

デンマークにおける参加型会議の実践と その評価

Role of public participation in Denmark

水野 洋子¹・柳下 正治²・涌田 幸宏³・前田 洋枝⁴・図師田 聡子⁵

¹LLM (Env'l law), MSc (Env'l policy) (ymizuno@hotmail.com)

²BA (工学) 名古屋大学大学院教授 環境学研究科 (myagishita@nucc.cc.nagoya-u.ac.jp)

³MA (商学) 名古屋大学大学院助教授 環境学研究科 (wakuta@info.human.nagoya-u.ac.jp)

⁴MA (心理学) 名古屋大学大学院博士後期課程 環境学研究科 (mhiroel205@hotmail.com)

⁵BA (環境学) 名古屋大学大学院博士前期課程 環境学研究科 (zushiden1007@hotmail.com)

1992年の「環境と開発に関するリオ宣言」第10原則により、環境問題における「参加」(participation)の重要性が国際的に認められた。しかしその必要性について、積極的に認識している主体ばかりではない。

このような認識の下、2004年2月にデンマークにおいてヒアリング調査を行った。デンマークでは、約20年にわたり、環境問題に限らない、特に個々のライフスタイルへ深く影響を及ぼす事案に関し、議会や政策決定者による最終意思決定の前に、国民による議論の場を設けてきた。本稿は、ヒアリング調査の結果を踏まえ、我が国において参加を実現するにあたり、参考とすべき重要な知見を提示するものである。

キーワード：DBT, 環境政策, 参加の必要性。

1. はじめに

1992年の「環境と開発に関するリオ宣言」第10原則により、環境問題における「参加」(participation)の重要性が国際的に認められた。ここでいう参加とは、策定された政策の実現に協力せよという、受身の参加を促すものではない。むしろ、いかなる政策を実現していくべきであるのかということについて、関連する全ての主体が、関心と関わりを有すべき必要があることを意図するものである。社会を構成する全ての主体が当事者意識を持たなければ、環境問題の改善・克服は成されないという認識が、この原則には込められている。

我が国においては、サミットの翌年に制定された環境基本法の下、その実現のシナリオを示す環境基本計画において、「参加」が4つの長期的目標の1つとして掲げられた。その後10年の間、我が国では、環境アセスメント法の制定、パブリックコメントの導入といった、主に行政手続への参加の機会拡充が図られてきた。このような参加の在り方に対し、戦略的アセスメントのように、もっと早い段階での参加でなければ実質的な意味を成さないといった第10原則の理念に近い参加論が提唱されつつある。その一方で、参加の必要性については、懐疑的な見解が存在することも事実である。特に「場」を提供する側にとっては、時間と費用と労力を要するだけに、慎重な見解にならざるを得ないであろう。しかし、必ずしも主催者側だけが消極的であるというわけではない。

先日愛知県A市において当該市市民を対象としたシンポジウムが行われたが、むしろ彼等の認識としては、循環型社会の形成主体は行政であり、当該市を構成する全主体の参加が必要との意識は薄いという現実に、シンポジストとして参加した筆者の1人が遭遇した。

このように、環境問題における幅広い主体による参加の必要性については、必ずしも当然のこととして認識している主体ばかりではない。そもそも、なぜ参加が必要であるのか。参加の意義とは何であるのか。おそらくこれらの問いについては、参加に対して消極的な主体にとってはもちろんのこと、その必要性に疑いの無い主体にとっても関心があるものと思われる。

筆者らは、このような認識の下、2004年2月にデンマークにおいてヒアリング調査を行った。デンマークでは、これまで約20年にわたり、環境問題に限らない、特に個々のライフスタイルへ深く影響を及ぼす事案に関し、議会や政策決定者による最終意思決定の前に、国民による議論の場を設けてきた。20年もの実践を積み重ねてきたデンマークにおいて、主催者・参加者・専門家は、それぞれ参加をどう評価しているのか。

本稿は、ヒアリング調査の結果を踏まえ、我が国において参加を実現するにあたり、参考とすべき重要な知見を提示するものである。

2. 研究の概要

2.1. 目的

本研究は、20年にわたり実績を重ねているデンマークにおいて、特に環境政策における参加の意義に関し、参加型会議の主催者・参加者・専門家のそれぞれによる評価を調査することを目的とする。そのため本稿は、各種参加型会議の設計に係る詳細を示すものでない。代表的な会議の手法、事例紹介等は、付録を参照されたい。

2.2. 方法

Table 1の示す通り、3つの環境に係るテーマで行われた会議へ関わった各主体へヒアリングを行った。なお、筆者等は、2003年1月にもデンマークにおいてヒアリング調査を実施しており、特に、本稿第3章の「DBTの概要」については、その際に得られた情報に基づくものである。

