

ステークホルダーによる熟議の意味についての 考察 -EST ステークホルダー会議の実践-

CONSIDERATION ON DELIBERATION IN STAKEHOLDERS' DIALOGUE
- Through the practical of "EST Stakeholders Conference" -

濱田 志穂¹・柳下 正治²

¹M.A. (環境学) 上智大学大学院地球環境学研究科 特任研究員 (E-mail:s.hamada@sophia.ac.jp)

²B.A. (工学) 上智大学大学院地球環境学研究科 教授 (E-mail: yagish-m@sophia.ac.jp)

筆者らは、参加型会議手法を応用し、我が国における EST (持続可能な交通) 論議の本格化を目指した「EST ステークホルダー会議」を実践してきた。ステークホルダーによる熟議を通じて、「EST の観点から『交通と土地利用』についての政策形成上の論点・障壁を明確化する」ことをねらいとして実施した。

会議の結果、熟議を経て一定の結果をまとめることはできたが、ステークホルダーの主導 (参加者イニシアティブ) によって論点を抽出し、一致点や不一致点等の意見構造まで明確化できたかどうかについては、十分な参加者評価を得るに至らなかった。しかしながら実践を通じ、科学的知識の共有に基づくステークホルダー間の熟議に関して、貴重な実証データと具体的課題を抽出することができた。

キーワード: ステークホルダー, 熟議, 参加的手法, 環境政策, EST

1. はじめに

昨今、「脱官僚主導」が政治家のスローガンになるなど少しずつ変化は見られるものの、これまでのほとんどの政策課題は、科学的・経済的合理性をベースとしつつも政治的妥協点探しを優先して行政主導で利害調整する意思決定に依存してきたのではなかつただろうか。しかし近年、科学的にも単一の解を求めることができない、また複雑な利害・価値観の絡み合う課題に対して社会的な意思決定が求められる場面にしばしば直面する。

こうした状況下において的確な政策形成を可能とするために、既存の意思決定システムを補強する方法の必要性が認識されるようになってきた。そのひとつが、1980年代以降国際的に発展してきた、コンセンサス会議手法をはじめとする参加型テクノロジーアセスメント

(Participatory Technology Assessment, 参加型 TA) である。参加型 TA を、社会の構成員 (一般市民・ステークホルダー) が主体となり、参加的手法を活用して、幅広く科学技術の関わりを有する政策課題をテーマに評価・議論するシステム、と捉えると、90年代末以降、遺伝子治療を考える市民の会議や農水省や北海道における遺伝子組換え食物に関するコンセンサス会議¹⁾、名古屋市では第4次一般廃棄物処理基本計画の策定前プロセスとして、「なごや循環型社会・しみん提案会議」なるステークホルダー及び市民のハイブリッド型参加型会議が実施されるな

ど²⁾、日本でも実用化が始まっている。文部科学省による、『「熟議」に基づく教育政策形成』と題した対面での現場対話 (「リアル熟議」) とインターネットを介した熟議 (「熟議カケアイ」) のハイブリッドでの実施や³⁾、一世を風靡した内閣府の「事業仕分け」も、その潮流を汲んだ動きと言えよう。

一転、日本の環境政策に視点を移してみる。

問題の複雑性・多層性、科学的不確実性の点でとりわけ特徴的な気候変動政策について見てみると、ポスト京都議定書対応の当面の議論はなされていても、長期を見据えた本格的な社会的意思決定はおろか政策論議もほとんど進展がみられない状況である。2001年のOECDの提唱に端を発するEST⁴⁾ (Environmentally Sustainable Transport, 持続可能な交通)⁵⁾が抱える問題も気候変動問題と同様、今の時点において社会的・科学的に複雑な問題であるとともに、その影響・対策において長期にわたる性格の問題であり、将来に向けて今の時点から取組を開始することが必要である⁵⁾⁶⁾。しかしながら、社会的意図の上に立った政策形成、政策論議がなされているとは言い難い。

