85) 戸部・公法研究73号204頁参照。

86) 三上・前掲注75) 262頁。

87) 三上・前掲注75) 249頁。

主体として、自己の利益のみを主張することが認められ、そこで表明された多種多様な利益を公的決定にどのように反映させるかは行政の役割とされる。これに対して、「協働」においては、市民は単なる私的利益の主体ではなく、行政や他の参加者と目的を共有し、何らかの公的問題を解決する役割を担う主体の一つとして観念される（上記三、1．参照）。

このように、「協働」が市民にも問題解決の一端を果たす期待と責任がかけられている場であるとすれば、そこにおいて市民が互いに自己の利害を主張しあうだけでは解決に至らないということは自明である。市民には、全体的・普遍的な視点から自己の利害を相対化して発言する姿勢、他者の発言を的確に把握する理解力、異なる考えを持つ者とのコミュニケーション能力、これらを通して合意可能な解決策を模索しようとする姿勢や意欲等が求められる。したがって、三番瀬円卓会議の1年目において、参加者の「利害関係者」然とした振る舞いが会議を紛糾させたのは自明と思われるし、コンセンサス会議において、あらかじめ参加者から「利害関係者」を排除する制度設計がされていることも同じ意味において首肯できる。そして、その裏返しとして、三番瀬円卓会議において、「個人」として参加する者が登場したことにより議論が進展しだしたことや、コンセンサス会議が「選良」的な市民を選出する仕組みとなっていることもまた、同じく十分に理解できることである。

そして、以上のような資質・姿勢を持つ者を、三上がいみじくも「個人」と表現しているように、協働において求められる市民像は、近代法が想定する「個人」像、つまり「強い個人」のイメージと重なるように思われる。長谷部恭男がいう「個々人の私的空間では、その価値観と良心に従って自らの善き生を構想し、それを自由に生きる一方、公的空間では社会全体の利益に関する冷静で理性的な審議と決定に参加するという立憲主義の想定する個人像⁸⁸⁾は、まさに上記の協働する具体的市民像と一致するではないか。

かくして、協働は、市民に「強い個人」であることを現実にも要請する。上記のように、「リスク社会」が「協働」を必要とする社会であるとすれば、「リスク社会」において、市民は自ら「強い個人」としての資質を身につけていくこと、市民社会はそのような市民を涵養していくことが、それぞれの課題となる。

しかし、市民の誰もが「強い個人」になりうるのであろうか。何らかの組織に属し、そこに生活の基盤を置きながら、そこから自由に、自律的に思考し発言できる者がどのくらいいるのであろうか。多くは「口下手な漁師」のごとくに沈黙し、下を向いてしまうのではないか。また、普通の市民の多くが、協働の場に耐えうる知的能力と参加意欲を十全に備えているとは、全く樂觀できない。むしろ多くの市民は、公共的な事柄に対して、意欲も知識も持ち合わせず、ひたすら私事に埋没しているのではないか。

そもそも、「強い個人」とは、近代の公法学が理論上その前提に置く理念的存在であり、協働のアクターとしての現実の市民がいかに「強い個人」然として振る舞ったとしても、完全にあらゆる利害・関心から中立であるわけではない。生い立ち、地域、組織等、何ら

88) 長谷部・前掲注3) 101頁。

かの背負うものがあり、それゆえの「偏り」がどこかにはある。

にもかかわらず、協働論が、そうした「選良」的な市民のはたらきをもって「市民との協働」の成功を語るとすれば、それは、市民の一面しか捉えていない皮相的な理論となるであろうし、さらには、正統性なき「選良的市民による支配」を無自覚に後押しすることになるのではないか。

四. 市民による「リスク」の制御

1. 「リスク」と自己責任

近代（法）は、中間団体を解体し、「個人」を析出した。職能団体や地域団体等の中間団体は、市民を抑圧するものであると同時に、市民に一定の保護を与えるものでもあった。果たして、「個人」となった市民は、私事について、中間団体から自由に自ら決定できる地位を得たのと引き換えに（自己決定）、それによる帰結に対しては自らの責任においてそれを引きうけることが原則となった（自己責任⁸⁹⁾。

