

【論 説】

市民参加論の見取り図

——政策形成過程における円卓会議方式を中心に

東京大学大学院新領域創成科学研究科環境学専攻

三上 直之

1. はじめに

政策形成過程への市民参加の重要性は今や広く認識されており、とくに地域レベルでの環境やまちづくり、公共事業の計画に関しては、各地で様々な市民参加の手法が試みられている。その過程では、参加した住民や NPO/NGO 関係者、自治体職員、専門家などの間に様々な経験・知識が蓄積されており、それらは、市民参加による政策形成の手法をより充実させるための強力な手がかりとなるであろう。

このことを実感したのは、東京湾三番瀬の環境再生を市民参加で議論した、千葉県「三番瀬再生計画検討会議（三番瀬円卓会議）」（2002年1月～2004年1月）の過程をひとりの傍聴者として参与観察し、また、事後には委員・傍聴者として会議に参加した他の市民・研究者らとともに、この会議のプロセスを約10カ月間かけて検証した経験からであった。この検証作業は、千葉大学大学院社会文化科学研究科21世紀COEプログラム「持続可能な福祉社会に向けた公共研究拠点」の共催を得て行われ、昨年10月には、委員経験者や市民など約40人が千葉大学に集まり、検証のためのワークショップを開催した。その概略は本誌創刊号で報告した（三上2004）。

三番瀬円卓会議は、大規模公共事業や複数の自治体にまたがる広域な環境再生といった課題にかかわる検討会議としては、①会議・資料の全面公開、②参加の機会の拡大、③委員主導の運営の3点で画期的なものであった（三上2005）。三番瀬円卓会議は、専門家委員として参加した倉阪秀史の言葉を借り

れば、「市民参加による政策形成のプロセスとしての実験の場」(倉阪 2004: 193)であった。

先述の「ふりかえりワークショップ」は、いわば、この「実験」の分析や考察を会議に参加した市民や研究者が中心となって行ったものであった。円卓会議は、「公開」と「参加」を徹底した画期的なものではあったが、同時に、委員の位置づけや場の設定・ルールの不明確さ、行政の関与のあり方、過密な議論スケジュール、結果の政策への反映方法などの点で問題を残した。こうした検証を踏まえて、ワークショップを企画した筆者ら実行委員は、市民参加による計画づくりに対して七つの提言をまとめた。この「提言」をさらに要約して、以下に紹介しよう (WS 実行委員会 2005: 56-60)¹。

- (1) 主催者は何をすべきか？ 主催者である行政が、最初に会議の枠組みを定める。関連する政策・計画との調整も議題に含め、行政も積極的に議論に参加する。
- (2) だれが委員になるべきか？ 委員は「専門家」「市民」の2グループで構成。専門家は、学識経験者だけでなく、課題に関して専門知識や情報を提供できる人たちから選び、市民委員は当該テーマに興味・関心を持つ個人から広く公募する。
- (3) どんな体制で運営すべきか？ 運営の機能を事務局（行政）から分離させ、市民に開かれた運営委員会が担う。運営委員会には市民・行政・専門家が参加し会議のプロセス設計など、運営の基本的な方針を定める。
- (4) どんなやり方で会議を進めるべきか？ 会議プロセスを事前に設計し、ルールを明確化する。ファシリテーターが必要。調査結果やデータを生かせるように、プロセスをデザインし、参加しやすいようスケジュール・時間・会場などを工夫する。

¹ このワークショップの主催者の正式名称は「三番瀬円卓会議ふりかえりワークショップ実行委員会」であるが、本論文では「WS 実行委員会」と略記する。

- (5) 合意形成のために何が必要か？ 参加者相互の信頼関係や、場の設定についての共通理解、調査や見学を通じた共通認識の醸成など、会議外での努力が必要。
- (6) たくさんの人が参加できるようにするには、どうしたらよいか？ 楽しく参加しやすいイベントを開く。様々なメディアを活用する。アンケート・パブリックコメントなどで広く意見を集め、それを議論に反映する。
- (7) これからの三番瀬再生をどう進めていくか？ 三番瀬保全の意義を明確化し、漁業も含めた「利用と保全のマスタープラン」をつくる。三番瀬再生から「東京湾計画の構築」「流域再生プラン」へ。財源を含めて実効性を確保。関連する公共事業と三番瀬再生との関連も検討。

三番瀬にとくに密着した7番目の提言は別として、それ以外の6項目については、市民参加による政策形成に対して、ある程度一般化できる要素が含まれている。もちろん、政策形成への市民参加と言っても、国レベルの政策から都道府県・基礎自治体レベルのものまで幅があるし、テーマも環境やまちづくりだけでなく、医療や福祉、教育、科学技術など様々である。したがって、三番瀬での経験をどこまで普遍化できるかというのは、それ自体、慎重に検討すべき問題である。ただ、地元住民や利害関係者、NPO/NGO、行政、関心のある市民などが参加して、地域の課題をめぐって公開の場で議論し、その結果を何らかのかたちで政策形成に反映していくという方式——この方式を端的に「円卓会議方式」と呼ぶことしよう——に関するかぎり、ここでの検証の結果は、一定の有効性を持つものと思われる。

円卓会議方式を核にした市民参加の方法は、地域レベルでの環境やまちづくり、公共事業に関する政策・計画づくりに頻繁に用いられるようになってきている。三番瀬円卓会議に関する上記の提言は、こうした手法が、いまだ試行錯誤の段階にあり、そこに数々の課題が残されていることを示している。そして、

実践的には、これらの課題を一つずつ解決していくことで、こうした円卓会議方式を他の地域やテーマに応用し、さらには、より広い地域（例えば三番瀬だけでなく東京湾岸や流域全体など）を対象にした政策形成に生かしていく道も開けるものと思われる。

だが一方で、こうした提言についてやや突きつめて考えていくと、「市民参加」の概念や方法論をめぐって、ごく基本的な問いが解かれぬまま残っていることに気づかされる。本稿では、環境やまちづくりなどの地域的な課題に関する円卓会議方式の現状をおもに念頭に置きつつ、そうした市民参加をめぐる基本的な問題について考える。その作業を、たんに理論的な関心から行うのではなく、先に紹介した提言で示された実践的課題に対応する手がかりを得るといふ問題意識を持ちながら行っていきたいと思う。

まず次節で、市民参加を論じる視点に関して、「階梯論」から「公共空間モデル」への転換の必要性を確認したうえで、この「公共空間モデル」に基づく市民参加の理解がはらんでいる問題点を、三番瀬円卓会議の経験に絡めながら3点に整理する。そして、3節以降で、この三つの問題について順に考えていく。

2. 枠組みと問題

2.1 「階梯論」の限界

これまで様々な場面で開かれてきた市民参加のための会議に対しては、行政の都合のよいように議論を誘導したり、会議で出された意見や得られた結論を聞き置くだけで実際の政策には反映させなかったりするなど、形式だけの市民参加に止まるという危険性が繰り返し指摘されてきた。とくに、従来の審議会や諮問委員会に、一部、公募による市民やNPO/NGO関係者を参加させるなどの手法は、そうしたアリの市民参加の典型例として、批判されてきた。

そこで出てくるのは、市民参加の議論の場には、なるべく行政が関わらない方がよいとする考え方である。その場合、いかに「行政主導」でなく「市民主導」「委員主導」で議論を進めるかが重要になる。ここで市民主導・委員主導

の会議運営というのは、行政があらかじめ原案を示すことなく、議題設定や議論の進め方、会議の運営、報告書の取りまとめなどを委員自らがを行い、行政は事務局としてこうした作業を支援する側に回るという進め方である。三番瀬円卓会議の場合も、主催者である県は事務局に徹し、議論のたたき台や原案を示すこともせず、委員主導の運営によって会議が進められた。

行政主導から市民主導へという変化は、かつてS・R・アーンスタインが定式化した、有名な「市民参加の階梯」で言えば、「治療」「操作」といった非参加（nonparticipation）ないしは「相談」「情報提供」などの形式的参加（tokenism）の段階から、「パートナーシップ」「権限委譲」などの市民権力（citizen power）の段階へと、ハシゴの上方へ向かう動きである。それ自体は、歓迎すべき変化であると言ってよい。ちなみに、行政が、参加者である委員の活動を支援する事務局に徹し、議論は委員が自律的に行うという方向が徹底されれば、その会議体はやがてハシゴの最上位である「自主管理」の段階に達する、というのがアーンスタインの図式である。