そのために今求められているのは、多様な社会の構成員の「参加」に基づく「社会的意思の形成」ではないだろうか。ここで言う社会的意思の形成とは、複雑な利害・価値観が絡み合い、価値判断が未定であるこれらの問題に対して、問題の社会的・科学的な複雑性・多層性を可

視化し、不確実性を評価し、長期的な視点のもとでいくつかの方向性を模索し、その価値判断を見定めていこうとするものである。気候変動やESTは、意思決定の結果、社会の構成員のほとんどが影響を受け、かつ取組主体にもなる問題である。そのため、国民各層における活発な議論を通じることで、主体性を醸成しながら、ゆるやかに社会的意思を形成していくことが必要ではないか。

本稿では、筆者らがこれまで実践してきたESTをテーマとするステークホルダーによる熟議プロセス（熟議を志向した「EST ステークホルダー会議」）を通じて得た結果をもとに、我が国における環境政策形成に資する、ステークホルダーによる熟議の意味とその課題について考察する。

2. 基本的考え方

2.1. ステークホルダーに着目することの意味

科学技術を社会的文脈で捉える科学技術社会論の考え方に立ち、社会の構成員について“科学”と“社会”に分類した場合¹⁾、科学の側に属する科学者／専門家の役割は、やはり第一義的には客観的・合理的な知見を提供することに変わりはなく、一定の判断や評価を根拠に社会を先導するアクターではないと思われる。従って“社会”に属するアクター、つまり市民／国民による社会的意思の形成が求められるわけだが、気候変動問題のように長期かつ広範にわたって要因や影響、アクターが複雑に絡みあう問題において、市民／国民の直接参加についてはその重要性和難しさの両面が指摘されていることも実状である²⁾。

ここで、著者らはステークホルダー（「利害関係者」よりも広義に、ここでは問題に関して何らかの接点で深い関わりを有している「問題当事者」と定義）に着目する。ステークホルダーは、国民一人ひとりが持つ一側面ではあるが、より強い・深い関わりを有している当事者においては、経済・社会活動を通じて常に最新の情報にアクセスし、問題に対してそれぞれの立場に応じた豊富な経験と見識を持つ「経験的専門知（経験知）を有する専門家」であると言える。ステークホルダーについては、日本国内では主にCSRの一環として企業経営における重要な対話の相手として広く認知されているが³⁾、国際社会においては、持続可能な発展の文脈から、マルチステークホルダープロセス（MSP）と呼ばれる多様なステークホルダーが参加する対話と合意形成の枠組として活用・洗練されてきている⁴⁾。ステークホルダーにまつわる議論はもはや経営の分野にとどまらず、政策形成過程におけるステークホルダー・デモクラシーの論考も進んできており⁵⁾、社会的意思の形成において、ステークホルダーの位置づけは大きくなってきていると言えよう。

気候変動やESTのように日常生活との空間的・時間的距離の大きな問題においては特に、何らかの接点で深い関わり・利害を有するステークホルダーが参加し、熟議を行うことによって、ひいては政策形成・実施において最も重要な利害関係者の主体性を引き出すという、本来あるべき姿に近づくことが可能であると考えられる。

2.2. ステークホルダーによる熟議の意味

J. Habermas に知られる「熟議民主主義（deliberative democracy）」を背景¹¹⁾¹²⁾に日本でも広く議論されるようになった「熟議（deliberation）」について、ここでは「個人の熟慮」に立った“対話”と定義する。“個人の熟慮”とは、共有情報基盤に基づいて自身の意見を形成あるいは再構築すること、“対話”とは、根拠を伴って各々の立場に立った責任ある意見を述べ、そして応答すること、と捉えている。

