

## 公共研究と市民参加

千葉大学大学院人文社会科学研究所教授  
倉阪 秀史

私は、制度的・政策的な観点から、実際に私がかかわった経験的な話を交えて、公共研究と市民参加について話していきたいと思います。

### 自治に行き着く市民参加論への疑義

まず、市民参加論の変遷についてお話したいと思います。市民参加論が生まれ、活発に議論されたのは1960～70年代です。この頃の市民参加論の特徴は、階梯論というものが中心となっていました。アーンスタインの8階梯という話がよく議論されていたのですが、Arnstein (1969) は、このうち、①操作 (manipulation) ②治療 (therapy) については参加とはいえず、③情報提供 (informing) ④相談 (consultation) ⑤懐柔 (placation) は形式的な参加に過ぎず、⑥パートナーシップ (partnership) ⑦権限委譲 (delegated power) ⑧自主管理 (citizen control) になってようやく実質的な参加と言えるのだと主張しています。日本でも、同じように西尾 (1975)、奥田 (1970) などに行き着くところは「自治」であり、住民への権限委譲が重要であると主張しています。一方、代議制を通じた間接民主制との整合性を図る立場から、市民参加を危険視する議論や市民参加の限界を指摘する議論もありました。また、自治に行き着く市民参加論については、当時から、現実性のなさなどを論じる懐疑的な主張もありました。たとえば、高寄 (1980) は、自ら主催者として直接参加機能を拡大していこうとする方向は理念として正当であっても、果たして現

実の政治作用として有効かつ適切に決定機能を発揮できるかどうか極めて疑わしいと指摘しています。

## 協働原則に基づく参加論

90年代に入ると、新しい形の市民参加論が見られるようになってきました。ここでは「協働原則」がキーワードとなります。この原則によって、公共主体の政策実施においてはステークホルダー（関係者）への対等な立場での相談が必要であるとの考えが出てきました。これはドイツが発祥であると言われており、ドイツでは1976年から定式化され、協働原則に従っていない場合は、政策自体の有効性が問われ裁判で負けるといったようになってきています<sup>1</sup>。

わが国では、環境の分野において協働原則がいち早く浸透しました。日本でパブリック・コメント制度が最初に導入されたのは、92年の国連環境開発会議（UNCED）の国別報告書だと記憶しています。政府文書の作成過程において、原案を市民に公開し、議論を求めるという形はこれが最初です。当時はUNCEDプロセスと呼ばれていました。UNCEDのリオ宣言では、第10原則として「環境問題は関心あるすべての市民が適時、参加することで、最も良く対処される」と示されています。

この原則を踏まえながら具体的な国際条約として制定されたのが、オーフス条約です。これは、国連欧州経済委員会での採択ですので日本は参加していません。正式名称は、「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における公衆参画、司法へのアクセスに関する条約」で、1998年に採択されています。

この条約のポイントは、情報へのアクセスの確保、意思決定における公衆参画、司法へのアクセスの確保となります。この3つにおいて市民の権利を確保・確保するということです。情報については、開示請求権を認めたり、必要な行政情報等が開示されたりするような仕組みを構築することが挙げられます。公

---

<sup>1</sup> 協働原則については、大久保（1997）、清野（2001）など参照。

衆参加に関係する条文は3つありますが、第6条では、特定の活動に関する意思決定への公衆参画が規定されています。具体的には、環境に影響の大きい事業にかかる意思決定の初期段階から「関心をもつ公衆」へ情報提供すること、意見提出機会を確保すること、決定において公衆参画の結果に対して適切な考慮がなされることを確保すること、決定内容を周知することなどが規定されています。次に、「環境に関連する計画、実施計画、および政策に関する公衆参画」(第7条)が規定されています。これは、戦略的環境アセスメントと呼ばれているもので、事業設計の前段階で意思決定過程への公衆参画を必要とするものです。さらに、「行政規則、および／または一般に適用しうる法的拘束力がある規範的文書の策定段階における公衆参画」(第8条)として、パブリック・コメント制度が規定されています。日本は、このオーフス条約に参加してはいませんが、NGOなどでは国内における当条約に準拠した制度構築を求める動きが高まっています<sup>2</sup>。

