

## 市民参加型環境政策に関する学術グループの類型化試論

岡山朋子\*

### 要 旨

本研究は近年多用されている合意形成手法のひとつである参加型会議に注目し、参加型会議を用いて策定された政策や計画、すなわち「市民参加型政策」について概観する。日本内外において、特に環境政策において参加型政策事例が急速に増加した経緯と背景を検証し、市民参加型政策の歴史のかつ学際的な系譜を明らかにする。これより、現在日本の市民参加型政策に関する学術グループの整理を行うものである。また、その考察より市民参加型政策の必要性と意義、さらに課題を抽出することを目的とする。

整理の結果、現在、参加と協働（パートナーシップ）を共通のキーワードとして、市民参加型政策の理論を展開し、あるいは参加型会議を実践している多くの研究者が、5つの学術グループに類型化できた。さらに、市民参加型政策の課題として次の2点が挙げられた。一つは間接民主主義制度における市民参加型政策の位置づけの問題、もう一つは市民参加型政策を担う市民社会の成熟度という課題である。現在の多くの参加型会議は、会議の実施を通じて市民社会を醸成することを期待して実施されているものと考えられる。また、現在は間接民主主義制度のなかで意思決定プロセスの一環として位置づけられることのない参加型会議は、社会の変容に伴って政治プロセスとなる可能性もあると考えられる。

キーワード：市民参加，協働，参加型会議，市民参加型政策，環境政策

### 1. 参加型会議の概要と研究の目的

参加型会議とは、社会が激しく変化する中で、人々の価値観や見解が多様化している状況において、多くの人々の関心の的となり、議論を必要とするような社会的問題について、問題の当事者や市民の参加のもと、一定のルールに従った対話を通じて、論点や意見の一致点、相違点などを確認しあい、可能な限りの合意形成を目指そうとする会議のことである<sup>1</sup>。参加型会議は1980

---

\* 名古屋大学エコトピア科学研究所融合プロジェクト研究部門特任講師  
日本福祉大学福祉経営学部非常勤講師

1 柳下正治（代表）・市民が創る循環型社会フォーラム実行委員会（2005）『「市民による循環型社会づくり」参加型会議を用いた社会実験の報告』

年代に欧米で開発され、新しい技術のあり方などをテーマに数多く開催されてきた。合意形成手法としての参加型会議には、例えばデンマーク技術庁（Danish Board of Technology, 以下 DBT）が 1987 年に始めた「コンセンサス会議」やドイツのブッパタール研究所が開催した「ブランニングセル」、アメリカやイギリスで実施されている「市民陪審」等があげられる（例えば、水野等<sup>2</sup>, 2002, 篠原<sup>3</sup>, 2004, 若松等<sup>4</sup>, 2004）。そして近年、日本においても数多く実施されている。

日本における参加型会議の実施例は、主に 2 つのジャンルに分けられる。ひとつは、科学技術の社会受容、技術リテラシー・アセスメント、リスクコミュニケーション等に関するものである。例えば、社会技術研究会の設立趣旨<sup>5</sup>には「科学技術の進歩は福祉の向上や生活の利便性をもたらしたが、その反面、環境劣化、資源枯渇、社会の脆弱性の増大、知識利用能力の不均衡等の深刻な問題も生じさせた。また、近年我国の科学技術の信頼を揺るがすような重大事故等が重なり、科学技術と社会との関連、危機管理のあり方などについてさまざまな問題提起がなされている。このような我国の社会が抱える様々な問題を解決するためには、『自然科学と人文・社会科学の複数領域の知見を統合して新たな社会システムを構築していく』ことが必要である。この新たな社会システムを構築していく技術を『社会技術』としてとらえ、研究が進められている」とある。現在、このような「社会技術」として、自然科学・科学技術の社会受容をめざす参加型会議が多く開発され、実施されている。

もうひとつは、国や自治体の政策の意思決定過程における市民参加である。例えば高橋 (2000)<sup>6</sup>によれば、日本においては特に 1997 年頃から、自治体において環境基本条例や環境基本計画を市民や事業者と共有しなければ、制定・策定後の実効性が担保できないという認識が広がった。これは、自治体に対して市民参加型の策定手法を選択するように強く誘導したことも効いている。環境省（旧環境庁）は、1994 年の環境基本計画において「参加」を 4 つの長期目標の 1 つとして掲げており、1997 年の「地域環境計画実務必携（計画編）」においても「住民参加」に 1 章を設けている。

本稿では、特に後者の意思決定過程における市民や関係する各アクターの参加型会議の導入に着目し、参加型会議等の合意形成手法を政策立案・策定過程に用いて策定された政策や計画を「市民参加型政策」と呼ぶ。また、本稿では日本内外において、参加型政策事例が特に環境分野において急速に増加した経緯と背景を先行研究より概観し、歴史的かつ学際的な市民参加型政策

2 水野洋子・柳下正治・涌田幸宏・前田洋枝・函師田聡子（2004）「デンマークにおける参加型会議の実践とその評価」社会技術研究論文集，Vol. 2, pp. 59-67