社会が孕む危険性から損害が生じる局面に焦点を当てると、自己決定と自己責任の論理は、加害者と被害者の双方に当てはまる。加害者は、事業活動等の自らの行為から損害が生じないように、自ら対策を講じるとともに、万が一の損害発生時には自らその責任を取らなければならない。被害者もまた、注意深く生活し、避けられる損害は自ら避けようと努めるとともに、その判断の結果は自ら引き受けなければならない。

過失責任主義は、この加害者と被害者の間での責任配分のルールとして捉えられる。過失責任主義の下では、加害者は、故意又は過失によって他者に損害を与えた場合にのみ責任を負い、無過失の場合、その損害の引き受けは被害者の責任となる⁹⁰⁾。このような責任原理が近代法の「原則」として位置付けられてきたのは、そこにおいて、人は自らの行為の結果について予見することができ、基本的に行為者に過失がなければ損害は発生しない（逆に言えば、行為者が予見しえない損害の発生は例外的にしかありえない）という世界観が前提とされてきたからに他ならない⁹¹⁾。そしてこれは、本稿の冒頭（一. 1.）に挙げた近代（法）の世界観そのものである。

しかし、「リスク社会」は、このような予見可能性が自明ではなくなった社会を意味する（一. 1. 参照）。リスク社会においては、社会の複雑性や科学的不確実性の増大により、予見不可能な事柄が増大し、常態化する。どれほど思慮深くあっても、一定の確率で損害が発生し、甚大な被害をもたらすことも稀ではない⁹²⁾。無論、そうした予見不可能な「リスク」が定型的に存在する領域では、法は、無過失責任等を制度化して、それに対応してきた（大気汚染防止法25条等）。しかし、そうした制度的手当てが存在しない限り、

89) 橋木俊詔ら・前掲注48) 14～15頁（今田高俊発言）、波多野敏「近代法史からみた『自己責任』」法セ561号40頁、青木人志「『自己責任』」法セ561号49頁参照。

90) 中島・ジュリ1356号13頁参照。

91) 波多野・法セ561号42頁参照。

92) 瀧川裕英「『自己決定』と『自己責任』の間」法セ561号34頁、波多野・法セ561号42～43頁参照。

過失責任主義を原則とするならば、人知によって予見不可能・制御不可能な損害については、全て被害者が甘受しなければならないことになる⁹³⁾。

こうした事態に立ち至らないようにするための一つの方策が、公法的規制である（国家による制御；上記二．参照）。国家は、設置規制等の事前規制や、その後の順応的な管理、監督権限の行使によって、先回りして予期せぬ損害を回避する。しかし、国家が規制権限行使に慎重であれば、時機に遅れることになり⁹⁴⁾、また、仮に周到な規制を用意できたとしても、不確実性ゆえに、万が一の損害発生を皆無とすることはできない。

かくして、（潜在的な）被害者自身による自己防衛が不可欠となる。このとき、中間団体や社会的な連帯の存在を自明のものとしないのであれば、市民は「個人」として「リスク」に対処しなければならないことになる⁹⁵⁾。

以下では、市民が「リスク」にさらされる局面に焦点を当て、そこで市民に迫られる自己決定と自己責任の実相の一端を垣間見ることとする。

2. 「リスク」にさらされる市民

(1) 「リスク」発生施設の立地決定問題

市民を「リスク」にさらすメカニズムを構造的に抱える問題として、「リスク」発生施設の立地決定の問題がある。

一例として風力発電施設を挙げると、日本の風力発電施設は、2000年頃から急速に広まり、2013年4月末時点において約1900基が設置されている⁹⁶⁾。その背景には、再生可能エネルギーへの関心の高まりや、有害物質等を発生させないクリーンなイメージによる社会的受容性の高さがある⁹⁷⁾。

他方で、設置が進むにつれ、様々な負の影響も指摘されてきている。巨大な風車による眺望・景観の破壊、鳥類の風車への衝突（バード・ストライク）、風車の風切り音による低周波音・振動、シャドー・フリッカー（回転する風車の羽の影が住居等に落ち、日照の明滅を生じさせる現象）等がそれである。このうち、低周波音やシャドー・フリッカーについては、それによる頭痛等の健康被害を訴える苦情も出てきているが、健康被害発生のメカニズムは科学的に十分には解明されていない⁹⁸⁾。つまり、周辺住民は「リスク」にさらされていることになる。

