

自然災害を始め、社会の様々な不安に対する 安全・安心の仕組みづくりに関する研究

中間報告書

2007 年 3 月



(財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
安全安心社会研究所

はじめに

「自然災害を始め、社会のさまざまな不安に対する安全・安心の仕組みづくりに関する研究」（山下淳上級研究員、同志社大学教授）は、2006年9月安全安心社会研究所における調査研究プロジェクトとしてスタートした。

このプロジェクトの目的は、自然災害をはじめ、新型感染症、さまざまな事故、環境問題、あるいは犯罪など、多くの脅威や危険にさらされた現代社会の安全・安心確保の仕組み作りについて、都市インフラ（ハード）および制度・文化資本（ソフト）の両面から研究することであり、以下は、このプロジェクトの2007年3月までの半年間の成果を記録した中間報告である。

現代社会は自然災害、人為的災害、社会的災害、地球環境問題などさまざまリスク要因やハザードに満ちている。これらに対して日本社会は、災害が起こるたびに緊急対応措置をとり、新たな法律や制度や予算措置を作り出すやり方で対応してきた。しかし、1995年の阪神・淡路大震災は、そうした局所的、臨時的、特別の対応を超えた問題を突きつけた。安全・安心は21世紀の新たな価値として恒久的に追求されるべき目標ではないのか。安全・安心確保のための仕組みは、自助・共助・公助を含め、平時と緊急時を横断する形で準備されるべきではないのか。

こうした問題意識に基づいて、このプロジェクトは、初年度、安全と安心に関する先行研究を展望し、安全と安心に関する理念上の論点を抽出する作業から出発した。既に、安全安心の意識や価値観、安全安心にかかわる主体、自由と安全、法律における比例原則と具体的な危機、コミュニケーション、技術進歩、リスクガバナンス等初年度の議論で明確にされた論点も数多い。

このプロジェクトは2008年3月まで続けられる。今後は引き続き社会の様々なハザードに対する安全性確保と安心感醸成のための仕組みづくりについて、現実的な方向性を示すことを課題としたい。

安全安心社会研究所所長
林 敏彦

自然災害を始め、社会の様々な不安に対する安全・安心の仕組みづくりに関する研究

研 究 体 制*

研究責任者

林 敏彦 安全安心社会研究所 所長、放送大学 教授

研究員

石田 祐 安全安心社会研究所 研究員

研究会委員（五十音順、○は研究会委員長）

井上 典之 神戸大学大学院法学研究科 教授

鹿毛 利枝子 神戸大学大学院法学研究科 助教授

多々納 裕一 京都大学防災研究所 教授

八木 絵香 大阪大学コミュニケーションデザインセンター 特任講師

○山下 淳 安全安心社会研究所 上級研究員、
同志社大学政策学部・大学院総合政策科学研究科 教授

事務局

澤田 登 (財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 調査課長

土屋 由利子 (財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 調査課長補佐

* 所属・役職は、2007 年 3 月時点。

目 次

はじめに	1
研究体制	2
概要	6
第1章 安全と安心が求められる背景.....	9
第1節 安全とは、安心とは	10
1. 安全・安心のネガティブな定義づけ	10
2. 安全・安心のポジティブな定義づけの必要	11
3. 安全と安心の関係性	11
第2節 本研究の問題関心.....	12
1. 従来型の問題への対処方法.....	12
2. 価値の選択と社会構造への理解	13
第2章 安全と安心をめぐる論点.....	15
第1節 価値のトレードオフ関係	16
1. 安全・安心の価値と他の諸価値のバランスをどのように取るのか.....	16
2. 論点.....	16
3. 各論点における議論	17
(1) 対抗利益に関する裁判所の判断.....	17
(2) 安全と自由のトレードオフ関係.....	17
(3) 比例原則	18
(4) 具体的危険.....	18
(5) 通信傍受による情報収集活動と私的生活核心領域の確保	19
第2節 各システムと全体統括システム	20
1. どのように制御するのか、誰が統制するのか.....	20
2. 論点.....	21
3. 各論点における議論	21
(1) リスクガバナンスにおける課題.....	21
(2) 構造的不確実性あるいは状況的不確実性への対応.....	22

(3) 解釈上のあいまい性と規範上のあいまい性.....	22
(4) リスクマネジメントの考え方.....	23
(5) システムのシステムを制御する課題.....	25
(6) 政府の対応における実際的課題.....	25
第3節 安全・安心なまちづくりの一手法.....	29
1. どのようなコミュニケーションによって信頼が構築されるのか.....	29
2. 論点.....	29
3. 各論点における議論.....	30
(1) 専門家の提供情報と住民の情報ニーズのミスマッチ.....	30
(2) 専門家と市民のコミュニケーションの形.....	31
(3) 「対話フォーラム」型コミュニケーションが与える影響.....	31
(4) 信頼関係の構築から安全・安心の確保へ.....	32
第4節 個人と社会の安全・安心をめぐる対応.....	33
1. 個人の安全・安心と社会の安全・安心の調和をどのように取るのか.....	33
2. 論点.....	33
3. 各論点における議論.....	34
(1) 国の基本権保護義務と個人がもつ人間の尊厳.....	34
(2) 狭義の比例原則と je-desto 公式.....	34
(3) 安全・安心の確保と選択の自由の扱い方.....	35
結びに代えて.....	37
1. 安全・安心を確保することは可能か.....	37
2. 価値の調整.....	38
3. 個人、地域コミュニティ、行政.....	38
4. 日本人がもつ固有の安全・安心の意識や価値観.....	39
5. 安全・安心の量.....	40
6. 安全・安心を確保する対象.....	40
7. 安全・安心の文化.....	41
8. トレードオフのなかにある安全・安心.....	42
9. 今後の課題など.....	42
参考文献.....	44
資料.....	46
第1回研究会会議録.....	48
1. 研究会の開催にあたって—安全・安心とは.....	49
2. 研究会の問題関心—安全・安心の価値と確保.....	51
3. 初年度の研究の進め方と研究成果の公開について.....	54

4. 安全・安心についての議論と取り組み方.....	56
第2回研究会会議録.....	84
1. 第2回研究会の問題関心および講師紹介	85
2. 問題提起—「ニューヨークにおけるテロからの復興とその価値」	85
3. 議論.....	99
第3回研究会会議録.....	118
1. 第3回研究会の問題関心および講師紹介	119
2. 問題提起—「テロと人権」	119
3. 議論.....	135
第4回研究会会議録.....	164
1. はじめに.....	165
2. 問題提起—「原子力に関するコミュニケーション実践」	165
3. 議論.....	172
4. 問題提起—「リスクガバナンスをめぐる最近の議論—IRGCの白書を中心に」	182
5. 議論.....	191

概 要

2006年9月よりスタートした「自然災害を始め、社会の様々な不安に対する安全・安心の仕組みづくりに関する研究」は、18年度中に4回の研究会を開催した。本年度の研究の問題意識は、「安全や安心とは何であって、それらはどのように受け止められているのか」ということを明らかにすることであり、都市計画、法律、科学技術に関するコミュニケーション、防災の各分野で最先端の研究を進める専門家の問題提起をもとに、研究会メンバーによって議論を重ねた。

議論の背景には、何か危険なこと、不安なこと、リスクの高いことが発生する、あるいは発生しそうになったときに、それを1つずつ潰していくというモグラ叩きの安全対策には限界があるという認識がある。つまり、危険や不安、リスクに対して、それを解消していくといった消極的な対応を行わなければならない一方、それでは絶対的な安全および安心を確保することは困難であり、人々が持つ社会の安全や安心のイメージも消極的なものでしかないと言える。したがって、本研究では、危険でないこと、不安がないことにとどまらない安全・安心の新たな積極的なイメージを形成することこそがほんとうの意味の安全・安心を確保するための課題であると考えている。

そのような問題意識のもとで、本研究は、安全・安心の積極的なイメージを形成するためにどのようなことが求められるかという条件を明らかにし、それを活用した仕組みづくりのあり方について提案することを最終的な目標としている。条件や仕組みづくりを提案するためには、社会をさまざまな側面から捕捉する必要がある。そこで、行政法をはじめ、憲法、経済、政治、社会心理、社会防災といった幅広い学問分野の研究者による研究会の体制を整えて議論を行った。

本年度に行った議論からも既に次のような論点が浮き彫りになっている。以下に簡潔にまとめておこう。

まず、「安全・安心の価値におけるトレードオフ」である。安全や安心を確保するためには、一方で犠牲にしなければならないものが出てくる。つまり、安全・安心を他の価値と天秤にかけたとき、どの程度他の諸価値を安全・安心の価値のためにあきらめることができるか、あるいはどの程度他の諸価値のために安全・安心の価値をあきらめることができるか、ということが問われる。例えば、経済的効率を追求するあまり、安全・安心を確保するための費用を十分につけない事態となったり、個人の権利を保護するために安全・安心に対する対策を十分に行うことができないという状況が生じる。

2つ目の論点は、住民を巻き込んだまちづくり、言い換えれば、「住民に対する専門

家や行政のコミュニケーションの方法」である。本研究の第2回研究会では、9.11 テロからのニューヨークの復興における政府と住民をはじめ、さまざまな主体の協力関係や協力のための課題が議論された。また、第4回研究会では、原子力に関わる専門家と住民のコミュニケーションにおける信頼関係の構築の一手法について、実践を踏まえた提案がなされた。いずれの議論においても、時間をかけた対話、多くの人を巻き込んだ対話、細かいやり取りによる対話が重要であることが指摘されている。

3つ目は、「リスクガバナンスのあり方」から出てくる課題である。つまり、複雑化する社会、不確実性が高くなるあるいは不確実性となる要素が多くなる社会の中で、どのようにその社会を制御することができるか、あるいは誰がそれを規範的に統制することができるか、という問題である。第3回研究会では、インフラのシステムを事例に問題が指摘された。電力や通信や交通それぞれがシステムを持っていて、またその上位システムとなる全体システムがあり、また地域や国を超えてそれらが影響し合う社会となっている現状において、リスクガバナンスのあり方、誰がそのシステムを運営していくかが課題となる。

4つ目は、「個人と社会を秤に置いた安全・安心の確保のあり方」である。例えば、個人の安全・安心の確保と社会の安全・安心の確保が天秤にかけられる。第1回および第2回研究会で挙げられた事例では、ドイツにおいて、法律として、ハイジャックされた航空機を国防軍が撃ち落とすことを許容することができるかというものがある。つまり、航空機に乗っている人数と航空機が墜落することによって被害を受ける社会の規模には大きな差がある。場合によってはその差が非常に大きいこともあり得る。そのような場合にどのように対応するのか。「比例原則」にしたがって判断されるというが、果たしてそれでいいのか、あるいは、それを社会で共通の認識として許容できるのかということを議論する必要がある。また、現在、日本では、地域のあり方を議論するとき自助や共助や公助の観点が論点となっているが、例えば、災害時要援護者の支援のあり方の議論でも個人と地域コミュニティのそれぞれの安全や安心が必ずしも予定調和的に実現されるわけではない。個人の関心が多様化する中、社会がそれをどのように包含していくことができるかが課題となる。

本年度は、もっぱら安全・安心をめぐる基本的な考え方や概念を検討し論点を際立たせることを試みたが、基本概念（第2章）ごとの整理からも、安全・安心を確保するための仕組みづくりにあたっての有益な示唆を得ることもできよう。本研究は、次年度に継続して行われるが、来年度は、安全・安心に関する新しい積極的なコンセプトを提示することとともに、それを踏まえて、仕組みづくりのための現実性のある提言等も行いたいと考えている。

■ 第 1 章

安全と安心が求められる背景

第1節 安全とは、安心とは

「安全も安心もあつた方がいいに決まっている」ということは誰しもが直感的に感じる。近年、自然災害を始め、事故や事件など、不安をかきたてる情報が毎日のように氾濫していることもあり、あらゆるところで「安全」・「安心」という言葉が見られる。

「安全・安心」という言葉は、字面から直感的に、なんとなく理解できてしまう言葉である。その反面、「あつた方がいい安全と安心」とはいったいどのようなもので、それらがお互いにどのような関係になっているかということについては、共通の認識が社会的に形成されているとは言えない。つまり、「安全を確保する」と言っても、「誰にとってのどんな安全を確保するのか」、「その安全を確保するためには犠牲にしないといけないものが生じるが犠牲にできるか」という問いについてはまだまだ十分な議論がなされていない。また、当然のことながら、「安全・安心」をひとまとめに定義することはできない。しかし、密接に関係する。

安全や安心に関する議論は、現在、専門家の間において議論が活発になされているところであるが、まずは、安全・安心の定義をめぐる先行研究からはじめたい。

1. 安全・安心のネガティブな定義づけ

「21世紀文明の創造」調査研究事業第2部会（2005）では、「安全」は、安全でないことを打ち消す、つまり、安全であることとは危険・危険度が少ないことであり、それが最低条件になるとしている。また、「安心」は、不安の打ち消しであり、不安要因をできるだけ小さくするということが安心につながる、としている。

つまり、そこでは危険や不安をどのように定義するかが、安全や安心を定義する要点となる。危険は、「ハザード」や本研究でも取り上げる「リスク」と言われる概念で整理することができると考えられている。日本学術会議（2005）は、安全・安心を脅かす要因を分類しており、大分類を見ると、例えば、犯罪・テロ、事故、災害、戦争から、経済問題、政治・行政の問題、環境・エネルギーの問題まで幅広く踏まえられている。また、不安要因も幅広く考えることができ、心理的な問題、不確実性の問題、不透明性の問題といったものから、高齢化社会の不安、テクノストレス、少子高齢化の進展に伴うさまざまな制度の問題、そして何となしの不安というものが挙げられる。

したがって、危険・不安がない状態や危険度・不安感が低い状態というのは、人命や財産に対して脅威となるハザードや心理的・制度的な不安ができる限り少ない状態であり、それを確保することによって安全や安心がもたらされるということになる。

なお、総合科学技術会議（2004）は、科学技術に関する教育を丁寧にするれば安心は

確保されるというスタンスをとっている。

2. 安全・安心のポジティブな定義づけの必要

一方で、「21世紀文明の創造」調査研究事業第2部会（2005）は、危険要因や不安要因を打ち消すという消極的な概念によって定義することでは不十分であるという認識をもっており、むしろ WHO（世界保健機関）が「健康」の定義で行っているように、安全・安心についても積極的な定義が必要であることを示唆している。WHO が定義する「健康」は、「肉体的、精神的、社会的に病気であるとか、あるいは機能不全というのがない状態が単にない状態ではなくて、肉体的、精神的、社会的に Well-being の状態にあること」である。つまり、健康は病気でないとか、機能障害がないというような否定的なものではなく、積極的に社会に関わり、幸福な状態を健康と定義している。さらに、WHO の定義に関しては、「スピリチュアル」を加えるべきであるという論争がなされている。今のところ WHO では受け入れられていないものの、精神的な部分まで求められていることが分かる。

安全・安心についても、単に危険や不安がないとかという状態を求めるのではなく、健康の定義のように人生の生き甲斐や幸福というところまで踏み込んだ形の定義が必要なのではないかという問題提起がなされているわけである。

3. 安全と安心の関係性

安全と安心の関係についても、例えば、警察的な考え方によると、犯罪を抑止することによって実際に犯罪が減少していくという事実が確認されれば、人々は安心感を覚えることができる、つまり、安全を確保すれば安心感がついてくることが示唆される。しかしながら、体感治安が話題になったように、犯罪認知件数が低下しているにも関わらず、治安が悪くなったと感じる人は増加している。この背景には、単に認知件数が減少しているだけで実際には多くなっているのではないかということや検挙数が低下しているという情報を、マスメディアを通じて得ることによって不安を感じたり、信頼性に疑問を感じたりするということが推測される。また、後述するが、科学技術の専門家と市民のコミュニケーションを通じて、専門家が示す安全の確保が必ずしも市民の安心につながっていないという実態がある。

つまり、安全の確保、つまり危険要因の排除は、安心、つまり不安要因の排除につながるものの、それは最低条件に過ぎず、人々の不安感を打ち消し、安心感を高めるためには先述のように積極的な定義にもとづいた安全・安心の確保が必要になるはずである。

第2節 本研究の問題関心

本研究の問題関心は、次のようなところにある。

まず、社会不安がなくて、人々が安心して暮らせる社会においては、例えば犯罪が減るというような因果関係もあるのではないか。つまり、安全が安心につながるという考え方とは逆に、安心が確保されれば、安全な社会が構築されていくという因果の方向があり得るということを考えている。

違う視点から安全・安心の議論を見ると、従来から、何か問題が発生したり、問題らしきものが発見されると、それを解決するため処方箋を書くという形のモグラ叩きの議論はなされている。しかしながら、1つずつ対処していくものの、いつまで経っても問題はなくなり、問題はますます複雑化し、多様化しているという現状があり、また、ある問題を取りあえずの解決にもっていくことが問題をより深化させてしまうことともしばしば見られる。

つまり、モグラ叩きの議論をしても安全・安心な社会を形成することはできないのではないか。むしろ、積極的な発想によって社会のビジョンやイメージを描き、目指すものを確定し、それに組み込んでいくという道筋が必要であると考えている。

1. 従来型の問題への対処方法

モグラの叩き方、つまり問題への対処の仕方についても発想の転換が必要である。今のところ大きく3つの対処がなされている。1つは、政府規制的な対応である。例えば、シュレッダーで指が飛ばされるという問題が発生して危険性が示唆されたときに、法律を改正して通報の義務化する、あるいは、建築設計において偽装が発覚すれば、罰則を強化するというような対応をする。つまり、何かあるたびに、政府や行政が広い意味の規制を作り直していったり、強化していく対応がなされる。2つは、地域や地域力への期待である。例えば、防災や防犯などの議論では、「地域みんなで守ろう」ということが指摘される。3つは、科学技術への依存である。例えば、JRが事故を起こした結果としてとられた対応策はAPSの整備をするというようなものである。つまり、人間のもつ不安定や不確実に対して科学技術を駆使し、それらを排除することによって、安全・安心を確保するという傾向がある。村上（2005）などで言われているような、人間が悪いことをしようと思っても、悪いことができないような仕組み、フェイルセーフやフルプルーフのような技術的な整備をすることによって、安全・安心を確保することに議論が集中していると言える。

しかしながら、これらが本当に抑止力を持っているか、効果的であるか、という検討は必ずしも十分に行われことなく、すぐさまに規制という形になるのが現状である。特

に地域の問題に関しては、どういう地域社会であるべきかという議論が十分に行われていない。住民の地域に対する期待や思いは多様になってきている一方で、伝統的な地域社会に期待しようという傾向があるが、住民が期待する地域が一体どのようなものであると捉えられているかについては明確でないし、議論がなされていない。社会のビジョンやイメージを描くというところには至っていないのである。

2. 価値の選択と社会構造への理解

視点をさらに変えて、「安全・安心」を憲法的価値観から考えてみよう。現在は、選択の自由の方が安全・安心より重要であるという形になっている。例えば、洪水で浸水が予想されるところに住んでいる人たちに対して、強制的にそこから退去させることは難しいとされる。個人の選択の自由から「勝手にするから放っておいてくれ」と言われれば、それに対して何も言えない、よほどの場合でなければ強制的に退去を命じることができないという制度になっている。

諸外国を見れば、例えばオランダでは、河原の堤防から 100 メートルは、人が住んではならないというかなり厳しい規制になっており、つまり、選択の自由を上回る価値として安全・安心が捉えられている。一方、ドイツでは所有している財産への強い規制ができると考えられてきたが、近年、憲法裁判所や EU 裁判所がそれに対してブレーキをかけ始めているという。

また、災害発生時の危険な場所についての情報を公表しないと、居住者の安全性を確保することができないという状況が発生したとき、それなら公表すればいいという仕組みを作るというのでは安直にすぎるだろう。本当の意味で動かすことのできる土台となる社会的な問題の構造、言い換えれば、文化的な部分の議論が不可欠だとも考えている。

例えば、法学的なアプローチでも、もっぱら「安全」をめぐるそれにとどまっていた、「安心」にまでは議論が及んでいないという。「安心」を議論するためには、社会的・文化的なところを解きほぐすことが不可欠なのであり、本研究の関心のひとつでもある。

本研究では、安全・安心な社会のビジョンやイメージを描き、その可能性について提案をしていきたいと考えている。そして、その土台のうえにたって、現実の問題解決のための処方箋の書き方をも検討したいと考えている。

本年度は 4 回の研究会を行い、安全・安心に関わる諸問題についてそれぞれの分野の専門家に問題提起を行ってもらった。また、それを受けて、安全・安心とは何かということを探るための重要な概念や考え方について議論を行った。本報告書では、研究会での議論を基礎となる概念（キーワード）ごとにまとめて、論点の明確化に努めるとともに、今後の検討のための基礎資料とすることを試みた（研究会の概要は、付属資料とし

て収録している)。

■ 第 2 章

安全と安心をめぐる論点

第1節 価値のトレードオフ関係

1. 安全・安心の価値と他の諸価値のバランスをどのように取るのか

本研究の重要な論点の1つは、安全・安心の価値とその他、例えば経済効率の価値や選択の自由といった諸価値との間におけるトレードオフ関係である。安全・安心の価値とその他の諸価値は必ずしも両立することができない。そこで、どのように両者のバランスを取るかが問われる。

「政治学の分野では、例えば福祉国家の再類型という話があるのですが、アメリカ型の福祉国家ですとか、北欧型のような福祉国家、ドイツ型のような福祉国家という3つの形がある。アメリカ型は個人化や社会福祉高齢化ですとか、在宅ケアのように全部個人でやるというような形。それから、スウェーデンは国家で面倒を見る形。それからドイツの場合は企業で見ているものもありますし、あるいは家庭で面倒を見ているものもあります。3つの形があって、どれが正解というわけではないけれども、それぞれに「こういうトレードオフがあるんだ」というような話があります。つまり、この話も最終的にはそういうようなところに引っかかっていくのではないか。」(鹿毛委員、第1回研究会)

安全・安心に関わるトレードオフが生じたとき、どのように対処しているのか。また、トレードオフの議論において論点となっていることはどのようなことか。

2. 論点

4回の研究会で議論された論点は、以下の法的・技術的・経済社会的な側面である。

- 対抗利益
 - ◇ 安全と経済効率性
 - ◇ 安全と自由
 - 国・地域による差異
 - 個人と社会の捉え方
 - 比例原則の適用
 - 手段の適合性
 - 手段の必要性
 - 狭義の比例原則
 - 具体的危険
 - 基本権保護義務

- ◇ 通信傍受と私的生活核心領域
 - 警察による情報収集活動
 - テロ対策における警察による情報収集活動
- リスクと不確実性
 - ◇ 増加と多様化
 - ◇ リスクマネジメント
 - 信号モデル
 - リスク査定
 - リスク評価

3. 各論点における議論

(1) 対抗利益に関する裁判所の判断

「最近になってようやく逆に、例えば精神活動、表現活動とか、集会だとかというものが安全との対抗関係にあるときには、『そういう活動を行うことによって本当に安全が害されるのかどうかというところは具体的にちゃんと検証してもらわないと、直ちにやったらダメだという規制をかけるわけではないですよ』という言い方にはなっていますね。だから、安全に対してこっち側に何が来るかによってはまたちょっと最高裁は 21 世紀に入ってからですけども、微妙に変わり出したというのはありますね。価値観の問題でしょう。」(井上委員、第 1 回研究会)

安全が確保される判断に必ずしもならず、規制をかけることができなかつたのはなぜか。最高裁の判断では、そういう活動を行うことによって本当に安全が害されるのかどうかというところを具体的に検証することが求められることが言われている。(「具体的危険」、p.18)

(2) 安全と自由のトレードオフ関係

どのようなトレードオフ関係を社会が望んでいるかについて把握することは困難であるが、判例によると安全の価値観は、それぞれの国や社会において異なっている。大沢・小山編(2006)が示すように、各国で安全としているもの、自由として認められているものに相違がある。(「安全と自由に関する判決」、p.37)

安全と自由のトレードオフにおける法学的論点として、次の 3 つの論点を挙げる事ができる。

- 比例原則 (pp.17-18)
- 具体的危険 (p.18)

- 基本権保護義務 (p.32)

(3) 比例原則

「比例原則」は、どういう目的のために人権を制限することができるかという論点であり、審査項目は次の3つである。

- 手段の適合性：効き目があるのかどうかを審査
- 手段の必要性：目的を達成するのに複数の手段がある場合には、より副作用が少ない方の手段を選ぶことが求められる
- 狭義の比例原則：その手段を用いることによって得るものと失うもののバランスがとれているかどうかを審査

それらの審査では、ある手段が目的の実現に寄与するかどうか、目的との関係において手段はバランスが取れているかどうかを検討する。

最高裁の有名な判決としては次がある。

- 日本の薬事法違憲判決

争点は、薬局が2, 3件隣り合わせに並ぶような状況で過当競争が起これば、結果的に不良な医薬品が出回り、国民の健康を害することになるので、それを防ぐために薬局設置の距離制限を設けるという法律は認められるかというものである。

判決は、薬局の距離制限は憲法違反。

- ◇ 「国民の健康を守ることは大事である一方、国民の健康を守るために距離制限をかけることが適切な手段であるかという手段の必要性を審査した結果、薬局に対して薬の管理を徹底させるような処置をとれば済むため、薬局同士の距離を開くという規制は必要ではない」という判断。

手段の必要性は、同じくらいの効果がある手段が存在していても、副作用が少ない手段で同じくらい効果がある手段が他にない場合、その手段が唯一の手段として正当化されてしまうことから、比例原則の中心になる。

(4) 具体的危険

先述のように、必ずしも安全の対抗利益が後退しないという判断が下されるのは、「具体的危険」（単なる恐れではなく明らかに差し迫った危機）の存在が求められるからである。例えば、次の判決がある。

- 泉佐野事件

泉佐野市の公民館である団体が集会を開こうとした際、この集会によって公の秩序、または安全が害される恐れがあるからという理由から、公民館の使用の許可が出なかったという事件。最高裁の判断の基準として次のことが言われている。

- ◇ 「公の秩序または安全」というのはあいまいな言葉であり、不確定概念であるため、認められない。
- ◇ 「公の秩序または安全」というものが表現の自由に制限を加えるに値するくらい重要なものでなければならない。
- ◇ 対抗利益が、生命や身体の安全あるいは財産といったものでなければならない。

(5) 通信傍受による情報収集活動と私的生活核心領域の確保

警察が組織犯罪などの捜査を行う際に情報収集をするとき、その手段として住居の監視や通信の傍受が用いられることが多い。通信傍受が認められる背景には、どこに危険があるのかを探知するために、比例原則の「手段の適合性」の観点から最も有効な手段（最も副作用が小さい手段）の1つと考えられていることがある。また、他に効果的な手段はないため、通信傍受は「手段の必要性」も備えているからである。

ドイツでは、次の判決がある。

- 大規模盗聴判決

組織犯罪に対して住居の中を監視していい、あるいは聞き出していい、という法律が成立した。ただし、連邦憲法裁判所の判断として次の条件が言われている。

- ◇ 「住居の中の音を拾うにあたり、中で犯罪の話をしている場合は通信傍受を行っていいが、プライベートな場合、住居の監視自体は認められるが、もしも中にいる人間が独りあるいは特に親密な関係にある人と2人だけである場合は、最初からスイッチを切らなければいけない。」

どんな理由があっても「人間の尊厳」(p.25、p.34)あるいは「人間の尊厳に密接にかかわること」は絶対的な禁止となっている。

- ◇ 「私的な生活の核心的部分には触れてはいけない」という判断になる。

第2節 各システムと全体統括システム

1. どのように制御するのか、誰が統制するのか

現代社会は構造的に複雑性をますます高めている。安全・安心を議論するためにも何か1つの事象や主体を捉えて議論しても、問題が枠外に移るだけに終わることが少なくない。捉える事象や主体を拡大して対策を検討しなければならない。

それぞれのシステムが確立すると同時に、それらは相互に影響しあう。つまり、システムのシステムが形成されており、政府間、機関間、国家間、地域間というような部分を超えたところで議論をしなければならない。

「それから、もう1つ重要なのは、多主体となってきたときに何が起きたか。結局のところは、今まで想定していないような対応をしなければならないということなんです。自身の問題だと思っていない問題が、実は私自身の問題だったということが問題なんです。どういうことかと言うと、システムとして、あるいは社会の仕組みとして、実はつながったり、くっついたり、あるいは状況がそういうふうに押し合ったりするのですが、それをマネジメントする側、あるいは被害を受ける側というのが、それが自分の問題だというふうに思っていないときに何か起きてしまう。もしくは、それが私のものだと分かっている、他の人を何とかしないと自分の問題が改善できないということを知っているときに、それを改善する仕組みを持っていないという問題が今のリスクマネジメントの問題であって、それがリスクガバナンスの問題につながっているんだと思います。」(多々納委員、以下全て第4回研究会)

「私は例えば、関学という小さな大学の将来は考えざるを得ないのですが、同志社さんの将来も考えて手を打たないといけないと言わないわけです。しかし、誰かがそういうことをしないとけない。」(高坂・関西学院大学教授、第4回研究会研究協力者)

「そのときにステークホルダーとして関わっていくことはできるけれども、まさに日本の大学教育の将来どうなるのみたいな議論を自分たちで回していくんだという意識はないですね。やるなら文科省かという話ですね。そこまで言うのは、無いものねだりかなという気はするのですが、しかし、今社会システムとしてリスクマネジメントのプロセスを回していくという場面が結構出てきていて、その場合一体誰が回していくのかという話になっていくのだと思います。ただし、回していく組織の主体の話なのか、何をシステムというふうに捉えるのか、何をリスクと捉えるのかという話とが対応しているというご指摘はそうだなと思います。」(山下委員長)

課題となるのは、1つは、リスクガバナンスをするための仕組みであり、もう1つは、システムをどのように制御するのか、多主体が絡む全体システムをいったい誰が統制するのか、という点になる。

2. 論点

研究会で論点として挙げたのは次の行政的・統制的・法的な議論である。

- リスクガバナンス
 - ◇ 複雑性
 - ◇ 不確実性
 - 構造的な不確実性
 - 状況的な不確実性
 - ◇ あいまい性
 - 解釈上のあいまい性
 - 規範上のあいまい性
- 後手になっている政府の対応
 - ◇ 技術進歩
 - リスク・不確実性の発見
 - ◇ 法的制限
 - リスク・不確実性の増大
 - 環境対策としての規制
 - 警察活動における規制
- 政府間関係、機関間関係、国家間関係
 - ◇ 9.11 後のニューヨーク復興における連邦政府と州政府と市政府
 - ◇ 9.11 後のニューヨーク復興における警察と消防

3. 各論点における議論

(1) リスクガバナンスにおける課題

現代社会において、複雑性、不確実性、あいまい性の各要素がそれぞれ大きくなっており、それらを考慮したガバナンスが必要とされている。

- 複雑性：複数の主体、平常時あるいは緊急時、どの類の事故か、どの類の災害かを想定し、複数の文脈あるいは複数の専門領域という多様な軸が入る問題。
- 不確実性：1つの行為が複数の結果に対応する場合は、広い意味で不確実性がある（1つの行為が1つの結果に対応するならば確実な世界）。確率分布がよく分からない場合には不確実性がある（どのような結果が起きるかに

ついて確率を事前に把握している状況はリスクという)。あるいは無知の状態という。

- ▶ あいまい性：議論の争点が噛み合わない状態やそもそも議論されるべき争点かどうか問われるような状況。

(2) 構造的不確実性あるいは状況的不確実性への対応

不確実性においても、構造的な不確実性の問題と状況的不確実性と呼ばれる問題によって対応の仕方が異なってくる。

- ▶ 構造的な不確実性：どうやって調べても分からないことが残ってしまう状態
- ▶ 状況的不確実性：調べることの可能性が残っており、それを解明することで問題の解決の糸口を得られる可能性をもつ状態

構造的な不確実性のようによく不明な点が多く残れば、危険発生時の前の段階で規制をかけていく形で危険とうまくつきあうことが求められる。

◇ 環境や遺伝子工学の問題

どうやって調べても分からないことがしばしば生じるため、危険を待たずに前もって規制しなくてはいけないことが多い。規制の仕方は以下ようになる。

- 原則が自由で例外が禁止ではなく、原則が禁止で例外的に許可がなされる。
- 安心できる目処を得ることができるようになるまで規制を行う。

テロ対策や防犯対策における警察の情報収集は環境や科学技術がもつ構造的な不確実性の問題と類似した構造を持っている。(p.19、p.33)

状況的不確実性の場合、例えば、金の流れが分かれば、あるいは誰が誰と接触したかが分かれば、誰が危ないかというのが解明できるので、それを行うことが求められる。

◇ 警察による情報収集活動

(3) 解釈上のあいまい性と規範上のあいまい性

リスクガバナンスを実行するためには議論を噛み合わせる必要があるが、解釈上のあいまい性や規範上のあいまい性という問題が生じることがある。

▶ 解釈上のあいまい性：何を意味しているかということに関する意見の相違
(Ortwin and Graham 2005)

◇ 例えば、片方でダムを作るときの目的が治水ダムであると言え、洪水に対する安全性を上げるというように理解をする。その一方では、ダムを作ること自体が環境破壊であると理解をする。ダムを作ると同じことを議論するにあたって、両者が何を意図して議論しようとしているのかに相違が見られれば、議論は噛み合わない。

▶ 規範上のあいまい性：ある状態を深刻な事態であるとみなすべきかどうかということについての意見の相違 (Ortwin and Graham 2005)

◇ 例えば、「遺伝子組み換え食品は、世代間まで考慮すると問題が発生するかもしれない」という問題を取り上げたとき、ヨーロッパや日本では「遺伝子組み換え食品を利用したくない」という傾向が強いが、アメリカでは「そうでもない」という傾向が強い。そこでは、そもそもそれが問題であるかについて分類するときに異なる分類となる。

(4) リスクマネジメントの考え方

これまで複雑性が現在ほど大きくなかったため、従来、リスクマネジメントは、一主体で考えることが基本であった。しかし現在は、多主体を同時に考える必要があるし、加えて、複数の文脈で考えなければならない状況になっている。

リスクのあることをしないという選択をしない限り、「リスクはゼロにならない」ということは直感的に理解できる一方、「それではリスクをどのように判断し、社会として受け入れるか」ということは熟慮しなければならない。社会がリスクを受け入れることができるかどうか（受容可能性）を考えるときには、ある行為を実施したときに伴う便益と潜在的な費用であるリスクを比較することが求められる。例えば、迷惑施設あるいは化学工場といったものの立地について受容可能である、あるいは受容可能でないというように、リスクの受容可能性が検討される。

- ▶ 影響の度合いが大きく、被害の確率が大きいのであれば、「そのリスクは社会として受容できない」と判断される。
- ▶ 確率が小さく影響も小さければ、「そのリスクは社会として受け入れることができる」と判断される。

リスクを評価する考え方の1つとして、「信号モデル」が挙げられる。縦軸に確率、

横軸に結果の深刻さあるいは影響の範囲をとる。（「図 信号モデル」、p.25）

- ◇ 緑色領域：確率と結果の深刻さあるいは影響の範囲を検討したとき、受容可能であると判断できる。「やりましょう」ということになる。
- ◇ 黄色領域：何か対処すれば、受容可能な状況になり得る。「そういうところは少しお金をかけてでもやりましょう」ということになる。
- ◇ 赤色領域：あまりにもリスクが大きく、元に戻すためにコストがかかり過ぎる部分。「そういうリスクは最初から起きないようにしておきましょう」ということになる。

Figure 2: Acceptable, Tolerable and Intolerable Risks (Traffic Light Model)

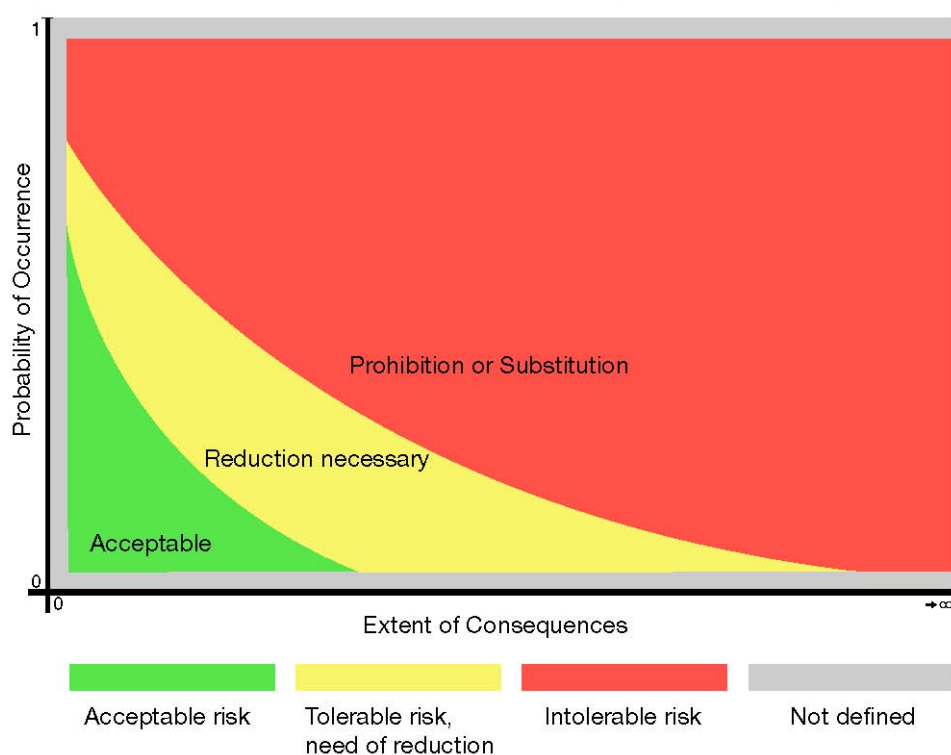


図 信号モデル

出所：Ortwin, Renn and Graham, Peter (2005)

「全く同じ枠組みの議論をリスク・コミュニケーションとかリスク・ガバナンスではなく、パーティシパトリー・テクノロジー・アセスメント(Participatory Technology Assessment)という話ですが、要は、参加型で技術評価をするというEUの流れがあって、例えば、エスカレーターの話もサイエンス・コミュニケーション・エスカレーター(Science Communication Escalator)とか似たようなものがあるのですが、そうすると、単純にリスクのところだけではなくて、問題を含んだ技術をどうやって社会の中に取り組みかかというところを予測してリスクということになるのですよね。」(八木委員、第4回研究会)

(5) システムのシステムを制御する課題

現代社会では、それぞれがシステムをなしていることに追加して、それらをまとめたシステムが存在し、それをどのように管理・運営するかが大きな課題となっている。

- 交通部門や他のエネルギー供給部門など相互の密接な関連

例えば、国を越えたものを管理しなければならない場合、現在はそれに対応できる仕組みになっていない。

- ◇ 例えば、イタリアでの大規模停電。大規模停電に陥ったのは、スイスの送電線の部分で倒木によって送電線を切れてしまったのが原因であった。
- ◇ しかし大きな原因は、イタリアは自国でも電力発電も行っているため、国外からの送電について即座に情報を得られるような仕組みを作っていなかったことにある。
- ◇ この場合、電力の供給不足が大きかったことがあり、送電システムを制御する初期対応に失敗し、全体として停電に陥る結果となった。

国際的にシステムを管理するシステムという仕組みを作ることは可能かもしれないが、一体そのシステムを誰が廻すかという部分にまで踏み込んだ仕組みを作ることは困難であり、今後議論すべき課題である。

(6) 政府の対応における実際の課題

国や地方自治体の対応が問題発生の後手に回る場合やうまく対処できない場合が数多く出てくるようになっている。克服すべき課題は大きく3つある。

- 法による制限
 - ◇ 手が出せない範囲で問題が発生している。

- 科学技術の進歩・関係者の増大
 - ◇ 内容について把握することが困難な状況になっている。

- 各システム統治者の統治
 - ◇ トップダウンで統治できる仕組みがない。

警察が情報収集活動のために通信傍受をするとき人間の尊厳あるいはそれに密接に関わることを侵害しないようにしないとされると、テロ対策ができない、犯罪捜査ができないという事態になる（「人間の尊厳を侵害しないように」という判断は、国の

行動に限界を設けるために基本的人権が持ち出されている)。結果的に、安全・安心を確保しようという動きとは反対の方向に進むことになる。

政府は、進歩した科学技術の詳細を理解することはもやはできなくなった。また、環境破壊の進行を政府がある程度ですら正確に把握することも難しくなっている。さらに、空港の騒音問題等のように範囲の広い利害関係者がいるような状況においても行政の行動は後手に回っている。

9.11 テロが発生した際に、警察と消防はお互いに連絡調整することができなかった。そこで、Citywide Incident Management System (CIMS) という仕組みを作った (図 Citywide Incident Management System)。また、復興にあたっては、連邦政府と州政府と市政府の連携がうまく取れていないし、CIMS を機能させるにも課題が残っている。

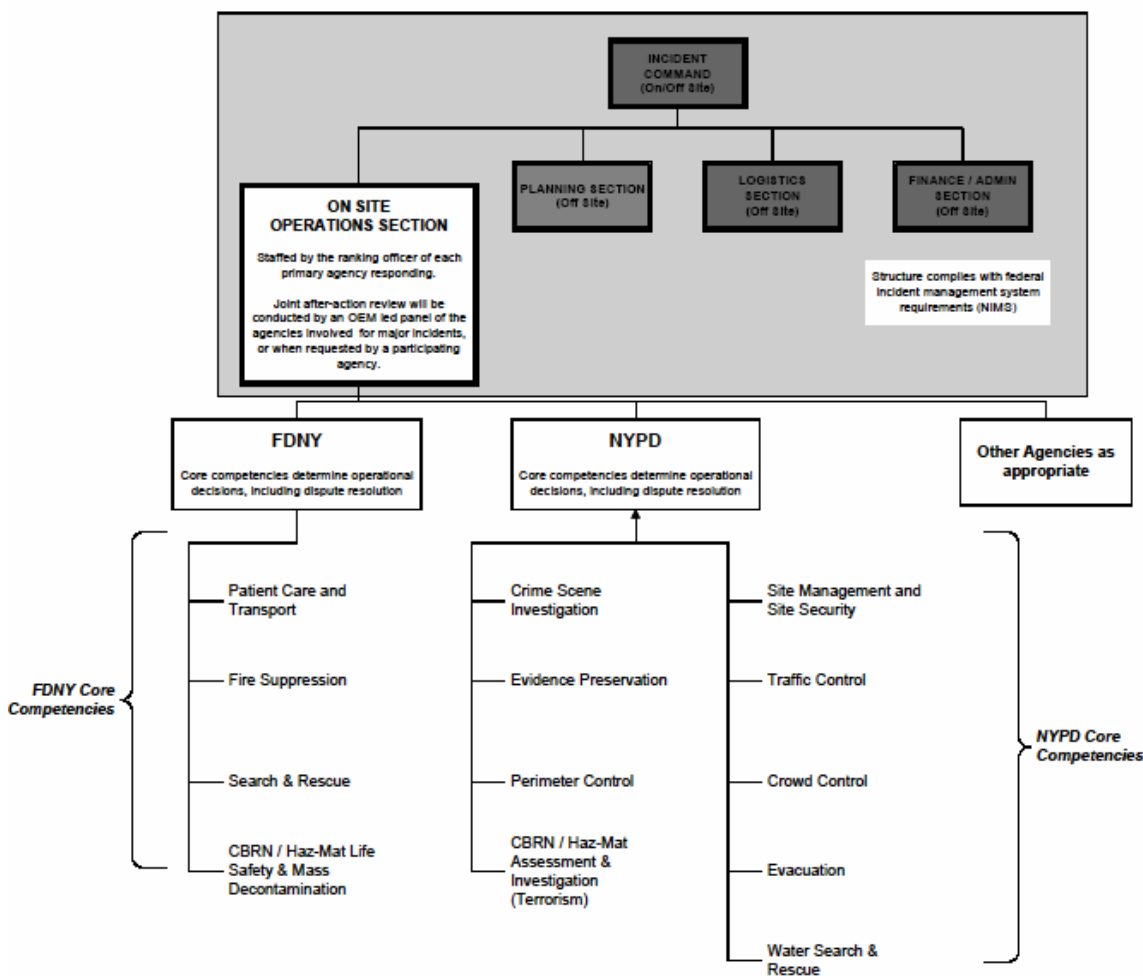


図 Citywide Incident Management System (1)

出所：Mammen, David 講師の講演資料より

Unified Command Matrix

INCIDENT TYPE	PRIMARY AGENCIES
Aviation Incident	FDNY, NYPD, PANYNJ
Chemical, Biological, Radiological or Nuclear (CBRN) / Haz-Mat Incident	NYPD, FDNY*
Citywide Public Health Emergency	DOHMH, HHC, GNYHA, NYPD, FDNY
Explosion	FDNY, NYPD
Natural Disaster / Weather Emergency	OEM, NYPD, FDNY, DOT, DSNY
Power Outage	NYPD, FDNY
Rail Incident	FDNY, NYPD
Telecommunications Outage	DOITT, NYPD, FDNY
Utility Incident	FDNY, NYPD
Water Main Break	DEP, FDNY, NYPD

* CBRN / Haz-Mat Incidents

NYPD will be the Primary Agency at all CBRN / Haz-Mat incidents, with responsibility for overall site management, assessment and investigations (crime-scene / terrorism). FDNY will be responsible for life safety operations and mass decontamination (see *Core Competencies*, below).

OEM, as the City's Coordinating Agency, will respond to multi-agency incidents and participate in the Unified Command. OEM is responsible for coordinating resources from Emergency Support Function agencies, relaying situation information to the City's Emergency Operations Center, and supporting logistics needs.

☒ Citywide Incident Management System (2)

出所：Mammen, David 講師の講演資料より

"And yet that became an issue of contention when the landmark building called Freedom Tower was designed. A year after the cornerstone was laid, and construction work was started, the New York City government, the Police Department, said "Now wait a minute, this is not a safe building because it's too close to the street, and a truck bomb on this road could destroy this building. You have to move it further back."

In this slide, which you can't really see, evaluates the different bombs and the impact they would have, and the need for a setback. The governor could not really argue with that, based on safety and security, the most important considerations. He was very angry about this, and asked the Police Dept. "Why didn't you tell me about this two years ago." The Police Dept. said, "Well, we are telling you now. You have to redesign this building." So they stopped construction, moved the building back about 25 feet, they completely changed the materials on the exterior, to make it supposedly safer from a car bomb. The City government did not assert its influence very often, but when it did it had a very big impact on the process. This slide shows the final revised design for the Freedom Tower, and these changes to the design pushed the construction back by two years and added several hundred million dollars to the cost of construction." (Mammen 氏、第 2 回研究会ゲストスピーカー)

“In New York, that new law under the program was called the Citywide Incident Management System (CIMS), and the model for most of these including the national system is the Californian state emergency management system. The problem is that CIMS drove a wedge between the New York Police Dept. and the Fire Dept. It gave to the Police Dept. about 95% of the responsibility for dealing with disasters, whether terrorist attack, or other man-made disasters or natural disasters. It pushed to demarking the Fire Dept., and this has led to very fierce battles, public battles, between the Fire Commissioner and the Police Commissioner.

