

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	第14章 公法システムから見るリスクコミュニケーション
他言語論題 Title in other language	Chapter 14, Risk Communication in the Context of Public Law
著者 / 所属 Author(s)	吉良 貴之 (KIRA Takayuki) / 愛知大学法学部准教授
書名 Title of Book	科学技術のリスクコミュニケーション—新たな課題と展開— — 科学技術に関する調査プロジェクト報告書 (Risk Communication regarding Science and Technology: New Challenges and Developments)
シリーズ Series	調査資料 2022-6 (Research Materials 2022-6)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2023-03-30
ページ Pages	107-114
ISBN	978-4-87582-908-9
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	公法や統治システムの観点から見て、科学技術や関連分野のリスクコミュニケーションの意義や課題について、押さえるべき主要な論点を事例を交えつつ解説する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

第14章 公法システムから見るリスクコミュニケーション

愛知大学法学部 准教授 吉良 貴之

【要 旨】

本章は「公法システム」からリスクコミュニケーションを捉えた場合の課題を整理する。「公法」は国家権力の在り方に関わる法であり、憲法や行政法がその代表である。本章では、先進諸国に共通する時代状況として、様々な具体的リスクに対応する行政活動が多様化・肥大化する「行政国家」化を念頭に置き、それが機能不全に陥るリスクをメタ次元のリスク（「二階のリスク」）とする。公法の重要な役割の一つとして、リスクに対応する部門への権限配分があるが、リスクの種類や各部門の特性を見誤るとミスマッチのリスクが生じる。そこでは行政プロセスの適切性や、国民の信頼という意味での正統性が弱体化しかねない。それを補うため、立法府や司法府はどのような役割を果たしうるかが問われる。行政の統制に当たっては、行政活動を統制する理念を具体化していく理念化プロジェクトと、行政活動の過程を統制するプロセス化プロジェクトの二つの議論を紹介する。いずれも法システムの多層性と相互作用を念頭に置くことが重要である。

はじめに

本章では公法学の基礎理論の観点から、公法システムにおけるリスクコミュニケーションの在り方、特にその制度的問題について見ていく。本章で「公法」とは、憲法・行政法を中心に、公権力の組織化と統制を目的とした法分野のことを指す。そこから、公権力がどのようにしてリスクコミュニケーションに取り組むか、また、官民間わらずリスクコミュニケーション一般にとって必要な公法上の制度的基盤はどのようなものであるべきか、という課題について、幾つかの捉え方を示す。公権力による「ガバナンス（統治）」の問題としてのリスクコミュニケーションを検討するに当たって参照すべき主要な研究や学説について紹介し、公法システムとリスクコミュニケーションがどのように関係として位置付けられるか、特に立法・行政・司法といった統治システム内での権限配分の望ましい在り方という課題を念頭に置きながら、幾つかの可能性を紹介・検討する。

なお、本章で主として参照する文献は英語圏のものであり、特にアメリカとイギリスの議論が日本にいかなる示唆をもたらし得るか、という観点が強く出る。無論、法制度にはそれぞれの国に固有の歴史と合理性があり、外国の法制度を前提とした議論をそのまま日本に輸入することには慎重になる必要がある。しかし、本章で扱うのは、先進諸国に共通する、行政活動が多様化・肥大化し、その正統性が問われるようになった「行政国家」状況の公法システムの基礎理論であるため、国ごとの法制度・法文化の違いは大きな妨げとはならない。

I 行政国家における多様なリスク

近年の先進諸国では、行政活動の肥大化・多様化が指摘される。そうした状況はしばしば

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和5（2023）年1月23日である。

「行政国家 (administrative state)」化として表現される⁽¹⁾。「行政国家」の主な特徴は、財政的制約がますます厳しくなる一方で、それに相反するかのようにして行政活動の担うべき範囲が拡大していく状況であるといえる⁽²⁾。行政はルーティンの業務のみならず、次から次に現れる新しい課題に対応しなければならない。対応方法の知見が蓄積されていない課題への手探りの取組は、「リスク管理」「リスクコミュニケーション」といった性格を強く持つことになる。そして、行政が取り組むべきリスクそのものが極めて多様になっており、また異なった水準の下で理解されるべきものともなっている。したがってまず、公法システムにおいて捉えられる「リスク」にどのようなものがあるのかを確認することが有益だろう。

