The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	「リスク」をめぐる「審議」 : リスク社会におけるデモクラシーの問題
Author(s)	川野, 英二
Citation	年報人間科学. 2000, 21, p. 91-107
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/10004
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

「リスク」をめぐる「審議」

――リスク社会におけるデモクラシーの問題――

川野　英二

〈要旨〉
本稿では、近年新しく開発された市民参加の具体的な手法のいくつかを検討することによって、リスク社会におけるデモクラシーの問題を考察する。行政改革の流れのなかで積極的に導入が試みられている「新公共管理論」や、参加民主主義的な「市民ワークショップ」などに加えて、近年では、審議デモクラシー論に影響を受けた「審議調査」や「市民陪審／プラーヌングス・ツェレ」が研究され、実験されている。
意思決定過程に市民が参画することは、政治・行政への信頼が低下している現在重要な課題である。しかし、現代の社会的コンフリクトの源である「リスクと危険の分裂」構造は、これらの手法の限界を際立たせており、新たな課題をも提起している。

キーワード
リスク社会、リスクと危険の分裂、市民参加、審議デモクラシー、プラーヌングス・ツェレ

「問題は、世界を単に解釈ないし変えるだけではすまないのであって、世界を変革し得るだけの妥当かつ現実的な方策を探究することである」

デビッド・ヘルド『民主政の諸類型』邦訳四一七頁

1　はじめに

ここ数年、「リスク」という言葉は金融危機などをきっかけにしてマス・メディアで取上げられるほど一般的に用いられるようになっている。すでにウルリッヒ・ベックの『リスク社会』が一九八六年に出版され[1]、ドイツでは社会学の世界を越えた大きな反響をもたらしたけれども、当時の日本で真剣に議論されることはなかった。しかしこんにちでは社会学的なリスク研究がそれなりのリアリティをもって受けとめられる素地はできているといえるだろう[2]。

リスク社会論をきっかけにして発展した社会学的リスク研究は、当初ベックが強調していた環境汚染などのリスクにとどまらず、より広範な社会現象をリスクとして理解するようになったが、依然としてテクノロジーがもたらすリスクは主要な研究対象と見なされている。「技術的リスクはリスク問題の結節点」(Bechmann:1993) なのである。

現代のリスク問題に関しては、従来の代議的民主制システムが十分に市民の意見を反映していないと見なされている。原子力発電所や廃棄物処理場などのリスクをともなう大規模な施設のケースでは、市民がその建設をめぐって意思決定過程に参加することを求めるようになっている。このような場合問題になるのは、「民主的な」手続きにしたがって意思決定が行われているか否かである。言い換えれば、リスク問題における「デモクラシー」の問題が提起されているのである。リスク社会においてデモクラシーはいかにして可能なのか、これが本稿の主題である。

リスク社会におけるデモクラシーの問題は、より具体的なケースに関しては、意思決定過程への市民の参加手続きに関わっている。以下では、社会学的リスク研究を手がかりにして、リスク社会におけるデモクラシーに関わる問題と市民参加の新たな方法論を検討することにする。その際われわれは、近年日本で支配的になりつつある行政改革の手法である「新公共管理論」や市民運動を主体とする「参加民主主義論」だけではなく、より最近の「審議デモクラシー論 deliberative democracy」に基づく具体的な方法をも同時に検討する。

2　現在の行政改革

近年、行政改革の流れの中で、国レベルだけではなく、地方自治体においても行政システムの効率化が推進されつつある。このような「効率性」に基づいた改革において重要な課題は、これまで国が独占してきた権力を地方政府に委譲するという「分権化」の推進と

同時に、あるいはそれよりもむしろ、行政が依存する財政の逼迫という物質的な基盤の脆弱さの克服にある。

そこで地方行政改革で注目されている手法の一つが「新公共管理論」である。これはサッチャー以来の保守政権下で導入されてきた手法で、「公共サービス」を民間のサービス業務と等価なものと見なし、「市民」をサービスの「顧客」としてより効率的で良質なサービスを提供しようとする試みである。これは、これまで「脱商品化」されてきた領域を「再商品化」しようとする「ネオリベラル型行政改革」と呼ぶことのできるものであり、現在の行政改革で支配的な潮流となっている。ここでの主要な基準は「効率性」である。

一方で、地方自治体のなかには、その政策意思決定過程に市民が参加できる領域を拡大しようとする試みがある。これは、とりわけ行政システムが住民運動や市民運動による外部からの要求を取り入れる「参加民主主義型行政改革」と呼ぶことのできるものである。代表的には、原子力発電所やごみ処理施設、空港などの大規模施設建設の意思決定過程への市民参加として住民投票が要求される。ここでの主要な基準は「参加」である。

両者はその起源、その思想的背景においては大きな隔たりがあるけれども、これらの「効率性」基準と「参加」基準を取り入れた改革が現在進められつつあるといってもよい。

これら従来の改革手法に対して、ここ数年アメリカ、イギリス、ドイツでは、「審議調査deliberative poll」と「市民陪審citizens' jury／プラーヌングス・ツェレ（計画策定の細胞）Planungszelle」のような新たな市民参加の手法が注目を集め、急速に浸透している。これらはいずれも市民の間の「審議」を通じて意思決定過程に市民の意見を取り入れようとするものであり、アメリカやイギリスの地方政府で実際に導入されている。これらの手法は、近年議論されている「審議デモクラシー」論の具体的な改革案の一つとして位置づけることができると考えられる。

