

## 社会的意思形成の重要性 —目的, 主体, 方法, 場の設営—

柳下正治(上智大学大学院地球環境学研究科)

### 1. 背景

科学的知見の蓄積の急速な進展, 社会の複雑化・国際化等の進展の中で, 人類社会の価値観の根底を問い返し, 20世紀に辿ってきた人類社会の道そのものの見直しを迫る問題が提起されている。環境政策の分野における気候変動問題や物質循環問題等は, その典型例である。

これらの問題の共通点は, 問題解決の上で科学技術の役割が重要であるとしても, 科学技術は問題の解を導く上での広範なオプションの提示, 情報提供等は可能であるが, 解決の道筋づくりは社会自体の役割に依存せざるを得ないことであり, 更に社会の構成員の問題解決への取組主体としての参加が必須要因であることであろう。問題解決のためには, 科学と社会との間での大きな情報ギャップを埋めることが重要であり, 問題認識や解決行動について常態化している社会の中での見解の開きや意見の多様化の中での的確な意思決定システムの開発定着であろう。既存の意思決定過程, 例えば官僚による審議会機構を活用した政策決定等は機能不全を来していることを認識せざるを得ない。

本稿において, 筆者は, 上記の問題認識に立つて, 環境問題を例示として「社会的意思の形成」が重要な役割を果たすことを強調するとともに, 社会的意思の形成のための方法論の開発に向けての試行を報告する。

### 2. 参加概念の導入

UNCED(1992)を契機に, 環境問題の解決における「参加概念」の重要性が世界に発信され, 社会的に認知されてきた。EUを中心にその概念の具体化を目指す作業が直ちに着手され, 環境に関する情報へのアクセス, 政策決定過程への参加, 司法へのアクセスを3つの柱とする「オーフス条約」が採択され, 2001年に発効を見た<sup>1</sup>。

#### リオ宣言第10原則 (UNCED)

「環境問題は, ……関心ある全市民が参加することにより最も適切に扱われる。……各国は, 情報を広く行き渡らせることにより, 国民の啓発と参加を促進し, 奨励しなくてはなら

日本でも1990年代, 環境基本計画(1994)の中で我が国の持続可能な社会を目指すための政策目標として「参加」概念が取り入れられたのを始め, 行政手続法が制定され(1993), 情報公開法が制定される(1999)など, 行政意思決定過程への市民参加プロセスが次々と導入された。具体的には, 国, 自治体における政策策定に当たっての, 審議会/委員会の公開, 委員としての公募市民の採用, パブリックコメントの実施等である。

### 3. 参加論の系譜を辿る

<sup>1</sup> 日本は, 現在批准をしていない。

直面する気候変動問題や物質循環問題への対応など経済社会のエコロジカルな展開を実現させていく上で不可欠の市民参加の方法論について2つのアプローチに注目したい。1つは、公権力（日本においては主に行政を想定）と市民との関係からみた参加アプローチであり、もう1つは、テクノロジー・アセスメントの流れを汲む専門家が占有する領域への市民参加のアプローチである。

### （1）公権力（行政）との関係からのアプローチ

公権力（行政）との関係で論じられた市民参加論の原型は、アーンスタインによって提唱された八階梯論（1969）<sup>i</sup>であろう。この説は、市民力（Citizen Power）という視点から参加を8段階に分類している。原科（2005）は、アーンスタインの8段階の参加形態を日本の現状に即して、アーンスタインの5段階目の“Placation”と6段階目の“Partnership”とのあいだに「意味ある応答」を導入した5段階説を提起する<sup>ii</sup>。そこで、アーンスタインの八階梯論と原科の提案とを統合すれば図1のように表すことができる。

ここにおいて1から5.5までの段階は権力（行政）に対する市民等の意見の申し立てのレベルであり、公的意思決定への市民参加の段階とみなすことができる。これに対し、6から8の段階は意思決定の主役は市民を含む社会の構成員である。その段階での社会の構成員による意思決定を私は「社会的意形成」と定義する。ここにおいて「6. パートナーシップ：協働」の段階が非常に重要な位置を占める。問題に関わりのある全ての主体の対等な参加、目的・情報の構成員間での共有、適切な役割分担と責任ある対応が問われる<sup>2</sup>。