93) 長谷部・前掲注3) 100頁参照。

94) 戸部・前掲注7) 102頁以下参照。

95) 橋木俊詔ら・前掲注48) 25～26頁（今田高俊発言）、島田聡一郎「リスク社会と刑法」長谷部恭男責任編集『法律から見たリスク』（岩波書店、2007年）15～16頁参照。

96) NEDO（独立行政法人新エネルギー・産業技術総合開発機構）のウェブサイト（<http://www.nedo.go.jp/library/fuuryoku/state/1-01.html>）参照（2014年4月10日確認）。

97) 寿楽浩太「風力発電施設立地をめぐる社会的均衡状況」年報科学・技術・社会17巻48頁参照。

98) 寿楽・年報科学・技術・社会17巻60～61頁、幸田雅弘「低周波音問題」自正64巻4号41頁以下、塩田正純「風力発電施設から発生する騒音・超低周波音の環境影響評価」環境アセスメント学会誌11巻2号13頁以下参照。

こうした事態が生じるのも「リスク」の特徴の一つである。危険性が明確に認識されている施設であれば、設置地域の規制等により、住居のすぐ近くに施設が設置されることはあらかじめ回避される。だが、危険なものとは全く認識されていない施設（当初の風力発電施設はそうであったであろう）や、健康被害の発生等が疑われていても、それが科学的に証明されていないような施設については、さしあたりは安全な施設として、比較的容易に住居等の近傍に設置されてしまう。風力発電施設だけでなく、後に見る携帯電話基地局や高圧送電線等もこのようなケースに該当しよう。

そうであるとすれば、立地決定の手續が重要になるが、従来、風力発電施設の立地決定は、事業者と立地予定地の地権者等のごく限られた住民の間で進められ、多くの住民にとっては、知らぬ間に立地決定がなされているというのが常態であった⁹⁹⁾。また、NEDO（新エネルギー・産業技術総合開発機構）の「風力発電のための環境影響評価マニュアル」に基づく自主的な環境影響評価も適正に行われておらず、住民の意見聴取手續も不十分にしか行われてこなかったという指摘もある¹⁰⁰⁾。そのため、現在では、一定規模以上の風力発電施設は、環境影響評価法の対象事業となっているが（環境影響評価法施行令別表第一参照）、一般に、環境影響評価手續において立地点の変更を含めた検討までは十分になされず、住民参加の機会も十分とは言い難い状況にあることは周知の通りである。

したがって、多くの住民は、風力発電施設の立地決定について十分な参加の機会が与えられないにもかかわらず、その「リスク」だけは負わされるという、「自己決定なき自己責任」の状況に置かれていることになる。これは、風力発電施設のみならず、「リスク」を抱える他の施設についても、おおむね同様に指摘できるであろう。もちろん、住民は、風力発電施設の近傍から転居する等、リスクを回避することについての「自己決定」をすることはできる。しかし、転居したくても、職場・学校等の事情、経済的事情等により、容易には転居できない「動けない市民」も少なくないであろう。仮に容易に転居できるとしても、一方的に「リスク」を負わされ、そこから逃げることについての自己決定を与えられているに過ぎないという状況は、果たして、市民を自律的な自己決定の主体として扱っていると評価してよいのであろうか。

（2）低線量被曝と自主避難

こうした状況が、広範かつきわめて先鋭なかたちで現れているのが、福島第一原発の周辺地域である。

福島第一原発の周辺地域は、放射性物質による汚染度に応じて、帰還困難区域（避難指示区域のうち、事故後6年を経過しても、年間積算線量が20ミリシーベルトを下回らない

99) 馬場健司・木村宰・鈴木達治郎「ウィンドファームの立地における環境論争と社会意思決定プロセス」鈴木達治郎ら編『エネルギー技術の社会意思決定』（日本評論社、2007年）191頁、寿楽浩太「原子力発電所をめぐる公共性と地域性」盛山和夫ら編『公共社会学』（東京大学出版会、2012年）224～225頁、同・年報科学・技術・社会17巻55頁参照。