本稿では特に、気候変動問題やESTのような環境政策形成過程における、社会の構成員としてのステークホルダーの参加と熟議の意味について明確にしておきたい。

既存の環境政策決定過程においてステークホルダーが集う場の典型として、国・自治体の審議会・委員会等を挙げることができる。審議会プロセスでは、時間等の制約も手伝って、取り扱うテーマ・問題について背景や論点をあらかじめ整理し、アジェンダセッティング、あるいは議論の落としどころまでほとんど用意されているケースも少なくない¹³⁾。多様な学識者やステークホルダーが参集しているにも関わらず、ほとんど議論を深めることなく、主催者・事務局が（しばしば非公式に）利害調整役を担っていることが大きな特徴で、ここで言うステークホルダーの熟議の場とは根本的に異なる（Table 1）。審議会プロセスは諮問に対して答申を求められる場であり、そもそも熟議は必須ではないし、行政手続き上の参加の域を出ないものである。

社会的意思の形成を目指したステークホルダーによる熟議とは、行政の政策決定に対するステークホルダーの意見抽出や利害調整ではなく、ステークホルダー自ら「何が問題であるか」を発見したり、コミットメントを形成したり、国民的議論の喚起を目的に問題提起したりすることを意図している。政策決定への参照情報の提供は結果のひとつであり、従ってその熟議の場は、行政による政策形成過程に組み込まれた場である必要はない。

ステークホルダーは、立場の違いにより、問題のとらえ方や問題意識が多様である。また、問題関与の度合いの違いによって当然に知識レベルも多様である。そのようなステークホルダーの多様な知を集積し、議論すべき課題等が幅広く提示されることで、問題の全体像の俯瞰が可能であると考えられる。しかし、問題に関する重要な論点について掘り下げようとするれば、利害や価値観の

Table 1 審議会プロセスとステークホルダーの熟議の比較

項目	典型的な審議会プロセス	ステークホルダーによる熟議
関与者	学識経験者, ステークホルダー	ステークホルダー (学識者等は熟議の支援等)
目的	諮問事項への答申づくり	社会的意思の形成 (国民的議論の喚起) 政策決定への参照情報の提供
必要情報等の提供	事務局の判断で用意	ステークホルダーの要望・指示に基づき用意
論点	事務局であらかじめ整理, アジェンダセッティング	ステークホルダー間の熟議を通じて発見・抽出
議論	(議論の方向性のシナリオ) →それぞれの主張 (→水面下での利害調整) →共通項を括り, 妥協点を探る	議論のための情報基盤の共有 →個人の熟慮と表明 →意見の違いを大切に, その背景まで明らかにして共有し, 対話を行う

相違が大きければ大きいほど、ステークホルダー間での真正面からの議論を避けようとする傾向が多い。実はそのことこそが、政策形成過程における熟議の不在を生み、問題の根本解決の障壁となっているのではないかと。

本稿で取りあげるステークホルダーによる熟議は、ステークホルダー間でできるだけ多くの意見一致や共通項を見出そうとすることが第一の目的ではない。むしろ、意見に開きや対立が存在する点について、議論を深めることを重視すべきであるとの基本的考えに立っている。本来の純粋的な「熟議」においては、熟議を経た市民 (lay-people) の意見・態度変容は重視される場所であるが¹²⁾、意見の異なるステークホルダー間の熟議においては、ステークを離れた個人の変容よりも、それぞれの立場に立った熟議を徹底し、意見の一致点・不一致点についてその理由や背景まで構造的に明らかにすることに意味があると考えられる。

熟議に参加する「市民」とは誰か、という視点においても、そこには利害関係者から問題当事者、関心の高い人々、無関心層まで温度差があるものであり、それに応じた熟議の装置と創造的な複合が必要である¹³⁾。意見の異なる多様なステークホルダーによる熟議は、我が国における「市民による熟議」を通じた政策形成を考える上で、重要な参照情報を生み出すものと考えられる。

以上のような考えに立ち、本稿ではステークホルダーによる熟議に着目し、ESTをテーマとする、熟議を志向したステークホルダー会議の実践結果及びその評価について述べる。