われわれの関心は、「リスク社会」論の現代社会認識にこれら三つの行政改革をどのように位置づけ、評価するかである。したがって、ネオリベラル型、参加民主主義型、審議デモクラシー型の行政改革のそれぞれを詳細に検討する前に、リスク社会論の現代社会認識について言及しておく必要がある。

3　現代社会の新たな不安定さ

高齢化社会を向かえ、しかも巨額の赤字を抱える現代の「過剰負担」の福祉国家が直面している困難についてはこれまでしばしば議論されてきた。福祉国家批判に関しては「正統化の危機」を問題にするハーバマスやオッフェらの左翼の側からのものがあったが、学問的な影響はともかく、実際の行政改革の文脈においては、保守側の「過剰負担政府」の議論が強い影響力を保っていることは否定できないだろう。このことは、現在の日本の行政改革においても、サッチャー以来の英国保守政権によって導入されてきた改革手法（シチズン・チャーター、ＰＦＩ）が脚光を浴びていることにも看て取

ることができる。

ここではさしあたり、これまでの「福祉国家」はどのような働きをしていたのかについてわれわれなりのパースペクティブを設定することにしよう。

「福祉国家」はわれわれの生活を脅かす様々な「不安定さUnsicherheit」をコントロール可能な「リスク」に転換し、それをとりわけ「保険Versicherung」という装置を通じて補償するシステムであると考えることができる。フランソワ・エヴァルドは、このように保険をベースにした福祉国家を「保険社会」と特徴づけている。保険社会は、近代化の過程で新たに生じた様々なリスクを「保険」というカテゴリーで処理する社会である。この社会が成立する段階では、他者に危害を加えない限りでは自由であるというリベラリズムの「自己責任」原則に取って代わって、「予防」と「補償」の原則が支配的になる。

近代テクノロジーの発展の結果、これまでなかったような新たなリスクが増大する。例えば就業中にアクシデントに遭遇した場合、リベラリズム原則に従えば、負傷者のけがは自らに帰責される。しかし、工場に機械が導入されることによって生じる新たな労働災害の責任は次第に雇用者にも拡大されていくようになる。リスクは個人的な責任ではなく、社会的にカバーされるべき問題として認識されていく。

こうして保険は、リスクを社会的にカバーする装置として様々な生活領域に応用され、次第に国家もまたこの領域に介入していくようになる。国家は、最終的にリスクを補償する機能を果たす。近代社会では、「不安定さ」はリスクに転換され、コントロール可能なものと見なされるようになる。コントロール可能なリスクは、保険のカテゴリーを通じて、国家によって予防と補償が行われる。

「不安定さ」は必ずしも近代社会に特有なものではなく、前近代社会においても存在していた。自然災害や疫病など人間にコントロールできない不安定さはつねに人間を脅かすものであった。それゆえ、ひとは損害を神や悪魔の仕業として人間社会の外部に帰属させていた。それとは対照的に、近代社会は自然をコントロールするにつれて、またテクノロジーの発展によって、「アクシデント」などの損害を自ら生み出すようになる。これらは近代社会が生み出したと同時にコントロール可能な「リスク」である。

テクノロジーが発達するにつれてリスクの領域は拡大する。このリスクについての知識はその専門家がより熟知し、コントロールできると考えられていた。しかし、現代のテクノロジーはあまりに複雑性が増大したために、それを作り出した専門家が想定しておらず、コントロールできないリスクを生み出す可能性をもっている。しかもそのリスクは一般の人々にも致命的な損害を与えることになるため、専門家や行政官僚のみがリスクの定義づけや情報を独占することには疑問が生じてくる。リスクの受容可能性は専門家によってだけ定義づけることはできず、社会的に開かれる。いわば現代の「リスク問題」に専門家は存在しないのである[3]。

リスク問題が主要なテーマとなる社会では、専門家がリスクにつ

いての定義を独占することはできない。どのようなリスクが受容可能なのかは専門家が決定することはできない。それゆえ、「危険」にさらされる人々は、彼らが意思決定過程に関与していない限りで、行政システムの意思決定がもたらす結果を引き受けることは困難である。コントロールできないリスクが問題となる「リスク社会」の時代では、意思決定過程への市民参加が大きな課題となる。リスク問題は公論に開かれざるをえないのである。

次節では、社会学におけるリスク論の基本的な概念である「リスク」と「危険」との間の分裂という問題について検討しておくことにする。

4　リスクと危険の分裂

社会学的リスク研究と呼ばれる領域では、「リスク」概念は独自の仕方で練り上げられている。リスクは、従来のように「損害の発生確率×損害の規模」によって測定されるのではなく、「意思決定Entscheidung」と「帰責可能性Zurechnenbarkeit」という基準にしたがって、リスク／危険として区別される。「リスク」は損害が意思決定者自身に帰責される場合に問題となり、自らの意思決定とは関わりなく損害を被る場合には「危険」が問題になる。リスクと危険の区別の際に重要なのは損害の発生確率ではなく、自らの意思決定によって損害が生じたか否かである。

システムはその作動の結果として、システム外の環境あるいは他のシステムに損害を与えることがありうる。その際、損害は意思決定を行うシステムにとっては責任を引き受けるべきリスクとして知覚されるが、環境にとっては危険として知覚される。ここでは同じ事態が別様に知覚されることになる。リスクコンフリクトはこのようなリスクと危険の知覚の対立に依存しており、両者の見解が一致することはない（Luhmann1991b）。