100) 大塚直『環境法 [第3版]』（有斐閣、2010年）277頁参照。

おそれがある区域)、居住制限区域(避難指示区域のうち、年間積算線量が20ミリシーベルトを超えるおそれがある区域)、避難指示解除準備区域(避難指示区域のうち、年間積算線量が20ミリシーベルト以下となることが確実な区域)の区別がされている。このように、国の措置は年間積算線量20ミリシーベルトを基準とし、特に最も汚染度の低い避難指示解除準備区域では、今後本格的に公共インフラを復旧させ、避難住民の早期帰還と定住を促進することとされている¹⁰¹⁾。

もっとも、20ミリシーベルトという基準値は、国際放射線防護委員会(ICRP)の勧告においては、非常事態収束後の参考値(1~20ミリシーベルト)の最大値に当たり、文部科学省の2011年4月19日通知¹⁰²⁾により、それまでの1ミリシーベルトから変更された経緯を有する。ICRPの平時の参考値は1ミリシーベルト以下であり、1ミリシーベルトを超える値は、本来、正常ならざる値であるともいえる。しかしながら、福島第一原発事故から3年余を経過した本稿執筆時(2014年4月)においてさえ、例えば福島市内の複数の地点で年間積算線量が1ミリシーベルトを超える状況にある¹⁰³⁾。

つまり、福島第一原発事故発生時から現在に至るまで、福島県内のきわめて広範な地域において、住民は、平時の基準値を超えた「低線量被曝」にさらされており、避難指示が解除され、定住が促進されていくにつれ、将来的にもそれは継続・拡大していくものと考えられる。

低線量被曝による人体への長期的影響については科学的に未解明であるが、ICRPは、放射線に閾値はなく、線量に比例してがんの確率が増えるとの「閾値なし直線仮説」を採用しており、国際的にも多くの国がこれを基礎としているとされる¹⁰⁴⁾。しかし、上記のように日本政府は、年間積算線量が20ミリシーベルト以下であれば健康被害はないと考え、むしろ居住を「促進」する立場であるから、ICRPの見解等を踏まえ、低線量被曝の「リスク」を避けたいと思う住民は「自己責任」で対処する他はない。

低線量被曝が懸念される地域では、日常生活を送りつつ、その「リスク」だけを避けることは難しく、そのためには、結局のところ、「自主避難」による他はない。もちろん、「避難するか、とどまるか」の選択(自己決定)が容易であれば、問題は少ない。しかし、汚染は広範囲に広がっているため、自主避難に伴い、転職、転校、いわゆる二重生活(例えば、夫は福島県内に残り、妻と子どものみ県外に避難し、週末等に夫が妻らの住居に通う等の生活)等を余儀なくされることも多く、その経済的・精神的な負担は大きい。実際、ある調査によれば、住民が避難しない理由として最も多いのが、「仕事や職探しが不安」

101) 復興庁「早期帰還・定住プラン」(2013年3月7日)参照。

102) 文部科学省通知「福島県内の学校の校舎・校庭等の利用判断における暫定的考え方について(通知)」

103) 原子力規制委員会・放射線モニタリング情報(<http://radioactivity.nsr.go.jp/map/ja/area.html>)参照(2014年4月10日確認)。毎時約0.23マイクロシーベルトで、年間積算線量が約1ミリシーベルトとなる。

104) 下山憲治「原子力事故とリスク・危機管理」ジュリ1427号101頁、石田葉月「低線量被ばくはどう向き合うか」科学82巻1号77頁参照。

というものであり(57.5%),「資金に余裕がない」というのも28.2%に上っている¹⁰⁵⁾。これまで、自主避難者に対しては、賠償金の支払いや災害救助法に基づく住宅支援等も行われてきたものの¹⁰⁶⁾、十分ではなく、住民の間には、当初より「避難したくてもできない」という声が圧倒的に多かった¹⁰⁷⁾。また、近時では、災害救助法に基づく住宅支援の新規申請が打ち切れ、福島県ではむしろ、県外から県内に転居してくる場合には住宅を提供するという逆方向の施策も実施されてきており、現状においてはむしろ自主避難は過去の問題ともされつつある。