3 篠原一（2004）『市民の政治学 討議デモクラシーとは何か』岩波新書

4 若松征男（代表）・開かれた科学技術政策形成支援システムの開発プロジェクト（2004），『科学技術政策形成過程を開くために』JST 報告書

5 <http://shakai-gijutsu.org/>（2007 年 10 月 31 日現在）

6 高橋秀行（2000）『市民主体の環境政策 上』公人社

の系譜と現状の整理を行う。また、市民参加に関係する学術グループの類型化とその考察より、市民参加型政策の必要性と意義、さらに課題を抽出することを目的とする。

## 2. 「市民参加型政策」の潮流

「市民参加」の出現から現在にいたるまでの歴史的な経緯を、図1に示す。この図は上部から下部にかけて時間の経過を表し、左側が世界の動き、対して右側が日本の動きを示している。以降、この図に沿って市民参加の潮流を説明する。また、1987年を区切りとし、その前後において整理する。

1987年をひとつの区切りとしたのは、「Our Common Future」<sup>7</sup>（以下、ブルントラント報告）が発表された年だからである。これは1984年に結成された「環境と開発に関する世界委員会（議長の名をとって通称ブルントラント委員会と呼ばれる）」の最終報告書である。この報告をもって、環境問題は地球全体の国家及び社会が一丸となって取り組むべき問題であるとの認識が広がり、世界の環境問題への対応と環境政策が大きく変化した。「持続可能な開発」という概念が打出されたこの報告を受け、世界、特に先進国では地球環境問題への対応を緊急の課題として位置づけたのである。

### 2.1 1987年以前までの市民参加

#### 2.1.1 1987年までの欧米

そもそも、市民参加型政策とはどのような政策であるのか。これは、従来のように行政・官僚

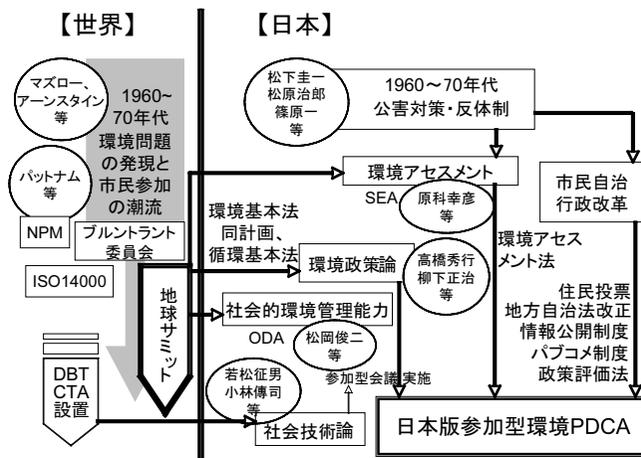


図1 市民参加の系譜（出所：筆者作図）

7 World Commission On Employment (1987), "Our Common Future", Oxford Paperback Reference

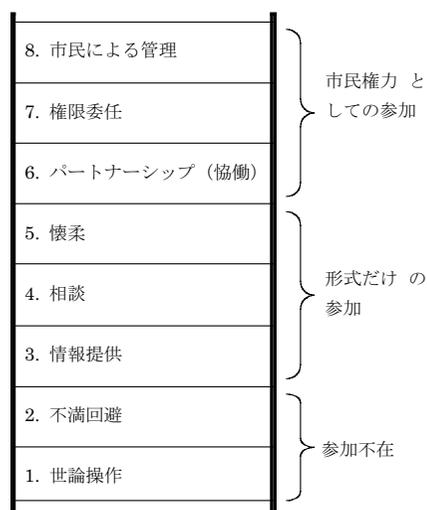


図2 アーンスタインの市民参加梯子モデル<sup>8</sup>

によって立案あるいは策定され実施されてきた法律案（いわゆる行政立法）、公共政策及び計画（いわゆる行政計画）とは異なり、この政策立案あるいは計画策定過程において、関係住民や事業者等が参画することで各主体の意見が広く反映され策定された政策・計画を意味する。このような市民参加のあり方を提唱した研究者としてはアーンスタインがあげられ、図2に示した「参加の8段階の梯子モデル」<sup>8</sup>は現在でも広く引用されている。

1960年代、アメリカでは公民権問題が高揚したが、国民主権が標榜される社会では、市民の意見をどう社会の意思決定に反映させるかが重要な課題であった。アーンスタインは、1969年に参加の段階に関する梯子モデルを提示し、参加とは政治

的な問題であり、参加は市民の権利であるとした。この8段梯子は大きく3つの部分に分かれる。下から2段までは参加不在、3段目から5段目までが形式だけの参加、6段目から8段目が市民権力としての参加である（原科，2005）<sup>9</sup>。

特にこの時代、アメリカでは情報公開制度を求める公民権運動が高揚し、1980年代になると、例えばパットナム（Putnam, 2001）<sup>10</sup>は、積極的に行政・政策へ参加し、あるいは市民運動等を行う市民ネットワークを「社会関係資本」（Social Capital）と呼び、政治学の概念として広めた。篠原（2004）が指摘するように、西欧では1975年から1995年の間が「運動社会」、 「紛争政治」の時代と呼ばれ、石油ショック以降比較的長い期間に亘って激動の時代が続いた。また、これらの運動を受けて、欧米では1970年代前後には情報公開制度が整備されている。市民参加と情報公開は密接に関わり、双方にとって不可欠であると考えられたからである。