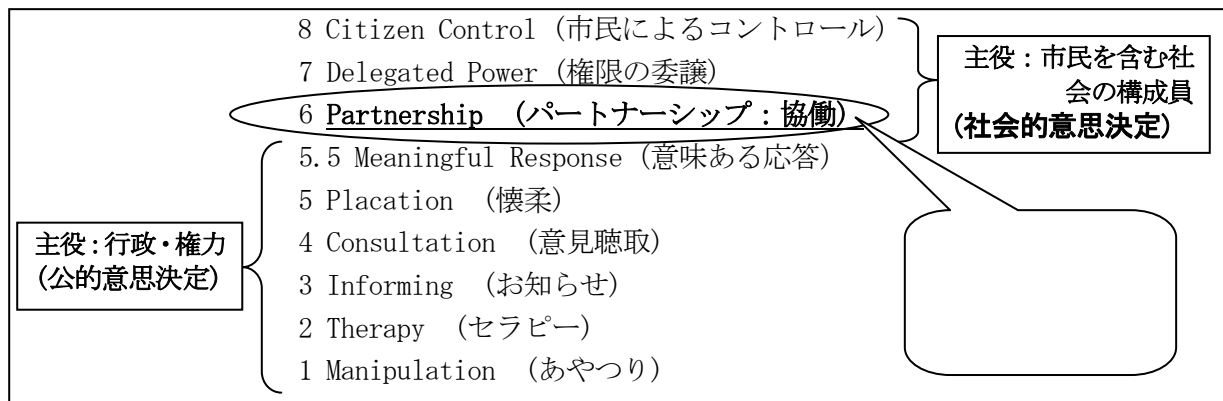


図1 参加の段階論と「パートナーシップ」

### （2）テクノロジー・アセスメントの流れを汲む参加アプローチ

テクノロジー・アセスメントの流れを汲む市民参加論は、専門家と市民（非専門家）の対話に焦点を当てている。科学技術が飛躍的に進展し、科学技術の社会化と社会の科学技術化が急速に進む中で、不確実性も含め、科学技術が生み出し問いかける問題に対し、社会として解を見出さざるを得ないケースが増大している。この領域で科学技術が果たす役割が大きいとはいえ、専門家による議論の占有は問題解決にならない。科学技術の受け手である市民と専門家の協働による社会的な問題解決のための能力を上げていくこと、すなわち市民参加による熟慮のためのプロセスが社会的装置として必要不可欠であるという考え方が登場してきた<sup>iii</sup>。こうした中で、この市民参加論では、科学技術を巡る専門家と非専門家、すなわち多くのステークホルダー（問題当事者）や市民との対話・討議を中心に手

<sup>2</sup> アーンスタインの7及び8の段階は、際 m ウェ手成熟化した市民社会のレベルである。

法開発やその有効性が議論されてきた。この分野に公権力が関わることもあるが、公権力への意思の反映が直接の目的ではない。

### (3) 我が国の環境政策における参加の現状

我が国において気候変動や物質循環の政策分野で、重要な政策立案や計画策定においては、前述のとおり、審議会／委員会の公開、委員としての公募市民の採用、パブリックコメントの実施が導入されることが国の段階でも自治体の段階でも常識化している。これらの市民参加の現状を、図1を用いて評価すれば、大半が3段階か4段階に位置しているといえよう。原科は、図1の「5.5 公的意思決定への意味ある応答」を確保することを目標とすべきであると主張するが、日本の現状を直視した主張であると思われる。いずれにせよ、我が国における市民参加の実態は、行政意思決定プロセスへの受動的な市民参加であり、その形骸化も目立ち始めている。