1 行政国家におけるリスク

行政は様々な具体的課題に取り組んでいる。例えば、環境危機、公衆衛生、犯罪対策など、現代国家において行政が取り組む課題は枚挙にいとまがない⁽³⁾。未知の課題であればあるほど、行政活動はリスク管理としての性格が強くなる⁽⁴⁾。こうした意味での、行政が取り組む各種の具体的リスクのことを「一階のリスク」と分類しよう。

リスクコミュニケーションでは、そうした一階のリスクへの取り組み方そのものも問題になる。つまり、一階のリスクへの対応を誤ることもまたリスクとして捉えられる。こうしたリスクは一階のリスクに対し、メタ次元のリスク（「二階のリスク」）と分類できる⁽⁵⁾。この「二階のリスク」には次のようなものがある。

(1) 権限配分のミスマッチのリスク

公権力が各種の具体的なリスクに対応する場合、公権力のうちどの部門が担当すべきかということが問題になる。場合によっては、民間部門と共同して仕事に当たることもある。その意味で、公法は各種のリスク対応への権限配分を定めるルールとして理解できる。しかし、次々に現れる未知の課題については、どの部門が対応すべきかが自明ではない場合も多い。従来の行政の縦割り構造からズレたり、横断的な対応が必要になるような課題も幾らでもある。その一方、公権力の各部門には、対応すべき課題に応じた「制度能力⁽⁶⁾」があり、それにふさわしい権限や資源が配分されている。もしここで、対応すべきリスクと担当部門の能力にミス

(1) 「行政国家」と憲法秩序について、次の資料を包括的に参照した。大林啓吾『憲法とリスク—行政国家における憲法秩序—』弘文堂、2015。

(2) 吉良貴之「ナッジは行政国家に何をもちこたすか?」『法律時報』1174号、2022.3、pp.13-17。

(3) 近年の刑事政策上の課題や、情報セキュリティ、移民・難民問題など、生活安全に関わる諸リスクへの公法的対応を検討するものとして、小山剛ほか編『日常のなかの〈自由と安全〉—生活安全をめぐる法・政策・実務—』弘文堂、2020。

(4) 先端科学技術とそのリスクの行政法的問題について、高橋滋・渡辺智之編著『リスク・マネジメントと公共政策—経済学・政治学・法学による学際的研究—』第一法規、2011；高橋滋『科学技術と行政法学』有斐閣、2021。

(5) 一階／二階というリスク分類及び二階のリスクへの公法的対応に当たって権限配分の重要性を説くものとして、Adrian Vermeule, *The Constitution of Risk*, Cambridge University Press, 2013（エイドリアン・ヴァーミュール（吉良貴之訳）『リスクの立憲主義—権力を縛るだけでなく、生かす憲法へ—』勁草書房、2019）。

(6) 各部門が制度的に有する能力のこと。例えば立法府は強大な情報収集能力、行政府は迅速な対応能力、司法府は個別事案についての救済能力に長けているといったことであり、更なる細分化も可能である。用語法はAdrian Vermeule, *Judging under Uncertainty: An Institutional Theory of Legal Interpretation*, Harvard University Press, 2006 に拠っている。

マッチが生じたならば、リスク対応に失敗する可能性が高くなる。この権限配分は国家権力のあらゆる階層において上から下へと行われているが、立法府はその最も上位においてグランドデザインを描く立場にあるといえる。同じ問題であっても（例えば新型コロナウイルス対応を念頭に置く⁽⁷⁾）公衆衛生の観点を強く出すか、経済活動の観点を重視するかなどによって、行政各部門への担当の割り振りや権限配分が変わる。立法府にとってその見極めは重要な仕事になる。