### 2.1.2 1987年までの日本

一方、（図1右側に示した）日本においては、同じ時期、学生運動や社会運動は1960年代から1970年代にかけて激しく高揚したが、その後急速に沈静化した。また、この時代の環境に関する社会運動は、公害反対運動に終始している。ポスト公害期においては、例えば、松下（1971）<sup>11</sup>は、市民参加は政治に対する告発と参画という機能を有すること、市民運動展開の条件としては

8 Arnstein, S. (1969) 'A Ladder of Citizen Participation' AIP Journal, 35, pp. 216-224

9 原科幸彦編著（2005）『市民参加と合意形成 都市と環境の計画づくり』学芸出版社

10 ロバート・D. パットナム（Robert D. Putnam）柴田康文訳（2001）『孤独なボウリング 米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房

11 松下圭一（1971）『市民参加』東洋経済新報社

自治体改革の必要性があることを提唱した。また、東京都は同時期のアメリカの市民参加論文を紹介し、主に都市計画への参加について市民参加の意義や政治的効果を検討している（東京都、1972）<sup>12</sup>。松原（1974）<sup>13</sup>は、住民運動の誘発要因および発生展開状況を分析し、市民参加が地方自治において果たす役割を検証している。そして、篠原（1977）<sup>14</sup>は民主主義社会における政治決定からの市民の疎外を背景に、権利としての市民参加を主張した。ただし、参加が政治に利用されないよう注意が必要であると警鐘を鳴らしている。

このポスト公害の時代は、例えば杉並ごみ戦争<sup>15</sup>等が起こった時代でもある。急激な都市の発展に伴いごみや交通などの問題が起こり、都市が人間にとって暮らしにくくなってきたことに対し、行政が機能不全を起こしていた。それに対して市民が立ち上がり、市民運動が起こったという側面を持つこの時代は、日本にとっては住民運動の黎明期にあたる。都市環境の悪化や新しい社会問題に向き合えない行政への怒りを背景に住民運動をさらに展開するためには、まず自治体に対する反対運動を自分の足下から行うという形態が多く見られた。住民、研究者ともに行政に対峙する立場をとったうえで、行政改革のための市民参加の主張が見てとれる。

前出のアーンスタインは社会学の研究者であるが、同時期に「市民参加」を打出していた日本の研究者は、社会学の立場からは運動論の側面の分析をし、政治学の立場からは地方自治論の側面の分析をし、さらに欧米の市民参加に関する事例研究を日本に紹介している。しかしながら、市民運動や住民運動は欧米のような形態として発展せず、また、欧米では市民参加の前提とされた情報公開に関する制度整備も、欧米と異なり実現しなかった。

## 2.2 1987年以降の市民参加

### 2.2.1 1987年以降の欧米

1980年代の情報公開と市民参加型政策に進み始めた欧米社会においては、例えばニューパブリックマネジメント（NPM）<sup>16</sup>といった概念も自治体運営において一般的になった。NPMとは、

12 東京都総務局渉外観光部外事課（1972）『都市開発と市民参加』東京都

13 松原治郎編著（1974）『あすの地方自治をさぐる - 「住民参加と自治の革新」』学陽書房

14 篠原一（1977）『市民参加』岩波書店

15 東京ごみ戦争とも呼ばれる。1971年9月28日に当時の美濃部東京都知事が「ごみ戦争」を宣言した。当時東京23区部のごみ処理を担当していた東京都では、この急激に増加するごみに十分な対応ができず、大半を江東区地先における海面埋立処分に依存していた。しかし、埋立処分地拡張計画（15号地埋立延伸）の申し入れに対し、江東区議会は反対を表明、その後、杉並区のごみの搬入の阻止行動を開始した。杉並区においては清掃工場建設計画がもちあがったが、その建設に住民が反対したためである。23区全体の問題であるが、処分地が位置していた江東区と杉並区の対立が特に顕著であったため、杉並ごみ戦争とも呼ばれている。

16 NPMにおいても、政策の立案、実行、評価、改善といういわゆる政策のPDCAサイクルの各プロセスにおいて、市民等各アクターの参加が重要だと考えられている。特に環境政策の評価にあたっては政策のどのような効果をどのように評価するかという指標化（ベンチマーキング）が課題となっている。現在、合意形成手法を用いたベンチマーキング等も試行されている。

企業経営的な手法を導入した新公共経営という意味で、新しい行政運営（行政経営）システムのことである。地球環境問題の深刻化や資源エネルギーの制約等の危機、そして大きな社会変化を受け従来の経済社会システムが限界を迎え始めたなか、行政もまた従来通りの行政管理の限界が指摘され、限られた人的・財政的資源の下で、行政の生産性（効率性・有効性）を最大限に高めて住民満足度を高められる行政への転換が求められたことが背景にある。

また環境技術や産業の側面では、例えば1996年9月に国際規格ISO14000シリーズが発行され、製品やサービスの環境指標としてライフサイクルアセスメント（LCA）の手法を規格化した14040シリーズ等といった国際的な環境基準や指標化整備が行われた。