## 日本の市民参加制度について

日本での制度状況についてお話しますと、94年の第一次環境基本計画において、参加というものが環境政策上の目標のひとつとして認知されました。環境基本計画では、「参加」が、「循環」や「共生」や「国際的取組」と並ぶ目標とされたわけです。この場合の「参加」は、どちらかといえば役割分担(インボルブメント)のことです。すべての人が参加することで、政策目標を達成していこうという行政側の都合もあります。参加といっても、権利確保という意味でのものから、政策目標を達成するための便宜的なものまでいろいろとあります。

オーフス条約ではアセスメントについての記述がありますが、そのうち事業アセスについては、日本でも97年に環境影響評価法として制度化されていま

---

<sup>2</sup> オーフスネット HP 参照。

す。この法律では、「意見を有するものは誰でも意見を提出できる」とされています。ただし、これは権利に基づくものではなく、「情報提供参加」であるとされています<sup>3</sup>。訴訟などにつながる権利ではありません。戦略的環境アセスメントについては、日本は制度化が遅れており、国レベルでは未だガイドラインが出されている程度です。

パブリック・コメントについては、99年に「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」というものが閣議決定されました。これは、広く一般に適用される国の行政機関等の意思表示で、規制の設定又は改廃に係るもの（迅速性・緊急性を有するもの、軽微なもの等除く）について、原案などの説明資料を公表して、概ね1ヶ月を目途にして、公衆の意見を聴取するとともに、案等を公表した行政機関は、提出された意見・情報を考慮して意思決定を行うとともに、これに対する当該行政機関の考え方を取りまとめ、提出された意見・情報と併せて公表するという内容です。2005年6月には、行政手続法が改正され、新設された第6章「意見公募手続等」の中に、パブリック・コメント制度が盛り込まれるに当たっています。ただし緊急時や税や給付にかかるもの、委員会などの調整・斡旋などには適用されないことになっています。このパブリック・コメントの結果については、意見を十分に考慮しなければならないというしぼりがあります。

以上が国レベルの制度ですが、地方においては、住民投票条例が注目されたことがあります。そのきっかけとなったのは、新潟県巻町における住民投票でした。それ以前から住民投票条例は、原発などを中心に制定されていましたが、実際に、住民投票が条例に基づいて行われたという点で巻町の例は画期的でした。これが全国に波及したわけです。今は目立った動きはないようですが、90年代後半にはかなり注目されました<sup>4</sup>。

また、地方レベルでは、市民参加条例、市民活動推進条例なども広がって

<sup>3</sup> 環境庁環境影響評価研究会（1999）参照。

<sup>4</sup> 今井一（2000）など。

り、今も全国的に波及しています。この口火を切ったのは、横浜市です。横浜市では、先ほどの協働原則について、①対等の原則（市民活動と行政は対等の立場にたつこと）、②自主性尊重の原則（市民活動が自主的に行われることを尊重すること）、③自立化の原則（市民活動が自立化する方向で協働をすすめること）、④相互理解の原則（市民活動と行政がそれぞれの長所、短所や立場を理解しあうこと）、⑤目的共有の原則（協働に関して市民活動と行政がその活動の全体または一部について目的を共有すること）、⑥公開の原則（市民活動と行政の関係が公開されていること）といった形で具体化した「横浜コード」を99年に作り、2000年3月の横浜市市民活動推進条例に盛り込んでいます。

### 専門家の知識に対する疑義

こういった実際の動きについて、研究者レベルでどのような反応があったのかということですが、研究者のスタンスとしても、研究対象から離れて政策研究を行うという方法として「参加型政策分析」という議論が出てきました。このポイントは、「技術的専門家が有する専門的知識に加え、市民が有する『普通の知識』を取り込んで政策問題の代替案を作成するという分析手法、もしくは分析的問題解決プロセス」を重視するということです<sup>5</sup>。政策分析者は、そこに身を置くことで試行錯誤しながら研究を進めるべきであるという話です。コンセンサス会議やプランニングセル、電子会議といったさまざまな方法で効率的に市民の知識を導入するという研究がはじまっています。

その背景には、専門的技術者だけが考えて合理的な判断ができるのかという「専門家の知識に対する疑義」があります<sup>6</sup>。広井先生が先ほどおっしゃられたような、ジャーナルに求められるような科学的合理性と社会的な合意形成のために必要な合理性との間の乖離というものが主題となってきています。社会的合理性のある政策提言を行う際には、社会的要請と受容性を確認しながら行わ