Table 1 DBT及びテーマ別ヒアリング先(2004年2月調査)

所 属	会議での役割
1. 持続可能な発展(市民ヒアリング)	
年金生活者	参加者
オーデンセ市産業企画課	主催者
オーデンセ市議会環境技術委員会	主催者
オーデンセ市議会	参加者
2. ローカルアジェンダ(市民ヒアリング)	
* Danish Board of Technology	参加者
ファアラム市技術課(2名)	主催者
ファアラム市議会技術環境常任委員会	主催者
3. ロードプライジング(コンセンサス会議)	
Riso(国立研究所)	専門家
FDM(自動車オーナーズ協会)	専門家
その他	
Danish Board of Technology(2名)	企画・運営

*DBTの職員であるが、参加者として会議へ参加したもの。なお、会議の設計には一切関わっていない。

3. DBTの概要¹⁾

3.1. 設立の背景

Danish Board of Technology(以下、DBT)は、1986年、デンマーク議会の強い要請の下、独立した国家機関として設立された。その原型は、アメリカの Office of Technology Assessment(OTA)である。当時デンマークでは、特に個人の生活の質に何らかの影響を及ぼす技術

の導入について、国民の関心が非常に高まっていた²⁾。その最も顕著な例が、原子力エネルギー問題である。この問題に対しデンマークでは、1984年に国民投票が行われ、原子力エネルギーへの依存が否認された³⁾。このように国民投票への気運が高まった理由としては、特に個々の生活に深く関わるような事案に対し、従来の意思決定では国民の合意を得られなくなってきたことが考えられる。DBTの設立は、そのような背景を踏まえ、従来の意思決定を補完する仕組みの必要性が強く認識された結果であると言える。

3.2. 組織の特徴

DBTは、当初は3年程度の暫定の機関として法律により設立されたが(Lov om Tknologiradet: 以下、DBT法)、その後の実績が政治家のみならず国内の多くの機関等から高く評価され、1995年に恒常組織となった。DBTは、議会の下部組織としての国家機関であり、運営の大半は国家予算により措置されている。しかし、予算執行、活動方針・内容に関してはDBTが全責任を有し、政府であっても指示することができない。完全に独立性及び中立性を有する機関である。このような一貫した方針が、国民の信頼につながり、1986年より今日まで活動を続けている理由であると考えられている。

3.3. 活動の目的

DBT法第1条により、DBT活動の目的は下記の通り定められている。

- 1) 技術の発達をフォローする
- 2) 技術が持つ可能性と個人・社会への影響を分析する
- 3) 独自の技術評価を実施する
- 4) 活動結果を政治家へ提示し、技術に関する議論を促進する

上記の目的を踏まえ、DBTは次のような活動方針を掲げている。第1は、技術の改善である。技術は問題の原因ではなく、問題を解決するためのものであり、その改善に努めることが必要との認識に基づいている。第2に、技術に関する議論の促進である。第3に、対話・知識を交換することにより、市民・政治家・専門家との間の橋渡しをすることである。第4は、意思決定の民主的な方法を創ることである。

DBTは、以上の活動方針に基づき、特に目的3「技術の評価」を実施する上で、一部の専門家に委ねるのではなく、事案に応じて広く国民にその役割を担わせているのである。その実現手段として、DBTは様々な参加型会議を開発・実施している。

3.4. 事業概要：参加型会議に着目して

DBTは、年間6~8件の技術に関するテーマを選定し、テーマごとに参加型会議(例: Table 2)を実施している。ここでいう技術に関するテーマとは、いわゆるハードとしての技術だけではない。特定の問題を解決するための仕組み・システム、さらには、技術と人間社会との関わりという観点も含む。以下は、DBTにより2002年度に行われた参加型会議の一部である(Table 2)。

Table 2 DBTによる参加型会議の例(2002年度事業内容抜粋)

テーマ	会議手法
ロードプライシング	コンセンサス会議
技術とグローバリゼーション	シンポジウム
栄養添加剤	ヒアリング
将来の教育	シナリオ・ワークショップ
持続可能な発展	ヒアリング

3.5. 組織の形態

DBTの組織は、下記の通り構成されている(Table 3)。理事会及び代議員は、各方面から構成されており、デンマークの殆どの関連セクターを網羅していると言われていいる。事務局は、いわゆるハードとしての技術の専門家ではない。人間社会と技術の関係をよく理解し、技術に関する議論や対話の手法、議論の結果を集約していくノウハウを有した技術に関する事項の専門家集団である。この14名の事務局が、参加型会議を開発・実施し、個別会議のテーマに係る情報収集等の基礎準備から、会議手法の選定並びに会議の運営の全てを行っている。

Table 3 DBTの組織(2003年1月のヒアリング現在)