### 4. 社会的意思の形成の試み—主体的市民参加型による政策提案づくりへの挑戦—

筆者らは、2002～05年度に、科学技術振興機構（JST）の社会技術研究により、名古屋市をフィールドとして、「循環型社会の創生」をテーマに市民の主体的参加による政策形成の社会実証研究を実施した。行政の意思決定システムに付随する意見聴取等の場への参加ではなく、地域の構成員自らが場を設営し、地域の関係アクターが集まり、参加者内の対等性・情報共有・徹底討議をモットーに政策策定に挑戦しようとするものである。研究はその可能性と意義を追究し、その方法論を編み出すことをねらいとした。また、その際に、科学的専門性に裏打ちされた専門家の専門知と日常の活動／生活での経験を通じて培われてきた市民等の経験知の交流が果たす役割の重要性を追求した

更に社会実証研究の成果を受けて名古屋市との連携の下に、2006、2007年度に、廃棄物処理法に基づく名古屋市の一般廃棄物処理計画<sup>iv</sup>の策定の前段階に、市民の主体的参加による政策づくりを目指した市民参加型会議「なごや循環型社会・しみん提案会議」を開催する機会を得た。

社会実証研究と本番の実践を通じ、行政手続きへの関与を中心に位置づけられてきたこれまでの市民参加から自由な位置に立つことは、市民参加の方法論を模索する上で非常に重要であった。模索から得た結論は、科学技術社会論で模索・開発されてきた市民参加論の手法を応用することにより、図1の第6段階の「パートナーシップ」の段階の市民参加が可能ではないかということであった。2つのアプローチの融合的発展が適切であり有効ではないかと気付くところとなった。

循環型社会に関する議論に関していえば、一面では、現実の公共空間での行政中心の意思決定システムとの関係性で参加概念を考えることも可能であり、重要であろう。しかし、より本質的に循環型社会を捉え、長期的な視点から自分たちの目指すべき社会を熟慮し、そこから現実を見直して方向付けをしていこうといったバックキャスト的発想での政策志向は、個人や人間社会に関わる価値観等に根ざした議論が必要であり、むしろ科学技術社会論での参加概念の発想が必要である。

筆者らは、社会実証研究等の実施に当たり、市民の主体的参加の具体的な方法論として、科学技術社会論の文脈の中で発展してきた参加型会議手法に着目した。事実、参加型会議は、1970年代のテクノロジー・アセスメントの導入を契機として、欧州を中心に科学技術の進歩、その受容可能性を巡る社会的・政治的なニーズの中で、場面に応じて多くの市民参加手法を生み出してきた。

参加型会議の実践に当たっては、先行研究／事例のレビューを十分に実施した上で、名古屋のごみ問題に関する議論に最も相応しい参加型会議の方法は自ら開発すべきであることを確信し、熟慮の結

果、「ハイブリッド型会議」の採用と会議設計に着手した。ハイブリッド型会議は、テーマの利害関係者や問題当事者が討議を行う「ステークホルダー会議」と、一般市民が討議を行う「市民会議」との組み合わせによって行う。テーマについて広く・深く分析し、論点を明確にするとともに、社会としての合意点を探り、「社会的意思を形成」することができるという利点を有することに着目した<sup>v,vi</sup>。

名古屋をフィールドとして行った JST 研究の詳細は別の報文等を参照頂きたい<sup>vii,viii</sup>。また、2006年、2007年度に実施した「なごや循環型社会・しみん提案会議」については、巻末に概要を掲げておく。