We learned after 9.11 that those two agencies had had great difficulty communicating with each other during the attack on the WTC – they had different radio equipment, they operated on different frequencies, the police were not able to inform the Fire Dept. about the current status of things, and close to 200 firemen died when the North Tower collapsed. They didn't know that the South Tower had already collapsed, they didn't have that information. So they were told to leave the building, but with no urgency, and they were walking down the stairs very slowly when the tower collapsed. So this difficult relationship between the Police Dept. and the Fire Dept. probably cost 200 firemen their lives. Then to see it codified into law in the Incident Management System made the Fire Dept. very, very angry. The chief of the Fire Dept, said, “This makes no sense. My firefighters will be confused and the police officers will be confused in the next disaster, and if we're confused we can't have a safe city. So even within the lines of city government we have had great debates and lack of communication and clarity around intra-governmental relations.” (Mammen 氏、第 2 回研究会ゲストスピーカー)

行政としてできる範囲のことは政府として常に実行していく一方で、現在後手に回っているような問題に対してどのように先手に回っていくことができるか。安全・安心を確保するために政府としてできることを明確に打ち出していく必要があり、また、全体システムを統治する仕組みを作っていく必要がある。

第3節 安全・安心なまちづくりの一手法

1. どのようなコミュニケーションによって信頼が構築されるのか

「安全・安心は確保されます」と専門家が言う。それに対して住民は必ずしも納得することができない。なぜ両者は上手くコミュニケーションが取れないのか。調査によると、専門家の「住民が求めていると考えているもの」と住民の「住民が専門家に求めているもの」の間にズレが生じているという。また、住民は専門家を信じることができないという。

なぜ両者の間でそのようなズレが生じるのか。また、なぜ住民は専門家を信じることができないのか。それらを解決する策はどのようなものか。

「これは、非常に象徴的で、要は信頼できるというような単純な言葉ではなくて、地元の人たちから見ると、たださえ胡散臭くてしょうがない原子力の話に加えて、お金も要らないからぜひ皆さんの声が聞きたいと言ってやってくる大学の先生はさらに胡散臭くてしょうがない。どうも彼らの中でいろんな選択肢をつぶしたようですが、最初は形を変えた推進派工作ではないかというように、いろんなことを考えたらしいのですが、何度もしゃべっているとどうも違う。どうも違うと思って、最後に行き着いた選択肢が選挙だったらしいんです。つまり、分かりやすい言い方として、信頼できるかどうかという言い方をしていますが、単純な話ではなくて、生活の全てがかかっている話なので、専門家を信頼するとか、どの情報を信頼するとかというのは、地元の人にとってはなかなか難しいというのが1つの結果として出ています。」(八木委員、第4回研究会)

「私たちはオンデマンド情報提供と呼んでいるのですが、『ネガティブな情報が欲しいときに、相手のニーズに応じて出せる』とか、もっと言えば、『即時返答がすごく大事だね』ということです。原子力では市民から何か質問が来たときに、すぐに答えないということがあって、『すいません。今手元にデータを持ち合わせていないので、持ち帰って調べてから判断します』とか、『実は炉物理が専門で、材料は専門じゃないので、専門家に聞いてからお答えします』というように保留する場合が多い。『保留されるという事実自体が信頼関係を下げること非常に影響しているということが分かったので、そのあたりが大事だね』という話をしています。」(八木委員、第4回研究会)

2. 論点

本研究において議論されたのは以下の認知的・心理的な論点である。

- 情報とニーズのミスマッチ
 - ◇ 従来のコミュニケーション手法
 - ◇ 専門家の提供情報と住民のニーズのミスマッチ
- 技術リスク認知と社会リスク認知というズレ

- ◇ 技術リスク認知
 - 技術要因
 - 組織要因
 - 規制要因
- ◇ 社会リスク認知
 - 経済的要因
 - 精神的要因
- 住民の専門家に対する不信
- 「対話フォーラム」の実践
 - ◇ 発展したコミュニケーションによる影響
 - 住民の変化
 - 専門家の変化
 - ◇ オンデマンド情報提供
- 信頼関係の構築

3. 各論点における議論

(1) 専門家の提供情報と住民の情報ニーズのミスマッチ

技術者や研究者、いわゆる「専門家が提供する情報が住民の知りたいと考えている情報ニーズに対応していないこと」が問題解決に至らない原因となっている。八木委員は、これまでに調査した結果から、住民の知りたいと考えている項目が従来の調査項目に含まれていないものが多くあり、コミュニケーションの評価軸自体が限定的であることを指摘している。

- 住民が求めている情報
 - ◇ 政治決定の過程や人間の信頼に関する疑問など、技術が安全かどうかよりも以前の問題。
 - ◇ 社会リスク認知：経済的要因・精神的要因
- 専門家が提供しようとしている情報
 - ◇ 科学技術が安全であるという点。
 - ◇ 技術リスク認知：技術要因・組織要因・規制要因

専門家の側が提示してきたリスクと住民がリスクとして考えていることの間にはズレが見られる。リスク認知は、「安全かどうか」ということだけでなく、「安心できる」も

しくは「その技術を受け入れられる」というように、複合的な要素にまたがっている。

(2) 専門家と市民のコミュニケーションの形

専門家と市民のコミュニケーションについて重要な要素は、お互いが信頼できるかどうか。従来は、専門家に対する市民の信頼を信頼と呼ぶことが多かったが、重要となるのは、専門家が市民を信頼するという点であり、対話のパターンが変わる可能性がある。

- 従来のコミュニケーションの形は、専門家が情報提供を行い、それに対して市民が時々リアクションを取るといったもの。
- 「対話フォーラム」型のコミュニケーションでは、専門家がスタートとしての情報提供を行い、理解できないことがあれば質問を入れ、細かい情報のやり取りを繰り返し行っていく。

(3) 「対話フォーラム」型コミュニケーションが与える影響

専門家と住民の継続的なコミュニケーションは、住民だけでなく、専門家に対しても影響を与える。原子力のリスクや安全に対する理解度が回数を重ねていくごとに質的な変化を遂げていく。

- 住民の変化
 - ◇ 最初は、「何となく嫌」、「そもそも安全なのか、危険なのか」というイメージの話をしていた。
 - ◇ 対話を重ねると、「リスクというものはかちっと決まっているものではなくて、まだまだグレーゾーンの域が多い」という本質的な部分を理解するようになる。
 - ◇ 対話に来る前と回数を重ねた後では、「専門家が信頼できるようになった」という意見が出てきている。
- 専門家の変化
 - ◇ 最初は、技術的な情報を理解してもらおうというスタンスのみで説明をしていた。
 - ◇ 対話を重ねると、住民によって専門家が何らかの影響を受けているということを経験するようになる。
 - ◇ 市民と価値観を共有するようになる。

(4) 信頼関係の構築から安全・安心の確保へ

長期的な信頼関係を構築していくには、繰り返しコミュニケーションを行うことと、ネガティブな情報でさえも瞬時に出すような正直な対応が必要である。

- 「対話フォーラム」
 - ◇ 専門家がスタートとしての情報提供を行い、理解できないことがあれば質問を入れ、細かい情報のやりとりを繰り返し行っていく。
 - ◇ 解決しようがない問題に対する手法として取り入れることができるのではないか。

- オンデマンド情報提供
 - ◇ 例えば、原子力のコミュニケーションでは、市民から質問があったとき、正確な回答をするために即答しないことが多く見られる。
 - ◇ 市民にとっては、保留されるという事実自体によって信頼関係を下げることにつながり得る。
 - ◇ ネガティブな情報を市民が望むとき、そのニーズに応じて即時に返答することも必要である。住民が「専門家は何かを隠している」と考えていることに起因するとも考えられる。

「『これが安心につながる』というように直接的に言うことはできないかとは思いますが、このように繰り返していくことによって、専門家と住民という二項対立で描くと、住民側だけが変わっていくのではなくて、双方が影響しあいながら、少しずつ変わっていく過程みたいなものを、コミュニケーションの仕組みの中に入れていかないと、少なくとも原子力については、にっちもさっちもいなくなっている状況であり、解決のしようがないかなと感じているというのが、今までやってきた結果です。」(八木委員、第4回研究会)

第4節 個人と社会の安全・安心をめぐる対応

1. 個人の安全・安心と社会の安全・安心の調和をどのように取るのか

個人の安全・安心と社会の安全・安心が対立する場合がある。そのような場合、どのように調和させることができるのか。社会全体の安全を守るために少数の個人の安全を犠牲にすることが考えられるが、現在の日本社会はそれを許容することができるのか。判断の方法として「比例原則」にしたがうことが予測されるが、果たしてそれでいいのか。

例えば、災害時要援護者の支援の問題では、自助・共助・公助といった観点を論点に地域コミュニティで解決しようという検討がなされるが、必ずしも予定調和的に実現されるわけではない。個人の関心は多様化しており、社会はそれをどのように包含することができるのか。

「今年の3月にその判決が憲法裁判所で出たのですが、それは、飛行機がハイジャックされるという9.11の事案だったのですが、ドイツでは『ハイジャックされたときには国防軍が打ち落とせる』という法律を作ってしまったんです。それに対してパイロットは『こんな法律作られたら我々やっつけられない』ということで憲法違反という判断を求めて憲法裁判所に提起したら、憲法裁判所は違憲判決を出したんです。すると、『もしも飛行機が原子力発電所に落ちたらどないすんねん』と話になる。『本当に憲法違反でいいのか』という議論が今ドイツでは沸き起こっていて、まさにその意味で『安全とか安心というのは個人の自由とか正義だとかというものに、どう関わってくるのか』というのはヨーロッパでは現在議論の対象になっています。」(井上委員、第1回研究会)

「安全・安心の議論と言うけれども、いろんなレベルの安全・安心があって、個人の自己責任や自由のようなレベルの話や、あるいは社会全体としての安全というレベルの話がある。そのあたりが必ずしも調和がとれるかどうかという、整合する話でないところがある。」(山下委員長、第1回研究会)

「そうですね。単純に事実高度な議論が進められるものではなくて、『こうすると安全度が高まる。でも、犠牲が加わる個人2、3人を社会全体で考えると社会の方が全体的に重たいわけなんだけれども、果たしてこの2、3人の犠牲というものはそんな簡単に認めていいのか』というのは、今ヨーロッパで盛んに言われている議論につながります。」(井上委員、第1回研究会)

2. 論点

本研究会において議論となった点は、以下の**法的・行政的な論点**である。

- 法的対応と行政的対応

- ◇ 狭義の比例原則と je-desto 公式
 - テロ対策における警察の情報収集活動
 - 通信傍受と具体的危険
 - 私的生活核心領域と通信傍受
- 基本権保護義務
- 人間の尊厳

3. 各論点における議論

(1) 国の基本権保護義務と個人がもつ人間の尊厳

国は、国民の基本的な人権を第三者の侵害から守るために、積極的に活動しなくてはならない。

- 空港や原発、胎児の場合には母親、プライバシーの問題ではマスコミ等

一方で、その国の活動が「人間の尊厳」(p.19、p.25)を侵すようなことになってはならない。

- テロ対策や何のためであっても、人間の尊厳を侵してはいけないということが言われている。「通信傍受による情報収集活動と私的生活核心領域の確保」、p.19)

個人の安全・安心を守ることが社会全体の安全・安心を守ることにつながらないのではないか。安全・安心を確保するために個人と社会をどのように扱うことができるのか。1つは、先述のように、比例原則の「狭義の比例原則」にもとづいて対応することが考えられる。(p.18)

(2) 狭義の比例原則と je-desto 公式

- 狭義の比例原則
 - ◇ その手段を用いることによって得るものと失うもの、例えば人権と安全、のバランスがとれているかどうかを審査する。
 - 例えば、住居の監視あるいは通信の傍受は、人権に対する制限であるので、バランスが取れるような場合でなければ行ってはならない。

重要な人権に対する重大な制限である場合、法によって守るべきものも極めて重要なものでなければならぬ。ただし、重要なものを守る場合でも、重要なものが害される

危険というのは、具体的な場合もあれば、単なる可能性に過ぎない場合もある。例えば、原発から周辺住民を守るという場合であれば、危険発生の蓋然性が極めて低い場合でも規制を加えることができるということになる。

➤ je-desto 公式

◇ je-desto 公式を規定する 3 つの変数

- 人権に対する侵害の重大性
- それによって守るものの重要性
- 危険発生の蓋然性

je-desto 公式は、3 つの変数の間でバランスが取れていなければならないことをいう。例えば、重大な基本権侵害を伴う通信の監視が、法益に対する損害発生の蓋然性の低い段階で、特に重大な犯罪行為とは言えない通貨偽造一般に対して行われるのは違憲であるとされる。通貨偽造が非常に大規模である場合ならば、国の経済に大損害を与える可能性もあるが、小規模であれば、大した被害が出ない。つまり、通貨偽造の大小に関わらず、全てを監視などの対象に入れてしまうと、法益に対する損害発生の蓋然性の低い段階で重大な人権侵害が行われてしまうことになる。したがって、バランスが取れないという扱いになり違憲と判断される。

狭義の比例原則および je-desto 公式による判断基準は、運営上において実用的であるものの、やはり社会全体の安全・安心を確保するための判断基準になり得ないのではないか。

警察による情報収集活動は、状況の不確実性がある状況であれば行うことが望ましいと考えられた一方で、具体的危険がない段階においては、警察は私的生活核心領域に触れない場合のみ情報収集活動を行うことができることになっている。しかし、テロ対策や防犯対策をするためには、具体的危険がない段階で情報収集をしなければならないのが現実的な状況である。したがって、個人の安全・安心を確保する法制度と社会の安全・安心を確保する法制度のトレードオフをどのように取ることを人々が求めるかということが争点となる。

(3) 安全・安心の確保と選択の自由の扱い方

政府が個人と社会の安全・安心を確保しようとしても、その意図に反して個人が選択の自由において危険やリスクを求める、あるいは安全・安心の価値を選択の自由の下位に置くことがある。そのような場合において、政府が強制的に全員の安全・安心を確保

するという治め方は社会的に許容されるかが問われる。

「危ないところは危ないので、そこには市場メカニズムだろうが何だろうが、自由意思でも良いし、規制でも良いし、とにかく結果が安全になるようになる社会が良いなど僕は思います。そうなるために実はみんなそう思っているかもしれませんが、実はそうならないようになっちゃっているんですよね。」(多々納委員、以下すべて第1回研究会)

「それは自然災害相手にしているからそう思うかもしれないけど、新宿歌舞伎町には人が集まるんですよ。」(林研究会長)

「あの煙突ビルがいっぱいあっても人が集まるんですよ。火事が起きると全部逃げ道がなくなってしまっても、人は集まる。」(井上委員)

「それは『地価に織り込まれているから良いんだ』という理屈から成り立つかどうかということだね。逆に言うと、例えば自然災害にも実はあるのはインフォームドではない、チョイスでないというところの問題がまだあるなど僕は思っています。ただ、煙突の話は想像つきますもんね。それはインフォームドチョイスだと。それなのに、そういう状況があるというのをどう考えるべきか。」(多々納委員)

「一種のリスクの話です。」(山下委員長)

「そうなんじゃないですか。でもそれと安心・安全の話と個人の選択の話は、どこかにあるんでしょうか。」(多々納委員)

「例えば、歌舞伎町的な危ないところは全部なくすような法律をつくって、どこも日本じゅうきれいになりましたと。極端ですけど、偉大な芸術家も偉大な政治家も出なくなって、それで良いですかということにはなりませんね。」(林研究会長)

「それは公共の福祉というところがその部分でまた出てきているんですよね。」(多々納委員)

「そういう意味では、自己決定・自己責任は対になっていて、それともう一方の極に安全あるいは安心というのがあって、さっきから特に何度も出ているトレードオフの問題で、どこら辺で決着をつけるか。『こちら辺が相場じゃないですか』という、さっき林先生がおっしゃっているところを出せるのか、出せないか。」(井上委員)

「例えば、オランダでは、河原の堤防から 100メートルずつは、人が住んではならないということでもかなり厳しい規制になっていて、そこでは言ってみれば、選択の自由を上回る価値として安全・安心というのが、局所的かもしれませんが、打ち立てられているわけです。そのあたりをどう考えているのかということがあります。」(林研究会長、第1回研究会)

結 び に 代 え て

1. 安全・安心を確保することは可能か

「何かネガティブな要因を打ち消していくことで安全・安心というのは確保できるというのは、おそらくこれは最低限の要請ではないだろうかと考えるわけです。」(林研究会長、第1回研究会)

安全・安心を確保するというとき、基本的にはリスクや不安をなくすようにすることが求められるのであるが、そこには、例えば「安全・安心の価値とその他の諸価値」や「個人と社会」といった対立軸がある。対立する価値をどのようにバランスをとることができるのかという課題がある。

「ペナルティーを多くしたらそれだけ我々の安心感が高まるのかというと、決してそうではない。でも何かペナルティーを高めないと腑に落ちないというか、気に入らんという風潮を世の中が作り出しているという部分はあるんですよ、今は。」(井上委員、第1回研究会)

テロ問題に対して監視カメラを張りめぐらせる対策を採ることは、プライバシーが侵害されるのではないかという危険や不安を生み出すことになる。また、法による抑止力によって人々の安心感が高まるかということ、必ずしもそうとは言えない。しかし現実問題としては、9.11 テロの後にテロ対策が盛んに言われるようになっている。

「自由と安全について、ドイツの憲法裁判所がどういうことを言っているかですが、連邦憲法裁判所がテロ関係や組織犯罪関係で、いくつかの違憲判決を出しています。2006年の4月4日の判決がその中で一番新しいものであると思うんですが、その中で憲法裁判所は、法治国家に合致した手段でなければならないということが安全および国民の保護という根本的な国家目的に対しても妥当する、要するに、安全あるいは国民の保護を実現するためあるからといって一切ルールを無視していいのではなく、法治国家に合致した手段しか国は取ることはできない、ということを行っています。絶対的な安全という目標の追求において、そんなことはやってはいけない、と。自由と安全との間でバランスが必要であるということを行っています。」(小山・慶応義塾大学・法務大学院教授、第3回研究会講師)

テロ対策は、具体的な危険や明らかに差し迫った危険があつて初めて着手するものではなく、テロの芽を探知して芽を摘むという展開にならざるをえないが、事前の危険探知の場合には、手段の必要性および手段の適合性の審査に合格しない可能性があるという法的な限界も生じる。

2. 価値の調整

安全・安心の価値を追求するにあたり、その他の諸価値や個人と社会の間における価値との重み付けをどのようにするかを検討しなければならない。

ドイツでは飛行機が 9.11 のようにハイジャックされた場合、国防軍が打ち落とせるという法律を作るに至ったが、憲法裁判所は、憲法違反という判断を出した。しかし、比例原則にしたがった判断をするのであれば、もしも飛行機が原子力発電所に衝突するといった社会的に大被害をもたらす場合には異なる対応を取ることも考えられるだろう。

また、オランダでは河川から 100 メートル以内に居住する人は強制的に移動させる。日本社会が、安全・安心の価値を上位に置くという対応をとることを本当に求めているのか、慎重に議論する必要があるだろう。

そもそも、価値のあいだのバランスの取り方が困難である背景には、公共の利益を守るために個人をどれだけ犠牲にするかという、いわば相場観は時代とともに変わっていくということを指摘することができる。両者の間で整合的に犠牲となる価値の調和をとることは難しい。

3. 個人、地域コミュニティ、行政

個人と社会の関係をめぐる問題においては、個人、地域コミュニティ、そして行政がそれぞれどのように役割を担うべきかということがある。

現在、個人が安全・安心を確保するために、お金を支払う用意があれば、個別にその対価を支払う傾向がある。例えば、頑丈な家を建てたり、警備員を雇ったり、あるいはセキュリティ体制が完備されている街に住むというように、個人が個別に対価を支払うこともあり得る。言い換えれば、安全・安心の確保を市場で取引することができる。

一方で、行政による社会全体の安全・安心の確保も進められている。個人が頑丈な家を建てることは必ずしも全員ができることではない。そこで、耐震補強の補助金制度や住宅再建共済制度の設置をすることで、被害を受けないように、あるいは被った際に被害を緩和できるように仕組みが構築されている。

個人と行政の対応のみで収まらない問題も多く、地域コミュニティの役割が求められる課題もある。ここでは、一方で、例えば、災害時に援護を必要とする災害弱者の支援をどのように行っていくかという議論において、プライバシー保護や個人情報保護とどうバランスをとっていくかが問われている。災害時要援護者の避難対策に関する検討会（2007）によるガイドラインでは、行政から地縁組織に住所や名前等の基礎情報を提供し、その後地縁組織等の支援団体から要援護者へアプローチするという地域コミュ

ニティに依存する方法を取ることが要請されている。

他方で、自助・共助・公助という補完性の原則にもとづく仕組みを活用することになるがとしても、どこまで個人や地域コミュニティが責任をもつのか、あるいは、なにを行政が担うのかという議論は十分になされていない。また、地域の安全・安心を地域で確保するということを強調しすぎると、強制的な雰囲気の中で安全や安心を求める活動が展開されていってしまうのではないかという疑問が生じる。

安全・安心の確保のための仕組みがうまく動いていくかためには、各主体がどのような責任を負うのかという議論や、安全・安心を求める個人の意識や価値観と合わせて、地域が何を追求していくのかという議論が決定的に重要となる。

4. 日本人がもつ固有の安全・安心の意識や価値観

「日本人はおれの土地に生えている草なんですよ。アメリカ人にとって土地というのは財産ですから、この場所でも良いんです。」(林研究会長、以下全て第1回研究会)

「その割に(アメリカ人は)結構、財産権の侵害はうるさいですよ。」(多々納委員)

「財産だから財産権の侵害はうるさいですよ。だけど、その土地に生えている草じゃなくて、別にほかのところへ行っても同じ財産があれば、ここでなくても良いわけです。」(林研究会長)

「土地というよりも礼束のかわりなんです、アメリカ人にとっては。ヨーロッパ人の合理主義的な発想からきています。日本の場合はまさに一体なんです。」(井上委員)

安全・安心も、国や地域、あるいは個人によって捉え方が異なる。日本人あるいは日本特有の安全・安心に対する意識や価値観があると考えられる。「安全・安心を感じる程度差」があることを踏まえた議論をする必要がある。

個人の意識としてもその変動は見られる。振り返れば、1995年の阪神・淡路大震災が来るまでは兵庫県に住む多くの人は大震災は来ないと思っていた。実際に震災があった後には、地震は起こり得ると考える人は、兵庫県(2007)が示すように多くなっている。しかし震災発生から12年目以降では、時系列で見ると地震が起こりえると考えている人が減少してきている。

5. 安全・安心の量

「例えば 10 年前の考え方でもモラルハザードということがよく言われていて、例えば『銀行を保護し過ぎると何をしでかすか分からないから、非常に良くない、みんな貸し込みをしてしまう』という話で、それは安心というのはある意味であり過ぎててもよくないというのがあるわけです。それがここ 10 年ほどの間に風向きが変わってきていて、再チャレンジ社会であるとか、安全・安心といういろんな言葉が出てきています。私の政治学の分野などでもその辺の決着というのはあまり着いていなくて、どっちが良いのか、あるいはどの程度の安心というのが一番望ましいのだろうかというようなところを詰めていないような気がします。」(鹿毛委員)

「今、鹿毛先生のお話にあった、『どの程度の安全』というのは答えがないような気がして、ひょっとすると安全を強調する時代になっているけれども、また時が過ぎるとそれを忘れてしまって、考え方の中身が変わっていくという変動する部分もあるのかなと思います。いつの時代にも本当に正しい安全というのは多分ないではないかと思えますし、そうすると、それはそれで文化だと言ってしまってもいいものかどうなのかというも論点かもしれない。」(林研究会長)

安全・安心には、「どの程度の安全・安心があるのが望ましいのか」ということがついてまわる。モラルハザードなどの要素を考慮するならば、ありすぎる安全・安心も問題であるということになる。

6. 安全・安心を確保する対象

「神戸に地震が来るとは誰も思っていなかったという話で、500 年に一度来るかないかということで、地震という災害は非常に発生確率が低くて、一旦起こると大きな被害が出る。大きな被害といっても、6,400 人の人が亡くなったんですけど、毎年毎年交通事故で 7,000 人ぐらい死んでいるんですね。だから、震災は大きな事件だったんですけども、そういうふうに考えていくと微々たる確率かける被害、被害の期待値を計算すると限りなくゼロに近いということがあるわけですね。それでも被害が出たら大変だから何かお金をかけて予防したり、防御したりすることをするのは 1 つの選択だけでも、もう 1 つは、放っておけよと。それでは災害が来て 5,000 人が死んだらどうするのかと。泣くんだよと。これも 1 つの文化ということなんですね。ですから、そのときにとにかく安全・安心は大事だから、人命は一人でも損なわれないようにいろいろと防御策を講じてくるというふうに考えるのか、それはもうそれが人生だから何もしないでというのもあり得るわけです。」(林研究会長、第 1 回研究会)

地震は、被害の期待値を計算すると限りなくゼロに近くなるが、一方で、政策的に資金を投入し、安全・安心を確保しようとしているのが現状である。考え方を変えれば、期待値は限りなく小さいから放っておくという決定も可能である。つまり、どのような価値観をもつかによって、政策的な展開の仕方も変わってくることになる。

7. 安全・安心の文化

「備えの水準が違います。逆に言うと、鳥取地震のときの鳥取の家屋というのは、はるかに神戸より強いわけです。20年前の建物でも今の建物とほぼ同等、まだ30年前のほぼ同等の機能を維持している。もちろんそれだけじゃないですけども、かなり被害が少なくなっているわけで、そこはそれぞれ文化とか、安全に対する文化とか、もしくはその彼らがもってるスタンダードという、そこが国力とかそういうものの違いかなと思っている。それが何によって選択されるべきなのか、選択されるのかという議論が、さっきの安全性と選択の間のトレードオフとか、あるいは自発的に個人で今のようなところを決めるのか、どう決まってきたかという話はやっぱりいろんなところであるのかなと。いろんな領域で見なければ何となく見えるのかしれないんですけども。」(多々納委員、以下すべて第1回研究会)

「それに関連して、やっぱりいろんなルールだとか、基準だとか、全国一律というのが良いのか。それともやっぱり地域文化も考慮したようなものにしていくのが良いのか。住民の方がもうそれをちゃんと理解して自分の好みからいって、「やっぱり兵庫県が良いや」とか、「富山の方が良いや」と言って足による投票ができて、どうも心配性の人たちが富山へ集まるんじゃないかみたいのができてくれば、個人の選択も見えやすいんですけども。ところが、それでは個人が防災管理度だけで動くかということとそんなことないんで、仕事もあれば、家族もあれば、教育もあれば、食の安全もあればということになりますから、そうすると個人だって結局のところいろんなことを考えるんですよ。防災だけを見ているのではなくて。」(林研究会長)

「だから、そこで初めて社会の安全だとか、そういうところのスタンダードというか、最低限どこまでだとか、あるいは大河川の200分の1で全国やれとか、そういう特別なやつがあって、だから安心だと、そういうふうな今のところはなっているのかなと。」(多々納委員)

「それはおっしゃるとおりなんだろうと思うんですけど。アメリカ産牛肉を買って食べますかという話になるんだろうと思うんですけども、しかし、それではすべてをそういう消費者の安全だと思ったら買って食えば良いだろうというところには話は持って行ってないのであって、一方で、食品安全委員会あたりの議論、その前提としての規制的なもの、どこまでかかっていくかよく分からないけれども、やっぱり良い議論のための基準というのがあるわけですよ。そういう政府的な規制の話と、一方で自己決定みたいな間をどう役割分担というか、どうすり合わせていくかという話はいつもあるんですよ。」(山下委員長)

「さっきも多々納さんのおっしゃった話で、大体そうだなと思ったんですが、だから危険箇所の公表の話にしても、土地利用規制の話にしても、我々の世界では昔から要するに行政警察という概念を使いますが、いわゆるドイツ的な法律理解、社会の安全と秩序を維持するというのは政府なり行政の最低限の役割だという議論で、「では何が安全で、何が社会の秩序の位置なんだ」というところはあんまり議論がされてないのだけれども、それなりのイメージは19世紀、20世紀通してやっぱりあったわけですよ。例えば建築とか、土地利用とかに当たって、これは警察的なんだからこれはしても良いんだ。補償がなくても良いんだというのは、まだ相場があったんです。問題

はその相場がなお使えるのか、ちょっと違う、揺らいできているのかというところがよく分からない。」(山下委員長)

価値観の違いが安全・安心の文化と呼べるものに影響しているのではないか。安全に対する文化、あるいはその文化がもっている標準的な力の違いが被害の大きさに影響するとも考えられる。

8. トレードオフのなかにある安全・安心

「やはり安心とか安全を考えた場合にテロのような例もそうですし、監視カメラもいろんなところに張りめぐらしたりするといったこともありますが、きれいな正解というのは見えない。つまり、どうしてもトレードオフの話になっていくのだらうという気がします。したがって、最終的にプロジェクトが行き着く先というのは、安全あるいは安心というのが、ただ単に守られているというよりは、いろんなトレードオフの形を提示していくという形になっていく気がしました。」(鹿毛委員、第1回研究会)

「災害時の要介護者の問題があるのですが、平時から要介護者がどこにいるか、もしも災害、水害が来たというような場合にどうするかというのを事前に作っておいて、近所の人ที่助けるのであれば、「あんたの守備範囲はこの範囲よ」みたいなことをしていかが、という話があります。要するに、プライバシーの侵害と安全性の確保という問題のトレードオフに悩む。」(林研究会長、第3回研究会)

いずれにしても、安全あるいは安心というものは、さまざまなトレードオフのなかで形成されるものであり、そのトレードオフの形を提示していくことが必要であると認識すべきであろう。

9. 今後の課題など

現実問題への対応という観点から考えて見ると、安全・安心に関わる諸問題への対処法は、目の前に現れている、あるいは現れようとしている危険・リスク・不安を1つずつ潰していくというモグラ叩きのなものであり、安全・安心の確保として最低限の要請に応える形となっている。

また、憲法的価値観から考えてみると、現在は、選択の自由の方が安全・安心より重要であるという形になっている。例えば、洪水で浸水が予想されるところに住んでいる人たちに対して、強制的にそこから退去させることは難しいとされており、よほどの場合でなければ強制的に退去を命じることができないという制度になっている。諸外国を見れば、オランダの河原の堤防の議論のように、安全の価値が選択の自由を上回るもの

とされる場合がある一方で、ドイツにおいて憲法裁判所や EU 裁判所が財産への強い規制に対してブレーキをかけ始めているように、安全の価値が反対方向へ調整される場合も出ている。

さらに、社会的・文化的側面から考えて見ると、例えば、災害発生時における危険箇所の情報の公表が、居住者の安全性確保という目的のために求められるとなったときに、公表する仕組みを作ればよいということにはならないだろう。

それらを踏まえ、今後の課題として大きく次の2つがあるだろう。

1点目は、積極的な発想によって描かれた社会のビジョンやイメージの可能性を提案することである。その提案が議論されれば、安全・安心の確保に取り組んでいくための道筋が見えてくる。

2点目は、そのために、安全・安心の確保するための土台となる社会的問題の構造がいったいどのようになっているのかを明らかにすることである。

最後には、描かれた社会のビジョンやイメージと社会的な問題構造の土台を踏まえて、現実の問題解決のための処方箋の書き方をも検討したいと考えている。

参 考 文 献

- Ortwin, Renn and Graham, Peter (2005) *White Paper on Risk Governance: Towards and integrative approach*, The International Risk Governance Council.
- 大沢秀介・小山剛編 (2006) 『市民生活の自由と安全—各国のテロ対策法制』成文堂.
- 「21世紀文明の創造」調査研究事業第2部会 (2005) 『21世紀における「安全・安心」概念の検討』財団法人阪神・淡路大震災記念協会.
- 多々納裕一・高木朗義編 (2005) 『防災の経済分析—リスクマネジメントの施策と評価』勁草書房.
- 災害時要援護者の避難対策に関する検討会 (2006) 『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』内閣府.
- 災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会 (2007) 『災害時要援護者対策の進め方について—避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例』内閣府.
- 瀬尾佳美 (2005) 『リスク理論入門—どれだけ安全なら充分なのか』中央経済社.
- 総合科学技術会議 (2004) 『「安全・安心な社会の構築に資する科学技術政策に関する懇談会」報告』.
- 内閣府『防災白書』.
- 中谷内一也 (2006) 『リスクのモノサシ—安全・安心生活はありうるか』日本放送出版協会.
- 日本学術会議 (2000) 『安全学の構築に向けて』.
- 日本学術会議 (2005) 『安全で安心な世界と社会の構築に向けて—安全と安心をつなぐ』.
- 日本都市センター (2004) 『安全・安心なまちづくりへの政策提言—生活犯罪・迷惑行為・暴力からまちを守る』財団法人日本都市センター.
- 日本リスク学会編 (2006) 『リスク学事典 増補改訂版』阪急コミュニケーションズ.
- 林敏彦編 (2005) 「21世紀における「安全・安心」概念の検討—新しいパラダイムの構築に向けて」『「21世紀文明の創造」調査研究事業研究報告書 (第2部会)』財団法人阪神・淡路大震災記念協会・21世紀文明研究委員会.
- 林敏彦 (2007) 「安全安心社会を求めて」(財)ひょうご震災記念 21世紀研究機構研究調査本部 21世紀文明研究会.
- 堀井秀之 (2004) 『問題解決のための「社会技術」—分野を超えた知の協働』中公新書.
- 堀井秀之編 (2006) 『安全安心のための社会技術』東京大学出版会.
- 棟居快行・赤坂正浩・松井茂記・笹田栄司・常本照樹・市川正人 (1997) 『基本的人権の事件簿 第2版』有斐閣.
- 村上陽一郎 (1998) 『安全学』青土社.
- 村上陽一郎 (2003) 『安全学の現在』青土社.
- 村上陽一郎 (2005) 『安全と安心の科学』集英社新書.

■資料

第1回会議録～第4回会議録

自然災害を始め、社会の様々な不安に対する安全・安心の仕組みづくりに関する研究

第1回研究会 会議録

(2006年9月28日、於 防災未来館)

研究会メンバー出席者 (五十音順)

井上 典之	神戸大学大学院法学研究科	教授
鹿毛 利枝子	神戸大学大学院法学研究科	助教授
多々納 裕一	京都大学防災研究所	教授
林 敏彦	安全安心社会研究所	所長、放送大学 教授
山下 淳	安全安心社会研究所	上級研究員、 同志社大学政策学部・大学院総合政策科学研究科 教授

* 八木絵香委員は欠席

事務局出席者

十倉 久朗	(財)ひょうご震災記念 21世紀研究機構	調査部長
澤田 登	(財)ひょうご震災記念 21世紀研究機構	調査課長
土屋 由利子	(財)ひょうご震災記念 21世紀研究機構	調査課長補佐
石田 祐	安全安心社会研究所	研究員

1. 研究会の開催にあたって—安全・安心とは

【林委員】

私は、ひょうご震災記念 21 世紀研究機構の安全安心社会研究所長を仰せつかっております林と申します。よろしく願いいたします。

今日は『自然災害を始め、社会のさまざまな不安に対する安全・安心の仕組みづくりに関する研究』の第 1 回研究会ということで、まず私の方からこれまでの経緯、それからこの研究会でお願いしたいと思っている問題意識等について若干お話しさせていただきまして、後は委員の先生方の問題意識なり、今後の研究の方向性に対するご提示なりを頂戴するといったことにさせていただきたいと思っております。さまざまな経緯がありまして、テーマが非常に長くなっています。ですので、私は勝手に仕組み研と呼んでいるのですが、あるいは山下研とも呼んでいます。

ひょうご震災記念 21 世紀研究機構は、4 月に発足いたしました。それはこれまでにあった研究所を統合するということと、安全安心社会研究所を新設し、後に研究所の 1 つになったという経緯があります。

タイトルにありますように、発端は 11 年前の大震災にあったのですが、そこから出てきたいくつかの検証でありますとか、研究でありますとか、そういう作業の中で安全安心の仕組みというテーマが極めて重要ではないかということが浮かび上がって、そしてこの研究所の名前にもなったわけです。

ご覧のように、最近では「安全」、「安心」というのはさまざまところで枕詞に使われていますが、この研究所ないしはこの山下研は、学問的にも十分批判に耐えられるような構想づくりから始めたいということをお願ひしております。したがって、委員のみなさまはいわゆる学者の先生方でして、「仕組みづくり」とはいうものの、具体的な制度だとかとは全く一線を画して、我々の方はもう少しコンセプトを深掘りしていったら、果たして安全・安心という概念が、例えば選択の自由や効率性の追求といった 20 世紀的な概念に対して、どういう意味を持つのかというあたりをしっかりと見据えていくという意味では、私としては極めて重要な研究会ではないかと思っています。

全体的に 2 年ぐらいかかるつもりで、一応書いてあります。最近の形式的なことを言いますと、最後のページに今年度は中間報告を出して、来年度はシンポジウムを含めながら情報を公開していき、最終報告書としてまとめていこうということになっております。ただし、それで終わってしまうものではないというふうに思っております。

では、これまで準備作業としてどんなことをやってきたかということをお簡単に紹介させていただきますと、調査研究テーマの企画書では、「自然災害をはじめ、新型感染症、さまざまな事故、環境問題、あるいは犯罪など多くの脅威や危険にさらされた現代社会の安全・安心確保の仕組みづくりについて都市インフラ（ハード）および制度・文化資本（ソフト）の両面から研究する」といたしました。もちろん、何がしかの政策提

言のようなものが出てくれば、それに越したことはないということでもあります。

発端は、巨大災害で大勢の人が難渋したという 1.17 ですけれども、そしてある意味で、この地域は日本の中でも他の地域に先駆けてこういう問題を突き詰めて考えさせられたということですので、この地域を母体に新しい考え方が出てくれば良いのではないかとこのところでもあります。

では、これまでどんなことを考えていたかという、実は昨年先行研究をやりました。今回のメンバーとは全く異なるメンバーで先行研究をやったのですが、一応こんなふうに整理をしてみました。安全・安心ということは、安全というのは安全でないことを打ち消すということになりますから、「安全であることとは危険・危険度が少ないこと」。危険というのはリスクとかハザードと言われる概念で、「人間や集団が社会に対する不安定化要因のうち、特に財産や人命に対して大きな脅威となるようなハザードができるだけ少ないこと」というのが安全ということの由来ではないだろうかと考えるわけです。

ハザードの分類を少ししてみますと、例えば人為的な犯罪でありますとか、テロでありますとか、場合によっては交通事故でありますとか、そういう種類の人為的なハザードもあれば、あるいは地震や津波や洪水だったり、干ばつといった自然災害がハザードになるケースもあります。さらに話を広げますと、環境的なハザードということになると、もちろんさまざまな汚染の話、あるいは地球環境そのものだったり、気候温暖化であったり、そういう種類のこともハザードになりうるかと考えます。人為的、自然的あるいは社会的なさまざまなハザードがありますが、それらからの影響ができるだけ少なくあることというのが1つ、安全の少なくとも最低条件ではないだろうかというふうに一応整理しました。

それでは、安心というのは何だと言うと、もちろん不安の打ち消しでありますから、不安要因というのも、これもまたたくさんあって、人によっては「それは心理的な問題だ」という人もありますし、あるいは不確実性の問題だろう、不透明性というような問題があるということにもなります。こちらの方も実は都市生活を考えてみて、不安要因というのはたくさんあるかと思ひまして、これも広げていけば高齢化社会の不安でありますとか、あるいは、テクノストレスではないですけども、社会があんまりにも激しい運動をするとか、何となしの不安でありますとか、あるいは少子高齢化の進展に伴うさまざまな制度の問題でありますとか、このようなことが不安要因になっているわけです。そうすると、「その不安要因をできるだけ小さくすることが安心につながる」という考え方に一応整理いたしました。

警察の考え方によりますと、「犯罪を抑止して実際に犯罪が減少していくという事実が確認されたとき、人々は安心感を覚えるんだ」、「だから初めに安全を実現すれば安心感はついてくるんだ」というふうな分析になります。昨年ヒアリングをしたときの兵庫県警の方はそういうような言い方をしておられました。

しかし、逆に、今言ったような分類学的な話ではないのですが、逆に社会不安がなく

て、人々が安心して暮らせる社会では、例えば犯罪も減ったりする。安心が先に確保されれば、安全な町ができていくというのもあるかもしれないので、両者はくっきり区別できるものではないのですが、いずれにしても、何かネガティブな要因を打ち消していくことで安全・安心というのは確保できるというのは、おそらくこれは最低限の要請ではないだろうかと考えるわけです。

2. 研究会の問題関心—安全・安心の価値と確保

では、「それだけで安全・安心は確保されたと言えるのだろうか」と考えたときに、WHO（世界保健機関）が健康に関する定義を示していますが、そこでは、健康とは、「肉体的、精神的、社会的に病気であるとか、あるいは機能不全というのがない状態が単にない状態ではなくて」ということが書いてあります。つまり、「肉体的、精神的、社会的に Well-being の状態にある」と。これを健康と呼ぶというふうに定義してあります。つまり、そこでは「健康というのは病気でないとか、機能障害がないというネガティブなものだけではなくて、もっと積極的に社会に生き生きと関わっていて、みんながハッピーである状態を健康だ」というふうに定義しているわけです。この WHO の定義に関しましては、主としてアラブ陣営から、もう 1 つ付け加えてやっているものがありまして、フィジカルでメンタルでソサエタルに加えて、「スピリチュアルというのを加えよう」というのはアラブからの主張なんです。これは今のところ WHO では受け入れられておりません。スピリチュアルという言葉を入れるかどうかというのは、論争中ということですが、結局、安全・安心も単にハザードがないとか、不安がないとかという状態にとどまらず、やっぱり善き社会とか、人生の生き甲斐とか、あるいは幸福とか、そういうところまで踏み込んだラインにしないといけないのかなというのが、これは私は去年からの研究のまとめとして、個人的に思っているところです。

それでは、仮にそのあたりをもっと議論を煮詰めて、例えば去年、異色の発言をなさったのは、棟居快行先生（当時神戸大学）ですが、「安全・安心」という言葉は憲法に書いていないということをおっしゃった。憲法的価値観からいうと、選択の自由の方が上に来ている。これは明確に書いてある。それは、例えば具体的にどうなのかと言うと、「洪水になったら必ず水に浸かるよ」というところに住んでいる人たちに対して、強制的にそこから退かせるわけにはいかないということがある。もしくは、安全・安心をもって、強制的に排除するということは可能かもしれませんが、個人の選択の自由から「これはおれの勝手だ」と、「放っておいてくれ」と言われると、それに対して何も言えないというのが日本の制度になっています。

例えば、オランダでは、河原の堤防から 100 メートルずつは、人が住んではならないということでもかなり厳しい規制になっていて、そこでは言ってみれば、選択の自由を上回る価値として安全・安心というのが、局所的かもしれませんが、打ち立てられて

いるわけです。そのあたりをどう考えているのかということがあります。

そこで、災害に関するさまざまな法律や建築基準において日本としての考え方をどう活かしていくことができるのか、ソフトの部分とハードの部分についてどういうことができるのかということを考えていけたら、という無理難題を山下先生にお話ししたところ、面白いというお返事をいただきました。あとは皆さんにお任せいたしますので、さまざまなゲストスピーカーのお話を伺うことを含めて、エンジニアリングなコンセプトづくりはどうか、法律的にはどうか、建築でいうとどうであるか、というような議論をしていただければと思います。しっかりした議論に基づいてまとめていくことにしたいと思います。それでは、山下先生にお願いいたしたいと思います。

【山下委員】

研究会の究極的な目的、目指しているところは指定いただいたわけですが、しかし、どう料理をしていったらいいのか。これはなかなかしんどいことであると実感をしています。私なりにイメージをしているのは、1つは安全・安心の議論をするときに、モグラ叩きの議論というのは従来型としてあった。つまり、何か問題が発生する、あるいは何か問題らしきものが通観されると、とにかくそれを潰さなければならないという形でモグラを叩いていく。しかし、モグラはなくならず、次から次といろんなモグラが出てくる。あるいは、モグラを潰す、穴を潰すことが別のモグラの穴を作り出しているという状況がある。

そういうモグラ叩きがもちろん必要でないということはないけれども、それとは別にポジティブな発想をしていかなければいけないのではないかな。つまり、ネガティブな問題を捕まえて、その穴をどう潰していけばいいのかという議論ではなくて、どういう社会のイメージというものを描くか。その社会のイメージを描くことができれば、向かっていくものが見えるので、どう取り組んでいけばいいのかという道筋も見えてくる。しかし、そういう社会のビジョンやイメージみたいなものが描き切れていないから、とりあえずモグラ叩きのようにパッチワーク的にこれまでつないできている。そこを少し切り替えたいというのがこの研究会の1つの目的かと思っています。

もう1つは、同じことの繰り返しかもしれないですが、私が気になっていることは、そうやってモグラを叩いて穴を潰すときに、穴の潰し方というものがあって、穴の潰し方についても発想を変えていかなければいけないところがあるのではないかな。

すごく極端な単純化した見方かもしれないですが、今のところ穴の潰し方は大きく3つぐらいしかないのではないかな。

1つは、政府規制的な対応。何かあるたびに政府や行政が何か対応をする。「シュレッダーで指飛ばしたら危険ですね」ということになると、法律を改正して通報を義務づけるとか、いかさまをする建築設計士がいると、罰則を強化しようという対応になる。つまり、広い意味の規制的なものを作り直していく、あるいは強化していくということ

ろがあります。

しかし、そういうときに、「それが本当に抑止力を持っていて、効果的なのか」。あるいは、一種の社会の自己責任に似たようなものとの関係で、「それでいいのか」という議論は必ずしもなく、すぐ規制という形になってしまうというところがあります。

2つ目は、最近流行りですけども、すぐに地域とか地域力と言って、何でも地域に期待しようということがあります。特に防災とか、防犯という話になると、「地域のみなで守ろう」という話になる。しかしそのとき、地域、地域力というときに、「どういう地域社会というものがあるべきなのか」というのは、必ずしも自覚されていない。

住民の間の地域に対する期待あるいは地域に対する思いというのは、ものすごく多種多様になってきているにもかかわらず、一方で、伝統的な地域社会というものに押しつけをしているようなところもあるし、逆に「どういう地域であるべきか」という議論をしないけれども、「人材育成その他、いわゆる地域で頑張るんだ」といって煽っているというところもあります。つまり、地域とか地域力にすぐ依存するのだけれども、果たしてこの地域というものがどのように捉えられているかということがはっきりしない。

3つ目が、技術というか、科学技術への依存。JRが事故を繰り返して、どういう対応策がとられたかという、APSの整備をするという話になった。つまり、技術に依存して人間という不安定、あるいは不確実なものというものを排除することによって、安全なり安心を確保するという傾向がある。あるいは言葉を換えて言えば、人間が悪いことをしようと思っても、悪いことができないような仕組みを技術的に整備することによって、安全・安心を確保しようとしているところがあるような気はします。

いろんなところでこういうことはあるのだろうと思いますし、そういった規制、地域への依存、あるいは技術という話にすぐになってしまうのだけれども、しかし、それぞれ処方箋が本当に効果的なのか、あるいはその処方箋のもとになっているものというのがしっかりしているのだろうか、みたいな点は気になっています。

したがって、モグラ叩きのところから出発せざるを得ないのだろうけれども、もう少しモグラの穴をふさぐということに留めない、ちょっと飛んだ議論をできればしたいなというふうには思っているところです。あまり飛び過ぎていけない部分もあるのですが、ある程度飛ばないとこの研究会は成り立たないだろうと思っていますので、皆さん好きに飛んでくださいということをお願いしたいと思います。

もう1つの研究会のこの進め方に絡む話なのですが、先ほど林先生からもありました本年度中に中間取りまとめできるものは何かやれという、これは研究所の方向としてはしようがないという部分があるのかもしれないのですが。でもよく考えるともう9月も終わりです。その間で何をしたらいいだろう、どうすれば中間取りまとめがうまくいくだろうかということを考えることと、少し飛んだ議論をしたいなということで、とりあえず今年度は委員の皆さんなり、あるいはゲストを呼んできてお話をいただいて、ディスカッションをする。それを研究員の石田さんにコンパクトにうまくまとめていただ

く。そのような中間取りまとめにしようかとは思っています。

必ずしも具体的にどうしようというのではなくて、いろんな専門家が一体社会というものを、今の社会をどう見ているのか。あるべき社会をどう見ているのかという辺りから入っていけばいいかなと思っていますし、そうだとすれば、そういった話を聞いたものをまとめておくというのは後々のためにも生産的かなという気持ちを持っています。というあたりで、堅苦しい話はよろしいでしょうか。

【林委員】

少し補足しますと、我々、特に兵庫県に住んでいる人間で、震災を経験した人間は、ともすれば「安全・安心というのはあれだよな」と言うと、そこでそれ以上の説明なしにみんな受け入れるんです。「あんなひどい経験したんだから、何が先って、安全・安心だよな」と。こういうのはローカルには非常に分かりやすいのですが、例えば今議論されている話で、「プライバシーを犠牲にしても安全・安心」とか、あるいは「安全・安心は確保できたけれども、進歩・発展性のない、つまらない社会になってしまうことはどうなのか」とか、あるいはさっきの「選択の自由が奪われてもいいのか」ということが、実は地元にいる人間はあまり考えたことがないんです。圧倒的な震災の影響のもとに「安全・安心は大事だよな、当たり前だよな」となっているところがある。まず、そのあたりから考えて、それは山下さんの言うところの「どんな社会がいいのか」ということになってくる。あるいは、価値の優先順位という話になってくるという気がします。

3. 初年度の研究の進め方と研究成果の公開について

それから、中間報告については午前中にも議論があって、研究所としていろんな大学がやっているように評価をするという物騒な話も出ているのですが、あまり気にしすぎないようにして、特に1年で結論を出すわけではないということを考えておいていただきたいと思います。

もう1つは、ホームページを活用して、もし皆さんのご協力を得られるのならば、議事録は実名で公表したい。都合が悪ければ自分で消してもらえればいいと思います。毎回のこの研究会の議事録は実名で公表して、加えてサマリーを石田さんに作ってもらうということです。誰がどんな議論をしているかということについては、前回山下さんと打ち合わせをしたときに問題になったのですが、というのは、自然災害はいいけど、どうやってテロを防ぐかという議論の場合は実名で公表してはまずいのではないかと、ということもあります。ただし、「自然災害を始め」というふうに限定したのは、テロだ、戦争だ、SARS だというように問題はどんどん広がっていきますので、ハザードの要因としては一応そういうことも念頭に入れてコンセプトは作りますが、仕組みづくりとい

ったときには、外交の問題とかはひとまず外に置いて、話をしていこうということです。したがって、あまり秘密にすべきこともないかと思います。もしも、どうしてもこれは座長の判断で伏せておいた方がいいものあれば非公表にしますが、基本的にはどんどん電子的プラットフォームを使って流していくことにしたいと思います。

それから、委員の先生方もこのテーマに関連することを例えば学会で発表なさったとか、新聞に何か文章を書いたとかということがあったらお知らせいただいて、最近の状況なんかを見ながら、こちらの方でアドバイスをしていただくということを提案していきながら、中間報告は自然にでき上がっていくというスタイルにしたいと思っています。とりあえず研究所ですから、最終的には一応紙ベースの報告書が必要になると思います。また、この研究会が提言で何を言ったかが問題にはなりませんけれども、それよりも実質どんな議論が行われたかということが基本だと思いますので、両方をもって成果と考えたいと私個人では考えているところです。このあたり事務局とはっきりとすり合わせができておりませんので、行き戻りがあるかと思いますが、あまり周辺のことはお気になさらないで、本質的な議論をしっかりしていただきたいというのが私の希望であります。

【山下委員】

今のことに関連して事務局から何かございますか。

【事務局 十倉】

いえ、特にございません。先生方にお任せでお願いいたします。

評価のことにつきましては、複数年のものについては最終評価、最終の研究成果についての評価というのがあるのですが、中間報告についてはそんなに厳しいこともやるつもりもありません。ただし、評価をさせてもらうとか言ったものの、やってみないと分からないこともありますので、きちっとした議論さえしていただければいいと思いますので、よろしく申し上げます。