それゆえ、たとえ意思決定者が損害の発生確率は低いと主張したとしても、他者の意思決定のせいで損害を被るひとにとっては、それを引き受けるわけにはいかない。自分が意思決定していないにも関わらず損害を被るならば、それに対して抗議することは決して住民エゴでも非合理的な態度でもない。行政の意思決定によって損害を被る可能性のある人々がシステムの意思決定過程から排除されている限りで、彼らにとって損害は受け入れがたい「危険」として知覚されつづけるのである。「危険」と「リスク」の区別の導入によって、エコロジカルな問題に関わる抗議を新たな社会的コンフリクトとして把握することができよう。

「リスク」と「危険」と知覚の対立、つまり「リスクと危険の分裂」のために、意思決定者Entscheiderとその損害を被る者Betroffeneの間での「合意Konsens」を期待することはできない。もっとも、彼らのパースペクティブがいかなる点において相違するのかについての「意思疎通Verständigung」の可能性をルーマンのリスク論は示唆している[4]。しかし、例えば地方自治体における廃棄物処理施設の建設のように個別の政策的課題に直面したときには、

「リスク」と「危険」に分裂したパースペクティブの相互意思疎通は、実際にどのような過程を経て行われるのかが問われるはずである。現代の制度的条件の下では、それは民主的な手続きにしたがって行われなければならないだろう。

現代のリスクコンフリクト、すなわち「リスクと危険の分裂」は、現代のデモクラシーのコンテクストにおいてどのように扱われるのか。われわれにとって、問題はこの分裂を解消することにあるのではなく、個々のケースにおいてどのようにこのリスク問題が扱われ、議論されうるのか、そして市民はその過程にどのように関与しうるのかというところにある。言い換えれば、**「リスクと危険の分裂」を解消することではなく、それが民主的な過程でどのように扱われるのかが問題なのである。**

5　行政改革と市民参加

「リスクと危険の分裂」という問題が市民参加によって解消されるわけではない。つまり、意思決定過程への市民参加によってより「安全」が保証されるのではない。意思決定に市民が参加するからといって、ただちに「迷惑施設」が撤去されるとは限らない。それは施設の建設の可能性を排除するわけではない。

しかし、だからといって市民参加が無意味だというわけではい。「参加」はルーマンのようにイデオロギーとして一蹴することのできないほどの意義をもっている。問題なのは、意思決定過程への市民参加の形式である。意思決定過程に市民参加の領域が拡大するにつれて問題になってくるのは、市民の「代表性」の問題である。現在の市民参加の形態では市民の「代表性」の問題はあまり重要視されていない。例えば地域のまちづくり審議会などに出席する市民団体の代表者、自治会長、商工会議所の代表、商店街の代表者は確かに市民であることはあるが、しかし果たして彼らは本当に市民を「代表」しているといえるのだろうか。あるいは、市民参加を促進するために、公募によって市民審議会が作られることがある。確かに彼らは「自発的に」参加している市民であるが、自発的に参加する市民とはいかなる市民なのかを問う必要もある。彼らはまちづくりに利害関係をもっているがゆえに自発的に参加しているかもしれないのである[5]。

「市民参加」をほとんどの自治体が（少なくとも総合計画の中では）採用している現在では、「市民参加」や「市民社会」を求めたり、称賛したりする段階はすでに過ぎつつあるのであって、それをさらに具体化する方法を検討する必要がある。

参加型民主主義においては、社会運動によって支えられる「住民投票」の導入が求められる。現在の住民投票を求める運動は、行政による計画策定が行われた後での異議申立てとして機能している。しかし、住民投票においては市民参加が日常的に制度化されているとはいえないだろう。市民が意思決定過程により深く関与するには、例えば総合計画など施策のガイドラインが方向づけられる計画策定の初期段階から市民が参画するシステムが構築される必要がある。

現在、地方自治体においても「まちづくりへの市民参加」が唱えられるようになっている。法的な拘束性によってだけではなく、行政組織もまた市民参加の必要性を認識している。実際に、最近の地方自治体職員にたいする意識調査では、地方財源となる企業の誘致や産業の活性化について、市民参加を求める意見が多くなっている[6]。行政システムにたいする市民の信頼の構築は、行政側にとっては、施策を円滑に進めるために必要となっているのである。しかし、市民参加や参画は必要とされながらも、具体的な手法は十分に開発されていないのが現状である。

現在のところ多くの自治体で採用されている市民参加の代表的な手法は、「市民アンケート」と「市民ワークショップ」である。「市民アンケート」は新公共管理論に基づき、「市民ワークショップ」の利用には参加民主主義論が背景にある。

新公共管理論

新公共管理論（以下NPMと略す）は、クリントン政権が「ナショナル・パフォーマンス・レビュー」において用いた手法である。民間コンサルタントのデビッド・オズボーンらが開発したこの手法の主眼は、企業経営で用いられる顧客満足度評価を行政の領域に適用し、行政の政策評価を行うことである。NPMの特徴は、「前例」志向ではなく「成果」志向と「顧客」志向をもっていることである。ここでは、行政サービス業務の目標達成度にしたがって予算が割り当てられる。その際、目標達成のための指標は職員アンケートや市民アンケート、あるいはワークショップによって決められ、職員内部の基準ではなく市民にも理解しやすい指標でなければならないとされる。達成された「成果」は住民の眼に見えやすいものでなければならず、それによって顧客の満足度を評価することが可能になる。

NPMにとって重要なことは、限られた予算のなかでより効率的に行政サービスを提供しようとすることであり、「デモクラシー」は主要な問題ではない。行政システムにとっては、NPMはPFI[7]と並んで赤字財政克服のための方法なのである。しかし企業経営を参考にした行政の効率化では、財務会計など部分的な領域においては効果的であっても、他の領域、例えば健康や環境に関わる領域への適用は疑問が投げかけられている。