(2) コストベネフィット分析のリスク

公権力によるリスク対応ではしばしば、投入すべきコスト（費用）とそれによって得られるベネフィット（便益）の計算が行われる。しかし、未知のリスクであればあるほどこの計算は難しくなり、非現実的なまでにリスク回避のだったり、逆に楽観的になりすぎるような、両極端のバイアスが生じることもある⁽⁸⁾。例えば道路建設などにおいて、利便性に還元できない「景観」などの価値が強調される時、何をコストとベネフィットと捉えるかが立場によって大きく食い違うことも生じる⁽⁹⁾。①未知のリスクである場合及び②価値や感情に関わる問題である場合、コストベネフィット分析はしばしば大きくすれ違い、それはリスクコミュニケーションの基盤を揺るがすリスクとなり得る。このリスクを完全に回避することはできないが、こういった問題においてすれ違いが起きやすいかを洗い出し、注意しておくことは重要だろう。

(3) リスクコミュニケーションのリスク

新しいリスクへの対応では、どのような対応をすべきかについて説明すべき責任が強く生じる。逆にいえば、仮に一階のレベルでのリスク対応が不十分な結果に終わったとしても、そのプロセスについて十分に説明し、関連する人々から納得が得られていたならば、当該公共政策への支持は維持できるかもしれない。もし、この説明責任が不十分であったならば、一階のリスク対応への失敗は更なる批判を招くことになるし、場合によっては行政訴訟のリスクも高まることになる。こうした意味で、未知の課題については特に、一階のリスク対応の適切さと区別される、二階のリスク対応、つまりプロセスの適切さが強く求められることになる。言い換えれば、一階のリスク対応の適切さを説明し、人々に納得してもらうためのリスクコミュニケーションの重要性が高まる。そして、それに失敗することもまたリスクとして捉えられる。このリスクは、財政状況が厳しかったり、価値対立が激しい状況であればあるほど、より深刻に受け止めるべきものとなる。

しかし根本的な問題として、行政活動は正統性を得るのが制度的に難しいということがあがる。ここでいう「正統性」は上述のプロセスの適切さのほか、市民からの信頼といったことが重要な要素であるが、行政がそれを獲得するのは間接的になりやすい。というのも、定期的な

(7) 新型コロナウイルス対応をめぐる公法の問題について参照。大林啓吾編『コロナの憲法学』弘文堂、2021；大林啓吾編『感染症と憲法』青林書院、2021；笠木映里ほか編『新型コロナウイルスと法学』（法律時報増刊）日本評論社、2022。

(8) Cass R. Sunstein, *Worst-Case Scenarios*, Harvard University Press（キャス・R・サンスティーン（田沢恭子訳）『最悪のシナリオ—巨大リスクにどこまで備えるのか— 新装版』みすず書房、2022）

(9) 「景観利益」「景観訴訟」についての行政法学における最近の議論として、角松生史「2つの景観訴訟における2つの景観利益—国立市マンション訴訟と鞆の浦世界遺産訴訟—」『都市住宅学』91号、2015、pp.23-28；板垣勝彦『住宅市場と行政法—耐震偽装、まちづくり、住宅セーフティネットと法—』第一法規、2017。

選挙によって国民からの信任が得られる立法府とは異なり、(大統領制は別として) 行政は一般にそうした制度的基盤を欠いているからである。行政府にはなぜ、国民から直接的な評価を受ける機会が制度的に乏しいかというと、行政活動は理念や価値の領域ではなく、技術専門性の領域であって、わざわざ選挙などを行わなくとも、パフォーマンスを客観的に評価しやすいということがいえるかもしれない。しかし、2で述べるような「行政国家」状況は、行政が自身の裁量で理念や価値の領域にも踏み込むようになったという特徴があり、その正統性が強く問われるようになったといえるだろう。

また、事前予測がおおよそ不可能なほど広範な問題に機動的に取り組まなければならないことから、プロセスも手探りになりやすい。行政国家における行政には、活動範囲が広がれば広がるほど「賭け」の意味合いが強くなるというジレンマがある。そのため、それを補う役割を立法府や司法府がどのように担うことができるか、ということが「公法システムから見るリスクコミュニケーション」の重要な問いとなる。