<sup>5</sup> 秋吉貴雄（1999）、Geurts= Joldersma（2001）参照。

<sup>6</sup> 藤垣裕子（2003）参照。

なければならぬという状況にあります。

研究者が現実に身を置くという要請に加え、市民参加のファシリテーター(さまざまな立場の意見が出され議論が行われることを中立的な立場で促進する人)としての役割も重要になっています。私も、2002年から三番瀬の再生に関してそのような役割を果たすべく活動を進めており、また、千葉大学において2004年から法経学部の専門科目で「ファシリテーター入門」というものを講義しています。これは、こういった人材形成の一環として考えています。

こういう風に、プラクティスが先行しながら市民参加が進んできました。制度的プラクティスや、その前提としての問題解決にあたる現場での市民参加の事例が積み重なってきて現在に至るのですが、理論的な裏打ちが遅れていると思います。したがって、市民参加の意義を再整理する必要があると思います。

市民参加の意義の再整理：よい市民参加とは？

では、なぜ「市民参加」なのでしょう。

第一に、民主主義のルートを強化し、強い民主主義を生み出すという目的があります。第二に、意思決定に当たってよりよい情報を集めるという目的があります。この二つの目的は、フィンランドの環境基本計画策定が市民参加で行われているという事例研究から引いたものです<sup>7</sup>。強い民主主義(ストロングデモクラシー)の議論とベターインフォメーションの議論が主軸となっています。

ストロングデモクラシーの議論については、市民参加の強化と従来の議会制民主主義との関係が問題となります。ともすれば、三番瀬の問題にみるように、議会の方が市民参加を好まないという状況も見受けられるからです。この点については、「補完論」、「代替論」、「意図された冗長性論」の三つの整理があると考えます。

<sup>7</sup> Rosenström= Simo Kyllönen (2007)

「補完論」は、議会の領分と市民参加の領分がバッティングしないようにするための理論です。行政が企画・立案・実行する段階と議会の決定とは段階として今でも分離されています。行政が企画・立案・実行する段階で市民参加を行うというのは、議会を代替するものではありません。議会の意思決定を代替するのではなく、補完的なものだと思います。

一方、「代替論」にあたるプラクティスとしては、住民投票を挙げることができます。すべてを議会にゆだねるのではなく、一部は住民自身の判断を重視するということです。あるいは、代替論の典型となりますが、市民参加を通じた住民自治があります。地方分権などコミュニティに権限を与えるといった今の流れもひとつのあらわれと言えます。

篠原一先生が10月末に千葉大にいらっしゃって、ディスカッションする機会があったのですが<sup>8</sup>、先生に市民参加が議会制民主主義を代替するのか、あるいは補完するのかという質問をしました。先生は両方あってよいのではないかとお答えになりました。これが「意図された冗長性論」といえます。両方あれば、その冗長性によって民主主義が強化されるのではないかという話です。

いずれにせよ、議会が恐々と市民参加を見守るといった話にならないように、しっかりと整理していく必要があります。

ベターインフォメーションの手続きとしては、日本の制度ではアセス手続きの徹底があります。情報には客観情報だけではなく、主観情報も重要になってきます。このCOEでも「場所論」の議論でそういった観点が強く打ち出されています。そこで生きている人、その環境で生まれた人の意見は、ほかの人よりも重視されなければならないのではないかという議論です。それにくわえて、そもそもアセスは、ひとつの案がありそれへの意見を求めるといったものですが、公共的な課題を発見していくといった観点から情報を収集することにも意義があるはずで、公共的な課題を発見し、合理的な解決案を同定するために

<sup>8</sup> 『公共研究』第5巻第1号（2008年6月）に掲載。

図表1 市民参加の意義を再整理する

①民主主義のルートを強化し、強い民主主義を生み出す 補完論 代替論 「意図された冗長性」論
②意志決定に当たってよりよい情報を集める 客観情報 主観情報 →公共的な課題の発見、合理的な解決策の同定
③参加意識を高めることを通じて市民による公共的な行動を促進する 公共的な目的を共有する 立場を異にする者の考え方を理解する 政策・制度の現状を理解する

市民参加を求める、こうしたことに意味があるはずです。

さて、わたしは、市民参加の目的として、ストロングデモクラシーとベターインフォメーションという二つの目的に加えて、第三に、参加意識を高めることを通じて市民による公共的な行動を促進するという目的を加えたいと思います。参加を通じて市民自身に変化するということがあります。公共的な目的を共有して、立場の異なるものの考えを理解し、制度・政策の現状を理解することで、市民がより公共的な行動をとってくれるのではないかという期待の下の参加論です。