この時代、ブルントラント報告に加えて世界の環境政策における大きなターニングポイントとなったのは、1992年に行われた国連環境開発会議（以下、地球サミット）において、地球環境保全と持続可能な開発の実現をテーマに、「環境と開発に関するリオ宣言」、「アジェンダ21」、「森林原則声明」が採択され、「気候変動枠組条約」「生物多様性条約」が発表された。そのなかでもリオ宣言第10原則において、「環境問題は関連するすべての主体によって適切に扱われるべきである」と参加の必要性が明言化されている。さらに1998年にデンマークのオーフス市で開催された国連欧州経済委員会（UNECE）の第4回環境閣僚会議において採択されたオーフス条約が、「市民参加」の潮流においては極めて重要な意味を持つ。この条約は「環境に関する情報へのアクセス、意思決定における市民参加、司法へのアクセスに関する条約」と訳されている。ヨーロッパではこれより市民参加の実効性を担保するために、情報アクセス権及び司法アクセス権と参加権を併せて保障するようになった<sup>17</sup>。

これを受け、1980年代後半になると、欧米を中心にアクセス権が市民権利として考えられるようになり、パブリックアクセスやメディアリテラシー（メディアからの情報を読み解く能力）の概念が生まれ、新しいコミュニケーションのあり方を模索しつつ、IT化の時代を迎える。これらの概念の重要性が注目されるようになるとともに、リスクコミュニケーションや科学技術・新技術の受容や政策化への影響等を議論する場が多く設置された。例えば、アメリカのOTA（Office of Technology Assessment）を原型として1986年に設置されたデンマークのDBT、アメリカの国際技術評価センター（CTA, International Center for Technology Assessment）等の取組があげられる。

DBTは1995年に恒常組織となった、議会の下部組織としての国家機関である。ここが開催する参加型会議では、産業・農業における遺伝子操作技術、食品に対する放射線照射といった現代の人間にとって極めて重要な課題が議論されている。DBTが設計し、実施した参加型会議の最終報告書は、基本的には議会に提出される。篠原（2004）によると、必ずしも政策決定に大きな影響を及ぼすわけではないが、議員からの信頼は高いという。

17 大久保規子（2007）「都市環境の再生とパートナーシップ型まちづくり」、環境法政策学会編『まちづくりの課題』pp. 126-132、商事法務

### 2.2.2 1987年以降の日本

1980年代末から1990年代にかけて、日本もまたブルントラント報告及び1992年の地球サミットの影響を非常に大きく受けた。地球サミットで採択された環境関連条約及びリオ宣言、アジェンダ21等を日本は批准・調印し、その結果、環境政策の基本法である環境基本法が1993年に成立した。さらに翌年には環境基本計画が策定された。その流れを受けて、ひとつの学術グループである「環境政策論グループ」が登場する。これは、土木工学や都市計画論、地方自治論あるいは自ら行政関係者・官僚であるなどの背景を持つ研究者が、環境法、環境政策、環境行政、環境経済、環境経営、環境自治体等といったキーワードを共通して持って展開した新研究領域であるといえる。前述したように、環境基本計画では「参加」を長期目標のひとつと位置づけており、環境政策論グループにおいても高橋（2000）や柳下（市民が創る循環型社会フォーラム実行委員会、2005）<sup>1</sup>といった環境政策における市民参加を研究対象とする研究者が多く出現している<sup>18</sup>。広くとらえるのであれば、環境アセスメントの第一人者である島津（1997）<sup>19</sup>や戦略的環境アセスメント（SEA）を早くから主張している原科も、この環境政策論グループに属しているといえる。

原科（2005）は、図2に示したアーンスタインの8段梯子モデルを基に独自の参加モデル「参加の5段階」を提唱している。これは、アーンスタインモデルの3段目の「情報提供」が第1段階の「情報提供」、4段目が第2段階の「意見聴取」、5段目が第3段階の「形だけの応答」、5段目と6段目の間に第4段階の「意味のある応答」、そして6段目が第5段階の「パートナーシップ」に相応するというものである。

これらの環境政策論グループは、環境基本法及び環境基本計画、循環型社会形成推進基本法（2000年）、環境アセスメント法（1999年）といった、この間に急激に整備された環境法の立法化に関わり、あるいはそれらの政策評価や計画策定において参加型会議を実施するなど、極めて実践的な研究を行っている。

環境以外の側面で、この時代の日本社会をみると、1980年代末、日本国内はバブル景気に沸いたが、政治家の収賄問題が露見し、バブルがはじけた後に自民党は1993年に下野し、政治改革が進められている。その後は1995年に流行語ともなった「官官接待」問題等をきっかけに再度行政と官僚組織の腐敗が顕在化し、行政改革へと向かう。さらに1995年には阪神大震災と地下鉄サリン事件が起これ、国家の危機管理のあり方も大きな問題となった。このような国内の諸問題とその対応としての構造改革のうねりに後押しされる形で、まず特定非営利活動促進（NPO）法（1998年）が成立した。1996年には全国市民オンブズマン<sup>20</sup>連絡会議が結成され、情報公開法（1999年）、地方自治法の改正（2000年）、政策評価法（2001年）、行政立法における

18 環境政策論を専門とする研究者の急増は、国立大学改組に伴い環境冠学部・研究科が増加したことも無関係ではないだろう。

19 島津康男（1997）『市民からの環境アセスメント』日本放送出版協会

20 「オンブズマン」とはスウェーデン語で ombudsman と表記し、その意味は「仲介者」「仲裁者」で、いずれの党派にも加担しないで、冷静な判定者の役割を果たす人や委員会のことをいう。