Executive Board	理事会	11名
Board of Representatives	代議員	50名
Secretariat	事務局	14名

3.6. テーマの選定

参加型会議のテーマは、毎年関係機関への意見聴取やインターネットにより公募され、理事会が年間6~8件のテーマを決定する。また、省庁や国会の各委員会、最近では地方自治体からの依頼もあるが、テーマの採択権はあくまでDBTにあり、会議設計のイニシアチブもDBTが取る。なお、テーマの選定は、Table 4のクライテリアに基づいて行われている。

4の「DBTが行うべきテーマであること」とは、例えば議会や各省庁が実施すべき問題であれば、コンサルタントに委託し、DBTが行う必要はないということである。

Table 4 テーマ選定のクライテリア

1	技術的内容を含む問題であること
2	多くの人にとって、非常に大きなテーマであること
3	今現在取り上げるべきテーマであること
4	DBTが行うべきテーマであること

上記の通りデンマークでは、環境問題に限らないが、約20年にわたり、どのような政策を実現すべきかという政策形成の段階から国民が関心と関わりを有してきた。

本研究は、特に環境問題をテーマとする参加型会議において、主催者・参加者・専門家として携わった各主体が、参加の意義をどう評価しているのかについて調査を行った。その結果を、次章に示す。

4. ヒアリングの結果

4.1. ヒアリング項目

本研究では、DBT及び参加型会議に関わった各主体(参照: Table 1)に対し、下記の項目についてヒアリングを行った(Table 5)。

Table 5 ヒアリング項目(2004年2月調査)

質問項目	調査対象者
1 参加型会議開催の背景	DBT・主催者
2 参加型会議の評価	全主体
3 参加の役割: 結果の扱い	DBT・参加者・専門家

4.2. 参加型会議開催の背景

(1) 持続可能な発展に係る市民ヒアリング

DBTは、議会により組織された国家機関である。DBT法に基づき、独自の技術評価を実施し、その結果を政治家へ伝えるというアドバイザーの役割を担っている。近年わが国では、審議会の形骸化が指摘されることが多いが、DBTは実に精力的に国民を巻き込む仕掛けを開発・実施してきた。「時には、関連の行政機関の所轄分野に介入するものと思われるかもしれない」とDBTはコメントしている。

このような精力的な活動の背景には、投票率が80%を越えるという(現地在住の通訳者による情報)デンマーク国民の政治への強い関心が考えられる。よって政治家は、常に民意の把握に奔走しており、一方で国民は、常

に政治家の厳しくも良きアドバイザーでありたいと願っている。その両者の橋渡しをする役割を課されている DBT が、形式的な場を提供することだけでは、彼等の信頼を得ることも、さらには、約 20 年にわたり、DBT の存続が毎年更新され続けることもなかったと思われる。

「持続可能な発展に係る市民ヒアリング」は、DBT が政治家のアドバイザーとしての自らの役割を強く認識しており、諮問されたことに答申するといった受身の発想ではなく、極めて主体的に活動を実施していることを示す顕著な例である。

当時、リオ+10 と呼ばれるヨハネスブルグサミットの直前であり、政府は、持続可能な発展に係るこれまでの国内政策のレビューと今後のアクションプランを策定する必要があった。しかし、当時デンマークは、EU の議長国を務めていたため、むしろ EU の代表としての責務が第一であった。そこで、DBT は、政府による国内政策のフォローの支援を目的として、「持続可能な発展」をテーマにデンマークの 3 つの市において、市民ヒアリングを行うことを決定した。そして、その結果を環境大臣及び政治家へ提示し、環境サミットへ持って行ってもらうかどうかと考えた。

これは、あくまで DBT が自主的に自らの役割を認識して実施したものであって、政府や環境省からの依頼を受けたものではない¹⁾。従って、市民ヒアリングの結果が、デンマークの行動計画へ公式に反映されたわけではないことが、DBT へのヒアリングで確認されている。

(2) ローカルアジェンダに係る市民ヒアリング

一方で、「ローカルアジェンダに係る市民ヒアリング」は、DBT が採択したものの、依頼はファーラム市 (= ファーラム市議会並びにファーラム市。以後、同様) によるものである。ファーラム市が従来行ってきた市民に対する意見聴取の方法ではなく、第 3 者である DBT へ、新たな形で実施するよう依頼したのである。

デンマークでは、各自治体によるアジェンダ 21 の具体的な実施が「国土計画に関する法律」により明文化され、2003 年 12 月末までに案を作成することとなった。そこでファーラム市では、市民に案の作成段階から積極的に関わってもらうことにした。この「積極的な関わり」の意味をファーラム市に確認したところ、つまりは、従来であれば行政官が作成するたたき台を、市民に作成してもらったというものであった。この結果を踏まえて市がまとめたものを、再度市民へフィードバックして意見を募り、市が最終的な案を完成させる。そしてその案が、ファーラム市議会で審議されるという経緯である。