2 行政国家の背景

現代の行政国家は、多種多様な一階のリスクだけでなく、前述の1(1)～(3)のような「二階のリスク」への対応が求められている。公法上のリスクコミュニケーションは、こうした二階のリスクへの対応として捉えることができるだろう。狭義のリスクコミュニケーションは1(3)の、住民への説明責任を果たすことによる正統性=納得の調達に関わるが、広義には、1(1)のリスク対応にあたる部門への権限配分及び1(2)のようなコストベネフィット分析におけるリスクの見積もりにも関わっている。どの部門が・どのようにしてリスク認知をしているか、ということは、1(3)の狭義のリスクコミュニケーションの前提になるからである。

公法的問題としてのリスクコミュニケーションは、表のような課題をめぐって行われるとまとめることができるだろう。もちろん、正統性の調達に失敗したならば政治責任が問われ得るし、それが権限配分にも影響するというように、各階層の相互の関係も重要である。

表 公法上のリスクコミュニケーションの階層と課題

【階層】	【課題】
権限配分	どの機関に権限を配分すべきか
リスク認知	どのようにコストとベネフィットを見積もるか
正統性=納得の調達	リスク対応をどのように説明するか

(出典) 筆者作成。

(1) 行政の科学化

「行政国家」化は、一定の歴史的段階を分けて考えると理解しやすい。まず、20世紀の行政を貫く大きな流れとして、「行政の科学化」が挙げられる。それは行政活動に当たってより強く根拠(エビデンス)が求められるようになったということだけでなく、次々に現れる未知の課題に対し、「実験」的対応を取らざるを得なくなったということでもある。「実験」である以上、行政は失敗を通じて改善していく営みという性格を強くする。つまり、失敗するリスクを最初から織り込んだ対応がなされるが、そうである以上、その失敗の可能性について人々に十分に説明し、納得してもらう必要が強まるといえる。そこでのリスクコミュニケーションの是

非は、行政の失敗に対する人々の許容度として現れることになる。

この「行政の科学化」は、1930年代のアメリカではニュー・ディール政策に象徴されるような各種のビッグ・プロジェクトとして最初の頂点を迎えた。行政が何よりもまず「社会実験」であり、それに応じたコミュニケーションもまた必要とされるようになったということである。こうした試みは第二次世界大戦後、1960年代まで、冷戦構造の下先進各国において巨大化の一途をたどった。しかし1970年代以降の世界的な経済危機によって財政的制約が厳しくなった結果、「小さな政府」への志向が各国で生じた。自由化・民営化の進展によって、行政は公共政策の直接のサービス供給主体から後ろに退き、民間事業者の活動を監督・規制する「規制行政」へと姿を変えていくことになる。また、「官民協働」の名の下、民間事業者と共に公共政策を担うことも多くなる。ここにおいて行政と民間の関係は、より多次元的かつ双方向的なものとなり、そのコミュニケーションの在り方も更に複雑なものとなる。

(2) ナッジと誘導行政

2000年代以降、情報技術の発展と共に「行政の科学化」は更に新しい段階に入る。例えば、近年注目されている統治手法である「ナッジ」は、行動科学（認知心理学、社会心理学、行動経済学などの分野とされる⁽¹⁰⁾）の知見である「行動インサイト」を基に、人の選択の自由を保障しつつ、よりよい意思決定に向けて誘導するように環境を変える試みである⁽¹¹⁾。具体例として挙げられるのは、例えば食堂で前の方の手に取りやすいところにサラダを置くと、人々はより多く野菜を食べるようになって健康に資する、といったものがある。人の思考プロセスには直観で判断する「速い思考」と、じっくり考える「遅い思考」があるとする「二重過程理論」が提唱されているが⁽¹²⁾、このナッジの例は、手に取りやすいものを特に考えずに取るという「利用可能性バイアス」を利用したものである。もちろん、手前のものを取るか取らないかは自由であるため、この手法は、選択の自由を保障しつつ、人を幸福へと後押しするというように、自由と幸福を両立させようとするものである（いわゆる「リバタリアン・パターンリズム」⁽¹³⁾）。