パブリックコメント制度の法制化（1999年閣議決定、行政手続法の改正は2005年）等が次々に成立・施行した。この潮流においては、必ずしも環境政策だけにかかわらず、意思決定や行政に対して主体的に市民が参加する機会を保障する側面を持っている。

このような構造改革・政治改革に関わったフィールドの学術グループは、多くがガバナンス論を展開している。例えば松下（2002）<sup>21</sup>は、ステークホルダー<sup>22</sup>の存在と役割を認識し、それぞれの主体が協同して、複雑化した政策課題によりよく対応していくという考え方を提唱した。そして、このガバナンス論の背景としては環境問題の複雑化・多様化、経済社会自体の変化をあげている。これは環境政策論グループや他グループがあげる参加型会議が必要となった背景と同様であることから、これらの学術グループにおいて時代認識・社会認識とその危機感が共通していることを表している。山口等（2003）<sup>23</sup>は、2000年の改正地方自治法の施行や阪神淡路大震災発生時に露呈された行政の危機管理能力の限界と地域組織の有効性再認識、高齢者福祉における財政破綻、税収不足と起債の急増を背景に、小さな政府・行政改革を論じている。その際、地方公共団体と住民とのパートナーシップ（＝協働）は自治体の主要な課題であると述べている。これらの、多様なステークホルダーの協働による政策課題への対応を提唱し、現代社会における行政の役割の見直しを提案する公共性論を説く学術グループを「ガバナンス論グループ」と捉える。

一方、もともと外交政策においては国内政策よりも厳しく政策評価されてきた。その上、日本の海外援助政策・国際関係論の領域では、これまでの技術支援や単なる経済支援、公共事業支援という方法ではなく、政策支援をしていくべきであるという考え方が主流となってきた。そのなかで、特に環境政策の実効性を高め、あるいは環境政策を導入するために必要な社会の条件として、松岡等（2002）<sup>24</sup>は「社会的環境管理能力」を涵養することが必要であると説いた。具体的には、インドネシアの社会的環境管理能力の発展ステージモデルを示し（松岡，2003）<sup>25</sup>、最終的に社会において社会的環境管理システムが構築されている状況とは、政府、企業、市民のそれぞれのアクターが協働して（パートナーシップが構築されて）いる状況を示すと定義した。この「社会的環境管理能力グループ」とも言える国際協力論を専門とするグループは、必ずしも政策立案過程における市民参加を強調しているわけではないが、社会を構成する各アクターのパートナーシップというキーワードが共通する。

その他、主に合意形成手法の研究を行っている学術グループも形成されている。デンマークで

21 松下和夫（2002）『環境ガバナンス』岩波書店

22 直訳では「利害関係者」だが、参加型会議においては、市民、民間団体、企業、地方公共団体、科学者、マスコミ、政府、国際機関など関係する個人・団体を指すことが多い。

23 山口定編著（2003）『新しい公共性』第11章、有斐閣

24 松岡俊二・本田直子（2002）『環境援助における能力開発とは何か 環境管理能力の形成（CDE）概念のレビュー』環境開発研究 11(2)

25 松岡俊二（2003）『社会的環境管理能力の形成：評価の方法論』、松岡俊二・朽木昭文編『アジアにおける社会的環境能力の形成 ヨハネスブルグ・サミット後の日本の環境ODA政策』、アジア経済研究所

は産業・農業における遺伝子操作技術，食品に対する放射線照射といった現代の人間にとって極めて重要な課題が政策導入される際に議論され，それらの会議は DBT が設計，実施していることは前述した．このような取組を最初に日本で省庁が導入した事例は，農水省の「遺伝子組み換え食物に関するコンセンサス会議」（2000 年）であった．このときに中心的役割を担った若松や小林といった研究者は，参加型手法の類型化や有効性の検証を行う方法論的アプローチで，専門家と非専門家とによる科学的判断を検討する公共知を追求している．このように，主に科学技術リテラシーとアセスメントを行う参加型会議の設計と実施を進めている研究者は，「社会技術論グループ」を形成していると言える．例えば若松等（2004）は，参加型手法（コンセンサス会議，市民陪審，プランニングセル，シナリオワークショップ，フォーカスグループインタビュー等）の検討を行い，科学技術形成過程における参加型手法の有効性を提唱している．また，小林（2004）<sup>26</sup> は，背景には科学技術の進歩・高度化に伴う判断の困難性があるとし，農水省の「遺伝子組換え農作物を考えるコンセンサス会議」を事例とした公共知の検討を行っている．社会技術論グループは環境政策論グループとテーマによっては協力しあい，グループ横断的なワークショップ<sup>27</sup>を開催し，参加型会議の事例研究を継続的にを行い，また自らも数多く実施している．

以上の学術グループの関係図を図 3 にまとめた．図 3 のように，この 1987 年以降においては，上述のように環境政策論グループやガバナンス論グループ，社会的環境管理能力グループ，社会技術論グループといった新しい学問領域を含む様々な学術グループがみられ，相互に深く関係していることが分かる．それらのグループすべては，かつてのガバナンス論グループのように行政に対峙する立場ではなく，むしろ積極的に行政を支援し，「参加」と「パートナーシップ=協働」