つまり、低線量被曝と自主避難の問題は、福島県内の住民が、「リスク」に対する自己責任を負わされる反面、「動きたくても動けない」という「自己決定できない」状況に置かれていることを示している。もちろん、「それもまた自己決定の結果」ということもできるが、だとすれば、福島県民は、低線量被曝の「リスク」に耐えるか、職を投げ、一家が路頭に迷う不安に怯えながら自主避難をするかといった相当にハードな自己決定を迫られているとはいえるであろう。

かくして、上記の2例からは、現在のリスク社会が、「リスク」への対処について、市民に「十全な自己決定なくして自己責任を負わせる構造」を孕んでいることを垣間見ることができる¹⁰⁸⁾。これは、他方において、「リスク」に対する国家による適切かつ適時の制御の必要性を根拠付ける要因の一つともなる。

3. リスク社会と不安

以上に加えて、リスク社会と市民及び市民社会との関わりにおいて大きな意味を持つのが、リスク社会がもたらす「不安」の問題である。一般に、安全・危険は数量化可能な客観的概念であり、それに対する合理的な管理手法を構想することが可能であるのに対し、安心・不安は数量化可能な実体を持たない主観的概念であり、制御困難なものであるといわれる¹⁰⁹⁾。「リスク」による将来的な見通しの効かなさ、リスク管理の個人化の傾向により、リスク社会は、構造的に、市民の中に不安を醸成していく¹¹⁰⁾。

105) 「福島県内における自主避難の現状」福島の進路2012年8月号11頁(図表14)参照。

106) 自主避難者等に対する損害賠償の内容等については、大塚直「福島第一原子力発電所事故による損害賠償」高橋滋・大塚直編『震災・原発事故と環境法』(民事法研究会, 2013年)86頁以下を参照。

107) 「福島県内における自主避難の現状」福島の進路2012年8月号17頁以下(アンケート自由意見)参照。こうしたことから、社会権としての「避難する権利」を確立することの重要性を説くものとして、河崎健一郎『避難する権利, それぞれの選択』(岩波書店, 2012年)57頁以下, 「[[誌上対談] 3.11大震災と憲法の役割」法セ682号11頁(中島徹発言)がある。

108) 長谷部恭男「国家は撤退したか」ジュリ1356号4頁は、「リスク社会の到来は、自己の行動を合理的に計算し、危険を自ら引き受ける自律的な個人像という近代法の超越論的前提をも覆す可能性を秘める」とする。

109) 渡辺洋「リスクの存在論」愛敬浩二編『人権の主体』(法律文化社, 2010年)75頁, 西原博史「リスク社会・予防原則・比例原則」ジュリ1356号79頁参照。

110) 橋本俊詔ら・前掲注48)7~8頁(今田高俊, 橋本俊詔発言), 島田・前掲注95)25~26頁参照。

この制御困難な不安の問題が、実際的にもいかに大きいかを示す象徴的な事例として、延岡市の電磁波訴訟がある（宮崎地延岡支判平24・10・17（LEX/DB 文献番号25483234））。本件は、電気通信事業者が設置した携帯電話基地局の周辺に住む住民30名が、同基地局から放射される電磁波により健康被害が生じているとして、同事業者に対し、人格権に基づき同基地局の操業差止めを求めた事案である。

判決は、原告らの健康被害（頭痛、耳鳴り、肩こり等）については、「虚偽であるとは考えられない」として、その存在を認めたものの、携帯電話基地局由来の電磁波との因果関係は否定し、健康被害の発症については「電磁波に曝露されていることによる不安感が影響している可能性」（傍点部、筆者記す）があることを示唆した（ノセボ効果¹¹¹⁾。原告ら被害住民の間では、「今日は電磁波が強い（弱い）ですね」といった会話が日常的にされていたというが、判決は、人が「そのように電磁波の強弱を感知できるのかには疑問があ（る）」としている。仮に判決のいう通りであるとすれば、原告らは、電磁波に対する「不安」によって、いわば集団的な自己暗示にかかるがごとくにして健康被害を発症していることになる。ここに見出されるのは、主観的な不安感に支配され、冷静な思考力を失ってしまった「弱い個人」の存在である。