DBT による市民ヒアリングでは、ファーラム市及びファーラム市議会は、DBT と共に「主催者」という立場で企画に携わったものの、会議の設計、当日の運営は、DBT

が全てイニシアチブを取った。

ファーラム市が、このようにたたき台の作成から、市民の積極的な参加を実施した理由については、単に民主的な意思決定を実現することを目的としているわけではない。ローカルアジェンダの具現化には、市民 1 人 1 人が自ら責任と義務を有すると感じなければ、市がいくら立派な目標を打ち出したとしても、達成することができないという経験則に基づくものである。

さらに、市が従来行っているヒアリングやパブリックコメントといった意見聴取の方法ではなく、なぜ新たな形を模索したのかについては、以下の通りである。

【ファーラム市職員】

いわゆる伝統的なヒアリング手法というのは、何かを企画し提案する主体である、市や団体が作成したある程度の形が決まったたたき台に対し、市民がイエス・ノーの答えを出すものでしかない。そのような従来のやり方に見られる、「どうせ何を言っても変わらない」といった、そういう形にはしたくなかった。具体的に市民が持ち上げてきたものを骨格に、肉付けをする形にしたかった。そのために、DBT の市民ヒアリング手法が最適ではないかと考えた。

市民が積極的に参加した過程で決定された意思決定事項を、市が具体的に実行していくことが、極めて重要であるとの認識がそこにはある。

(3) ロードプライシングに係るコンセンサス会議

「ロードプライシングに係るコンセンサス会議」の開催の背景については、十分な情報を得られていないが、概略は下記に示す通りである。

本テーマを採用した当時、既に交通省及びコペンハーゲン市において、ロードプライシング導入の検討がなされており、国民の関心も高まっていた。そこで、DBT が理事会の決定で自主的にテーマとして採用したもので、国や市からの要請に基づくものではない。

会議では、端的に言えば、ロードプライシングの導入の是非を議論し、合意を形成することを目的とするものであった。しかし、議論自体は、一般的な国の施策として、ロードプライシングの導入は良いことかということがメインに話し合われた。実際導入するにあたって適当な場所は、コペンハーゲンを含めた首都圏が、具体的な地域として想定されており、現在では、コペンハーゲン市長は、ロードプライシングの導入に賛成の意向を示している。

4.3. 参加型会議の評価

(1) 持続可能な発展に係る市民ヒアリング

a) DBT の評価

前節で述べた通り、この市民ヒアリングは、結果が環境大臣及び政治家へ提示されたものの、直接反映されることを目的としたものではない。では、あくまでアドバイザーとして、民意を伝えたということで、一定の評価をしているのか、あるいは何か別に具体的な評価軸があるのか。主催者である DBT は、この会議の意義をどう評価しているのか確認したところ、国政レベルでどれだけ大きな意味を持っているのかということは、言いにくいとの回答を得た。

なお、DBT がこれまで積み上げてきた参加型会議に対して、具体的に軸を定めて評価を実施することは、時間と費用が無いという理由により行われていない。また、参加者へのアンケートも随時行っているわけではなく、その結果を分析し、活用していくことについても、やはり十分に出来てはいないとのことである。

b) オーデンセ市及び参加者の評価

このように DBT は、市民ヒアリングについて確固たる意義を見出してはいないが、場を提供した 3 市にとっては、この結果が何らかの形で市政の方に響いているのではないかとコメントしている。しかし、そのうちの一つであるオーデンセ市 (= オーデンセ市議会並びにオーデンセ市。以後、同様) へヒアリングを行ったが、市政への反映という点において、彼等の評価は積極的なものではなかった。

その理由として、市民ヒアリングで議論したテーマが、国レベルでの「持続可能な発展」であったことを挙げている。当然ながら、市民よりアイデアとして出されたものは、国レベルでは良い案だということが大半であり、ローカルベースで実際に具現化できるものは少なかった。

さらに、オーデンセ市議会は、単にホストとして DBT へ「場」を提供したに過ぎないという発想を抱いている。これは、オーデンセ市固有のテーマではないためであって、市民ヒアリングそのものの意義を否定するものではない。むしろ彼等の評価から改めて得られた重要な示唆としては、DBT による参加型会議が、オーデンセ市民にとって、唯一の参加の場ではないということである。デンマーク国民の政治への高い関心は、日常の極めて身近なレベルにおいて、議論の場が存在していることに支えられていると言っても過言ではない。

しかし、参加者(年金生活者)は、日常レベルでの議論の場とは異なる意義を、DBT による参加型会議に見出している。従来の議論する場と、DBT によるものとの違

いは、様々な利害を持った人間が一堂に会し、共に提案を策定していくことにある。この点については、オーデンセ市職員も同様の評価を示しており、市や議会の従来の民意を得る方法とは、発想が異なることを認めている。

