

平成 27 (2015) 年度「合意形成研究会」公開研究会 (要約)

2016 年 2 月 21 日 (日) 14 時～17 時

法政大学市ヶ谷キャンパス 外濠校舎 S306 号室

杉田：私は、合意形成については、その限界というものを認識した方がいいのではないかと考えている。合意形成と言う時に、どのような状態であれば、合意が成立したと言えるのか。誰 (who) が合意すればいいのか。何 (what) について合意すればいいのか。どのようにして (how) 合意できるのか。これらの点に関する合意、つまり、「合意についての合意 (メタ合意)」というものが、結構難しい。

メタ合意の形成を容易にする方法は、主権論を持ち出す (主権的決定が最終とする) ことだが、主権的なものの見方には限界があるのではないかと。主権論を相対化する議論として、ステークホルダー論があるが、そもそも誰がステークホルダーなのか。誰がステークホルダー分析をするのか。ステークホルダー分析者を決めるのは誰か、という形で問題は遡行していく。つまり、ステークホルダーという概念を立てただけでは、メタ合意の問題は解決しない。

確かに、何らかの客観的な基準によって、合意の範囲が確定できればいいかもしれない。原発立地の例をみても、事故前は立地自治体の同意 (安全協定) が稼働条件であったが、事故後は安全協定の締結対象を、発電所から半径 30km 圏内の緊急時防護措置準備区域 (UPZ) に拡大している。ところが、再稼働の同意権は立地自治体 (市町村、都道府県) のみに認められ、30km 圏内の自治体には認められていない。青森県で建設中の大間原発の 30km 圏内に位置する函館市は、同意権を求めたが応じてもらえず、現在建設差し止めを提訴している。



巨大リスクでは、リスクの及ぶ範囲が確定できない。チェルノブイリ原発の事故ですでに明らかになったように、リスクは国境をも超える可能性がある。実は、行政区域と政治的決定の範囲がずれてくるという問題が、いろいろな場面で出てきている。

例えば、小平市で行われた都道建設をめぐる住民投票では、投票率が成立要件の 50%を下回り、開票されなかったが、これは、小平市の有権者が、小平市の問題に関心がないことの現れではないのか。そもそも、自治体単位での合意形成に適した政策問題というのは、どれほどあるのか。もっと言えば、一国単位での合意形成に意味を見出すことができるのか。

これは環境問題だけでなく、経済問題にも当てはまる。ヨーロッパでは、ヒトの移動が非常に大きな政治問題になっているが、一国的な枠組みで解決できる問題は多くない。日本国内に関しても、雇用流出、租税回避が非常に問題になっているが、極端に賃金の安い外国へと工場が移転する状況に対し、地元の自治体が反対してもあまり意味がない。私はこれを、グローバル化に伴う政治の「周辺化（マージナリゼーション）」と呼んでいる。

ところで、国より小さい単位から異議申し立てがなされる時、しばしば「NIMBY (Not In My Back Yard)」であるとの批判がされる。しかし、NIMBY で問題とされる迷惑施設（原発、基地、ゴミ焼却場等）は、通常、国の中心部ではなく、周辺部に作られる。実は、東京などの強い立場の地域は、弱い立場の地域にリスクを一方向的に押し付けておきながら、自分たちのエゴイズムを隠蔽している。ここにある種の非対称性がある。

こうした中心部のエゴを指摘したのが、広瀬隆さんの『東京に原発を』（1986年）である。原発がそんなに安全で、絶対に事故が起きないと言うのなら、東京に作ればよいと。ごく最近では、高橋哲哉さんと知念ウシさんが、沖縄の反基地運動をしている本土の人たちに対して、まずは沖縄の基地を本土に持って行ってほしいと。沖縄に対する一方向的なリスクの押し付けを改めて、国内の条件を平等化した上で、対外的な問題を考えるべきだと言っている。