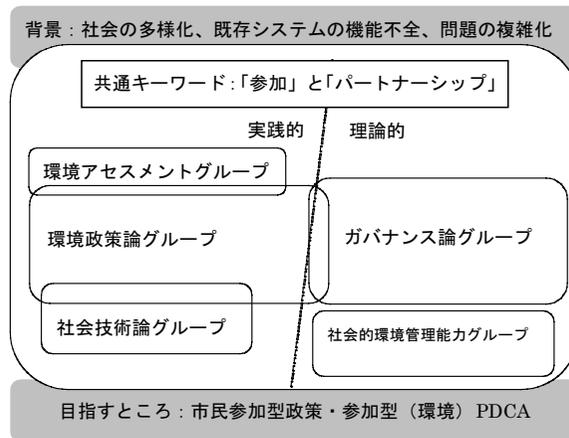


図 3 現在の市民参加型政策に関する学術グループ類型  
(出所：筆者作図)

26 小林傳司（2004）『誰が科学技術について考えるのか コンセンサス会議という実験』名古屋大学出版界

27 例えば大阪大学コミュニケーションデザイン・センター主催の「科学技術コミュニケーションデザイン・ワークショップ」等．

をキーワードとしている。

### 3. 課題と考察

#### 3.1 間接民主主義制度における市民参加型政策の位置づけ

篠原（2004）によると、アメリカでは1990年前後から、市民参加だけではなく討議の重要性が再認識され、とくに政治の世界の討議だけではなく、市民社会の討議に裏付けられない限り、民主ラシーの安定と発展はないと考えられるようになった。これを篠原は「討議民主ラシー」と呼ぶ。従来の代議制民主ラシーに加えて、参加と討議を重要視するもう一つの民主ラシーである「討議民主ラシー」回路があらわれ、現在はこの「参加民主ラシー」と「討議民主ラシー」が要請される時代となっているという。これを具体化するために、さまざまな方法、すなわち参加型会議の手法が開発され、実行に移されてきている。日本においても近年急速に実施例が増加していることはすでに述べた。

また篠原（2004）は、この討議民主ラシーの原則は、正確な情報が与えられるだけではなく、異なる立場に立つ人の意見と情報も公平に提供されること、小規模グループでの討議とし、できれば流動的なグループ構成とすべきである、討議によって意見が変わることは望ましいが、多数決のためだけの議論としてはならないといった3点であり、この原則を守るための前提として、集められる参加者が全体で「社会の縮図」に近づくよう、無作為抽出で選出されるべきであるとしている。柳下も、自らが代表をつとめて実施した参加型会議において、この観点から常に当該自治体の選挙人名簿から無作為抽出して参加者を抽出する方法をとっている。

ドイツで「プランニングセル」を考案し、実施したブッパタール研究所のディーネルは、この少人数での討議に基づいて提言を作成して計画づくりの指針とする制度を、既成の民主ラシーに対するオルタナティブであるといい、公的参加のための基本的単位であると定義している<sup>3</sup>。また、DBTは前述したようにデンマークの国家機関であり、DBTが開催する参加型会議は意思決定の手続きとして公式に開催されるものである。

これに対しイギリスでは、多くの自治体で「市民陪審制度」が運用されているが、これはあくまで非公式な適用である。市民陪審制度は、もともとはドイツ憲法の実践から生み出された手法であるが、イギリスの自治体では地方選挙で選出されたわけでもない素人が通常の政治過程に見られる抑制作用<sup>28</sup>もない中でのものごとを決定するような事態につながりかねないとの懸念がある。

28 抑制作用とは、例えば地方の政治家がある事項を調査・検討する際、地方議会側の関連組織の意見等を考慮し、地方自治体職員の専門的な意見や、彼らの選出母体となっている選挙区の意向に耳を傾ける必要が生じるため、その政治家の行動はある意味でそれらに制御・抑制されたものになることをいう。このような抑制作用が機能しない状況で、市民陪審員は客観的に該当する懸案事項を考慮し、偏見もなく助言や決定を行うことができる一方で、この自由はもちろん陪審員個人の偏見や態度によってゆがめられた結論に至る恐れがあることも考慮すべきであろう。

従って、イギリスの市民陪審制度は形式的に定まった一定の権限を持つわけではなく、同制度は、地方政治における意思決定過程により多くの住民の意見が反映され、党派に属さない一般人の集団による客観的な決定が地方の政治家の活動に信任を与えるといった形で機能しているようだ<sup>29</sup>。

これらの、参加型会議を意思決定過程においてどう位置づけるかという課題は、参加者の代表性に関わる重要な問題である。

この課題について、参加者の選出が無作為抽出あるいは公募のいずれであろうとも、実際に参加する市民は市民全体ではありえない以上、ごく一部の市民の決定に民主主義的正当性があるかどうかは極めて重要な問題であると後(2005)<sup>30</sup>は指摘する。後(2005)は、選挙で選ばれた代表者による基本的決定を前提に、一部の市民が事業の企画立案、決定、実施、評価の各段階に適切なかたちで参加するのが市民参加であると理解し、それは民主主義的正当性、事業にとっての有効性などを考慮しながら、それぞれの事例ごとに適切な市民参加のありかたを模索していく必要があると述べている。ただし、どのように参加するのが適当かという問いに対しては、アーンスタインの8段階梯子を上れば上るほど良いという簡単な回答ではないと主張している。