再び福島における低線量被曝の問題に立ち戻ると、事故直後は、多くの住民が放射線の影響を危惧していたものの、しだいに悩むことそれ自体に疲れはじめる住民が出てきた。そうした住民は、平時よりも20倍近い高レベルの放射線量が記録されているにもかかわらず、それを気にせず子どもを屋外で遊ばせる等、「普通の生活」に戻っていき、被曝を気にし続ける住民に対し「そんなに危ないというのなら、なぜ避難しないのか」等と非難の目を向けるようになっていったという。空を切るがごとくリスク回避への虚無感が、「リスク」に対する思考停止を招き、他方で、なおも「リスク」を避けようとする者を見ると、自らの思考停止を咎められているようで、疎ましく感じられたのであろう。これもまた、合理的な思考を止めた「弱い個人」の群像である。加えて、その頃になると、行政や学校も安全を強調し、「安全だから安心せよ」と、安心をいわば強制するようになる。こうした雰囲気は、やがて、被曝を最小限にしようと生活すること、つまり合理的なリスク回避行為それ自体をタブー視するようにはたらし、避難しないと決めた者と自主避難を考える者との間、放射線を避けようとする者とそうでない者との間、さらには学校に自前の昼食を持参した児童と学校給食を食べる児童との間等に深い亀裂をもたらし、様々なレベルでのコミュニティの分断をもたらしたという¹¹²⁾。

111) ノセボ効果（ノーシーボ効果；nocebo effect）効果とは、偽薬であっても、被投与者の思い込みによって副作用が発生する効果をいう。プラセボ効果（プラシーボ効果；placebo effect）の逆である。

112) 以上の記述につき、河崎健一郎「政府の指示による避難と、そうではない避難」同ら『避難する権利、それぞれの選択』（岩波書店、2012年）8頁、菅波香織「放射能問題と向き合うために」河崎健一郎ら『避難する権利、それぞれの選択』（岩波書店、2012年）22頁以下、石田・科学82巻1号77頁、武藤類子「ふくしまから伝えたいこと」森英樹ら編著『3・11と憲法』（日本評論社、2012年）23～24頁を参照。

上記の携帯電話基地局由来の電磁波と低レベル放射線に共通するのは、生身の人間ではその存在や身体への影響を知覚できず、その「リスク」を、いわば観念的にしか把握できないということである。自らの身体がその影響を受けているのか、いないのか、影響の程度は重大なのか、軽微なのかを、身体的に把握できず、ただその「おそれ」だけが、脳内に「不安」として結像する。こうした類の捉えどころのない不安が、やがて人々の心身を蝕み（延岡市電磁波訴訟の原告ら）、いっそ極端な思考停止へと向かわせる誘因を与えることは（「普通の生活」に戻る市民）、想像に難くない。

かくのごとくに、リスク社会は、不安に支配され押しつぶされてしまう市民や、不安により合理的な判断力を欠いた市民等、「弱い個人」の存在を浮き彫りにし、また、新たにそれを産み出している。上記（二. 3.）と対比的に言えば、それは、「リスク」をコントロールする市民ではなく、むしろ「リスク」にコントロール（＝支配）された市民であり、リスク社会は、両者の間に深い溝を穿ちさえるのである（コミュニティの分断）。

五. お わ り に

1. リスク社会における市民像

以上をリスク社会と市民及び市民社会との関係という観点からまとめると、リスク社会は、リスクをコントロールしうる「強い個人」を現実にも求めると同時に（上記二. 3. および三. 2. 参照）、リスクにコントロールされる「弱い個人」をあぶり出し、新たに産み出している（上記四. 3. 参照）、ということになる。

これに対して、法が進むべき方向性は二つある。一つは、前者の可能性になお賭け続けること、即ち、市民が「強い個人」である、又は、そうなりうることを前提として、各種の法制度を構築することである。「人民が統治者たることを望むならば、彼らは不安や非合理性を克服できる『強い主体』でなくてはならない。さもなくば彼らは、合理的な統治を強制してもらう『『幸福な』二級市民』であるしかない」¹¹³⁾とは、まさにこの方向を指差し、市民と市民社会に奮起を促すシュプレヒコールである。