「横浜新貨物線反対運動」（1969年）の宮崎省吾さんは、あえて「私たちは地域エゴイズムだ」と開き直り、いわゆる革新自治体をも批判している点で興味深い。宮崎さんは、「一つのところで猛烈に反対されるようなものは、どこへもっていてもその住民に拒否される」と。つまり、「どこも引き受け手のないようなものは、そもそも作るべきではない」と書いている。

このような住民運動は、公共性の再定義を迫ることになる。たとえ経済効果が高いとしても、あまりにもリスクが大きすぎる場合には、多少不便であっても作らないという選択もできるのではないか。あるいは、米軍基地も、放射性廃棄物の処理施設も、どうしても引き受け手が無いというのであれば、全国でくじ引きをすればいいという「解決法」もありうる。

迷惑施設をめぐる合意形成の一つの手段として、直接投票が行われることがある。新潟県巻町の原発をめぐる住民投票に対しては、「甘えだ」「民主主義の誤作動だ」といろいろ

な批判があった。しかし、これは代表制システムによる意思形成、ないし主権的な決定に対する地域からの異議申し立てとして、私は評価できている。

これに対し国民投票は、国民全体が分母となり、多数者の専制、あるいは中心部による周辺部への押し付けが正当化されるおそれがあるため、注意が必要である。直接投票は、ある程度狭い面積の中で問題が共有され、関係者の一体感がある場合には意味がある。一方で、東京や大阪などの都市部で原発の住民投票を行うことには、私は必ずしも反対ではない。東京や大阪が自分たちのエゴイズムを晒して、いわば「恥をかく」ことに意義があると思っている。

いわゆる熟議はどうなのか。ジョン・ドライゼクは、熟議民主主義の有効性を主張しているが、キャス・サンスティーンは、「熟議が壊れるとき、集団的な分極化が起こりやすい」と言っている。実は、議論すればするほど、左と右に分かれることがよくある。より過激な発言をすることで、仲間内での承認を求めようとする傾向が生まれるからである。たとえ熟議の条件を整えたところで、人々が社会に占める立ち位置というのはそれぞれ異なるのであり、話し合いによってすべてが解決できるとは限らない。

かつて原子力等の分野では、「リスク・コミュニケーション（リスコミ）」が主流であった。リスコミとは、科学者が正しくリスクを測り、民衆に教えるというものである。その前提には、苛酷事故の発生確率は計算可能との考え方があった。しかし確率というのは、頻繁に起こる現象しか計算できないのであり、例外的な苛酷事故を確率計算できると論じるのはそもそも合理的でない。加えて、地球が消滅するような究極のリスクを前提とできるのかという問題がある。

リスコミの担い手とされてきたのは工学者である。そこでは、実際には、経済的なコスト、政治的なコストを考慮する工学者の視点から、実現可能性の分析が行われている。しかし、社会がどのようなリスクを、どのような役割分担で負担するべきかという問題は、本来は国民全体で議論されなければならない。

原発事故後は、科学の領域と合意形成の領域という区分を導入し、それに基づいて熟議を行えば、一定の合理的な結論が出るという主張もされた。しかし私は、科学も社会の中にあるものだということを強調したい。科学の領域と社会の領域を切り離すことは、実は科学の暴走につながる。研究費はどこから出ているのか。実際には、自然科学の多くの分野は、電力会社や製薬会社などの「紐つき」である。そうすると、熟議もまた、経済的な力関係などを排除できない。

そもそも政治の概念には、合意形成的な「政治」と、対立を重視する「政治的なもの」との二つがある。私は、ジョン・ロールズ以降の「政治哲学」は、合意形成的な部分に特化しすぎていると感じている。政治においては、対立が起こる（「政治的なもの」の発露）という側面が必ずある。