2.3. ESTに関するステークホルダー会議の実践経緯

筆者らは、ESTをテーマにした次のような熟議志向のステークホルダー会議を実施してきた (Fig 1)。

- ・トヨタステークホルダー・ダイアログⁱⁱⁱ⁾ (2003, 2005)
- ・ESTステークホルダー会議^{iv)} (2006)
- ・EST熟慮型ステークホルダー会議^{v)} (2006-2007)

主催等は様々だが、筆者らはこれらの会議にコーディネーター及び事務局等の立場で一貫して関与し、ステークホルダーによる熟議を通じたEST実現対策についての熟議の深化、及び我が国におけるEST実現上の課題・障壁の明確化にチャレンジしてきた。

本稿では、2006年度に実施した「EST熟慮型ステークホルダー会議」に焦点を当て、ステークホルダーによる熟議の意味について考察する。

3. 「EST熟慮型ステークホルダー会議」の実施

3.1. 実施概要

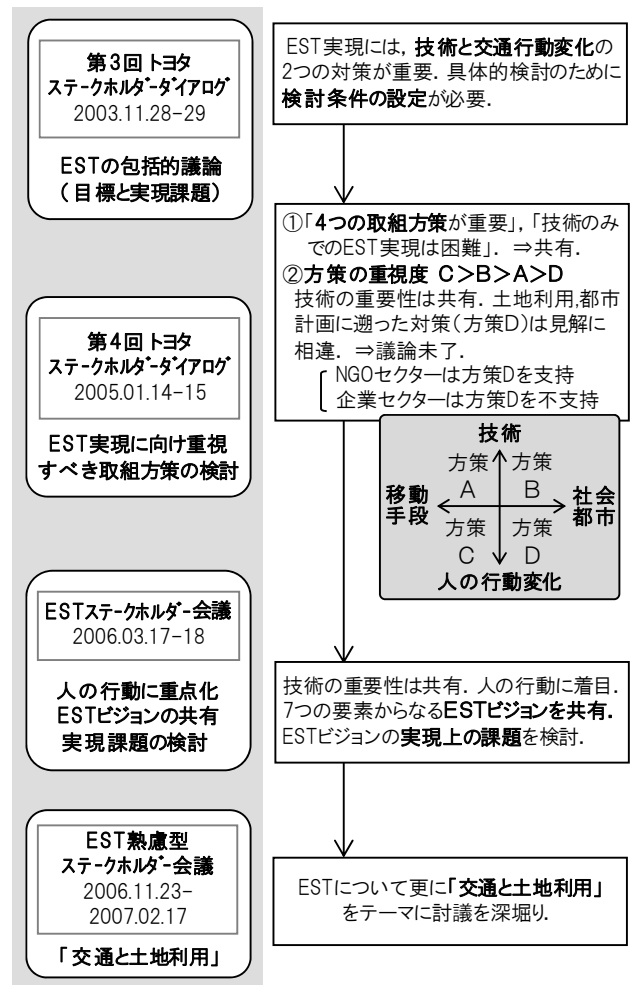


Fig 1 ESTをテーマにしたステークホルダー会議の経緯

【概要】

- ・開催日時：2006年11月～2007年2月 (全4回)
- ・主催者：EST政策研究会 (科研費研究者による組織)
- ・テーマ：「交通と土地利用」
- ・参加者：ステークホルダー22名 (テーマへの強い関与とともに、全国的視野での活動に携わっている団体等

を選定。3つのセクター…公的（省庁、自治体）、企業（自動車メーカー、運輸業、エネルギー供給事業、流通、不動産、ディベロッパー等）、NGO・NPO（交通、環境、消費者団体等）の多様性とバランスに留意。）

【議論の目的】

- ・「交通と土地利用」をテーマに、①EST 実現の観点から土地利用の分野で講じていくべき対策等について議論を深め、とりまとめを行う。②ステークホルダーによる熟議を実践する。
- ・具体的には、意見の一致点と不一致点（合意の限界）を確認し、利害の絡むステークホルダー間の議論の意義として特に意見の相違に着目し、その理由・背景の構造を明確化することで今の時点から社会的合意形成に向けて克服すべき障壁を明らかにする。