【オーデンセ市職員】

DBT が主催するこの会議のユニークなところは、いろいろな階層・年齢の人達が集まったフォーラムから出た結果というのが、政治家への提言として上納されるということでしょうか。私達の市の市長も毎日ほとんどどこかの人達と会っています。(中略) その場合には、特定の興味を持った人達の団体であって、他の人達はその事案についてどう思っているかという意見は入って来ません。その団体の中での賛否両論はあったとしても、全く立場の違う人達の意見は入って来ません。しかし、DBT が企画する会議では、いろいろな年齢の人、いろいろな興味を持った人が一堂に会して話し合うわけですから、それなりのいろんな多様なニュアンスを持った結果というのが反映されているでしょうし、それなりの重みを持って国会の議員も結果を読んでいるのかも知れません。

従来の意見聴取の方法では、様々な見解が箇条書きの形で意思決定の場へ示されるが、DBT による参加型会議では、参加者が互いの利害や見解の違いを理解した上で、合意した提言を作成する。従って、従来のパブリックコメント等で得られた結果よりも、政策提言としての重みは、明らかに異なるものと思われる。

(2) ローカルアジェンダに係る市民ヒアリング

フォーラム市の場合、オーデンセ市の例とは異なり、市政への反映が明確であった。従って、結果の質については、市・市議会ともに不安があったことは事実のようである。特に市議会では、市民ヒアリングの開催にあたり、「何か非常に極端な、実現不可能な、あるいは考えたこともないようなアイデアが出されて、それを市民が一致して合意した場合にはどう対処したらいいのか」との不安の声もあったと言う。また、従来市が行ってきたヒアリングでは、「議員対市民」という一つの対立した壁があって、市民が議員へ不満をぶつけるという結果に終わるのが通常であった。

結果として DBT による市民ヒアリングにおいては、市民はクレームや不服ではなく、極めて建設的な意見をぶつけてきたとのことである。興味深いのは、参加した市民自身も、主催者と同様の視点で、DBT の市民ヒアリングを評価していることである。

【ファールム市職員】

市民からは、いろいろとおもしろいコメントが出てきました（会議後のアンケートにおいて）。自分の言いたい事や主張をわかってもらうためには、クレーム等の形でぶつぶつと政治家に言わなければならないというのが従来ですが、今回は「何を言ってもいいですよ」ということで、従来のクレームという形でなくても、それが実際の施策に通じるのだということから、「おもしろい」、「ちょっと不思議だな」というコメントをしていた人もいました。

むしろファールム市は、クレームや不満といった形にならざるを得ない従来の参加の方法では、特に見解や利害の多様化が著しい環境問題に対し、実効性ある政策を策定することに限界を感じている。これは、ヒアリングを通じての、筆者等の実感である。

(3) ロードプライシングに係るコンセンサス会議

本会議は、専門家による情報提供の後、直接の利害を有さない一般市民が議論しⁱⁱ⁾、最終的にロードプライシングの導入の是非について結論をまとめるものである。この専門家による情報提供は、実に幅広いテーマで行われた。項目を掲げると、1) 環境・2) 技術・3) コスト・4) 諸外国での導入例・5) 交通政策・6) 代替案・7) 産業界への影響・8) 人間観と社会観の8つに分類される。ここで、7 までの項目については、一般的な議論の場においても、情報提供されると考えられるが、8 の「人間観と社会観」は、極めて壮大な話に及んだと言う。ここでは、3 人の専門家(専門分野に係る情報は、入手できず)が、ロードプライシングの導入 = モニターの使用により、市民が「監視社会に向かって行くのではないか」という不安を抱いている可能性があるとの認識の下で、「ロードプライシングの導入により、人間は、より監視されることになるのか」という内容の報告を行った。そして究極には、「人間とは、いったい何なのか」という話に及んだと言う。

議論の末に市民が出した結果は、基本的にはイエスだが、「監視社会」にならないような方法であれば、という条件付きの肯定であった。ここで、そもそもなぜ専門家が「監視社会」といったテーマで報告を行ったのかについては、誤解がないように、その理由を説明する必要がある。

当時のデンマークにおいて、ロードプライシング導入については、大別すると3つの意見が存在した。第1の意見は、賛成だが、技術の革新を待つ必要があるというものである。ロードプライシングを実施するには、それなりの技術が必要であり、その開発には少なくとも6・7年かかるだろうとの認識に基づくものである。第2の意見は、完全な反対派で、管理社会を風刺した小説(G. Orwell. 『1984』)を掲げて、「個人の自由が抑制され、様々な場所で監視されているよう