対立と合意形成の間をどう考えるかについて、サンスティーンは、「完全には理論化されていない合意」ということを言っている。例えば「総論賛成、各論反対」の場合、完全に

合意しているわけではないが、合意しているような外見を呈する。別の言い方では、「同床異夢」。同床異夢は、安定化するが、本質的な対立が隠蔽されているともいえる。

それから、合意はいつ（**when**）なされるべきかという問題もある。後世代からすれば、合意は常に時代遅れである。「押し付け」改憲論は、こうした思考様式の典型例である。社会契約の完全性を追求しようとする、憲法の成立過程には問題があると言わざるをえない。かくして、加藤典洋さんらは憲法の「選び直し」論を展開してきた。

現在行われた合意が、将来世代を拘束するという点において、一種のモラル・ハザードが生じていることは事実である。これに対して、合意の頻度を上げるという解決策があるが、何度でも改憲すればよいとなると、ルールが不安定化する（「立憲主義」の否定）。合意しても明日には効力が否定されるなら、合意形成そのものの意義が低下してしまう。

鈴木健さんという人が、「なめらかな代表制」を提唱している。一票を分割して投票できる（「個人」から「分人」へ）ようにすることで、死票を減らし、得た票数によって代表の発言権に強弱をつけるという考え方である。これは、結果を意図的にデフォルメする小選挙区制度に対するアンチテーゼとしては面白いが、何らかの制度的な工夫によって、完全に「なめらかな」合意形成ができるという考え方に違和感がある。

というのは、もしも理念的に「完全な合意」ができたとしたら、民主政治において、「完全な合意」に対して抵抗することは不可能になるからだ。「不完全な合意だ」と常に言えるからこそ、批判ができるのではないか。このように見ると、分割的な反主権的なシステムも、実は選挙絶対主義との類似性を備えている。

私自身は、いかなる合意も、**de facto**（事実上）の **modus vivendi**（暫定協定）にすぎないと考えている。合意にかんしては、さまざまな非対称性によって必ず歪みが生じている。いかなる合意も絶対的なものではなく、抵抗できるものであると考えることで、合意を「進化」させることができるのである。

細井：松下圭一先生も、多元重層的な政治秩序や合意形成プロセスの必要性について言及している。また、争点化・政策化・制度化という政策循環のモデルを提示し、完全な合意はあり得ないということも言っている。

そもそも合意とは何だろうか。それは納得感のことなのか。不満がないことなのか。いわゆるリベラル・デモクラシーを前提として、個人の内面には踏み込んではならないとすると、あくまでも外的な合意、つまり邪魔をしないというところで留めるべきではないか。

合意形成のプロセスは時間がかかるが、一定の方向へと暴走し



てしまう際の歯止めになると思っている。縮小時代における自治体政策は、時間的なプレッシャーがかかるが、合意形成のプロセスには、それとは異なる時間感覚が必要だと感じている。



斎藤：トマス・スキャンロンによれば、「理にかなった拒絶可能性」の不在として、合意を消極的な形で定義することができる。拒絶の理由が理にかなったものである場合、その拒絶は他者にとっても受容可能なものとなる。主意主義的な同意を合意と考えるのではなく、理にかなった非同意がないという形で合意を定義することには、それなりにメリットがある。

たとえば、原発も軍事基地も、誰も引き受けないのであれば、作らなければいい。しかし、ゴミ焼却場のように、どこかで引き受けなければならない負の財があるとすれば、私たちは **compensation** の考え方を完全にはなくすことはできない。

ロールズにしても、ハーバーマスにしても、合意が成立する理想的な条件と、そうでない条件をはっきり区別している。理想理論と非理想理論の区別を維持しながら、それらの間を行き来するというアプローチがいいのではないか。

デイヴィッド・エストランドは、純粋な手続主義を批判し、認知的観点からみて手続きがより正しい意思決定をもたらす時に、私たちはそれを正統なものとして受け入れると強調している。もっとも、専門家の熟議が認知的な正しさを導くという考え方には批判的である。専門家集団のバイアスを修正できるようなデモクラシーのプロセスが必要になる。