3.2. 議論の枠組・条件

交通と土地利用の議論は関連分野が広範にわたり、ステークホルダーの関与・関心も多様であることから議論の枠が拡散しやすい。議論の深化を目指すため、本会議では次のような議論の枠組・条件を設けた。

【議論の枠組・条件】

- ・約 30 年後の日本における EST の実現を目指す（2030～2040 年の日本国内を対象に、交通起因 CO₂ 排出量を 1990 年比 30±10%削減）。
- ・旅客交通における社会構造や交通行動対策に焦点。
- ・地方中核的都市を議論の対象として想定。

3.3. 会議のルール

会議にあたって、次のようなルールを設けて実施した。

【参加・発言のルール】

- ・参加者（ステークホルダー）の発言は、テーマへの関わりや立場（組織・団体等）を常に意識したものであること。一個人としては皆様々な側面を有するが、それらが会議の中で自由に出入りするものではない。
- ・ただし、発言は上記を前提として自由かつ創造的に行う。組織・団体の公式見解をお願いするものではない。
- ・同時に、ステークホルダーの会議での発言が会議以外の場において追及されることがないように、主催者は保証をしなければならない。
- ・会議における議論は、交渉ではなく共同作業である。
- ・皆が理解できる言葉を使うこと。自分の考えを誠実に示すこと。事実や経験等、発言の根拠も示すこと。
- ・質問には率直に答えること。
- ・進行役（ファシリテーター）の指示に従うこと。

【公開・記録のルール】

- ・会議当日の議論は非公開とする。
- ・会議の円滑化（及び研究）のために、議事録、録音、撮影による記録を行う。議事録等は会議参加者間では

共有するが、外には非公開。

- ・会議結果の対外発信は行わぬ（研究の一環）、誰が何を言ったか等、発言者が特定されないよう配慮する。

3.4. 会議設計

本会議は、コンセンサス会議の手法¹⁴⁾を原型として設計を行っている。参加者や問題のフレーミングは異なるが、参加者は問題について一定の情報基盤を共有し、専門家からのインプットを受け、参加者同士議論し、何らかの意思表明をするというプロセスを基本としている。

本会議の会議設計のポイントは、次の4点である。

- (1) 議論の土台の共有；基礎情報と、専門家の積極関与
- (2) ステークホルダーによる論点の形成
- (3) 論点に関する熟議
- (4) ステークホルダーの主導による進行（参加者イニシアティブ）

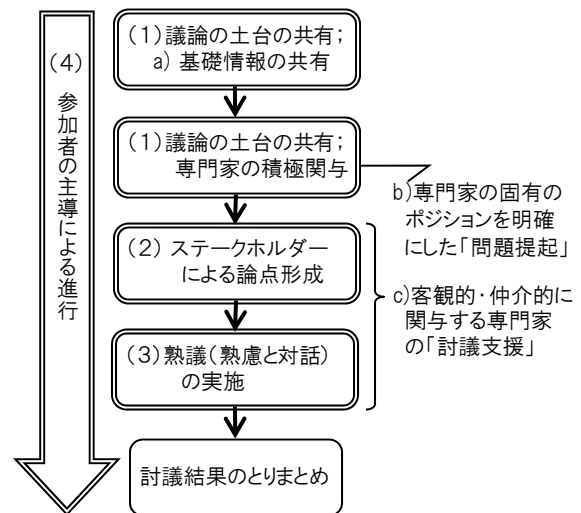


Fig2 会議設計のポイント

(1) 議論の土台の共有；基礎情報、専門家の積極関与

既存の政策形成プロセスにおいて、また多くの参加型会議においては、参加者間での基礎的な知見・情報の提供はほぼ必須のプロセスとして行われる。これについては本会議も、「基礎情報の共有」として同様のプロセスを踏んでいる。一方で、専門家の分野固有の見解や価値観まで注入したり、専門家が会議参加者と同様に議論に参加したりすることは、議論を誘導しやすいとの懸念から控えられるのが一般的である。