NPMにとって「市民」は「消費者」と等価であると見なされる。いわば市民のニーズは消費者選好に還元されるのである。また市民からの意見聴取は、基本的には「市民アンケート」が用いられるが、政策課題についての情報が十分に提供されないままで行われるために、市民が議題を自ら選択できるような条件にはない。

参加民主主義

デビッド・ヘルドによれば、「デモクラシー」は、「人民の支配」である限りで、「議題の民主的コントロール」を意味している。参加民主主義は、政治制度や職場、地域社会を含めて、主要な社会制度の調整に市民が直接参加することを特徴とする。行政システムへの意思決定過程への市民参加という文脈では、参加民主主義は、関心

のある市民が「自発的に」参加することと見なされる。このモデルの方法論としては、「住民投票」と「市民ワークショップ」[8]が挙げられる。

一般に「住民投票」は、すでに政治・行政システムの意思決定がなされた後で、それに関与していない市民が社会運動という形で「抗議」する際に要求される。ここでは、重要な政治的議題に対して市民すべてが意思決定に参加する権利をもっていることが前提とされている。しかし住民投票では、議題はイエスかノーかという二者択一へと問題が還元される。またこの場合、あらかじめ問題となっている議題が投票にかけられるため、「議題の民主的コントロール」が保証されているわけではなく、投票の結果がすでになされた決定に与える影響も限られている。

また、住民投票や、利害関係者の代表が集まる「円卓会議」[9]は確かに公論に開かれているけれども、それは極めて大きな争点となっている問題に限定されており、意思決定過程への参加が日常的に制度化されているとはいえない。その一方で、総合計画の策定などで用いられる「市民ワークショップ」は意思決定過程に制度的に深く関与している。もっとも、市民ワークショップは「自発的に」参加する市民によって構成されており、「参加の自発性」という建前の下で政治的無関心層はあらかじめ排除されている。

リスク問題に関する市民参加の意義は、影響を被る者Betroffeneが意思決定過程に加わることである。しかし、市民ワークショップへの自発的参加は実際には限定されたものであり、自発的に参加する市民が影響を被る可能性のあるひとびとを「代表」しているとはいえない[10]。むしろ、自発的な市民と抗議行動を行う市民、政治的無関心層との間の分裂が先鋭化するにすぎない。ここでもまた、意思決定者Entscheiderと影響を被る者Betroffeneとの間のリスクコンフリクトを解決することの困難が生じてくる。

6　審議による市民参加

ここ数年の審議デモクラシーの急速な発展は、その規範的な基盤を確立しようとするハーバマスの理論的な貢献だけではなく、「審議調査」や「市民陪審」などの手法を用いてそれを具体化するする試みによるところが大きい。

市民陪審は、ギデンズやヘルドが協力しているイギリスのＩＰＰＲによって研究と実験が進められており、ブレア政権によって積極的に取り入れられつつある。いわば、「市民アンケート」や「シチズン・チャーター」を政策手段として採用した保守政権に対して、ニュー・レイバーは「市民陪審」の手法を取りいれている。「効率性」原則を用いた「ネオリベラル型行政改革」に代わって、「審議」と「対話」の原則を用いた「審議デモクラシー型行政改革」ということができよう[11]。ギデンズ門下のデビッド・ヘルドは市民陪審を政策手段とする審議デモクラシーを「民主的自律性」モデルとして類型化している。

民主的自律性モデルは、参加民主主義モデルとは異なり、市民参

加の「自発性」を求めるものではない。むしろそれが求めるのは「自律性」の原理を具体化するための諸条件を特定することである。それは言い換えれば、「市民が意思決定に参加しうる諸条件」とはどのようなものかを明確にすることである。われわれは、こうした審議デモクラシーの立場に立つ市民参加論を「審議による市民参加 deliberative citizen participation」と呼んでおこう。

「審議による市民参加」は、市民のアプリオリな自律性に基づくのではなく、その自律性を促進するための現実的な方法である。それゆえこれは「自発性にもとづく市民参加」のように、そもそも市民が自立的であって、自発的に政治参加するということを前提とはしていない[12]。「無条件の、あるいは無限定の参加を確立するという目標よりも、重視されなければならないのは自律性の原理である」(Held,1996＝邦訳三九七頁)。ここでは、「自律性」の概念は、参加者が自ら「議題をコントロール」できる可能性のことを示している。したがって、審議デモクラシーの場合、意思決定過程において市民が自分たちで議題をコントロールすることのできる条件を確立することが必要である。

従来の市民参加では、政策に関する十分な情報提供が行われないままで意見が聴取され、あるいは行政システムの観点を内部化する危険性が伴っていた[13]。「審議による市民参加」論では、市民が十分に情報提供を受けた後で審議を行う。審議デモクラシー論には、市民は十分な情報を与えられるならば適切な判断を下すことができると考えられているのである。

この審議を通じた市民参加は、通常「審議メソッド」あるいは「討議手続き」と呼ばれており、様々な手法が研究・開発されている[14]。以下では、その代表的な市民参加の手法である「審議調査」と「市民陪審／プラーヌングス・ツェレ」について検討しよう。

審議調査 deliberative opinion poll

審議調査はアメリカの政治学者J．フィシュキンによって開発された手法である[15]。通常の世論調査とは異なり、審議調査は「審議」の前後に意見調査が行われる。回答者は人口学的特徴にしたがって無作為抽出によって選ばれる市民の統計学的「代表」であり、アンケート調査を用いて、情報提供を受けて審議を経た後の意見変化が調査される[16]。