しかし、こうした「市民主導」の会議の進め方の評価に関しては、いくつか難しい問題がある。一つには、完全な市民主導、自主管理が理想だとしても、そのようなことが果たして可能なのかということが言われる。実際、会議への参加者は、職業や家庭を持ちながら、仕事や家事の合間に会議にやってくる。そうしたパートタイム的な参加者が、会議の運営や議題設定、報告書の作成といった作業を、現実にとどこまで担いうるのか、結局のところ、常勤のスタッフを擁する行政に依存せざるをえないのではないか、など。もっとも、こうした点に関しては、近年、各地で開かれている市民参加型の会議の実績が一定の反証となるかもしれない。いまだ数は少ないし、ごく一部の地域に限られるとはいえ、それらの会議では、行政は事務局に徹し市民主導で議論を進めるという会議運営の実績が積み重ねつつある。ひとまずは、様々な条件を整えることによって、徹底した市民主導・自主管理による会議運営は可能であると考えるところにしよう。

しかし、かりに市民主導の運営が可能だとして、行政が議論の場に加わらないことが本当に望ましいことなのか、という疑問が残る。市民参加での議論が行われるテーマをめぐっては、多くの場合、行政機関は何らかの意味で当事者である。とくに公共事業に関して地域で紛争が生じているような事例では、行政機関は明らかに紛争の当事者であり、利害関係者である。また、行政の立場がさほど明確でない場合でも、市民参加によって議論される課題に関しては、他の関連する政策や計画、法令・予算などの制約がかならず存在し、行政機関というのは、そうした政策・計画や、法令・予算などを立案・執行する主体に他ならない。その立案・執行は法律や条例に基づいてなされるのであるが、そこには裁量の余地が相当に存在することを考えれば、行政機関は中立の第三者ではなく、当のテーマに対してある程度独立した判断なり戦略なりを持つ一つの主体だ、ということになる。行政の関わりを排除した完全な市民自治のモデルは、ごく小さな範囲のテーマ・課題に限れば有効かもしれないが、普遍的な妥当性を持つとは言えそうにない。三番瀬円卓会議でも、行政は正式な委員ではなくオブザーバーとしての参加にとどまったのであるが、この点について筆者らの主催した検証ワークショップでは、「県も意見を述べる立場にいるべきだった」「県も同じテーブルについてやりたいこと（計画案など）を問う」（WS実行委員会 2005: 56）べきだったといった意見が出された。先に引用した提言の第1項目において「行政も積極的に議論に参加する」と述べられていたのは、こうした議論を踏まえてのものであった。

この問題に関して篠原一は、かつて市民参加の制度化を論じた際に、アーンスタインの「八階梯」を引用しながら、正当にも次のように指摘していた。『自主管理』は市民の完全自治ではあるが、それだけに小さな範囲の権限にのみ関する自治であることがあり、逆に『宥和』の方がパースペクトの広い問題を取り扱い、より有効であることもある」（篠原 1977: 117）。一方の極に徹底した行政主導の非参加的な政策形成のあり方を置き、もう一方の極に、行政の関わりを排除した「市民主導」の政策決定を置くという図式は非常に分かりやすい

が、不十分なものである²。

2.2 公共空間モデル

それでは、行政主導の政策形成に対置されるべきは、一体どのようなモデルであろうか。その有力な候補となるのが、市民参加を、「公共圏」「公共空間」における意思形成のモデルによって捉えようとする議論である。例えば、科学技術政策をめぐる市民参加について論じる藤垣裕子（2003）は、それを「公共空間モデル」として次のように表現している。

「多様な利害調整を、パブリック（公共）の参加する場に関き、専門家と市民と行政と企業とが、そのセクターの枠を越えて、諸外国との関係も考慮しながら話しあう必要性が生じている。多様な利害関係者で構成される『公共空間』において、それらの共治（ガバナンス）によって問題を解決し、意思決定をすることが求められている」（藤垣 2003: 79）

また、船橋晴俊（1998）も環境問題に対する多様な主体の取り組みの場として、「公論形成の場」というモデルを提示している。この公論形成の場とは、「公共圏の構成要素となるような個別具体的な、意見交換と意志表明の場」（船橋 1998: 211）であり、そうした場において「必要なことは、利害関係者に対する開放性であって、異質な視点・情報を集め、突き合わせた上で、より普遍性のある問題認識と解決策を見出すことである」（船橋 1998: 211）とされる。

こうした公共空間なり公論形成の場といったモデルは、言うまでもなく、国家権力や市場の影響力から自由な第三の領域として市民社会を描くJ・ハーバーマスの議論にルーツを持っている。ハーバーマスによれば、「[市民社会の]制度的核心をなすのは、自由意思にもとづく、非国家的・非経済的な共同決定

² 「階梯論」に対する別の観点からの批判としては、倉阪（2004）を参照。「行政の企画・立案過程への参加」と「議会の決定過程への参加」の「2つはたがいに独立した市民参加であり、前者を進めることが、必ず後者につながる」といった関係にはない。この点、70年代の階梯論は誤解を招くものであった」（倉阪 2004: 189-190）。企画・立案過程での市民参加と権力的決定との関係については、本稿の5節でも検討する。

および連带的結合であり、これらの決定と連带的結合によって、公共圏のコミュニケーション構造は生活世界の社会的構成要素に根をもつことになる。いずれにせよ自生的に成立した団体・組織・運動は、社会的問題状況について私的生活領域のなかに存在する共感を取り上げ、集約し、増幅して政治的公共圏へと流し込むのであるが、このような団体・組織・運動によって市民社会は成り立っている」(Habermas 1992=2003 [下]:97)。

このように非市場／非国家的な領域として市民社会ないしは公共圏を理解しようとする議論は、近年、市民社会論の主たる潮流の一つとなっている(山口2004: Ch.5)。上に見た「公共空間モデル」は、こうした市民社会論なり公共圏論なりを踏まえて、政策形成過程への市民参加の議論を展開したものであると理解でき、先に指摘した行政主導か市民主導かという単純な階梯論と比較すると、より妥当性の高いモデルだと言えそうである。藤垣の「公共空間」にせよ、船橋の「公論形成の場」にせよ、議論の抽象度は高く、本稿で念頭に置いている地域的な課題に対する円卓会議方式を中心とした市民参加に、これらの議論をすべて当てはめるには無理があるかもしれないが、多様な関係者が開かれた場に集まって議論をし、意見を形成していくというモデルは、ナショナル／ローカルのレベルを問わず、妥当するものと思われる。

2.3 三つの問題

しかしながら、こうした公共空間モデルについて詰めて考えていくと、これら課題のスケールや性質といった問題とは別の次元で——より基本的なレベルにおいて——いくつかの疑問が生じてくる。いずれも、三番瀬円卓会議の検証ワークショップにおいて抽出された課題とも深く関わる点であり、また従来も部分的には指摘されてきたことであるのだが、ここで改めて整理してみよう。

一つには、企業や行政機関、NPO/NGO、専門家、市民などの多様なセクターに属する人々を、「利害関係者」して同列に扱ってよいものか、という問題がある。行政機関や企業と一般の市民とでは、利用できる資源や権力などに格段

の差があり、また同じ個人であっても、専門家と市民との間には、やはり有する知識の面で大きな差がある。そこで、企業や行政機関、専門家などと、テーマに直接の利害関係を持たない市民とは、分けて扱うべきだという考え方が出てくる。ところが、その場合、直接の利害関係を持たない「市民」とはいったいだれなのかということが問題になる。議論の場に参加しようとする以上、テーマに何らかの関わり・関心を持っているのであって、利害関係の有無というのはあくまでも相対的な問題にすぎないとも言える。また、ここまで市民という言葉で、何のことわりも無く使ってきたのであるが、ひとくちに市民と言っても、やはり使える時間や金銭の量には差があるし、課題に関する知識・理解の程度や言葉を扱う能力は、人によって様々である。要するに、開かれた市民参加の場を設定すると言ったところで、そこに参加するメンバーの要件をどう考えたらよいのか、という問題がある。同時に、そうした議論の場をだれが運営するのかという問題も生じる。行政も一参加者としてこの公共空間に参加するというのであれば、行政に代わってそうした場を組織する主体が必要になる。もちろん、公共圏自体は「居酒屋、コーヒーハウス、道端でのごく一時的な公共圏から、芝居の上演、PTA、ロックコンサート、政党の集会、教会の大会など、催事としての公共圏を経て、地球全体に散在する読者・視聴者からなり、マス・メディアによって作りだされる、抽象的な公共圏にまでいたる」(Habermas 1992=2003 [下]: 105) ものであり、主催者や運営者などの存在が想定されているとは限らない。ただ、参加型会議のような場において、公共的な意思形成に向けて、関係者や市民が討論を継続していくためには、やはりその場を組織し運営する主体が必要になるだろう。これら市民参加の場に関わる主体の問題は次節でまとめて考える。