【林委員】

私は、文科省の学振の COE の中間評価の委員というのをやらされていまして、社会科学の研究にも 5 年で何億円というものがある。そうすると 3 年目で中間評価をするわけです。それぐらいのプロジェクトだと参加した人数が 20 人、30 人になって、それでみんなが論文をこれだけ書きました、というような報告がくる。そんなのを全部読んで評価しろというのは無理な話だと思いますが、国民の税金を何億も使ってやっているのだから、中間評価はしないとイケない。ということで評価するのですが、結構大変ですので、もう少し簡素化した評価が必要かと思っています。

私はホームページに公表するというのは、情報公開でいろんな人の目にさらすわけで

すから、それはそれでクレームがつけば、やはり考えなければいけない。つまり、評価に変わるものにもなっているのではないかと考えています。

いずれにしても、周りの形式的なことにつきましては、できるだけ自由な発想を妨げないようにするのも私の役目だと思っていますから、ぜひ、委員の先生方には面白い議論をしていただきたいと思います。

【山下委員】

もう1つ先ほどしゃべり忘れたことですが、研究会のタイトルに「仕組みづくり」というのが入っていて、仕組み研と呼ばせているらしいのですが、仕組みという言葉は便利な言葉で、ものすごく抽象的なシステムも出る一方で、具体的な、それこそ道具のレベルまでいろいろあると思います。ただし、あまり仕組みにこだわりすぎた議論はしなくていいという印象も持っています。役所的な発想だと、すぐに何か仕組みをつくって動かさなければいけないという話になってしまうのですが、その仕組みを作るもう1つ前のそもそものところの議論をしないといけない。それをしないで仕組みを動かそうとするから無理が来ているのではないかという印象を持っています。

4. 安全・安心についての議論と取り組み方

4.1. 権利と責任における個人と社会

例えば、某都道府県で、「災害弱者、高齢者とか障害者の震災時等の安否確認とか、避難所誘導とか、避難所での云々のために、高齢者や障害者の情報を地域で共有しなければいけない」という話が出てきています。一方で、「プライバシー保護や個人情報保護はどうなるんだ」と言って議論をしています。そういう議論をやっていて痛感するのは、先ほどの地域の過剰な期待という話も絡むのですが、「自助・共助・公助」とすぐに言うのだけれども、「どこまで自己責任なのか」、「どこまで地域が担うのか」、「どういことを行政が担うのか」というところの議論というのが必ずしも十分に突き詰められていない。しかし、「高齢者や障害者に対する安否確認はしないとイケない」という中で、「行政ではとても全部できないので地域にやってもらわなければならないよ」という仕組みづくりの話になってしまう。だからそこに無理が来ると思うんです。

したがって、この研究会では材料はモグラ叩きのところから始めないといけないのかもしれないのだけれども、穴のふさぎ方の議論よりは、「一体何でこういう問題が社会的に問題になっているのだろう」というところを議論していければ面白いかなと思っています。

いかがでしょうか。今日は1回目ですから、あとは自由に議論をして、これからどうするかというところを煮詰めておきたいと思っています。

それから、こういう領域の人にメンバーに入ってもらえるといいのではないかということも含めて議論をいただければと思います。社会学系でこの人かと思っていた人ができそうにないので、そこら辺も含めて残りの時間、ざっくばらんに議論をしたいと思うのですが、いかがでしょうか。

井上先生から何か口火を切ってください。コンセプトからでも進め方からでもどっちからでも構いません。今日はざっくばらんに議論をしましょう。

【井上委員】

安全・安心というのいろんなところで流行りのテーマのようで、今年は学会でもいわゆる安全というのがテーマになっている。憲法・行政法でも一大テーマになっていますし、科研を取るときも安全・安心というのを入れると取りやすいという話もありました。最近では公法領域でもそうですが、安全とか安心というのは 9.11 以降に大はやりになっていて、その研究成果も最近いろんなところで出始めていますので、そういったことも取り組みながら検討していければいいのではないかと思います。特に公法、政治学的には安全・安心については、いろんな角度からの研究が進んでいますので、そういうものをこの研究会でもと思います。

先ほどもゲストスピーカーに来てもらえばという話がありましたけれども、人材は豊富にいるだろうと思いますので、数名呼んで話を聞くだけでも、とりあえず今年は十分に成り立つのではないかと考えられるところです。

先ほど林先生もおっしゃられていますし、山下先生もおっしゃっていたとおりで、我々の領域ではない、特に憲法とか行政法、いわゆる公法の領域では自己決定、自己責任の安全の関係とかが 21 世紀初頭の大きなテーマですし、ヨーロッパでも最近いろんな動きがあります。EU の個別の国でもこのあたりの判断がいろいろと分かれているところで、そういった部分もチェックしていけば、1 年半でどれだけできるかということはあると思いますが、そのさわりだけでも調べていければいいかと思います。というのは、向こうの方が哲学的な部分は進んでいますので、役に立つだろうと思います。特に、ドイツでは所有している財産をどのようにでもできると思っていたのが、憲法裁判所がかなりブレーキをかけ始めましたし、EU 裁判所もいろんな指令を出し始めましたので、それも取り入れるべきだと考えています。したがって、一方的な概念や理念というのは取り込めるのではないかと私は思います。

【山下委員】

私が気になっているのは、日本でも警察や行政絡みでいろいろ言われていたドイツの安全の中の自由の考え方のところです。

【井上委員】

今年の3月に私がヨーロッパに行ったとき、その判決が憲法裁判所が出たのですが、それは、飛行機がハイジャックされるという9.11の事案だったのですが、ドイツでは「ハイジャックされたときには国防軍が打ち落とせる」という法律を作ってしまったんです。それに対してパイロットは「こんな法律作られたら我々やっていけない」ということで憲法違反という判断を求めて憲法裁判所に提起したら、憲法裁判所は違憲判決を出したんです。すると、「もしも飛行機が原子力発電所に落ちたらどないすんねん」と話になる。「本当に憲法違反でいいのか」という議論が今ドイツでは沸き起こっていて、まさにその意味で「安全とか安心というのは個人の自由とか正義だとかというものに、どう関わってくるのか」というのはヨーロッパでは現在議論の対象になっています。面白いと思います。

イギリスでも2階建てバスの爆発だとか、地下鉄の爆発で同じような問題があって、「危ないと思う奴は撃ち殺せる」という法律まで作ろうという動きになっていて、それに対して、歯止めがかかったりしています。そういう議論をこの研究会の中で考えると面白いのではないかとはいっています。

【山下委員】

安全・安心の議論と言うけれども、いろんなレベルの安全・安心があって、個人の自己責任や自由のようなレベルの話や、あるいは社会全体としての安全というレベルの話がある。そのあたりが必ずしも調和がとれるどうかというと、整合する話でないところがある。

【井上委員】

そうですね。単純に事実高度な議論が進められるものではなくて、「こうすると安全度が高まる。でも、犠牲が加わる個人2、3人を社会全体で考えると社会の方が全体的に重たいわけなんだけれども、果たしてこの2、3人の犠牲というものはそんな簡単に認めていいのか」というのは、今ヨーロッパで盛んに言われている議論につながります。そういう問題はここの研究会のテーマの関係では関連する問題であるとは思いますが、そのあたりが、私の専門的などころです。

4.2. トレードオフどの程度の安全・安心を確保するのが望ましいのか

【山下委員】

鹿毛さんはいかがですか。私もいろんなところで地域、地域とって参画と協働でどうのこうのというのをしゃべってはいますが、一方でこういうのをしゃべっていいのかなというところもありますし、そこら辺のことも含めていかがでしょうか。

【鹿毛委員】

先ほどおっしゃられたとおり、地域に任せればすべてがうまくいくといった議論は、私も非常に疑問を常々持っています。そのあたりの意見には全く異議はありません。

今おっしゃってこられたようなところで、やはり安心とか安全を考えた場合にテロのような例もそうですし、監視カメラもいろんなところに張りめぐらしたりするといったこともありますが、きれいな正解というのはい見えない。つまり、どうしてもトレードオフの話になっていくのだろうという気がします。したがって、最終的にプロジェクトが行き着く先というのは、安全あるいは安心というものが、ただ単に守られているというよりは、いろんなトレードオフの形を提示していくという形になっていく気がしました。

政治学の分野では、例えば福祉国家の再類型という話があるのですが、アメリカ型の福祉国家ですとか、北欧型のような福祉国家、ドイツ型のような福祉国家という3つの形がある。アメリカ型は個人化や社会福祉高齢化ですとか、在宅ケアのように全部個人でやるというような形。それから、スウェーデンは国家で面倒を見る形。それからドイツの場合は企業で見ているものもありますし、あるいは家庭で面倒を見ているものもあります。3つの形があって、どれが正解というわけではないけれども、それぞれに「こういうトレードオフがあるんだ」というような話があります。つまり、この話も最終的にはそういうようなところに引っかかっていくのかなという感じがしました。

それから、最初に林先生が言われたことで、去年も1つプロジェクトを組んで、こういったテーマでやられたとおっしゃっていたのですが、その報告書はありますか。

4.3. 文化と時代背景

【林委員】

気付かずに申し訳ありません。ありますので、あとでお渡ししたいと思います。

あと、例えば科学の安全性とか、それを研究している総務省の研究会があったり、建築だとかまちづくりの安全性だとかという、そういう議論だということである安全・安心を枕詞にしたいろいろな研究会があるのですが、そこよりは本丸に食い込んだ議論をしたいと考えています。類型というのは面白いかもしれませんが。災害文化と言うと、人と防災未来センターの河田先生もおっしゃっていましたが、災害文化が違っていると価値観も違い、システムや制度が違ってきます。

【鹿毛委員】

面白いと思うのは、例えば10年前の考え方でもモラルハザードということがよく言われていて、例えば「銀行を保護し過ぎると何をしでかすか分からないから、非常に良くない、みんな貸し込みをしてしまう」という話で、それは安心というのはある意味であり過ぎててもよくないというのがあるわけです。それがここ10年ほどの間に風向きが

変わってきていて、再チャレンジ社会であるとか、安全・安心といういろんな言葉が出てきています。私の政治学の分野などでもその辺の決着というのはあまり着いていなくて、どっちが良いのか、あるいはどの程度の安心というのが一番望ましいのだろうかというようにところを詰めていないような気がします。

【林委員】

山下さんが以前、行政が人柱行政になっているという言い方していましたが、今、鹿毛先生のお話にあった、「どの程度の安全」というのは答えがないような気がして、ひょっとすると安全を強調する時代になっているけれども、また時が過ぎるとそれを忘れてしまって、考え方の中身が変わっていくという変動する部分もあるのかなと思います。いつの時代にも本当に正しい安全というのは多分ないではないかと思いますし、そうすると、それはそれで文化だと言ってしまって良いものかどうなのかというのも、面白い論点かもしれない。

【事務局 十倉】

非常に人為的な話で、飲酒の運転の話ですが、都道府県では職員が飲酒運転したことが明白になるだけで懲戒免職になる。兵庫県は、「それは行き過ぎだ」というので、今日の新聞にも載っていました。

【山下委員】

あれは法律をやっている身として言えば、懲戒処分ということが耐えられるかどうかといふと、きつところがあると思うんです。懲戒処分として争われたときに、当然懲戒処分の妥当性というのは原因行為とのバランスが求められますから、単に飲酒運転したということで免職処分にすることが、裁量があるからといって本当に耐えられるのかどうかとは気になっています。

【事務局 十倉】

裁量だけではなくて条例で規定してしまうということです。

【井上委員】

そのときも遺失利益と得られる利益との関係で、本当にそんなに重大な行為なのかという点を争われると分からなくて、そのときの社会の動きで「懲戒免職がいいんじゃないか」とか、テレビやマスコミなんか「酒飲んで運転するなんてもってのほかなんだ」という言い方をする。一方で、マスコミですら、みんな酒飲んでそこら辺バイク走ってということもある。

【事務局 十倉】

その後すぐに捕まりましたね。

【井上委員】

言っている方も乗っているというのもあるし、企業でも似たようなことがあって、酒を飲んで事故を起こして人を殺したというようなとき、殺したというようなときには懲戒事由というものは、それはそれで十分考え得るものであるけども、単に飲酒運転で捕まったというだけ本当に懲戒事由になるのかというのは、さっきの山下さんの話をとって行政法学者から言わせると、ちょっと行き過ぎじゃないかとも言えるんですね。

【事務局 十倉】

ちょっと今文化論が出たんで、非常にそっちの文化が今この一週間ほどは激しいなど。

【井上委員】

全部そうなんですよ、今。法律もみんなそうで、何でも悪いことしたら死刑やという、もうどんどん死刑で良いという議論になって、なかなか厳罰化の憲法に全然歯どめがかかってないというのが、刑法学者なんかも大きく言うことで、だから「これをしたら死刑になるんだ」というふうに言って本当に抑止力があって、我々が安心して暮らせるのかというのを考えずに、何となく被害者の感情から殺したら良いんだ、死刑で良いんだといったような議論もあって、それもここでも議論される、絡んでくるところではあるんです。ペナルティーを多くしたらそれだけ我々の安心感は高まるのかというと、決してそうではない。でも何かペナルティーを高めないと腑に落ちないというか、気に入らんという風潮を世の中が作り出しているという部分はあるんですよ、今は。

【林委員】

その1つの論点で、外国人が日本人のいろんな意思決定の仕方や政治の仕組みを説明していて、「空気」という言葉を最近よく使っているんですね。ロジックではない、事実でもない、立証されてもいない。ただ空気、マスコミの論調とか。

【井上委員】

よくそのように言いますけれども、日本だけじゃなくて、どこでもそうなんです。

【林委員】

確かにどこでもそうなんです。アメリカの9.11であんな戦争まで行ったんですから、あれは時代の空気がそうさせたわけですね。

【井上委員】

やっぱりそういう不安を煽るといふ面のマスコミのパワーというのもあって、まさにそれもやっぱりこのテーマとして考えるべきだと思いますね。

【林委員】

考えるべきことだと思います。最近、子供が犠牲になる事件が多いとか、関西が多いとか言うけれども、ではデータの的に凶悪犯罪の犯罪率は上がっているのという、ほとんど横ばいだというんですね。何かわずかな事象をとらまえて非常に一般化して、けしからんとか、これは大変だとかという空気、それに従って厳罰化の方向だとか、いろんなことが起こってきますから、そこは我々はそういうふう流れさせないように気をつけながらやっていく。

【山下委員】

もちろんデータの方もちゃんと押さえてないとか、あるいは効果がちゃんと検証されてないとかみたいな話もありますけど、もうちょっとその前に、一種のバランス論というのを、「こういうことに対してこういうふうなことをするというのが、それなりにバランスとれたことなのか」というところが狂わされるみたいな話で、「本当にこんなことしたんだったら、こんなことされてもしょうがないよね」というのがある。一方で、本当はこのぐらいのことで良いんじゃないというものに対して、こんなことまでするかという、そのバランス論、要するに比例性という発想が最近欠けているような不安があるんです。

【林委員】

神戸の話で、神戸で安全・安心は大切なんだと言うと、そのとおりにみんなが思ってしまうという、ある種の経験があるんです。そういうところはやっぱりあると思いますし、そこら辺もこの問題を考えるときには心理的な問題を言ったんですね、基本的には。

【山下委員】

同じところで、結局、個人と地域の関係もやっぱり同じようなところがあると思うんですよ。最近それこそ地域に対する期待というのは高まっているんだけど、二言目にはすぐ市民力と地域力という言葉が出てくる。震災のときの経験があるから、「地域でみんな助け合っ」ということ自体は非常にきれいなのですけれども、しかし、地域とのかかわり方というのは、やっぱり一人一人はみんないろんな考え方持っているわけで、震災のときだって、地域で助けられてよかったなと思っている人もいれば、隣近所といふ不愉快なことがあったという人もたくさんいて、そういうのを抜きにして「地域でみんなこんなことやるんや、地域で子供の安全のために見守り、パトロールをするんだ、

出てこなきゃ」みたいな形で動くというのがそうなんだけど、それでええんかなと。結局のところ、口に出して嫌と言えないような雰囲気が出てしまうというのがあって、それで良いかなという点が私は気になっているということです。ところが、そういうブームや動きでずっと来ていると、何か逆らえないようなところがあって、「でも、そういう社会で良いのかな」という議論も何か深めたいなという印象があるんです。自分でもそのあたりが、それこそ漠然とした不安を抱えているんだけど、どういう議論をすれば良いのかというのはまだよく見えないので、こういうところで議論を深められたらなというふうには思っているんです。

【山下委員】

一通りということで。多々納さん、いかがですか。

【多々納委員】

法律とか行政学とかそういうのは専門ではないので、どの方法を取り入れたら良いのか分かりませんが、防災ということで、多少経済のことが少し分かるので、その辺のことぐらい理解しながらしゃべらせていただくと。林先生の前でしゃべるのはしゃべりにくいですが、安全・安心って公共財の話なんだろうなと。もうちょっと違う言い方すると、自由という概念に対して言うなら、福祉もしくはそういったものになっているんだと。そこでさっきから議論に出ている話というのは、要するに強く言えば、個人の選択の福祉の話と社会の福祉の話の衝突の話がやっぱり多いのかなと。それがどういう場面を想定して議論しているのかと、ここに混乱があるような気がしました。僕らはやっぱり社会のフェーズを考えると、いつも同じ状況かというものがやっぱりあるんだなと。

例えば、平常時というのと、災害時とか戦争をしているときとか、いろんな状況に応じて緊張していると、ウエイトを置く場所が変わってきているんだろうと思うんです。それは僕は法律でどういうふうに対応できるか知りませんが、多分普通に生きている人はそういうふうを考えて生きていく。そのときに非常に気になるのは、そういう状況に応じて、どういうウエイトのつけ方が許され得るかとか、もしくはそうすべきなのかと、そのあたりのところが非常に興味があります。

例えば、何も問題がないような状況で、「全員で集まって行進して、火の用心みたいなことを毎日やりましょう」みたいな、こういうのはすごく変な社会の気がします。ただ、自分の家の近くの方の子供さんで何かちょっといたずらされたというようなことが起きそうとか、起きていますとかが出てきたときに、お母さんたちは道路に出て子供たちが帰ってくるのを全部見ているというのは、ある意味で健全な社会な気がするんですね。だから、そのフェーズというのをどう捉えたら良いのか、一面的でない要素というのをどう入れられるかというのが1つ気になったところです。

それから、さっきの「空気」の議論でも、公共財というのは例えば安心安全を捉える
と、結局その水準というのを法律の議論で普通はしてしまうと。さっきの話でも遺失利
益と得られる利益の相反と言う話をされていましたが、結局、効率性ですよ。そう
だとしたときに、そこで捉えている範囲がどこまでかということが問題なんですよ。ね。
社会全部というのは単に足し算できないという話があつて、だから厳罰化っていうのは、
けしからんという話もあり得るかもしれないけど、薄いけど広がって、大きいのかもし
れないですね。だからその辺の理解の仕方というか、カウントの仕方というのは若干あ
る。そうすると選好とかの話になってしまうので、どこまで行っても決められないのか
という気がします。ただそれをやっていくのは社会の選択であつて、国防の水準にした
つて、防災の水準にしたつて、正直えいやと決まっているわけですよ。

例えば、日本の河作りでは 200 分の 1 の安全性を最大限のところで行おうという話
なんですけれども、オランダなんかは 1 万年でやっているわけです。それに比べて日本
では極端な話で、14 年に一度しか下水道はやらないんです。だけど今、都市内水氾濫
の話とか、議論も出たりしてきていて、そんなんで良いのかという話は、正直言ってま
ともには出ないわけです。「ただ、今の技術水準ではここまでだ」ともっともらしく言
いますが、実はそんなものなんです。

それにしても、そのウエイトの置き方みたいなものをもう一回問い直す理屈みたい
なものが効率性だけじゃなくて何かあるのかと。そういうものが必要なのではないかと
思っていて、それをいろんな状況にどういうふうに決められていたのかというのを勉強
させていただけるという機会が与えられるとすると、非常にうれしいと思っているん
です。

それから、あと、私自身個人的に常々気にしてきたのは、林先生がおっしゃったとこ
ろで、土地利用規制と安全性の問題です。これは都市計画部局に属している土木技術者
の人をもってしても、個人選択の自由を侵してはならないということを、まずスタート
で言う。だから、何を言いたいかという、「そんなことは法律のどこに書いてあるの
か」というわけです。「この土地は危ない」ということを僕らが言うと、「そんなことを
公表しろと言われても、どう危ないということを担保できるんですか」とまずそこがあ
ります。

例えば、いろいろ調べたら分かってきて、この土地はちょっと危ないから、例えば「何
年に一度は浸水します」ということが分かる。今ハザードマップでは命を守るという
ところに安全の水準を持ってきているので、安全性にはそのあたりのデータが公表され
ています。ところが 10 年に一度ぐらい浸水するという話はまだ実はあんまり出ていま
せん。僕らはむしろそちらの方を出しましょうという話を言っています。「ここはもう土
地的利用が不適格だ」というぐらいな話を言っても良いはずだというふうに思うん
だけども、しかし、仮にそう言って土地利用規制に入るという話は、個人の選択自由に対
して侵害するということになるので都市計画部局自体も思っています。だから、都市計画

のマスタープランとかにやっこさ「安全とか安心とか防災とか安全性とかはまちづくり理念は大事だよ」ということを入れる程度。それから浸水の危険度の高いところではできるだけ土地の利用を避けましょうぐらいしか、今のところない。そういう感じですね。何かもう一個ブレイクスルーできるようなロジックをむしろ教えてもらえると、僕らはすごく助かると思っております、大変大事だと思っています。以上です。

【山下委員】

震災直後でだいぶんとやったよね。だいぶんとやって。震災直後にやったときはハザードマップでさえ、だいぶんと抵抗があったわけでしょう。

【多々納委員】

そうです。

【山下委員】

そのときにアメリカあたりはどんどん出しているよねという話だったけど、役所は突破できなかったよね。

【多々納委員】

地震のハザードマップは今までもあんまり出さないでしょ。理屈を聞いていると明らかに分からないという話を結構されましたよ。

【山下委員】

私なりにそのときに思ったのは、一方で危険のグレードというのがやっぱりあるかなと。本当に危険なところは地すべり等防止法とか規制法で地域指定するとか、宅地造成等規正法などの規制法とかで、ちゃんと地域指定して、家を建てさせるのを規制するとかみたいな話は一方であるわけですよ。

【多々納委員】

要するにそれができて、水害と地震ができないんだったら。

【山下委員】

だから一方で、極めて高いリスクというのが秤の一方に乗っていたのかなと。

2つ目には、「おれの土地だ」というけど大きいのかなというのがある。

【多々納委員】

おれの土地はアメリカだろうが、フランスだろうが、どこだろうが、みんな同じようにおれの土地じゃないですか。

【山下委員】

いや、だから日本の場合には、「おれの土地だ、おれの土地にいちやもんつけるんじやねえ」というもの。

【林委員】

日本人はおれの土地に生えている草なんですよ。アメリカ人にとって土地というのは財産ですから、この場所でなくても良いんです。

【多々納委員】

その割に結構、財産権の侵害はうるさいですよ。

【林委員】

財産だから財産権の侵害はうるさいですよ。だけど、その土地に生えている草じゃなくて、別にほかのところへ行っても同じ財産があれば、ここでなくても良いわけです。

【井上委員】

土地というよりも札東のかわりなんですね、アメリカ人にとっては。ヨーロッパ人の合理主義的な発想からきています。日本の場合にはまさに一体なんです。

【山下委員】

肉体の一部なんです。

【多々納委員】

それって昔からですか。

【井上委員】

多分、恐らく。ある時代からそういう傾向が多分強いと思います。土着思想というのは日本では結構強い。基本的には関西人にそれが多いというのが文化学ではよく言われているところで。

【多々納委員】

そうなんですか。例えば、戦前の農地開放するまで、そんな土地持ってないでしょう、みんな。

【井上委員】

土地の所有というか。

【山下委員】

所有というよりも、ここまで育った場所というイメージの方が強いかな。

【多々納委員】

だけど、生まれ育った場所で大家さんが家建ててくれて住んでいるわけでしょう。

【井上委員】

昔ならば。

【多々納委員】

昔ならば、大家さんは自分勝手に家を潰したり、何やかんやしていたわけじゃないですか。

【井上委員】

そこに近代的所有の切れないものが。

【山下委員】

そこに財産権というのが入って、これで補強されている部分はある。

【多々納委員】

要するに何かそこに既にミスマッチがあるんじゃないのかなと思っているんです。

【井上委員】

地上げ屋が日本でいろいろ問題になったときに、「高く買ってくれるのに、なぜそれが問題なんだ」ということはヨーロッパ人には全然分からなかったらしく、「それをなぜ問題にしなければならないんだ」と言うんですね。バブルのときの地上げが、例えば本来なら 100 万円ぐらいの土地なのに、バブルのときに 1 億持ってきて売ってくれと言ったときに売らないと。それで嫌がらせをされたりして無理やり 1 億で立ち退かせるみたいなことをやっているのを聞いて、「1 億で買ったら良いじゃないか」と。

【多々納委員】

本当は2億やったら売ったけど、そういうことじゃないですよ。

【井上委員】

そうじゃないです。上乘せ部分がかかなりあって、本来の価値を上回っている価値があるときに、なぜそれを売らないんだ、また、それで嫌がらせをされて、なぜそれが問題になるんだというのが分からないというのが、ヨーロッパ人の考え方なんですよ。

【山下委員】

さっきの、例えば、危険災害、危険な場所の情報というのは、だからアメリカ的発想で、「それを土地の資産価値に反映させなければいけないもんなんだ」というところへつながっていくと思うんです。

【多々納委員】

僕もそう思っています。

【山下委員】

したがって、さらに言えば、そういうふうなもので、しかし、そういうふうな安いから、それでも良いと思って住むんだたらという発想につながっていくんだけど、日本の場合は単に資産的なものに財産権というのが法制度とか欧米的な近代的なものを一方で作っているんだけど、ただその通りに動かない。その問題点が大きいと思うんです。

だから、例えば、公共事業なんかで土地を買収するときに、一番難しいのは農家なんかでは自分の土地だと思ってないからね。先祖伝来引き継いでいくもので、とりあえず今私が管理しているだけよという発想というものはものすごく強い。だから、自分のものを売るのではなくて、歴史的につながっている。自分が管理しているものを自分のときに失うということに対する抵抗はものすごく大きいというのがある。そこに近代的な財産権の発想というのに入れて処理しようとするから、摩擦が大きい。

【多々納委員】

ある意味では、遠い将来まで見越した、無限に生きる自分を想定したときの財産権というものの売買のような感じですよ。

【山下委員】

今の話も結局、単に災害発生時の危険なところの情報というのを公表する。そうしないと、そこに居住している人間の安全性が確保できないとか、あるいは地域として危険だとかという話があるんだけど、しかし、「それでは公表すれば良いんじゃないか」

という話ではなくて、そういう仕組みを作れば良いという話ではなくて、そういうものが本当に動いていくための、もうちょっと土台な、社会的なところまで目配りをしないと結局仕組み自体はできないし、問題の構造というのが見えてこない。そこまでできれば入りたいなど。そういう文化的なところまでできれば議論はしたいなという印象は持っています。

【林委員】

神戸に地震が来るとはだれも思ってなかったという話で、500年に一度来るかないかということで、地震という災害は非常に発生確率が低くて、一旦起こると大きな被害が出る。大きな被害といっても、6,400人の人が亡くなったんですけど、毎年毎年交通事故で7,000人ぐらい死んでいるんですね。だから、震災は大きな事件だったんですけども、そういうふうと考えていくと微々たる確率かける被害、被害の期待値を計算すると限りなくゼロに近いということがあるわけですね。それでも被害が出たら大変だから何かお金をかけて予防したり、防御したりすることをするというのは1つの選択だけでも、もう1つは、放っておけよと。それでは災害が来て5,000人が死んだらどうするのかと。泣くんだよと。これも1つの文化ということなんですね。ですから、そのときとにかく安全・安心は大事だから、人命は一人でも損なわれないようにいろいろと防御策を講じてくるというふうを考えるのか、それはもうそれが人生だから何もしないでというのもあり得るわけです。

【多々納委員】

2つの極論があると思うんですけども、ただその間のあたりを別途考えているんじゃないですか。僕は結局、遺失利益と得られる利益の効率性の議論をしていると思いますけど。

【林委員】

効率性の議論は確かにコスト・ベネフィットの話です。しかし、もう1つは何もしないことも災害文化だという考え方もある。それから何かするというのも災害文化だというのがあって、それは結局ダメージを評価する効用関数みたいなものが違うんでしょうね。

【多々納委員】

そうですね。技術が違ったり、あるいは受けるダメージ、もともと資産集積そのものは少なければとか、あるいは行ったときにすぐ逃げられるとか、いろんなことを考えている社会があるわけですね。そういうふうを選択されているんですけど。

【林委員】

もう1つは、秤にかけてどっちが大きいかで何か対策を講じるという効率性の視点と、効率的か何だか分からないけれども、「とにかくこういうルールでいこう」とか、「こういう暮らしぶりをしておこうとか」ということがありますよね。100年ぐらいたったら、あれは結構あれで意味があったということが分かるかもしれないけれども、今とりあえず、そういう暮らしぶりをしていた方が何となく気持ちが良いからというのがあって、これはあの震災の後で非常に議論になった一種のリダンダンシーというような話ですよ。リダンダンシーというのは、今役に立つかどうか分からないけれども、とりあえず準備しておこうと。効率には反するかもしれないけれど、そういうことをしておくことがひょっとすると、もしかするときに役に立つかもしれないと。いわゆる建築だとか、まちづくりというところにそういうのがあって、ぎりぎり法律を出す。何か今のところリダンダンシーについている言葉としか表現されていないけれども、それは1つそれをサポートできる文化があるかないかというところに結びついているのかなという気がしますけど。

【山下委員】

さっき、多々納さんがお話になった河川の整備計画、大体200年に一回の洪水の計画降水量を決めますけど、「なぜ200年か」と言われても、みんな困るよねと思っている。そのときにどこまでコストとの計算をやっているんだろうか。どこまで効率性の計算をやっているんだろうか。どこまで科学的な政策決定をやっているんだろうか。そこら辺はなしに、えいやとどこかでやっているんだろかというところは、みんな気にしているけど見えてこないんですよ。防災計画を作るときもいろいろ作るんだけど、どこまで計算をしているんだろうか。どこから先は計算ではなくて決断の話なんだろうかみたいなのは、みんな気にしながら、しかし、それ以上なんか深められてない。どう深めたら良いのかということもあんまり見えてないでしょう。

【多々納委員】

ないですね。だから、そこら辺も非常に重要な観点だと思います。さっきのバランスをどうとるかという議論のところで、結果としては、その結果がバランスをとっていることになっているんですよ、ある意味で。だけど、例えば、オランダ流の1万年に一度の洪水に対応する河川を作るというのは、日本ではアクセプタブルだとは思えないでしょう。そういう議論は違うんだろうなと。「10,000分の1だと安全性の追求をし過ぎだけど、200分の1ぐらいだとそれなりかな」とか、何となく思っているところもあるのかなと思います。政府が少なくとも転覆させられれば、国交省けしからんとか言って200分の1は止めようとみんなが文句を言っているということはある聞いたことが

ない。だからそれは良いのかなと。そこら辺の何かがありますかね。

【山下委員】

そこら辺に、まさにコストやその他の話もあるんだろうし、一方で、歴史的に言うほど大げさではないかもしれないけど、「ずっとこれでやってきたじゃない」というところの要素もあるだろうし、あるいは日本ならではの文化的なものがあるのかもしれないし、それはいろんな要素が入っているんだろうけれども、そのあたりを少し区分けができませんかなと。

【林委員】

政治学者はよく言います。もうちょっと政策決定過程を何とかしたいという話は。

【多々納委員】

もう1つ、全然違いますが、国力というのはどう考えるんですか。あるいは文化とも言えるのかもしれないですけど、例えば、僕が道路を歩いていて、「これきれいだな」とか、「これぐらいやったら許せるな」と思っている水準がありますよね。「何やこんな草いっぱい生えている」とか、「いっぱい物が落ちている、こんなもん、きれいにせなあかん」とかって思う水準はもちろんあるわけですけども。ところがインドの人なんか来ると、「すごい日本はきれいだ」とか何とかいろいろ言って帰るわけですよ。彼らが思っているところのクオリティーという水準と、僕らが思っている道路のいつも安全だとか安心だとか思っているような水準というのは、それぞれの国がそれぞれ文化の中である程度は持っていて、それが何か国力というか、文化というか、そんなものに関係してきている気がするんですよ。

日本は非常に貧しい頃に、水害がどうのこうのとか、地震がどうこうと言っても、それこそ茅葺の屋根がいっぱいあったぐらいの話で、そのときにどのぐらい当時の為政者が真剣にそれを考える問題があったか分からないですが。今みたいに一回被害が起きれば、世界で一番被害額としては大きく出てくるような国ですから、そういうところに住んでいる状況だと、随分ウエイトの置き方が変わってきているんじゃないですか。

【林委員】

災害の研究をしている人は、地域住民、被害というか、災害への備えを準備すると。「だから安全な国をつくらうと思うときは経済成長するのが一番だ」ということを言う人もいますよね。だから、1つはそれ。

それから、もう1つは、被害の大きさの観点から言うと、機能が集中している都市部と山間地、例えば、鳥取地震と神戸のときでは状況は違う。新潟だって違う。ということで、そういう地域差、産業集積等に見られる地域差という問題が一方ではある。それ

は県民所得の水準も違うということになると、島根県と兵庫県とは違うだろうということがある。

【多々納委員】

備えの水準が違うんですよ。逆に言うと、鳥取地震のときの鳥取の家屋というのは、はるかに神戸より強いわけです。20年前の建物でも今の建物とほぼ同等、まだ30年前のほぼ同等の機能を維持している。もちろんそれだけじゃないですけども、かなり被害が少なくなっているわけで、そこはそれこそ文化とか、安全に対する文化とか、もしくはその彼らもってるスタンダードという、そこが国力とかそういうものの違いかなと思っている。それが何によって選択されるべきなのか、選択されるのかという議論が、さっきの安全性と選択の間のトレードオフとか、あるいは自発的に個人で今のようなところを決めるのか、どう決まってきたかという話はやっぱりいろんなところであるのかなと。いろんな領域で見えていけば何となく見えるのかしれないんですけども。

【林委員】

それに関連して、やっぱりいろんなルールだとか、基準だとか、全国一律というのが良いのか。それともやっぱり地域文化も考慮したようなものにしていくのが良いのか。住民の方がもうそれをちゃんと理解して自分の好みからいって、「やっぱり兵庫県が良いや」とか、「富山の方が良いや」と言って足による投票ができて、どうも心配性の人たちが富山へ集まるんじゃないかみたいのができてくれば、個人の選択も見えやすいんですけども。ところが、それでは個人が防災管理度だけで動くかということとそんなことないんで、仕事もあれば、家族もあれば、教育もあれば、食の安全もあればということになりますから、そうすると個人だって結局のところいろんなこと考えるんですよ。防災だけを見ているのではなくて。

【多々納委員】

だから、そこで初めて社会の安全だとか、そういうところのスタンダードというか、最低限どこまでだとか、あるいは大河川の200分の1で全国やれとか、そういう特別的なやつがあって、だから安心だと、そういうふうになんか今のはなっているのかなと。

【山下委員】

それはおっしゃるとおりなんだろうと思うんですけど。アメリカ産牛肉を買って食べますかという話になるんだろうと思うんですけども、しかし、それではすべてをそういう消費者の安全だと思ったら買って食えば良いだろうというところには話は持っていないのであって、一方で、食品安全委員会あたりの議論、その前提としての規制的なもの、どこまでかかっていくかよく分からないけれども、やっぱり良い議論のための

基準というのがあるわけですよ。そういう政府的な規制の話と、一方で自己決定みたいな間をどう役割分担というか、どうすり合わせていくかという話はいつもあるんですよ。

さっきも多々納さんのおっしゃった話で、大体そうだなと思ったんですが、だから危険箇所の公表の話にしても、土地利用規制の話にしても、我々の世界では昔から要するに行政警察という概念を使いますけど、いわゆるドイツ的な法律解法、社会の安全と秩序を維持するというのは政府なり行政の最低限の役割だという議論で、「では何が安全で、何が社会の秩序の位置なんだ」というところはあんまり議論がされてないのだけでも、それなりのイメージは19世紀、20世紀通してやっぱりあったわけですよ。例えば建築とか、土地利用とかに当たって、これは警察的なんだからこれはしても良いんだ。保障がなくても良いんだというのは、まだ相場があったんです。問題はその相場がなお使えるのか、ちょっと違う、揺らいできているのかということがよく分からない。

【井上委員】

だから、今まで自由に対抗する概念としての秩序と安全の維持というものがあって、自由に対向するにはこのぐらいのもので良いんじゃないかというのが、警察比例の原則という形で言われたんだけど、比例のバランスとか、秤の重さ、秤の目盛りが今動いているのか、それともこっち側が重くなって、こっち側が軽くなってというのがどっちなのかと思いつつ、分かりにくいというのは多分、山下先生の言うところの。

【山下委員】

よく分からない。例えば、土地利用規制なんかでも「崩れるよなここは」みたいところを厳重禁止にするということに恐らく異論は皆ない。けども、スプロールを防止するために郊外に家建てるなみたいなどころだったらどうなんだろうと言われると、ちょっとよく分からないなど。

【多々納委員】

例えば、アメリカ、フランスで土地利用規制ができるのは、僕の考えでは、保険を入れたことと堤防をつくってないから、この2つなんです。言い方変えると堤防をつくらない。「自然環境の保護で堤防なんかつくったら大変なんだ」という一方に価値観を置いていて、堤防は絶対作りません。そうすると、必ず浸かるところが確定しますから、ここは危ないということが決定的に言えるわけですよ。そこに家を建てるということはさっきの崖下に住んでいると同じ。例えば日本で言ったときに、「では堤防のメンテナンスを止めましょう」という決定が仮に出たとして、金がかかり過ぎる。法律の理論ですけども、堤防をずっときれいにメンテナンスするには金がかかりすぎるから、「とても耐えられません、止めましょう」という話になったときに、土地利用規制というのは現

実にもつのか、そんなのはやめるという決定自身が無効なのか、そういう議論なんじゃないかなと。

【山下委員】

ちょっとだけ言うと、「堤防メンテナンス止めましょう。そうすると、ここは多分何年かおきに浸かるよな。でもそれ情報公開してあるんだし、そういうものとしてブリッジされているんだから、そこに住んでいるやつはそれでも良いと思って住んでいるんだよな」というのがこっち。もう一方で、「そうやってメンテナンスを止めたら何年かぐらいで浸かるよな。だからそういうところは建築しないように地域指定をして規制をかけましょうかね」という発想がこっちの方にある。

そのときに、「ここは何年かに一回水に浸かるようなところだから、家を建てて住んじゃいけないよ」という規制をするに当たって、政府が規制をするわけだから、それは規制をするに耐えられるだけの正当性が必要になるというのがオーソドックスな国家観ですよ。つまり国家が個人の土地利用を規制するんだから、規制というのは、規制によって得られる利益と規制することによって失われる利益のバランスがとられないと、規制をするにはそれなりの社会的な公益というか、公共性が要るんだということがあります。そのときにこの公共性というのは結局、社会の安全みたいなものを持ってきていたわけです。これは社会の安全のためなんだからと言え、それ以上説明をしなくて済んだ。でも、社会の安全のためだからと言うけど、本当にその地域に建築禁止するのが社会の安全のためなんだろうかということが、そのワンフレーズで済んでいたものがワンフレーズでは説得力がなくなってしまった。なくなってきているというのが今の現状ではないかと。

【多々納委員】

そうだと思うんです。恐らく今までは、今の例を逆向きにとった方が良いのかなと思うんです。今までだったら、「そんなものは私見の話であって、初めからそんなところに社会の安全なんていう理屈を持ち込んでまで規制をかけるような種類の話じゃない」というのが大勢の理解だったと思うんですね、僕は。ところが、今堤防だとかにそんなにどんどんお金もかけられないだろうし、いろんなことが起きてくると。人口は減少してくるし、都市の中にはいろんな話もいろいろ出てくる。そのときに、できるだけ安全な居住空間を作っていくような方向に都市を変えてきた動きが、実際にこれから30年ぐらいの間に出てくると思います。その間にそのときに理屈をどうつくるかというのが僕は大問題だと見ていて、危ないところからできるだけ公共用地に変えたり、川に変えたり、それもしていくように理屈は要るな、そのときに安全・安心のために使えるような理屈をつくらなきゃならないんだけど、それは一体どうすればできるのか、逆に

そっちの方があと良いなと思います。

【林委員】

多々納さんがおっしゃっていることで非常に私も今なるほどと思っていたのは、山下さんが言っていることと似ているところは、安全・安心というのはある種の公共財、少なくとも公共の利益というものから具体になって、個人の個別具体的な方にまでというのは何となく公共の利益というふうなところがあると。それはそれでその利益を守るために個人がどれだけ犠牲にするかというのは、金銭的な負担を含めて大きな政府か小さな政府かというようなことも含めて、相場観が変わりつつあるということが1つあると思うんです。

もう1つ、起こっている現象は、「金で買えば良いんじゃないか」というもの。「どうしても安全なところに住みたい人はもっと金かけて別のところに住めば良いんじゃないか、頑丈な家を建てれば良いんじゃないか、ガードマン雇えば良いんじゃないか」というふうな話もありますよね。だから、安全は金で個人が買うもんだということも最近のマーケットが侵食してきていますから。

【多々納委員】

社会の選択として、そういう社会からもっとみんな知らないけど、みんなで安全担保しているみたいな社会も多分あるんじゃないかと思うんです。活力ないかもしれないけど、本当に。

【林委員】

だから社会の類型と一緒に、安全の気になる人は自分でお金使って守れば良いじゃないというモデルというか、そういう社会のレジームもあり得ますよね。やっぱり逆にみんな公共的に守らなきゃいけないからみんな我慢してお金も負担して、パブリックな、例えば「ある程度堤防ちゃんとやってもらわなきゃ困るよ」とか。

【多々納委員】

分野も国によって違うような気がするんですよ。国防ぐらいはすべての国で合意してそんな気がするんですけど。ものによってはやっているととやっているとやらないところがあるんですよ。

【山下委員】

それこそ警察・刑務所あたりまで民営化するという話も絡んでくるし、さっきご指摘あった福祉国家だって大きく見れば3つぐらいのパターンがあるし、そもそも福祉国家

ではなくては、新自由主義的な国家観もあるしという、そういう意味ではその社会をどう捉えるかというあたりも絡んできて、極端な発想でいくのか、それともやっぱりコミュニティ至上主義でいくのか、それでもオーソドックスなレベルがあるんで、社会を進めていこうというのか、そのあたりだけ一番にそこにあって、やっぱり安全・安心というのが相場観がそこら辺から出てくるし、国によって、あるいは歴史的なものも含めて、それはやっぱりあるのかなど。そのあたりにもひっかけた議論に持っていきたいなと思うんですよね。

【林委員】

そういう相対化の経過で最終的には「あなたはどっちが好きですか」みたいな、そういう提示の仕方をするというのも1つあると思うんです。それは非常に大事な概念で、最初に言いましたように、このチームで特に大事だと思うんです。

もう一方で、今相場が揺れ動いているならば、「このあたりが相場だと思いませんか」という訴えかけというかな、「ちょっとみんな考えていることと違うかもしれないけど、これぐらいを相場にしていきませんか」というふうなところが出てくるともっとうれしいんですが。

【多々納委員】

危ないところは危ないので、そこには市場メカニズムだろうが何だろうが、自由意思でも良いし、規制でも良いし、とにかく結果が安全になるようになる社会が良いなと僕は思います。そうなるために実はみんなそう思っているかもしれませんが、実はそうならないようになってきているんですよね。

【林委員】

それは自然災害相手にしているからそう思うかもしれないけど、新宿歌舞伎町には人が集まるんですよ。

【井上委員】

あの煙突ビルがいっぱいあっても人が集まるんですよね。火事が起きると全部逃げ道がなくなってしまうても、人は集まる。

【多々納委員】

それは「地価に織り込まれているから良いんだ」という理屈から成り立つかどうかということですね。逆に言うと、例えば自然災害にも実はあるのはインフォームドではない、チョイスでないというところの問題がまだあるなと僕らは思っています。ただ、煙突の

話は想像つきますもんね。それはインフォームドチョイスだと。それなのに、そういう状況があるというのをどう考えるべきか。こういう議論まで深めるんでしょうかね。

【山下委員】

一種のリスクの話ですので。

【多々納委員】

そうなっちゃうでしょう。でもそれと安心・安全の話と個人の選択の話は、どこかにあるんでしょうか、そういうところでは。

【林委員】

例えば、歌舞伎町的な危ないところは全部なくすような法律をつくって、どこも日本じゅうきれいになりましたと。極端ですけど、偉大な芸術家も偉大な政治家も出なくなって、それで良いですかというところにはなりませんね。

【多々納委員】

それは公共の福祉というところがその部分でまた出てきているんですよね、その今のお話だったら。

【井上委員】

そういう意味では、自己決定・自己責任は対になっていて、それともう一方の極に安全あるいは安心というのがあって、さっきから特に何度も出ているトレードオフの問題で、どこら辺で決着をつけるか。「ここら辺が相場じゃないですか」という、さっき林先生がおっしゃっているところを出せるのか、出せないみたいな。

【林委員】

そうですね。

【多々納委員】

それだったら、大まか的にはそれは議論があるんですか。法律ではいろんな議論があるとしたら。

【井上委員】

それは最高裁のえいやという決断のところがあって、いくつかいろいろつけているところがあるんだけど、「ある意味で一見明白に」という言葉を使ったり、「場合によっては合理的かつ必要的」とか何とかという言葉になったりとか。微妙な言い回しを変え

て、このあたりでというところで決着をつける。ただ、最高裁はそんなに非常識な判断はしなくて、これは行き過ぎやろうというのはやっぱりちゃんとチェックかけていますから、日本の憲法学者が言うほど最高裁はバカではないと私は思います。

そこにまさにある種の相場観みたいなものがあるって、そこでちゃんとチェックは果たしているんじゃないかなと私は思っています。

【多々納委員】

法律の慣例というのは逆に言うと大昔までいっても正しい価値観なんですよ。相場観では変わってきているというのは法律の世界ではないんですか。

【井上委員】

相場観というよりも、何て言うんですか。

【山下委員】

コモン・センスの話ですね。

【井上委員】

まさに常識の話で。

【山下委員】

裁判所というのはそういうところがあるなと思う。ですから、そこへ行くもう1つ手前の、まさに政府レベルの公立レベルのものがあるし、個別の計画とか、もっと訳の分からないいろんな決定もあるかもしれないけど、そういう政府のいろんな政策、対策、そのときに一体どういうふうなことを考えて、「こういう政策になっているんだろう」みたいなのが「どうやって決まっているんだろうな」という話はよくあります。裁判所はむしろどちらかと言うと、そういう政府の決定の結果がよっぽどひどくないならないと、こんなものかなと言う。

【井上委員】

「めちゃくちゃじゃないよね」という部分はオーケーなんですよ、ある意味で。

【山下委員】

そういうフレームかなと思っていますけど。

【井上委員】

常識的に言うと、やっぱりちょっと首かしげるよねというところはチェックをかけたま

しょうという感じなんですよ。

【多々納委員】

例えば、1つの判断の仕方として、社会の安心安全と個人の選択の自由がトレードオフになっているとします。そのどこら辺をトレードオフが許容できるかできないかというジャッジメントがなされているかというものを見ようとしたときに、ではどういうデータがあるかと思ったら、裁判所の判例ではダメだと思うんです。

【井上委員】

対抗利益が何かにもよりますけど。財産権だとか、職業活動、いわゆる経済活動の利益が上に乗っかっているときは、片一方で安全というのを持ってきたらほとんど規制はオーケー、自由はもう後退するというのが最高裁のある種の発想ですよ。

最近になってようやく逆に、例えば精神活動、表現活動とか、集会だとかというものが安全との対抗関係にあるときには、「そういう活動を行うことによって本当に安全が害されるのかどうかというところは具体的にちゃんと検証してもらわないと、直ちにやったらダメだという規制をかけられるわけではないですよ」という言い方にはなっていきますね。だから、安全に対してこっち側に何が来るかによってはまたちょっと最高裁は21世紀に入ってからですけども、微妙に変わり出したというのはありますね。価値観の問題でしょう。

【多々納委員】

そういう判例とか見て、教えていただきながら、サーベイがあるのを教えてもらえたりすると、少なくとも日本の中ではこういう重りのつけ方に変ってきているとか、それを理解できる。

【井上委員】

変わってきているというか、考え方、行動の仕方が秤に何が乗るかで最近変わりつつあるというところですよ。まだ完全に変わったというわけではないです。昔はもう安全・安心というのは、金科玉条のごとく、「これが乗ったらもう当然あんたはわがまま言うたらあきません」という発想はあったんだけども、最近はその辺が微妙に変わっていると思います。

【山下委員】

昔、安全・安心というときには、安全・安心という言葉に込められた意味というのが、それなりに何かあったような気はするんです。相場で言えば、例えば建築基準法なんかの耐震強度というのは一体どうやって決まっているんだとか、あるいはそれこそ食の安

全・安心なんかのころの議論はどうなっているんだとか、あるいは原子力発電所の設置許可については一体どういう基準を用いているんだとかという、それこそいろんな個別のモグラ叩きの形での議論というのは、サーベイできるかもしれないけど、それを通してじゃあというのは多分なかなか難しいんだろうと思う。