## 5. 市民の主体的参加のねらい—社会的意思の形成—

以上を踏まえ、市民の主体的参加のねらいを総括的に論じてみる。

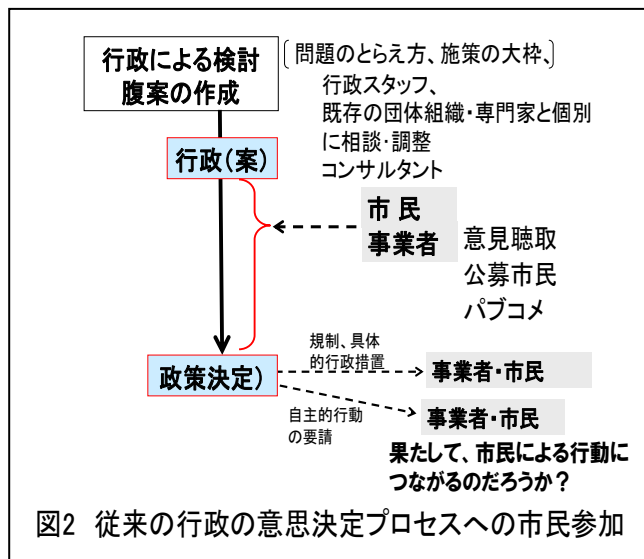


図2 従来の行政の意思決定プロセスへの市民参加  
 るよう要請したとき、当事者意識の生まれにくい環境下におかれた市民達が果たして行動や実践を起こしていくのかという基本的疑問がある。例えば、温暖化対策に係る国、自治体の行政計画は極めて多数に及び、それらの大半が上記のような市民参加プロセスを経て策定されているが、現実には手続きの形式化と計画の画餅化をしていないであろうか。

一方、図3は、取り扱う課題について、全ての関係主体の結集によって情報の共有・討議の積み重ねを経て、社会的意思の形成を目指し、その結果を行政は行政計画の策定に活かし、また一方、企業、地域組織、NPO 等の地域の構成員の取組に発展させていこうとするものである。

図3において大きな注目点が2つある。

第一は、市民参加における「パートナーシップ」の考え方に基づく取組への注目である。社会的意思の形成段階でのパートナーシップが、次の段階において実践・行動段階でのパートナーシップ型取組に発展・成長していくのかという点である。

図2及び図3を参照されたい。

全国的に通常実施されている行政の意思決定システムへの市民参加プロセスは、概ね図2のように描くことができる。要は、解決を要する問題点の課題抽出や解決アプローチ等の大枠が、官(場の設営者)や専門家の間で腹案として用意・作成され、その案に対して市民に意見を聴こうとすることに他ならない。問題は、こういう過程を経て策定された政策に基づいて市民に向けて行動をと

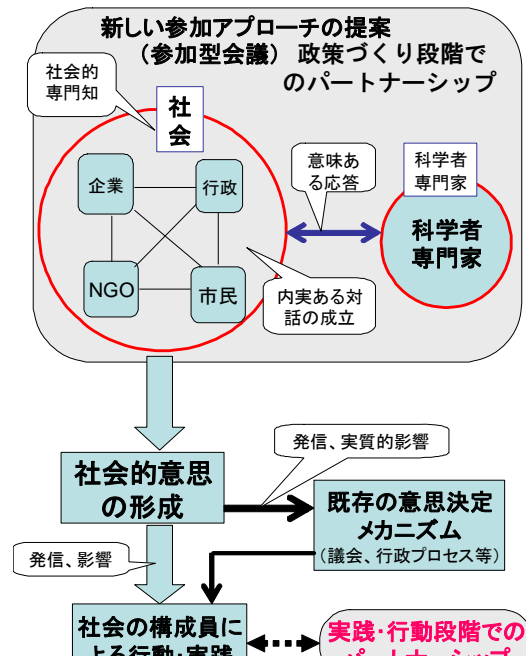


図3 市民の主体的参加の政策提案の構造

第二は、市民の主体的参加による社会的意思の形成の方法論への注目である。テクノロジー・アセスメントの流れを汲む参加アプローチで開発された参加型会議手法を用いることに対する評価が必要である。前述の2つの流れの『参加アプローチ』の統合の試みに対する評価である。

## 6. 市民の主体的参加による社会的意思の形成の社会実装に向けての課題

市民の主体的参加による社会的意思の形成の社会への実装に向けては、更に解決すべき課題が多い。課題解決に向けての社会実証研究の蓄積、その成果を用いた社会との対話、社会側からの評価を経て、我が国に受容可能な方法論を開発することが必要である。筆者として、自ら実施した社会実証研究の経験を踏まえ、論点を整理し、問題提起をしておきたい。