憲法について、私たちは現実の同意を与えているわけではないが、規範的な同意を与えていると考えることができる。ただし、その同意に対して非同意が示される時は、その非同意が理にかなっているかどうかを検討する。たとえば、解釈改憲による集団的自衛権行使は、これまでの規範的同意に対する非同意である。もしも拒絶できないような非同意であれば、規範的同意の方を修正する。

暫定協定というのは、不承不承の同意であり、非常に不安定な同意である。確かに、非理想理論における合意というのは、常に暫定的なものであるが、誤りうるものであり、修正可能なものである。だからこそ、その合意に対して異論を提起できる機会を保障しなくてはならない。合意、それに対する異論とフィードバック、既存の合意の修正ということになる。

杉田：自発的な合意と強制された合意についてであるが、すべての合意は、ある程度は自発的で、ある程度は強制されたものではないか。もちろん、自発性が全くないのはよくないが、自発性はそれほど確保できない。合意というのは、あくまでグレーな存在だと思う

ている。

理想理論と非理想理論について、たしかにロールズ自身は使い分けているが、しばしば、理想的な合意を想定し、ハードルを上げることによって、私がグレーな形で運用すべきだと言っている合意形成を不可能にしていると思う。

民主主義は手続きだけでなく、認知的な正しさに接近できることが必要だという議論は、政治的な正しさがあるという前提に立っている。私自身は、政治的正しさというものを想定できるとは考えていない。政治はあくまで、「真理（エピステーメー）」でなく「臆見（ドクサ）」の領域だからだ。

名和田：真理探求の無限の道程がイメージされるが、斎藤先生の場合は、少しずつ正しいところに接近していくというお立場だと思う。杉田先生の場合は、成熟した社会としては、異論が常に存在している状態が、安定しているというお立場だと思う。

斎藤：正しいー正しくないという区別を曖昧にしてしまうと、誤りを積極的に正していこうという動機づけが出てきにくい。

杉田：政治的結論について判断する時に、内容の真偽性に踏み込むまなくても、手続きに不備があるから、「合意に瑕疵がある」という言い方がつねに可能である。

斎藤：手続きのどこに歪みがあったかという反省は、内容の問題とは切り離せない。両方をリンクさせて考えていくべきだと思う。

杉田：いろいろな状況があり、有効な意思決定かどうか判断できないことがある。主権国家の決定には限界があるし、科学的知識自体にも限界がある。意思決定がつねに正しくできるわけではないが、全くしないわけにもいかない。そういうことではないかと思っている。

斎藤：政策決定者は、ある時点でより正しい決定をしたということに対して、アカウントビリティが求められる。アカウントビリティというのは、手続きだけではなく、その時点での意思決定の内容がより正しいとするからこそ問われる。

細井：松下先生のシビル・ミニマム論を思い出した。松下先生によれば、シビル・ミニマムという政策基準は、科学によって導き出すことはできないという。政策実現をめぐる実効性の観点も考慮する必要があるのではないかと感じた。



嶋田：合意形成は、アカウントビリティにとって不可欠な要件である「説明・弁明の相手方の外在性」を消失させてしまうのではないか。

斎藤：アカウントビリティというのは、合意や政策の正当化理由をめぐる異論と応答のやりとりだと思う。それは手続きというよりは、政策内容を正当化する理由をめぐる争いになるので、「やはり私は異論がある」という余地が出てくると思う。

杉田：民主政よりも君主政の方が、それに対して異議申立てがしやすいという側面は、確かにあると思う。その意味では、アカウントビリティという点では、非民主的な合意形成の方がいいかもしれないが、他のデメリットがある。

阿部：裁判官は、判決を下す場合、自分の判断の正しさを論証しなければならないが、和解の場合、その理由を示す必要がない。日本の裁判は和解で終わるケースが多いが、実体的な規準とアカウントビリティの観点から、どちらの手続きが望ましいとお考えか。

杉田：そもそも法廷に持ち込まないで、法の外で力関係によって解決するのは問題だが、和解の場合は裁判官が見ているので、ある程度法的な妥当性がある。今日の私の話は、政治的な意思決定の話で、これと法的な事柄をどう関連づけるかというのは別の問題と考えている。