【井上委員】

場面場面に応じてその安全という言葉の中に込められている意味がまた変わってくる。

【林委員】

例えば、秤にかけられたら経済的被害とか、利益とかという関係のようなものでもやっぱり安全のウエイトは重いですか。

【井上委員】

安全の方が重くなりますね。

【林委員】

安全の方が重くなるんですか。

【井上委員】

必然的に。だから例えば企業がさっきの話でいくと、河川で砂利を取っているとして、こんなところで砂利取られたら河が氾濫するというときには、「もう当然そんな活動はできません」と。「財産権があろうと営業活動もできません」という言い方をする。食品衛生でもそうですし、あと薬局の問題も同様のことですけども、こんな不良医薬品を売られたら、こういう規制をかけますというのは当然個人の正義の方が重たい。「健康に対する危険、正義の安全というのを守るために薬屋さんはちょっと我慢しなはれや」というのは当然だという感じになっています。

【林委員】

そうすると、一方で秤にかけるものが、例えば精神の自由であったり、表現の自由であったり、個人のプライバシーであったり、なかなか定量化できないというか、金銭に換算しにくいようなもの場合は、今度は逆に個人、個の自由というのが尊重される。

【井上委員】

というか、「そちらの方が本当にそれを規制しないと問題発生しますかというのを規制する側がちゃんと証明しなさい」という言い方にはなっていない。

【林委員】

そうすると、破防法（破壊活動防止法）をかけないというのはそういう話ですか。

【井上委員】

そういう話なんですよ。公安調査会が最終的に聴聞をやって、団体指定をしなかったというのはそこに1つのポイントがあったかと思います。

【林委員】

なるほど。だから何十人も殺したという実績がありながら。

【井上委員】

そうです。実際にはやっちゃっているから、もう一回本当に監視しないとダメなほど危険な存在なのかというのを、麻原がいなくなって、実際の犯罪の実行犯がいなくなって、ほとんど骨抜きになって幹部がいなくなったような団体に対してまでやらなアカンのかというのをチェックしたら、「そこまではせんで良いんじゃないか」というのが公安調査庁の最終的な結論になっています。

【林委員】

今の話は非常に面白いと思って、例えばこれから報告書をつくるときに1つの切り口になるかもしれませんね。だから何が秤に乗っているかでちょっと考え方が違う。

【井上委員】

それはまた国によっても違って、最近、慶応出版会から『市民の自由と安全』という本が出たんですが、その本では、西洋各国もアメリカとかドイツだとかフランスだとかアジアの国なんかも入っていて、そこでそれぞれの社会において安全とされているもの、自由とされているものが違うみたいな感じで、そのシステムが違うという意味から比較するための第一段みたいな本が出てくるんですけども、結構それぞれの分野に対するイメージされるものが違うかというのが分かると思うんです。

【山下委員】

ということで大体議論は尽きないのですが、あとちょっとだけ。

とりあえず、私として気になっているのは、今後の研究会の進め方として、今日のよな話の記録を作っていけば良いなと思っているのですけれども、議論のためのいわば材料と言いますか、そういうものを提供していただく。それは情報提供なり、ご報告いただければ、我々としては勉強になるし、それを材料に議論をしていけば、そうたくさ

ん議論しなくても済むと思っています。そうだとすると、とりあえず次回以降、どういう人に来てもらうか。いや、あるいはおれがやるという人もいらっしゃるかもしれませんが。というそのあたりを少しちょっとご意見をいただいております。

【林委員】

それに先立って、もう1つ「首都機能のバックアップ体制に関する研究」ということをやっています、そちらと合同で10月31日に研究会を開けたらと思っているんです。ご都合がつかたらご出席いただきたいんです。そこにはニューヨークのグッド・ガバナンス研究所長のDavid Mammenさん、現在、京都大学にいらっしゃるんです。Mammenさんがゲストスピーカーに来てくださいますので、話を聞きながら、みんなで議論できたら良いなと思っています。10月31日の午後、時間は大体今日ぐらいか、あるいは皆さんの都合で少し変えてもよろしいですけども。

ということで、そこまでもしよろしければご予定いただいて、ゲストスピーカーはそこから先、こういう人話面白いよというのをぜひご提案いただきたい。あるいは自分が考えていることを一度披露したいということでも。

【山下委員】

大体これは2カ月に1回ぐらいですか。

【事務局 石田】

間はもちろん先生方がよければ別に1カ月に1回で問題はありません。最初に事務局の方でつくった案では2カ月に1回だったんですが、もし可能であればもう少し詰めても良いんじゃないかとは思っています。

【山下委員】

そのあたりいかがでしょう。

【林委員】

ゲストスピーカーについては、例えばこういうことを研究している人がいるよと、今ご紹介いただいた本の著者とか、そういう人たちでも結構ですし、あるいは何かこういう関係でこんなことをやっているやつがいるからとかでも結構です。

【山下委員】

ちょっと候補を出していただければ、交渉等はこちらでしたいと思いますので。

【多々納委員】

ぜひとも法律のところのお話を教えていただきたいです。

【山下委員】

憲法の話が良いのか、それとも行政法的な、つまり最近の食の安全とか、生活安全条例とかみたいな、そういう行政法的な話が良いのかなという気はちょっとしてはいたんですが、いきなり細かい話もね。

【井上委員】

でも多分、憲法行政法は11月とか12月というのは1月も2月も手が回らないかも分からない、ロースクール担当者は、研究成果の発表方法みたいな感じであれば多分大丈夫です。

【山下委員】

ゲストにお願いするというのもきちっとした報告というよりは、むしろ問題提起的な、「あんまりそう詰めたわけではないけれども、ちょっとこんなふうなことを思っただけど」みたいな、そういう刺激を提供していただけるような話題提供的なことを30分でも1時間でもお話しただいて議論するという方が良いと思いますから、あんまり準備云々ということにされないで。それだったら頼みやすいし、引き受ける方もあれだと思しますので、それで良いと思うんです。

【林委員】

それで良いと思います。

【山下委員】

大体以上ということによろしいでしょうか。

【林委員】

はい、ありがとうございました。なかなか面白いスタートになったと思います。では、今日はどうもありがとうございました。

以上

自然災害を始め、社会の様々な不安に対する安全・安心の仕組みづくりに関する研究

第2回研究会 会議録

(2007年10月31日、於 人と防災未来センター ひと未来館)

講師

Mammen, David Center for Good Governance 所長、
京都大学防災研究所 客員教授

研究会メンバー出席者 (五十音順)

井上 典之	神戸大学大学院法学研究科 教授
鹿毛 利枝子	神戸大学大学院法学研究科 助教授
多々納 裕一	京都大学防災研究所 教授
林 敏彦	安全安心社会研究所 所長、放送大学 教授
山下 淳	安全安心社会研究所 上級研究員、 同志社大学政策学部・大学院総合政策科学研究科 教授

* 八木絵香委員は欠席

事務局出席者

十倉 久朗	(財)ひょうご震災記念 21世紀研究機構 調査部長
土取	(財)ひょうご震災記念 21世紀研究機構 調査次長
澤田 登	(財)ひょうご震災記念 21世紀研究機構 調査課長
土屋 由利子	(財)ひょうご震災記念 21世紀研究機構 調査課長補佐
石田 祐	安全安心社会研究所 研究員

1. 第2回研究会の問題関心および講師紹介

【林委員】

それでは第2回研究会を始めさせていただきたいと思います。今回の研究会は、安全安心社会研究所には研究プロジェクトが4つ現在ありますが、そのうちのバックアップ研究と仕組みづくり研究の合同研究会として開催させていただきます。

Mammen先生は、京都大学の防災研究所に1年間、客員教授としてお越しになっているのですが、ニューヨークにございます行政問題研究所（現在、Institute of Public Administration, New York University）の所長をもともとお務めになっていた方で、阪神・淡路大震災の5年後の検証作業というものにおいて検証委員長としてお越しになっています。また、震災の2ヶ月後に神戸をご覧になっているということでございます。2001年9月11日には、ニューヨークでのテロがございましたが、その後の復興の問題をあわせて、災害からの復興過程に関する研究をされている方です。

今日は、ニューヨークの9.11以降の復興を材料にお話を聞かせていただきたいと思います。行政問題研究所というのは、独立したシンクタンクなのですが、先ほど伺ったところによりますと、行政問題研究所というのは、閉鎖することになったとのこと。まだ、残務が残っているので名前は残っているけれども、そこが持っていた契約を全部別の形で引き受けることにしたとのこと。それで、現在はグッド・ガバナンス研究所 (the Center for Good Governance¹) という研究所の所長をされています。

今日は、申し訳ございませんけれども、プレゼンテーションとディスカッションはすべて英語でしていくことになっていますので、ご承知おきいただきたいと思います。

それでは、Mammen先生、よろしくお願ひします。

【Mammen 講師】

2. 問題提起—「ニューヨークにおけるテロからの復興とその価値」

Good afternoon, and thank you very much for this opportunity to meet with you and to discuss my research on New York after September 11, what I call the values of recovery. This is a great opportunity to hear your thoughts about this work, and to hear your questions. By way of background, for a moment, the issues that concerned us in this study of New York over the last 5 years are very much rooted in the experience of Kobe's recovery. This research basically started as joint research with colleagues from Japan, mainly from DPRI (Disaster Prevention Research Institute), the research center for disaster prevention. Several groups of Japanese

¹ <http://www.thecgg.org/index.html>

experts and officials had come to New York to study our experience, and they brought with them questions that had been shaped by the experience of Kobe. So our research doesn't have direct point-by-point comparative framework, but I feel very much that the issues that are of interest to us in our study of New York have their roots here in Kobe, so it is a special opportunity and pleasure to meet with you here. I am sure that this diagram looks familiar to you that presented at last year's world conference on disasters.

2.1. 復興の価値観—基盤的復興、経済的復興、社会的復興 (The Values of Recovery: Physical, Economic, and Social Recovery)

I'll be talking today about recovery, but in a very broad sense, not just as one step of the disaster-risk cycle. In my mind, recovery really has very much to do with not only rehabilitation and reconstruction, but the way we recover helps us mitigate and prepare for future disasters and helps us formulate better response capacities to deal with future disasters, be they man-made or natural. So I accept this model from ADRC for WCDR, I think it is useful, but in my mind, and in the work I want to present today, I want to deal with recovery in all aspects of the disaster management cycle.

And a final word, by way of background, we have tried to take an approach, in looking at New York's experience that relates to a model presented here, this is from Professor Hayashi Haruo, director of the Research Center for Disaster Reduction System (DRS) of the DPRI, what he calls a holistic recovery policy model, in which the physical recovery after a disaster, is a tool to promote revitalization of the economy and together, as a result of which, victim individuals can recover, personal and family recovery. So both these aspects, physical recovery, economic recovery – what I call social recovery – have been the focus of my research and experience for the last five years since September 11. Today I want to touch on all three of these. I confess it has been easier for me, in many ways, to study physical recovery – as a planner I have a natural affinity towards that subject – but I have come to have a better appreciation and understanding of the importance of the economic recovery and the social recovery, through my work.

Just to refresh your memories. On September 11th, all seven buildings of the World Trade Center (WTC) were destroyed, 2,832 people died in New York, 13 million square feet of office space was destroyed, and 17 million square feet of office space was damaged. The best estimate of the economic losses is about 83 billion

dollars, and about 100,000 jobs were directly or indirectly affected. So while the WTC site is rather small, 16 acres at what came to be called Ground Zero, the impact of September 11 was quite large, not only in terms of geographic impact throughout lower Manhattan, the economic impact throughout the regional, national and even international economy was large, and the social impact on those who were victims and survivors of the victims was also quite large.

In my current work I am focusing on what I call the values of recovery, and by values I mean points on a spectrum, almost in some ways opposites, or dichotomies, but in some cases they are not opposites, they are points on a spectrum, and I want to mention eight of these sets of values today, which I am using to help organize my understanding of the physical, social, and economic recovery that has taken place in New York. I'd like to test these ideas on you, to see if they seem useful ways of organizing your thoughts.

2.2. 9.11 における復興と教訓—政府部門と民間部門の関係性と活動 (Recovery and Learning from 9.11: Public-Private Relations and Activities)

(1) 政府と企業 (Public and Private firm)

The first of these sets of values has to do with the domains of government and private sector activities with regard to the recovery, and the tension between the public and private spheres.

The WTC site was the most complicated piece of property in New York. The WTC towers, the "Twin Towers" that were destroyed, were built and owned by government, state government. The Port Authority of New York and New Jersey², two states working together, built the WTC. But it had been recently been sold, or leased, to a private developer, the man on the right Larry Silverstein had a 99-year lease on the Towers, which he decided to buy, just before September 11. So there were many, and even today, 5 years later, there continues to be, lack of clarity as to what is the public responsibility, and what is the private responsibility.

The Governor of New York, shown here on the left (of the presentation slide), George Pataki, has accepted that the rights and obligations of the private developer are important, and his lease has shaped most of our understanding of how physically recovery should take place. He should be able to rebuild, recover his income, pay

² <http://www.panynj.gov/>

his rent to the government agency, according to the terms of his lease. At the same time, the government in the case of, in the personality of George Pataki, has maintained that private concerns cannot be allowed to over-ride the public agenda in this case, that it is so important to the public trust, so there has been constant discussion as to whether government has the main responsibility, or the private sector.

And in truth, both have an obligation and a responsibility. The governor I think has been very clever in using both of these to his advantage, sometimes maintaining that the private developer has the obligation, in terms of the lease, to say that we should rebuild the same amount of office space, the same amount of shopping space etc, and used that to resist arguments that we should rebuild something different, that the future of lower Manhattan should be something different from what we had before. At the same time, he has also used the public qualities of this situation to advance his own agenda, and keep as much control as he can. So this constant tension between the public domain and the private domain has been very highlighted in the New York situation.

On the public side, on the government side, most of the government agencies that have played key roles in physical recovery, and economic recovery, have been what we call public corporations, or what we call government authorities, third sector agencies. They have many of the qualities of private businesses, they can issue revenue bonds so that they have income for their activities, they often do not have to follow civil service rules, in terms of how they hire staff or pay their staff, they can operate independently from government regulations for contracting and procurement, so even on the public sector side of the public-private debate we find many qualities of the private sector inherent in the operations of these public corporations.

So I would maintain that the private sector has had more influence in many important ways, on the physical recovery, than has government. And I think this is probably a very different situation than here in Japan.

(2) 政府と NGO (Governmental and Nongovernmental)

The second set of values that I find quite interesting is the distinction between governmental actors and non-governmental actors. The authority of elected and appointed government officials to define and carry out recovery in New York has been complemented by very strong participation by non-government actors,

mostly non-governmental organizations, NGOs.

We have more than 20,000 NGOs and NPOs in New York City, and it seemed like we had even more than that after 9.11, because all of them were trying to find a way to be helpful in the aftermath of September 11, to help plan and carry out recovery activities. Many of them banded together to form new coalitions of NGOs, so that they would be stronger in their voice, and in their inputs.

There are two in particular that I want to mention, a group called New York New Visions³, and another called Civic Alliance To Rebuild Downtown New York⁴. New York New Visions was a group of 40 professional organizations – professional architects, city planners, landscape architects, design professionals – their existing professional groups formed a new group called New York New Visions, and they volunteered their professional expertise to try to shape the debate about recovery. They were quite influential, I think.

They developed very early on, before the government, what they called the seven guiding principles, and it turned out that the government adopted most of these as the framework for recovery. They took a rather broad view of recovery – recovery should honor what took place, it should improve connections between the WTC and other parts of the city, it should support mixed use, it should encourage balanced growth, it should deal with cultural resources, and environmental quality, and it should have a very proactive outreach to involve the public.

I think that if government or the private sector had been left on their own they would not have reached such a broad set of principles. So they were influenced, and pressured, by the independence of this professional association, New York New Visions. They had very good ideas, and were very good at public relations, so they got a lot of support for their ideas, so government was under a lot of pressure to accept them. I think that one reason they were so effective is that they were independent, that they were not part of the government. Later on they had contracts to provide specific services but most of their influence came from their good ideas, and those good ideas were reached independently without being influenced.

The second group was called the Civic Alliance, and this was a consortium of more than 100 non-profit organizations of many kinds, such as universities, think tanks, different kinds of neighborhood and civic groups which formed a new

³ <http://nynv.aiga.org/>

⁴ <http://www.civic-alliance.org/>

supergroup, to speak with one voice about recovery, and they also had great influence, although they didn't have the same professional expertise as New York New Visions.

Non-governmental organizations, NGOs and NPOs were also very influential not only in the physical recovery but also economy recovery. We have many government programs in the United States to help promote economy recovery after disasters, but until September 11 those were mostly targeted for hurricanes and floods, natural disasters. There were no government programs that could deal with the scale of economic loss suffered in New York after September 11.

So the federal government gave the state government more than a billion dollars to create new programs, and the New York government developed three programs – grants, not loans, free money. One was called the Business Grant Recovery Program, and that provided funds, grants, to companies that had lost income as their operations had been disrupted for a few days, or in some cases several weeks. Another grant program tried to create new jobs in Lower Manhattan by subsidizing the wages that would be paid to those workers. The third program targeted small firms – the government defined small firms as any with 500 employees or fewer.

What happened was that these federally-funded state government programs proved very insufficient for the economic losses that were sustained. In particular, very small businesses of 5 employees, 10 employees – restaurants, pizza stores, newspaper stores, shoeshine stores, these are companies that operate on a very tiny margin of profitability, and if they were shut down for one or two weeks, they could never recover. And the government program was too big for them, too formal, it required too much paperwork, they had to wait many months to receive the grants, they weren't a good fit for the needs of these small companies, so the non-profit and NGO sector stepped in and provided a lot of logistical assistance.

This NGO called Seedco (the Structured Employment Economic Development Corporation)⁵ basically provided several million dollars in micro-financing, loans and grants. Not unlike the Grameen bank in Bangladesh. Very low interest loans, no collateral, very little paper-work. In some cases the loans were expected to not be repaid, so they were in effect grants, and these were targeted to the smallest businesses and the smallest companies that the formal government program would not be able to help. So even in the sphere of economic recovery, NGOs and NPOs played a very significant role in recovery of operations.

⁵ <http://www.seedco.org/>

(3) 専門家と市民 (Experts and the Public)

The next set of values I want to mention has to do with the role of experts, and people who are not experts, the general public and concerned citizens. Throughout the last 5 years, and especially around physical recovery, we have tried to have a very open and participatory process, to encourage people to be involved, to come to meetings, to voice their opinions, and I think in most cases that have been achieved. But we have often had a difficult time, where experts have been trying to communicate their expertise, to citizens who want to understand whether they can take part in the plan.

One example is in July of 2002, we had the first images of physical recovery, which had been developed by a design firm, for the government, and it presented 6 land-use plans and 6 concept models for discussion. This slide shows one of them. These white buildings would rebuild the same amount of office space as had been in the Twin Towers, so again, the requirements of the lease would be honored. The project developer would have all of the floor space rebuilt. But it left open a very large area for some kind of a void, some space that would honor the victims who died on 9.11.

To the design professionals, these were just expressions of the possible bulk that could be built under the zoning. These were not meant to be images of actual buildings, but the public saw these, and thought, "That's what they want to build, and I don't like it." So there was a complete mis-communication among the experts, working on land-use plans, and schematic plans and examples of built form, experts who are familiar with that language, and the general public, who just saw pictures, and didn't like what they saw. They didn't like them so much that they were rejected, and the land-use plans were also rejected, and it took nearly a year until we had new land-use plans issued. The leader of the group New York New Visions, that I mentioned a few minutes ago, who supported these designs, said, "Look, the public understands these pictures, and it is extraordinary to see how visually illiterate the public is, and how dependent they are on, and we as professionals have to try to bridge the gap between what the public understands in their language, and what we understand, as experts, in our language."

I'm quite interested in this difficulty that experts have in involving the public, because in American planning practice it's a basic tenet to have very active citizen participation, so I think that we find in the case of New York that sometimes

expertise and informed public discussion conflict, and I would expect that in Japan that would also be the case, where public participation is not quite as developed, or well-structured or well-funded. I think it is safe to say there is a more paternalistic attitude on the part of experts towards the public than you would find in America. So this dichotomy, or this tension between experts who want to involve the public, and the public who wants to be involved, but they don't speak the same language, is something worthy of attention.

We had a town hall meeting in New York in July of 2002. Five thousand people came to this, held in the State Convention Center, under one roof, one room, 5,000 people, to talk about urban planning and physical recovery. The architecture critic for the *New Yorker* magazine said, "I never in my life imagined that I would be sitting in a room with 5,000 people talking about urban design." They worked in small groups, 10 or 15 per table, each table had a professional moderator, who made sure that everyone got involved and facilitated discussion. Each table had a computer with a database for information, and at several points in the day's discussion the entire room would vote on certain ideas so they made progress in moving through the points.

So the conclusion of this meeting, which was attended by the Governor, was to reject the private-sector leads initiative that had been defining the program for recovery. The future Lower Manhattan, these people said, should probably look very different from how it did on September 10th, and we want to consider many more options, and we don't necessarily want to rebuild what we had before. So the power of NGOs and citizens was very influential in shaping the discussion and the agenda.

There's another illustration of experts and the public: this slide shows the final design of the memorial, which was called "Reflecting Absence." It shows the spaces where the towers of the Twin Towers stood, as empty voids surrounded by park, and in this case there was little public participation. This was achieved through an old-fashioned design jury of experts, comprised of architects, landscape architects and sculptors. They invited anyone in the world to submit a design, according to standard specifications. Those were all anonymous. They then studied all 5,000 entries, selected about eight, then gave those eight some money and time to develop more concrete proposals and then ended up with the final design.

So this was totally controlled by experts. There were opportunities for the public to comment, but the comments had really no meaning, and the decision was reached by the experts. Because the public was excluded from the process, after

this was released there have been many public comments against the design and it has become politically very difficult to proceed with building this, in part because the public has been excluded from the process of achieving the design. This slide shows the interior view underground, the light coming through the footprints of the towers, and the memorial with the names of the victims would be on the box. There would also be a museum with some of the artifacts from the destruction memorial and recovery.

(4) 政府の市民に対する透明性 (Government Transparency to the Public)

The footprints of the Twin Towers turned out to be very important, and this leads me to my next set of values, what I call transparency on one hand, a very transparent clear process that open to the public, that everyone can look at, and its opposite – a very secret or closed process. The opposite of transparency is opacity. We mostly think of the work of planning and recovery in New York as very open and transparent process, and mostly that's very true, but there have been several crucial decisions that were made in secret by one person acting without any outside influence, and usually that has been the Governor. I will give you a couple of examples: he held a press conference and made a speech saying nothing can be built where the footprints are. The footprints are where people died; they are sacred. He hadn't told that to the architects and planners. And as you can imagine, that greatly constrained the kind of land use plans they could consider, but they had to follow his wishes. He also made a unilateral secret decision as to the land use plan itself. They invited architects and planners from around the world to submit ideas, and there were two finalists. This slide shows the build out plan of one of the finalists. This group was called THINK6, and it included the architects Ban Shigeru, and Rafael Vinoly⁷, who designed the Tokyo International Forum.

A government committee was responsible for selecting the plan voted 7:1 in favor of this plan. But the governor said, "This looks like a skeleton – I don't like it." So he decided on his own to accept the other plan, by the architect Daniel Libeskind, its build out is shown here, and these are the words of Daniel Rietskind

⁶

http://www.renewnyc.com/plan_des_dev/wtc_site/new_design_plans/firm_e/default.asp

⁷ <http://www.rvapc.com/>

describing his submission, and they are very symbolic, and the governor liked the heavy symbolism of this plan and basically on his own made the most important decision of the last five years.

So in most cases we have a very open, transparent process, but the most important decisions have been made in secret by just one person, and I think that if we look at recovery in the broadest sense, developing transparency and openness of the process is a very important quality or ingredient. In American planning practice, people think it should be very open, but if we look at New York, we can see that the most important points in the process have been very secret.

(5) 政府間關係 (Intergovernmental Relations)

Another set of values has to do with the relations between governments, governmental relations. In the case of New York's recovery, the role of the federal government has been very limited. To providing money – lots of money, almost 20 billion dollars of grants – it hasn't really dictated how that money is spent.

Most of the money has been provided in block payments, and has been left up to the discretion of local government, in this case, the governor, and state government, to make decisions on how it is spent. So, very flexible money. New York City has really been left out of this process. Remember that the WTC was built by a state agency, the Port Authority of New York. It was independent of New York City planning, zoning and developing controls. So the institutions of New York City, the Planning Commission, the Building Department, have had almost no participation in the recovery process at all. And yet that became an issue of contention when the landmark building called Freedom Tower was designed. A year after the cornerstone was laid, and construction work was started, the New York City government, the Police Department, said "Now wait a minute, this is not a safe building because it's too close to the street, and a truck bomb on this road could destroy this building. You have to move it further back."

In this slide, which you can't really see, evaluates the different bombs and the impact they would have, and the need for a setback. The governor could not really argue with that, based on safety and security, the most important considerations. He was very angry about this, and asked the Police Dept. "Why didn't you tell me about this two years ago." The Police Dept. said, "Well, we are telling you now. You have to redesign this building." So they stopped construction, moved the building back about 25 feet, they completely changed the

materials on the exterior, to make it supposedly safer from a car bomb. The City government did not assert its influence very often, but when it did it had a very big impact on the process. This slide shows the final revised design for the Freedom Tower, and these changes to the design pushed the construction back by two years and added several hundred million dollars to the cost of construction.

Another example of intra-City/State relations is that the Mayor of New York said, “Well, you are spending all this money for the recovery of Ground Zero, and the office towers, but recovery should really be larger and have to do with all of Lower Manhattan,” so he won approval for several hundred million dollars to be spent to develop parks along the river. The WTC towers were way over here, this is a couple of miles from Ground Zero, but he argued in public that it was essential to have a broad definition of recovery and the government really had no choice but to spend a certain amount of money.

Very closely related to the issue of intergovernmental relations is intra-governmental, in this case, inside New York City government had some very interesting tensions and arguments. After September 11th, came a national discussion about safety and security, which led to a new law, that every federal government agency, every state government, and every city government, had to have an Incident Command System (ICS) that met federal guidelines. If they didn't, they would not receive federal funding. So it meant that every state and city government quickly developed or adapted their ICS system to meet the federal guidelines.

In New York, that new law under the program was called the Citywide Incident Management System (CIMS), and the model for most of these including the national system is the Californian state emergency management system. The problem is that CIMS drove a wedge between the New York Police Dept. and the Fire Dept. It gave to the Police Dept. about 95% of the responsibility for dealing with disasters, whether terrorist attack, or other man-made disasters or natural disasters. It pushed to demarking the Fire Dept., and this has led to very fierce battles, public battles, between the Fire Commissioner and the Police Commissioner.

We learned after 9.11 that those two agencies had had great difficulty communicating with each other during the attack on the WTC – they had different radio equipment, they operated on different frequencies, the police were not able to inform the Fire Dept. about the current status of things, and close to 200 firemen died when the North Tower collapsed. They didn't know that the South Tower had

already collapsed, they didn't have that information. So they were told to leave the building, but with no urgency, and they were walking down the stairs very slowly when the tower collapsed. So this difficult relationship between the Police Dept. and the Fire Dept. probably cost 200 firemen their lives. Then to see it codified into law in the Incident Management System made the Fire Dept. very, very angry. The chief of the Fire Dept, said, "This makes no sense. My firefighters will be confused and the police officers will be confused in the next disaster, and if we're confused we can't have a safe city. So even within the lines of city government we have had great debates and lack of communication and clarity around intra-governmental relations."

This is another slide that describes the kind of incident and who will be the primary agencies, and the Office of Emergency Management (OEM) is supposed to coordinate those. The Office of Emergency Management is a very tiny agency, which has about 25 staff and no power. It is impossible for them to effectively mediate disputes between the very powerful Police Dept. and the very powerful Fire Dept. So we probably have an Incident Management System now that is weaker than what we had before, and we might be in more danger and at more risk than we were before. We haven't had this tested, but when we saw the national incident management system tested in hurricane Katrina, and it failed completely.

There are two more values that I want to mention, and one is the relative values of social recovery regarding vulnerability and its opposite, resilience. We can see in many activities in New York expressions of both vulnerable conditions and resilient action.

This slide shows some of the posters that were put up all over New York in the hours and days after September 11. "My son is missing." "My wife is missing." "Have you seen this person" It turned out all of these people were dead. There really were no injured persons who survived. There were a few, but 98% of these posters were of people who had died when the towers fell, and the mental health impact of that has been very profound and deep, and I think broad. The New York Times did a survey on the third anniversary of victims relatives and close friends, and they asked how long has it taken for life to get back to normal. And 40% said, well, not yet – and 25% said it never will.

We didn't really have any programs to deal with that kind of social recovery – we had never had that kind of a profound disaster before. So the programs we had, as with economic recovery, were very insufficient to the challenge that we faced. Again it was the NPOs and the NGOs who I think have done the best job in dealing

with the eventualities of social recovery issues. We have a very active charitable infrastructure, we have many foundations, and many of them offered new programs to deal with social recovery issues. Some of them created new organizations, such as civic organizations.

In the social sphere we found two important foundations, the New York Community Trust⁸, and the United Way⁹ created a new foundation, and foundations from all over the world gave them money, saying, “You decide how to spend it.” More than 2 billion dollars was donated by individuals from around the world. All this money poured in to these foundations, and then they were faced with the job of spending it wisely.

The September 11 Fund¹⁰ did all of these good things in the first year of their activities. One thing that I think is very important is that they found there was a great need to give families of victims professional guidance as to how to use all the other programs that were available. There were so many different programs you could apply to and different applications, and it could be very confusing particularly for an unsophisticated person who was in grieving. So the September 11 Fund hired professional social workers whose job was to sit down with a family who had been suffering and to help them understand what their needs were and help them manage their way through the process of choosing from all of these programs that were available to them. So this professional case management cost money, but turned out to be a very important investment that the NPO sector could handle and the government could not.

2.3. もうひとつの価値観—復興の速度 (Another Value of Recovery: The Pace)

The final and most important value has to do with the pace of recovery. What I call expedience on the one hand, moving quickly, versus more deliberate and slow, careful actions. Again, it's five years after September 11, and we can see examples of quick action, and we can see examples of very deliberate action, both together. On one hand, there were many pressures to move quickly, to expedite, and this was led by a very quick clean-up of the Ground Zero site.

This slide shows the site after all the debris had been removed. The cleanup

⁸ <http://www.nycommunitytrust.org/>

⁹ <http://national.unitedway.org/>

¹⁰ <http://september11fund.org/>

operated 24 hours a day, 7 days a week, and was finished by May of 2002 – much faster than had been expected. Once the site had been cleaned up, there was no plan on what to do with it, so there was a lot of pressure on the Governor, and the planners, “So we’ve got the site clean so what are we going to do with it” The private sector was saying, “We really have to move quickly or companies are going to move out.” So tremendous pressures, and we can look back on some of the decisions that were made in haste, and see that they were made in order to accommodate those who were pushing for expeditious action.

On the other hand, there was a great desire to have deep discussion, to involve many people in discussions about the future of New York, to really understand what happened in terms of the social impact, and economic impacts. The physical impacts were easy to understand, but the economic sphere, and the social sphere were not. It would take time to study that, to understand the trends that were under way until September 11, and how to rebuild in line with those trends, not like the trend image that only some people had of what Lower Manhattan should be.

Lower Manhattan on September 11 was already in transition – it was becoming a residential community, the fastest growing residential neighborhood in New York. Many of the office buildings were being converted to housing. Some of the back office functions were moving out of New York, but the Governor has tried to rebuild to what was in his mind as Lower Manhattan, and it is a model that isn’t real, in terms of economic trends. But to understand those trends takes time, so again, many reasons to move more slowly, and this tension between do we move more quickly, or do we take our time to really understand and discuss it, has been a constant battle.

In the end, this slide shows the site as of the fifth anniversary. It looks very similar to right after the cleanup, in May 2002. We have a lot of infrastructure work underground that will support the Libeskind plan of office towers but there are still some important decisions to make. One of those towers might be apartments, some might be subsidized housing, the market is not very strong right now for office space, so it will be the tenants who will pay the rent. A lot of the big questions are still undecided. It is my thinking that attention to what I have called the values of recovery – the governmental issues, the questions of pace, the relations between the private sector and the government, the openness or secretiveness – will help us to fully understand what has happened in New York, and I hope, implement some lessons that other cities can use when they face their

own recovery efforts after disasters, whether man-made or natural.

Thank you for your attention, and I welcome your comments, or questions.

3. 議論

【林委員】

まず、話をごくかいつまんで概要を私から説明させていただき、その後、ディスカッションに移りたいと思います。

2001年9・11の惨劇後の復興プロセスにおいて、Mammenさんが強調されたのは、いろいろな価値観の対立があったということです。

最初におっしゃったのは、官の責任と民の責任という論争についてです。世界貿易センター (the World Trade Center) のツインタワーは、実はニューヨークとニュージャージーの共同所有物のような形であり、公社の持ち物だったわけです。ただし、ツインタワーの利用については、その公社が民間のディベロッパーにすべて委託していた状態になっていました。

9・11後に論争が大きかったのは、そこをどのような形で再建するのか、要するに、官の役割なのか民の役割なのかという点です。日本では見られないことかもしれませんが、中に入っていたテナントやディベロッパーが公社と契約をしており、「契約が尊重されるべきである」という考え方が正当性をもって訴えられた。つまり、「(持ち主である)官は、前と同様のオフィス空間を作ってあげなければならない。さもないと契約不履行になる」という考え方が支配的になってきたということが1つあります。

それから、官民の関係の議論では、どういう原則に基づいて復興をするかという課題があるのですが、実は、民の方が先に原則を打ち立てて、後で官と事業主が、ほとんどそれを丸呑みするようなかたちで計画の策定がなされてきています。

復興の価値観の1点目としてお話になられた、経済的な復興についてですが、これも日本と少し違うところがあるということでした。それは、連邦政府が州政府に資金を渡しきりにして、州政府がそれを自由に使っているという形にし、しかも、州政府の復興事業が貸付ではなく、ほとんど補助金に近い、渡しきりのお金として使っているという点です。

次に、経済的復興のところでお話になられたのは、死者の数は阪神淡路の半分ぐらいですが、被害金額は同じ10兆円くらいということで、経済的には価値が同じくらいのものであったということです。

復興計画の中においては、いわゆる専門家と一般市民との間の意見の違い、情報の違い、考え方の違いがあった。専門家は専門家の考えにしたがって提案をするけれども、一般市民はそれを理解しないし、理解できない。あるいは、嫌いだと言って否定するといったようなことがあったということです。その1つの事例として挙げられたのは、

5,000 人が一同に集まって復興計画の話をしたタウンミーティングのことでしたが、それは非常に大変だったということです。

他には、政府内の対立もいろいろあって、例えば、州政府と市との関係。実は、市はこの復興計画に対してほとんど発言権を持たず、ほとんどすべて州がやったという話です。市が出てきたのは消防や警察の部分であり、例えば、建物の計画に対して、「そんなところに建物を作ったら、爆弾を積んだ自動車が走ってきて爆破した時にすごいことが起こるから、もうちょっと後ろに建物を作れ」というような要望を行うということがありました。それによって、せっかくできていた設計をやり直し、完成をずいぶん遅らせて、何百億ドルかを余計にかけたということでした。

また、市はいわゆるグランド・ゼロの場所だけではなくて、この機会にもっと他の部分をきれいにしようという話を持ち出したということです。この辺は、日本でいわゆる創造的復興か復旧かという話に似ているのですけれども、そんな対立があったということです。

州が行った政策については、いわゆる透明性が高い公開的なやり方によって意見を集約して行った部分と、知事が誰にも相談しないで勝手に秘密でやった部分があるということです。たいがいの部分は公開で民意を反映する形で進めたのだけれども、例えば建物のデザインなんかでは、専門家が「あれがいい」と言ったデザインも「骸骨みたいだから嫌いだ」と言って止めさせたり、全く別のデザインにさせたりしたということです。この辺については、知事の権限がどこまであるのかという意味で後で伺ってみたいと思います。

それから、一刻も速い復興という考え方と、みんなで議論し、熟慮し、どういう復興をするかについて考えよう、というような価値観の対立というものもあった。どちらかと言うと、経済のためには一刻も速い復興をしようということになるのですが、しかし一方で、もっとゆっくり考えなければならないだろうという意見もあるわけです。経済的条件を考えると、当時のアメリカ経済は調子が悪かったので、「元通り大きなビルを作って、誰がテナントに入るの？」といったこともあり、急いで前と同じものを作るべきかどうかという論争もなされたということです。

大雑把に要約しますとそのようなご紹介がありました。日本の復興プロセスとの比較において非常に面白いことが分かってきたので、是非ディスカッションをしたい、というご報告でした。

それでは、どうぞご質問なりしていただきたいと思います。

【事務局 十倉】

阪神・淡路大震災の場合は、復興過程においてコミュニティとか、要するに人の顔というのがどんどん出てきたのですが、ニューヨークでももちろん人が出てきて、例えば 5,000 人が出てきたというのがあったわけですが、感覚的に言うと、そんなにコミュニ

ティや人のつながりというがないのではないだろうかという疑問があります。たくさん人はいるけれども、だいぶんと違った形であって、デザインをめぐるなど行政との対立や議論があったということでしたが、やはりそれは日本的なコミュニティやNPOというものと同じであるのかどうかということをお聞きしたいと思います。

【林委員】

NPO や NGO はニューヨーク市だけで 2 万団体以上あって、9・11 以降にもっと増えたということでした。それが大きな力を持ったということもお話の中にありました。ただし、我々がイメージする昔ながらの町内会というような NGO があったのかどうかというお話はなかったと思いますので、お聞きしてみたいと思います。

He is asking a question about community, and by community we think of a close network of human relationships in traditional society, what kind of community was there in New York?

【Mammen 講師】

I think in the case of recovery after September 11, community has a slightly different meaning than neighborhood “chonaikai.” There was a residential community of persons that were directly affected, that lived near Ground Zero. They had to vacate their apartments for some period of time, but that was a rather limited community in the case of after 9.11. I think in my presentation, and others talking about this experience in the New York community mean larger networks of people who share certain values or certain qualities, so there were communities of people who were concerned about urban design, there are communities of people who were concerned about democratic process, there are communities concerned about environmental issues. So the community organizing principle in this case would be shared values, not geographic proximity. And there were very many different kinds of communities.

【林委員】

事故があったところの近くに住んでいた人たちの居住者のコミュニティがあったのですが、それは非常に小さなものでした。私がコミュニティといったときには、むしろ志を同じくして集まっている人たち、ニューヨークをどういうふうにするかということで集まっている人たち、どこに住んでいるかということではなくて、あるいは民主的な価値を共有する形、民主主義を実行しようということで集まっている人たちであって、そのように、ある価値観を共有するというで集まっている人々のことをコミュニテ

イと呼んでいるのであって、必ずしもその近くに住んでいる人々という意味でのコミュニティではない。価値観を共有する形でのコミュニティの役割という意味です。

【秋月委員】

My name is Kengo Akizuki, a faculty of Kyoto University School of Politics and Government, so we are co-worker. First of all, a point about intergovernmental element that in this case of your presentation intergovernmental process has been very predominantly state-controlled. First, is that okay to assume if this had happened to a 100% privately owned building as an idea? And the second question is about government relations. Was there any federal input other than giving the grants to spend away?

【Mammen 講師】

I think that if Ground Zero had been completely privately owned, we would have seen similar dynamics. There would have been private interest about rebuilding, but it was such a tremendous event, that someone from government – the Mayor, the Governor, and the President – would have had reason to say, “This is a public event and there must be public direction.” It was certainly more complicated because of the nature of this ownership type. But I think even if it had been IBM, someone from government would have had valid reason to say, “No, we must have government represented.” The fact that it was the Governor rather than the Mayor or the President – we could have another discussion sometime, because there was quite a political reason. It’s complicated, but the President is Republican, and the Governor is Republican. On September 11 we had a Republican Mayor, Louis Giuliani, too, but on September 11 we were having a primary election for the next Mayor, that was canceled. And everyone expected a Democrat to be elected. The President and government did not want a Democratic mayor to have any power on recovery, so the President and the Governor and Mayor Giuliani gave the power through the Governor. So the political considerations were important.

The federal role was largely one of providing funds. Again, because the President and the governor had a personal relationship of trust, and the City accepted that and allowed that to happen. It was a lot of money, and I think part of the reason it was so much money, was that it was an attack on the United States homeland, and we had not had such an attack until then. Any money that was asked, yes, here, quickly, spend it... and that will never happen again. It hasn’t

happened with Katrina – the amounts of money are much, much smaller. So I think that was an extraordinary one-time response. And in a way, the large amounts of free money created problems. There was no market test of recovery plans. “Just build it. We have got the money, don’t worry about whether it makes sense from a private market point of view.” So I think the free money has led to some balances.

【秋月委員】

私の専門に関わっている狭い質問をしたのですが、いわゆる政府間の関係として、州が非常に強い力を持っていたのだけれども、これは、ニューヨークニュージャージー港湾管理委員会（Port Authority of New York and New Jersey）という州の外郭団体が深く関与している建物が9・11では被害にあったわけですが、これが民間のビルであった場合には、どういうふうになったのでしょうか、ということをお最初に質問いたしました。それについては、民間の建物であっても、公的なプレイヤーが重要であるということをおっしゃいました。

その上で、「ではどうなるのか」という推論の話になると非常に難しいのだけれども、現実には州が非常に強い役割を与えられた理由の1つは、その時、大統領、州知事、市長が全て共和党だったということがあり、しかし、その次は民主党が勝つかもしいという予備選挙の結果が出たということが挙げられました。つまり、次の選挙で民主党が市長になる恐れが十二分にあったので、州知事と大統領は「市長には権限を渡すな」というような対応をしたというようなところがあった。したがって、市が強い権限を持つというシナリオは、当時としては考えにくかったのだろうというようなお話で、なかなか興味深いお話でした。

もう1つは、連邦政府の役割についてですが、アメリカにはいわゆる地方交付金がございませんので、特定補助金か一般補助金かということになります。特定補助金は、程度の差があるのですが、ある程度自由な用途が限られない補助金です。それを前代未聞なほど素早く、しかも大量に、そして文字通りのブロック化で、好きに使ってくださいということをしたということです。それはニューヨークだけという地域的とか州的という問題ではなく、アメリカに対する攻撃であって、それも前代未聞の攻撃であるということをおっしゃったからそのようなことがなされたということです。ただし、市場テストのない、好きに使える金がじゃんじゃん来るということ自体は問題であるということはおっしゃっていました。それから今のお話ですと、具体的な計画レベルで連邦政府が関与することはないということです。

【林委員】

Could you explain how the money was distributed to the victims and the

victims' families from the federal government?

【Mammen 講師】

Yes. In addition to all the programs described today there was a fund called the Victims' Compensation Fund¹¹, which in the end totaled more than 7 billion dollars – federal funding, approved by Congress, to be given to the survivors of those who were killed, to compensate them for their suffering, and for the lost income from their husband, wife, father, who could not work to support them. We had never had anything like this in the history of the United States.

It was developed because the airlines such as United Airlines and American Airlines would be sued by the families. The airlines said to the President, "If thousands of families sue us, we will go bankrupt. So you must protect us. You must make it impossible for families to sue us." Indeed, the airline companies have a lot of political power. Congress and business said, "Yes, that's a good idea." So, they created a special fund, and if families wanted to apply, to receive money from the Victims' Compensation Fund, they had to agree, "We will not sue the airlines." The airlines were protected from lawsuits, and there was this pot of money to be given to families.

The way it was given was one man appointed by the Justice Dept., a very important lawyer, and his title was Special Magistrate, a special lawyer. He had to make a decision on every application, there were about 4,000 applicants, on how much money the applicants should receive. He based it on an analysis of the income, the age of the person, their salary, and how much they would have earned if they had lived until retirement age, the size of the family, the needs of the family, the age of the children, but it was a personal judgment that he made. He would hear their application, the families had a lawyer, so it was a very legal process, he would announce his decision, and in some cases he would negotiate and reach an agreement. The average amount was more than one million dollars, given to a family.

After this was done, victims from other catastrophes, hurricanes, wars, said, "Wait a minute. What about us? We want money too." And Congress said, "No, this was a one-time thing because this was an extraordinary event." So it was both a political protection of the airline industry, and also a special compensation that will never happen again.

¹¹ <http://www.usdoj.gov/archive/victimcompensation/>

【林委員】

これは大変興味深いというか、そういうシステムしかないのかもしれませんが、連邦政府は復興のための基金の他に、個人補償をしたということです。犠牲者1人当たりの平均1億円以上の現金を配ったということです。誰にいくらあげるべきかというのをたった1人の法律家の任命によって行ったということです。4,000件くらい申請があったそうなのですが、彼が1人で決めたということです。全ての申請書をチェックして、家族構成やもともとの収入だとかいろいろな要素を勘案して、その家族を代表する遺族と弁護士の人と相談して、究極的にはお宅はいくら、お宅はいくら、というように決めました。なぜそういう個人補償をしたかと言うと、それをしなければ航空会社が訴えられる可能性があって、飛行機が突っ込んだ航空会社が訴えられた場合、巨額の賠償金を払うはめになる。そうすると、それは航空会社にとっては死活問題になる。その問題を議会や民間一般にアピールした結果、受け入れられたというわけです。お金を個人には配ったのですが、その実として守ろうとしたのは航空会社の経営を守ろうとしたということです。その証拠に、家族にお金を渡す条件として、「このお金を受け取ったら、私は航空会社を民事で訴えません」という一筆を取らせたということです。結果として、航空会社を訴えない代わりに政府が1億のお金を出したということでした。これは9・11に限ったこととし、その後にはカトリナの被害があったりしたわけですが、その人たちには何も連邦政府は払わない。9・11だけ特別であるとした。それが通る世界というのはなかなか面白い世界だとは思いますが、日本の場合は、「この国は私有財産の国であって、国が個人の財産を補償することはありえない」と言って、阪神・淡路大震災も終わってしまったし、若干工夫した復興基金があるけれども、アメリカの場合は1億ずつ個人に支払ったという話です。これは私には大変興味深い話です。

【Mammen 講師】

I'd like to just mention a couple of other things. This meant that wealthy families received larger amounts of money. If the husband had died, and was an investment banker, with a huge salary, then his losses up to his retirement age were large, so that family was wealthier than a firefighter's. They received a lot of money. That was very controversial issue. There were also many cases where the survivors, it was not clear who was eligible. I remember there was one case where a man had more than one wife; he was from the Middle East. Both wives wanted their share. So this lawyer had to divide up the money between the wives. There were other cases where the person who died had a homosexual partner. In New York you can't be legally married, but they had lived together for many years. He recognized those as legal partnerships and awarded money to the surviving partner.

So he had great latitude in his judgment. He said he will never sleep well again for the rest of his life, because he heard so many terrible personal stories of grief, that he felt it was his personal responsibility to do this. He worked for more than 3 years and he took no salary.

【林委員】

分配を決めた方というのは、3年間、無給で働いたということですが、しかしいろいろな問題があったということでした。

逸失利益に応じて支払いをするということになると、もともと高給取りだったご主人が亡くなった場合は、高額な補償がなされている一方、賃金の安い消防士には、その収入に比例するようにはしか支払われません。すると、金持ちは手厚く支払ってもらって、貧乏な人は支払いが少ないという問題が生じる。

あるいは、次のようなケースもある。ある中東出身の人には奥さんが2人いて、両方の奥さんに半分ずつ支払うというようなことがあったようです。また、ニューヨークでは、同性愛者が夫婦になることは法的には認められていませんので、男性同士2人が一緒に住んでいて、そのうち1人が亡くなったという場合に、そのパートナーを遺族として補償すべきかどうかという問題があった。そのように、いろいろなケースがあって難しさはあったし、この審査をした方はうなされる経験をされたということですが、それでも1人でやったということです。

【事務局 十倉】

先ほどの1人当たり1億円というのは、亡くなった人1人ではなくて1家族ですか。

【林委員】

亡くなった人です。それぞれが生きていたら獲得していたはずの賃金に応じて補償するという形です。そういう形で合計7,000億円を払ったということです。

【Mammen 講師】

I don't know if that aspect of the story belongs with economic recovery, or social recovery. Both, I guess, but a very large amount of money.

【林委員】

Would you say that spending that large amount of money for personal recovery was a good investment for the city of New York and the state of New York?

【Mammen 講師】

There was very little talk about individual compensation including the issue you just mentioned. It was one of those aspects of the event that people didn't really want to talk about, because they didn't want to offend the victims, their survivors, but I think the general feeling was, this is too much money, and this isn't necessarily what was needed. But I don't remember any discussion of, "Oh, this is good because people will spend it, and that will have ripple effects." It was a very kind of quiet activity. There were some newspaper stories describing it, but the individual amounts in cases was not made public. Some people talked about his experience in general but didn't reveal – some of the families talked about it in public, but mostly did not.

【林委員】

それだけの大きなお金を使うということが「復興のための投資だ」というような議論としてはなかったのかということをおうかがいしました。しかし、そんな話も含め、個人補償をしたことに関しては、ほとんど誰も触れたがらなかった。1つは遺族への配慮ということであるけれども、そこまでやらなくてもいいじゃないかという感じは、誰も口にしないけれども、みんなが持っていた。ただし、それをオープンに議論するという雰囲気はなかったということです。

【鹿毛委員】

I'm Rieko Kage, Professor of Political Science at Kobe University. Since you are also familiar with Kobe, I wonder if you could take a step back and compare Kobe's recovery five years after the earthquake, in terms of economic, physical, and social recovery, and perhaps compare that with how far New York City has come in five years to look into the Kobe's past more directly.

【Mammen 講師】

I'd like to spend some more time thinking about that. It's my impression that a lot of money was spent in Kobe, fairly quickly. The central government funded, I think the sum of 100 billion dollars, mostly oriented to structural restoration, restoring to the status quo what had existed on January 16, date of day before quake. There was little scope for considering new, or improvements that the rather rigid requirements of the central budget process said there's money for this, there's money for that, and Kobe quickly arranged to receive large amounts of that, but there was little scope for considering recovery in any kind of broader or new sense.