### ①成果に対する評価

社会的意思の形成の成果が、行政主導による意思決定との相違点、特にその優位性は何であるのかに関する評価が不可欠である。筆者の経験からは、市民の主体的参加から導かれる政策は科学的合理性よりも市民の行動原理に立脚した施策に重点がおかれ易い。一見、行政計画等に比して洗練されていないが、市民の受け入れや実践への波及効果が期待される。また、注目すべきポイントの一つは、関連主体の結集による社会的意思の形成の取組が、議論にとどまらず、実践・行動面での協働へと発展がみられるかである。また更に、政治・行政の公式意思決定への実質的な影響の有無も重要な要素である。

### ②参加型会議手法の開発と会議運営能力の向上

参加型会議手法の適用について、社会の構成員間の討議の促進、及び社会的意思の形成における手法としての有効性に関し評価が必要である。課題に適応した参加型会議手法の開発と手法の選択、及びケースに応じた柔軟な会議設計の経験の蓄積が重要である。

### ③場の設営者

社会的意思の形成の場の設営主体は大きな課題である。費用負担の問題も絡む。過去、研究開発主体が場を設営するケースが圧倒的に多かったが、本来は、議会、行政、政策提案型 NGO 等が適任ではないか。社会的意思の形成に関する社会の受容の高まりが何よりも重要な要素である。

### ④参加者

場への参加者の満足度・納得度の確保は必須要素である。また参加を通じた参加者の議論・行動等への潜在能力の向上（エンパワーメント）も評価されるべきである。また、対話の場に結集し熟慮プロセスに参加する市民と、その背後にいる大勢の一般の市民との距離を縮めていく努力が伴って、はじめては社会的意思の形成の正当性が評価される。

### ⑤研究者／科学者との協働

研究者・大学は、地域社会・市民社会等の潜在能力を引き出し、社会的に意義ある創造や提案に結びつけていくことが可能である。研究者・大学の社会的リテラシーの向上が引き続き課題である。

## 7. 終わりに

環境分野において、地球レベルでの政策論議から足元の環境問題への対応に至るまで、多様な人／組織の主体的・積極的な意思決定や取組への参加なしに打開策は得られず、取組も本格化しない。この

ことについての共通理解は確実に高まっている。気候変動問題に代表されるような全ての社会の構成員の参加が不可欠で、利害・見解の多様性が多いような問題であればあるほど、社会的意思の形成の意義は大きい。

例えば、温室効果ガスの大幅削減の必要性を訴える IPCC 等の科学者の問題提起を受け、国際政治はいち早く敏感に反応し、洞爺湖サミットが 2050 年までの GHG の半減等の共有を世界に訴える宣言をまとめるなどの対応を示した。我が国もその結果を受け、早速に 20 日後の 7 月 29 日に「低炭素社会づくり行動計画」の閣議決定を行った。しかし、低炭素社会を築いていくための主役でなければならぬ社会の構成員間での真剣な議論はなされているのか。社会的な強固な意思形成の努力のないところで、科学的合理性と官僚主導の政策調整結果に依存した意思決定による政策決定の画餅化を懸念することは杞憂であろうか。