フィシュキンによれば、通常の世論調査では、対象者があまりあるいは全く知らず、興味のない問題について質問が行われている。審議調査の目的は、「彼らが何を考えているかではなく、情報が提供された場合、彼らが何を考えるのか」を調べることである。実際、審議調査の結果報告では、「無回答」あるいは「わからない」の意見変化が大きい。また、すでによく知られている問題に関する意見変化は大きくないが、あまり知られていない問題に関しては意見が大きく異なる結果になった。

「審議調査」は実際にクリントン政権によって導入されているが、この手法は「審議」過程が市民の意見にどのような影響をもたらすのかを調査するためのものであって、政策の意思決定に直接反映さ

れるものではない。

市民陪審／プラーヌングス・ツェレ Citizens' jury/ Planungszelle

ドイツでは、シェルスキーの下で社会学を学んだペーター・ディーネルが一九七〇年代に「プラーヌングス・ツェレ（計画策定の細胞）」を開発し、アメリカではジェファーソン・センターがその数年後に「市民陪審プロセス」を発展させた。これらはいずれも互いに独自に開発された手法であったが、一九九〇年代に入り、イギリスのＩＰＰＲ（公共政策研究所）が両方の手法を取りいれながら、研究を進めるようになった。

両方はともに、意思決定過程に市民を参加させるために開発された手法である。これは、審議調査と同様に、ランダムにサンプリングされた市民の代表が特定の政策課題について審議を行うものであるが、アンケート調査で意見の変化を測定するものではない。市民陪審員は、詳細に情報提供を受けた後で互いに審議を行い、その結果に基づいて報告書を作成し、政策のガイドラインを提案する。行政側はそれを一般に公開し、報告案通りに政策を実行できない場合にはその理由を一定期間内に詳細に説明しなければならない。

審議調査では、最終的には、従来の意見調査と同様の手法を用いて、情報提供を受け、審議を経た後の市民の態度変化を測定することが目的とされるが、市民陪審では、政策の意思決定過程に市民がより深くコミットメントする。審議調査の結果は必ずしも政策決定に反映されるわけではない。その一方で、市民陪審では、政策決定者が原則的には報告案に従うことが課せられており、市民は意思決定過程へより深く参加することになる[17]。

市民陪審の手法は、「統計的代表」としての市民による審議の結果をより政策策定に反映しようとするものである。実際には、影響を被るひとびとがすべて意思決定過程に加わることはありえない。しかしここでは、少なくとも現時点で影響を被ると推測されるひとびとが意思決定に参加する平等なチャンスが与えられている。また市民陪審員は、望むならば自分達が議題を決定することもできる。その意味では「議題の民主的コントロール」は保証されているといえるだろう。

とりわけプラーヌングス・ツェレでは、審議を行う前の情報提供の段階で、専門家や行政側による説明の他に、対抗する市民団体や運動の代表、計画によって影響を受ける住民による異議申立ても行われる。ここでは陪審員の前で対立する情報が提供される。あらゆる社会的カテゴリーから選出された市民の「統計的」代表は、この対立した説明よりもさらに詳細な情報を受け取ることもできる。いわば、プラーヌングス・ツェレは、「リスクと危険の分裂」した見解を受け取り、審議を行うことによって意思決定を下すのである。

「リスクと危険の分裂」という解決困難なコンフリクトは、統計的ミクロコスモスとして選出された市民「代表」の「審議」によって扱われる。しかし、審議はリスクコンフリクトを解消することを保証するものではない。そうではなく、より民主的な意思決定過程を通じてそれが扱われるということにすぎない。むしろ意思決定過

程への参加は、行政システムの意思決定によってもたらされ、市民がそれに関与しない「危険」から、市民が意思決定過程に参加し、損害を引き受け、それがもたらす結果にたいし責任を負う「リスク」への転換を意味する。市民参加がどのような形態を取るにせよ、意思決定過程の拡大によって危険領域よりもリスク領域がさらに拡大していく。それゆえ、より民主的な手続きを経て意思決定が行われるにつれて、危険はリスクに転換し、市民はそれを引き受けざるをえない。その意味で、デモクラシーのさらなる徹底化とは、決してリスクを低減したり、安全性を保証することではなく、危険をリスクに転換させることである。

7　審議手続きの導入

最後に、実際に市民陪審／プラーヌングス・ツェレを導入した事例を参照しながら、これまで論じてきた「審議手続き」を検討してみたい。

ドイツのシュヴァルツヴァルド北部地域では、廃棄物処理施設建設の際に円卓会議とプラーヌングス・ツェレを併用したことがある。当初は、行政と事業者、市民団体、市民の間で円卓会議が開催された[18]。この会議では、廃棄物処理量の将来予測と、熱処理施設かリサイクル施設にするのかについての決定がなされた。施設の建設方式にかんしては、熱処理とリサイクルの両方がもちいられることで合意がなされた。しかし、この施設の立地場所については合意を得ることができなかった。

確かに、廃棄物処理量の予測と施設の建設方式については、行政と事業者、市民団体の間で合意することは現実的に可能かもしれないし、「無関心な」住民がその決定に対してことさら反対することはあまり考えられない。しかし、この会議に出席していない一般の住民にとっては、自分の居住地域に廃棄物処理施設が建設される場合、問題は別である。一般的なレベルで計画策定の参加にそれほど関心を示さなくとも、自分の住むすぐ近くの場所に処理施設が建設される、しかも自分たちはその立地の決定に参加していないとなれば、抗議行動が起こることは容易に予測することができる[19]。自分たちが意思決定に参画していないにもかかわらず、もし損害を被るならば、それはリスクではなく危険だからである。