近年、特に環境保護や生活習慣病予防などの公共政策のためにナッジがよく用いられているが⁽¹⁴⁾、この手法は安価で便利である反面、人の心理バイアスを利用して思考をショートカットさせるものであるため、無意識のうちの操作といったことの倫理が問われ得る⁽¹⁵⁾。とりわけ

(10) 「行動科学」の用語法について参照。Cass R. Sunstein, *Behavioral Science and Public Policy*, Cambridge University Press, 2020（キャス・R・サンスティーン（吉良貴之訳）『入門・行動科学と公共政策』勁草書房, 2021）

(11) ナッジは統制群との比較が容易であることから、実験的検証になじみやすい。ナッジ一般について参照。Richard H. Thaler & Cass R. Sunstein, *Nudge, The Final Edition*, Penguin Books, 2021（リチャード・セイラー、キャス・R・サンスティーン（遠藤真美訳）『実践行動経済学—ノーベル経済学賞を受賞した賢い選択をうながす「しかけ」—完全版』日経BP, 2022）ナッジの実験的検証、とりわけEBPM（エビデンス・ベスト・ポリシー・メイキング）との関連について、白岩祐子ほか編著『ナッジ・行動インサイトガイドブック—エビデンスを踏まえた公共政策—』勁草書房, 2021; 大竹文雄ほか編著『EBPM—エビデンスに基づく政策形成の導入と実践—』日本経済新聞出版, 2022。（特に第IV部）

(12) Daniel Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, Penguin, 2012（ダニエル・カーネマン（村井章子訳）『ファスト&スロー—あなたの意思はどのように決まるか?—上・下』早川書房, 2014）

(13) ナッジの背景的思想を多方面から検討するものとして、那須耕介・橋本努編著『ナッジ!—自由でおせっかいなリバタリアン・パターンリズム—』勁草書房, 2020。

(14) 経済協力開発機構（OECD）編著（齋藤長行監訳）『環境ナッジの経済学—行動変容を促すインサイト—』明石書店, 2019; 村山洋史ほか編著『ナッジ×ヘルスリテラシー』大修館書店, 2022。

(15) 石田柗「操作（manipulation）の倫理学—論点の概観—」『ELSI NOTE』14号, 2021.12. <https://elsi.osaka-u.ac.jp/system/wp-content/uploads/2021/12/ELSI_NOTE_14_2021_211210.pdf>

行政が補助金によるインセンティブ操作などによって誘導を行うことの問題については「誘導行政」の問題として論じられてきた⁽¹⁶⁾。本稿の文脈でいえば、市民と国家権力との関係であれ、私人間の関係であれ、リスクコミュニケーションにおいて人をバイアスに支配された非合理的な存在として扱うことには大きな問題があるといえる。それを避けるための処方箋として、そうした誘導的手法を用いる場合には意図を全て明らかにすべきだと主張されることもあり⁽¹⁷⁾、行政活動についてはおそらく多くの場合にそれが望ましいといえるだろう。しかし、透明性を追求しすぎた結果として情報過多になり、かえって合理的な思考が阻害されてしまう場合もあることには注意が必要である。

付け加えると、ナッジ的な手法は人々の無意識のバイアスを利用するものだけではない。効果的な情報提供によって熟慮を促進するような、「遅い思考」に働きかけるものもある。例えば、公共的な問題について人々が短期的な自己利益から離れてじっくり議論する「熟議の日」を作ろうというアイデアがあるが⁽¹⁸⁾、これはリスクコミュニケーションを効果的なものにするナッジとして捉えることもできる。コミュニケーションを促進するための工夫は様々にありうるが（例えば、テーブルの形を丸くするか四角くするかといったことから）、どのような操作や誘導がコミュニケーションをゆがんだものにしてしまうかは慎重な検証が必要だろう。

II 現代行政の統制

現代の行政活動は「実験」的な性格を強めつつ、一方で民間との関係をますます複雑にしなから、日々、新しく出現する具体的な課題（一階のリスク）に対応しているといえる。このように捉えどころのない行政活動を統制するにはどうすればよいか。幾つかの道筋が議論されている。