意味のある社会的意思を創造することのできる社会的ツールが必要であり、まさにそのための日本社会の社会的能力が問われている。

- 
- <sup>i</sup> Arnstein S. R. 1969: "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- <sup>ii</sup> 原科幸彦(編) 2005: 「公共計画における参加の課題」 『市民参加と合意形成 ー都市と環境の計画づくりー』学芸出版社, 32-36.
- <sup>iii</sup> 例えば, 小林傳司 2003: 「合意形成手法の適用の意義」 『持続性学プロジェクト報告書 2002』名古屋大学大学院環境学研究科, 156-166.
- <sup>iv</sup> 名古屋市 2008: 「名古屋市第 4 次一般廃棄物処理基本計画～「環境首都なごや」への挑戦～」
- <sup>v</sup> 馬場健司 2003: 「意思決定プロセスにおけるアクターの役割: NIMBY 施設立地問題におけるハイブリット型住民参加の可能性」 『都市計画論文集』38, 217-222.
- <sup>vi</sup> 広瀬幸雄 2003: 「第 5 章 EST 導入のための合意形成について 5.3 EST 導入のための合意形成プロセス ーカールスルーエの交通計画を事例としてー」 柳下正治, 岡崎誠, 加藤博和, 早瀬隆司, 広瀬幸雄, 倉阪秀史 『我が国における持続可能な交通 (EST) の導入に関する FS 研究』, 132-145.
- <sup>vii</sup> 柳下正治・石川雅紀・杉浦淳吉 2007: 「市民の主体的参加による循環型社会の提案」, 田中勝編著 『循環型社会への処方箋』, 中央法規, 140-171.
- <sup>viii</sup> <http://www.ristex.jp/result/circulation/pdf/reb01.pdf>

## ＜参考＞社会の構成員の参加による社会的意思の形成の社会実験の試み

—名古屋におけるハイブリッド型会議の実践経験から—

2006, 2007 年度に, 名古屋市第 4 次一般廃棄物処理基本計画の策定に先立ち開催された市民の主体的参加による会議「なごや循環型社会・しみん提案会議」の概略を説明する.

### 1. 会議目的

- ・「しみん」\*が, 情報を共有し, 議論を深め, できる限りの合意点を見出し, 名古屋が目指すべき循環型社会の目標と実現の道筋をビジョンとして取りまとめ, しみん提案づくりを行う.
- ・しみん提案が行政計画の「第 4 次一般廃棄物処理基本計画」に反映されるものになることを目指す.
- ・適切な役割と責任の分担の下に循環型社会づくりに全ての「しみん」が主体的・積極的に関わっていくこと, すなわちしみんによる循環型社会に向けての協働の取組のきっかけを得ること.

### 2. 会議の設営者

ごみ問題に関わってきた事業者, 地域役員/団体, NPO, 市及び専門家等が結集して, 「なごや循環型社会・しみん提案会議実行委員会」を設置し, 会議の場の設営者(主催者)とする.

### 3. 討議事項(テーマ)

#### ① 包括討議

15~20 年程度の将来を展望し, 名古屋が実現したい循環型社会の姿を描き, その実現のための取組の方向を明らかにするための討議を行う. 循環型社会の姿を, 廃棄物の減量化・処理・資源化のシステム・環境への負荷の減少, 各アクターの役割分担, 取組促進のための制度・社会経済的な仕組み等についての広範な議論を通じて明らかにする.

#### ② 深掘り討議

循環型社会に向けて具体的な取組を進めていく上において, 重要な論点となる検討課題を包括討議結果の中から抽出し, 課題ごとに対策の具体化, 具体化のための政策措置等について議論を深める.

### 4. 会議参加者

- ・「ステークホルダー」及び「市民」である.
- ・「ステークホルダー」の人選は, 名古屋のごみ減量化, 循環型社会づくりに関わる行政, 企業, 地域団体, NPO, 市民等から適任者の参加を求める.
- ・「市民」については, 無作為抽出を基礎とし, アンケート等により会議への参加の意思を確認の上, 年齢, 居住地, 男女等の面での偏りをできる限り排除して参加者を人選する.
- ・その他, 会議進行において重要な役割を演ずる主体は, 専門家(基礎情報・議論に必要な情報の提供及びシナリオ(案)の作成), ファシリテーター(会議の進行)及び会議スタッフ(会議の準備作業, 記録, 会場管理等の様々な用務)である.