この場合、国家の任務は、市民が具体的な危険から免れ「安全」であることに定位され、市民の「不安」は「具体的な人間の『安全』をベースに構築する『安心』のシステム」¹¹⁴⁾を通してのみ解消される。「根拠薄弱な『不安』を理由に過剰な『安心』を求めて」¹¹⁵⁾、「リスク」に対して積極的に予防原則を適用していく予防国家は、「基本権理論を換骨奪胎させる」¹¹⁶⁾ものとして忌避されることになる¹¹⁷⁾。

113) 大屋雄裕「文脈と意味」法セ682号17頁。

114) 森英樹「憲法学における『安全』と『安心』」藤田宙靖・高橋和之編『憲法論集』（創文社、2004年）514頁。

115) 森・前掲注114) 514頁。

116) 西原・ジュリ1356号79頁。

117) 予防原則をめぐる憲法学上の議論については、愛敬浩二『『予防原則』と憲法理論』森英樹編『現代憲法における安全』（日本評論社、2009年）139頁以下、大石眞『『安全』をめぐる憲法理論上の諸問題』公法研究69号21頁以下を参照。

しかし、リスク社会は、時として、市民が「強い個人」たりうる前提条件であるところの「自己決定」(＝自律)を欠いたまま、あるいは、きわめてハードな自己決定の余地のみを与えただけで、ただ「リスク」にのみ市民をさらすという「非合理性」を内包していることを想起しなければならない(上記四. 2. 参照)。自ら進み取ったわけでもなく、ある日突然我が身に降りかかってくる、得体の知れない「リスク」に、避ける術もなく直面させられることの「不安」を、ひとり市民の自己責任に押し込めてしまうことの「非合理性」にこそ目を向けるべきである。この点を看過したまま、単に高みから「強くあれ」と呼びかけることは、基本権理論を返って空疎なものにするのではなからうか。

そこで考えられるもう一つの方向性は、市民社会における「強い個人」の涵養とその働きに期待しつつも、「弱い個人」の存在をも前提とし、「弱い個人」にも耐えられる法制度を構築するというものである。

既に憲法学の大家曰く、現実の市民は「もとより、それほど『強い個人』ではない」¹¹⁸⁾。根拠のない不安に打ち震え、「誤りを犯しやすく、限られた知識のなかで自己愛を最重視しよう」と常に試みる存在¹¹⁹⁾でありながらも、「様々な人間集団に所属しあるいは関係し、その集団の規律や方針等とのからみ合いの中で行為する」¹²⁰⁾のが、市井にあふれる普通の市民像である。「口下手な漁師」(上記三. 2. 参照)、「円卓会議を紛糾させる『利害関係者』」(同)、「不安に怯える電磁波訴訟原告団」(上記四. 3. 参照)、「高線量の中『普通の生活』に戻る市民」(同)等の「弱い個人」は、我々の愛すべき隣人であって、排斥されるべき者ではない。

現実的には、「強い個人」はむしろ「選良」である(上記三. 2. 参照)。「強い個人」という市民像は、そもそもフィクションないし理念型であるとしても、リスク社会はそのフィクション性を加速させ、そこからこぼれ落ちる市民像を顕在化させてきている。法は、「強い個人」を理念としては維持しつつも、「弱い個人」という現実にも目を向けるべきではなからうか¹²¹⁾。

2. 「リスク」の法的制御の方向性

以上のような観点から、以下、「リスク」の法的制御の方向性を覚書的にまとめておく。

上記「自己決定の不在」や「弱い個人」の存在からすると、市民が抱く「不安」への対応も含め、国家の積極的なイニシアティブによる予防的介入や利害調整の必要はなお大きく、国家は「後退」すべきではないと考えられる¹²²⁾。その際、予防原則の適用にあっては、

118) 樋口・前掲注16) 54頁。

119) 阪本昌成「プライバシーと自己決定の自由」樋口陽一編『講座・憲法学第3巻権利の保障』(日本評論社、1994年) 225頁。

120) 佐藤・前掲注18) 336頁。

121) 橋木俊詔ら・前掲注48) 14頁(長谷部恭男発言)、長谷部・前掲注3) 102頁、「《座談会》法における人間像を語る」法時80巻1号5頁(瀬川信久発言)参照。