北村：合意の「進化」はどのようにして確認できるのか。何もされずに時間だけが経って

いる状態は、「進化」したといえるのだろうか。

杉田：何か超越的な基準があり、その方向へ向かっていくというイメージではない。過去の意思決定がどうだったかを、相互に評価する議論を通じて、ある種の判断力が高まっていく過程を「進化」という言葉で表現した。これはハンナ・アーレントが「判断力」について述べていることと関連する。

金井：第一に、合意と決定は同じものなのか、それとも違うものなのか。第二に、NIMBY問題について、中心部側も周辺部側もエゴで同類だと位置付けたとしても、結局は *de facto* な力関係を追認することになり、力の強い者のエゴが通るのではないか。第三に、手続的瑕疵を主張すればするほど、合意形成論者は手続的瑕疵の余地をなくし、異議申立てを排除するのではないか。第四に、「政治的に暫定的である」という決定自体が、極めて大きな政治的行為ではないだろうか。

杉田：一つ目については、合意と言うと相互的・協調的なものと見なされがちだが、実際には、合意への強制がきわめて強い場合がある。という形で強制されているという問題がある。二つ目は、現状では、中心部は自分たちのエゴを意識すらしていないので、少なくとも罪の意識を感じる必要がある。三つ目は、たとえば沖縄の問題に関して言うと、必ずしも手続的瑕疵の議論だけでは終わらない。根本的には本土の人々が沖縄に共感するかどうかで重要で、裁判所の判断さえ、そうした世論によって左右される。四つ目は、ご指摘の通りで、私は、政治的な決定の有効性を説くのではなく、「周辺化」などと、あえて政治の限界を強調し、人々の政治への期待水準を下げることによって、何とか政治を維持するという戦術を意図的に採用しているのである。



# 合意形成とその限界

21 Feb. 2016

杉田 敦

### 合意についての合意

- 誰(who)が合意すれば合意が成立したと言えるのか
- 何(what)について合意すればいいのか
- どのようにして(how)合意できるのか
- 「合意についての合意」(メタ合意)が必要

- メタ合意の形成を容易にする装置: 主権
- 主権に対抗: 多元主義
- しかし、主権的なものの限界が明確化

### ステークホルダー

- 利害関係をもつ人びと(ステークホルダー)が合意すべき?
- 誰がステークホルダーなのか(ステークホルダー分析)
- 誰がステークホルダー分析をするのか
- ステークホルダー分析者を決めるのは誰か

### 客観的な基準はあるか

- 原発立地の例
- 事故前: 立地自治体の同意(安全協定)
- 事故後: 緊急時防護措置準備区域(UPZ) = 30km
- 再稼働基準: 立地自治体+都道府県
- 函館市: 提訴

- リスクが及ぶ範囲が確定できない
- リスクが及ぶ範囲は行政区域と一致しない(国境をも超える)

### 政治的決定と行政区域

- 小平市・都道問題住民投票
- 低投票率: 縦貫する道路=小平市全体の問題ではない
- そもそも、自治体単位での合意形成に適した政策問題がどれほどあるのか
- 一国単位での合意形成に...

- 環境問題だけではない
- 経済問題: 国境を越えたモノ・カネ・ヒトの移動
- 雇用流出・租税回避
- ナショナルな決定の限界=政治の「周辺化」

## NIMBY

- 地域からの異議申し立てに対して、NIMBYとの批判が
- しかし、「迷惑施設」(原発・基地・ゴミなど)は周辺部
- 弱い立場の地域を「エゴ」呼ばわりし、強い立場の地域の「エゴ」を隠ぺい=非対称性