本会議ではこの点について、専門家のポジションを明確にした知見等を積極的に注入することによって、テーマに対する理解はもとよりステークホルダー自身の潜在的な問題意識を刺激することが可能ではないかと考え、2つの方法での「専門家の積極関与」を検討した。本会議

では、この「基礎情報の共有」と「専門家の積極関与」を通じて、テーマについての議論の土台を共有するとともに、ステークホルダー個人における意見形成や熟慮を促すことを企図している。

a. 基礎情報の共有

多様な知識、背景を持ったステークホルダーが一堂に会して議論するにあたって、本会議では会議開始の段階で事務局から基礎情報を提供した。更に、主催者の一方通行的なインプットにならないよう、参加者からの要望も受けつけ、ステークホルダーの有志からも情報提供や現状に関する問題提起をした。

- ・「運輸部門のCO₂排出構造」
- ・「交通に関わる土地利用の法制度とその運用」

b. 専門家の固有のポジションを明確にした「問題提起」

意見の相違が存在するテーマや論点に対して固有の見解を有する専門家が問題提起を行う。誘導も恐れずに、ポジションを明快にして持論展開するところに特徴がある。ここでは、意見の異なる2名の専門家を用意することでバランスに配慮し、また、ステークホルダーが論点形成を行う前のタイミングで注入することで、ステークホルダー個人の熟慮や意見形成に刺激を与えることを期待した。この専門家は、議論には参加しないこととした。

- ・「土地利用と交通：公共経済学の観点から」(宇都宮共和大・久米良昭氏)
 - …理論をベースに、経済と都市、交通、土地利用との関係を論じ、その中で合理的な解決策を選択する政策を導入すべきと指摘。
- ・「スマート・シュリンキング(美しい縮退)戦略が日本を救う：都市工学の観点から」(名古屋大・林良嗣氏)
 - …持続可能な都市、土地利用パターンを明確に掲げ、目標達成型の土地利用政策を導入すべきと主張。特に、郊外からの撤退政策の重要性を指摘。

c. 客観的・仲介的に関与する専門家の「討議支援」

一定のルールのもとにグループ討議に参加し、議論の展開やステークホルダーの求めに応じて知見を提供し、討議支援を行う専門家も配置した。議論の枠組・前提条件から大きく逸れてしまった際にも適切に介入する役割も担っている。この専門家は議論のプレーヤーそのものではなく、テーマや論点に対して中立的な立場から助言する、仲介役を担うところに特徴がある。

(2) ステークホルダーによる論点の形成

①ステークホルダーの意見開陳による課題の俯瞰

全ステークホルダーからの意見開陳によって、課題の全体像を俯瞰できるものとした。従って、テーマについて自身の経験や立場、業務等において強く思うこと、専

門家等の問題提起から触発されたこと等に基づき、ステークホルダー間で議論を深めるべきと考える課題について、全ステークホルダーから意見を表明してもらった。全ステークホルダーに意見開陳の機会が等しくあるよう、また、相互作用も期待して、これは対話により行った。

②各課題に対する意見分布の把握

意見開陳による課題の俯瞰に基づいて、ステークホルダー全員の意見を抽出し論点整理するため、質問票を用いた意見把握を実施した。意見開陳の全意見を基にキーワード化し、質問票を作成 (Table 2)。ステークホルダー全員に郵送にて回答してもらった。質問票を用いた理由は、各課題に対するステークホルダーの意見分布を把握し可視化すること、また直接対話の中では表出しにくい先鋭的な意見まで抽出するためである。