以上の議論を整理したのが図表1になります。

### 三番瀬円卓会議へのかかわりから：市民参加の課題

最後に、市民参加の課題について、私がかかわっている三番瀬の問題を例にとって説明したいと思います。

三番瀬は、浦安市、市川市、船橋市、習志野市に囲まれた東京湾最奥部の浅海域です。埋め立て計画が進行していましたが、堂本知事の当選により、埋め



立てが白紙撤回され、その保全と再生にむけた議論が三番瀬円卓会議（02年1月～04年1月）と三番瀬再生会議（04年9月～）において進められています。

このうち三番瀬円卓会議は、2002年1月から04年1月までの2年間に市民参加で三番瀬再生計画案を作りました。計画案の執筆も委員が行い、多数決もとらず議事録を重ねることで合意形成を行ったものです。特徴的なのは、傍聴者にも委員と同じ資料が配布され、発言機会が与えられたということです。

このとき、関係者の了解を得て、中間段階で傍聴者と無作為の市民アンケートを行いました<sup>9</sup>。その結果、傍聴者が圧倒的に三番瀬に行った人間が多いということがわかりました。つまり、傍聴者の方が三番瀬の現場を知っているのです。

また、三番瀬の情報をどこから入手したのかという問いでは、会場アンケートでは県のホームページが2番目にきていました。一方、市民アンケートでは、市民は、新聞広報は読んでいるけれど、ホームページを読んでいる人はほとんどいないということがわかりました（図表2）。

さらに、一部の質問において傍聴者と一般市民の考え方の違いが、顕著に見られた箇所があります。「地盤沈下した海域に砂を入れ、昔の干潟を取り戻していくべき」という質問と、「現状の生態系に影響が大きいので海底のかさ上げをするべきではない」という対立する質問項目があったのですが、明らかに市民の方は前者に賛成であったのに対して、傍聴者は反対しています。同じように「自然と触れ合う環境の拠点にするかどうか」などの質問でも違いが見られました（図表3を参照）。明らかに意識・意見の違いがみられます。

今は三番瀬円卓会議の後継組織として三番瀬再生会議というものが行われているのですが、傍聴者は固定傾向にあります。

この事例から、市民参加の課題を提起して報告を終了します。第一に、ひとつの問題について深く議論をしようとすればするほど参加の範囲が広がらない

---

<sup>9</sup> 倉阪秀史（2004）参照。

図表2 三番瀬円卓会議に関連する情報の入手先

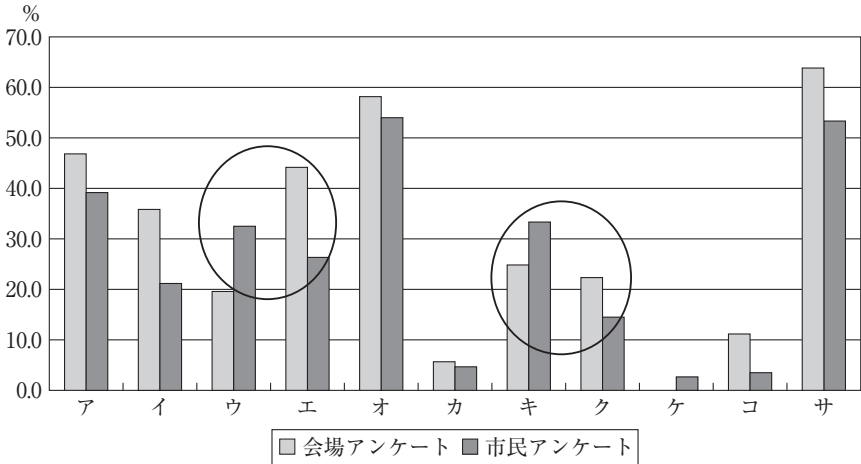
会場アンケート (10%以上の回答のあった選択肢)		市民アンケート (10名(1.65%)以上の回答があった選択肢)	
①円卓会議への参加	24 (66.7%)	①新聞	317 (52.3%)
②県のホームページ	19 (52.8%)	②県の公報	163 (26.9%)
③新聞	15 (41.7%)	③市川市の公報	117 (19.3%)
④県の公報	12 (33.3%)	④船橋市の公報	90 (14.8%)
⑤NGOのホームページ	7 (19.4%)	⑤浦安市の公報	89 (14.7%)
⑤NGOの会合への参加	7 (19.4%)	⑥テレビ(地域限定放送含む)	78 (12.9%)
⑤友人・知人	7 (19.4%)	⑦地域的ミニコミ誌	42 (6.9%)
⑧NGOの機関誌	4 (11.1%)	⑧友人・知人	25 (4.1%)
⑧メーリングリスト	4 (11.1%)	(参考) 県のホームページ	7 (1.2%)