I think it was very different in New York, we had such flexibility that we spent 5 years arguing about how we would spend it. Also, large amounts of money. I think in Kobe there may have been a similar problem in terms of the unintended problems of free money, a spike in the economy after an infrastructure to rebuild, to an economy that was already in transition, but those transitions weren't really factored into the new model.

Again, in New York Governor Pataki see Lower Manhattan as a CBD, the business district, but it has already changed, and he doesn't want to acknowledge those transitions. We have had very different experiences in the sense that ours has been a local discussion, full of rancor and disagreement. Here I think it was local execution but centrally guided and funded, so a very different situation here. I think one interesting similarity is that I think there were pockets of very active citizen participation in Kobe, in civic engagement. I'm seeing the phrase "New Kobe" and the New Kobe person came out of this experience very actively involved. A civic activity that existing before has deepened and expanded. I think we also saw that in New York. Civic engagement has declined year by year, but certainly the first three years was a very nice outcome of a terrible event. So I think on many of these attributes we can see some similarities.

I think someone from Kobe looking at New York after five years would say, "Well, you haven't done anything." You look at the slide on the fifth anniversary, and it looks like the slide from three months after, and in some sense that's true. But I think it's probably good that we haven't built everything, because the market now is very very soft, and if we had rushed and rebuilt all of the office buildings they'd be empty. And it reminds me a little of the Tokyo Frontier Park where all infrastructure was built with this huge sub-center. But the economy wasn't really ready for the development. So the infrastructure but it was not being used for its highest and best use, and I think in a way we are lucky that we didn't build everything too quickly.

【鹿毛委員】

Mammen さんが神戸について非常にお詳しいということで、震災から 5 年後の神戸と 9・11 から 5 年後のニューヨークとを比較して、どれぐらい復興が進んで、どういったところが違っているのか、また、どういった原因によるものかというあたりを少しお話いただけないかという質問をしました。非常にたくさんのお答えをいただきました。

まず、神戸に関しては国から迅速にお金が投入された。だいたい 1,000 億ドルほどの大量の資金が投入されたわけですが、その資金については、使途が限られている

ことが多かった。つまり、「このお金はこの目的、このお金はこの目的」というように非常に制限がきつかった。それで、新たに、創造的に、フレキシブルに使うという余地があまりなかったということです。

それが、ある意味、ニューヨークの抱えている問題とは逆の問題であって、先ほど少しお話がありましたけれども、ニューヨークには用途を限定しないお金がたくさん投入されたということで、それをどう使うかということにおいて大きな対立が生まれられました。逆に言うと、新しく何かをフレキシブルに作り出すという余地もあったという点が1つ。

お金の面で神戸とニューヨークとが共通する面としましては、震災直後の神戸と、9・11直後のニューヨークのいずれもが経済的な変化の時期を迎えていたわけですが、投入されたお金が必ずしも新たな経済の流れを考慮せずに投入されてしまった部分もひょっとしたらあるかもしれないというところで似た面があるかもしれないというのが1つ。

市民参加やコミュニティといった面では、神戸でもニューヨークでも震災または9・11直後に参加が拡大するという、これはある意味不幸中の幸いといえますか、非常に厳しい状態の中で明るい材料だったということが1つ。神戸でももちろん震災前にもまちづくりとか、いろいろな活動がされていなかったわけではないですが、震災後にそれが活性化されたこと、また、それはニューヨークでも似たような状況があるということです。

神戸から見ますと、ニューヨークの復興というのは非常に遅いというように見える面があるかもしれません。最後の方のスライドでも9・11直後の状況と最近の状況を比べてみても、ほとんど変わっていないように見えます。ただし、それが必ずしも悪いことではなかったのではないかとこのことをMammenさんがおっしゃっておられます。と言うのは、ここ数年、ニューヨークでも景気が後退してしましまして、9・11のすぐ後に以前あったような大きなビルを建ててしまっても、必ずしもテナントが入って埋まったかどうかは分からない。日本でも東京湾岸のプロジェクトなどが一つありますが、必ずしも市場のニーズに則していない。需要の後退に即さずに建物を建ててしまった場合、プラスに働くとは限らない。つまり、スピードが遅いということも全面的に悪いことではなかったというふうに評価をされていらっしゃると思います。

【Mammen 講師】

Thank you – you make my answer sound so much better! I understand that the earthquake happened on a Monday, and on the previous Friday the planners had finished their draft of the next long-range plan, that they had been working on for three and a half years. That was used, recast as a recovery plan, that 90% of it was available to be used as a plan for recovery. Not only was the plan available, but the

relationships that were developed during the planning process, neighborhood leaders, community leaders, business leaders, all were available to government. So the planning process was in a sense very ripe in Kobe. We had none of that in New York, there was no master plan. We had a plan for Lower Manhattan, but it mainly dealt with waterfront access. We had nothing either in terms of a plan or planning process before September 11 that we could use. I think that's a very big difference.

【鹿毛委員】

神戸に関しては、震災が月曜日に起こったわけですが、そのすぐ前の金曜日に、神戸についての新たな開発計画が策定されたばかりで、震災が起こった後の復興を考える上で、その新たに作られた計画をもとに、関係者が計画を進めることができたということです。

それに対してニューヨークでは、全くそういったことはなく、そもそもニューヨーク市単位での全体的な再開発プランというのは通常業務としても作っていない。Lower Manhattan 地域に限って、ウォーターフロント地区だけのプランというのがありますが、もう少し広い範囲でということになると、全くないということです。したがって、それも復興計画が難しくなる 1 つの要因であったというふうにおっしゃっておられます。

【陰山委員】

それと、神戸では、いわゆる瓦礫の除去を迅速にやったのですが、それが非常に後の役に立った。先日、ニューオリンズの方が来られて、カトリーナに関する話を聞いたのですが、まだ街の中にかかなりの瓦礫が残っているということだそうです。

【林委員】

One of the reasons why the reconstruction in Kobe was so quickly done was that the large amount of money was given by the central government to remove the debris.

【Mammen 講師】

Many buildings in Lower Manhattan were damaged, but most were on the World Trade Center site. It's 16 acres, a rather small site, but there was a tremendous amount of debris. It was taken to a landfill on Staten Island, part of New York City. This was the largest landfill in New York. It had recently been closed, but it was re-opened to accept the debris from the World Trade Center. It was taken by barge to Staten Island, and there, doctors and forensic pathologists examined every single

piece of rubble looking for bones and human remains.

I visited that site with a group from Japan, and it was a tremendous scene, of hundreds of these workers going over every single piece of debris. They found several thousand remains that they were then able to match with DNA. That debris is still at that landfill, but now there is a controversy over what should happen with that. Some of the families of the victims feel that it is sacred and hallowed and should be treated as a cemetery, but New York City's plan for that landfill was to turn it into a park, and that is still their plan but now it's mired in controversy. The families don't feel there should be playgrounds on top of the remains of their husbands and wives. So it sits there waiting some kind of political decision.

【林委員】

瓦礫をどこに運んだのだろうかということですが、神戸の場合で見えますと、埋立地へ持っていった。ニューヨークの場合は、スタッテン島に瓦礫をもって行って埋め立てていた。閉鎖していたのだけれども、瓦礫を持っていくことを決めて、そこへ運んだのですが、何百人もの専門家が瓦礫に遺骨や遺体の一部が付着していないかということをして全てチェックするということがものすごい作業だったと。もしも、ちょっとでも発見されれば、DNA 鑑定に廻すというようになっていたわけです。それが今どうなっているかということ、意見が分かれていて、ニューヨーク市はもともと埋立地ですから、そこを埋め立てて公園にするという計画でいたけれども、遺族からは聖地だという意見が出ているということです。

神戸の場合は、結局埋めたんですが、芦屋の沖とかいろいろなところに埋めることができたので、片付けるのが速かったんです。

【秋月委員】

今の瓦礫うんぬんの話というのは、遺体が残っているかもしれない瓦礫を埋め立てに使って、その上に何かを建てるのはけしからんとそういう話じゃないですよ。

【陰山委員】

そういうことじゃないですね。地震の場合は、下敷きになっても遺体はきちんと残っていますから、そこが違う理由でしょうね。

【Mammen 講師】

Some of the medical experts who examined the fragments that they found used every scientific tool they had, but they expect new science in 10 or 15 years, so they

are keeping a lot of this for future analysis in the hope that they can identify them in the future. For some of the families that's very important to have that finality, to have found a piece of my husband or wife. But other families it's not so important.

【林委員】

遺族の中には、非常にこだわっておられる方もいらっしゃるわけで、一方、専門家の中には、今はまだ現実じゃないけれども、今後 10 年、20 年後に瓦礫の中から遺骨を特定できるような技術ができてくるかもしれないから、その時までおいておくべきだというような意見をいっている人もいます。日本とは違う意味で難しいですね。

【秋月委員】

The several sets of values that you presented are all very interesting, but what interests me most is the transparent/opaque values, and I would like to ask a couple of questions.

Firstly, who or what kind of factor or factors actually determined which process and how transparent? For example, it really sounds like sometimes some people may feel after hearing your presentation, after all, the governor had the veto power, and as long as he depends on the science, problem is depend on science that if he determines to be convenient, then it's his safe for that, of course, it's not like that. Could you explain a little more in detail?

Secondly, I would like you to know correlate the two sets of values that are transparent/opaque, and deliberate/expedient. Is Opaque process to promises expedient result or not? I would like to hear that it's something problem for governor.

【Mammen 講師】

I'd have to think some more about both of those questions. I don't think there is any particular set of factors that determine where the process would be more transparent. I think much of it was at the discretion or when the Governor, who took a very particular and deep interest in recovery. It became his mission. One set of factors that were influential were the views of the surviving families. I can't pick out one view – there were many disparate views, but several groups formed of survivors, and sometimes they would speak with one voice on a particular question, and the Governor listened carefully to those and was influenced by them. So when he said, "Nothing can be built on these footprints," and that was a very defining

constraint to the whole process. He was reflecting the views of the families, who all felt strongly about that. He said, “Yes, I agree with you, nothing should be built there.” That wasn’t necessarily a secret decision, but it was unilateral decision, which had a great influence on subsequent design.

I think he was also influenced by the general public opinion. You can’t tell the story about New York without giving a lot of credit to investigative journalism. Especially in the New York Times, they did a number of very in-depth studies that revealed things that people hadn’t known before. The fact 200 firefighters died in one tower because they didn’t get out quickly because they didn’t know that the other tower had fallen down. No one knew that until the New York Times sued to have the transcripts, to have the tapes of the emergency calls released to them, and they listened to all 12,000 hours, and they wrote that story. So the investigative journalism swayed public opinion, and that was a big influence on the government and people. But some of it, you know, he didn’t like the design by the THINK Team, they looked like skeletons. Thinking about the confluence of the two sets is intriguing. I think we could probably find examples where a transparent step in the process was a quick action. I don’t think that transparency necessarily led to delays, and I don’t think that secretiveness necessarily led to quick action. They can consider later. I’d like to think more about that.

【秋月委員】

透明性の問題についてのお話ですけれども、要は、透明で多くの人に関わるプロセスと、非常に限られた人が一方的に決定をして、なぜそうなったのかよく分からないというプロセスとが混在しているわけですが、何がそれを決めているのかという質問をしました。

私が予想したように知事の力が強かったようでありまして、彼自身がこの事件の復興に行っているのは、おそらく知事の任期の最後の使命として感じていたところがあるようです。

最初のプレゼンテーションでお話しましたがけれども、いわゆるコンペで「この作品は気に入らん」というようなことを決めるのに対しては、彼がそのようにに言ったら、それで終わりみたいなことはある。一方で、彼1人だけの考えでそういうことが進められていったのかと言うと、そうではなくて、直接の被害を受けた家族の考えが常にまとまっていたわけではないのですが、先ほどもプレゼンテーションで申し上げました、いわゆるビルが建っていた上には物を建てないのだというコンセプトについては、彼も遺族の考え方に強く影響されていたということのようです。

それからもう1つ、おそらく知事に強い影響を与えたのが世論であるということです。

世論の形成や透明性を強めるという意味でしょうけれども、ジャーナリストの活動は非常に重要だということを言いました。消防士がツインタワーの中で 200 人以上も死んだのは、ミスコミュニケーションのせいであるということが分かったのは大分後のことで、ニューヨークタイムズ紙の記者たちが調査をし、情報公開を求めて、いわゆる緊急連絡網会話録を出させた結果、その結論を導くことができたということです。つまり、知事が全く自由にやったということではないのだけれども、かなり強い力をもっていたということは事実ということです。

2 番目に、いわゆる透明かどうかという問題と、いわゆる速い展開とじっくり審議する関係について聞きました。興味深い点だけれども、いろいろある。必ずしも透明にしていたら、ゆっくりになってしまうというわけでもない。その辺は、まだ完全に交換関係というものが成立していないということでした。

【陰山委員】

日本の場合、都道府県の財源とか権限の面ではアメリカの州のそれと比べて狭く、非常に力が弱いとは思いますが。ただし、知事という面で考えると、例えば復興計画ですが、建物のデザインを作るというときに当然そのための組織を作ります。そのときに、知事が自分の意向を反映させようと考えたとき、事務局が県内であればかなり反映されるということがあり得ますから、その点ではあまりアメリカと変わらないのではないかと思います。ただし、お金の件とか、権限とかやはりそういう面では法律的な権限がありますので違うと思います。

【林委員】

時間も少なくなってきましたが、他にご質問はありませんか。

【高橋委員】

You said that funds and local support by federal government were made by rather political decision than demands of relatives of victims, colleagues, or friends. I would like to know whether the relatives of victims demanded or hoped for some support by federal government in that case. If so, do they, or some victims or their relatives usually demand or hope to be given some support by federal government? I think that the role of the central government is very different between Japan and the United States. So I would like to know their demand.

【Mammen 講師】

They will demand from now on. The Victims Compensation Fund set a precedent, and everyone was quick to say one time, this will never be repeated, but

I'm sure that expectations have been raised, and there certainly will be discussions about that after any kind of tragedy where many people have suffered a loss source of income, but I doubt whether it will be repeated. I'm not entirely sure about this. I don't think there were demands from the families.

The fund was created – there wasn't a certain amount of money, the law was adopted to protect the airlines if people agreed case by case not to sue them. Most families didn't know about this. The first year the job of the fund was to publicize that it existed. Families were very slow to apply, partly because it was a very complicated application, and it documented the life history of the person who died, and that would be a very painful process for families.

And then you had had to develop in your application projections. You presented your application to the lawyer, and he evaluated it. So you had to hire people to help you, you had to have a lawyer, it was a complicated process. So I don't think this was a matter families were saying "We want this, we want this..." It was created, and families found out about it, and in the end most families applied. There were three or four families who did not apply, who said, "It is too painful for us to think about, and we don't want your money, even if it's a million dollars gone away." But most of the families did go through the process, and most of them did it at the end, they waited until the latter stages.

I don't think it was that the government was accepting the requests, the government was dealing with the airlines issue, and the way to do that was to make sure no one sued the airlines, and the way to do that was to hand out money. That was very politically very acceptable, to relieve the victims' terrible tragedy, but no one knew what the total amount would be until when it was all finished, and the number was much larger than people had expected.

【高橋委員】

需要はある。私がうかがったのは、政治的な思惑というか行動で補助金を出したということだったのですが、一方で犠牲者の方の側はどうだったのですかということ。つまり、その方々が欲しがったということがあったのでしょうかということと、もしも欲しがっていたのであれば、連邦政府に欲しがるのか。と言うのは、アメリカは日本と違って、連邦政府の役割が比較的住民の方々から遠くなるので、そういうのを欲しがるものなのかという質問をしました。

その答えとしては、今でも欲しがっているし、そういうものを欲しがっているという話がありました。先ほどのお話にありましたが、今回の場合、航空会社の補償の話があったように、政治的な関係もあって払ったという事実もある。それも払える場合と払え

ない場合がある。

将来に関しては分からないが、今回の補助金の話については、1年目は利用が低調だった。手続きが非常に複雑で、手続きを踏むには弁護士を雇う必要があり、お金がかかった。また、非常に複雑だったことについては改善がなされていったし、広報によってみんなが知るようになったことで、最終的にはほとんどの人が補助金を受けるようになったということでした。

【林委員】

そのとおりだと思います。遺族補償基金を作ってお金を配ったということについては、連邦政府は「これは前例としない」と言っているけれども、一回やったら今後みんなが「こういう前例がある」と言い出すだろうという話だったと思います。実際、それまでの災害では連邦政府の FEMA が直接お金を配っていたのですけれども、非常に少額だったわけです。

【秋月委員】

竜巻とか、ああいうのだけですよ。

【林委員】

ええ、そうですね。1億円ずつという話は前代未聞だから、「1回だけ」ということで念を押してやっている。しかし、知ってしまったら、次に何か起こったときにみんなが言い出すのではないかという話です。もう1回やるかどうかは分からないという話でした。

Mammen さんはこういう話を皆さんと議論できるのであれば、何度でもここへ足を運びたいとおっしゃっていますので、今日はこれくらいにしておこうかと思うのですが、よろしいでしょうか。引き続きおうかがいしたいことがたくさんありますので、またの機会を持ちたいと思います。

それでは、どうもありがとうございました。

以上

自然災害を始め、社会の様々な不安に対する安全・安心の仕組みづくりに関する研究
第3回研究会

(2007年1月22日、於 兵庫県私学会館)

講師

小山 剛 慶應義塾大学大学院法務研究科・法学部 教授

研究会メンバー出席者 (五十音順)

井上 典之	神戸大学大学院法学研究科 教授
鹿毛 利枝子	神戸大学大学院法学研究科 助教授
多々納 裕一	京都大学防災研究所 教授
林 敏彦	安全安心社会研究所 所長、放送大学 教授
八木 絵香	大阪大学コミュニケーションデザインセンター 特任講師
山下 淳	安全安心社会研究所 上級研究員、 同志社大学政策学部・大学院総合政策科学研究科 教授

事務局出席者

澤田 登	調査課 課長
土屋 由利子	調査課 課長補佐
石田 祐	安全安心社会研究所 研究員

1. 第3回研究会の問題関心および講師紹介

【山下委員】

第3回目になりますが、不安に対する安全・安心の仕組みづくりに関する研究会を始めさせていただきます。

安全・安心をめぐる議論の基礎になる部分として、学問的にどのように議論されているのかをやはり勉強していかなければならないということで、今日は慶応義塾大学の小山先生に来ていただいて、「テロと人権」ということでお話をいただくことになっています。

小山先生はドイツの憲法論に詳しく、その中で特に基本権保護義務といったようなところから研究を始めて、皆さんにお送りした本でもお分かりのように、最近では安全と自由をめぐる憲法論についていろいろ書いておられる。そういう小山先生と是非、安全と自由をめぐる憲法上の議論はどうなっているだろうか、特に私が気になっているのは、安全の中の自由論と自由の中の安全論という、ドイツあたりでときどき出てくるものを日本では一体どういうふう理解をすればいいだろうかといったようなことを議論したいと思います。

もちろん、ドイツだけでなく、ヨーロッパ、日本、アメリカ、そして世界全体がそうですが、特に最近テロについては、9.11以降のテロ対策という形で法制度が大きく変わってきていて、それに伴った憲法論のあたりも含めてお話を伺えればと思います。このあたりは日本ではまだ余り十分な実績がないようにも思います。

まずお話いただき、後はディスカッションの時間ということにさせていただきたいと思います。それでは小山先生、早速ですがお願いいたします。

2. 問題提起—「テロと人権」

【小山講師】

慶応大学の小山です。今日はお招きいただきましてありがとうございます。私がしてきた研究というのは、もともとは今山下先生にご紹介していただいた国家の基本権保護義務というようなテーマでして、ここ2、3年ぐらいでしょうか、警察庁に警察生活研究検証という部署がありまして、そこと慶応大学が合同で俗にテロ研という研究会をやっています。その成果を『市民生活の自由と安全』¹²という本として出しました。

もともとどういう関心で私がそこに入ったのかといいますと、やはり9.11の後のテロ対策法改革みたいなものが各国で進められていて、日本でもドイツでもアメリカの議会でもずいぶん議論されています。その中で、自由と安全の関係をどうしたらいいのか

¹² 大沢秀介・小山剛編(2006)『市民生活の自由と安全—各国のテロ対策法制』成文堂。

という基本的な問題が含まれていて、そのあたりに関心をもって研究しています。

2.1. はじめに—テロ対策と監視社会化

以後、レジュメに沿ってお話させていただきたいと思います。テロの後、日本でもいろいろな対策がとられていて、2004年12月には、「テロの未然防止に関する行動計画」13という16項目の対策が包括的に提出されました。そのうちの一部は既に実践しています。また、一部は今後の課題ということになっております。

ごく最近立法化されたものとしては、日本にやってくる飛行機や船舶の乗客および乗員名簿を事前に提出することを義務化したというものがあります。ただし、指紋採取など、入国審査の厳格化というのは今後の課題となっています。

今はおそらく、次のサミットに間に合うようにテロ改革基本法といったものを作ろうとしているのではないかという状態かと思えます。来年の3月ぐらいの、次のサミットに間に合うようにしようと思えますと、参議院選後の臨時国会にかけるか、あるいは今年か来年かの通常国会でやるということになってくるのではないかと思えます。まだ表には出てないのですが、実際にはこういった動きも見逃せないということのようです。

このテロ対策で、例えば1つは飛行機ですが、武装した警備員、いわゆるスカイ・マーシャルを搭乗させるといったやり方、あるいは例えば原発みたいな施設で働いている人間の身元のチェック強化、あるいは空港で皆さんの身元をチェックする職員の身元をチェックする仕組みとかが考えられています。これまでそういったものをチェックする仕組みはなかったわけです。空港で手荷物検査やっている人たちは国の職員でも空港の職員でもなくて、責任の主体は航空会社で、実際に検査をやっているのはセコムなどの人たちです。こういった人たちの身元を確認するルールはなくて、結局、セコム等の独自のルールで動いていました。その部分は確か立法化されたと思えます。

そのように、限られたものについて身元確認の強化やスカイ・マーシャルの導入とか、要は一般的にはあまり関係のない、むしろ一般国民からしてみると単純に望ましいというような改革もある一方で、例えば、乗客および乗員名簿の事前の提出、あるいは旅館業法の改正による外国人宿泊客の本人確認の強化、あるいは入管の強化などは、基本的な人権にかかわってくるわけです。旅館業法の場合ですと、外国人だけですし、あと入国審査のときも基本的には外国人が対象ということで、日本国民一般にはあまり関係ないのが多いのですが。

しかしおそらく、もう少し包括的な基本法みたいなものが制定されますと、当然国民にも直接にかかわるようなものが出てくる。例えば、空港や原発とか、あるいは主要な建物、例えば官邸や国会、その周辺何キロ以内については無条件で手荷物検査とかでき

¹³ www.kantei.go.jp/jp/singi/sosikihanzai/kettei/041210kettei.pdf

るようにするというようなことが容認される可能性がないわけではありません。そうなった場合には、当然一般国民にも影響が及んでくる。

さらに、テロ対策のために、アメリカで問題になりましたが、通信を傍受するということになってきますと、ターゲットが限りなく拡張するということになります。その他、テロ対策の中には、特にプライバシーのような、個人の人権に直接かかわるものも含まれているということです。

さらに、テロ対策に直接の関係はないですが、安全・安心が最近では流行語の1つになっていて、裏返すと監視社会の現象を招いているわけです。例えば、オービス、Nシステム、駅・コンビニの監視カメラとか、あるいは場合によっては住基ネットといったものも中に含まれる。

安全、安心、あるいは予防という言葉は、最近いろんなところで使われていますが、テロ対策あるいは組織犯罪対策のようなものにおいて問題になる安全や予防というのは、他の分野とは違った性質をもつのではないかという感じもします。安全、安心の問題で、例えば、それぞれの病気はそれぞれの病気に特徴があるわけです。例えば、安全のための予防として最も発達しているのは薬の流通だと思います。特に、新薬の認可です。ご存知のように、この場合には新薬の治験の手続きを何段階か経て、その上でようやく新薬として認可されます。

全く正反対なのが表現の自由です。表現の自由というのは、とにかく事前に規制をしてはいけない。言わせてみて、そして言ったあとで害があった場合に事後的に取り締まるというのが表現の自由というものです。一方、新薬の場合には、とりあえず薬として出してみても、何か問題があったら規制するというのではなくて、とにかく事前に全部チェックした上で、そして安全だとなって初めて市場に下ろすという手順を踏んでいる。

おそらく、他に規制の仕様がないうという特殊なケースだとは思いますが。ただし今の問題は、それに類するような仕組みがこれまで原則自由だったものに対して拡張し、浸透していくのではないかという感じがします。

次の例としては、環境や科学技術というものがもたらすリスクがあると思います。これらは、誰の行動が基本的に規制されるかと言いますと、大規模な負担を環境にかけるような開発を行う人間であるとか、あるいは原発や遺伝子工学のような危険シフトを作る人間、あるいはその実験を行う人間の行動に規制がかかる。規制が当然かかるわけですが、規制を受ける対象になるのは、そういったものを作ろうとしている、したがって、限られた人間ということになってくると思います。

いつ来るか分からない地震、震災の場合ですと、皆が自分を守るために、自分がその規制を受けるというような構造になっているのではないかと思います。テロの場合、少し違った部分が別にあると思います。つまり、テロの場合、例えば監視等あるいは規制の対象になるのは、テロリストまたはその予備軍だけではなくて、およそ市民一般になります。なぜかと言うと、誰がテロリストか分からないから、いろんな情報を収集す

るわけです。したがって、例えば環境に負担をかけるような施設をつくる人だけが規制を受けるのではなく、全然関係のない、テロリスト以外の一般的な市民もその規制の対象になるという特徴があるのだと思います。

それから、おそらくもう一つの違いとして言えるのは、例えば薬の場合ですと、たとえ副作用があっても他に効き目のある薬がなければ、若干副作用が強くても認可してしまうと思います。しかし、環境の場合、環境のために何もやってはいけないということにはならなくて、環境保護を実現しようとする経済が当然規制を受けますから、経済界からの圧力によってそこそこと持続可能なところに落ち着くわけです。震災のような場合、当然自分の家の建造物、構造を強化しなければいけないとか、また、建築基準が変わってくるということになると、実際にお金を負担するのは住民ですから、結局は自分の懐とのバランスをどこで取るかという話になります。環境の場合でも震災の場合でも、お金との関係で、落とすところというのはだいたい見えてくるものだと思います。

ただし、テロ対策や組織犯罪対策のために典型的な、通信を傍受するとかあるいは監視カメラを仕掛けるといったものは、基本的にコストがそんなにかからず、安上がりです。つまり、お金という意味で歯止めがかからない。やはり何で歯止めがかかるかと言いますと、人権によって歯止めがかかるわけです。一方で、人権なんて言うとタダですから、したがって、人権が本当に有効な歯止めになるのかどうか、よく分からない。現実に見ると、人権が歯止めとして機能しているのかと言われれば、機能していないわけです。

このようなことから考えますと、環境とかのように放っておいても経済との関係上限の歯止めがかかるのとは違い、テロ対策や組織犯罪対策の場合には、人権というものをことごとく言わないと、歯止めがかからない。そういった特徴があるのではないかと思います。

そこで、こういったテロや組織犯罪対策の場合に、比較的症候が問題になるのは、「①具体的な危険がない場合や犯罪行為の具体的嫌疑がない者に対してその監視が行われうること」。通信傍受等でよくやる手法というのは、特定のキーワードを指定して、そのキーワードで引っかかってくる通信、電話、あるいはEメールといったものをチェックするということになります。

例えば、キーワードとしてテロなどいくつかの指定をしていくわけですが、それに引っかかってきたものが基本的に傍受の対象になる。先ほど、慶応で研究会をやっていて、通称テロ研という名前だと言いましたが、テロ研なんて言った途端にこのキーワードに引っかかるんです。しかも、この通信の内容というのは、この前アメリカをやったから今度はドイツをやるか、というような感じのもので。要するに、何がどこでチェックされるか分かったものではない、そんな状態なわけです。

それから、「②軽微な犯罪行為またはその危険に対して監視が行われうる」。これは何かと言いますと、やはり監視するというのは、あるいは会話中心の通信を傍受するとい

うのは、重要な人権に対する重大な侵害ですから、もしもそれをやるのであれば、それとつりあいが取れるようなものが反対側になければいけないはずです。つりあいが取れるものとは何かと言いますと、重大な犯罪行為。それが反対側にあつて、そこで初めて重大な人権侵害とつりあいが取れることとなります。ところが、必ずしも、そういったバランスが維持されているわけではない。犯罪捜査の方法としては非常に安上がりだし、効率的なわけですから、軽い犯罪行為に対しても周囲の監視をして捕まえるということになります。

③の問題として、特に日本で問題なのですが、「収集されたデータがどのように保存されたり、加工されたり、利用されているのかが明らかでない」ことがあります。例えばコンビニのビデオカメラなんていうのは、膨大な蓄積があるはずですが、それがどこにいつ、どこにどう保存されて、どういうルールによって破棄されているのか、そういうのが全然分からない。警察庁に聞くと、「ちゃんと適切に内規に従ってやっています」と言うのですが、大体内規でやるというのは、おそらくドイツでは憲法違反ということになるでしょうし、また、彼らの言う適切にというのは必ずしも適切ではないと皆さんも感じていることだと思います。

そのように大きく分けて3つの問題点があるのではないかと思います。

2.2. 比例原則と具体的危険

もちろん、従来の憲法は人権の自由を保障する一方で、必要最小限度の人権の制限を認めてきたわけです。ドイツで言いますと、比例原則という言葉があります。何かと言いますと、誰の福祉のためにある手段を用いて人権を制限し、ということになるわけです。では、どういう目的のために人権を制限するか。

まず、その目的がいいのかどうかを審査されます。次に、目的との関係において手段が比例性をとれているか、要するに、バランスが取れているかどうかを審査します。その審査の内容は、最初の審査が「①手段の適合性」と言いますが、ある手段を取ることによって、目的の実現に寄与するかどうかを審査します。

例えば、風邪を引いたから風邪を治そうと思って薬を飲むわけですが、薬が風邪に効かないのであれば飲んでもしようがないわけです。ただ単に副作用しか出てこない。要するに、手段の適合性というのは、「風邪にちゃんと効き目があるのかどうか」。なければ、その時点で手段を変更することになります。

②番目は「手段の必要性」です。これは何を審査するかというと、例えば、ある目的を達成するのに複数の手段がある場合には、より副作用が少ない方の手段を選びなさい、ということです。要するに、「人権に対する制限が緩やか、人権に優しい手段を選びなさい」という原則。風邪薬には2つあつて、1つは、やたらと副作用が強い場合にはそれを使うのではなくて、副作用の弱い方を使いなさいということ。

③番目は「狭義の比例性」です。その手段を用いることによって得るものと失うもの、この場合「人権と安全のバランスがとれているかどうか」という、そのバランスを審査するのが狭義の比例性です。

これまでどのように比例原則が使われてきたか。日本の薬事法違憲判決は、最高裁の有名な判決で、どういうものかと言いますと、薬局が2, 3件隣り合わせに並ぶと過当競争が起こることによって品質の管理がずさんになり、そして不良な薬品が国民の間に出回ることになってしまう。要するに、過当競争の結果、不良な医薬品が出回って国民の健康を害することになるから、薬局がくつき過ぎないように距離を開きましょう、と。薬局について距離制限という法律を作ったんです。

ところが、薬局の距離制限というのは憲法違反になりました。たしかに、国民の健康を守る自由というのは極めて大事なんです。しかし、国民の健康を守るために距離制限をかけることが適切な手段だったかどうかということが問われたわけです。要するに、最高裁がどういうことを言ったかと言いますと、不良薬品の流出を防止するためであれば、薬局に対してちゃんと薬の管理を徹底させれば済むだけの話であり、薬局同士の距離を開くという規制は必要ではないという言い方をしたわけです。

この憲法から言いますと、薬局を営業することはできる。しかし、営業するに当たって、ちゃんといろんな決まりを守らなければいけない。これはとにかく薬局を開きたいと思っている人にとっては薬局が開けるわけですから、規制としては緩い規制なんです。しかし、せっかく薬剤師の資格まで取ったのに、「既存の薬局からの距離が100メートル開いていないから、あなたは薬局作ってはいけませんよ」というのは、制限の度合いとしては非常にきつい制限。「そんなに重たい制限をかけなくても、薬局を開くのは自由に開かせてあげて、薬の管理を徹底させれば済むのではないか」、と最高裁は言ったわけです。

それから、もう一つ具体的危険というのは、泉佐野事件。泉佐野市の公民館である団体が集会を開こうとしたんです。ところが、この集会によって公の秩序、または安全が害される恐れがあるからといって、公民館の使用の許可が出なかったという事件です。これに対して、最高裁はどういうことを言ったか。「公の秩序または安全」は非常にあいまいな言葉で、不確定概念なわけです。つまり、下手すると何でもこの公の秩序または安全にぶちこむことができます。しかし、最高裁はそれではダメだと言って、ここで言う公の秩序または安全というものが表現の自由に制限を加えるに値するくらい重要なものでなくてはならない。生命とか身体の安全ですとか、あるいは財産とか、そういったものでなければいけないといった縛りをかけました。

それから、「害する恐れ」。恐れという言葉も非常にあいまいな言葉なんです。世の中、恐れと言ってしまつと、害する恐れなんていくらでもあるわけです。最高裁はどう言ったかと言いますと、単なる恐れではなく、そういった害が発生する、あるいは明らかに差し迫った危機がなければいけない、という言い方をしました。要するに、具体的な危

険がなければいけないということを言ったわけなんです。

以上が、比例原則と具体的危険で、これまでの憲法において人権を制限する場合のルールです。

ところが、9.11の後では事情がちょっと変わってくるわけです。例えばどういうことが変わってくるかと言いますと、テロ対策が具体的な危険や明らかに差し迫った危険があって初めて着手するものではなくて、テロの芽を探知して、芽を摘むという展開になるわけです。つまり、具体的な危険が生じて初めてそれを潰しにかかるという危険ではなく、どこに危険があるのかをまさに探す。これがテロ対策の基本になるわけです。そうなってくると、今言ったところの（レジュメの）2.2.の具体的危険なんて待ってられないわけです。

それから、（レジュメの）2.1.の比例原則との関係で言いますと、どこに危険があるのかを探知するために有効な手段は何かと言うと、例えば通信傍受というのは有効な手段です。そして、通信傍受というのが、比例原則の内容の①手段の適合性があるかという、要するに危険の探知に役立つかどうかで言うと、明らかに役立つわけです。

②番目の危険の探知のために必要な手段が何であるかと言うと、通信傍受ほど他に効果的な手段は多分ないんです。他の手段を探しても、やはり人権に対する侵害の度合いが強くなるわけです。要するに、手段の必要性というのは、同じくらいの効果がある手段であるけれども、副作用が少ない手段で同じくらい効果がある手段がもし他にない場合には、その手段が唯一の手段として正当化されてしまう。そういう問題です。

実は、比例原則の中心になってくるのは②手段の必要性で、その次が①手段の適合性という順番なんです。しかし、肝心の手段の必要性および手段の適合性の審査は、テロ対策における事前の危険探知の場合には、完全に空回りしてしまう。要するに、事実上の歯止めになれないという問題が生じている。

2.3. 基本権保護義務

次に、3.として基本権保護義務、それから安全についてお話をさせていただきたいと思います。これは何かと言いますと、例えばテロ対策を国が放棄して何もやらないということになると、皆さんもそれはそれで不安と言いますか、困ったことになるでしょう。テロ対策ができない、犯罪捜査も国は一切やらない、ということになるとそれはそれで安全・安心と全く対極にいつてしまうわけです。例えば、犯罪捜査であれ、あるいはテロ対策であれ、やはり安全・安心が前提になっていることは否めないわけです。

これまでの憲法学の関心は、国は放っておいても必要な安全の維持はやるだろうが、放っておくと国は安全の維持をやりすぎてしまうから、国の活動の上限となる歯止めをかけようというところにあつて、それがこれまでの憲法学の発想、あるいは中心的な課題だったんです。

しかし、いろいろと科学技術が進んできたり、あるいは、環境破壊が進んだりしますと、それまで放っておいてもやると思っていた国が実は後手後手に回るケースがたくさん出てきたわけです。例えば、空港の騒音がそうです。そして今、特にドイツの憲法学で問題になっているのは、国がやらなさ過ぎるということである、と。国にブレーキをかけるのではなくて、今は国の尻を蹴飛ばして、ちゃんと国にやるべきことをやれという話です。そのような憲法学も必要ではないかというのが、ドイツでここ 30 年ぐらいの顕著な傾向であると思います。

そのための道具の 1 つが基本権保護義務というもので、もう 1 つのキーワードになっているのが安全ということです。

まず、基本権保護義務ですが、定義が少し難しいところですが、この基本権というのは、基本的人権のことだと思ってください。基本的人権というのは、通常は国家に対して基本的人権を侵害してはいけないというものです。国家に限界をかませるために基本的人権というものが持ち出される。表現の自由があるんだから表現を邪魔してはいけない、職業選択の自由があるんだから、それを邪魔してはいけないという話です。基本的人権はそうして持ち出されてきたということです。

しかし例えば、妊娠中絶の例を挙げると、胎児の命があるが母親は中絶しようとしている。国に求められているのは何かと言うと、胎児の生命を母親の中絶から守ることが国に求められているのではないか。あるいは、空港周辺の住民が航空機の騒音で悩まされている場合、国がやるべきことは空港の騒音から周辺の住民を守るために空港の使い方について規制を加えることではないか。あるいは、あるところで原発が作られようとしている。もしも事故が起こった場合には、周辺の住民の生命や健康に多大な危険が生じる。そういう場合に、国が求められていることは、原発を作る条件を厳しく設定し、そして、事故が万が一にも起こらないようにし、周辺住民の安全を守るということではないか。要するに、基本的人権とは、国に対して、例えば周辺住民の人権を第 3 者、空港や原発、胎児の場合には母親、あるいはプライバシーの関係で言うとマスコミといったものの侵害から守るために、国は積極的に活動しなくてはならないんだ、というものなんです。そういった議論が出てきました。これが法案基本権保護義務というものです。

例えば、国会との関係で言いますと、国会はこれまで変な法律を作らなければ憲法上問題がなかったのですが、いまや作らなくてはならない法律を作らずにさぼった場合にも憲法違反になる。あるいは、行政省は法益によって与えられた指導権限を変に使って国民の権利を侵害してはいけないというのは当たり前なんです、今後はそれだけではなくて、法益で与えられた権限を適切に行使し、必要があればちゃんと規制権限を発動するといった義務を負う。例えば、薬害エイズとかは行政省のことですが、製薬会社だけが責任を負うものではないというのがその一例だと思います。

そういう形で、いろんなことで応用が効くといった部分だと思います。

次の「過剰侵害禁止から過少保護禁止へ」が何かと言いますと、やはり国は人権を制限しすぎてはいけないんですが、そういった人権の制限が過剰になってはいけない、人権に対する侵害が過剰になってはいけないということが強調されているわけです。基本権保護義務が登場することによって、国は必要最小限度の規制を行わなければいけない、必要最小限度の立法、必要最小限度の行政の規制権限の発動、そういったものをやらなければいけない。少な過ぎる立法も憲法違反であるということになってきています。

日本の安全・安心をめぐる議論の中でも、ドイツの憲法の理論がしばしば参照されていて、要するに、基本権保護義務というのは国に対してしっかりおやりなさいという義務ですから、警察なんかには割と受けがいいんです。そういった感じの議論です。

2.4. 安全

次に、「安全」という言葉ですが、実はこれはよく分からない言葉なんです。ドイツの憲法学では、安全という言葉は「国家の任務としての安全」、安全を守るのは国家の任務であるという文脈で使われる場合と、「安全の基本権」、要するに安全を求める人権という意味で使われる場合があります。

安全という言葉は非常に分からない言葉ですが、安全という言葉の歴史を見ると、もともと対内的な安全というところから始まっています。対内的な安全が何かと言いますと、国の中で平和的な秩序を実現するということです。ホッブズという思想家が、もしも国がなかったら皆が皆にとって敵になり、万人が万人に対する統制という状態が起こる。要するに、何もルールがないところでは人は完全に自由であり、相手を殺すのも自由だし、相手の財産を奪うのも自由だ、と。国は何のためにあるかと言いますと、そういった抗争状態を終わらせ、国内に平和的な共存を実現するためにある。それがホッブズの説明です。

安全という言葉が憲法学で用いる場合、もっとも基本的な意味では対内的な安全、国内について言います。地域が拡張されますと、今度は対外的な安全、外国との関係における安全、国防の問題になります。さらに、それがその後発展し、技術的な安全や社会的な安全というように、技術的とか社会的と言うんです。そのようにして、安全という言葉が用いられるようになってきました。

そのように広い意味で安全というものを定義すべきなのか、それとももっと狭く、対内的な安全に限ってこの言葉を用いるべきなのか、ドイツでも全く決着がついていません。

それから、もう1つ。安全の反対は何であるのかということ。第1回研究会の要旨を見ますと、「安全の反対は危険がないこと」、「安全というのは危険がないことで、危険というのはリスクも含む」のように結構広い定義になっているような感じがいたします。安全の反対というのは危険なのか、それともリスクなのかということについて

は、ドイツでは非常に大きな争点になっています。もちろん、危険とリスクはどこが違うのかということについては、それ自体が争点になっていてよく分からないわけですが、人によっては、危険というのは発生の外伝性が高い、低くなっている姿がリスクで、もっと低くなったものが残余リスクというような言い方をしています。要するに、質的には同じものであって、段階が違うだけという捉え方をする場合があるわけです。しかしおそらく、危険はある程度固まった概念で、リスクは質的に区別するという方がむしろ通説ではないかという感じがします。

先ほど言ったように、国家の任務としての安全や安全の基本権はドイツでは使われているんですが、そういった言葉を使うことによって、どういう意義があるのか。実は、あまりアピールとは言えないんです。意義がないような感じもするんです。と言いますのは、安全という言葉は、自分個人の安全とはやはり限らないわけです。一種の公共財みたいなもので、基本的には公共財に対する個人の権利というのは成り立たないんです。要するに、個人の権利は個人の正義のために成り立つわけです。公共財のための権利というのは基本的には成り立たない。日本の憲法学説なんかは雑ですから、例えば環境権みたいな公共財に対する権利を語ったりしているんですが、厳密に言うとそれは間違いですね。

それから、安全の基本権と言った場合に、いろいろなものが入ってくるわけです。つまり、単に、さまざまな何々を求める権利や何々を求める権利と言っても、実は、1つに寄せ集めたものが安全に対する基本権として働いているわけで、1個の権利になるというわけではないということが言われたりしています。

そのように、安全というのは多面的な概念であり、公共財も含むわけですから、法学的な厳密な意味での権利じゃなくて、非技術的な意味で、単にあつれき作用を持つものとして使われるに過ぎないといった指摘がなされています。

国家の任務としての安全にも当てはまることですが、もともとを考えてみますと、安全という言葉がいつぐらいに流行ったか。ドイツのここ何十年かを見ますと、安全という言葉は憲法学からずっと消えていたんです。もっと前はいつだったかと言いますと、まだろくに憲法学がなかった頃になる。その当時、まだ憲法学ではなく、国家学という学問としてシェアしていた時期ですが、当時は国家目的論という学問分野がありました。国家は何のためにあるのかというのを考えて、そして国家は何のために行動すべきかをそこから導き出す。それに対する答えというのが、国家は公共の福祉のためにある、と。そして、国家は公共の福祉を実現するために活動すべきである、と。簡単に言うとそのような答えになります。

「公共の福祉」というのは、非常に漠然とした言葉で、もう少し中身を具体的に言わなければいけない。公共の福祉という言葉の第1段階の具体化、最も重要な具体化となるのが安全ということです。要するに、安全が公共の福祉と同一とは言いませんが、ほぼそれに近い言葉として、したがって、何でも詰め込むことができる。言葉を変えると

安全というのは、漠然として当たり前だと言う。そこから何が導けるかと言うと、本来漠然とした安全を理由にして人権を制限する、安全だから人権を制限していいんだというようなことです。例えば、自由の中の安全とか、安全の中の自由とか、そんな話をしても全然埒があかないんです。

そうではなく、安全の具体的な中身を見ていき、その都度の人権とつき合わせて比べてみるんです。その作業をしないと、本当に人権の制限をしていいのかどうかというのは分からないし、自由か安全かという議論が、議論としてそもそも成り立たない。

2.5. 自由と安全

自由と安全について、ドイツの憲法裁判所がどういうことを言っているかですが、(レジュメの) 3.3.のところですが、連邦憲法裁判所がテロ関係や組織犯罪関係で、いくつもの違憲判決を出しています。注の1のところに挙げている2006年の4月4日の判決がその中で一番新しいものであると思うんですが、その中で憲法裁判所は、法治国家に合致した手段でなければならないということが安全および国民の保護という根本的な国家目的に対しても妥当する、要するに、安全あるいは国民の保護を実現するためであるからといって一切ルールを無視していいのではなく、法治国家に合致した手段しか国は取ることはできない、ということを言っています。絶対的な安全という目標の追求において、そんなことはやってはいけない、と。自由と安全との間でバランスが必要であるということを言っています。

そして、(レジュメの) 3 ページ目の1行目にあるように、法治国家の諸条件に従わなければいけない。あるいは、2行目のように、基本権に対する不適切な侵害をやってはいけないというような言葉を使っています。つまり、安全のための自由の制限に歯止めをかけるということをしています。

基本権保護義務との関係で同じようなことを繰り返しているのですが、②の2行目のところの絶対的に保護された各人の尊厳保持、もっと簡単に言いますと、「人間の尊厳」ということですが、ドイツでは、人間の尊厳というのは絶対的に侵してはならないというように書かれております。どんなことがあっても侵してはいけない。テロ対策や何のためであっても、やはり人間の尊厳を侵してはいけないということをまず言っています。

その1, 2行後に、「狭義の比例原則に従った衡量」、先ほどお話した比例原則の①と②。そして③については、先ほどは何も言わなかったんですが、狭義の比例原則。これに従ってバランスを取らなければいけないということを言っています。

2.6. 具体的な憲法上の限界—法治国家の前提

(レジュメの) 4以下では、連邦憲法裁判所が言ったことをもう少し具体的に見てい

きたい。法治国家の諸条件というのは、何なのかを見ていきたい。

法治国家の諸条件というのは、いくつかに分けることができます。まず、前提になるのが、例えば通信を傍受する、Eメールも傍受と言うんでしょうか、あるいは住居の中を監視するというのは当然基本的人権に対する侵害になります。通信技術と言わないまでも、例えばビデオカメラで路上の何かをずっと写して、あるいはある人物をずっと追いかけるということがある場合、これまでは基本的人権に対する制限であると思われていなかったんです。と言いますのは、例えば、お巡りさんは自転車でぐるぐると街を回っているいろいろと情報を収集していますが、それは法律的な根拠があるわけではないんです。要するに、自転車に乗って回っているといろんな個人情報をキャッチするわけですが、それが人権に対する侵害であるとは全然考えられていなかったんです。そして、お巡りさんがそういう活動をするために、法律による授権、権限を与えることが必要とは全然思われていなかったわけです。

しかし、プライバシーという権利が発達してくるにしたがい、それまでは人権に対する侵害であると思われていなかったようなことでも、人権の侵害として考えられるようになった。人権に対する侵害である以上は、そういうことをやる場合に法律の根拠が必要である、と。そういった段階に今あるということ、4.1.では言っています。

その2行目ですが、「一部は、はじめは法律による授権が必要であるとは考えられていなかった」というように、法律がなく、警察は情報収集を自由にできた。警察は特別な授権なしに、いろいろな情報収集を行ってきた。長い間、人権の侵害というような考え方はなかったのですが、そういったものも人権に対する侵害という性格を帯びるようになってきており、帯びるものと考えられるようになってきています。したがって、そうである以上、ちゃんと法律で警察は情報収集をやっているということを定めなければいけない、ということになる。

2.7. 具体的な憲法上の限界—規範の明確性・特定性

法律で定めなければいけないのですが、ただ単に法律で定めればいいというだけではなく、ドイツの場合には、(レジュメの) 4.2.規範の明確性・特定性ということはこの領域では非常に強く言います。「規範の明確性・特定性」は何であるかと言いますと、法律で情報収集や情報管理について定める場合には、ただ単に簡単な一文条文を置けば済むかというところではないんです。アメリカであれば一文条文を置けば済みそうな気もしますが、ドイツの場合、それではダメなんです。

①、②、③は、なぜ法律が明確でなければいけないのかということについて、その理由を書いています。大事なことは、国会が法律を不確定な概念を用いたりしながら作りたがる傾向に一方であり、そして、行政も不確定な概念を使った法律を作ってもらった方が使いやすいので、喜ぶ傾向にあるわけです。実際に、官庁で法律の原案を自分にと

って使い勝手のいいように出してきましたし、国会からしてみても、下手に具体的な特定性・明確性を満たした条文作ってしまうと解釈の余地が狭くなって、場合によっては憲法違反になる可能性もあります。

そういうこともあってしばしば不確定な概念を用いた法律が作られます。(レジュメの)4 ページ目の黒丸の具体的当てはめ、NdS というのはニーダーザクセン州ですが、NdS 州の警察法が規範の明確性・特定性に欠けるということから違憲であるとされました。どういう条文が使われたかと言いますと、特別に重要な犯罪行為を犯すであろうという想定を正当化する事実がある者に対して行う場合において、この犯罪行為を追及するための準備やこの犯罪行為の予防が他の方法では不可能と思われる場合に、警察は通信の監視等々をやることのできる、と。次は、第2項に掲げられた者の連絡員や補助者に対して行われる場合にも監視や記録を行うことができるという条文だったんです。