ここで改めて市民参加型政策をめぐる課題を整理すると、参加型会議の参加者の代表性の問題と、市民参加型政策の実効性の(評価の)問題があげられる。篠原(2004)は、複雑化した社会において従来の意思決定手続きも困難になっているなか、の政策の実効性の確保のために討議(デモクラシー)は必須であると考えている。つまり市民の深い討議結果を積極的に意思決定に活かすことで政策実効性が確保されると考え、については、明言はないものの恐らくは代表性を認め、ただし参加者を無作為抽出することで「ミニ社会」を再現する必要性を述べている。しかし後(2005)はについては、間接民主主義制度のなかでそもそも参加者には代表性は無いのであり、従って市民参加型政策には慎重であるべきだと主張している。

確かに一部の市民の討議による決定を行政が必ずしも採用しなくてはならないというものではなく、むしろ近年の現状(例えば庄司等, 2003)<sup>31</sup>では、行政が参加型会議の決定をあまりにも採用しすぎていることが問題であるとも言える(岡山, 2006)<sup>32</sup>。また、行政もステークホルダーとして十分に意見を述べるべきであるが、実際には行政は事務局に徹してしまい、参加型会議の場で行政関係者が口を挟むのをためらうといった状況も見られる。そもそも、行政計画の策定であれば、あくまで行政が行政のために策定する計画である。その策定過程に参加型会議を導入す

29 柴田さおりホームページ、「英国における住民参画の手法「市民陪審制度」」、『海外の行政施策』  
<http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/gyosei/165/index.html#3>

30 後房雄(2005)「愛知万博と「市民参加の新しい波」のすれ違いの構造 市民参加検証フォーラムの経験から」、町村敬志、吉見俊哉編著『市民参加型社会とは』有斐閣、pp. 269-291

31 庄司知教・萩原喜之・廣瀬幸雄・浅井直樹・飯尾歩(2003)「「市民がつくる」ごみ処理基本計画をどう実現したか 3市町の先進事例報告」第14回廃棄物学会研究発表会論文集、CD-ROM

32 岡山朋子(2006)「桑名市の市民参加型一般廃棄物処理基本計画策定における考察」第17回廃棄物学会研究発表大会論文集、CD-ROM

る場合、それは行政が市民意見を参考にするために行う以上の意味はない。計画策定や政策立案にあたって、このように行政がただ民意を諮ることが目的ならば、参加型会議は従来の審議会、パブリックコメントやアンケートの実施と同様の意味しかもたないということになる。つまり「市民参加型政策」という新しい民主主義制度あるいはオルタナティブな手続きが生まれたのではなく、現在の実施例はあくまで従来型の延長線上で実施されているものであると言える。

例えば環境政策論グループに属する柳下は、参加型会議の主催者が行政である場合は従来型の域を出ないが、主催者が市民団体あるいは多様なステークホルダーで構成される実行委員会である場合には、それは市民参加型政策であると考えている。また、審議会やパブリックコメントのような参加と比較し、参加型会議は深い討議を行うということに意義があると考えている。つまり、アンケート手法などは中途半端な形式的な参加であり、市民やアクターが深く議論すること（柳下がよく言うところの「市民の主体的かつ積極的な参加」）こそが、真の参加手法であるということである。

しかし、前述したように、手法や方法によって市民参加型政策とそうでない政策の区別がなされるのではない。例えば自治体の計画策定過程においては、会議主催者がどのような形態であろうとも、結果として策定される行政計画は通常の行政計画であり、意思決定手続きが変更された計画とは言えない。そして会議の手法が専門家や実行委員会によって新しく設計されたものであり、どんなに議論に資力や時間を費やしたものであったとしても、同様である。また、「市民参加型政策は従来の政策に比べて実効性が高い（はずだ）」という主張も、今や前提となって参加型会議は多く実施されているが、実際に従来の政策と比較して実効性が高くなったことを証明した評価は、現在のところ存在しない。

とはいえ、実際に政策立案過程で参加型会議に参加する市民やステークホルダーにとっては、自ら長時間貢献した議論の結果や意見が、政策に反映されることこそが最大の参加意義である。これについては、政策立案者がどのように参加型会議の提案や結果を導入し、あるいは受け入れなかったかを明らかにし、公表することが重要である。ただし、参加型会議のみならず、パブリックコメント等の意見聴取型の参加手続きであっても同様である。

また、参加型会議の参加者に会議後にとったアンケートからは、自分の意見が反映されたことへの満足度のほか、会議を通じて施策やその背景などについて深く学習したことへの満足度が高いということが分かる<sup>32</sup>。参加型会議は参加者への教育効果が高く、さらに自らの意見が反映された政策・計画である実感が伴うと、政策実施時にも積極的に参加する傾向があると言える。一般的に市民参加型政策・計画の実効性が高いかどうかは、前述したように一概には言えないが、参加者については政策立案過程（P）に参加することで、その後の実施過程でも積極的に参加する可能性がある。その意味で、市民参加型政策は参加者が政策実施（D）時、政策評価（C）にも積極的な行動を見せた際に、意義が見出せるであろう。