二つ目として、そうした市民参加の場を支える基盤は、いったい何なのかという問題がある。円卓会議方式を中心とする市民参加の議論の場を公共空間として捉えるにせよ、その空間は他の社会的な諸関係と完全に切り離されて存在するものでない。とすれば、そうした開かれた討議の場は、どのような基盤の

うえに成り立っているのか。「公共空間モデル」は、この点についてほとんど何も語っていない。これは、たんに理論的な課題にとどまるものではなく、経験上も重要な問題である。三番瀬円卓会議を検証した「ふりかえりワークショップ」から得られた提言の一つは、「公開でだれでも参加できる討論の場をつくることはもちろん大事ですが、円卓会議の経験から言えるのは、会議の前提として、参加者が協力して一つの計画案をつくり上げようという共通認識、いわば『合意形成の土壌』〔中略〕を育てる努力が必要だということ」(WS実行委員会 2005: 59)であった。そのための方法として、現場では「みなで汗をかいて泥干潟を歩くなど体験を共有」することや、「共通基盤の構築のための学習、研究」「生産者(漁業者)と消費者の直接対話」(WS実行委員会: 2005: 59)を進めるなどの提案がなされているし、これらはどれも重要なことなのだが、体験の共有や直接対話は、どんな場合でも簡単にできることではない。まず時間の制約があるし、事柄によっては共有できないこともたくさんある。そして、当然ながら、こうした体験や対話を必須とすることは、かえって議論の場を閉ざされたものにするという危険性がある。これらをどう考えていけばよいか、4節で検討する。

三つ目に、公共空間において形成された意思なり意見なりが、決定とどのように連絡すべきなのか(あるいは、すべきでないのか)という問題がある。一方では、先に引用した藤垣のように、公共空間での意見形成と政策決定とをかなり直接に結びつける議論がある。「多様な利害関係者で構成される『公共空間』において、それらの共治(ガバナンス)によって問題を解決し、意思決定をすることが求められている」というわけである。たしかに、ごく限られた地域で、全成員が「公共空間」に参加して討議を行うような場合は、その場で形成された意見が、そのまま決定となり成員を拘束するということは十分にありうる。これは先に見た完全な自治、自主管理の状態である。だが、多くの場合、市民参加の議論の場に参加する(できる)のは、ごく一部の関係者や関心のある市民などに限られるという現実がある。そこで、そうした限られた人々の間

で形成された意見と権力的決定とは、明確に区別しておくべきだという考え方が、一方にある。この問題をどう考えればよいか、5節で検討する。

3. 参加する人——利害関係者・市民・運営者

3.1 利害関係者

円卓会議のような議論の場への参加者は、行政機関も NPO/NGO も企業も市民も、利害関係者という点では対等である（べきだ）と考えるのが公共空間モデルである。そのこと自体は一般的には間違っていないのだが、市民参加の現場に即して考えると、もう少し分けて見ていく必要が出てくる。

まず、同じ利害関係者と言っても、組織・団体を代表するかたちで参加している人と、個人として参加している人を同様に扱うことができるかという問題がある。このことは、すでに三番瀬円卓会議を素材として論じられていることではあるが（倉阪 2004; 三上 2005; WS 実行委員会 2005）、もう少し一般化して考えてみる。

円卓会議方式においては、通常、相対立する利害を持つ参加者同士が議論を重ね、相互の説得や理解を通じて、最終的に一つの意見を形成することが目指される。ここで、ひとまず意見の形成という言葉を使い、あえて合意形成と言わないのは、開かれた場での討議の意義は、齋藤純一が言うように、狭義の合意形成に限らず、どこに対立点が存在するのかを明らかにすることにもあるとの考えからである。「合意を形成していくことと不合意の在り処を顕在化していくことは矛盾しない。討議が開かれたものであることの意義は、不合意に公共的な光が当てられることにある」（齋藤 2000: 36）

それでも、暫定的に一つの結論を導くことが要請される場合がある。例えば、何の対策も取らずに事態を放置すれば、関係者すべてにとって、あるいは社会一般にとって不利益が生じることは明らかではあるが、取るべき方向性について意見が分かれているような場合が、それにあたる。

こうした場合、取るべき方向性について合意形成が目指されることになる(そ

の前提として、「みんなで合意を目指そう」という合意が必要ではあるが)。各参加者の間で説得・理解を通じて、各自のなかで態度・意見の変更が起こり、合意の形成が図られるという道筋が一つ考えられる。しかし、こうした態度変更・意見変更の持つ意味は、組織・団体を代表して参加する人と、個人として参加する人とは大きく異なる。

個人としての参加者であれば、まさに当人の一存で態度・意見の変更が可能になる。参加者同士の討議によって一つの意見が形成されたり、「不合意の在り処」についての合意がなされたりする。ところが、組織・団体を代表して参加する人の場合、態度や意見の変更は容易ではない。参加者個人としては、議論の過程での説得・理解を通じて態度・意見を変更すべきだと考えるようになったとしても、そうした変更は、出身母体である組織・団体の意思とは反する場合がある。これは、集団間の交渉や合意形成においてあまねく生じる問題ではあるが、開かれた場での討論を通じて一つの意見を形成していく場として設定される円卓会議の場合、この矛盾はとくに深刻な問題となる。この点をめぐって、基本的には二つの考え方がある。

一つには、参加者に個人としての参加を求めるという考え方がある。参加者は、課題に対して利害を持つ組織・団体から選ばれた場合であっても、議論には個人として参加し、他の参加者との議論の中から、一つの意見なり判断なりを形成していくべきだとされる。だが、この方向を突きつめていくと、参加者の役割は公募に応じた一般市民に近づいていかざるをえない。これも市民参加の一つの形ではあるが、一般的に円卓会議方式に期待されるような、テーマに利害を持つ様々な社会集団の意見を調整し一つの意見を形成する場としての役割は縮小することになる。

そこで、組織・団体から選ばれる参加者を、それら組織・団体の利害の代表者と認め、個人としての参加者（例えば一般公募に応じた市民）とは区別するという考え方が出てくる。1節で紹介した三番瀬円卓会議についての検証ワークショップの提言が、委員は「専門家」「市民」の2グループで構成すると述

べているのは、そうした意図からである。ここでの「専門家」とは、「課題に関して知識や明確な意見を持ち、そうした知識・情報などを提供できる人たち」（WS 実行委員会 2005: 57）全般を指しており、いわゆる学識経験者のほかに、町内会・自治会、NPO/NGO、業界団体、行政機関などの利害関係者が含まれる。ちなみに「市民」の方は、「テーマに興味・関心を持ち、特定の立場や団体の意見を主張することを目的としない個人を広く公募」（WS 実行委員会 2005: 57）するとされている。筆者も、この方向は基本的に間違っていないと考える。

もともと、こういう枠組みを設定したところで、つねに適切な専門家の参加を得られる保証はないという問題はありうるし、一体だれがどのように、課題に関わる専門家や利害関係者を決めるのかも問題になりうる。ただ、本稿で主に念頭に置いている、地域レベルの環境やまちづくり、公共事業に関わる問題では当事者・利害関係者の範囲は比較的明確であると思われるから、この点には、とりあえず深入りしないことにしよう。

むしろここで問題としたいのは、利害関係者の果たす役割、ことに会議の場における意思形成に対して利害関係者がどのように関わるのかという問題である。この点に関して、「利害関係者の役割と一般市民委員の役割とを区別」し、「利害関係委員から自由な意見が出やすくするために、利害関係委員は自らの主張を述べる役割をになっており、円卓会議の合意に必ずしも拘束されるものではないというルールをつくっておく」（倉阪 2004: 209）という考え方がある。これは一つ現実的な方向性であるし、この「自らの主張」という部分を、専門的知見とか学識といった言葉に置き換えれば、いわゆる学識経験者にも当てはめることができる。ただし、こうした方向を徹底していくと、円卓会議の場が、利害関係者なり専門家がそれぞれの主張を述べ合うだけの場になる可能性があり、利害の調整の場としての役割は縮小せざるをえない。