### 5. 会議の方法(包括討議について)

「ハイブリッド型会議」を適用する. テーマの利害関係者や問題当事者が討議を行う「ステークホルダー会議」と, 一般市民が討議を行う「市民会議」を適切に組み合わせる. ごみ問題に深い関わりを有し, 明確な立場や主張を有するステークホルダーの役割は, 経験等に基づいて論点を出し合い,

---

\* 市民, 地域団体, NPO, 事業者, 行政等, 名古屋社会を構成する全ての構成員を指す用語として用いた.

整理し、問題提起することとする。最終的に名古屋が目指すべき循環型社会のビジョン／シナリオは、一般市民の代表が検討し選択する。ステークホルダー会議への期待は、議論テーマに関する論点の広がりや深まりであり、市民会議への期待は、特別の専門的知識・経験や特定の立場を有していない市民が、知識や情報を与えられ、対話を繰り返すことにより、いかなる共通理解や見解に収束し、又は意見の開きを残すことになるのかを示すことである。見解が分かれる場合には背景を明らかにする。

## 6. 会議の進行

会議の進行は、前述のとおり、2段階から構成される。

I, 2006年度は、ハイブリッド型会議を実施し、しみん提案の「中間報告」の取りまとめを行う。

中間報告では、名古屋が目指すべき循環型社会に関する提案の骨格を示すこととする。

II, 2007年度はIの「中間報告」の取りまとめを受けて、具体的な取組に結びつけていく上で特に重要であると判断された課題について、議論を徹底して深めることとする。

「しみん提案」は、上記のI及びIIの二段階による討議の結果を集約して作成する。1年強に45回にも及ぶ会議の流れを図示すれば、図4のとおりである。同図に沿って会議の流れの概要を説明する。

### ①ステークホルダー会議

24名のステークホルダーによって5回の会議を実施。名古屋において循環型社会を実現していくための課題やごみ減量化の取組について、それぞれの立場から自由な意見を出してもらった上で、討議を積み重ね順次論点を絞込み、討議結果を集約し、名古屋の循環型社会のシナリオ（目標と実現のための道筋）作成のための専門家に対する指示事項としてとりまとめを行った。

### ②専門家によるシナリオ（案）の作成

ステークホルダーからの指示事項を分析し、特に重要な論点を見出し名古屋が目指すべき循環型社会の目標とその実現のための道筋を4つのシナリオとして取りまとめた。

### ③市民会議

無作為抽出を基本に選ばれた市民が、専門家が作成した4つのシナリオ案を叩き台として、名古屋が目指すべき循環型社会について討議を行い、その結果に基づいて、シナリオの絞込み・選択を行い、議論の結果を集約して「しみん提案の中間報告」の取りまとめを行った。

### ④合同会議

ハイブリッド型会議の結果について、ステークホルダー会議と市民会議に参加した全参加者によって振り返るとともに、残された後半の期間において対策実現の緊急姓等の面で議論を深めていくべき課題を3課題（排出抑制方策、一層のごみ減量の徹底、生ごみ対策）抽出し、その方針について意見交換を行った。

### ⑤しみん提案（中間報告）の取りまとめ

ハイブリッド型会議において取りまとめた名古屋が目指すべき循環型社会のビジョンと実現のための道筋は、しみん会議の骨格として中間報告として扱うこととした。

### ⑥深掘りの会議

ハイブリッド型会議の結果から、更に重点的に議論を深めるべき3課題を対象に、有志が集まって引き続き検討を実施した。

### ⑦市民へのPR・発信

ハイブリッド会議を通じてまとめられた「しみん提案（中間報告）」について一般にPRすると



ともに、地域組織や団体を通じて、一般の市民がどのように感じているか、1500名を対象にアンケート調査を実施した。

⑧合同会議

深掘り会議での議論を通じて生まれた具体的な提案，及び市民へのPR・発信の結果について討議し、「しみん提案（中間報告）」を充実させて「しみん提案」としてのとりまとめを行った。