## 中心部の「エゴ」批判

- 「東京に原発を」(広瀬隆)1986
- 沖縄の基地県外移設(高橋哲哉・知念ウシラ):ただし、本土内の「周辺」への移転に終わる危険性も

- あえて「地域エゴイズム」を主張:宮崎省吾(横浜新貨物線反対運動1969):参照「ひととの精神史」6巻所収 道場親信論文)
- 通勤ラッシュ解消として計画:革新自治体の飛鳥田らも承認
- 「一つのところで猛烈に反対されるようなものは、どこへもっていてもその住民に拒否される」=引き受け手のないものはつくるな

- 公共性の再定義?(無計画な街づくりそのものが問題。暮らして両立しうる開発)
- リスクが大きすぎるものは経済効果等が高くてもつukらないという選択
- もう一つの解? =リスクをランダム(くじびき)にする:陪審と同じ=受け入れられるか

## NIMBYと直接投票

- 巻町の住民投票1996等:NIMBY、「甘え」、「誤作動」と言われたが、地域からの異議申し立て
- 国民投票:「主権」による押し付け(多数者の専制)となるおそれもある
- 問題が共有される条件:面積が狭い+関係者の一体感(リトアニア等)

- 都市部の住民投票:むしろ「エゴ」をさらして恥をかくことに意義＝認識発展の過程
- しかし、それさえ実現せず

14

## 熟議

- 直接投票より熟議? (Dryzek)
- 「熟議が壊れるとき」(Sunstein):集団的な分極化(仲間内での承認を求めると不完全情報)＝ネトウヨ
- しかし、これは熟議の条件を整えればいいという話
- 話し合えば話し合うほど、それぞれの「主体位置」が明確になる?

15

## 巨大リスクと熟議

- 原子力等:かつての「リスク・コミュニケーション」＝正解を知る科学者が民衆に教える
- 前提:苛酷事故発生確率は計算可能。リスク×確率の期待値は低い
- 現実:例外的事象は確立計算不能。期待値が低くても、「地球が消滅する」リスクを前提とできるか

16

- リスクコミュニケーションの担い手:工学＝経済的・政治的なコストも考慮
- 事故後:科学の領域/合意形成の領域 という区分を導入するという議論
- 専門知識を受けて、熟議

17

- しかし、実際には、科学も社会の中にある(研究費の出所等)
- 熟議もまた、経済的な力関係などを排除できない

18

## 政治と政治的なもの

- 政治の概念そのものが、合意形成的な「政治」と、対立を重視する「政治的なもの」との二つある
- ロールズ以降の「政治哲学」:合意形成に特化しすぎているとの批判もある
- 階級・ジェンダー など

19

### 合意のための不完全合意

- 「完全には理論化されていない合意 (incompletely theorized agreement) (Sunstein)
- 各論では対立するが総論賛成(抽象原理については合意)
- または、総論では対立するが、各論では合意
- 「同床異夢」という共存=安定化するが、対立が隠ぺいされているともいえる

20

### 合意の限界

- 合意はいつ(when)なされるのか=つねに「時代遅れ」
- 後世代からすれば「押し付け」(改憲論)=社会契約論以来の問題
- 加藤典洋ら:「選び直し」論
- 現世代からすれば、後世代に負担させる決定の方が容易=モラル・ハザード

21

- 合意の頻度を上げればいいのか? (「何度でも改憲すればいい」)=ルールが不安定化=合意そのものの意義が低下
- すぐに効力がなくなるなら、合意する意味がない。。。

22

- 「なめらかな代表制」(鈴木健):「死票」を極力減らし、得た票数によって代表の発言権に強弱をつける=民意が精密に伝わる
- 意図的に「結果をデフォルメする」小選挙区制へのアンチテーゼ
- しかし、何らかの制度的な工夫によって、完全に「なめらかな」合意形成ができるという考え方への違和感

23

- 「完全な合意」には反抗できない
- 「不完全な合意」だから批判できる
- 「なめらかな」代表制と選挙絶対主義の類似性

24

### 合意と抵抗

- いかなる合意も、de facto な modus vivendi にすぎない、と考える
- さまざまな非対称性によって歪みが生じている
- だからこそ、いかなる合意にも抵抗することができる=それにより、合意の「進化」

25