シュヴァルツヴァルド北部地域の会議では、円卓会議の次の段階としてプラーヌングス・ツェレを導入した。この段階では、組織的な利害集団は直接には意思決定に関わらない形で、プラーヌングス・ツェレのコンセプトに基づいた市民陪審による参加手続きが決定された。この手続きは、意思決定の結果によって直接影響を受ける人びとも共同作業で意思決定するべきであるという考えに基づいている。しかし実際には、影響を受けるひとがすべて参加することはできないために、「市民鑑定人」[20]として共同で意思決定過程に関わる人びとが同じチャンスで選抜されるような選択手続きが用いられる。つまり、住民はすべて同じ確率で意思決定に参加するチャンスをもっているのである。

代議制民主主義の空洞化の補完として導入される討議手続きの手法は、市民の「統計的代表」が参加し、しかも地域のすべての人が平等に参加するチャンスがあるという意味で注目に値する。しかし、実際に導入されたケースの報告からは、次の二つの点が問題として指摘されている。

第一に、理論的には地域のすべての社会的カテゴリーから平等に参加するはずだが、イギリスで実験的導入が試みられている「市民陪審」を比較調査した研究によれば、実際に参加した市民は白人が多く、マイノリティが一人もいなかった。

また、参加者が市民陪審の「市民」という言葉に抵抗感を示したと報告されている。市民という言葉が住民にとって日常的なものではないということがこの調査で同時に明らかになった。イギリスでも一般住民が「市民」概念に抵抗感をもっているという。

第二に、プラーヌングス・ツェレを実際に導入する際には、自治体財政が悪化しているなかで市民給与を支払うことが果たしてどれだけ現実的に可能なのかどうかということが問題になるであろう。

シュヴァルツヴァルド北部地域の市民参加の事例では、円卓会議に加えてプラーヌングス・ツェレが補完的に用いられた。現在、多種多様に開発されている「審議手続き」の手法のどれを、どのように用いられるのか、そしてその導入がどのような結果をもたらすのか、またその結果が現実の政策策定のなかでどのように利用されるのかは、実際には具体的なコンテクストに依存するだろう。

8　おわりに

これまで論じてきた意思決定過程への市民参加の新たな潮流は、とりわけ「地域民主主義」の発展という文脈では大きな意義を持つと考えられる。住民が地域の意思決定過程に深く関与することによって、自分たちの身近な生活環境の変化により関心を抱くようになるという教育的な効果も考慮に入れられている。実際ドイツでは、プラーヌングス・ツェレへの参加をきっかけにして参加者が計画策定後に自発的な市民グループを形成するケースが報告されている。

確かに、ヘルドが主張しているように、地域計画の意思決定に市民が参加することは、「議題の民主的コントロール」が確立されるという意味では「民主的自律性」の獲得を意味している。しかし、リスクが社会的・空間的・時間的境界を越えて拡大していくような時代では、ローカルな意思決定によってもたらされるグローバルな結果をいかにして扱うことができるのかという問題が現れる。「グローバルなリスク社会」では、地域の意思決定によって時空を超えたグローバルな損害がもたらされることがありうる。一定の地域からサンプリングされた市民による意思決定が、他の地域や後の世代に影響を及ぼさないとは限らない。彼らは原理的に市民代表の審議に加わることはできないのである。それゆえ彼らにとって損害は自らの意思決定に依存しない「危険」に変わりはない。したがって、デモクラシーの徹底化は、危険をリスクへと転換するだけではなく、新

たな段階の「危険」を生み出しうる。その意味で、デモクラシーの徹底化は不確実性と不安定性が意思決定する市民に帰責させられる程度の拡大であり、不安定性を解消するものではない。「確かに、討議手続きは同意(Zustimmung)を生み出すかもしれないが、この手続きは不安定性と不確実性を社会的に処理するための解決を与えることはない」(Keller et al, 1999:46)のである。しかもその同意は、ある特定時点における一時的な同意にすぎない。

地域民主主義の発展による結果がグローバルな影響を与えるならば、「議題の民主的コントロール」もまたコントロール不可能な結果をもたらすかもしれない。ある特定時点で行われる地域住民の意思決定が、時空の隔絶した他者、つまり地球の裏側の住民や将来の世代にどのような結果をもたらすかはっきりとはわからない。グローバルなリスク社会では、ローカルな意思決定はつねに「不在」と「非知Nichtwissen」についての反省に基づいてなされなければならないのである。

註

(1)『リスク社会』はすでに一九八八年に部分訳されている(邦訳名は『危険社会』)が、日本の社会学ではまったく反響を呼ばなかった。近年社会学でリスク社会をめぐって議論されるようになったのは、ギデンズやルーマンが取り上げて以降である。

(2)一九九八年の『危険社会』の再版はこうした状況を反映しているといえるだろう。ただしわれわれは、「リスク社会」を「危険社会」と訳すことは誤りだと考える。確かにベックは当初これらの概念を緻密に練り上げてはいなかったが、後述するように、現在では「リスク」と「危険」の区別はリスク社会論にとって重要な意味を持っている。ベックがあえて「リスク」社会を主張しているのは、リスクがネガティブな結果をもたらすだけではなく、新たな「第二の近代」という積極的な可能性を示しているからである。