⑨最終提案のとりまとめ

会議主催者の実行委員会での確認の上で、「しみん提案」は2007年9月公表された。

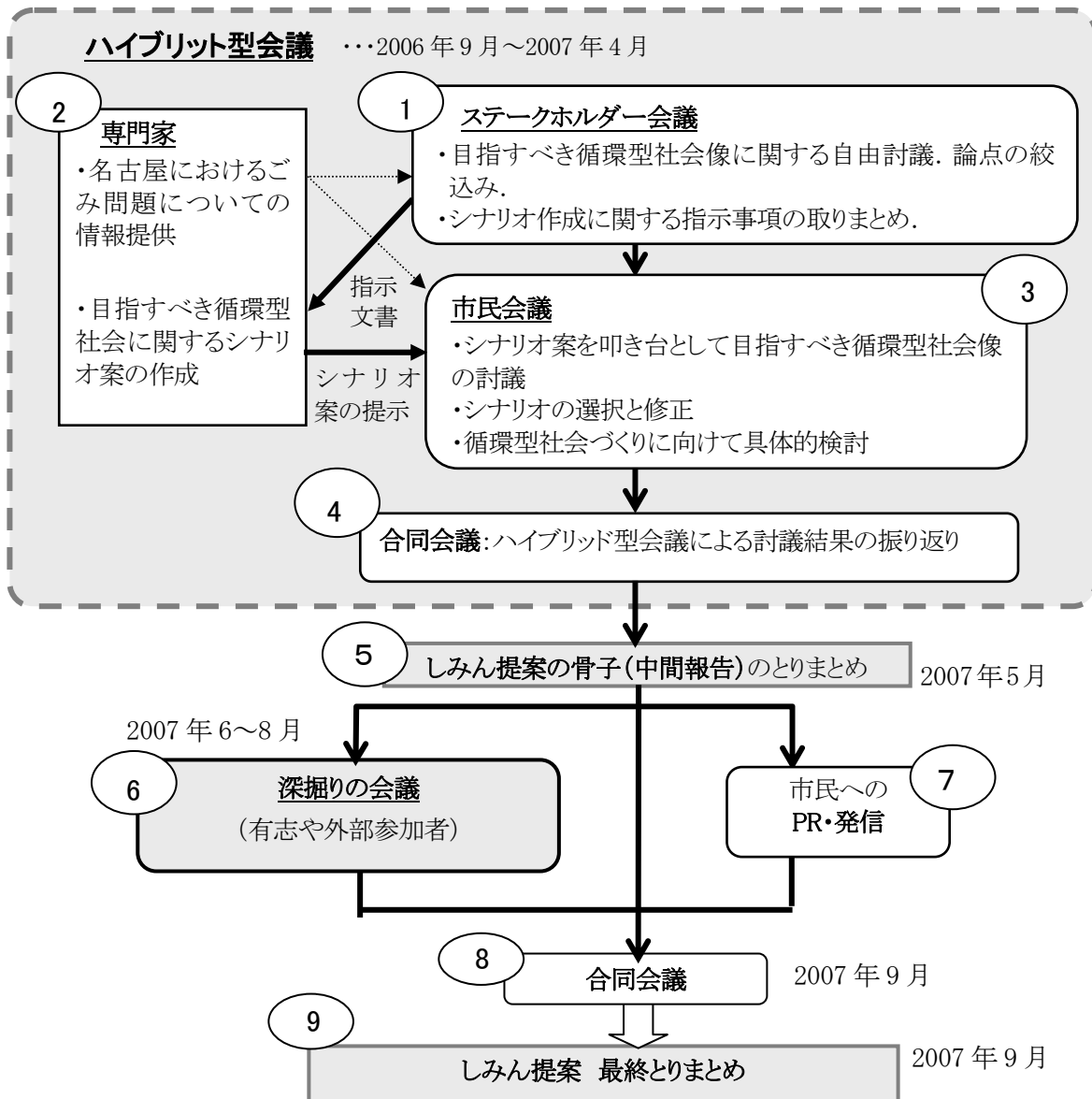


図4 しみん提案会議の流れ（フロー）