どのような方向が望ましいか一義的に決めることはできないが、広義の専門家（利害関係者を含む）とそれ以外の市民との間の区分を前提としたうえで、大きく二つの選択肢を示すことはできる。一つは、利害関係者・専門家は主張

を述べ、知識を提供するという立場に徹する一方、おもに一般公募した個人（市民）の間での意思形成を追求するという方向である。この場合、利害関係者・専門家だけで討論し、論点や課題の整理をし、市民委員はそれを聞くという段階や、それを踏まえて、市民委員だけで意思形成を図る段階など、議論の局面に応じて、いくつかの会議手法を使い分けていく方法が考えられる。この場合、市民委員の出した結論に利害関係者が拘束されないというルールを設けるなら、先に指摘したように、利害調整としての機能はかなり限定的なものになると思われる。

そこで、もう一つ、あくまでも利害関係者を含めた意思形成を追求するという方向性が考えられる。この場合には、組織・団体としての主張を述べる役割を担う利害関係者が、議論の進展に応じて主張をどれぐらい柔軟に変更できるのかという問題がある。議論にはかならず時間のかぎりがあり、議論の内容を持ち帰って各集団において調整をし、再び集まって議論をするというようなプロセスをつねに繰り返せるとは限らない。

実践的な問題として、個々のケースごとに、この点についてあらかじめルールを決めておくことには大きな意味がある。ただ、二つの方向性にはそれぞれ一長一短があり、「どちらがよいか」をめぐって、このまま一般的に考えていても議論は平行線のままに終わると思われる。そこで、この話からいったん離れ、参加者について別の方向から考えたうえで、もう一度この問題に戻ってくる。

3.2 市民

ひとくちに利害関係者と言っても、明確な意見や専門知識を持つ人々と、一般からの公募による市民参加者とは分けるべきだという方向性を示した。これによって、参加者に、利害関係者・専門家と市民という二つのカテゴリーができ、前項では主に前者についてある程度のところまで考えた。この項では視点を変え、後者の「市民」の方を考えてみる。

三番瀬円卓会議に関する検証ワークショップの提言では、この市民を「専門

家以外でテーマに興味・関心を持ち、特定の立場や団体の意見を主張することを目的としない個人」(WS 実行委員会 2005: 57) と定義した。筆者もこの区分を前提に議論しているのであるが、こういった「市民」の像に対しては、それを批判する様々な意見がある。

そもそも実際的な問題として、「市民」を、前項で議論した利害関係者とどう区別するのか、ということがある。議論の場に参加しようという人は、扱われるテーマに何らかの関心や関わりがあるからこそ参加するのであり、とくに本稿で主に念頭に置いている地域の環境やまちづくりなどをテーマとした会議では、参加者はみな程度の差はあれ利害関係者であるという見方ができる。

さらに、こうした問題につながるやや理論的な論点として、政治性や利害関係から切り離された市民という像が持つ問題性を指摘する議論は、これまでも様々になされてきた。本稿の文脈とは少しずれるが、福祉ボランティアにおける参加の問題を論じるなかで、「市民社会が政治性を免れた空間として表象される傾向があるということ。ボランティア活動などの市民社会の活力はそれが非政治的であるかぎり歓迎される、という問題」(齋藤 2000: 85-86) が指摘されてきたし、そうした非政治化された「市民」が、公権力を補完する「下請け」的な役割を演じがちである点も度々批判されてきた(中野 1999; 齋藤 2000: 85)。こうした論点は、より根本的には、非市場／非国家的な領域としての市民社会を前提とする立場への批判につながるものと考えられる。例えば、市民社会の概念史を踏まえて現代の市民社会論を検討した J・エーレンベルクは、「資本主義の構造的不平等が日常生活をどのように構成しているかを無視して、市民社会を民主主義的活動の現場として理論化することや、本質的に強制力をもつ国家に対して市民社会を対置することはもはや不可能なのである」(Ehrenberg 1999=2001: 336) と述べ、ハーバーマスに対しても「[市場の不平等的構造のもとでは] すべてのコミュニケーションも不可避免的に強制されているのであり、市場に強く浸透されている市民社会において、より良き討論が行き渡ると期待できる理由はない」(Ehrenberg 1999=2001: 305-306) と

の批判をつきつけている。

一方で、「市民」に関しては、これらとは全く異なる方向からの批判も考慮しておかねばならない。市民社会が非国家的／非市場的領域として、国家なり行政権力なりに対抗する面を持つのは認めるとしても、市民参加の議論における市民像は、その側面ばかりを強調しすぎており、共同体に対する義務や責任を果たすという側面が抜け落ちていと批判する意見がある（佐伯 1997）。こうした立場からは、義務や責任を果たすことは象徴的には「祖国のために死ぬ」ことであると言われることがしばしばあり、これに対しては、まずもって、その共同体としてなぜ国民国家という単位が前提とされねばならないのかという疑問があるし、そもそも「死ぬ」という言い方は極めて穏当さを欠いている。とは言うものの、この系統の批判には、本稿で展開している市民参加による政策形成の議論にも関連する非常に重要なポイントが含まれている。政策なり計画なりはいったん決定されれば、議論の場に参加しなかった人も含め、好むと好まざるとにかかわらず、一定の強制力を持って適用されることになる。市民参加が、こうした権力的決定の過程（場合によってはその前段階）に関与し、そこに一定の影響を与えようとするものである以上、そうした強制力を伴う決定と、市民参加の場における議論との関係をどのように考えればよいのかは、決して避けて通れない問題である。ここでは、この問題にこれ以上立ち入らないが、権力的決定と市民参加の関係の議論は、5節で改めて行う。

そこで、前段の批判に戻って考えてみる。すなわち、ここで示しているような「市民」参加者の像は、現実の利害関係、権力関係を捨象した非現実的なものではないか、という批判である。こうした市民像には、たしかに指摘されているような危険性がある。だが一方で、すでに課題に関連する組織や団体（NPO/NGO や住民団体など）に加わり活動している人々とそれ以外の市民との間には、利用できる情報や人的ネットワークなどの点で大きな格差があることも事実である。こと地域の環境やまちづくり、公共事業などに関わる市民参加の場を考えると、「無関心層」として一括されがちな後者のような人々に

いかに参加を広げていくかは重要な課題である。こうした前提に立って考えれば、「専門家以外でテーマに興味・関心を持ち、特定の立場や団体の意見を主張することを目的としない個人」としての市民を、NPO/NGO 関係者を含む利害関係者と区別して考えることには、それなりの理由があると思われる。

そう述べたからといって、例えば、NPO/NGO やその他の団体の関係者が、公募による市民委員として議論の場に参加すべきでないと言っているわけではない。両者を分けるのは、あくまでも議論の場でどのような〈役割〉を果たすかという点である。役割というのは、すでに繰り返し述べてきているように、「特定の立場や団体の意見を主張することを目的としない個人」として参加するということである。このことは、もちろん、市民参加者がテーマに関して一定の立場や意見をあらかじめ持っていることを否定するわけではないし、それらを主張することを禁止するものでもない。肝心なのは、議論の過程で相互の理解や説得を通じて、個人として意見なり態度なりを変更し、他の参加者とともに一つの意思を形成する態勢を持っているか否か、という点である。「個人」という条件に込められているのは、そうした意味である。

さらに言えば、ここでの議論は、「特定の立場や団体の意見を主張することを目的」とするような参加の仕方を否定しているわけではない。すべての利害関係者が、ここで言う意味での「個人」として議論の場に参加すべきだというわけではない。課題に利害を持つ集団の立場なり主張なりを述べることを主たる役割とする参加者も必要であるとすれば、利害関係者／市民という区分を属人的なものとして捉えるのではなく、それぞれ一つの役割として捉えてはどうかと提案しているのである。

したがって、ここで言う「市民」であることと利害関係者であることとは、ある個人の中で必ずしも矛盾しない。課題に関して「特定の立場」や「意見」を持つ NPO/NGO に所属し活動している人であっても、その立場を非妥協的に述べることを目的とせず、議論に参加し、他の参加者との相互作用のなかで意見や態度を変更し、他の参加者とともに一つの意思を形成することを目指す