1 理念化プロジェクト

現代行政の捉えどころのなさに対し、行政が実現すべき理念を明確にすることによって統制を試みる流れがある。これを「理念化プロジェクト」と呼ぶことにする⁽¹⁹⁾。

社会における価値対立や分断の激化によって立法府への信頼が低下し、また司法府も消極的な姿勢を強める中、柔軟で機動的な行政によって実現し得る「行政的正義（administrative justice）」への期待の高まりが指摘されることもある⁽²⁰⁾。機動的な行政にはもちろんメリットもあるが、しかしそれが恣意的にならないようにするための統制は当然に必要である。近年の英語圏で有力な議論として、「行政立憲主義（administrative constitutionalism）」と呼ばれる主張が

(16) 宇賀克也「誘導行政における主要な法的仕組み」『行政法概説Ⅰ 第7版』有斐閣, 2020.

(17) Cass R. Sunstein, "Manipulation As Theft," *Harvard Public Law Working Paper*, No.21-30, 2021.

(18) Bruce Ackerman & James S. Fishkin, *Deliberation Day*, Yale University Press, 2004（ブルース・アッカマン, ジェイムズ・S・フィッシュキン（川岸令和ほか訳）『熟議の日—普通の市民が主権者になるために—』早稲田大学出版部, 2014.）ほか、七世代後の将来世代に「なりきって」環境問題を考える試みとして、西條辰義編著『フューチャー・デザイン—七世代先を見据えた社会—』勁草書房, 2015.

(19) 「理念化」「プロセス化」という用語法は、Elizabeth Fisher, *Risk Regulation and Administrative Constitutionalism*, Hart Publishing, 2007 による。

(20) 行政的正義の議論状況について、Marc Hertogh, et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Administrative Justice*, Oxford University Press, 2021; 榊原秀訓編『行政法システムの構造転換—イギリスにおける「行政的正義」—』日本評論社, 2015; 榊原秀訓編著『現代イギリスの司法と行政的正義—普遍性と独自性の交錯—』日本評論社, 2020.

あり、これは人権などの憲法上の価値の実現を行政活動に期待しつつ、それに応じた権限配分などによって行政への立憲的コントロールを図ろうとする。行政立憲主義の議論は、その統制の度合いや方法、あるいは国家権力のどこが（立法府か、司法府か）その役割を担うべきかといったことで様々に分かれている。

アメリカ公法学の近年の注目すべき動向として、行政活動を事前の理念レベルで統制しようとするものがある。機動的かつ柔軟な行政活動のためには、あまり細かいルールで事前に縛ることは得策とはいえない。したがって、より理念的な立法によって行政活動の指針を示すべきだという主張である。アメリカでそうした流れが強まっているのは、これまで述べてきたような「行政国家」化の背景ももちろんだが、司法府が行政活動への敬讓（尊重）をますます強めているといった事情もある（いわゆる「シェブロン法理」⁽²¹⁾）。

ヨーロッパではもともとそうした傾向が強く、例えば近年の「一般データ保護規則（General Data Protection Regulation: GDPR）」などは、「プライバシー・バイ・デザイン」といった理念によるルールメイキングが先行する顕著な例といえる。現在進みつつあるAI規制などもその一例だろう。日本でも近年、いわゆる「基本法」が増加するなど理念的な立法が目立っているが、大きな流れとしては共通点もある。

こうした理念的立法による事前規制を重視する場合、重要なのは、その理念を行政活動にとって有意味な指針や制約になるようにすることである。具体例を挙げると、環境問題では「予防原則」「持続可能性」「世代間倫理」といった大きな理念が語られるが、それぞれ全く異なった解釈が可能であるため、それだけでは有意味になりにくい。もう一段具体化するとすれば、例えば①汚染者負担の原則、応益原則、②各世代の自律・自己決定の尊重、応能原則といったことがいえる。①の方向からは、現在世代内で受益と負担の関係を完結させる政策が支持され得るし、②の方向からは、将来世代の自己決定の余地を残すような政策が支持され得る。これはあくまで一例だが⁽²²⁾、理念化プロジェクトによる行政活動の統制は、当該理念をどれだけ具体化するかという問題と一体となっているということである。