(出典) 倉阪秀史(2004) 207頁

という相反関係が存在することです。深く議論すると参加者が固定し、その参加者の「代表性」を問う声が出てきます。この点、毎回参加するような人は一番懸念している人なので、こうした人に発言権を与えるのは当然ではないかという議論を行うこともできます。

第二に、さまざまな関係者がかかわる問題について合意形成を行うには時間と労力がかかるということです。円卓会議でも2年間で142回会議を行っています。週2回3回と会議を行ったこともあります。こうした会議が時間の

図表 3



ウ 地盤沈下した海域に砂を入れ、昔の干潟を取り戻していくべき  
 エ 現状の生態系に影響が大きいのので海底のかさ上げをするべきではない

キ 三番瀬が自然とふれあう観光の拠点となるようにするべき  
 ク 三番瀬が自然とふれあう観光の拠点となるようにするべきではない

(出典) 倉阪秀史 (2004) 208 頁

無駄であると指摘する人もいます。専門家に決めてほしい、行政が決めてくれといった意見が出てくる場合もあります。

第三に、こういった努力にもかかわらず、議会の方は円卓会議をころよく思っていないという問題があります。議会制民主主義と市民参加との関係が十分に整理されておらず、民意を受けて選出されている代議士・首長の中には、市民参加ルートの構築を快く思わない者が存在するという問題です。円卓会議では、三番瀬保全再生利用条例の要綱案も作成したのですが、議会が反対することが明らかとして、条例案の提出にもいたっていません。

ほかにも、市民参加のファシリテーターが少ないことであるとか、市民参加に関する手続期間などを制度化した場合に形式的な制度の運用がまかりとおる可能性があることなど、市民参加には多くの課題が残されています。このため、

個別の事例を積み重ねつつ、市民参加の目的と意義を再確認することが必要であると考えています。

#### 【参考文献】

- 秋吉貴雄 (1999) 「参加型政策分析の概念」『NIRA 政策研究』、12 巻 12 号。
- 今井一 (2000) 『住民投票』 岩波新書。
- 大久保規子 (1997) 「ドイツ環境法における協働原則－環境 NGO の政策関与形式－」『群馬大学社会情報学部研究論集』 第 3 巻。
- 奥田道大 (1970) 「住民参加の現状と課題」『ジュリスト増刊総合特集 1 現代都市と自治』所収、『現代のエスプリ 住民参加』 158 (至文堂) 再録、74-90 頁。
- 環境庁環境影響評価研究会 (1999) 『逐条解説環境影響評価法』 ぎょうせい。
- 倉阪秀史 (2004) 「海辺と関わるための仕組み－三番瀬円卓会議の経験と教訓－」『海辺の環境学』 東京大学出版会。
- 清野幾久子 (2001) 「ドイツ環境保護における協働原則－ドイツ連邦憲法裁判所と協働原則」『法律論叢』 第 73 巻、第 4・5 号。
- 高寄昇三 (1980) 『住民投票と市民参加』 勁草書房。
- 西尾勝 (1975) 「市制と市民の参加」『季刊環境文化』 16 号所収、『現代のエスプリ 住民参加』 158 (至文堂) 再録、37-46 頁。
- 藤垣裕子 (2003) 『専門知と公共性』 東京大学出版会。
- S. R. Arnstein (1969) "A Ladder of Citizen Participation", *AIP (American Institutes of Planners) journal*, Vol.35, No.4, pp.216-224.
- Jac. L. A. Geurts, Cisca Joldersma (2001) "Methodology for participatory policy analysis", *European Journal of Operational Research*, Vol.128, pp. 300-310.
- Ulla Rosenströma, Simo Kyllönen (2007) "Impacts of a participatory approach to developing national level: sustainable development indicators in Finland", *Journal of Environmental Management*, Vol.84, pp. 282-298.
- オーフスネット HP <http://www.aarhusjapan.org/>

(くらさか・ひでふみ)