かぎりにおいて、市民参加者としての資格を持つことになる。三番瀬円卓会議の場合も、下部組織である小委員会は、公募に応じて参加した十数人の委員の中に漁業関係者や環境保護団体のメンバーが含まれていた。検証ワークショップにおけるインタビュー調査においても、こうした人々の中に、所属団体の利害代表としてではなく、むしろ「一個人」「一市民」「一生産者」としての立場で参加していた人が少なからずいたことが明らかになっている。会議に参加した委員からは、このことが、実質的に利害集団を代表する委員が中心だった円卓会議の議論のなかで、会議として再生計画をつくり上げるための意思形成に寄与したとの評価も聞かれた。

テーマに関わって特定の立場や利害を持ちながら、個人として「市民」の役割を担おうとする参加者の存在は、前項で検討した利害関係者の役割の問題を考えるうえで、大きな手がかりとなる。すなわち、前項では、個人としての市民参加者と、利害関係者とを截然と分けたうえで、①利害関係者はあくまでも自らの主張を述べる役割を担い、利害関係者間の合意形成は必ずしも目指さない、②市民参加による議論の場において利害関係者も含めた合意形成を追求する——という二つの選択肢を示しておいたのであるが、これらを、必ずしも二者択一的に考える必要はないのではないか。かりに①の方向で進むにしても、個人としての市民参加者の中に、テーマに利害を持つ立場の人が含まれれば、市民参加者の間で形成される意見は——手続き上の問題は別にして——利害関係者の意見も射程に入れた幅を持つようになる。反対に②からアプローチした場合、利害集団に属しながらも個人として議論に加わっている市民参加者の存在は、組織化され固定化した立場や利害を、内側から変化させる可能性がある。

なお、参加者に関して言えば、そうした議論の場をだれが組織し運営するかという問題もある。この点について少し触れておきたい。

これまではほとんどの場合、行政機関（自治体）が、この運営の役割を担ってきた。しかし、2節で述べたように市民参加の場を一種の公共空間と考え、行政機関もその場に参加する一つのアクターであると捉えるなら、行政とは別

に、こうした場を運営するコーディネーターなり事務局が必要になる³。

本稿の冒頭で紹介した三番瀬円卓会議に対する検証ワークショップでは、こうしたコーディネーターの役割を担うものとして、「運営委員会」を、一般から公募した市民や専門家、行政などが組織するという方向性が示された。提言では、この運営委員会が「委員の選出や会議のプロセスデザイン、広報・情報発信の方法など、会議運営の基本的な事柄について方針を決める」(WS 実行委員会 2005: 58)とされている。

議論の場の組織・運営を、行政とは別の主体が担うという議論には、少なくとも二つの意味がある。一つには、参加者による自治、自主管理ということがある。会議の議論内容だけでなく、会議プロセスやスケジュールなども含めた会議の運営も、行政に委ねてしまうのではなく、参加者自身が担っていく。もちろん、そこで参加者間の意見が分かれた場合、どのように合意形成を図るか、あるいは合意形成のルールをあらかじめどのように定めておくかといった難しい問題があって、これについては別に議論が必要であるが、だからと言って外部から行政に決めてもらえばいいというものではない。もう一つは、会議の運営を公開し、幅広い市民の参加に対して開いていくという方向性である。いくら自主管理と言っても、一部の参加者だけが密室で運営について議論しているのでは、行政が運営・管理を独占しているのと変わらなくなってしまう。また、この種の会議の運営には、現実には多くの人手が必要になる。その意味でも、

³ こうしたコーディネーターの役割を行政とは別の主体が担う試みは、基礎自治体レベルでは、すでに様々になされている。一つには、基本構想や基本計画の原案をつくるための市民会議の例がある。例えば、東京都三鷹市において市の基本構想・基本計画を立案するために設置された「みたか市民プラン21会議」は「自立的な組織として」「市民の意見や要望を幅広く集めて市民プランを作成」することを目的とし、市は、同会議に対する情報提供や、市の各セクションとの連絡・意見調整、必要な場所の提供、専門家の派遣や調査活動に関する支援などの役割を担った。また、環境やまちづくりに関わる条例案をつくるために市民団体や住民が協議会を組織し、そこに行政が参画するような例も同様な試みと位置づけうる。これを高橋秀行(2002)は「協働型市民立法」と呼んでおり、神奈川県鎌倉市における美化条例の制定などを、その例として挙げている。

運営の場もオープンにし、会議に直接参加していない人々も含めた幅広い市民の参加を求めていくことには意味がある。この場合、行政は直接に場を運営するかわりに、こうした場の運営を担おうとするコーディネーター集団に、必要な費用や会場を提供するといった支援をする役割を担うのではないか。

4. 合意形成の土壌? ——活動への参加・信頼・経済的平等

4.1 活動への参加

さて、二つ目の問いは、市民参加による政策形成の場を開かれた公共空間として構想するにしても、それだけではうまくいかないのではないかと、いうものであった。会議の場に関係者や関心のある市民を集め、議論や資料を全面的に公開し、そこで計画案について議論していく——三番瀬円卓会議でもまさにそれが試みられたのであるが——だけでは、十分な相互理解や意思形成はできないのではないかと、そうした場を支える基盤が、あらかじめ地域社会の中になれば、開かれた討議の場は機能しないのではないかと、というのが、ここでの問題である。

ここで言う「基盤」は、三番瀬円卓会議に対する検証ワークショップでは「合意形成の土壌」と呼ばれ、参加型会議の前提としてその必要性が議論された。こうした意見が出てくるのには、それ相応の背景がある。三番瀬円卓会議は、地域の貴重な自然環境の保全・再生をめぐる、地元住民や漁業関係者、環境保護団体などの関係者や関心のある市民が議論し、一つの再生計画案に向かって意思形成をすることを目指して設定されたのであるが、結果として、漁業関係者と環境保護団体の間や、環境保護団体同士、また行政と他の諸団体の間で相互理解や共通認識を深め、それまでの対立関係を解消することが十分にできなかった、という反省があった。そして、ワークショップでは、「合意形成の土壌」をつくるために、例えば次のような会議外での努力をしていくことが提案された。

「『みなで汗をかいて泥干潟を歩くなど体験を共有』して『共通基盤の構築の

ための学習、研究』(中略)を進める」「相手の立場に立って考えるための『ロールプレイング型の会議』」「生産者(漁業者)と消費者の直接対話」「利害関係者(漁業者など)の人に『職場訪問』をさせていただく機会をつくる」(WS 実行委員会 2005: 59)

また、会議外での取り組みとして、「会議に直接出席できない人たちが、計画づくりのプロセスに参加できるようにするためには、楽しく参加しやすいイベントを開く必要がある」として、「学習会、関係の深い地区への報告会(出前説明会)、見学会、体験型の協働イベント、博物館での特別展示、市民参加型の小規模実験、生産者と消費者の直接対話」(WS 実行委員会 2005: 60)などの提案があった。

こうした提案は一つひとつ重要なものであるが、ここで考えておきたいのは、「合意形成の土壌」づくりの方法として挙げられているような、多くはインフォーマルな参加のあり方と、円卓会議方式のような、政策決定に影響を多かれ少なかれ影響を与えようとする公開の場での意思形成との関係である。

この点で一つの手がかりとなるのは、ソーシャル・キャピタル(社会的関係資本)をめぐる議論である。パットナムは、地域の諸活動への市民による積極的な参加や社会的つながりが、学校教育の改善や経済成長、犯罪率の低下、政府の効率性の向上といった好結果を生み出すと言う。そのメカニズムは次のように説明される。

「まず、市民的積極参加のネットワークが、一般化された互酬性という強固な規範を促進し、社会的信頼の出現を助長する。このようなネットワークは、人々間の調整とコミュニケーションを容易にし、人々の評判を広めることによって、集合行為のジレンマを解決へと導く。経済的・政治的な交渉が社会的相互作用の緊密なネットワークのなかに埋め込まれた場合には、日和見主義に対するインセンティブは減少する。同時に、現存する市民的積極参加のネットワークは、過去において成功した協働の経験が具現化したものであり、かつ将来の協働に役立つ文化的ひな型のようなものでもある。最後に、相互作用の緊

密なネットワークは、おそらく参加者の自我意識を拡張する効果をもつ。すなわち、『わたし』という意識から『われわれ』という意識へと発展させる」(Putnam 1995=2004 58-59)