2 プロセス化プロジェクト

こうした理念化プロジェクトに対し、行政活動のプロセスを統制する方向の議論も有力である。例えばI1(1)の権限配分のミスマッチという「二階のリスク」問題に対しては、「規制戦略論」として、対応すべき課題（一階のリスク）とその担当部門をどのように組み合わせるのが最適かという議論がなされている⁽²³⁾。日本の行政は長らく「縦割り」の弊害が指摘されてきたが、近年多く見られる内閣府特命の担当部署の創設などはそうした問題意識の表れとい

(21) 行政機関の法解釈について、それが立法意図に反することなく合理的である限り、裁判所は尊重すべきであるとするもの。詳細は次を参照、辻雄一郎『シェブロン法理の考察』日本評論社、2018; Cass R. Sunstein & Adrian Vermeule, *Law and Leviathan: Redeeming the Administrative State*, Belknap Press, 2020（キャス・サンステイーン、エイドリアン・ヴァーミュール（吉良貴之訳）『法とリヴァイアサン』勁草書房、2023 予定）

(22) 様々な環境問題について理念の具体化プロセスを描き出す試みとして、K. S. Shrader-Frechette, *Environmental Justice: Creating Equality, Reclaiming Democracy*, Oxford University Press, 2002（K・シュレーダー＝フレチエット（奥田太郎ほか監訳）『環境正義—平等とデモクラシーの倫理学—』勁草書房、2022.）

(23) 規制戦略論について参照。原田大樹「規制戦略論の到達点と課題」『法律時報』1174号、2022.3, pp.6-12.

えるだろう⁽²⁴⁾。こうした動きは「最適化立憲主義⁽²⁵⁾」「動態的権力分立⁽²⁶⁾」などとして、リスク管理の主体と方法の最適な組合せを模索する議論へとつながっている。

また、司法による統制も、一部ではより積極的な動きも見られる。行政活動の直接的な統制はその機動性を損なうおそれがあることから、主流となるのは行政の判断過程の審査である。それは実体面では、十分にエビデンスを集めた上で、また専門家の協力を得て政策効果を検証したといえるかどうか、また手続面では住民への説明など、合意形成に向けた取組は十分だったかどうかを審査するものである。その一方、原発差止め訴訟など、一部の事件では「実体的判断代置型」という、裁判所が行政に代わって実体的な論点の検証を自ら行う例さえも見られる。こうした司法の動きは、ともすれば過剰な政策的介入として批判されることもあるが、他方、法システムには「全体効果 (systemic effect)」の存在が指摘されており、そうした司法による刺激によって立法や行政の対応が進むこともある。リスクコミュニケーションの基盤となる法制度をデザインするに当たっては、そうした法システム内の相互作用も視野に入れることが必要である。

Ⅲ まとめ

リスクコミュニケーションを行政国家化が進展する中での公法の問題として見た場合、具体的なリスクをどのように捉え、対処するかという一階の問題だけでなく、そうしたコミュニケーションの前提となるような二階の問題、すなわち、よりよいリスクコミュニケーションのための制度設計や権限配分が重要になることを確認してきた。もっとも、それがうまくいかない可能性も常にあることから、それ自体にリスクがあるという制度的問題も見えてきた。公法システムはもともと多層的だが、そこでのリスクコミュニケーションも同様に多層的になる。本章は具体的な提言を行うものではなく、問題の所在を明らかにし、その対処方法として議論されている選択肢を幾つか示すことを目的としている。「法」を問うことが最も必要なのは、コミュニケーションに何らかの課題が生じているときだろう。それが具体的に何なのか、その複雑な相互作用の可能性と共に特定し、更なる制度設計につなげていくことが重要だと思われる。

(24) I 2(2) で述べた、ナジ的な公共政策も、対象とする問題が分野横断的なことが多いため、そのための「ナジ・ユニット」もさまざまな部署から横断的に人材を集める必要がある。参考、吉良貴之「自治体現場とナジ」『都市とガバナンス』39号, 2023.3, pp.12-18.

(25) Vermeule, *op.cit.*(5)

(26) 中川丈久「議会と行政」磯部力ほか編『行政法の新構想 I』（行政法の基礎理論）有斐閣, 2011.