

要 旨

1 作成の背景

科学技術が発達する中、現代社会は様々なリスクに囲まれている。多様なリスクに関するガバナンスはどのように行われるべきか。本報告では、環境リスク、デジタルリスク、感染症リスク、東京一極集中及び人口減少リスクの特徴を踏まえたガバナンスのあり方について、法学及びリスク学の立場から考察した。

2 現状及び問題点

(1) リスクとリスク社会

リスク対応の意思決定のアプローチとしては、①確定的な専門知に基づいて危険があると認められてはじめて対応する「未然防止アプローチ」と、②危険があるといえるか明らかでないが、安全性に対する合理的な疑いがある場合に何らかの対応をすることを延期しない「予防的・警戒的アプローチ」（予防原則）が見られる。

現代的リスクの多くは、結果に至るまでの因果関係の連鎖がブラックボックスの中で追跡困難であり、また、リスクを観察する「フレーミング」が多様であることから、専門家に加えて、その被害を受けることになる多様なステイクホルダーが参画した上で、事前に、熟議民主主義的な取組をすることが重要である。

(2) 多様なリスクの性質と問題点

環境リスクとしては、気候変動、生物多様性の損失、環境汚染という3つの危機が地球規模で注目されている。環境リスクには、現時点では、どのような影響が生じるかの詳細は科学的に必ずしも確実ではないリスクが含まれる。環境リスクへの対処は、憲法上の公共の福祉による職業活動の自由又は財産権に対する制約として行われる。

デジタル化を推進しているデジタルプラットフォーム・ビジネス（PF ビジネス）の下では、①意思決定のブラックボックス化、②情報の非対称性の質的拡大、③サイバー空間とフィジカル空間のフィードバックループ、④過失責任モデルの機能不全という4つのリスクが生じている。もっとも、我が国の関連立法は、リスク①に対応する制度を欠き、リスク④への対応も限定的である。

感染症リスクは、罹患した本人の健康リスクだけでなく周囲の他者にまん延することにより社会全体のリスクを惹起する。感染症法は、変異株等が出現し既存感染症のリスクが大きく変化する状況に柔軟に対応できる枠組みとはなっていない。また、感染症拡大時にどの社会活動をどの法的枠組みで規制するかにつき包括的見直しが必要である。

東京一極集中リスクは、地方における人口減少リスクと表裏一体の関係にある。さらに前者は、首都直下型地震や富士山噴火により甚大な被害が生じるというリスク、後者は、人手不足による地域産業の衰退、割合が増加する高齢者へ十分な行政サービスを提供できないというリスクを抱えている。

3 報告の内容—多様なリスクに対処するガバナンスに関する提案

(1) リスク対応における法の役割

「リスク社会」における法の役割は、「不確実性の下で合理的かつ正当な選択を継続的に行うための制度的基盤を構築すること」にある。現代的风险に対する法の役割を果たすため、公法的手法と私法的手法の機能を相関的・総合的に位置付ける必要がある。

(2) リスク対応における公法的手法の役割

不確実性を伴うリスクに対しては、被害発生 of 蓋然性が明確でないため、比例原則の観点から、規制が困難な場合が生じ得る。他方で、リスクの不確実性が乏しい場合や、不確実性が残されていても深刻な又は不可逆な法益侵害を防止する必要がある場合には、対策を延期してよいわけではない（本報告では「節度ある予防原則」を推奨する）。これらの場合には、規制的手法を用いるべき場合もある。

予防的対応は、デジタルリスクについても必要である。デジタルリスクの規制については、業法的規制ではなく、機能的なリスクベース・アプローチが採用されるべきである。本報告は、AI のリスクを「どこで」「誰が」管理すべきかを明確化するため、①AI 基礎モデル、②特定 AI システム、③提供サービスの 3 層に分けたガバナンスを提唱する。また、生成 AI は情報の生成を行い、自己学習・最適化を行うことから、運用中の挙動をリアルタイムで制御する「ランタイム・ガバナンス」が不可欠となる。

(3) リスク対応における私法的手法の役割

環境リスクに関しては、公害不法行為に関する裁判例において、加害者の過失や因果関係について従来にない判断枠組みが構築されてきた。デジタルリスクに関しては、EU 法は行政規制が中心であり、また「動的なシステムリスク」や「意思決定過程のブラックボックスのリスク」には十分には対応していない。そこで、本報告は、「ランタイム・ガバナンス規制」と、私法秩序の根幹をアップデートする「システム公序」、「システムのガバナンス不全を原因とする危険責任主義に基づく責任制度」を用いて、公法と私法をハイブリッドに適用する新たなガバナンスモデルを日本法として提案する。

(4) リスク対応における司法手続の役割

環境リスクについては、消費者団体訴訟のような立法による環境団体訴訟制度の創設、デジタルリスクについては、消費者契約法の改正などを通じて、システム公序の侵害のおそれを理由とする差止訴訟制度や団体訴訟制度の創設が望まれる。

(5) リスクに対する社会的対応

本報告で取り上げるリスクの中には、部分的に社会的対応が考えられるものもある。地方における人口減少リスクは、社会的対応にとどまっているが、憲法 25 条の生存権に関連する「コミュニティにおいて生きる権利」が国民にあることを確認することにより、これに対する法政策の実現を図ることが重要である。なお、リスク社会において専門家・科学者は、リスクの不確実性について社会と共有し民主的な議論を支える役割を有する。