パットナムは、イタリアでの調査やアメリカの現状を念頭に置いて、これを語っているのであるが、こうした図式は、日本における市民参加による政策形成と市民活動の関係を理解するうえでも、妥当する面があると言ってよいだろう。近年、NPO/NGO に期待が集まっているのは、一つには、それが幅広い市民に社会参加の場を提供し、また行政や他の諸団体との協働の媒介としての機能をも果たしうるという点からであろう。市民活動への積極的な参加が、参加者同士の相互理解を促進し、合意形成の基盤づくりにつながるという仮説には、それなりの現実性がありそうである。円卓会議の検証ワークショップにおいて、直接対話や現地調査、イベントなどへの参加が「合意形成の土壌」づくりの方法として提案された背景には、同様の仮説の存在を見てとることができる。

4.2 信頼の両義性

しかし、ここで考えたいのは、こうした仮説によっては十分に表現されない別の側面があるのではないかということである。すなわち、ボランティア活動への参加は、それぞれのグループ内での相互理解や信頼関係を高めることには寄与するかもしれないが、それが、グループを越えた相互理解や信頼を高める方向に働くとは限らないというのが、ここでの問題である。

NPO/NGO 活動への参加は、参加者の地域の諸課題への理解や関心を高めることにつながるだろうし、そのこと自体は、政策づくりのための合意形成にとってプラスの要因ではある。しかし、参加者は、そうした一般的な関心や理解に加えて、集団に参加するメンバーとのつながりや集団への帰属意識をも同時に持つことになる。このこと自体を否定する必要はないが、それは、市民参加による政策形成の場において参加者間の合意形成をはかろうとするうえで障

害となりうる。NPO/NGO が地域のアクターとして成長するほど、とくに同じ分野で活動する複数の団体の間で、限られた資源（人的・資金的・制度的）をめぐる競争や対立が激しくなることは避けられない。異なるグループの間でネットワーク・協力関係が生じる場合も多いのであるが、NPO/NGO を中心とする地域の諸活動への参加が、そのまま、政策決定に影響を与えようとする公開の場での意思形成にプラスに働くとは言い切れない面がある。

問題は、NPO/NGO などへの参加を通じて得られた相互理解や信頼といったものが、より広い公共空間での意思形成に向かっていかに開かれていくか、という点である。三番瀬円卓会議の検証ワークショップでは「合意形成の土壌」という表現が使われたが、問題は、その「土壌」が、身内だけの閉じられたものに止まるか、それとも開かれたものになるかという点にある。

それを分けるものは何か。ここで一つ参考になるのは、パトナムと同じ「ソーシャル・キャピタル」について論じながら、ボランティア団体への参加が持つ意味について異なった評価を下している E・アスレイナー（Eric M. Uslaner）の議論である（アスレイナー 2004）。

アスレイナーも、信頼が、社会的な協力や経済成長、政府の効率性などを促進するソーシャル・キャピタルの一部であることを認める。しかし、「ボランティア団体への参加は、信頼とは異なって、協力や経済成長を促進しない。多くの人が市民団体に参加するが、団体への参加によって信頼が高まるという証拠はほとんどない。市民団体に参加するメリットは他にもあるだろうが、よりよい政府、より寛容な心、より高い経済成長率などは、市民参加ではなく信頼から生み出される」（アスレイナー 2004: 125）

ここでアスレイナーは、環境保護やまちづくりから趣味のサークルまで、ボランティア活動への参加全般を「市民参加」と捉えており、そうした意味での「市民参加」一般が必ずしも「よりよい政府」を生み出すとは限らないことを主張している。したがって、アスレイナーの議論は、本稿が検討の対象としているような、政策形成への市民の直接参加という意味での市民参加の意義までをも

否定するものではない、と考えてよいだろう。

そのうえで注目したいのは、アスレイナーが導入する、信頼に関する二通りの区分である。一つは、戦略的信頼と道徳的信頼の区分である。戦略的信頼とは、「相手をあてにしてよいかに関する情報を得るためのコストを軽減するので、他人と共同で何かをする際に役に立ち」「相手が信頼できるかどうかを判断する際の秘訣である」(アスレイナー 2004: 123-124) という意味での信頼である。それは、相手に関する知識に基づく信頼である。これに対して道徳的信頼とは、たいていの人々は基本的に自分と同じ道徳的価値観を共有しているとの信念や、他者の善意に対する信念に基づくものであり、一般的に「人は信用できるとみなす、という道徳的なルール」(アスレイナー 2004: 124) である。信頼に関してアスレイナーがもう一つ導入するのは、特定化信頼と普遍化信頼との区分である。特定化信頼は自分と似た人に対する信頼であって、普遍化信頼とは自分と異質な人への信頼である。協力や経済成長を促進するのは道徳的信頼であり、また普遍化信頼である、というのが、ここでのアスレイナーの論旨である。要するに、自分と似た人、同じ集団に属する人への信頼と、より普遍的な人への信頼とは分けて考えるべきであり、後者こそが重要であるという指摘である。

こうした議論は、NPO/NGO などへの参加と、より広い公共空間での意思形成との関係を考えるうえで、示唆的である。団体への参加それ自体は、身内への信頼、すなわち特定化信頼や戦略的信頼を強化するかたちで働く可能性がある。「合意形成の土壌」を、地域における様々なボランティア活動を通じた社会的つながりの構築に求めようとする際には、そうした活動や、そこから生み出される信頼が持つ両義性について認識する必要がある。

4.3 経済的平等という視点

では、普遍的で道徳的な信頼が重要だとして、そうした信頼はいかにして形づくられるのか。「世界価値観調査」などの分析を通じてアスレイナーが下す

結論は、「信頼を形成する最も重要な要因は、経済面での平等度である」（アスレイナー 2004: 129）というものである。アスレイナーの推論によれば、平等が信頼を促進するメカニズムは次の二つに要約できる。第一に、平等な所得分配によって、低所得者も社会の恩恵にあずかると楽観でき、その楽観が信頼を基礎づけること、第二に、平等な所得分配が、社会における異質な集団間に強力な絆を生み出すこと、言い換えれば、所得の差が小さいことによって、お互いを自己と同じ「道徳的コミュニティ」の一部として考えられるようになるということである。

ここでアスレイナーが示しているのは、「経済的平等→信頼→よりよい政府」という図式であるが、経済的平等ということに絡んで、もう一つ考えておくべきこととして、市民参加の機会も経済面での平等度に規定されているという問題がある。ボランティア活動への参加が、経済階層の影響力を強く受けているという指摘はこれまでもなされてきたし（仁平 2003）、三番瀬円卓会議でも、参加が一部の人に固定化していることが指摘されていた（倉阪 2004）。参加を規定する要因は、課題への関心や利害関係、価値観など様々であろうが、円卓会議のような政策形成への市民参加では、参加者が、会議への出席や準備のために継続して相当の時間や労力を投入することを求められることを考慮すれば、その場に参加するか（できるか）否かということについて経済的な要因も無視できないと思われる。これは、活動を通じた社会的つながりの構築と経済的要因のいずれが重要かという二者択一の問題ではないだろうが、少なくとも市民参加を考えるうえでの一つの座標軸とはなりうる。

この点は、先に「市民」の像について議論をした際に持ち出した、市民社会をどう捉えるかという問題にもつながる論点である。一方では、市民社会を非国家／非市場的な領域として見て、市民社会における活発な参加を通じて、行政権力や市場の影響力をコントロールしうると考える方向性がある。だが他方で、先に引用したエーレンベルクが述べるように、資本主義社会における不平等を無視して市民社会を民主主義的活動の現場として捉えることは、楽観的す

ぎると批判する観点がある。前者から見れば、ボランティア活動への積極的参加が多様な社会的つながりを生み出し、地域住民や関係者、市民の合意に基づく政策形成過程の民主的コントロールにつながるという見通しが描ける。ところが、後者の視点からすれば、そうした積極的参加なるもの自体が、経済的な条件によって規定されており、その不平等こそ直視すべきだということになる。いずれの観点にもそれなりの妥当性があり、ここで、二つの立場からいずれか一つを選ぶべきかを考えることはあまり意味がない。むしろ、これら二つの観点は、市民参加の議論を進めていくうえで参照すべき重要な座標軸となりうると思われる。