### 3.2 市民参加型政策を担う市民社会の成熟度

後(2005)は、アーンスタインの梯子を上るほど望ましい市民参加であるという理解が多いが、一般抽象的にはそうであるとしても、実際に参加する市民がその段階の市民参加を担いうる主体的条件を備えているかどうかという問題は無視できないとも述べている。あくまで間接民主主義制度を前提とし、しかしその限界を補完するものとして実施される参加型会議には意義があると考えるが、この参加型会議という参加のあり方を担いうる市民が参加しているかどうかがもうひとつの問題である。

「参加を担い得る市民あるいはステークホルダー(の協働)」とは、松岡等が言う「社会環境管理能力(Social Capacity)」<sup>24</sup>そのものであり、あるいはパットナムが広めた「社会関係資本(Social Capital)」<sup>10</sup>と近似している。社会関係資本は、市民が自発的にコミュニティを形成、あるいは参加し、金銭的・物質的な見返りを求めることなく活動する「社会的絆」を指す。なお、本稿ではとりあげていないが、「コモンズ論」<sup>33</sup>もまた、同様の社会的絆に基づく特に地域ガバナンスを提唱しているものとみなされる。これらの「パートナーシップ(協働)」や「絆・連携(ネットワーク)」が成立した社会は、本稿であげたすべての学術グループの研究者がイメージする「成熟した市民社会」だと考えられる。どの学術グループにおいても、この「各アクターが協働して主体的に政策に参加する、成熟した市民社会」を到達点あるいは研究の目標にある社会像として描いている。本稿(図1)では、この目標とされるこのような社会における(特に環境政策に関する)状態を「参加型環境PDCA」と表す。

後(2005)の懸念について山本(2002)<sup>34</sup>は、アメリカの心理学者のマズローの欲求階層説<sup>35</sup>を引用して、「今日の日本では『生理的欲求』や『安全の欲求』は満たされ、その上『所属と愛の欲求』もほぼ満たされていると言える。成熟した日本では、視野が広がり欲求のレベルが上がっている。このような人々の一部が廃棄物問題に興味を持ち、市民団体や自治体が組織する団体の中で(マズロー説では最高の欲求である)『自己実現』を果たしていこうとしているのである。このために、自治体に求めているのが、意思決定へのプロセスへの市民参加である」と論じている。今日の日本においてはすでに市民は成熟しており、市民参加型政策を担当できるレベルに達し、自ら自治体へ参加を要請している状況にあるという、やや楽観的な見解である。

33 「コモンズ」とは、語源的には近代以前のイギリスにおいて牧草の管理を自治的に行ってきた制度を指す。従来、コモンズ論的な資源管理は、イギリスの生物学者ハーディンが「コモンズの悲劇」としてあげたように、前近代的な資源の枯渇を招きかねない制度として取り扱われてきた。しかし、コモンズ論的な考え方は、従来の「公」(Public)か「私」(Private)かといった公私二元論としてではない、「共」としての、つまり地域住民レベルでの資源保全の有効な手法として、また地域共同体(コミュニティ)のあり方そのものとして、近年再び注目されつつある。

34 山本攻(2002)「廃棄物計画と市民参加 市民が参加して何が変わるのか」第13回廃棄物学会研究発表会・計画部会小集会論文集『廃棄物計画(論)へのアプローチ:廃棄物学会研究委員会廃棄物計画部会』, pp. 3-7

35 マズロー(小口忠彦訳)(1971)『人間性の心理学』pp. 89-117

現在の多くの参加型会議の実施例は、これまで概観したような市民参加を促す理論と法令に担保されたことによって実施されている。これは日本の市民社会が成熟した結果であるというよりも、むしろ数を重ねることで市民社会を醸成し、市民参加型環境政策・参加型 PDCA が定着することを期待して実施されているものであると考えられる。

また、現在の多くの参加型会議の実施例は、あくまで現在の間接民主制の中では従来の意思決定過程（プロセス）の一環として行われているものであると前述した。しかし、政治プロセスもまた、社会変化の中で政治主体の関係が変化するにあわせて変容していくものである。従って、今後は我が国においても政治体制及び意思決定プロセスが市民参加型となる可能性はあると考えられよう。

#### 4. さいごに

本稿では、かなり雑駁に主に環境政策における市民参加型政策の歴史のまとめと、多くの研究者の提唱する理論の類型化を行った。この類型化については、様々な異論があろうと考えられる。また、この類型から漏れている研究者及び理論もあろうかと予想される。その意味では、学術論類型・理論の整理としては極めて不十分ではあると承知している。しかしこれは、今後この類型をさらに拡充・補充しながら改定していくべき研究であり、本稿はそのスタートラインであると理解されたい。従って、多くの意見、異論が寄せられることを期待する。

#### 参考文献

- 石井明男（2006），東京ごみ戦争はなぜ起こったのか，廃棄物学会誌，Vol. 17, No. 6, pp. 340-348  
阿部直也・大迫政浩（2006），自治体レベルの廃棄物行政改善のためのベンチマーキング手法導入の意義と課題に関する検討～NPMのツールと情報の非対称性に着目して～，第17回廃棄物学会研究発表会講演論文集  
コモンズ研究会ホームページ，<http://freeett.com/commons/about.html>（2007年10月31日現在）