122) 佐藤・前掲注18) 357頁、高橋・ジュリ1356号96～97頁参照。

同原則の、多様な主体からなる議論の「場」としての機能から（上記一．3．参照）、国家には、専門家、市民、事業者、NPO等、多様な主体間の討議を活性化させ、社会的に合理的な解決を結晶化させるコーディネーターとしての役割も期待される。こうした「社会的合理性」に根ざした解決は、科学に従属した科学主義・専門主義的な、しばしば時機に失する解決とも、根柢なき「不安」を強調した非合理で拙速な解決とも自ずと異なるものになるう。

こうして「国家による制御」と緩やかに接続していく「参加・協働」の文脈においては、自らが属する団体等の利害を離れて「個人」としての立場から合理的に思考し、他者と円滑にコミュニケーションできる「強い個人」が現実にも求められることは既に見た通りである（上記三．2．（3）参照）。市民が参加・協働する機会の増大は、市民の公共意識を涵養し、公的な討議空間における身の処し方を市民に学ばせ、ひいては自律した個人からなる逞しい市民社会を形成することに寄与するという意味でも有意義である。とはいえ、参加・協働の場が、一部の「選良」である「強い個人」によって支配された閉鎖的な空間となつてはならない。それは、かねて存在する参加・協働の民主的正統性の問題を一層先鋭化させることにもなるう。それゆえ、参加・協働の仕組みにおいては、現実に存在する「弱い個人」を疎外しないような具体的な制度設計と運用が期待される。これまで暗黙のうちに「強い個人」を市民像の基礎に据えてきた参加・協働論についてもまた、しかりである。「一見愚かそうに見える、私的な利益にとらわれた大衆の中にも、ある種の理性」が存在しており、「それを上手に横につなぎ合わせていったときに、できてくる理性的な秩序」¹²³⁾を指向すべきであろう。

上記の法的制御の対象とならない「リスク」については、市民が自己責任においてそれに対処することが求められる（上記四．1．参照）。もっとも、リスク社会において、それは時に過酷なものとなる。都市化によるリスク管理の「個人化」とも相まって、リスク社会における「自己決定なき自己責任」状況、観念的な危険性の増大、コミュニティの分断は（上記四．2．～3．参照）、市民を「不安」のうちに孤立させ、「弱い個人」へと貶めていく。諸制度はそれを増長させるものであってはならず¹²⁴⁾、かといって、不安を強引に抑圧してもならない¹²⁵⁾。「健全な不安」は、市民及び市民社会による前向きなリスク回避の原動力となる。市民もまた、「不健全な不安」により思考停止に陥り、合理的にリスク回避しようとする他者の足を引っ張る等の行為は自制し、「弱い個人」からの脱却へ向けた自助が必要である。それと同時に、「リスク回避に向けた共感」¹²⁶⁾に基づいてコミュ

123) 「パネルディスカッション」神戸60巻2号370頁（進藤兵発言）。

124) 大塚・前掲注106) 89頁によれば、原子力損害賠償に係る中間指針第1次追補が、自主避難者と自主的避難等対象区域内になお滞在し続ける者の損害賠償額を同額（1人当たり40万円）としたのは、「コミュニティ崩壊への危惧に配慮したものと見る余地もある」（傍点部、筆者記す）とする。

125) 低線量被曝に関連して、学校等による安全・安心の強調により、「不安を感じることで自体が禁じられているように感じられる」と述べる住民もいた。菅波・前掲注112) 31～32頁参照。

126) 三上・社会学評論48巻4号469頁参照。

ニティの基盤そのものを強化する市民間での取り組みや各種の方策が望まれる¹²⁷⁾。

(追記：本稿は、2013年1月12日に神戸大学で開かれたシンポジウム「リスクと市民社会」(SC研究会主催)での報告原稿に、大幅な加筆・修正を加えたものである。)

127) 広井良典「リスクと福祉社会」橋本俊詔ら責任編集『リスク学とは何か』(岩波書店, 2007年) 128～129頁参照。