そうした前提に立って言えば、ことに、環境やまちづくりをめぐる政策形成・計画づくりへの市民参加をめぐる議論では、後者の側面からの検討が、これまでほとんどなされてこなかったのではないか。経済的平等が参加の基盤であるとするなら、政策形成過程への市民参加の重要性や、そうした場を支える社会的つながりの役割を一般的に述べるだけでは不十分である。この点に関しては、別稿において三番瀬における円卓会議方式のプロセスを検証する中で、「参加のシェア」という考え方をすでに述べた(三上 2005: 108)。これは、三番瀬円卓会議において会議の過密なスケジュールが幅広い層の参加を妨げていたという問題を指摘し(他の参加型会議でもむろん同じような問題があると思われる)、一人の「完全な市民」が多数を代表する参加のあり方ではなく、仕事や家事、育児、介護などをこなしながら参加する「パートタイム的市民」(篠原 2004: 197)が参加の機会を分かち合う方向を示したものである。本節の議論を踏まえてさらに展開するなら、経済的な条件が参加の状況を規定している面があるとするれば、その点を是正する「参加の保障」という考え方が必要なのではないだろうか。ここで言う「参加の保障」とは、①個々の市民活動や市民参加による政策形成の場への参加を保障するため、スケジュールや参加手法、育児・介護、休業補償などの条件を整えると同時に、②政策形成への参加を含む社会参加一般の基盤として、経済的平等を位置づけ、保障することである。

市民参加による政策形成には、たしかにそれを支える基盤が必要である。ただ、それは会議以外の諸活動を通じた対話や相互理解の促進といった「合意形成の土壌」に限らない。むしろそれは事柄の一面にすぎない。他方で、参加を分かち合うための経済的平等の保障が欠かせない。

5. 市民参加と権力的決定

前の2節では、市民参加による政策形成の場にだれが参加するのか、またその場はいかなる基盤によって支えられているのかについて論じてきた。これを踏まえて、最後に市民参加による議論と政策決定との関係について考える。

この論点は、近年、地域における環境やまちづくりなどの分野を中心として、政策形成過程への市民参加の場が設けられるようにつれ、より重要性を増してきているとあってよいだろう。参加の場がまったく閉ざされている状況にあっては、まずは市民が意見を言い議論をする場の設定こそが重要な課題であった。政策形成に向けた市民参加の議論の場を設けることが広まってくると、いよいよ、そうした市民参加による議論が、いかに政策決定に結びつくのかということが中心的な問題となってくる。例えば、愛知万博の会場計画などを地域住民や自然保護団体が参加する円卓会議方式で議論した「愛知万博検討会議」を検証した吉見俊哉も、同会議では「会議と博覧会協会、そして国家との関係にかかわる問題」(吉見 2005: 240)を詰められなかったとし、「検討会議のような市民参加の実験を、より定常的な市民参加の制度としてどう発展させていくことができるのかは、課題として残された状態となっていた」(吉見 2005: 241)と総括している。

一般的に言って、市民参加による討議と決定との関係については、二つの方向性がありうる。一つは、両者を直接に連絡させようとするものである。この立場は、現状の代議制を基礎としたデモクラシーのあり方に対して、直接民主主義的な決定のあり方を構想するものであり、ある意味で明快である。しかし、かりに議論の場に決定に拘束される全ての構成員が参加できないのだとすれば、

そこに参加する人をどう選ぶかという問題が生じる。投票によって代表を選び、その代表者に権力的決定を行う権限を委ねるという方法以外に、いかなる方法がありうるかという問いである。具体的には、市民参加型会議での討議で複数の原案をつくり（これ自体は決定ではない）、それをあらかじめ定めておいた手続きに従って、全員の直接投票（住民投票など）にかけるという方法などを考える。新潟県巻町や徳島市で原子力発電所や可動堰の建設をめぐるで行われた住民投票では、実際の投票以前に住民による広範な議論がなされ、対立点の明確化や論点の整理が行われたことを考えれば、公共空間での討論とそこで得られた原案なり選択肢に関する決定を、直接参加としての住民投票を通じて行うという手順は、不可能ではないだろう。ただ、これはどの地域・課題に関しても行えるとは限らない。まして、円卓会議方式による議論の場で得られた「合意」をそのまま決定に直結させるという仕組みは、制度としては明快であるが、ごく限定された地域や課題に対する決定は別として、つねに適用可能とは言いがたい面がある。

そこで、もう一つの方向性に目を転じることにする。それは、市民参加の議論と決定とを切り離して考える方向である。注意しなければならないのは、ひとくちに両者を切り離すと言っても、そこには様々な立場がありうることである。まず、一つの極端として、決定は、選挙などの手続きを経て選ばれた代表が行うものであり、各構成員の選好が選挙を通じて間接的に決定に反映されると見る立場がある。こうした立場から見ると、市民の直接参加は「民主主義の誤作動」⁴であり「民主主義への挑戦」⁵ということになる。

かりに、こうした極端な立場を取らず市民参加の意義を認めるとするなら、市民参加による議論と決定との関係を、切り離したうえでどう理解するのが問題になる。

⁴ 吉野川可動堰の建設に関する徳島市の住民投票に対する、当時の建設大臣のコメント。

⁵ 新潟県巻町での原子力発電所建設に関する住民投票に対する、当時の巻町長のコメント。

この点は、円卓会議方式のような市民参加を進めていく際につねに問題になりうることであるが、これを考えていく際に、「自由主義的モデル」と「共和主義モデル」という二つの極の間に、自らの「協議政治」を構想しようとするハーバーマスの議論が、やはり一つの座標軸となると思われる（ハーバーマス 1999; Habermas 1992=2003）。

デモクラシーの自由主義的モデルでは、「集団的目標のため政治権力を行政的に発動することに特化した国家装置にたいして、（市民の政治的意思形成という意味での）政治が、社会における私的利害関心を貫き集束する機能をもっている」（ハーバーマス 1999: 128）とされる。政治とは行政権力を自由に行使できる地位をめぐる闘争であり、有権者は、市場参加者の選択行動と同様に「投票によりみずからの選好を表明する」（ハーバーマス 1999: 133）。先の議論で言えば、直接的な市民参加から最も遠いモデルである。これに対して、共和主義的モデルにおいては、国家とは「全員に共通する利害関心がどのような目標と規範にあるのかを、自由かつ平等な市民たちが互いに了解し合う場としての意見および意思形成プロセスを保障する」（ハーバーマス 1999: 131）ものである。対話を通じた市民の政治的意思形成を通じて、社会は一つの政治的共同体として構築される。これは、市民参加による討議と決定の関係をめぐる先の議論で言えば、両者を直結するあり方に通じるものであろう。

ハーバーマスが三つ目のモデルとして提示する「協議政治」は、これら二つの極にあるモデルから、それぞれ要素を取り入れたものである。すなわち、共和主義モデルと同様に社会における対話を通じた政治的意思形成のプロセスを重視しながらも、そのプロセスと国家とを別のものとする。この点では自由主義モデルと同様に、国家と社会の分離を前提としている。市民参加と権力的決定の議論に引きつけて言えば、ハーバーマスの示す「協議政治」のモデルでは、公共空間で形成される意見が持つ「政治的影響力」と、拘束力ある決定を下す「政治的権力」とが明確に区別される（Habermas 1992=2003 [下]: 93）。

「公共的意見が表わすのは、市民の投票行動や議会・政府・裁判所での意思

形成へ影響を及ぼす潜在的な政治的影響力なのである。しかしながら、公共的な納得により支持されたジャーナリズムの政治的影響力が政治的権力——つまり拘束力ある決定を下す潜勢力——に転換されるには、そうした影響力が、権限を付与された政治システムの構成員の確信に影響を与え、有権者、議員、官僚、等々の行動を規定することが不可欠である」(Habermas 1992=2003 [下]: 93)

意思決定はあくまでも政治システムにおいてなされるのであり、市民参加の討論は、それが、ハーバーマス流に言えば「コミュニケーション権力」を形成することによって政治システムに政治的影響力を与えうるにすぎないということになる。権力的決定をなしうる政治システムの存在を前提とすれば、こうした区分は妥当なものと思われる。もっとも、公共的な意思形成の役割を限定するハーバーマスの議論に対しては、例えば、法治国家の重要性を強調しすぎているとか、市民の間の合意形成を簡単に考えすぎているなどの批判がある(篠原 2004: 110-113)。

こうした議論自体に決着をつけることは本稿の範囲を超えているが、ここから、さまざまなかたちで市民参加に関する議論への示唆を得ることは可能である。

市民参加に関する議論では、一方で、市民参加による討議の内容が、政治システムにおける意思決定に直接的に結びつかなければ意味がないという言い方がなされることがある。参加者はみな、それぞれに貴重な時間を費やして参加している以上、しかも自らの生活に直接関わる課題に関して議論に参加する人にとっては、これはある意味で自然な期待だと言える。しかし、市民参加の議論の場は、多くの場合、権力的決定を行う政治システムそのものではありえず、両者は別ものである。権力的決定に直結するものとして制度化された瞬間に、それは政治システムとなる。