これのどこが違憲となったかと言いますと、「特別に重大な犯罪行為」という言葉がよく分からない。あと、「連絡員の補助者」というのが具体的にどういう範囲のものを指しているのかよく分からない。そのように、この法律にはいくつかあいまいなところがある。このようなあいまいなところを含んだ法律というのは憲法違反になる。

一般に、裁判所はこのように違憲か合憲かを審査する場合、すぐに憲法違反とはせずに、「合憲限定解釈」というのをよくやるんです。それが何かと言いますと、条文にはこう書いてあって、一見するとこういったひどいものを禁止しているように見える、けれども、これが実際に禁止しているのはもっと狭い範囲だけであるからということで、憲法に合うように限定解釈をすることがあります。しかし、個人情報の問題になる分野では、限定解釈をやってはいけないと憲法裁判所が言っており、限定解釈をやらずに、不確定な場合には即憲法違反というのが憲法裁判所の判決です。

2.8. 具体的な憲法上の限界—私的生活形成の核心領域

次に、4.3.私的生活形成の核心領域ですが、大規模盗聴判決というのが何かと言いますと、住居の中を監視していい、聞き出していい、そういう法律ができたんです。組織犯罪に対してですが。住居の中の音を拾うとき、中で犯罪の話をしている場合にはもちろんいいんですが、そうではなく、プライベートな場合は何をやっているか分からないわけですね。まさに自分が自分をさらけ出す場所がプライベートな住居なわけですね。それで、連邦憲法裁判所がどう言ったか。住居の監視自体はいいんけれども、例えば、その人が1人きりでいるような場合、あるいは特に親密な関係にある人と2人だけにいるような場合、そういった場合、要するに、別のものを拾ってしまう可能性があります。そういう場合には、最初からスイッチを切らなければいけない。記録を録ることはいけないということを言いました。

例えば、ずっと自動的に音を拾っていて、それでそういった私的な生活のまさに核心

部分にかかわるような場面が出てきたら、スイッチを切る、あるいは後でその部分を消去するという方法ではダメなのか。状況から見て、そういうプライベートなことが行われそうな場合には最初からスイッチを入れてはいけないというのが憲法裁判所の言うところです。要するに、どんな理由があっても人間の尊厳あるいは人間の尊厳に密接にかかわること、したがって、私的な生活の核心的な部分はタッチしてはいけないんだというふうにされています。これは絶対的な禁止です。

2.9. 具体的な憲法上の限界—狭義の比例原則と je-desto 公式

それに加えて、絶対的に禁止される部分の外側の領域でも、比例原則を満たさないような監視はやってはいけないというようになっています。

それで、ちょっと飛ばして（レジュメの）5 ページの狭義の比例原則と“je-desto”公式の段です。「狭義の比例原則」というのは何かと言うと、先ほど言ったように、人権を制限することによって得られる利益と失われるものの 2 つのバランスがとれていなければいけないということです。例えば、住居の監視あるいは通信の傍受は、人権に対する制限であり、非常に強い制限なんです。

要するに、重要な人権に対する重大な制限である場合には、法によって守るべきものも極めて重要なものでなければいけない。あるいは、重要なものを守ると言っても、重要なものが害される危険というのは、具体的な場合もあれば、単なる可能性に過ぎない場合もあるわけです。一般的な言い方をしますと、重要な人権を制限する場合には、重大なものを守るためではなくてはいけないし、単に危険発生の可能性があるというだけではなく、危険発生の蓋然性が高い場合ということになってきます。逆に重要なものを守るためであれば、例えば、原発から周辺住民を守るという場合であれば、危険発生の蓋然性が極めて低い場合であっても規制を加えることができるというようなものです。要するに、いろんな見方ができるわけです。

それで、「je-desto」というのは、「何々であればあるほど何々でなければいけない」という構文で、重要な人権に対する重大な侵害であればあるほど何々でなければいけない、という公式なんです。

結局、3 つ変数があります。1 つは人権に対する侵害の重大性、1 つはそれによって守るものの重要性、そしてもう 1 つは危険発生の蓋然性。3 つの変数の間で、ちゃんとバランスのつりあいが取れていなければならないというのが、je-desto 公式というものです。

具体的には、例えば、重大な基本権侵害を伴う通信の監視が、法益に対する損害発生の蓋然性の低い段階で、特に重大な犯罪行為とは言えない通貨偽造一般に対して行われるのは違憲、というのは、3 変数の最後のところが少し欠けているということだと思うんです。通貨偽造というのは、ものによっては非常に大規模であって国の経済の根幹を叩

いてしまうというような通貨偽造もあり得るわけですが、通貨偽造と言っても単に1万円札を100枚刷るぐらいならばたいしたことではないんです。要するに、通貨偽造一般にそういうものまで入れてしまうと、特に重大とは言えない犯罪行為に対してまで、法益に対する損害発生蓋然性の低い段階で重大な人権侵害が行われてしまうんです。したがって、アンバランスが生じてしまので、違憲となる。

住居の聴覚的監視についても、重大な犯罪行為の解明および組織犯罪への対応という目的は憲法上正当だし、聴覚的監視という手段は目的を達成するために適合的であり、必要であるけれども、例えば、クレジット機能付きのECカードの偽造やマネーローン、贈収賄等々について住居の監視を行うときには、やはり犯罪行為が特に重大とは言えないようなものも含まれるため違憲である、というふうにされています。

③が違憲とされているのは少し違ってきます。テロ対策を目的とした網目スクリーン捜査ですが、網目スクリーン操作が何であるかと言いますと、弾薬や役所が持っているデータベースを活用し、一定のキーワードに合致する人間を全部ピックアップする。これは今のテロ対策ですと、例えば、イスラム教徒で、男性で、1900何年から何年の間に生まれた人間、そして過去何年間に例えばアフガニスタンとかに出国した経験のある人間という形で網目を作るんです。網のようにざあっとデータベースに投げかければ、引っかかってくる魚がいるわけです。それから個別の調査をやるんですが、この網目スクリーン捜査を行うことは、連邦憲法裁判所によりますと、現実の危険までは要求されないけれども、具体的な危険がなければいけないとしています。つまり、重大な損害発生の可能性が排除されないというだけでは具体的な危険があるとはまだ言えないんだ、と。9.11後の政治情勢やアルカイダの関係者が州内に潜伏しているというだけでは、ドイツがテロに見舞われる、あるいはドイツにおいてテロの準備が行われているという具体的な危険を肯定するには足りない。したがって、憲法違反であるというようになります。

2.10. おわりに—構造的不確実性と状況的不確実性

(レジュメの) 4.5.は飛ばして、最後の5.にいきます。これまでに、警察は具体的な危険がない段階での活動はしてはいけない、となっています。それでは何のために活動するかと言いますと、どこに危険があるのか、あるいは危険があるのかないのか、ということ調べるために活動しなければいけなくなったわけです。つまり従来は、警察法上の危険という概念によって、警察が活動していい場合と活動してはいけない場合が分けられており、境界線が引かれていたわけです。

しかし、いまや警察は、具体的な危険がない段階で情報収集をある程度しなければいけない。情報収集の手段は住居の監視であったり、通信の傍受であったり、強力な手段も用いるようになってきたということです。

図式は先ほどお話しした環境や科学技術と類似した構造を持っています。環境の場合

には、環境に対して危険だということが分かって初めてある活動を中止する。そして、環境にとって負担が少ないということが分かって初めてある活動を許すわけです。原則が自由で例外が禁止ではなく、原則禁止で、環境にとって負担が少ないと分かって初めて例外的に許可される。原則と例外が逆転した構造をとるようになってきています。原発や遺伝子工学なんかでもそうなんです。

リスクという言葉で説明される問題ですが、具体的危険がなくてもリスクがあれば危険の対象になるというのが、環境法や科学技術に関する分野の共通の原理になっています。あるいは、食の安全で言えば、BSEの問題からいつ輸入を解禁するかということに関しても同じような構造を持っていると言えるかもしれません。

つまり、具体的な危険がなくても、国が規制をする、あるいは禁止をするということがそういった分野ではごく普通に行われているわけです。

以上お話ししてきたのは、警察の情報収集の話ですが、それは環境あるいは遺伝子工学施設、原発といったものと同じような類の話なんですか、それとも違う話なんですかということが最後の問題になってくるのではないかと思います。危険を前提としないで危険の前で活動するという点では共通しているんです。

しかし、日本の憲法学者、例えば人権に熱心な日弁連の方ですが、環境保護や原発禁止を一生懸命言うわけなんです。しかし、テロ対策で警察が事前に情報収集することに関しては、会長声明等で反対を表明しているんです。もしも、テロ対策と環境や原発が全く同じ問題で、区別がつかないのかと言うと、彼らは多分頭で分離させているだけです。どこかで区別をつけるようにすればいいわけです。しかし、区別が難しいんです。人によっては、環境や原発なんかで規制されるのはたかだか経済的自由である、と。片や、テロ対策なんかで規制されるのは、まさに人権そのものである、と。そこに区別を求めようとしているんですが、おそらく30年前の憲法界では通用するかもしれないけれども、今は到底通用しない。雑な議論になる。

もう1つは、環境保護などでは、結局環境を開発しようとする開発業者が規制される。本人が規制されるのだからしょうがないのではないかと。しかし、テロ対策の場合は、皆が監視の対象になって皆が規制されるから、これはいけないんだ、と。そこら辺に区別を求める見解もありうると思うんです。ただし、環境なんかの場合でも、本人だけが規制されるとは限らないわけです。あるいは、もっと言いますと、もしも小規模な環境破壊的なものであれば、特定の公共財であるべき環境を我が物のように壊そうとしている業者だけが規制されるということで済むかもしれませんが、環境の中に規制の枠がもっと広がって行って、要するに、特定の事業者だけではなく、国民全体が環境のために、例えば規制の対象になるということになる。今その傾向にあると思います。そのときはその区別も使えないのではないかと、という感じがするわけです。

それで、残った区別は何か。なぜ環境や遺伝子工学において危険を待たずに前もって規制しなくてはいけないのか。そういった領域では「構造的な不確実性」があるためだ

ということです。構造的な不確実性というのは何かと言いますと、要するに、「どうやって調べても分からない」ということです。だから、ある程度安心できるような目処がたつまでは規制しましょう、となる。構造的な不確実性というのは、知識を十分活用しても分からないものは分からないんだ、と。分からないんだからと言って何でもやらせるのではなく、「分からないものとはうまくつきあっていきましょう」ということで、危険発生時の前の段階で規制をかけていく。

それに対して、今お話しした警察による情報収集活動は、「状況的不確実性」である。状況的不確実性というのは、いくら警察でも誰かがアルカイダのメンバーであることが分かったら、テロをやるかもしれないと当然思うわけです。あるいは、誰かに対してどこから変な資金がたくさん出ていると分かっている。こいつは何かやるかもしれないと分かるわけです。しかし、誰がそんな資金を受けているのか、あるいは誰がアルカイダとつながりがあるのかというのが分からない。要するに、金の流れが分かれば、あるいは誰が誰と接触したかが分かれば、誰が危ないかというのが解明できるわけです。それが、頭を絞ってもどんなに調べても分からない構造的な不確実性の領域と、警察による情報集収で問題になる状況的不確実性の違いであるということになってくると感じるがします。

結論的には、構造的な不確実性の場合と状況的不確実性の場合によって、歯止めをかける憲法論というのが別のものを構築することができるのではないかと、ということで、先ほど言った日本の憲法学者、ここでは日弁連ですが、結果的に見ると、単に頭で分離しただけではなく、一応直感的に正しい区別を行っていたんだなという感じがしています。

非常に雑な話になりましたが、以上です。

3. 議論

【山下委員】

どうもありがとうございました。

法律をやっている人間には、ずっと入ってくるところと、そうでないところがありますが、法律以外の皆さんにはどう受けとめられたかということもありますから、後は自由に質問あるいはご意見等を出していただければと思いますが、いかがでしょうか。

【林委員】

基本的なところが分かっていないのですが、お話を聞くと、ドイツでは基本的人権がある意味で最高の個人の権利として、かなり抑制的に法律の運用をしようというイメージを受けました。それで、基本的なところでお伺いするのですが、緊急事態のようなときに、個人の人権を抑制してもいいというような状況は、法律上想定されているのかどうか。また、それを誰が認定するのか。まずその辺から教えてください。

【小山講師】

実は緊急事態法制についてあまり研究していませんので、よく分からないのですが、ドイツの場合、州が警察を持っていますので、基本的には州が処理するわけです。ただし、1つの州だけでは対応できないような重大な事故の場合ですと、州同士の協力、例えば連邦が出てくるという構造ではなかったかというように思います。

もちろん、国境警察というのは、全く別の連邦の組織で、国境管理を行う組織だったと思います。ドイツは、緊急事態法制をいくつに分けるのも自由だと思うんですが、1つは自然災害、あるいは重大な最悪事故と言いますが、事故に対する法制。そして今言っているのは、基本的な州の法制。それからもう1つは、国民保護法制的なものがあって、国防軍が出ていく場合以外は、基本的には州が主体となって対応していたような記憶があります。

【林委員】

なぜそういうことを聞いたかと言いますと、災害のことが念頭にはあるのですが、ここで言うバランス論を拡大解釈すると、緊急時に強力な非常ブレーキを効かせることができるシステムでは、緊急時でないときには自由権を最大限認めておくことができるのではないかと。ところが、緊急事態法のような備えを持たないところでは、もっと用心深くなるのではないかと、という非常に漠然とした考え方ですが、そういうことになっているのかどうかということの問題意識にもっています。

【小山講師】

日本とドイツで最も大きく違うところは、日本の場合、まず平時と有事を区別していないことに加えて、場所による区別をしてないんです。例えば、この辺で警察がやっていることと、おそらく首相官邸の前で警察がやっていることが全く同じなんです。あるいは、我々がこの辺でやっていることと首相官邸の前でやっていることというのは、ほとんど同じなんです。

ところがドイツの場合、国境から何キロ以内、あるいは重要施設から何百メートル以内というところでは違ったルールが適用されます。例えば、そこに立ち入った場合、立ち入る場合には、当然身分証明書を提示しなければいけないとか、求められれば身分証明書の掲示義務がある、という違ったルールが適用されるということです。

平時と緊急時の違いですが、先ほど言いましたように緊急法制はあまり研究していませんので、どういう違いがあるか分かりませんが、少なくとも平時でも場所によってはそういった違いがあります。

【井上委員】

ドイツの場合は、いわゆる国家の緊急事態が憲法に書いてあります。日本とはそこが違ふということです。憲法上のルールとして国家緊急事態が書いてありますので、人権制限とか何とかいうのは問題にならない、という部分もあります。小山さんがおっしゃったように、そういう意味で平時と有事が連邦レベルで区別されていて、たぶん州レベルでもそれは同じだから、そのように作られてはいるとは思いますが。私はその国家緊急権というのを書かなければいけない状況にあって、手がけている最中で、今調べているところなんです。

【山下委員】

先ほどの林先生の質問というのは、平常時と緊急時というモードの区別があるから、平常時はむしろ人権尊重的にシフトをするという傾向があるのではないかと、というお話ですよ。

【林委員】

はい、そういう意味もあるんですが、もっと具体的な問題を言いますと、実は兵庫県からこういうのを研究して欲しいと言われていたことがあります。災害時の要介護者の問題があるのですが、平時から要介護者がどこにいるか、もしも災害、水害が来たというような場合にどうするかというのを事前に作っておいて、近所の人が助けるのであれば、「あなたの守備範囲はこの範囲よ」みたいなことをしていいか、という話があります。

要するに、プライバシーの侵害と安全性の確保という問題のトレードオフに悩む。それで何かいいルールがないかということなんです。それを有事と平時の区別で私はルールを分けたらいいのではないかなと思ったんです。その問題は後でまた皆さんの関心があればということにさせてください。

神戸新聞に出ていましたが、要介護者や要支援者家族は、どんどんそういう情報を取ってくれ、まとめてそういうのを作ってくれ、と。その方が安心だと言うんです。つまり、プライバシーに立ち入ってもらっても構わないというのが70%くらいあるんです。そのようなとき、もしもドイツだったらどう考えるんでしょうか。

【小山講師】

ドイツだけでなく日本でも個人情報保護の誤解の部分が。

【井上委員】

そうすると、そもそもプライバシーがなくなりますよね。

【山下委員】

そうではなくて、たった 70%しか賛成、同意が得られない。そうすると、問題なのは、同意が得られない 30%についてであって、強制的に行政が既に持っている情報を本人同意なしに、目的外に、使えるかという、あるいは勝手な個人情報の収集ができるかという問題。

【井上委員】

法令上の義務を履行する場合はできますよね。

【山下委員】

法令上の義務がない。

【井上委員】

だから、それを条例で作ればいい。それがまさに法の義務の話ですよ。

【林委員】

それを山下先生が反対しているんですよ。

【山下委員】

いえいえ、反対はしてない。私は条例を作れと言っているんだけど。

【小山講師】

条例を作らないとダメだということはドイツでも思っていますね。

【山下委員】

そういう場合は、要介護認定者の安全を確保するために、国家が法律や条例というものを適切に作って対応すべきだというのがむしろ法義務という話ですね。

【林委員】

なるほど。

それは、対象となる要介護者の人ないしはその家族が、自分の個人情報を積極的に提供してもいいと言っているかどうかとは無関係なんですか。

【小山講師】

無関係ですね。

【井上委員】

そうなると思います。

【小山講師】

先ほど明確性・特定性と言いましたが、単に条例1本つけておくだけではなくて、かなり具体的な規制をし、かつ同時に何の目的で作るのかいうのを、ここでは本来の情報収集の目的に、厳格に拘束された範囲でしか使わないというようなシステムにしなければいけないということになります。

【井上委員】

それまでの個人情報保護法で、目的外使用は許さないという形のものの場合、まさに要介護者保護条例という形の明確な目的のもとに集められる情報は、その範囲でしか使えないという枠組みの条例を作っておけば、おそらく何の問題もないと思います。

【林委員】

法理論的に問題があるかどうかということと、政治的にそういうものができるかどうかというのは、また別の問題ですよ。

【山下委員】

現実には市町村条例になってしまうから、各市町村でその条例を作らないといけないので、兵庫県は嫌がっていて、それ以外の解決方法はないかと言っているんです。

【井上委員】

昔だったら町内会や自治会がそれをやっていて、それが機能しないからそういう話になっていくんですね。

【多々納委員】

少し違う観点から見ると、民生委員さんとかにもそういう情報をお渡しするわけで、非常に信用のおける方ならよろしいのですが、市町村なり県なりの方から出てきた公的な情報を渡すことになるわけです。要は、個人情報をちゃんと国あるいは役所が渡したのに、それが何らかの形で漏れてしまった、と。個人がその責任を負えるとも思えない。そういうときに、それを担保したり、それを漏れないようにしたりする仕組みがない、というように担当者は思っているということも聞いたことがある。だから、実際にはやりにくいという話も聞きますが、そこには何かあるのでしょうか。

【井上委員】

個人情報保護条例があると、罰則規定がつかいませんか。

【山下委員】

罰則はついている。私は今頭をひねっているのですが、結局、要介護認定者を助けるのは、周辺の、隣近所の普通の人なんです。つまり、そういう普通の人に要介護認定者の個人情報がいってしまうわけです。したがって、行政がリストを管理するのではなく、町内会や一般人がそのリストを持っているので「大丈夫か？」という話が出てくる。まさにリスクをどうとるかという話になるんです。

【井上委員】

情報管理の話でいくと、プライバシーは、都市型社会だからプライバシーというのがある。昔ならば、隣近所で誰がどんなことをやっているか知っていたわけで、今日の夕御飯が何であるかということまで隣のおばちゃんが知っているというような時代であったのが、そうではなくなったから、プライバシーの問題が出てきている。そういう意味で、田舎の方にそういういろんな問題があるというのはよく分からない。

【山下委員】

田舎の方はそういう共同体があるから、わざわざ何かしなくても、何かあったときに助けてもらえるというのはまだあるんです。

【井上委員】

都会では同じことが問題になるという話ですよ。例えば、マンションの隣に寝たきりのおじいちゃんがいるけれども、という話ですよ。それは、コミュニティの問題になってくるのでなかなか入りづらいところが出てくるのではないかというのがありますが、それだけの法律もなかなか。

【山下委員】

法理論ではそういうのに対して法律、条例を作って進めてくれとしか言いようがなく、しかし、行政的にはそんなのはとても対応しきれないと言う。

【八木委員】

プライバシーという概念が当然国やいろんなところによって違うというのは分かるのですが、最近自分の研究の一環で、基本的な関心をもっていることがあって、いろんな科学兵器には当然不確実性があるわけですが、そういうものが社会に導入されるということに対して一般市民の人たちはどのように理解していき、社会的な合意形成をどのようにとるか、ということなんです。それに照らし合わせて、今 IC タグとか RFID タグというのが導入されようとしているのですが、「そのようなものが社会に導入される

ことをどう思いますか」というのを、座談会形式でいろいろと質問していくということをやっています。

そうすると、プライバシーの問題は、基本的な人権の問題とは別に、情報化社会の問題とセットになる。今の議案のように、昔のように個人情報 50 人分を誰かが紙で持っている分には問題にならなかったものが、そういう集め方をすることで集約という概念が生まれて、それが例えば今 100 人分、1,000 人分になったときにどうするのかと言うと、議論がごちゃごちゃになりがちだと思います。例えば IC タグの話でも、工場の管理とか物品の管理、もしくは会社という概念で社員証みたいな管理という形でやられている分には、大体今は問題ないと思われていて、一般的にやる分についても皆さん「問題ない」とおっしゃります。

しかし、そういうものが社会に取り入れられると、次のステップとしては、極端なことを言えば、例えば犯罪者の体に埋め込むという概念が発生する。そのときに、「犯罪した人はしょうがないよね」と皆さんおっしゃるんです。「犯罪者に適用するというのは、犯罪の概念をどこまで広げるかによって誰に適用するかも違ってきますよね」など、いろんな話をするのですが、最近 70 人ぐらい話を取ったのですが、皆さん意外と肯定的です。これだけプライバシーの情報が漏れているということは、それが何かの形で集約される。例えば、あなたの財産状況とか買い物状況とかいろんなことが分かるし、公文書化されますよということをいくら確認しても、「いや、でもうちはそんなにお金持ちじゃないし、私の情報が漏れたってたいしたことないよね」というリアクションが結構多かった、というのがすごく印象的だったんです。これは日本の文化的な問題なのか、だとするとドイツだったら違うのでしょうか。プライバシーに関する一般的な法律論というよりは、感覚的なものがどのようにになっているかということについてご意見を伺ってみたいと思います。

【井上委員】

ヨーロッパ人で、私の知っている範囲では、プライバシーというのは個人情報でもそんなに敏感な感じがするということは必ずしもないとは思いますが。

【林委員】

これは感じ方に違いがあるところです。日本では戸籍がありますよね。これはオープンにする、しないは別にして、国や役所は知っているわけです。家族構成まで微細に。アメリカ人は、そういうことには耐えられない。だけれども、個人番号制で一人ひとりに社会保険ナンバーがつく。これは何ともなく、「便利だ」、「何が嫌なのか」と言う。戸籍なんていうのは、人のパンツの中を何でのぞくんだ、と。アメリカ人の連邦政府でも国家でもやってはいけないんだという感覚と、日本はずっと昔からそれをやっているから、例えば、選挙に行くときに案内が自動的にいくし、便利だ、みたいな感覚と違い

がある。あるいは、婚姻上の妻である場合とそうでない場合ということをやっているわけで、よく分からない。歴史的な偶然なのか、それとも民族的なカルチャーと言うのか。

【八木委員】

当然私たちのように、法律的、行政的にどうあるべきか、というところと別のところで、人の意識としてそういうものがどう取り扱われているかと言うと、すごく乖離したところにあるというのが現実です。新しい事実が社会に容認されるときに、自分にかかる可能性があったとしても、「まあでもそういうのはいいんじゃない」という雰囲気を受けとめられることが非常に多い。

【小山講師】

敏感に感じる部分というのは、今おっしゃったように、国によって随分違って来るんじゃないかな。

【井上委員】

ドイツでは重要な犯罪人にはGPSをつけています。

【八木委員】

そういうのがあるんですね。

【井上委員】

そういう点で言うと、情報管理社会ということに関しては日本人と同じレベルなのかもしれない。

【林委員】

性犯罪者の存在は公表されますよね。しかし、日本ではそれには抵抗がありますよね。

【八木委員】

何か埋め込むという話ですが、体に埋めるということに何かどうも抵抗があるような雰囲気がするんですけどね。

【多々納委員】

少し違うことを聞きますが、いくつか自分にとって反応しやすい単語があって、1つは公共財という言葉と、それから後ろで出てきた構造不確実性と状況不確実性。こういう分類には反応しやすいんです。この3つで大体ここでの話が理解できるととてもよいなと私は思ったんです。

実は、例えば構造的な不確実性があるものに関しては、聞きようによっては事前に「不確実性が低い、あるいはリスクが低いんだ」ということを、考慮しようとする側が立証していかないと許可しないというのがよいのであろう、と。ところが、状況的不確実に対しては原則自由であって、今度は取り締まる側が「これは影響が大きい」ということを立証しない限りは原則自由にしてあげたらいいという大雑把な理解をしたんです。

そう思うと、同じような公共財的なもので、実は都市計画はそんなことをしていて、日本では随分と私権の侵害というのを意識しているんですが、あまりたいしたことをしていないというのが事実だと思います。ドイツなんかに行きますと異常に整然とした町並みで、家の色とか非常に厳しく私権を制限しているはずなんですよ。それはどういう理解をすればいいんだろうか。

同じように、環境という観点で見ると公共財です。しかしながら、侵害が明らかだというように感じるレベルの問題なのではないでしょうか。なぜ日本の場合はそのような制限が簡単ではなくて、ドイツの場合は簡単にいけているのか。それは国民性なのか、理論上の違いがあるのか、どういう理解をすればいいのでしょうか。それを教えていただきたい。

それから、もう1点は、今のような話の中で災害と関連づけたいのですが、ドイツでどうなっているかについてはあまり知らないんです。日本の場合では、法律上の規定があるにもかかわらず、災害に対して危険なエリアというのをなかなか明らかに絞り込むというのが簡単でない。明らかに災害に関して危険なエリアだということ指定できたものに関しては規制が実際に入っているという理解をしているんです。という言い方をすると、後者の形になっているのかな、と。

つまり、状況的不確実性という言葉でいいかどうかわかりませんが、構造的な不確実性でないものに災害は分類されているというように思うのですが、その理解でよろしいでしょうか。その2点を教えてください。

【小山講師】

1点目は私権の侵害をどう見るかということですね。都市計画についてはよく分かりませんが、1つは第1回目の研究会でそのような話があったと思いますが、日本人は土地に草として生えている、というようなことがありました。たしかに国によって土地に対する捉え方が違うということがあると思うんです。

農耕民族と狩猟民族の説明とか、いろいろ捉え方はあると思いますが、法律的に言うと、特に所有権というものに対して観念が違うのかなという感じがするんです。それは何かと言いますと、ドイツの場合、所有権には限界があるみたいなものですが、所有権というものは社会全体的に整合的でなければいけないというのが、ワイマール憲法以来、憲法条文上にずっと現れています。

所有権というのは、絶対的な権利では決してないんです。特に、所有権というのは、いろいろな説によると、ただ単に既得権の保障である、と。自分の手に持っているもの

を奪うとか、制限を加えるというのは慎重にやらなければいけない。奪う場合には補償しなければいけないし、制限加える場合には、ちゃんと公共的な性格に合致しなければいけない。しかし、もしもある法律を制定して、建築などに縛りをつけるとなると、既に建っている家については関係ないということです。要するに、あくまで遡及しない形で、将来家を建てる人、将来土地を入手した人が対象になるわけですが、既得権は計上しないので、比較的国会が定めていいと思うんです。そういった理解になります。

公共の福祉に合うようであれば、国会で自由に定めてよい。日本も少なくとも憲法条文上は公共の福祉とうまく調整するにしても、所有権を考えてなければいけないということになっているのだけれども、やはり実際には、土地の人、所有権が絶対的なんです。そういった捉え方を、土地をもっている人はしているだろうし、行政側も及び腰であるところがあります。そういった形で分類をしてきたところがあるのではないかと思います。

【多々納委員】

日本の場合の所有権というのは、やはりたいした権利なわけですか。

【小山講師】

いや、日本の場合も本当はたいした権利ではないんです。

【多々納委員】

基本的人権なんかと比べるとはるかにこう。

【井上委員】

人権で、29条1項でこれを侵してはならないと言っているけれども、2項ではその財産権の内容は公共の福祉に適合するように法律でこれを定めると書いてあるわけです。単純に読むと、1項で侵すことができないと言われているものは、2項の法律で定められた財産権であるというふうに読もうと思えば読めるんです。憲法学者はそこをねじ曲げて、私有財産制の保障から始まって、財産権はやはり絶対的なものなんだというところから出発して、国家は財産の処分、財産の取得については制限してはならないというところから始まるから、変な話になってしまう。

【林委員】

その解釈のところですが、災害時に国が被災者に保障することができるかというときに震ヶ関は、日本は私有財産の国であって、その管理の責任は個人本人にあって、国のやることは個人の資産形成に資するようなことはできないと言ったのですが、それはその憲法に関してですか。

【井上委員】

そのレベルの議論を私有財産制というのが 29 条 1 項で保障されるという言い方をし、それで、これは制度的保障だと話して、核心部分は何かというと市場主義経済であるという言い方が今までずっと日本ではされてきている。そうである以上、自分の財産については自己責任であるという話なんです。

【林委員】

この間、アメリカのニューヨークのテロの話を知ったら、一人あたり平均 2 億円を連邦政府が負担したと言う。アメリカは私有財産の国ですよ。どこが違うんですか。

【井上委員】

それはさっき小山さんのおっしゃられた所有権について、財産権についての考え方が少し違うのではないかと。日本の最高裁はどちらかと言うと経済的な価値とか利益に対しては過剰に反応します。義務を伴うというヨーロッパ的な発想がどうも日本には少し薄いかなという部分は、特に、行政関係、山下先生の話や都市計画の場合の話が実感されるのではないかと思います。

【小山講師】

例えば、震災については国賠にのせるか、損失保障にのせるか、どちらかしか手がないわけですか。どっちにも乗っからないんです。どっちにも乗っからないというのは阪神・淡路に始まったことではなくて、雲仙普賢岳でもそうだった。他の自然災害がおよそ全部そうだったんです。国に設置管理の瑕疵があったとされた場合も補償はされないですよ。いわゆる自然災害というのは、国家が賠償をすべきような場合にも該当がない。

【林委員】

天災だから個人が泣きなさい、国家は泣かない、と。

【小山講師】

個人に泣きなさいというか

【山下委員】

天災なんだからというところで

【井上委員】

国の責任がないですよということです。

【林委員】

そういう法律はどこかに書いてあるんですか。そういう場合は、国の責任にあらずということが書いてありますか。

【小山講師】

いや、国の責任はどういう場合かというのが書いてあって、それに該当しないということなんです。

【井上委員】

法律上は、設置管理の瑕疵ということで。

【林委員】

そういうことですか。

【多々納委員】

農地は出ますよね。農業保障は山ほど出ます。

【井上委員】

農業災害保障法の法律があるから。

【多々納委員】

ですよ。つまり、例えば理論として見たら、個別の法律論はそうかもしれないですが、全体として見たときにはどういう理屈でその要請ができるんですか。

【井上委員】

農地、農業に関しては、稲作では全部出るんですかね。

【多々納委員】

9割ぐらい出るんです。

【井上委員】

稲作に限りますよね。

【小山講師】

特に、奥尻島の地震でお金がいったのは、港湾整備事業として、漁村の活性化という事業が水産庁にもともとあって、災害復興目的でやったわけではないんです。

【多々納委員】

奥尻島はそうですね。例えばそうではなくて、新潟でもどこでもそうですが、農地が被災したとき、被災した農地の復興にかかわるコストというのは、私有財産に対する補助だけれども、それにはかなりの金額が出るわけです。土壌を直すとか、農業機械の損傷とかにももちろん出たはずですよ。つまり、日本では私有財産云々というのを表立ってはいっていますが、実際には保障されている分野もある。

【小山講師】

日本で保障されている分野は他にありますか。

【井上委員】

稲作の水稲が、確かそうですね。例えばジャガイモとかはダメなはずですよ。つまり、畑はダメで、田んぼだけだったと思います。

【八木委員】

山林もそうではなかったですか。

【多々納委員】

仮にそうだとしたら、何かあるんですか。

【井上委員】

我々の主食を確保するという、公共性のあるものという発想なんだろうと思うんです。

【多々納委員】

やはり公共性が高い、公共財であるという理論ですか。

【山下委員】

そもそもその補助を、何らかの公共目的のために補助することは止められてない。

【多々納委員】

つまり、個人と言っているところでも、その個人というところの公共性が見つけられればいいわけですね。例えば、鳥取県のある山荘に補助しましたというのがありましたが、あれは別に憲法違反でも何でもないということですか。

【井上委員】

それは、憲法違反ではないですよ。

【多々納委員】

あれは一応公共性があるんだ、と彼らは言っているわけですよ。

【林委員】

潰れそうな銀行に公的資金を注入するのも、公共性と同じ論理ですね。

公共性の問題ですが、人が死ぬよりも銀行が潰れる方が公共性に大きな影響があるというのは誰が決めたのですか。

【山下委員】

話がちょっとそっちにいったので、もう1つの質問の話をしたと思います。例えば、日本の場合には危険区域であるというような地域指定をきちっとできて、その地域指定の中は別枠というのが大抵通用するんです。そういう仕組みになっているのですが、危険なエリアというそのものに対してきちっと線を引くことができるかと言うと、大抵「えいや」か、ボーダーのところは落とすかという形のどちらかだろうと思うんです。

そういう意味では、例えば、土砂災害等の危険エリアの方を指定して、そこに厳しい規制をかけるというときは、これはエリアの指定自体が構造的な不確実性なのではないか、という質問かなと思って聞いたんですが。

【多々納委員】

そうなんです。構造的な不確実性だとしたら、安全だということを立証しないことには、本当はそこを進めないことになってしまう。だから、逆に構造的な不確実性でないところになっているんだろうな、と。

【山下委員】

構造的な不確実性の場合には、ちゃんと理解できてないんですが、「するな」という形でベクトルが働くわけですか。

【小山講師】

構造的な不確実性の場合には、まさに適切なご指摘なんですけども、どうやってつきあっていくかという規制なんです。だから、単純な禁止というのではないんです。

【山下委員】

どういう場合にはさせるかというあたりの話まで含めてですか。

【小山講師】

要するに、どうやってうまく病気とつきあって長生きしていくかという発想に近い感じですよ。

本来ですと、例えば、住民の合意が取れれば地盤のデッドマップを作る。その下の地盤を調べて、何百メートルぐらいの柵目で作る。あるいは、地震が発生した場合に、港湾から水がどんなふうに流れるか、どこまで水が上がってくるのかとかです。水の流れなんかはそんなお金かけずにできるみたいですけども。

それで、ある程度大雑把な地下の構造というのは分かっているんで、静岡市ですと、わりと細かく作ったものが阪神・淡路大震災のときも既にちゃんと細かくありましたし。あるいは、阪神・淡路のちょっと前に、釧路沖で震度6クラスの地震があったんですが、被害がゼロなんです。ちょうど地震がくる1週間ぐらい前に、浸水の被害想定図を作って、浸水しそうなところの全住宅に配って、避難訓練をしたんです。釧路川という川があって、その両側は飲食店街とか雑居ビルで、避難訓練がやりにくいところなんです。そういった面も配慮した上で避難訓練をしたら、割と参加率が高い避難訓練になったんです。その1週間後に本番の地震がきたんです。そうしたら、行政が出る前に、自主的に非難を始めるようなことになりました。

この場合も、もともとリスクの高い土地ではあるけれども、建築の禁止だとか、建築する場合にはどういう構造にしろという規制は一切かけていない。しかし、不確実性はあるけれども、禁止とか強制とかが唯一の手段ではなくて、情報提供という別の対策が有効な手段になってくる。

そういった形の規制を受けることはありますが、柔軟に対応していくほかないということかと思えます。

【多々納委員】

その理解として、不確実性を構造的な不確実性とそれ以外のものに2分類したとする。その理解は構造的な不確実性に関しては基本的にはそこに出てくる。そこで何かしようとしたことがリスクを減らすんだということ減らす側が立証しなくてはいけない。そうでもないんですか。

【小山講師】

そこまで一般的なルールは作れないですね。

【多々納委員】

そう思います。

【小山講師】

と言うのは、人間のすることは何かしらリスクをはらんでいます。要するに、人間の存在自体が極端に言うとリスクなわけです。例えば、道一本開くのにでも、昔の獣道っていうのは、地震でもだいたい潰れずに残るわけですが、人間が作った人造物は地震で潰れます。大規模な地震が起こると、顕著なわけです。要するに、何が言いたいかというと、構造的な不確実性からは、どのみち折り合いをつけていかないといけないわけです。この折り合いのつけ方というのは、生じる損害が極めて大規模、広範囲に及ぶ場合には原則禁止ということです。そういう形になった場合以外の場合には、原則禁止というほど強い要請になっては出てこないんです。

【多々納委員】

言い方を変えると、それ以外の不確実性というものに関しては、前段の世界ですが、基本的には自由の方が優先して最小限の侵害があり得る、と。構造的な不確実性に限り、また影響の大きいものに関しては、考慮する人が被害なり影響なりは小さいっていうことを示さなければいけない、そして、そのときだけ許可してもらえる、と。そういう理屈が成り立っていきそうだという理解でよろしいんですか。

【山下委員】

いや、そうではなくて、震災後の議論でよくあったように、例えば建物の耐震強度をどうするかというときに、例えば、0か100かの議論というのは普通しない。60にするか80にするかというような、どこら辺で折り合いをつけるかの話でしようということです。

【井上委員】

リスク制御から構造的に明確にこうだという形で言えないから、「このぐらいならば、とりあえず今のところはいけるのではないですか」という形でいくのか。それとも、「いやいや予測可能はここまでなんだから、もうこれは絶対ここまでやっておかないとあかんのだ」というようなことまで果たして言えるのか。折り合いのつけ方の問題というのが、まさに構造的な不確実性の話。

【山下委員】

むしろ構造的な不確実性の場合には、どう折り合いをつけるかを誰がどう決めるかという、そこら辺が難しいわけですね。

【井上委員】

そうですね。

【多々納委員】

そこに根本的な違いがあるだけだと僕はむしろ思っています。

【山下委員】

状況的不確実性の場合には、ドイツ的な言い方をすれば、**je-desto** のフォーマットで処理するということになるわけですか。つまり、法益侵害の重大性、重要性とのバランスという話になるわけですか。その三つのバランスになると。そういう意味では性格はちょっと違って、折り合いをつける話ではない。

【多々納委員】

それも折り合いではないですか。

【山下委員】

折り合いの一種ではあるんですけども。

【林委員】

不確実性を構造的というのと状況的というので 2 つに分けるということは今日初めて教えていただいたんですが、もう一つ、知識とか情報の確からしさとか、あるいはそれは住民の認知力とか理解力とか、社会現象にはもう 1 つ社会学的なイメージの話だとか、そういうのがあるのではないかなと思います。

例えば、「科学的に構造的な不確実性がありますよ」という話と、「漠然と社会不安がありますよ」というのではちょっと違うと思うんです。社会不安的な要素というのは、ここではどういうふうに扱われるんですか。「それは不安がっているやつが悪いんだ」、「もっと事実を知らせて教育すれば不安は消えるんだ」という扱いをするのか。それとも、「不安を持っているっていうことは実態だ」、「言われなき不安かもしれないけれども、これには対応しなければいけない」というふうに考えるのですか。

【小山講師】

不安というのは、反対にある言葉は安心とか安心感とかいうものですよね。この研究会では安全・安心というのが平気で並んでいますよね。警察以外の機関はあんまりやらない。つまり、安全・安心という言葉はあまり正面に出さない。

【林委員】

警察の人は、「安全が確保されるという実績を積み、人々は安心するんだ」、とこう

言っています。

【小山講師】

つまり、安心という言葉は正面に出さない。安心あるいは安心感をどうやって法的に位置づけるか。日本の憲法学では何か否定的なんです。先日の公法学会でそんな印象をもっと強くしたんですが、逆に、数年前、ドイツの公法学会で似たようなテーマがあったのですが、そのとき報告者は安心や安心感という言葉は使わなかったのに対して、フロアからのコメントとして「安心感も大事じゃないか」と言うんです。それに対して報告者は「確かに大事だ」、と。まったく逆の展開になってきている。いま日本とドイツの憲法学の一つの違いがあっただけおもしろいんです。

安心感をどうやって法の中に織り込んでいくかですが、安心感というものを直接の法の対象にして、そして、ちゃんと安心感まで守れるところまで規制をより多くかけるかといった形で用いるべきではないのかということが考えられます。

【林委員】

それはそうだと思います。

【小山講師】

安心感を真剣に考慮しないといけない場合というのはどういう場合かと言うと、例えば、周りに何か施設ができる、それで周辺の住民は不安になるわけです。いくら国や建設者が、「いやうちは安全ですから」と言っても、そう言われただけでは当然安心できない。おそらく、認可の手続きあるいは住民が実際にそれを見る機会や住民に対する説明の徹底した機会を作る。基本的にはそういった形で解消していくものなんです。大阪かどこかの自治体で、そのような方法で作った条例があったんじゃないかと思うんですが。迷惑施設を作る場合に、直接安心感みたいなものを念頭に置くと。

【山下委員】

あれは兵庫県の産廃処理施設の設置の手續に関する条例で、当初、そういう議論をしたんです。あるいは、最近の食の安全・安心の議論のところでも、基本的には情報の共有を通じて、カタカナで言うとリスク・コミュニケーションでしょうか、によって安心感をという議論は分かるんです。

この研究会はどっちに焦点があるかと言うと、私自身はむしろ安心をどう考えていくかという方だと思っているんです。ご指摘のように、安心というのをその正面から法の世界で議論するというはこれまでやってこなかったのも確かなんです、ただ一方で、だからこそ、安全だということと、だから社会がそれで安心をするかというのがちよつとずれているのは確かなんです。

【八木委員】

2つの側面があると思っていて、安全・安心の議論で一番危険なのは安全が工学的、数字的、もしくは科学的なもので、安心は市民の感情というものになるんですが、そこにもう1段階あって、まず、今までは専門家が工学的に安全だと言う。例えば、原子力だと10のマイナス6乗という数字が安全だというときに、本当に10のマイナス6乗が安全なのかどうかという議論がまずあるべきで、もしかすると、「10のマイナス7だよな」とか「8だよな」という安全の議論がある一方で、10のマイナス7だから安心だという人と、10のマイナス7より安心ではないっていう人がいる、と。

次のステップになるので、今言われている安全・安心の議論ともう1つ間に、「そもそも安全を社会的にどう決めるのか」とか、「それをレギュレーションの中に盛り込むのか盛り込まないのか」という話の方がもう1段階、1.5段階があって、そこから安心にいかないといけない。何かその端と端だけではないものがあるような気がします。安全規制で今最も困っているのは、むしろその話ではないかと思います。

【山下委員】

その専門家の言う安全というのは、前提がそれこそ構造的不確実性みたいなところですよね。構造的不確実性があるから、それにどうつき合うかというのが、今ご指摘にあったその1.5段階のそもそも安全をどう決めるかという部分ですよね。

【八木委員】

どうつき合うかを決めていくのはどういうプロセスなのかとか、決めるのは誰かというところで、今までは行政とかの側で決めてきたもので、「それでいい」と言ってしまうのかどうかという議論が先に必要なのだらうと思います。それは安心の話とはちょっと違って、たぶんレギュレーションに乗ってくる話として今多々納先生が言っていたものだと思います。

【林委員】

実は4月から新しく、そういうことを中心にもう1つ研究会が立ち上がる予定なんです。今おっしゃった、「安全というのは、工学、エンジニアリング的なコンセプトで、安心というのは心理的なものだ」というのを誰が言ったかという、日本学術会議なんです。14学術会議がそういうふうに打ち出していて、「不安を持つやつが悪い」、「教えてやったらちゃんと分かるんだ」という文書を作っているわけで、けしからん話なんで

14 日本学術会議（2005）「安全で安心な世界と社会の構築に向けて—安全と安心をつなぐ」pp.23-32。

す。

もう少し不安というものをちゃんとやらないといけないという気がしていて、それにはもちろん本当の情報、何が本当かという工学技術的な知識も必要ですし、その解釈だとか、影響に関する理解も必要となる。だとすると、それをどういうふうにルールにしていくかということは、立法論ではなく、政治的プロセスであり、コミュニティの活動であり、もっと不安を聞いてもらえるような社会的装置があるかということ、つまり、一言で言うと信頼が持てるということが重要ではないかと、今仮に思っているんです。それが本当にそうかどうかについてやってみたいと思っているんです。

そうすると、もう少しそれがここでいうところの構造的不確実性と状況的不確実性の間に、人間社会であるところのイメージとか、間違っているかもしれないけれども、病気で自分はもう心臓が止まるんだと思っている人にとってみれば、医者にいくら言われても、怖くてしょうがないわけですね。それを「あいつは思い違いしているんだから放っておけ」とは言えない部分があるんじゃないかということが気になっているんです。

【多々納委員】

話を戻してしまいましたが、林先生がおっしゃったところは重要なことで、僕の理解では、知識が非常に重要だと思っているんです。僕は構造的という理解の中で、あいまい性という議論が構造的な不確実性の本源的な話かなと思っただけ聞いていたんです。しかしどうも単にフラクチュエーションがあるというのを構造的な不確実性だという理解になっているのかもしれないと若干不安になったんです。状況的不確実性というのは、必ず理想論ができるというか、調べると確定する状況のことを言うのかそうでないのかということで、それを蓋然性とおっしゃっていると思っただけです。調べると確定できるものは蓋然性がある、そうじゃないものは不確実性がある、と。それで、不確実性がある中で、その不確実性の度合いをその状況からよく分かるというものと、構造が分かればよく分かるけれども、構造が分からないという問題があつて、それを構造的な不確実性とおっしゃっているのかなと僕は思っただけです。そういうやつは僕らがよく使う言葉だとあいまい性あるいは不確定性とか、そういう言い方で使うんです。

それで思ったのですが、そのときに、やはり今のような議論の中で、そういう知識を得るコストだとか、調査のコスト、そういうところのコストが高いからコストを負担できる人がその不確実性をできるだけ減らさなさいというふうに法律上なっているような気が若干しなくはないんです。

そういう意味で理解すると、先ほどの事前の片方は禁止して、もう片方は原則自由というふうになっているのかと。災害の場合はどうかと言うと、国が言うしかほかないので、データはほとんどが私的なデータで、私的な個人よりも公的な人の方が集めやすいですから、だから検討はしやすいという意味で言うとなんかそういうふうになっているのかなと思っただけです。

安心・安全のところの話になってくると、その不確定性の基準を決める、決めないというとき、お役人さんが非常に困ってしまうのは、不確定性のところの話が大きいことで、ヨーロッパとかで適当に決めることができているのは、あいまい性のところを信号モデルとかいって、トレラブル、アントレラブルで、一応そこに合意を作るというあいまいな部分に持ち込んでいる。日本の場合はそういうあいまいな部分というのがうまくこの意思決定の中に入るかと言うと、そこら辺が結構風土として本質的なんではないかと思うんです。

【山下委員】

時計を見ながらなんですけど、おそらく皆さんの関心があるのは、この構造的不確実性のところで一体そのどうつき合うか、どうつき合うかということとどうつき合うかということだろうと思うのですけれども、ただ、今日のこの小山さんのお話はそちらの方というよりもむしろ、従来であれば、その具体的な危険がなければ、関与してこなかった警察その他の国家が、具体的な危険がなくても関与できる。それはいわば状況的不確実性がある場合には、一定のフォーマットで、公式のもとで関与できるようになってきたというところですよ。

【小山講師】

そうですね。

【山下委員】

危険とリスクの使い分けみたいなのが 3.2. で出ましたが、まさに危険があって、その危険を排除という発想から、「危険かどうかは分からないけれども、とりあえず国家が出ていかなければ」というような変化を受けた対応であって、法的コントロールの対応の仕方としてこういう議論が出てきているということだと理解はしたのですが。ただし、この議論は「こういう状況」という不確実性の状況があれば、危険の全域に警察その他が出ていける。しかし、「そのときは *je-desto* 公式のもとで、その決をされるんだ」というのは、これは日本でもやはり通用する議論なんですか。

【小山講師】

今日は危険の話をしてきたんですけども、基本的に環境法であろうが、地震の事前の法対策であろうが、やはり情報提供のみで終わる場合だけではなくて、規制を伴う場合があります。規制をかけた場合に、「今までのではダメだから、この上限ではどうなのか」、ということがいろんな公害問題あるいは大震災が起こったときに、それ以上に規制をかけないといけない場合が当然出てくるわけです。今度はその上限をコントロールする術がなくなってしまうんです。

なぜかと言うと、今まで比例原則でちゃんとかけていた「国家はここまでしかやっ
てはいけない」、「こういう場合しかやってはいけない」というように。しかし、それでは
足りないことが明らかになったら、もっと前の段階でやるとか、あるいはそれ以上にや
るというように変わっていくんです。今度は逆に、どうやって上限を見極めるのかとい
うことができなくなるんです。今日はテロ対策のための情報収集を例にして、その上限
が定められなかったという話をしたんです。

今日の話のまとめは、最後の状況的不確実性という限られた分野について、一応こう
いう不確実性がありますという話をしたわけですが、それが他の分野にそのまま通用し
ないことはその通りです。リスクが問題となるさまざまな分野、例えば食品の場合とそ
の他の場合では違うだろうし、あるいは自然災害対策の場合でも違う。自然災害それ自
身の場合においても水害の場合と地震の場合では全然前提条件が違うわけです。