な社会には反対である」という方面から、反対を唱えるものである。そして第3の意見は、ロードプライシングは、基本的には良い案であるが、ただ6・7年の間、技術の革新を待つのではなく、今の状況で先ずできる限りのことを導入したらどうかというものである。

本会議では、このような主に3つの異なる意見を網羅するよう、それぞれ専門家が関連の報告をしたということであり、専門家が突如として「監視社会」という発想を持ち出したわけではない。確かに、「監視社会」という発想があることを、そこで初めて知った市民もいたであろう。しかし、最終的な結論に条件として明記されたのは、あくまで議論の末に、市民が判断し、合意した結果である。

我々がヒアリングを行った専門家のうちの1人(研究員)は、上記の第3の意見を提案した当人であるが、彼は、本会議の結果を受けて、当初の意見を完全に变えることは無かったものの、自らの見解に全く影響が無いわけではないことを認めている。

【専門家:研究員】

意見を完全に変えたわけではありませんが、自分の姿勢や考え方にもっとニュアンスを持った方法で考えを持つようになりました。(中略)

多分、専門家の中でも、かなりぐらついたというか、一步譲った、あるいは他の考え方を得たという人もいます。(中略)

個人的なことを言えば、監視社会というような概念は、私自身はあまり考えていなかったのですが、市民パネルの人達からの懸念として、そういう方向に向かうのではないかと指摘されたことにより、「確かにそうだなあ」と、私も本当に納得するようになりました。

ロードプライシングとは、環境並びに社会に係る種々の問題改善のための一政策手段として、経済的手法を適用するものである。利用者に対し、新たにコスト面での負担を課すことから、より精度の高い監視技術とそれを支えるシステムの構築が必須との認識が、専門家の間で核を占めていたと言う。

しかしこの会議は、そうした専門家の発想だけでは、国民の合意を得ることは、時として極めて容易でないことを顕著に示す例であろう。非専門家が往々にして新たな技術の導入に否定的であるのは、当該技術に対する十分な情報と知識が無いことに因るものとするのは、おそらく一面的に過ぎるのであって、むしろ、非専門家の問題意識が、導入する技術そのものにばかりあるとは限らないということ、非専門家が専門家へ教示した機会であったと考える。

4.4. 参加の役割：結果の扱い

政策形成過程における参加の実現に関し、我が国において少なからず壁となってきた論点の一つとして、結果をどう扱うべきかという点がある。そもそも結果が政策へ反映されるべきであるのか。反映されなければ、参加者は参加する意味がないと考えるのか。議会との関係で問題は無いのか。デンマークでヒアリングを行った各主体へは、我が国においてこのような点が問題視されていることを伝えた上で、それぞれの考えを述べてもらった。

結論として言えることは、各主体が参加の場とその結果の果たす役割を、実に冷静に捉えていることである。

(1) 参加者（年金生活者）の参加論

まず「持続可能な発展に係る市民ヒアリング」における参加者（年金生活者）に対して、「参加した動機として、結果が政策へ反映されることを期待していたのか」について確認したところ、一部の参加者はそのように考えていたかもしれないが、大半の人は、政策へ反映されることを期待して参加しているわけではないとの回答を得た。

それでは「市民ヒアリングになぜ参加したのか。このような場の意味とは何であるのか」について、さらに見解を求めた。その結果、社会人としての責任感にも通じるが、民意を反映した形で政治家へアドバイスをするという、DBTの役割の一端を担いたいと思う人が、デンマークには多くいるのであろうとの回答を得た。

既述したがデンマークでは、DBTによる参加型会議が、唯一公に意見を述べることのできる場ではない。日常の様々なレベルにおいて、議論の場が存在する。同時にそれは、ごく一般の誰もが自らの意見を持っており、公衆の面前で主張する能力を有している、あるいは有する必要があることを意味する。さらに、80%という高い投票率が、選挙を機能させている。従って、我が国において、「参加」というと、時として感じられる「過度の期待感」のようなものは、本研究における何れのヒアリング対象者からも感じることはなかった。

むしろ当ヒアリングが示唆する重要な点は、参加する権利がある以上、国民はそれを行使しなくてはならないと認識していることである。実効性ある政策の形成を実現するためには、国民の誰もが主体的に関わる責務があることを自覚していると言えよう。従って、「政策へ反映されるのであれば、参加してもよい」「政策へ反映されなければ、参加する意味がない」という発想からは、デンマーク国民の大半が既に克服しているものと考察する。

(2) 専門家（研究員）及びDBTの参加論

上記のように、我が国において結果の扱いが問題視される背景には、議会との関係を危惧することに起因するものと思われる。この点について、専門家（研究員）は、

（参加型会議の場が）国民の代表として選ばれた国会議員や関連の委員会に代わり、参加型会議で出された結果を優先して承認するような、政治的に言えば「代替の組織」であるはずはなく、「代替組織になり得ない」と述べている。これとは異なる見解を示した主体は、本研究におけるヒアリング対象者の中では、確認されなかった。