他方で、政策形成に関わる場に参加することは、市民の自発的な運動が行政権力に取り込まれることだという危惧が語られることもある。たしかに、市民

参加の議論の場は、政治的権力そのものを生み出すのではないにせよ、政治システムに対する何らかの政治的影響力を持つ。先に引用したエーレンベルクが言うように、様々な社会的権力が浸透しているという面に注目するならば、とくに円卓会議方式のような場の設定は、行政権力や社会的権力による政治的公共圏の取り込みだと見ることもできる。しかしながら、こうした危惧を理由に市民参加の場から遠ざかろうとすることは、結局のところ、市民が政治システムへの影響力を行使する機会を減らすことにつながる危険性がある。

直接に決定に結びつかない参加を無意味と考えることと、市民参加に権力への取り込みの可能性を見て警戒することは、発想の向きは逆であるが、いずれも政策形成への市民参加を静的なものとして捉える点では共通している。そのために一方では、政策決定と切り離された市民参加には意味がないと考えられ、他方では、参加の制度化は行政権力への取り込みにつながると考えられるようになる。しかし、市民参加による討議と政策決定との関係を考えるうえでは、市民参加による議論が持つ政治的影響力と政治システムの権力的決定との関係を、より動的なものとして捉える視点が必要なのではないだろうか。

ここで改めて、政治参加には制度と運動の二側面があり、「運動が制度化し、制度が運動化するように、つねにダイナミックな関係にある」（篠原 1977: 7）という古典的指摘を思い起こす必要がある。「直接参加は、制度化された間接参加の形式性、政治参加の空洞化に対する反撥から発生したが、直接参加もそれがひとたび制度化されれば容易に形式化のジレンマに陥るであろう」（篠原 1977: 7）

この指摘に沿って、市民参加による意思形成と決定との関係を考えるなら、市民参加による討議が政治システムとの関係において制度化され、決定への影響力を強めれば、それは政治システムの中に取り込まれて、形骸化する可能性がある。一方で、それを恐れて討議の場をあくまでも権力的決定と截然と区別しようとするれば、政治システムに影響力を及ぼすことはできない。結局、政策形成への市民参加は、どこかの段階でシステムや制度が完成するものではなく、

プロセスとしてしか存在しないものなのではないか。したがって、市民参加による議論が、政治システムにおける権力的決定に影響を与えるという構図が基本になるとしても、そこでの決定への影響力のありようは、一種の運動としてたえず変化し続けるものだと思われる。

6. おわりに

本稿では、三番瀬円卓会議に対する検証を手がかりとしながら、おもに地域レベルの環境やまちづくり、公共事業などをめぐる政策形成過程への市民参加を念頭に置いて、市民参加をめぐる基本的問題について考えてきた。改めて議論を要約するなら、今日、政策形成への市民参加を理解する枠組みとしては、徹底した行政主導と市民自治とを両極端に置く「階梯論」は必ずしも適切ではなく、むしろ、行政機関も含む多様な関係者・市民が、開かれた場で討議する「公共空間モデル」を採用すべきことを確認した。この枠組みを前提としたうえで、第一に、議論の場に参加する関係者・市民は、特定の立場や組織・団体の利害を代表する狭義の利害関係者と、個人としての市民に分けて考える必要があること、また両者の区別は属人的なものではなく役割として捉えうることを主張した。第二に、市民参加による議論の場を支える基盤としては、NPO/NGO等の活動への参加を通じた社会的つながりの強化だけでなく、経済的平等の視点が欠かせないことを指摘した。第三に、市民参加による討議と政策決定との関係を、ハーバーマスの議論を参照しながら、デモクラシーの三つのモデルと関連づけて整理し、市民参加による討議が持つ政治的影響力と、政治システムの領域に属する政治的権力を区別して考える必要性を確認した。そのうえで、両者の関係を、固定したものと捉えるのではなく、一種の運動として変化しつづけるものと考えべきだと述べた。

政策形成への市民参加をめぐるのは、その具体的手法や制度について様々な議論がなされているが、本稿で取り上げたような基本的な問題にまでさかのぼった検討は、十分につくされているとはいえない。一方、公共性や市民社

会をめぐって、近年、活発な議論がなされてきているが、そうした理論的検討の蓄積は、三番瀬円卓会議のような現実の市民参加による政策形成プロセスを理解し改善するうえで、まだあまり生かされていないように思われる。三番瀬円卓会議を当事者・市民・研究者が検証するワークショップを行って実感したことは、現場での実践と、広義の公共研究のフィールドでなされている理論的研究との更なる相互浸透の必要性であった。

そうした問題意識に基づき、本稿では、円卓会議方式を中心とした市民参加による政策形成の現場で起きている問題を、理論的な枠組みと結びつけて検討することを試みた。本稿で抽出した市民の役割、合意形成の基盤、権力的決定との関係といった視点をさらに掘り下げ、円卓会議方式そのものの妥当性の検証を含め、市民参加による政策形成プロセスの理解・改善につなげる作業は、今後の課題としたい。

〈参考文献〉

- Ehrenberg, John (1999) *Civil Society: The Critical History of an Idea*, New York University Press [吉田傑俊監訳 (2001) 市民社会論:歴史的・批判的考察、青木書店]
- 藤垣裕子 (2003) 専門知と公共性: 科学技術社会論の構築へ向けて、東京大学出版会
- 船橋晴俊 (1998) 環境問題の未来と社会変動: 社会の自己破壊性と自己組織性、船橋晴俊・飯島伸子編、講座社会学 12 環境、東京大学出版会、191-224
- ハーバーマス, ユルゲン、飯野靖夫訳 (1999) 民主政の三つの規範モデル: 協議政治の概念について、河上倫逸編訳、法と正義のディスカルス: ハーバーマス京都講演集、未来社、127-144
- Habermas, Jürgen (1992) *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp [河上倫逸・耳野健二訳 (2003) 事実性と妥当性: 法と民主的法治国家の討議理論にかんする研究 (上・下)、未来社]
- 倉阪秀史 (2004) 海辺とかかわるための仕組: 三番瀬円卓会議の経験と教訓、小野佐和子・宇野求・古谷勝則編、海辺の環境学: 大都市臨海部の自然再生、東京大

学出版会、186-211

三上直之 (2004) 市民が検証する参加型会議：三番瀬「評価ワークショップ」の実践報告、公共研究、1(1)、167-173

三上直之 (2005) 円卓会議方式の検証：三番瀬再生計画への市民参加を事例として、相関社会科学、14、101-113

中野敏男 (1999) ボランティア動員型市民社会論の陥穽、現代思想、27(5)、72-93

仁平典宏 (2003) 「ボランティア」とは誰か：参加に関する市民社会論的前提の再検討、ソシオロジ、48(1)、93-109

Putnam, Robert D. (1995) Bowling Alone: America's Declining Social Capital, *Journal of Democracy*, 6(1), 65-78 [坂本治也・山内富美訳 (2004) ひとりでボウリングをする：アメリカにおけるソーシャル・キャピタルの減退、宮川公男・大守隆編、ソーシャル・キャピタル、東洋経済新報社、55-76]

佐伯啓思 (1997) 「市民」とは誰か：戦後民主主義を問いなおす、PHP 研究所

齋藤純一 (2000) 公共性、岩波書店

篠原一 (1977) 市民参加、岩波書店

篠原一 (2004) 市民の政治学：討議デモクラシーとは何か、岩波書店

高橋秀行 (2002) 協働型市民立法：環境事例にみる市民参加のゆくえ、公人社

アスレイナー、エリック・M (Uslaner, Eric M.)、西出優子訳 (2004) 知識社会における信頼、宮川公男・大守隆編、ソーシャル・キャピタル、東洋経済新報社、123-154

WS 実行委員会 (三番瀬円卓会議ふりかえりワークショップ実行委員会) (2005) 検証・三番瀬円卓会議：市民による「ふりかえりワークショップ」の記録と提言

山口定 (2004) 市民社会論：歴史的遺産と新展開、有斐閣

吉見俊哉 (2005) 万博幻想：戦後政治の呪縛、筑摩書房

(みかみ・なおゆき)

(2005年5月9日受理)