そういったことから個別に見ていくしかないわけです。いくつかの分野では大丈夫だ
ということが確認されない限りにはやってはいけない。原則と例外の逆転というのがあ
って、正当化される場合だけではなくて要請される場合もある。最近では大規模な環境
開発がそうであるし、古典的な分野には、最初に言った医薬品が当たります。

ある程度分かるまでは禁止しようというわけですが、しかし、全ての分野において最
初は分からないことが全部を支配している。分からないことが不確実性あるいは専門知
の限界とかさまざまなことで、すべての分野で今言った原則と例外の逆転しているわけ
ではないし、あるいは規制することだけが唯一の手段ではないわけです。情報提供、啓
蒙という対応だってあるだろうし、後は個別に見ていくほかないわけです。

山下先生が最後に言った、日本でうまくいけるのかということですが、はっきり言っ
てダメです。どこがダメかと言うと、規範の明確性・特定性を前提にちゃんと法律の話
をしないとダメなんです。警察庁に言っても、警察庁の言い分では、「内閣法制局にも
っていくと、こんな要らないでしょう」と言われるということになる。

要するに、法律なしにやっついていい範囲の認識が日本の場合とドイツの場合は全然違
うんです。冒頭にお話した航空機や船舶の長に対して乗客乗員名簿を日本に来る場合は事
前に渡せということ、最初は法律を作らずに各航空会社に要請をしていたんです。と
ころが、具体的な航空会社名は教えてもらえないですが、欧米の航空会社はほとんど従
わなかったんです。なぜかと言うと、このような法律の根拠のない要請にしたがったら、
今度は自分の乗客によって自国の裁判所に訴えられることになる。そして絶対に勝てな
い。ただし、日本では普通に通りそうなんです。「いいことじゃないか」という感じな
んです。

要するに、何が人権に対する制限になって、どういう場合に法律が必要なのか。また、
その法律はどういう点を押さえなければならないのか、というその辺の発想が全く違
います。

今日ここだけで日本でもこうでいいではないかというつもりではなくて、警察庁にも

こういうことを言っているんですが、さっきも言いましたがダメですね。警察の核心領域においても比例原則は基本的には使えそうな感じもするのですが、法律的に明確に定まっていなくて、比例原則というのは審査のしようがないというところがあるんです。要するに、法律の規定が不明確だと、結局、4.3.とか4.4.の根拠法に欠ける。日本だけじゃなくて、アメリカも慣例法で。

【井上委員】

テロの場合は特にそうですね。

【小山講師】

アメリカの場合には、おそらく打たれ弱い国で、ヨーロッパは叩かれ強いんです。イギリスの最高裁判所は、外国人だけを対象にしたある捜査の適合性を問題にした裁判で、「外国人だけを対象にしても、効果は上がらないんだから、比例原則に反して違法だ」という言い方をしたんです。この中である裁判官が、「今はイギリスにとってはまだ戦時ではないんだ。昔のナチのときや、その前の大英艦隊と無敵艦隊の戦争のようなものを戦時と指すんだ」ということを言っていたんです。イギリスは北アイルランドの関係で、戦時法制ではないですが、法制が十分にできています。ドイツも東西の問題で十分な法制になっていますし、スイスの国民保護法制なんかは大変徹底しています。フランスもいろいろとテロというか列車事故なんかの安全に関する法律があります。ヨーロッパの国はある程度うまく自由と安全の調整をとってきたという経緯があります。アメリカや日本はどちらかというと安全は確保されてきていましたので、そういうヨーロッパ諸国との比較は難しいですが、日本の場合にむしろ危惧されることは、安心とか安全とかの言葉のもとに過剰な規制が受け入れられてしまう感じがあることだと思います。

【山下委員】

もう1つだけ確認の意味を含めて質問してみたいのは、2枚目のくだりで出てきたことです。結論としては、実は安全の基本権というのは、この場合、個別のいろんな権利をひっくるめたようなものであって、1つの権利ではない。したがって、その安全と自由というのをそのまま裸で議論してもあまり生産的でなくて、「その都度のどういう安全とどういう自由が問題になっているのか」というところで見ないとしようがないんだ」というのは、大体これはドイツあたりでは一般的な理解でしょうか。

【小山講師】

これは確立した判例だと思います。

【井上委員】

日本でもそうですよ。特に平和的生存権についてはそういう問題が議論されます。総称的な平和のうちに生存する権利なんていうような抽象的な話をしても意味がないという議論ではもう時代は進んでいる。先ほど 30 年前ならいざ知らずというやつですが。

【鹿毛委員】

すごくたくさん違憲判決が出たんだなという印象があったんですが、違憲判決が出た後は、裁判所の判決に沿ったような形でもう一度法律が修正されたのでしょうか。

【小山講師】

大体、違憲が出ると、それにあわせて修正します。ドイツは大体そういうふうなやり方です。憲法裁判所の判決というのは、個別行為じゃなくて、一般的な行為を示すんです。

【井上委員】

日本の最高裁とは違いますので。法律が違憲、無効と言ってしまうと、それでも六法から削除です。

【小山講師】

例えば、通信傍受でこういう犯罪、こういう犯罪、こういう犯罪に対して判決があって、この 3 つが違憲であったら、その 3 つを削除してそれでおしまいになっています。しかし例えば、録音しないと済まないような場合には、この条文は憲法裁判所の判決理由が明らかになるような形で運営しなさい、いついつまでは運営していいという、例えば期限を切った上で、憲法裁判所の判決理由に適合するように運営するように指示がでる。単に違憲にして、録音しないようにするだけで済ませなくて、国会がまた考える時間を与えて、なんらかの法律を作らなければ事態が解決しないんです。

【鹿毛委員】

日本とドイツで安全と自由、もしくは議会と裁判所が折り合いをつけていくプロセスがすごく違うような印象を受けました。はるか昔、おぼろげに聞いた憲法の授業の記憶で、抽象的な審査ができるという話を思い出したのですが、ドイツの場合は裁判所が違憲判決を出して、日本の場合はそうではないという話を聞いた記憶があります。どういふ法律を作るかというところがすごく大事なプロセスで、その時点で安全と個人の意見の折り合いが作られてきたというふうに捉えるのが大事だということに思います。ドイツの場合は、裁判所と議会の間対話、あるいは裁判所が作るということで対話でもないのかもしれないですが、それでうまくバランスが取れているという仕組みがあるのでしょうか。

【小山講師】

ちょっと話はずれかもしれませんが、憲法裁判所に「この法律は違憲ではないか」というのを持ち込む場合なんですけど、例えば、僕個人が持ち込むとすると、基本的には自らの人権が行政省の処遇によって制限されているとか、自分の身柄が拘束されるとか、そういう場合でないといけません。しかし例えば、通信傍受の法律なんかで、キーワードがテロというようなキーワードに引っかかってくる通信を傍受するという場合には、本人には当然通知しないわけなんです。そうすると、どこの通信が傍受されているのかについては分からないわけです。そういった場合というのは、例外的に直接、いきなり憲法裁判所に持って行って、この法律は違憲だと訴えることができるんです。

したがって、第1回目の研究会で井上さんがお話になった交通安全法という飛行機を撃墜してもいいというものですが、あれも乗員の組合が訴えたわけですね。要するに、具体的な措置を待っていたのでは死んでしまいますからね。

【林委員】

仮に、それが違憲だということでドイツはやらないことに決めたとしても、実際に被害が起こったら、誰が責任をとるんですか。

【小山講師】

いざとなったらやるのではないですか。要するに、俗に言うところの超法規的な対応という形ですね。

【林委員】

なるほど。

【井上委員】

状況判断だろうと思うんです。原子力発電所へ向かって、違反の飛行機が移動しているような場合なんかはたぶん落としてしまうだろうと思います。150人ぐらいの乗客と原子力発電所が破壊されたときの被害の大きさということで、おそらくやるのではないかと。

【八木委員】

それは日本だったら法律的に原子力発電所に飛行機が落ちても大丈夫ということになっているということで二重にかかっていますよね。

【井上委員】

だけれども、たぶん超法規的措置ということでやるだろうと思うんです。

【小山講師】

それをやった場合に、しばしば、免責をする形で処罰はしないということがある。免責をする形でちゃんちゃんと。要するに、こういうことをやる正当な権限があるからという形では法律は作れないんです。

【林委員】

それは、コモンローみたいなものか、判決の積み重ねなのか、あるいは憲法のどこかの解釈なのか、何なんでしょう。

【小山講師】

憲法の解釈として、「落としてもいい」とは言えない。

【井上委員】

ドイツでは言えないですね。

【小山講師】

なぜかと言うと、この法律を作るときの経緯で、憲法裁判所はいろんな理屈を反論しているんです。例えば、飛行機の乗る以上はそれを覚悟して乗っているはずだとか、どうせハイジャックされた場合には死ぬべき運命にあるんだ、というようなものです。覚悟しているはずだということと墜撃に同意しているはずだということと、どうせ死ぬべき運命などとにかく3つか4つくらいの理由がこの法律を作るに持ち出されていて、その結果、その法律を作ったんです。それに対して逐一反論して、後は全体のために犠牲になるのは止むを得ないとか、そういうふうなところなんです。

【井上委員】

150人対全社会ですね。

【林委員】

つまり、法律を作ろうとすると憲法違反だということになるけれども、実際は超法規的措置でやってしまうということですか。

【山下委員】

やった場合に、責任追及をするようなことはたぶんないだろうということですか。

【林委員】

ということは誰が決めたんですか。

【井上委員】

いや、そういうプロセスをとるしかないということです。事務的に損害賠償、損害補償という形で、遺族の方にはお金を払うという形で処理されるのではないかということです。

【山下委員】

そういう処理しかほかはないんだろうということです。

【石田担当員】

それはやはり国が払うんですか。

【井上委員】

そうですね。もちろん国が、国防軍が落とすことになるので。

【林委員】

同じことは日本ではできないですか。

【山下委員】

するんじゃないですかね。

【井上委員】

日本でもやるんじゃないでしょうかね。

【多々納委員】

法律上、憲法上 150 人対全市民が違憲になるという理由を教えてください。

【井上委員】

公共の利益対少数者ということから、さっきの狭義の比例性、つり合いの問題です。

【多々納委員】

しかし、つり合いの問題で考えると、全市民の命の方が重いんだと行ってしまえば、やっつけてしまえばいいことになってしまいませんか。

【小山講師】

憲法裁判所は、命の数をかぞえてはいけないことになっているんです。

【井上委員】

そういうことなんです、ドイツでは。人間の尊厳に対して、1人の命と100人の命は比較できないということになっています。

【多々納委員】

ドイツではダメだけど、日本では大丈夫なんですか。

【井上委員】

日本でもダメで、それは法律では作れないだろうということです。

【林委員】

そう言った総理大臣がいたんですが。

【山下委員】

日本でも、たぶん法律は作れないでしょう。

【多々納委員】

それでよく分かりました。

【井上委員】

憲法違反になるなんだと思います。

【多々納委員】

自衛隊員はいいんですか。

【井上委員】

今回の防衛省の格上げで、まさにそれは本来任務になりましたから。戦闘すること自体が。

【山下委員】

他に、皆さん、よろしいでしょうか。

まとめはしませんが、憲法をやっている人間にとってみれば、大体こういう常識で議論をしているんだけど、決して他の世界の常識ではないところがあると思いますから、

その辺りは続きということにさせていただきますでしょうか。

今年度中にできればもう一回やりたいと思っていて、今度は全く別のベクトルで、実はこの間別のところで多々納先生のリスクの話聞いて非常におもしろかったのですが、あのお話を一度していただけますか。

【多々納委員】

IRGCの話ですか。いいですよ。

【山下委員】

八木先生とセットでもいいですし、それこそリスクをやっておられるご専門の方から、まさに今日出た構造的なのかどうか、不確実性に対してどういう議論をしているのか、という辺りは一度押さえておきたいなというのがあります。

ご都合がつけばという感じで。この間の話は社会科学系にはおもしろかったなど、私は思っています。

【多々納委員】

分かりました。それでは。

【山下委員】

以上でよろしいでしょうか。

【林委員】

ありがとうございました。

以上

自然災害を始め、社会の様々な不安に対する安全・安心の仕組みづくりに関する研究
第4回研究会

(2007年3月26日、於 ひと未来館)

スピーカー

八木 絵香 大阪大学コミュニケーションデザインセンター 特任講師
多々納 裕一 京都大学防災研究所 教授

研究会メンバー出席者 (五十音順)

井上 典之 神戸大学大学院法学研究科 教授
鹿毛 利枝子 神戸大学大学院法学研究科 助教授
多々納 裕一 京都大学防災研究所 教授
林 敏彦 安全安心社会研究所 所長、放送大学 教授
八木 絵香 大阪大学コミュニケーションデザインセンター 特任講師
山下 淳 安全安心社会研究所 上級研究員、
同志社大学政策学部・大学院総合政策科学研究科 教授

事務局出席者

澤田 登 調査課 課長
土屋 由利子 調査課 課長補佐
石田 祐 安全安心社会研究所 研究員

1. はじめに

【林委員】

仕組み研究の第4回研究会を始めたいと思います。今日は、関学社会学部の高坂先生にご出席していただいております。高坂先生には4月から当研究所の新しいプロジェクトである、「安全・安心の意識を支える社会的信頼システムのあり方」の研究会委員長を務めていただき、調査研究の議論をしていただくことになっております。

今日は、密接な関係にあります当研究会の雰囲気を見ていただくということで参加をお願いいたしました。また、折に触れて合同の研究会等もやりながら進めていきたいと思っておりますので、よろしくをお願いいたします。

それでは、山下先生、どうぞよろしくをお願いいたします。

【山下委員】

年度末のお忙しいところをお越しいただき、ありがとうございます。第4回目の研究会を始めたいと思います。

今日は、多々納先生と八木先生に問題提起等をお話しいただいて、それを受けて議論を進めようということです。報告の順番を、八木先生を先にして、その後に多々納先生にお願いしたいと思っておりますが、いかがでしょうか。

それから、次第にもありますように、第5回目以降、来年度をどう進めていくかということも、最後に少し議論したいと思っております。最後の部分につきましては、いささか事務的な話ですので、それまでは皆さんに想像力をかきたてるご議論いただければと思っております。

それでは、早速ということでよろしいでしょうか。八木先生、お願いいたします。

【八木委員】

2. 問題提起—「原子力に関するコミュニケーション実践」

1. 自己紹介および問題関心—反復型対話実践の背景

今日、話題提供させていただくのは、自然災害というよりは、人工災害や自然災害と人工災害の複合の場合についてです。私は、原子力の分野をフィールドにしてきていますので、原子力の分野でどういう安全とか、安心にかかわるコミュニケーションをやってきたのかということもご紹介をさせていただこうと思います。

まず、私自身のバックグラウンドを簡単にご紹介させていただきたいと思っております。専門分野という言い方をするのであれば、心理学になります。ただし、いわゆる心理学の分野とは少し違って、ずっと安全にかかわる心理学というのをやってきています。

したがって、対象がどのようなものになるかと言うと、例えば、1985年の雄高山に日本航空機が落ちたときのことですとか、後は1995年のもんじゅの事故、最近ですと、JR西日本の福知山線の脱線事故なんかを連想していただくと分かりやすいかと思いません。

このように技術システムで事故が起こった場合に、よく言われる言葉として、例えばマニュアルの違反があったとか、もしくは裏マニュアルが使われていたみたいな話とか、安全を軽視する風土があるとか、初歩的なミスであるとか、そういうことが大体論じられるのですが、こういう事故や災害の背景にある心理的な要因というものを分析して、基本的に人間というのはどういう状況でもエラーを犯すものですから、そういうエラーを低減するためのシステムづくりみたいなものをずっと研究しています。

私たちの分野で言うと、そういうのをヒューマンファクター研究という言い方をしますが、心理学の中の一部と考える人もいますし、工学の一部だと考える人もいます。そういう境界領域のことをずっとやっています。

それと別に、もともと防災の分野でも結構いろんなところで現場を見ていまして、これも心理学の観点からいくと、災害心理学という言い方をしたりする方もいらっしゃいますが、主に地震や風水害とかの自然災害が起こったときに、人間の心理がどういうふうになって、それに基づく行動がどうなるのかとか、そういうものを組み込んだ対策づくりというものを考えています。

現在、今私が所属している、大阪大学に2005年に新設されましたコミュニケーションデザインセンターですが、このセンターの趣旨も私が今バックグラウンドでご説明したところと密接に関連しており、コミュニケーションデザインという言葉を使っていますが、技術もしくは科学技術が問題というものは、大抵の場合には専門知識を持たないと判断できないことが当然ですが多いんです。ただし昨今の状況を考えると、単に専門家の側が専門知識を持って判断していればいいという話ではなくて、例えば、BSEの問題を考えたときでも、専門家がいくら安全だと言っても、人は牛肉を食べないですし、もっと言うと、最近の科学技術の問題、そもそも不確定な要素が多過ぎる、ということから専門家ですら科学的知見を持って判断できない問題という状況があります。

「そういうものをどう考えていくのか」ということの1つの解決方法として、やはりコミュニケーションが言われています。要は、「科学知識や専門家の知識で定量的に物事を判断するのではなく、社会として科学や技術をどのように受け入れ、どう判断するのか、ということをご構想しましょう」というのがセンターの趣旨になっています。

私自身が一番密接に関わってきたのは、原子力の分野です。原子力も似たような状況にありますので、今日はその説明を簡単にしたいと思います。もともと何で原子力の分野でコミュニケーションみたいなことをやり始めたかと言うと、例えば事故で言うと1999年にJCO臨界事故があり、この後に原子力の方々が口々に言われていたのは、「安全かどうか」という議論とともに、「原子力の専門家ってやっぱり言っていることが分

からない」とか、「信頼できない」とか、「そもそも専門家と言っている、何かのっぺらぼうで顔が見えない」というようなことです。つまり、そもそも技術が安全か安全じゃないかという議論とは別途、一般市民が技術を見たときに安全だと思えない、もしくは、安心だと感じられないみたいなことが原因としてあるということが言われました。

こういうものを解決するための方法として、欧州の事例やアメリカの事例があります。私自身は、その当時民間企業にいたのですが、こういうものを解決する手法を模索したくて、東北大学の工学研究科に社会人学生で在籍していました。そのときから、原子力に関する対話フォーラムの実践を行ってきています。

2. 「対話フォーラム」の実践

何をしていたかと言うと、単純に言うと、ひざ詰め対話のようなものを想像していただければ分かりやすいかと思います。原子力だけではないと思うのですが、大きな国策にかかわる従来の技術や科学技術とコミュニケーションと言えば、大体こんな写真のイメージ（配布資料7ページ）で、これは原子力のものですが、壇上に専門家が何十人も並び、市民のコミュニケーションとは言っても、公開のこういう場だと、どうしても市民会館のようなところを使ってやってしまう。これだと、どうしてもコミュニケーションができないし、「実際にその専門家が信頼されるというのはどういうことなのか」とか、「実際に住民の方々が知りたいことを聞く」、もしくは、「ちゃんとそれを専門家と話す場所を設計するのはどうすればいいのか」ということになります。

2002年からずっと続けていまして、少しデータが古いのですが、この4、5年に2カ所で合計40回くらいやっています。ケースが2カ所入れてありまして、宮城県の女川は東北電力発電所があるところで、青森県の六ヶ所村は発電施設ではなくて、使用済みの核燃料を再処理する工場が今建設、操業前の段階というところなんです。この2カ所でずっと対話をやっています。この会話の中からも分かったことが、この研究会の議論のネタになればと思い、今日ご紹介させていただきます。

3. 市民から見た原子力

1つは、やってみてよく分かったことでもあり、「やっぱりね」ということでもあるのですが、市民や住民の方々に原子力の安全をどう考えるかについて対話を繰り返していくと、図で、左が「技術リスク認知」、右が「社会リスク認知」と書いたのですが、結局安全かどうかというのは、人々にとってあまり問題ではないということがよく分かるというのをここでは書いています。どういう意味かと言いますと、技術者の側が安全ではないと思っているから反対しているということです。一生懸命いかに安全かという

ことを説明に行くのですが、実際に市民の人たちが質問する内容を見ると、本当に技術が安全かどうかというここで言う一番左、つまり技術リスク認知の技術要因というところに含まれる、技術が安全かどうかということに対する質問とか意見が出てくるのは割合として小さい。技術自体が安全かどうかを判断するときにも、システムの信頼性や安全性よりも、例えば、「東北電力さんって最近何か経営が厳しいと聞いているんだけど、コストが厳しくなると、いろんところで手抜きとかやっているんじゃないの？」という話とか、「最近下請けも厳しいと聞いているけど、そうするとやっぱり手抜きとかがあるんじゃないの？」というように、原子力であれば原子力の安全性を判断するときには、技術の話というより、人に関する話で信頼していたりということがあります。あとは、規制の要因というところもあって、「結構国の検査がよく入っているという話は聞くけども、国の検査官はそもそもどのくらい知識を持って検査しているの？」とか、「霞が関の人は原子力発電所を見たことあるの？」とか、そういうこと言葉が結構出てきます。以上のように、技術が安全かどうかについての意見であっても、専門家の側が今まで提示してきたものとすごくズレがあることが現れています。

それから、右側に「社会リスク認知」という書き方をしているのですが、そもそも安全かどうかということに関心があるようで、自分たちが言っているのではないという発言も非常に目立ちます。端的に言うと、「自分たちとしては国策に協力して誘致を受け入れたのに、どうも招致実地の地味をないがしろにしているのが要はおかしい」と。「安全かどうかより以前の問題じゃないか」というような話があったりします。六カ所村の場合、現在は運転前であるなかで、施設の是非がかなり議論になっていて、「こういう施設を村に受け入れるというような政治決定の過程などを自分たちは問題視しているのであって、安全かどうか以前の問題」というような意見が強く出てきたりします。つまり、人々の中で安全かどうかということよりも、安心できる、もしくはその技術を受け入れられるということが、もっと複合的な要素にまたがっているという印象があります。

あと、背景のところにも円でコミュニケーション要素というのも描きましたが、それに加えて、情報公開が足りないとか、ちゃんと説明がなされていないとかといったコミュニケーションに関する意見も多数出ています。

これは1つの例として示したわけですが、一般的に原子力の分野ではさまざまなコミュニケーション研究があって、その中でアンケートも大量にやられています。ケース1というのが女川で、ケース2が六カ所ですが、アンケートで今までとられてきた調査項目と「対話フォーラム」と私たちが呼んでいるもので出てきた意見の整合性がどれくらいあるかについて全てマッチングしていくと、出てきた意見の半数以上は今までアンケートでとってきた尺度にそもそも合わない。つまり、先ほどの「政治決定のプロセスが気になるんだ」とか、「最近コストが厳しいと聞いているけども、その辺で手抜きって起こらないの」みたいな話は、今までの尺度化されてきたものには入っていないくて、「どうも測っていた評価軸自体がまだまだ限定的だったのではないか」ということが1つの

知見として得られています。

4. 対話によって何が変わるのか

もう1つは、ずっと対話をやってきているのですが、「では、話し合うと何か変わるの？」というところを端的に出ているところだけご紹介します。

まず1つは、「もともと信頼できるかどうか」ということを測りたかったのですが、信頼がどうなったかというのを一応測っているのですが、母数が小さいので統計的にどうという話ではないんですが、要は、対話に来る前と回数を重ねた後だと、「専門家が信頼できるようになった」という声は結構出ています。

この信頼が何なのかということについては難しいところがあります。非常に複雑な構造であることが分かりやすい例があるので、ご紹介したいと思います。女川の方で最初に持ちかけたときは、「東北大学の原子力の技術者が住民の皆様と話したいんです。対話などもしたいんです」という持ちかけをしていたんですが、当然、「信頼できない」とは最初から言わないので、何げなく続いてきていたのですが、4回くらい会合を重ねたときに、私とその住民の方のリーダーっぽい人にこそっと裏に呼ばれたんです。何を言われるのかと思ったら、「八木さん、専門家の方の代表の〇〇先生って、来年か再来年くらいに定年だよ」と言われました。「そうです。よくご存じですね」と言ったら、「定年退職の後にこの辺から選挙に出るつもりなの？」と聞かれたんです。

これは、非常に象徴的で、要は信頼できるというような単純な言葉ではなくて、地元の人たちから見ると、ただでさえ胡散臭くてしょうがない原子力の話に加えて、お金も要らないからぜひ皆さんの声が聞きたいと言ってやってくる大学の先生はさらに胡散臭くてしょうがない。どうも彼らの中でいろんな選択肢をつぶしたようですが、最初は形を変えた推進派工作ではないかというように、いろんなことを考えたらしいのですが、何度もしゃべっているとどうも違う。どうも違うと思って、最後に行き着いた選択肢が選挙だったらいいんです。つまり、分かりやすい言い方として、信頼できるかどうかという言い方をしていますが、単純な話ではなくて、生活の全てがかかっている話なので、専門家を信頼するとか、どの情報を信頼するとかというのは、地元の人にとってはなかなか難しいというのが1つの結果として出ています。

ただし、こういうものをしていく中でも変わってきたと思うことがあります。1つは、原子力のリスクとか、安全ということに対する理解度が回数を重ねていくごとに若干変化が出てくる。最初は、「何となく嫌」とか、「そもそもそれって安全なの、危険なの？」というふうに知識ではなく、イメージで話されていることが割りと多かったのですが、対話を重ねていくと、「どうもリスクというものはちっと決まっているものじゃなくて、まだまだグレーゾーンの域が多いんだ」ということを理解していくように思います。「原子力のリスクが低い」とか、「原子力が安全だ」という理解をされたという

わけではなくて、今までは「自分は危険なの、安全なのとっていたけど、そうじゃなくて場合に依じて、危険と安全の間にいろんな選択肢なり、程度というものがあって、それが状況によって動いているんだな」とか、「そもそも専門家というのは正しい知識を持っていて、正しい答えを持っているとっていたけど、まだまだ専門家の中でも見解の違いがあるんだということが分かった」ということをおっしゃるようになったということがあります。

もう1つは、最初の頃は、「もっと説明してほしい」とか、「もっと情報が欲しい」というニーズが多かったのですが、2年くらいやってくると、「先生たちの話を聞くだけじゃなくて、自分たちでも何かできることがあるんじゃないかな」みたいな話になってきたりして、理解志向から解決志向という変化が市民の参加者に見られています。

それでは、一般市民もしくは住民の方々がこのように変化した理由というのをいくつか考えると、1つは、「繰り返ししゃべらなきゃだめだよな」というふうな話があったりとか、私たちはオンデマンド情報提供と呼んでいるのですが、「ネガティブな情報が欲しいときに、相手のニーズに応じて出せる」とか、もっと言えば、「即時返答がすごく大事だね」ということです。原子力では市民から何か質問が来たときに、すぐに答えないということがあって、「すみません。今手元にデータを持ち合わせていないので、持ち帰って調べてから判断します」とか、「実は炉物理が専門で、材料は専門じゃないので、専門家に聞いてからお答えします」というように保留するケースが多い。「保留されるという事実自体が信頼関係を下げること非常に影響しているということが分かったので、そのあたりが大事だな」という話をしています。

また、この会議に出ていた専門家の先生自身が確固たる知識を持った正しく知識を伝達する人として市民に提示していたのではなく、むしろ原子力の問題は「一緒に考えて、皆さんにそういうふうに言われる前は自分も気づかなかったことがあった」というような発言をしていたりとか、「自分の意見が皆さんとこういうふうに話したことによって、こういうふうに変った」ということを割と積極的に提示されている。このこと自体が、もしも信頼関係が構築したという言い方ができるのであれば、強く影響していた。住民の方々から見ると、知識量が上がったとか、そういう話ではなくて、専門家の側に対して、自分たちも何かの影響を与えたとということが見えたことが強い影響要因としてあったというように言えます。

一方で、専門家として参加した人がどう変化したかというものを入れたのが、先ほど言いました、やはり技術の専門家ですから、住民の方と会話するときに、厳密な意味で正確な回答をしようとする。つまり、即答を回避することになるのですが、途中から、「皆さんと話している中で、数値的に正確であるとか、専門性として正確であるということよりも、即時性を重視するとか、極端なことを言うとか、多少正しくなくても相手のプロフィールに応じてざくっとした比喻を使った言い方が分かってもらえるんだな」という理解をしていたりします。(資料の)右側のところで「公の専門家→市民の

中の専門家」と書きましたが、専門家の側は当初、中立であるということを主張していたのですが、途中から技術が持つネガティブな面とかについても率直に発言するようになった。その頃から、むしろ住民の側から「大学で原子力を専門でやっている先生が、原子力について中立な価値観を持っているのはおかしいんじゃないですか」というような指摘が出てきた。具体的な発言で言うと、魚屋さんの水産加工業の干物を作っている会社の人がいらっしゃって、「僕は、自分のうちの干物が一番おいしいと思うから干物を売れるんだよね」と言って、「先生は30年間、原子力研究やっていて、原子力が社会に有用かどうか分からないというのはおかしくないですか。そんなこと本当は思っていないでしょう」、「原子力はすごく世の中に役に立つというように原子力の専門家は言わないんですかね」というふうな話になって、「それは確かにそうだ」となる。専門家が原子力がいいと言うことが悪いわけではなくて、「社会としてどう取り入れていくかというのを決めるのが専門家だけではないということが、価値観として共有できるのがいんじゃないか」という流れの話になってきました。

専門家が変わってきたことの影響要因はいくつかあるんですが、今までの話と重複しますが、信頼という言葉が一般市民の専門家に対する信頼という方向で使われるのですが、むしろ逆であると考えられて、専門家がその相手となる住民の方を信頼することができたことによって、対話のパターンが変わってきたのではないかという印象があります。

とどのつまり、何が大事であるかと言うと、やはり従来の原子力のコミュニケーションというのは、専門家が情報提供を行い、双方向と言いながらもそれに対して市民は時々しかリアクションが取れないパターンになっていた。実際に私たちがやっている対話フォーラムでは、専門家はスタートとして少しの情報提供を行い、それに対して理解できた住民がそれで収まることもあれば、何か理解できなければ質問が入る。専門家側は住民の質問が理解できれば、それに対して情報提供するし、場面としてはあまり見ないですが、質問が理解できなければ、それに対して「ごめんなさい、何とかさんの言っていることが分からないんですが」という形で、細かい情報のやりとりを繰り返し行われていくことによってしか変わらないものがある。「これが安心につながる」というように直接的に言うことはできないかとは思いますが、このように繰り返していくことによって、専門家と住民という二項対立で描くと、住民側だけが変わっていくのではなくて、双方が影響しあいながら、少しずつ変わっていく過程みたいなものを、コミュニケーションの仕組みの中に入れていかないと、少なくとも原子力については、にっちもさっちもいかなくなっている状況であり、解決のしようがないかなと感じているというのが、今までやってきた結果です。

駆け足になりましたが、以上で報告とさせていただきます。

3. 議論

【山下委員】

ありがとうございました。

それでは、いかがでしょうか。私はお話を聞いていて、素朴なところで気になったのですが、市民の方からすると、必ずしも安全かどうかという安全についての不安があるわけではなくて、もう少し複合的と言うか、もう少しベタなところでのひっかかりみたいなところからの議論になっているというお話があったのですが、そうだとすると、「原子力の専門家が市民との対話の当事者として適切なんだろうか」という転が気になりました。別の言い方をすると、安全かどうかという問題について、専門家が科学的な見地からどうこうというのは一方であるかもしれないけれども、そうではなくて、むしろ政治的なあるいは社会的な決定の正当性、プロセスの妥当性というあたりのことに問題が及んでいるとすれば、別の人間が出てこないといけないのではないかという気がします。そのあたりをどう整理したらいいだろうというのが最初に気になっているところです。

【八木委員】

まさにそのとおりだと思っていて、それに応えられる専門家が原子力では非常に少ないというのが問題で、「専門家＝技術者」、基本的に多数は工学部の先生たちとなっています。その人たちが政策論も含めて全てに答える風土になっていて、コミュニケーションやいろんなことを考えるときには、もっと違う分野の専門家が必要なのだろうというのは、これをやっても痛感していることですし、それは原子力の分野でも今盛んに言われ始めているところです。

つまり、今までは安全な話という思い込みで対話の枠組みを作っていたのですが、どうもそういう話ではないということです。

【山下委員】

今のお話について言えば、従来型というのは対話というより、「どうやって安全だということを分からせるか」みたいな形で来ていたのだけれども、聞いている方は必ずしもそうではなく、そういうところの話ではないよね。であるとすると、むしろ、別の人間が出ていく、あるいは、工学系ではない人も含めたチームみたいな形になるのかという気がしたんです。

【八木委員】

そうしないといけないと思っているのですが、まだできてないというのが答えになってしまいます。

【多々納委員】

コミュニケーションデザインセンターでゲームみたいなのを作ったりして、中越の復興でもいろいろとやっているのを聞きました。防災のところでは原子力ほど厳しくはないのかとも思いますが、同様の議論はやはり出ています。地震の専門家がそのデザインを上手にできないとき、いろんな分野の人が関わってくるところで、「どうすれば共通の言語になるか」という議論があって、その辺りのコミュニケーションのツールをどういうふうにするのかということ自身が、まだテーマですね。矢守さんとかがやっているようなクロスロードとか、あるいはディグ15とか、今、いろんなツールができていますが、どちらかと言うと、何を考えているのかというのを出すためのツールで、そういったものは原子力の中でも今非常に重要なことだとおっしゃったと思います。そのあたりの部分をどう生み出すかという、そのための組織的作りというのがおそらく重要になるのだと思います。

【八木委員】

それで一番重要になるのが、原子力で特有だと思うんですけど、誰がそれをやるのかという点。ツールの妥当性はあるのですが、例えば、電力会社がどんなにいいツールを使っても、既にその段階でその場自体がダメだと判断されてしまうことを含めて、「中立的に見える、信頼に見えるのは誰か」というのが、今、悩んでいるところです。

【多々納委員】

環境アセスメントの世界の中で、例えばアメリカだと都市計画をするときに、もともとは都市計画を推進するためにそういう利害関係者が大事ということになっています。ただし、最近のものは、ほとんどが環境アセスメントと関連しているので、環境省みたいなところがお金を出す。つまり、結構そこでの信頼性があるのかなということになるのですが、原発の場合は、そういう枠組みにはならないのでしょうか。日本でも環境アセスメントは事業管理庁がやるのですよね。

【山下委員】

いや、日本は事業者が行う事業者アセスメントですね。アメリカは環境行政担当、環境省、行政がやることになっています。日本は事業者アセスだから、事業者がやっています。そのあたりでアセスに対する位置づけはアメリカと日本では大きく違ってくるところがある。日本のアセスは第三者から見た信頼性はもうひとつですね。日本の場合は、どこでもそうだと思います。

【林委員】

会話に参加した人というのは、例えば、16回のすべてに同じ人が参加したということですか。

【八木委員】

出入りは若干ありますが、基本的には同じ人です。

【林委員】

これだけの回数の対話を繰り返して、最終的に結論は出たのですか。

【八木委員】

ものによります。テーマをその中で細分化して決定するので、ものによっては県に対して提言書をまとめたものもありますし、合意がとれなくて議論だけで終わったものもあります。

【鹿毛委員】

この参加した人たちと、こういった場所に参加していない人たちとの関係はどうなっているのでしょうか。

【八木委員】

そこがいつも難しいところです。

【鹿毛委員】

地域全般に上手くフィードバックがされるようになっているのか、あるいは孤立してしまうような感じになってしまっているのでしょうか。

【八木委員】

組織的にフィードバックはかけてないので、大きくフィードバックはかかっているのですが、実際に参加されている方の中に例えば議員さんがいたりとかして、個人的に間接的に「こういうふうな議論やっているよ」と伝えたりとか、そういう話題でしか検討されていないとは言えます。

人を広げたり、いろんな人をとという試みはするのですが、やはり田舎なので、ある種のメンバーがつくと、「誰それさんは来れない」とか、「あそこは女の人が行くところじゃない」とか、そういう色がどうしてもついてしまう。そこに参加している人がいろいろと頑張って、誰か1人連れてきたりとか、今回だけでもというようにやるのですが、なかなか定着しない現実があります。

【多々納委員】

参加される側から見ると集会の目的はどういうものですか。

【委員】

参加する住民側から見ると、聞きたいことを聞こうという会になっています。女川の方は、皆さんがアトムの手会という名前をつけて呼んでいます。六ヶ所村は六ヶ所村の原子力を考える会とかとなっています。

【井上委員】

公のフォーラムではないのですよね。

【八木委員】

違います、非公式です。

【井上委員】

非公式であると何のためにやるのかというのは、明確には分からないのでは。というのは、参加する方も聞きたいことを聞く以外にはなくて、「安心感を得よう」か、「安全であるということを確認しよう」という意識を持って参加している人がどれ程度いるのでしょうか。

【八木委員】

安全であるのかどうかについて確認しようというような明確な意識ではないと思うのですが、聞いている内容は、「そもそも、今、発電所の中でどうなっているの?」とか、「実際、国は今どういう判断をしているの?」とか、「専門家の中でこれについて、どういう議論をしているの?」というのが、割と主流な質問です。明確に安全かどうかを確認したいというわけではないけれども、もう少しフランクに聞ける場所が欲しいというニーズが強くなって、そういった場として機能しているというところです。

【井上委員】

住民側からすると言いたいこと言う場、専門家の方からすると自分の関係することのガス抜きをしようとする場という側面が強くて、その中から、専門家と関係者や住民との信頼関係が構築されてきたというように聞こえたのですが、専門家は原子力の専門家であるけれども、例えば原子力発電所、女川原発の専門家なのかどうかということについてはどう考えているのでしょうか。

【八木委員】

結局、専門家の定義になるのですが、原子力の中で専門家は細分化されているので、どこかの発電所の専門家というのは、まずあり得ない。しかし、住民から見ると、「でもあなた原子力の専門家じゃないか」という見方しかしていない。だから、「あなた法律の専門家でしょ」というときには、それが憲法か、行政法かどうかは関係ない。「あなたは法律の専門家でしょ」とか、「あなたは地震の専門家でしょ」という話をしているので、彼らにとって見ると、専門家が何を専門としているのか関係なくて、「あなたは原子力の専門家だから、僕たちが聞いたことに答える義務がある」という感じの印象を持たれているように思います。

【井上委員】

他に、住民にとっては安心感を得るためにこういうフォーラムに参加しているわけではなくて、例えば、自治体や国が開催するような公聴会レベルでやると、聞きたいことが聞けない。しかしこういう場があるから参加するというレベルの話というのが現段階だと思います。

【八木委員】

実は、もともとそれしか意図していなくて、私たちも1年ぐらいで終わると思っていて、それで、何度も「もうそろそろ打ち切りますか」という話をしているんだけど、「こういう場が欲しいから、続けてほしい」と言われて、5年も続いているというのが現状です。女川の方はそのような感じなのですが、六ヶ所については今日ご説明しなかったのですが、今、六ヶ所では反対運動がすごくあって、明確に反対運動している人と推進活動をしている人の両者が対話フォーラムに混ざり込んでいて、十何人でずっと議論をしているんです。そうすると、私たちも説明する人でも何でもなくて、場を取り持っている人になってしまっています。実は彼らが表舞台では話せない話を永遠と議論する場というふうに、質が変容してきていて、「この先の展開をどうしましょう」という話をするのですが、要は、「彼らと直接非公開で話せる場がないから、もうちょっとつき合ってよ」という感じになってしまっています。

【井上委員】

例えば、この間、女川でプルトニウムが話題になったこととかが話に出るわけですか。

【八木委員】

出ます。卑近な話が出たとき必ず毎回話題になります。例えば、地震の話で、耐震基準超えたときもその話になりましたし、2002年に東電問題の隠蔽があったときにもその話にかなり話題が集中していました。

【井上委員】

専門家と住民との間に信頼関係ができ上がって、「あの人の言うことは信用してもいいかな」というのと、安心感は結局どうつながるんでしょうか。「あの人の言うことだから、この程度なら。でもここから先は安全なのか分からない」というような形の安心感を与える機能は、このフォーラムでは果たすことができるのか、できないのか。

【八木委員】

過度な不安を煽らないという機能は果たせると思います。東電問題では、構造物ではなくてシュラウドという炉の中のある種の部分にひびがあったわけですが、それにひびがあったからと言って危険というわけではないという見解が専門家の間では一致していて、それを伝えるという機能はありました。しかし、本当に危ないことが起こりかけているかもしれないときに、それを防ぐ効果は当然ない。したがって、過剰な不安は煽らない仕組みという感じです。

【山下委員】

そうだなと思った一方で少し気になったのは、こういうフォーラムを繰り返していくことによって、信頼関係みたいなものが少しずつ作られてくるという点と、こういうフォーラムを起こすことで安全・安心が確保できるかという点は違うレベルの話であるということでしたが、信頼の話と安全・安心というのはどう関係を整理しておいたらいいのでしょうか。

【八木委員】

信頼の話が必要だと思うのは、極端なこと言うと、言っていることが言葉のとおり受けとめてもらえるかどうかというだけの話だと思うんです。例えば、安全な状態にあっても専門家が信頼されていない状態であると、それをいくら説明しても、安全であっても不安という状況が生じることになります。少なくとも、その状態をなくすということはできる。それをなくすことができるだけだという言い方もできますが、結局、情報発信者に対する信頼がなければ、どんな情報を発信しても、意味がないということだと思います。

【多々納委員】

俗人的な話だけではなくて、例えば、9ページの「市民から見た原子力」という中で、安全性の技術要因という部分はあるけれども、その他のところもあると思いますが、いろいろ調べられた結果から見て、例えばこういうことをするとリスクに関する理解を補うとか、知見が整理できるということはありませんか。

【井上委員】

先ほどの話では、原子力発電所の場合、建設の決定プロセスで政治家が絡んでいたり、利権があったりするのではないかという話がある。プロセスがどうも不透明で、ある日突然「ここに作ります」となる。ある日突然ではないけれども、政府の決定があって、例えば「女川に作りますよ」という話になると、「宮城県会議員とか女川町長なんかがどうも一丁囃んでいるみたいだ」という話になって、胡散臭いということになる。つまり、あまり安全ではないのではないか、怪しいのではないかという要因が結構あるという話かと思います。であるならば、我々の領域の話で、行政手続きや情報公開を完全にやればいい。それでも、信用してもらえらるかどうかというのがないわけではないと思うんです。

たとえば、個人の問題で考えると、「ある航空会社は飛んではいるが危ない。だから私はその航空会社には絶対乗らん」と言って、その他の航空会社ばかり乗っていたら、その他の会社でも危ないことが起こったということになって、「やはり、新幹線にするか」とかの話になってくる。それと同じような感覚で、一般使用者でも専門的な知識がないので、文科系の見方からいくと、プロセスの不透明さというのが一番危険度、特に危険施設については大きいのではないかと思うんです。そういう面がまず市民の人たちから出てきているということでは興味深いと思います。

【八木委員】

リスクという部分だけ言うと、左側のところですが、やはりリスクは常に相対的なことだと思っんです。そうだけれども、その感覚というのがどうも市民の中にはなくて、「安全なのか、安全じゃないのか白黒はっきりしてくれ」と言うことが多い。「そういうものじゃないですよ」ということが、伝わっていくということがある種、安心感に近いところがあるのかなというところが1つです。

【井上委員】

それも非常によく分かって、某航空会社の社長が「事故が起こるのは宝くじが当たるみたいなもんなんだ」と言うのはよく分かるのだけれども、「宝くじに当たりたくないよな。宝くじならいいけれども。」ということになって、それがどんどん不安になって、100%の安心感を一般市民が求めるというのはよく分かる。

【八木委員】

逆の言い方をすると、100%の安心感を持っていいのかという議論はあるべきで、リスクが絶対にゼロというのはないわけで、それを100%の安全とするのか、それともそういうものは世の中にはないものだというリテラシーを育てるのか、というのは1つの方

向性であって、私はどちらかと言うと後者だと思っています。

【井上委員】

そうだと思います。新幹線だって事故を起こすことはあるだろうし、福知山線の事故を考えたら分かる。ただし、いつ、どうなるか分からないというのが心の中では分かっているけど、いざ自分が当事者になると、「そうにはなりたくない」というのが人間の心理だと思うんです。それをどのようにすれば、100%じゃないと分かっているけど、その本人にとっては100%に近い安心感を得ることができるのか。こういう会話フォーラムのようなパターンでいくのか、それとも、これだけではダメで補助的な何らかのツールが他に必要なのかというのはどうでしょうか。

【八木委員】

一言で言うと、先ほどの信頼というのがキーワードで、20年に1回くらい信頼は大きく落ちるんです。これをまず通常的位置に持っていかないと今のような議論にすらない。これを上げるための仕組みだと思うんです。これをずっとやり続けたから、信頼がさらに安心になるというのは、フェーズが変わる話だと思います。

【井上委員】

「一応、専門家の話も信用できるんだ」というところまで来たら、次に、「では、どうすれば安心感を与えられるか」という別の場面が必要になるということですね。分かりました。ありがとうございました。

【山下委員】

そういう意味では、市民や普通の関係者がこういう場を通してレベルアップすると見るのか、むしろ、こういうものを作ってレベルアップさせておくというのがやるべきことで、当然の出発点であるとするのかはともかく、フェーズとしてはその次が要ということですね。要としても、どうしていったらいいのかというところはないとやはり安心感は出ないですかね。

【高坂研究協力者】

実践と結びついた研究で、研究者としての達成の観点はどこかということで、前から対話型のフォーラムをするしかないというように言っているのですが、いくつか不安な点があります。今のような、例えば100%の安全ではないんだという安全のリテラシーを一般化して持ってもらおうというのは、「どんなことがあっても、安全ではないんですよ」ということになって、素人感覚で言えば、「マニュアル、裏マニュアルでちゃんとやるべきことをやっていないのに、安全でないことに巻き込まれるのは嫌だ」という

気持ちがどうしても勝つと思うんです。だから、リテラシーを確立するのはいいけれども、そのような一般的なレベルでリテラシーを確立してしまうと、何をしたことかよく分からないという、少し悔しい思いが動くんです。

それから、専門家と市民というカテゴリーだけれども、先ほどおっしゃったように、専門家という世界に入って見ると、本当に専門家というのは狭い世界の専門家しかない。私も社会学のまた小さいところしかないけれども、比較的、社会調査なんかに関わっている。だけれども、社会学者がやる社会調査を工学者がおやりになる調査とかはいろんな意味で違う。例えば、新聞社から見て、あるいは市民から見て、どっちも震災関係の専門家で通ってしまうところがあるけれども、それでいいのかということをやはり専門家の中で、考えていかなければいけない。

私の関心としては、専門家が自分の専門が外れたところで、極めて素人ばい判断をしたりして、いろんなことに影響がいく。私がいつも出す例は、「関西で大きな地震が来ない」とかなりの人が思い込んでいたということで、いわゆる専門家という方でさえ、そういうふうに日常的に思っている。あるいは政府の関係者でも同じで、首都高速のお金のかけ方は阪神高速とは全然違うわけです。それは「関西にはそんなに大きな地震が来ないだろうな」ということで違ってくる。そういう意味での専門家の非専門性、「ちょっと外れると違うんですよ」というふうにしなさいといけない。専門家と市民というのは、お互い話しあっている中で、こっち側が市民側、こっちは専門家側と固定化してしまう恐ろしさということもやはり考えておかないといけないんじゃないかと思います。

もう1つは、ない物ねだりになります。哲学者の内山節さんという方が『戦争という仕事』¹⁶という本を書いていて、「皆が本当に心底、戦争をしたい」と思っているわけではないかもしれない。しかし、20世紀は戦争の時代だったし、21世紀はますます戦争がなくなるのではないかと。だけれども、近代とか近代国家のあり方の中に、あるいは仕事、仕事感の中に、戦争というのを呼び込んでしまうようなメカニズムがあるのではないか。組織事故を組織を通して解決しようという考え方の中に、もう既に組織事故を呼び起こすような諸事情があるのではないか。というような歴史性のような要因をどこまでこういったフォーラムで発掘するのか。したがって、納得すると言っても、そういう問題を納得するというレベルは違うレベルである気がします。山下先生がおっしゃったように、次から次へと課題は残っていくのではないかという気がします。

【八木委員】

今日お話するのが嫌だったことが1つあって、1999年がスタートで、2000年ちょっとから始めているんです。今日の内容は大体2003年、今から3、4年前の頃に分かったことをお話しているのですが、あの頃しゃべると何となくこれでいいような気がして

¹⁶ 信濃毎日新聞社（2006/10）

いたのですが、今になってみると何かぼろぼろといろいろな課題が出てくるというのはあります。

おっしゃったように、状況で安心しろというのはスキームとしておかしくて、決められた手順はちゃんとやるべきだし、悪いことの公開しておくべきことが全然できてないという反省の立場に立てば、今、こんなことを堂々と言ってる場合じゃなくて、まさにそのとおりで、そういう意味ではコミュニケーションの問題以前の問題なんだと思います。

私も技術の専門家ではないので、今の状況を見ていると何も擁護してあげる気分にもなれないという個人的な感想もあつたりします。その辺りがずっとこう振れ幅がぐるぐると動いているときに、一過性のことでよかったなんていうことを言っているのはダメですが、逆にこの先もずっとそういうふうに動き続けるであろうものときに、どういう対話を次に考えるかが個人的に興味のあるところです。

自分でも整理できてないですが、最近思っていることは、特に原子力の部分では、コミュニケーションが大事だと言われるようになったこと自体が画期的だったのが10年前くらいで、時期は過ぎ去っていくと、コミュニケーションと呼んでいるものにもいろんな目的があつたりする。長期スパンだったり、短期スパンだったり、地域性だったり、国だったり、いろんなものがあるときに、もう少し再調整をして何のツールが必要なのか、信頼が必要なのかというのを、ちゃんとやっていかなければいけない。しかしまだまだその域に至ってないということがあります。だからと言って、これが必要じゃないとは思わないですし、これだけで解決し得る状況では到底ない状態です。