最後に DBT 自身は、自らの役割と参加型会議の結果について、下記のように述べている。

【DBT（参加者）】

私達の立場は、アドバイザーですから、このような形で私達の会議の結果を使って下さいというふうには言えません。どのように使うかについては、ある意味では相手（政治家等）の判断次第です。

しかしながら、私達ができることは、よりよいアドバイザーになることです。具体的にはどういうことかという、特定のテーマに関して、いろいろな角度から、いろいろな専門家、いろいろな人達の意見を聞いて、「これが一種の今の最高の民意である」というようなことをまとめて、それを国会や政府に上程することです。それができれば、もしかしたらより影響力を持った報告書（結果）になるのかもしれない。

5. 考察：環境政策における参加の必要性

ファーラム市の場合、ローカルアジェンダの具現化には、市民1人1人が自ら責任と義務を有すると感じなければ、市がいくら立派な目標を打ち出したとしても、達成することができないという認識に基づき、一政策手段として、参加を戦略的に取り入れた。それは、民主的な意思決定プロセスの実現を一義的な目的としたのではなく、あくまで政策課題の改善・克服にあり、市を構成する全主体でいって、実現すべき政策とは何かという段階から創り上げていくことにより、実効性ある政策の形成を実現することを意図したものである。

もちろん専門家や関連の行政機関は、誰にどのような規制をかけるのか、誰にどのくらいのコストを課すのかといった具体的なシナリオを策定する役割を有するが、それには「いかなる持続可能な社会を実現するのか」というビジョンを要する。このビジョンを形成し、提示することは、当該市市民1人1人の役割であるという認識が、今回のヒアリングの開催に至った動機であろう。このあるべき社会像の形成にまで、一部専門家や行政機関に役割を求め、市民はでき上がった政策にクレームをつけるという従来の役割分担の下では、実効性ある政策を形成することに限界を感じた結果と思われる。

環境問題の場合、議論を待たず、速やかな規制措置が必要とされる問題がある一方で、どの主体による、どのような活動が問題の根本的な原因であるのかが不明瞭であるものの、問題自体の悪化は顕著であるという、対策を講じることが極めて困難な問題がある。その代表例として揚げられるのが、地球温暖化問題であろう。この問題の根本的な原因を社会全体で突き詰めた場合、ある特定の企業や団体ということではなく、おそらく、社会を構成する全主体が、少なからず加害者であり、被害者でもあると言う結論に至るのではないか。そうした問題性にもかかわらず、当事者意識を有している国民が実に少ないことは、法律や大綱の制定並びに各地方自治体において取組みがなされてきたにも関わらず、対策が進まない現実からも明らかである。

このように、国民の当事者意識の伴わない政策が、いかに実効性に欠けるかという事実を鑑み、参加が戦略的に用いられていくことは、一政策手段として、有効というのではなく、むしろ必要であるとの結論に至る。これまでの議論にあるような、参加をすることで何が変わるのかといった発想から、参加の導入の是非を結論づけることは、もはや必要がないのではないか。むしろ、何が変わるのかという点については、手法の開発・改善に求められるべき要素であって、それにより参加の導入が否定されるものではないと結論づける。

6. おわりに

政策形成過程における参加という場合、場の設定は、行政機関が行わなければならないという認識が、我が国ではあるのかもしれない。しかし、DBTとは、デンマーク議会の強い要請の下に設立された機関であるということ、改めて認識する必要がある。むしろデンマーク国民が、より実効性のある政策の実現に対し、主体的に関わっていく必要性を認識した結果であると考えられる。それは、当初は「権利」として求められたことに違いないが、それを得たと同時に「行使」する責務も有したことを、国民は認識している。そして、デンマークでは、権利の行使が確実に行われるための機関が存在し、国民も良きアドバイザーとしての役割を果たしている。

我が国における参加の実現は、行政機関に対してさらなる事務量を課すという形で行われることが、過渡的には考えられる。しかし、それが望ましい実現方法であるのか、あるいは新たな機関の設置を行っていくのか。デンマークはあくまで先駆的事例として参照するに留め、我が国の独自の考えでいって、参加の実現方法を確立していく必要があると思われる。

参考文献

- 1) 水野洋子, 柳下正治, 杉浦淳吉, 前田洋枝, 松野正太郎 (2003.10). 「市民参加型手法に関する DBT へのヒアリング報告」『科学技術社会論研究』2, 120-126.
- 2) Kløver, L. (2002). Denmark: Participation: A given in Danish culture. In Joss, S., and Bellucci, S. (Eds.), *Participatory technology assessment: European perspectives* (pp. 75-91). London: Centre for the Study of Democracy (CSD) at University of Westminster in association with TA Swiss.
- 3) Andersen, I.E., and Jæger, B. (1999). Danish participatory models. *Science and Public Policy*, 26(5), 331-340.