(3)例えば戦略的環境アセスメント、PRTR(環境汚染物質排出・移動登録)、リスク比較アセスメントなどで情報公開や市民やNGOの参加が制度化されていることは、専門家だけが定義づけることのできないリスク問題への制度的対応を示している。

(4)(Luhmann, 1991a)とくに最終章を参照。

(5)筆者の調査では、自治体の計画策定に市民公募で審議委員を募集する場合、ある特定の人物が複数の審議会に参加するケースがある(ある市長はこれを「公募マニア」と呼んでいる)。そのため、「市民公募と言っても、いつも同じ人ではないか」という批判が生じることがあるという。

(6)一九九八年に民間シンクタンクが実施し、筆者が集計した、兵庫県のある市の職員アンケートの結果にもとづいている。

(7)プライベート・ファイナンス・イニシアティブの略。公共事業を民間資金によってまかなう手法であり、行財政改革のなかでとくに注目されている。

(8)市民ワークショップでは、マップづくりやKJ法、フューチャーサーチなど様々な方法を用いることによってまちづくりの課題や将来ビジョンを共有し、利害者間の対立を乗り越えた合意を形成することが試みられる。

(9)ウルリッヒ・ベックは、リスク社会における市民参加の方法として「円卓会議」モデルを支持している。一般に「円卓会議」と呼

ばれている手法は、行政と事業者、市民の間で合意を形成する場として考えられている。ベックもこれらを「システム間調整」の場と考えている。現実に計画策定で用いられているこの円卓会議の手法に加えて、デンマークでテクノロジー・アセスメントへの市民参加法として開発された「コンセンサス会議」や、本稿で論じている「プラーヌングス・ツェレ」なども広い意味での「円卓会議」と考えることも可能であろう。

コンセンサス会議は、デンマークだけではなく、ノルウェー、イギリス、アメリカ、フランス、日本などでも、核廃棄物処理や遺伝子治療などさまざまなリスク問題を対象に実施されている。これまで日本で行われたコンセンサス会議の実験では、市民パネルのメンバーは公募方式によって選ばれているが、プラーヌングス・ツェレと同様にランダムサンプリングによって選ぶことも可能である。

例えばイギリスのコンセンサス会議では、独立した市場調査会社であるCFSインターナショナルがサンプリングを担当した。まず、国民を統計的に代表する四千名のサンプルが、国政選挙名簿からランダムに選ばれた。そしてこれらの人々に、コンセンサス会議を説明し、市民パネルのメンバーとして招待する案内状が送付された。この段階では、会議のトピックは述べられなかった。回収率は十パーセントであった。肯定的な回答は一二五名、否定的回答は二六一名であった。その後、市民パネルに関心を示した一二五名に二通目の案内状が送付された。その案内状では、会議のトピックの概略が記述され、彼らにその問題への関心とその問題に役立ちうるかを確かめるための質問がなされた。七〇名以上がこの質問に回答し、そこから最終的に十六名がパネラーとして選ばれた。

(10) また意思決定過程への参加は、行政システムの観点に市民が取り込まれるという意味で、参加者をインサイダー化させるという批判もある。

(11) それゆえに、「対話デモクラシー」を主張するアンソニー・ギデンズがブレアを「左右を越えた」左翼として評価しているのは、ブレアの政策にギデンズと関係の深いIPPRが大きな影響力を与えているためである。

(12) しばしば指摘されるように、市民は政治にたいし「合理的に無知」でありうる。彼らは多くの日常的な、あるいは私的な出来事に関わっており、つねに政治的な課題に積極的な関心をもっているわけではない。基地問題や空港建設問題など、メディアなどでも広く話題とされている課題については住民投票にも一定の意義があるだろうが、日常的に住民投票が行われるようになれば、かえってそれは空洞化するであろう。

(13) 例えば、行政がおこなう公聴会に招かれる地域の市民団体の「御用団体」化など。

(14) 「審議メソッドdeliberative method」あるいは「討議手続きdiskursive Verfahren」は、具体的には多種多様な形態が存在するが、いずれも市民の間の審議deliberationが意思決定のさいに重要であると考えており、なかには市民の審議そのものが意思決定の正統性を保証すると主張する論者もいる。具体的な手法としては、前述註(9)の「コンセンサス会議」や後述する「審議調査」、「市民陪審／プラーヌングス・ツェレ」の他、フューチャー・サーチ、パースペクティブ・ワークショップなどがある。

(15) 審議調査は一九九四年にはじめてイギリスで実施された。そこでは、犯罪問題について議論を行うために三〇〇名のサンプルが選ばれた。

(16) この手法は、明らかにハーバマスの理論の影響を受けている。つまり、「理想的発話状況」を統計的に選ばれた市民の間の対等な議論の場として人工的に作り上げる実践的な試みである。

(17) また「市民陪審／プラーヌングス・ツェレ」では、参加のインセンティブを与えるために「市民給与」として現金給付が行われる。参加者は、一般の公務員と同様に公共的な活動に携わっているがゆえに、「市民プランナー」として給与が支払われることが正当化される。つまり、彼らは無給のボランティアなのではなく、報酬を受け取る「公共的な労働」の担い手なのである。

(18) 市民団体としては、BUNDのようなドイツで有名な環境団体なども参加している。

(19) これはしばしばNIMBY問題と呼ばれる。

(20) プラーヌングス・ツェレのメンバーは、最終的には計画案にたいする鑑定書を提出することが課せられているために、このように呼ばれている。

参考文献

G.Bechmann(1993)*Risiko und Gesellschaft. Grundlagen und Ergebnisse interdiziplinär Risikoforschung* Opladen: Westdeutscher Verlag.