【山下委員】

この対話フォーラムというものに関心・議論が集まっているのですが、具体的な施設でなくてもいいと思いますが、むしろ、その国の原子力政策の当事者とか、電力会社みたいに当事者がこういうフォーラムをやっていくという場面と、あるいは、何らかのプロセスの一環として組み込まれていて、フォーラムとコミュニケーションをやる場面と、それとは距離を置いた今回のような場面とでは、どういう違いが出てくるのかという辺りが興味深いところかと思えます。

【高坂研究協力者】

こういうフォーラムを経験した結果、もんじゅの事故についての解釈が変わったとかの具体的な変化、解釈上の変化とか、反省上の変化というのが現れてくれば面白いのでしょうか、どうでしょうか。

【八木委員】

解釈として面白いと思ったのは、これをやることによって何人かの人が原子力とは別

のことで、例えば、鳥インフルエンザの問題が国内で言われたときに、「あれは似ているよね」という解釈が彼らの中から出てくるようになって、「今まで原子力の問題だと思っていたけれども、どうもそうではないらしい」ということを言うようになったことが印象的で、そのように変化することも1つあると思います。

【山下委員】

そういう意味で、リテラシーが上がったということになるんですかね。

【八木委員】

その点で言えばそういう言い方ができる。

【山下委員】

コミュニケーションを原子力で経験すると、他のところでも応用力が効いてくるといふことかもしれません。

他に、いかがでしょうか。

もちろん、今日のお話は限られた場面での話ですから、原子力に関するコミュニケーションの話すべてがカバーできるということではないですが、しかし、専門家と市民のフォーラムを通じて、どういうものが作られていくかということが見えてくる。さらに、そういう場面で、誰がどういうツールを使ってやるのがいいのか、という話につながってくるのだらうと思いました。さらに言えば、こういうフォーラムは原子力だけの話だけじゃなくて、まちづくりとか道路とかといったところで最近よく使われているツールでもありますから、そういうものと比較していくと、また、面白い話が出てくるのかなという気もしました。

ということで、時計を見ながらいきたいと思いますので、また後で戻ってくるということにします。どうもありがとうございます。

次に多々納先生に今度は正面からリスクの話をしていただくということになるかと思っています。

【多々納委員】

4. 問題提起—「リスクガバナンスをめぐる最近の議論—IRGCの白書を中心に」

1. リスク・ガバナンスの背景

今日お配りしたのは、山下先生からのリクエストにあったIRGC (International Risk

Governance Council) 17、インターナショナル・リスク・ガバナンス・カウンシルというジュネーブに本部がある、研究をやりながらいろんな提言を出している、民間のどちらかというNPOが出しています、リスク・ガバナンス (Risk governance : 以下、リスクガバナンス) の白書です。これは何かと言うと、リスクガバナンス・カウンシルというのを立ち上げるに当たって、リスクガバナンス・カウンシルがどのような方法論で関連する諸国、関連する問題に対して提言を出していくのかについてガイドラインのような大枠を決めたものです。それについて、説明したいと思います。

Prof. Dr. Renn Ortwin (以下、Ortwin)、この白書の中心になった人が2年前の北京の会議で使用したものの資料ですが、このときに自主的に IRGC はウィーンでこのような範囲のことをやりますということの決起大会をしたときのスライドです。これは必要であれば、後でお配りします。これの骨子を日本語でまとめたものを報告したいと思います。分からないところあれば適宜聞いていただいて、それにお答えするという形で進めていきたいと思っています。

IRGC 自身がどのような経緯で立ちあがってきたかということを含めてお話ししたいと思います。まず、リスク自身がどのような状況に変わってきたかということです。1つ目は、「1 国や地域、会社とかコミュニティとか、既存の組織というものの枠を超えた影響が出てくるようなものが多くなった」。逆の言い方をすると、そういうものがあることが、生産性を高めたり、成長の要因になってきている。例えば、ヨーロッパでも電力等は国を越えて送電されるようになった。そういう状況のもとで、発電の効率の高い国から効率の低い国へ電力を輸送することが可能になったので、コストが安くなるということになるのですが、一方でそれがシステムの大型化を招いたし、システムの複雑化を招いたわけです。今度は、どこかで起きた小さな事故が全体に波及するというように、大きな事故につながるような状況を生み出してきているという背景があります。

もう1つは、「よく分からないものがいっぱい出てきた」。例えば、バイオだとかナノテクだとか、かなり便益がありそうだなと思われる技術ですが、実際に社会に受け入れられるのだろうかとか、また、それが実際に用いられたときに、どのような影響があるのだろうかとか。それでも私たちはそこについての技術開発を進めるべきなのか、あるいは、進めるとしたときに、どのような仕組みで実行していくべきなのかというと、やはり話が変わるということになってきました。

もう1つとして、「解釈の問題」と書いたのですが、複数の主体、もちろんこの手の問題であればネットワーク化されていて、例えば技術を送り出す側、あるいは受ける側というようなものと、いろいろな立場や場面の違いがあります。

もう1つ重要なのは、リスクマネジメント (Risk management) は1つの組織の中の活動について使うものだったと理解していただければいいと思いますが、基本的には、

リスクのアセスメント（評価）をやって、それに対応する方法を考えて、それが効率的かどうか、例えば被害を減らすかどうかを検討して、それでそれを実施するしかないかを検討するという事です。言い方を変えれば、誰のリスクかを分かっている状況のもとでのリスクマネジメントというのは、例えば、JIS なんかでも、そのもとで作られている対応をしています。

しかしながら、こういう複数の主体にまたがっている場合に、先ほども話がありましたが、例えば、安全とか安心とか定義をするにしても、そこでたちどころに問題が生じる。ここでは **Ambiguity** という言葉を **Ortwin** さんは使っていますが、「あいまい性」、「解釈の仕方の違いによるあいまい性」といったものが問題として出てくる。こういう背景のもとで、どういうふうなことをしていくか。

1つ分かりやすい例を出すならば、米国でテロがあった、日本の保険会社は何社か破綻したのですが、例えば損保ジャパンのホームページを見てみると、大成火災という会社は破綻してしまいました。これはシステム自身が保険のシステム、もちろんつけてはいませんが、A という国の被害を元請会社が1つ受け、その国の元請会社が受けて、それを再保険に出して、再保険がまた他所の国に回すという形で、最終的にはそこへの投資者がその保険金を払う仕組みになっています。こういう形で回りまわって、別に直接的にワールド・トレード・センター (**the World Trade Center**) の物件に対する元請保険に出していたのではなく、再保険会社と契約をしていた、リスクの引き受けをしていただけですが、日本の元請会社にそういうことが起きた。

2. System of Systems—連関性と脆弱性

それから、最初の複雑性の関連では、お配りした白書には含まれていませんが、他の分に、クリティカル・インフラストラクチャー (**Critical Infrastructure**) という部分があって、これは電力の話の説明で1つの図です (スライド 4)。たった1つの部門であっても、こんなに相互に関連しています。ものの見方として、それぞれがシステムをなしているものをまとめたシステムというのが、実はこういう複雑的な問題の中で議論されるときの対象になるんだという見方をしています。

これ見ていただいたら、電力会社があって、天然ガス会社があって、ICT と鉄道を分けていますが、交通部門であったり、それから水の部門があったりということです。電力が止まればどうなるかという話で言えば、電力が止まれば、こちら側の交通機関には影響がありますし、交通機関側がとまれば、今度はこちらで相互に影響するということを書いています。

それぞれのこの関係を、誰が管理しているかという、1つの国の中であれば行政が見ているかもしれないのですが、国をまたいでいる場合の話になると、その辺りの部分についての対応ができていないということになってきます。

(スライド5は)ヨーロッパの電力のブラックアウトの話です。この中でイタリアのものがヨーロッパでは結構有名ですが、なぜ起きたのか。フランスの原発から電力をスイス経由でイタリアに送電していたのですが、スイスの送電線のところで雪が降ったりして木が倒れた、それで送電線を切ってしまった。そうなったときに、イタリアはもちろん自国でも電力発電しているので、急にスイスで切れたということをすぐ分かるような仕組みを持っていなかったわけです。そうすると、電力の供給不足が一挙に発生した際に、送電システムできちっと制御できればよかったです。初期対応に失敗したために、全体としてブラックアウトしてしまったという話です。

もちろんこれは、非常時のコミュニケーションの話と、国を超えたところでの1つのシステムとして見たときの対応の仕方として全体をどう考えるかという話になってくるのですが、まだ、時間があれば、国を超えた制御の仕組みをつくれればいいじゃない。リスクマネジメントそういう仕組みをつくれればいいじゃないかと1つのまとめですね。そういう話はあるのですが、必ずしも、そういう単純な問題でもないということが1つあります。

3. 現在のリスクマネジメントの課題—複雑性、あいまい性、不確実性

先ほど、ここまでは複雑性の話ですけど、もう1つは不確実性という話ですが、不確実性にもいろんな定義があるんです。多分フランクナイトという人がやった定義が普通だろうと思いますけども、1つの行為があって、その行為が1つの結果に対応すれば、それが確実な世界だけでも、1つの行為が複数の結果に対応するときに、そこには広い意味での不確実性がある。どの結果が起きるのかということの確率を事前にきちっと分かっているような状況には、リスクがあると。その確率分布がよく分からないようなときは不確実性がある。実はどういう結果が起きるかすら分からないような状況が、これを無知の状態こういうように言ったりする。そういう見方で見たときに対応しているかということ、ここで書いているは、実は、そういう意味をさらに超えて、無知ということを含んで、不確実性を言っています。例えば、今の多主体の話の中に出てくる不確実性というとなにを考えて、このシステムを運営しようとしているのか、そういうところから、本当は不確実なこういうふうには彼は指摘している。

それから、専門家といっても計測誤差を起こすし、あるいはモデル化のエラーなんてものもたくさんある。あるいは確率論的な関係とか、最初からメカニズム自身が確率的であるというものもあるし、その関係自身が未知であるというような状況があるということも言っています。また、システムの境界がはっきりしない問題も扱わなければならない状況がある。先ほどの電力に関する図でも、今はとりあえずヨーロッパという区切りで切っていますが、(図中の)黄色いところがあったりしますが、その辺りはまだ影響が小さいから関係ないということになっています。しかし、将来本当にそのままいけ

るのかというのが微妙なところではあります。

もう1つ、「解釈上のあいまい性」と書いていますけれども、ここでは2つの意味のあいまい性があるということをも **Ortwin** は言っています。「解釈上のあいまい性というのは、何を意味しているかということに関する意見の相違だ」。例えば、ダムを作ると言ったときに、僕は土木の出身ですが、ダムを作るときの目的を最初に習うんです。例えば、治水とか、利水とか、発電とかいくつああって、そのうちの何をするためのダムであるということになる。例えば、治水ダムと言え、洪水に対する安全性を上げるというように理解するのですが、一方で、ダムと言ったら、それ自身が環境破壊であると理解をするということもある。つまり、何を意味しているのかということ自身が相違をするという話です。ダムと言った瞬間に全ての議論が最初から噛み合わないということもありがちです。

それから「批判的あいまい性」。これは、「それを深刻な事態であるとみなすべきかどうかということについての意見の相違」。例えば、遺伝子組み換え食品の世代間では問題があるかもしれないというような話です。ヨーロッパや日本はあまり共有したくないのですが、アメリカではそうでもないという意見を持っている人が多くいるということらしいです。そういったものの例として、批判的にこれはそういう類の問題なのか、そういう類の問題でないのか、そういうカテゴリーを切るときのあいまい性ということです。

現在のリスクマネジメントの課題としては、繰り返しになりますが、複雑性とか、不確実性とか、あいまい性とかいうものがある中で、複数の主体とか、平常時と緊急時とか、それからどの類の事故とか、どの類の災害とか、そういったものを想定して、複数の文脈あるいは複数の専門領域といういろいろな軸が入る問題にどのように対応するかということが求められているという話です。

一番違うのは、従来は、リスクマネジメントは一主体で考えればよかった。むしろ一主体が基本であったと思うのですが、現在は多主体に渡って考える必要がある。それも1つの文脈ではなくて、複数の文脈で考えなければならない。その辺りが非常に悩ましくなってきたところだと思います。

4. リスクガバナンスの枠組み

それに対して、彼らはこういうシステム、こういうプロセスを提案しています。通常のリスクマネジメントはここに書いてあるだけではないんです。大抵の場合であれば、ここで言うリスク分析 (**Risk assessment**) をやって、リスク評価 (**Risk evaluation**) をやって、意思決定の実行 (**Decision making implementation**) という流れが通常のリスクマネジメントであると思います。

それに対して若干つけ加わっているのはどこかを見ると、プレ・アセスメント

(Pre-Assessment : 事前分析) というのが 1 つで、これ自身は、環境アセスとかで出てくる用語だったらスクリーニング (Screening) やディタミネーション・オブ・サイエンティフィック・コンベンションズ (Determination of scientific conventions) といったものがありますから、問題の枠組み化 (Problem framing) を決めるということで、これ自身はこれ以前の考え方の中にももちろん含みます。そのあとで見ていくとリスク査定 (Risk appraisal) というフェーズの中で、憂慮分析 (Concern assessment) という部分が言えば新しくつけ加わっていると理解していただけたらいいかと思います。

4.1. リスク査定—リスク分析と憂慮分析

この部分は、先ほど八木先生がやられていた活動と非常に関連があるところだと思います。何かと言うと、ここではどういうことを皆さんが考えているのかということ調べるというのが 1 つのアセスメントの対象になっています。リスクのアセスメントでなくて、どのような憂慮 (concern) があるのかということ調べます。中身は社会的なリスク認知で、何が問題か、何が気になるのかということです。

それから、社会経済的な影響です。

もう 1 つは、どういう判断を下すかというところでリスク評価の問題になります。このについては従来型のものがある程度ある。この後、ご説明します。

次に、事前分析 (Pre-assessment) ですが、この中では、問題の枠組み化 (Problem framing) の話だとか、スクリーニング (Screening、リスク分析と憂慮分析についての政策) の話とかをやる。つまり、どういう手続で、ハザードやリスクを見るのかについてアセスメントの方法を決めたり、それからどのようなマネジメントの仕方をするかということを決めるというところがこの段階です。

この辺りの話で、いくつかの基準があって、例えば、被害の大きさ、どれくらい長く続きそうか、あるいは、ユビキタス。普遍的な問題かどうかという話で、この辺りの疑問を評価しようという方向にあるわけです。繰り返しになりますが、憂慮分析というものがつけ加わったということです。

それから、リスクアセスメントの部分はいつもと同じ形ですが、ただし、やはりリスクを非常に狭い意味で、工学的に理解する場合には「確率×結果」あるいは「確率×被害の大きさ」という言い方をすることが多いです。また、被害の確率分布と言い方をすることもあります。

ただし、それだけではなくて、もう少しいろんな次元を見ないとダメだここでは言っています。例えば、どのくらい持続するのか (persistence)、不可逆性がどの程度あるか (irreversibility)、普遍的かどうか (ubiquity)、遅れてどんな影響が出てくる (delayed effects)、というように日常的に気になるようなところまで考えていきます。

あるいは、リスク資産総額 (exposure) ではという、どのくらいのものがそういう危

険に晒されているかということだけではなくて、どのような脆弱性（vulnerability）、がそういうところにあるのかを分析して、きちっと見直して、これを総合して、リスクというものを見ていきましょうということになる。先ほどの期待被害額のように期待リスク脆弱性（Expected risk vulnerability）と書いていますが、これだけではなくて、その分布や効果も見ていくというように考えています。

4.2. リスクの受容可能性—リスクの評価、特徴づけ、マネジメント

分布に対応して書くならば、例えば、迷惑施設とか、あるいは化学工場とかそういったものの立地とかでも、受容可能とかできないとか、リスクの受容可能性を見ます。縦軸が確率です。横軸が結果の深刻さ、あるいは影響の範囲です。影響の度合いが大きくて、被害の確率が大きければ、「そんなリスクは社会として受容できませんね」となる。片や、確率が小さくて、影響も小さければ、「そういうものは受け入れることができるでしょう」となる。それから、その間のものもある。こういうものを「信号モデル」と言って、赤、黄色、青のように分けて見えています。

しかしながら、背後にあるのは、「ある行為を実施したときに伴う便益と潜在的なコストであるリスクというのを比較している」ということで、黄色い領域というのは何か対処すれば、受容可能な状況になり得て、「そういうところは少しお金をかけてでもやりましょう」ということになり得る。ところが、あまりにもリスクが大きくて、元に戻すためにコストがかかり過ぎる部分は、「そういうリスクは最初から起きないようにしておきましょう」ということになる。このようなときに、どんなことを分析していったらいいかを解決するということです。

あとは、リスクマネジメントですが、これは通常の手続き（procedure）であり、代替案の作成、分析、評価、実施、モニタリングをしたりします。手続きというだけではなくて、きちんと書いてあることが非常に重要であり、全体がどのようになっていくかの見通しを示して運営しますという方針を最初に示すという意味では、こういったガイドラインがあるということは重要なのだろうと思います。

4.3. 利害関係者の参加とリスクマネジメントの適用可能類型

かなりのページを割いて議論していることの1つとして、「リスクマネジメントにもいろんな類系がある」ということと、もう1つは、「利害関係者を参加させていくことが重要です」ということの2点を挙げています。

「どんなリスクかによって、リスクマネジメントのタイプを変えていきましょう」と言っています。例えば、「常にあるような繰り返し業務のようなところで出てくるリスクには、あまりお金も手間もかけなくていいでしょう」とか、「複雑性の高いもの、高度

な関係の技術で非常に手間がかかるものに関しては少し高度なモデルを入れましょう」という話です。それから、「不確実性が高いようなもの、より言えば確率分布が一意に決まらないようなもの、結果論、被害の確率分布が一意に決まらないような場合は、それについての対応を少し考えましょう」となる。また、「世の中のためになると思われるというふうに今のところは思われているけども、そうでない可能性もあるんだ」という意見の対立が既にあるものについてはどうするか、とか、何か起きたときにすぐに対応しなければならないという危機（**crisis**）の話とかというようにレベルによって、参加の度合いは随分違ってくる。最後のものは特殊ですから、これを省けば、実はこの意見が相違するようなあいまいな状況にあるものほどより多くの参加が必要になる。

それをまとめたのが、この図（スライド 18）になっています。一番左側はリスクの種類としては非常に単純。その次は少し複雑なもの、その次のものが不確実性を含むようなもの、確率分布があいまいなもの、最後は意見の対立を含むようなあいまいなもの。このような話になったときに、「では、どういう参加の仕方をしていくか」、「どういうリスクマネジメントのタイプを取るべきか」ということになる。

一番左は、日常的なリスクがどれくらいあるかを計量化し、どうするかを分析する計量リスク分析（**Statistical risk analysis**）というのが一番単純で、分析者がそのまま報告まで出してしまうというやり方。次のものは、こういう場合もあり得るし、こういう場合もあり得るといふようないくつか結果を出してくるような確率的なリスクモデル（**Probabilistic risk modeling**）で、専門化が外部から入ってきて信頼性を上げるというような話です。その次の段階の不確実性があるような状況では、利害関係者、例えば産業界や直接影響を受けるようなグループの方とかが入ってきた利害関係者が参加をして、「今のようなモデルでいいのかどうか」とか、「不確実性の見積もり方はこれでいいかどうか」とか、「もう少し危険を見なきゃいけないんじゃないか」とか、いろんな議論をするし、手続きの話もする。そういうような話です。最後は、意見対立を含む問題なので、一般社会（**General public**）を含めた形でやらなければいけないし、議論も話も本当に参加的なやり方をしなければいけない。オプションの作り方とか、解決の方法だとかも全体を含んだ包括的（**comprehensive**）なものにしていかなければならない。したがって、レベルに応じて違うものを使うのがよいということを彼らは言っています。

それぞれのリスクマネジメントのタイプの説明を加えますと、1つ目は標準的なリスク分析（**Simple risk management**）で、その次のものはリスクを伝達する（**Risk-informed management**）というもので、リスクについて関係者に教えないといけないし、そのために専門家を育てないといけない。そこに合意が必要となるというようになってきます。

その次は、不確実性のある設定状況の話で、この場合は **Precaution-resilience-based management** とこう書いていますが、不確実性がある状況のもとですので、仮に何かあったらどういう対応をするかということまで含めた体制を作っていかなければ

いけない。併せて、ステークホルダー間の信頼や合意とかいったものを得るための仕組みづくりが必要になる。最後の意見対立を含むような問題の場合は、価値観が違う人をわざと入れて、その中で「これはできるのかどうか」について議論をする。解釈の変動性や規範的な論議に対しての議論もしていかなければいけないと言っています (Discourse-based management)。

原発の話は意外とここら辺の話なんです。多くのリスクマネジメントの専門家と言われる人たちがこれを作っているのですが、その人たちの情報源は意外と原発の話だったりするんです。Ortwin も最初は法学部辺りを出たのだとは思いますが、今は確か心理学が専門分野のはずです。

5. 国を超えた制度をどう作るのか

ここまでが全体で書いてきたことの要約です。これで終わりかとしばしば言われるわけですが、つまり、「言っていることは最もなんだけど、それでどうするねん」と言われることになる。それは最もで、加えて何をしているかについて少し説明すると、いろんな国やケースに対して今の枠組みなどを使ってみて事例研究をやりました。その事例集がもうすぐホームページに載ると思います。いろんなところで使ってみたと言っても、過去にあったことに対してこれを使って、「仮にやっていたらどうなったかな」という考察をすることが多い。まだ現実の問題で実際にやってみるといのは、まだできていないんです。

したがって、それぞれのパートで使うべき方法論というのは、まだきちんと詰まっていない部分もあります。特に、先ほどの憂慮分析のところであると、八木先生やっておられたような話であるとか、いろんなものがあるのですが、人々がどんなことを思っているのかを調査する手法というのは、「それはアンケート調査でできるではないか」というような話しになるかもしれないのですが、「ダムについてどういうふうに思っているか」なんていう話は分かったような、分かっていないようなところがあって、その辺りの議論というのもきちんとしておかないといけないと思います。

それから、もう1つ重要なのは、多主体となってきたときに何が起きたか。結局のところは、今まで想定していないような対応をしなければならないということなんです。自身の問題だと思っていない問題が、実は私自身の問題だったということが問題なんです。どういうことかと言うと、システムとして、あるいは社会の仕組みとして、実はつながったり、くっついたり、あるいは状況がそういうふうに押し合ったりするのですが、それをマネジメントする側、あるいは被害を受ける側というのが、それが自分の問題だというふうに思っていないときに何か起きてしまう。もしくは、それが私のものだと分かっているけど、他の人を何とかしないと自分の問題が改善できないということを知っているときに、それを改善する仕組みを持っていないという問題が今のリスクマネジメ

ントの問題であって、それがリスクガバナンスの問題につながっているんだと思います。

本質的には国を超えた問題が一番大きい問題で、例えば、1つずつのリスクに関しては、だんだん体制が整ってきているのだと思います。例えば、ナノ・テクノロジーとかの ISO をどういうふうにするのかという話とか、飛行機やそれに関連するテロリズムに対する飛行機の規制とか、貨物の検査体制とか、そういったものは世界的にある。しかし、先ほども言いましたように、それは1つの文脈であるという話が出てくる。例えば、世界で流行的に鳥インフルエンザが人に移るようになったとき、その制度でうまく機能するのか、それとも齟齬が出てくるのかとか、いろんなことまで考えるとなると大変だなという議論が、今出てきているというところです。つまり、多主体で、多文脈でというところでは、どういう管理の仕方をしていくのがよいのかという話が、これから最も私たちが勉強していかななくてはいけない問題だというふうに思います。そのための取っ掛かりとして、最初に私たちが何をしてみたかということの説明させていただきました。

日本の中でも、それぞれどういう人たちが関わっているのか。被害を受ける人、相手に被害を与える側になる人、そしてその中間的な人がいます。また、媒体になっている人たちもいますし、コントロールする側の人たちもいます。何かと言うと、地震によって被害が発生すると、住宅倒壊の場合を中心に考えていますが、政府、建設会社、保険会社とかがそれぞれに影響し合っていて、また、被害の状況とどういうふうに関係してきているかということを描いています。整理すれば分かりやすい図になります。

それぞれの主体がどういうことを考えて、どういう行為をするのか、それは誰に向けてやられるのか、ということ整理していくと見やすくなるかと思います。現在はこういうことをやって、モデルを組んでみて、「こういう制度があったらよいな」のような話を検討しているところです。

以上です。ありがとうございました。

5. 議論

【山下委員】

ありがとうございました。

この IRGC 白書のモデルのお話だったのですが、このモデルを一体どう使っているのかというのは、私は何回聞いてもよく分からないし、さらに言えば、このフレームワークは本当にこれでいいのかという辺り、それから、リスクマネジメント・エスカレーターと利害関係者の関与というのがこれでいいかどうかという辺りは、いつも何か議論がかみ合わないところでもあります。それはちょっと置いておいて、いかがでしょうか。

リスクガバナンスに関する整理と言いますか、モデルとしてはこういうものが示されているということなので、この辺りを手がかりに議論をしたいと思っているんですが、

八木先生いかがですか。最初に口火を切ってください。

【八木委員】

この報告書の説明自体は初めて聞いたのですが、全く同じ枠組みの議論をリスク・コミュニケーションとかリスク・ガバナンスではなく、パーティシパトリー・テクノロジー・アセスメント (Participatory technology assessment) という話ですが、要は、参加型で技術評価をするという EU の流れがあって、例えば、エスカレーターの図もサイエンス・コミュニケーション・エスカレーター (Science communication escalator) とか似たようなものがあるのですが、そうすると、単純にリスクのところだけではなくて、問題を含んだ技術をどうやって社会の中に取り組みかというところを予測してリスクということになるのですよね。

【多々納委員】

特に最後のエスカレーターは、同じことを言っているかもしれない。技術の話もこの中に含めて言っているのだと思います。ただし、意見対立を含むようなものは、やはりきちっとした対応をしましょうよということだけですよね、簡単に言うと。

【林委員】

技術のシビリアン・コントロール (Civilian control) と言われるようなものの 1 つのモデルで、たくさんモデルを紹介していると思うのですが、問題は、例えばインターネットのシステムが典型ですが、「これをやっていいかどうかみんなでよく勉強して議論して、答えを出してから始めましょう」というものではなくて、どんどん先に行ってしまうわけです。コントロール制御をきかせる前に世界に浸透してしまったんですが、どうしたらいいのでしょうか。

【多々納委員】

それは問題や対象によりますが、僕自身が思うところでは、問題に応じてその部分を制御可能なものであれば制御するようにしないといけない。例えば、ナノテクの ISO 云々という議論は、ある意味で実施するまでの手順はある程度、国際間で決めていきましょうという話でやっていると思うのですが、言い方を変えると、「勝っているところだけが自国の利益のために、自分の会社の利益のために、走っていくというのはダメだよ」とか、「そういうことをナノテクの場合はやっておかないと、産業全体が信用を失ったら大変だから」というようなことを考えているのだらうと思います。それでも制御できるかどうかは僕自身には分かりませんが。

【山下委員】

今の林先生の質問は、こういうリスクマネジメントのこういう段階モデルを考えたとして、ある問題はこういう形でこういう方向、「リスクアセスメントからリスクマネジメントまでの仕組みでやらなければいけないよね」ということは一体誰がどうやって、どういうふうに決まっていくのだろうかということがありますよね。

【多々納委員】

それは僕らも同じように指摘したんです。

【山下委員】

それなしには、ある意味で技術的に実現可能なものが実施されて動き出していってしまうということで、本当はこういう形で議論した上でやらなければいけないことが、まだ出ていないのではないのでしょうか。

【林委員】

やれないことがあるのではないか。例えば、日本が人工衛星を打ち上げるべきかどうかというのは他にも議論があって、予算がつくと論議になるし、あるいは、日本がエネルギー問題を解決するために高速増殖炉のテクノロジーをやるべきかどうか、実験炉を作るべきかどうかということであれば、事前のアセスメントや認定とかが可能ですよね。

【多々納委員】

そうですね。

【林委員】

ところが、みんなが「電気がある暮らしって便利だよな」と思って、電気に過度に依存する社会ができ上がっていくというシステムは、どこかで誰が意思決定して始まったのではなくて、無数の市民の微細な選択の積み重ねが、電力依存社会を作ってきて、旧態依然社会を作ってきたわけですが、それはそれなりのリスクをはらんでわけです。

そういうものを制御できるかというのは、現代の非常に大きな課題ではないのかと思います。これは原子力発電所を作るかどうかみたいな割と原点的に特定できて、「どうしましょう」、「こういうミサイルを開発しましょうか」というようなときには何となく適用できるような気がするのですが、今のテクノロジーというのは何かもっとたちが悪くて、もっと制御不可能ではないかなと思う。それはどうするのでしょうか。こんな問題があったときに「どうしようか」ということになる。あるいは、気が付いたときに「そこでやりましょう」ということになるのでしょうか。

【多々納委員】

ヒントをいただいたのでそういうお答えをするのでしょうか。この中でいくつかタイプを書いています、例えば、レジリエンス・ベースマネジメントというように書いてあるのは、プリコーションみたいなものとは違います。プリコーションというのは、「事前に心配で考えられることは考えて、危なそうなものに近寄らないようにしましょう」みたいな話が若干入るわけです。ところが、レジリエンス・ベースマネジメントというのは、今度は逆に、「何かあったら、それに対する対応だけきちっと考えていきましょう」、「とにかく早く回復できるような仕組みを作っていきましょう」というものです。これと両方書いているところ、実は何がリスクか分からないというもの、大体このどちらかとか、両方とか。今までの社会の対応としては、そういう仕組みを考えてきている。だから、そういったところに戻って、ややこしいリスクについては、そういう対応をしましょう。ただし、先生がおっしゃったような、言えばある種の市場で何とか制御すべき対象のような問題、個々の行為の積み重ねの上でどうこう出てくる問題に関しては、やはり市場として逆にコントロールしていくしかないですよ。

【林委員】

国が戦争に走るときも同じメカニズムで、無数のたくさんの意見がみんなの世論を形成して、それで悪いことを考えて、そっちへ持っていくやつがいるかもしれないけれども、結果的にみんなが「それでいい」と洗脳されて突っ込んでいくわけです。だから、デミングのネズミがみんな水へ向かって一斉に走って行って死ぬのですが、全部でざっと走っていくわけです。そういうふうな社会現象をリスクの中に考えるのだったら、もっと本質的に違うことを考えていかないといけないのかなという気がするんです。

【多々納委員】

おっしゃるとおりです。最初におっしゃったところの話で、山下先生に再解釈していただいた部分もありますが、実はこういうプロセスだけ書いても、「誰がこのプロセスを回すんだ」というところはやはり重要で、今おっしゃった話でも、例えば「健全なマスコミがいれば」とか、「健全なマスコミって言っているけど、そのマスコミが世論をあおって、そっちへ持っていったりする」ので、一方にはやはりあり得る話だったりする。社会の仕組みとして、どういうプレーヤーがどういうモラルや価値観で機能をしていけばいいのかという部分は、ここで書いてはいないですが、組織の話として本質的に重要だと思います。

逆に言うと、例えば、複数の国があったときに、今の電力の話にしても EU の中ではヨーロッパ・コミッション (European Commission) という委員会が「全体の電力の安定供給のための基準づくりを始めましょう」ということを言い始めたりしています。アメリカは、アメリカ大陸の中で考えるということになっていくんでしょう。そういう組織自身という部分も一方で出てくる。直接管理できるという意味で言うと、ストレー

トな部分がありますが、やはりそれも今の精神的な部分とか、価値とか選好とかも含めた形でどう一局にするかという話は、もっと次元の大きな話でしょうから、そういう仕組みというのはやはり重要だと思うんです。

【高坂研究協力者】

先ほど紹介した内山節さんの『戦争という仕事』は今まさに林先生がご指摘された問題を全般的に書いているんです。それと、ここでの概念の捉え方とのギャップがあるとしたら、このシステム・オブ・システムという捉え方は若干コントロールブルだという認識がどこかにあるのではないかなという気がしてしょうがないんです。つまり、システムは何なのかという議論をしたときに、実在的にそこにあるものをシステムだと考えるのか、そうではなくて、システムなんて極端に言えばなくて、認識者が常に決めていくもの、それも実践的な志向性を持った認識者が常に「システムとはこれだ、と決めるしかないんだ」と考えるかの大きな違いではないかと思うんです。

後者で言えば、『ダーウィンの悪夢』というおぞましい映画がありますが、例えば、「ビクトリア湖というアフリカの生活をどうかしないとやっぱりいけないんじゃないか」と思えば、こういうシステムに入ってくるし、そこを思わなければ、そこまで入ってこないんです。だから、システムというのは、そこにあるのではなくて、私たちが作り上げる認識対象ではないかという点で随分違うような気がします。

【多々納委員】

そのときに私たちは何者かと。

【高坂研究協力者】

私たちは、だから何を解決したいと思うか。

【多々納委員】

それは最初のところで言ったあいまい性というか、規範的あいまい性と関連していて、要するにそこにいるステークホルダーの1人としての自分というのが仮にあるとしたときに、そこにいるステークホルダーの人々が、それぞれ考えているシステムの境界とか、機能とか、価値とかが全部違う。そのときに、「では、何をするんだ」と言うときに、最後の話になるんですけども、「そのときにはきちっとその議論をしないといけませんね。フルでやりましょう」と言われたら、その中身がどうなのかということについて、「とりあえず一番の参加型で丁重なやつをやった方がいいですね」というふうに言っているのですが、この中身自身はまだまだ詰まっていないのだろうというように思いますし、逆に言うと、そういう状況で何ができるかということを考えるというのは、今まさに問われているところだと思います。

【山下委員】

誰が回していくのかというときに、1つの会社とか組織とかが、そういう問題を考えるというのはイメージしやすいのですが、それが社会としてこういうふうに戻していくというときには、一体社会の誰が回していくのかという辺りが分からないということですね。

【高坂研究協力者】

私は例えば、関学という小さな大学の将来は考えざるを得ないのですが、同志社さんの将来も考えて手を打たないといけないと言わないわけです。しかし、誰かがそういうことをしないとけない。

【山下委員】

そのときにステークホルダーとして関わっていくことはできるけれども、まさに日本の大学教育の将来どうなるのみたいな議論を自分たちで回していくんだという意識はないですね。やるなら文科省かという話ですね。

そこまで言うのは、無いものねだりかなという気はするのですが、しかし、今社会システムとしてリスクマネジメントのプロセスを回していくという場面が結構出てきていて、その場合一体誰が回していくのかという話になっていくのだと思います。

ただし、回していく組織の主体の話なのか、何をシステムというふうに捉えるのか、何をリスクと捉えるのかという話とが対応しているというご指摘はそうだなと思います。

【林委員】

今日、病気以外で人が一番多く死んでいるのは自殺です。年間3万人の死者が出ている。では、この問題をどうするのかということになります。当事者は誰で、システムは何で、誰が回していけばいいのかというのはどのように考えたらいいのでしょうか。

自然災害は、予測の専門家がいたり、復興の専門家がいたり、財政の専門家がいたりというようになっていますが、犯罪では1,500人くらいが毎年死んでいるのですが、これに対して警察が組織を挙げて取り組んでいる。自殺という複雑の原因が絡まり合って人が死んでいるということに関しては、複雑過ぎて逆に対応ができないんです。

【多々納委員】

まず、解釈としては、あいまい性の中での判断として、それを深刻な事態であるとみなしていないのかもしれない。

【林委員】

おそらく当たっていると思うのですが、安全安心社会研究所で自然災害の話から始めていますが、他の問題については他が動いてくれているわけですし、また、ここは兵庫県ですから自然災害のところを中心にやれば良いと思うというように言うのですが、しかし、人命の尊重という面から言うと、災害で人が死ぬのは平均すると毎年せいぜい100人程度です。犯罪はその10倍で死んでいるし、交通事故はさらにその20倍近く死んでいる。自殺となったらその何十倍というくらいの方が死んでいるんです。そういうときにどうすればいいのか分からなくなります。

【多々納委員】

先生が問題にされている、価値観と価値基準はそれぞれの主体間によって違いますが、もちろん生命はそれぞれ非常に尊厳を持って皆その重要だと思っているとは思いますが、死者の数が問題ではなく、自発的に失われる命と、例えば政府なり何なりの失敗や事故のように他の人たちによって失われる命とは、社会としての責任の持ち方は違うだろうというように思うかもしれないですね。

そういう理解もあり得ると思うのですが、そうではない部分の自殺が多いでしょうから、その部分は問題だというふうに考えるのだろうと思います。

【山下委員】

現実にはそうなのだろうと思うのですが、しかし、今の日本の社会においてそれだけの数の人間が自殺しているというのをリスクなんだと捉えたときに、では、そのリスクをどう評価して、ステークホルダーの意見をどう整理・集約するか。いささか規範的な価値判断みたいなものも入ってくるだろうし、その上で最終的にどういう決定をするのか、そういうふうに回していくとしたら、どういう回し方が上の回し方だというふうに考えなければいけないのかと思ったんです。

【林委員】

まさにそうですね。高坂さんがおっしゃったように、この白書は客観的に識別可能な問題点があって、それに対応するシステムを明確な境界をもって、そこに何を入れるかという話になる。そして、ソーシャル・エンジニアリング的に解決策をどうすればいいかという視点で見ているような気がして仕方がないんです。

ところが、不安とか社会的不安かということの問題にするときには、私がちょっと例にしたような本当はコントロールできないような現象が進んでいて、それが我々の身にかかっているという認識です。

そのような認識、あるいは、何となくアンバランスが生じていて、リスクやハザードの大きさを、事故の大きさや死者の数だけで量るというのは、確かに間違っている。そ

れにしても、死んでいる人の数とそれに対する研究調査、それから意見の集約・対応のシステムを作るという中にアンバランスがあるのは、それでいいのか悪いのかは分からないのですが、なぜだろうという疑問は持ちます。

原発の問題も非常に大きいのですが、しかし原発の放射能事故で亡くなった方はほとんどいないですよ。JCOの事故による被爆で2人がなくなりましたが、さっきから言っているように、交通事故で毎年7,000人亡くなっているんです。関心が違うのはなぜだろうという疑問が挙がってきます。

【多々納委員】

その辺りは心理学とかの世界の中で、それこそご存知のようないろいろな説明はあります。

ユニバーシビリティだとかコントロールビリティだとかいろんなものがあります。

【林委員】

そういう意味でリスクとして問題だと思うという部分は現状の市民が感じるところでは違っていそうだとすることはある程度分かっているのではないかなと思います。

【八木委員】

分からないのは、どっちからいくのかということで、例えば、交通事故というものを社会の方から捉えるのであれば、要は社会システムの問題だということになります。一方で、リスクを被る一般市民から見ると、個人の不注意だと思っている節があって、リスクを被る側が社会問題だと思っていないんです。

そうすると、社会的不安だと認識されてない可能性があるものに対して、「現実に社会問題なのだから、ここの範疇に含むべきだ」という観点で見ると、市民の安心の方ではなくて不安感という方向性から見たときに、「交通事故のようなものとか自殺のようなものというのは、安心な社会ではないかもしれないけども社会が不安である」という認識にはあまり直結してないように見えるんです。

そこをこの中にどう取り込むのか、もしくは管理側から見ないとするのかという辺りが、1つの考えどころなんだろうという気はしています。

【林委員】

飲酒運転に対する認識は若干あるんですけどね。

【八木委員】

はい、変わりましたね。飲酒運転の話は、社会システムの話だと思われているかという、やはり個人のモラルの問題とか、どうも精神的なところにまだ帰結している雰囲気

気があると思います。

【多々納委員】

それで、罰金というインセンティブを与えてやるという経済的な仕組みにどっちかと言うとなる。要する、にそういうことを市場を介する。罰金も払わないといけないというような形で、個人の行動を制御しようとするわけです。あるとしたらそういう方向しかないのではないかと思います。あるいは、そうでなければ教育で精神的プレッシャーとかペナルティーを与えるようなことを考えると、恐ろしい方向にいかなければいけないのでしょ。

1つ補足なんです、Ortwin の認識で今のモダン・システム・リスクというところですが、システムの定義が主観的だとは彼は言うておりません。しかし、システムはオープン・パフォーマンスであるという議論が非常に重要だと思っておりますし、それからやはり彼の言うところのあいまい性、意見の対立、価値の対立がどうしても出てくるという問題が挙げられています。

つまり、一応そういうものを念頭に置いて考えた仕組みではあるのですが、それが成功するかしないかを断言できるような状況ではないというように思います。

【井上委員】

これは、システムの問題やリスクガバナンスだけの問題だけではないと思っていて、私が興味を持っているプロ野球の問題があって、まさにシステムの問題なんです。よく言われてるとおりですが、協約の中に規定が置かれていなくて、紳士協定で裏金を出したらダメだということだけは作ってあると思うんです。

日本プロ野球組織をプロ野球側も勝手に作っているの、野球連盟あるいは高野連は全然知らなかった。ところが、いざ起こってみると実は全日本野球連盟だとか高野連だとかあるいは高等学校だとか大学だとかいうのは全部巻き込まれているのが分かった。それでも、いまだにプロ野球組織は自分たちだけで解決しようとしているが、問題解決が全然できない。

マスコミがガンガン叩いているのですが、私はあれのどこが悪いのかよく分からないところがあるんです。

ところが、プロ野球組織は株式会社の組織ですから。要するに、同業者団体の組織ですから、独禁法との関係をすごく重視していて、「ドラフトそのものも談合じゃないか」。そのために何らかの公共性というのを入れないといけないからということで、野球協約の第3章に公共的文化財という言葉を入れたんです。そういうところから、こっち側は教育で、こっち側は娯楽かつ公共性ということで、全然違う制度が絡まっているのが1つの問題で、どこの組織がどうやって動かすんだらうという話は今のところ見えなくて困っています。

サッカーは、日本サッカー協会というのが頂点にあって、ピラミッド型でそのトップが全部トップダウン方式で決めていくのですが、野球だけはばらばらの組織で連合性や連帯性が全くない。

したがって、ある問題がどこかで起こる。高校野球で問題が起こったときも、大学あるいは日本野球連盟とかプロ野球まで全てが絡んでくるのですが、そういう意識すらなかったということです。よく似た問題なのでよく分かったということです。

つまり、法システムとして存在しているものと内部の分室律として存在しているものがある。さらに、別の機関が絡んできて、ややこしくなっている。

【多々納委員】

そこで、全部を1つずつマイクロな主体だと考えて、全体を縛るような法律とかはないのでしょうか。

【井上委員】

そういうのはないんですね。

【多々納委員】

それがないとすると、先ほどのサッカー型のような独裁者みたいな人が何か作ってということになりますか。

【井上委員】

どちらのシステムがいいのかというのはよく分かりませんが。

【多々納委員】

逆に言うと、その2つしかないのでしょうかね。

【井上委員】

今のところ、スポーツとか芸術に関してはそうです。スポーツとの関係で言うとサッカー型か野球型かですね。

【高坂研究協力者】

ただし、林先生がおっしゃっているのは、そこへ行くまでに、「うちの息子にどれくらい奨学金みたいなもの出してくれますか」と尋ねる親がやはり存在するということです。しかし、それを言ったら罰するというわけにいかないわけです。

【井上委員】

そうなんです。それは組織の外なんです。

【高坂委員】

しかし、大体そういう組織関係を作り上げてきているという面があって、しかも事務化している。

【多々納委員】

それを例えば悪であると否定するわけではなく、インフラがあればいいんですよということですよ。

【井上委員】

悪であるかどうかという問題についてはよく分からない。

現実に昔からずっと行われているといわれていて、それでも残っている。

結局、どこかをつつくとやはりみんな後ろめたいところがあって、それで、その点に関しては秩序内のルールから言うと空白や灰色の部分があったということです。一般の法システムから見て適法であるという弁護士がいて、やってもいいんですよと言う。もしそれが問題になるなら、独禁法違反で訴えられるんです。「この金額はおかしいんです、と言えるんです」ということを言う弁護士がいて、それがあつて種促進しているところもあって、結局どこにステークホルダーとかアクターがいるのかよく分からないというのがある。今は、システム作りをどうするかというのを議論をしているところです。

【多々納委員】

今のそれを作ろうというのは誰が言い出したんですか。今は3つの組織がばらばらにあるわけですよ。

【井上委員】

野球界を統一しようというよりは、プロ野球そのもののシステムを一元化してしまおうということです。そういうところで今プロ野球協約の改定の話が進行中だということだったのですが、裏金問題が出てきてしまったという話です。

したがって、野球界全体が巻き込まれている。コミッショナー代行は、「私は分からない」という立場を取っているが、本来は彼が一番リーダーシップをとる立場にあって、それが逃げているところがあるから、うまく機能しないということになっています。似たような問題はどこにでもあるのかなと思います。ただし、自分たちが利害関係の参加者であるという意識があまりないという問題があるんですよ。

高校野球の方も、「あそこの高校が悪いんだ」と言うので出場停止される高校や高野連から除名される高校があって、高校野球に参加できなくなってしまった。とんでもな

い事態が発生してるのですが。スポーツ新聞に小さく載っている程度で、一般の新聞には全然取り上げられていないという問題もある。

【多々納委員】

その弁護士の方が問題にしないといけないのではないですか。
人権とかそんなこと言えないんですか、その関係ない野球している少年から見ると。

【井上委員】

それは問題であって、なかなか一般論でわりきってしまえるものではない。それもまさにシステム化がされてないというところに問題がある。リスクをリスクだと思っていなかったところと、先ほどの話でありましたが、何がリスクかということと、つまり規範的な不確実性の問題とかの両方が絡んできていて、より複雑化している。それで似たような話だなと思って聞いていました。

【山下委員】

ある意味、システムが硬いか柔らかいかということで、それぞれはシステム化されているけれども、そのシステムの相互連関に対する認識がなかったということ、もう1つは、外部化したことによって、リスクだと認識していないことが外在的なリスクというか現実の危険になってしまった。それで、とりあえずどうするかということをもう少し長期的に見てどういうシステムとしてどのように取り扱うかという問題が出てきている。

【多々納委員】

それを自発的にどういう契機で作れるかというのが問題なんです。

【井上委員】

自発的には作れなくて、結局マスコミのプレッシャーで野球組織が動いてしまっているんです。

【多々納委員】

マスコミのプレッシャーでもあるとしても、マスコミが回しているわけではないですよ。

【井上委員】

ただし、それを問題だと認識している球団とそうではない球団があって、「うちは自主的にできるんだ」というところと、温度差があって組織の内部で。パリーグのチーム

っていうのはマスコミのプレッシャーに弱いという面がある。

読売や横浜なんかは自分のところがマスコミですから、「そんなのは放っておいたらいいんだ」という意見もよくある。ですが、これも困る。

【林委員】

社会問題はみんな似たような問題があつて、例えば、投票率が低いということについても、「邪魔くさい、そしたら止めておこうか」みたいなシステムがあるんです。参加型を保証されているのだけれども当事者感がなかったり、無関心ということになっていて、例えば税金が上がったとか、何とかが禁止されたというような思いがけない方向に進む結果になったりする。それでも、順当にできなかったからそういうふうになったとは思わないんです。

【井上委員】

だからリスクの問題というのは似たようなところあつて、実は私は無関係なんだと思つてた人が実は関係している。まさにそれをどこまで誰がどういう形であつたも関係者なんだよ、と言うてあげるか。

【山下委員】

だから、どのように、誰を巻き込むかというという話になるわけで、そして、それを誰が決めるのかということにつながってくるわけです。つまり、参加のデザインを誰がするのかという話になる。

【多々納委員】

そうですね。独裁者型で誰かが回すことが最初に決まっている世界だったら、何とか今までなってきたというようにも思えるし、それ自身もどう決めておくかということも最初から決めておくということもあり得ただろうと思います。

ただし、今ここで問題にしようとしている話は、それはとりあえず誰かが決めることはできない。できないとは言え、どうするのかという話ですね。そのときに、ではどう回すのかということを書いていないから何であるのかよく分からないというのは、正直僕らもこの白書を読んだときに一番感じました。ただ、やはり書きにくかったのだろうというのは思いましたが。

【林委員】

それは書きにくいですよ。「なんでアメリカは京都議定書に参加しないの？」とか、「あなたのところが悪いんじゃないか」ということになるけれども、「科学的根拠がない」とか言うと、国際社会では独裁者はいません、つまり、パワーの構造がない。アメ

リカは参加しなかったけど、罰則はない。

【多々納委員】

そうですね。しかし、そうは言ってもみんなが「何か心配だよな」と言うときに、どうしていったらいいのかということになる。その1つの試みがこういうところでIRGCという名前をつけたグループを作って、「私たちが回すとしたらこういうひな形で回しますよ」というようなことを言おうとしていると僕自身は思っています。

【多々納委員】

そういう中でそれぞれが、「私は全部出て行って回します」というような、出ていくインセンティブみたいなどころはあるでしょうか。あるいは、それぞれのグループの中で、例えば野球なら野球の中で、そういう自浄作用を働かせられるような回し方をするグループはどうやって作れるかということになりますが、こちらの方がもう1つ次元を上にしたときのリスクガバナンスの問題なのだと思います。

逆に、このような問題がありましたという話をしたときに、ある社会が「こういうふうにして、今までそういう問題を何とか対応してきましたよ」というようなことが独裁者型とか、インセンティブで全部縛ってしまいますというようなやり方、つまり市場型とか、あるいは、寄り合い型とか何かあるのではないかと思うんです。

そういうようなものがもう少し見えてくるといいと思うのですが、その辺についていろいろ教えていただけるとありがたいと思います。

【山下委員】

井上さんに野球の話させると長くなりますし、時間も過ぎていきますので、今日の研究会はこの辺りにしたいと思います。他はいかがでしょうか。

それでは、第4回研究会をこれで終わりにしたいと思います。ありがとうございました。

以上