ヒアリングの日程

2004年2月

(テーマ・会議での役割・現職)

19日: 10.00-11.30 Mr H. M. Rasmussen

(持続可能な発展・参加者・年金生活者)

19日: 13.00-15.00 Mr S. H. Christensen

(持続可能な発展・主催者・オーデンセ市)

20日: 13.30-15.30 Ms G. Larsen

(ローカルアジェンダ・参加者・DBT 職員)

23日: 13.00-16.00 Ms A. F. Rohmann & Ms I. Leisner

(DBT 職員)

24日: 09.00-11.00 Mr K. Jorgensen

(ロードプライシング・専門家・Riso 国立研究所)

24日: 13.30-15.30 Ms S.T. Jacobsen

(ローカルアジェンダ・主催者・ファールム市)

25日: 13.00-14.30 Mr B. K. Kock

(ロードプライシング・専門家・自動車オーナーズ協会)

26日: 13.00-15.00 Mr S. Moller & Mr P. B. Rasmussen

(持続可能な発展・主催者/参加者・オーデンセ市議会)

27日: 09.00-11.00 Mr E. Fuchs & Mr E. B. Frandsen

(ローカルアジェンダ・主催者・ファールム市議会/市)

謝辞

本稿は、科学技術振興機構の社会技術研究プログラム「市民参加による循環型社会の創生に関する研究」の一環として行われた研究の結果に基づくものであり、科学技術振興機構に対し深謝致します。

付録 . DBT の参加型会議 : 手法と事例

DBT による参加型会議の手法・事例紹介等は, 下記を参照されたい .

DBT Web page : <http://www.tekno.dk/> [2004, June 20]

Danish Board of Technology. (2000). *EUROPTA: European Participatory Technology Assessment: Participatory methods in Technology Assessment and Technology Decision-Making.* <http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=565&language=uk&category=11&toppic=kategori11/> [2004, June 20]

他, 本稿の参考文献 2) 及び 3) .

i) 参考文献 1) において, 「持続可能な発展に係る市民ヒアリング」は, 環境省の要請の下に行われたと報告しましたが, 今回の視察で, あくまで DBT が自主的にテーマとして採用したことが確認されましたので, 本稿の通り訂正致します .

ii) 参考文献 1) において, 「ロードプライシングに係るコンセンサス会議」は, 利害関係者が議論しコンセンサスを形成したと報告しましたが, 今回の視察で, 市民パネルであったことが確認されました . ついては, この「ロードプライシング」の例を, コンセンサス会議の特異な例とすることに対しては, 適切でなかったと考えます . しかしながら, 利害関係者 (ステークホルダー) の範囲や, 各会議手法のルールについて, DBT が必ずしも硬直的な考えを有してはいないこと, さらに, 主催者の意図や扱う問題の性格から, 議論への参加者が誰であるべきなのかが判断されるべきであるという点に関しては, 2003 年 1 月の視察における DBT との意見交換により得られた知見であることに訂正はありません . なお, 2003 年 1 月の視察において, 情報の理解に一部誤解が生じたことについては, 通訳者との意思疎通に問題があったことに起因するものです . 今回の視察では, 調査の目的及び問題意識について通訳者と共有化を図った上で, ヒアリングに臨んでおります .

ROLE OF PUBLIC PARTICIPATION IN DENMARK

Yoko MIZUNO¹, Masaharu YAGISHITA², Yukihiro WAKUTA³, Hiroe MAEDA⁴
and Satoko ZUSHIDEN⁵

¹LLM (Env'l law), MSc (Env'l policy) (ymizuno@hotmail.com)

²BA (Engineering) Professor, Nagoya University, Grad school of env'l studies (myagishita@nucc.cc.nagoya-u.ac.jp)

³MA (Business & Commerce) Associate professor, Nagoya University, Grad school of env'l studies
(wakuta@info.human.nagoya-u.ac.jp)

⁴MA (Psychology) PhD student, Nagoya University, Grad school of env'l studies (mhroe1205@hotmail.com)

⁵BA (Env'l Studies) Master's student, Nagoya University, Grad school of env'l studies (zushiden1007@hotmail.com)

Principle 10 of the Rio Declaration in 1992 states that - Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. However, the role of public participation has not entirely been recognised yet in Japan.

In Denmark, the Danish Board of Technology established by the Danish Parliament has been implementing public participation in decision-making since 1986. We conducted interviews with the DBT and those who took part in the dialogues on environmental issues held by the DBT. This essay examines the role of public participation in environmental decision-making.

Key Words: DBT, Environmental policy, Role of Public participation.