U.Beck(1986)*Risikogesellschaft.Auf dem Weg in eine andere Moderne.* Frankfurt a.M.

(1988) *Gegengifte. Die organisierte unverantwortlichkeit.* Suhrkamp.

(1995)"Freedom for Technology! A Call for a Second Separation of Powers" *Dissent*, Fall.503-507.

(1996a)"Risk Society and the Provident State", in S.Lash et al. (eds.) *Risk, Environment & Modernity. Towards a New Ecology* SAGE.

(1996b)"Weltrisikogesellschaft, Weltöffentlichkeit und globale subpolitik: Ökologische Fragen im Bezugsrahmen fabrizierter Unsicherheiten" *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 36, S.119-147.

(1996c) "Zur politischen Dynamik globaler Gefahren" *Süddeutsche Zeitung*, 01.31.

(1997a) *Was ist Globalisierung?* Suhrkamp.

(1997b) "Die Seele der Demokratie: Wie wir Bürgerarbeit statt Arbeitlosigkeit finanzieren können" D*ie Zeit*, 49: 7-8.

(1998a)"Politics of Risk Society", in J.Franklin(ed.) *The Politics of Risk Society.* Polity Press.

(1998b)*Democracy without enemies.* Polity Press.

(1998c)"Auf dem Weg zur zweiten Moderne" *Weltwoche* , 1

(1998d)"Der Dritte Weg ist das Ziel: Die Wirtschaft muß Verantwortung übernehmen". *Süddeutsche Zeitung*, 22.12.1998.

(1998e) "Weltbürger aller Länder, vereinigt euch! " *Die Zeit*, 30/98

U.Beck, A. Giddens, S. Lash (1994) *Reflexive Modernization.* Polity Press.

W.Bonß(1991)"Unsicherheit und Gesellschaft-Argumente für eine soziologische Risikoforschung" *Soziale Welt*, 42: 258-277.

(1995)*Vom Risiko: Unsicherheit und Ungewißheit in der Moderne.* Hamburger.

A.Coote(1998) "Citizens' Juries" J.Franklin(ed.) *Social Policy and Social Justice.* Polity Press.

R.A.Dahl(1997)"On Deliberative Democracy: Citizen Panels and Medicare Reform" *Dissent* Summer. 54-58.

P.C.Dienel(1997) *Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie.* Westdeutscher Verlag.

F.Ewald(1986) *L'Etat providence*. Grasset.
(1990)"La société assurancielle" *Risques*. no.1: juin.
J.Fishkin(1991) *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*. Yale University Press.
J.Franklin(ed.) (1998a) *Social Policy and Social Justice*. Polity Press.
(1998b) *The Politics of Risk Society*. Polity Press.
A.Giddens(1994) *Beyond Left and Right : The Future of Radical Politics*. Polity Press.
(1998a)"Risk Society: the Context of British Politics" in. J.Franklin (ed.) *The Politics of Risk Society*. Polity Press.
(1998b) *The Third Way : The Renewal of Social Democracy*. Polity Press.
川野英二（一九九七）「リスク社会とエコロジー問題」『年報人間科学』第十八号
（一九九八）「「保険社会」と「リスク社会」の間に」『年報人間科学』第十九号
（一九九九a）「グローバル化時代の「新たな不安定さ」」『ソシオロジ』第一三四号
（一九九九b）「多元的グローバリゼーションと「第三の道」」『年報人間科学』第二十号
D.Held(1996) *Models of Democracy 2E*.『民主政の諸類型』中谷義和訳 御茶の水書房 一九九八年
S.Lash et al.(eds.) (1996) *Risk ,Environment & Modernity.Towards a New Ecology*. SAGE.
R.Keller, A.Poferl und M.Hajer(1999)"Verhängnisvolle Affäre" *Politische Ökologie*, 60.
N.Luhmann(1986)"Die Welt als Wille ohne Vorstellung. Sicherheit und Risiko aus der Sicht der Sozialwissenschaften" *Die Politische Meinung*, 31. S.18-21.
(1990)"Risiko und Gefahr". in ders., *Soziologische Aufklärung*, Bd.5.Oplanden/Westdeutscher Verlag, S.131-169.
(1991a) *Soziologie des Risikos*. Berlin/Newyork: de Gruyter.
(1991b)"Verständigung über Risiken und Gefahren" *Die Politische Meinung*, 81.
(1992)"Die Beschreibung der Zukunft" in ders., *Beobachtungen der Moderne*, Oplanden/ Westdeutscher Verlag.
(1996)"Das Risiko der Versicherung gegen Gefahren" *Soziale Welt*, 47: 273-283.
C.Painter(1994)"Public Service Reform: Reinventing or Abandoning Government?" T*he Political Quarterly*, 242-262

'Deliberation' about 'Risk'
—Problems on Democracy in Risk Society—

Eiji KAWANO

In this article, we consider the problem of democracy in risk society through examining some concrete methods of citizen participation that is developing in recent years. Along with 'New public management', which is being actively introduced in administrative reform movement, and 'Citizen workshop', which is based on participate democracy, there are some researches and experiments on ' Deliberative opinion poll' and 'Citizens' juries/ Planungszelle', which are inspired by the theory of deliberative democracy.

Now, it is a crucial question to involve citizens in the decision making process, because of the decline of trust in the established political and administrative systems. But the structure of 'a divergence of risk between danger', which is a source of the contemporary social conflict, suggest the limit of these methods and could raise the new problems.

Keywords

Risk society, devergence of risk between danger, citizen participation,
deliberative democracy, Planungszelle