Table 2 意見開陳をもとに作成した「質問票」の骨格

I. 現状に対する基本認識 問1. 人の移動の自家用乗用車依存に対する認識 問2. 都市郊外の道路沿道における立地の進展についての認識 問3. 都市開発の郊外化が進んだことに対する法制度への認識 問4. 地方中核都市に重点を置いた土地利用対策についての認識 II. 地方中核都市における土地利用対策の方向について 問5. 中長期的なEST実現に向けた土地利用対策の重要度 問6. 都市の土地利用の方向についての考え方 III. 都市拡大の抑制・都市の集密化のための具体的方策 問7. 都市拡大の抑制・都市の集密化のための方策 問8. 方策の重視度 問9. 昨今のまちづくり関連立法についての意見 問10. 土地利用規制・・・公共の福祉と個人の自由のトレードオフ 問11. 個別の土地利用対策についての意見 IV. ESTの実現に適った都市のあり方に関する将来ビジョン 問12~15. 中長期の視点に立った将来ビジョンの必要性、認識等 V. ESTの実現に向けた取組主体 問18~22. EST実現の大胆な政策導入にイニシアチブを握る主体

③論点整理と議論すべき重要論点の選定

質問票の回答結果を事務局にて整理・分析を行った。本会議の目的に照らして、多くのステークホルダーが関心を示したものの、かつ意見に開きが見られる項目を抽出した結果、次の3つの論点が浮かび上がった。

- a. 「地方中核都市における土地利用対策の優先度」
- b. 「地方中核都市における土地利用の方向性」
- c. 「都市拡大の抑制/集密化促進のための具体策」

これをステークホルダーが了承するかたちで、議論する重要論点として選定された。

(3) 熟議の実施

本会議のゴールは、「熟議により意見の一致点と不一致点(合意の限界)を確認し、利害の絡むステークホルダー間の議論の意義として特に意見の相違に着目し、その理由・背景の構造を明確化することで今の時点から社会的合意形成に向けて克服すべき障壁を明らかにする」こととした。具体的には次のような方法をとった。

①ステークホルダーの立場に立った意見表明

課題に対する意見分布を踏まえつつ、ステークホルダーそれぞれの立場の意見について内容を強化するよう、主張とその理由・根拠を述べあう。

②異なる立場の意見間での応答

特に意見の異なるステークホルダー間で疑問等の応答を行い、意見の一致点、及び不一致点を確認する。特に意見の相違について議論を避けることなく、噛み合った議論・応答を行い、議論を通じて論点を明確化することを期待した。

なお、会議ではこの段階で、更なる深掘りを支援するため、議論の経緯に応じた[再]質問票を実施した。

③討議結果のとりまとめ

参加ステークホルダー自身によって討議結果のとりまとめを行う。ここでは、議論の経緯と結果をまとめるとともに、今の時点から克服すべき障壁の明確化まで至ることを企図した。

以上を確認しつつ、重要論点 a.b.c.の討議結果を記す。

a. 「地方中核都市における土地利用対策の優先度」

地方中核都市における EST の実現に向けての土地利用対策について議論を深めていくに当たり、まず原点に立ち返って、種々ある対策の中における土地利用対策の位置を確認する議論を行った。

議論前に行った質問票の結果によれば、「土地利用対策」は、「公共交通の充実・改善」、「交通流・交通路の管理の向上」「自動車単体の技術開発」等の対策に比して、高い優先度が与えられるべきであるという意見が約半数を占めた。また、土地利用対策は、その他の各種対策と組み合わせて総合的に進めるべきであるという意見も多く、この意見も合わせれば「土地利用対策」の優先度に対するステークホルダーの支持は、約 2/3 であった。

ただし上記の意見分布はセクターごとに大きく異なった傾向を示し、特に土地利用対策に慎重な意見を提示したのは、いずれも自動車または自動車利用を前提とした社会構造に密接な関わりを有する企業セクターであった。

また、「公共交通の充実・改善」等、土地利用対策以外の対策を優先すべきと主張したステークホルダーは約 1/3 に及んだ。しかし議論を通じ、それらのステークホルダーの多くも EST 実現の上での「土地利用対策」の必要性は認識するとの意思が示された。

総括すれば、地方中核都市における土地利用対策の重要性・必要性については、会議としての大筋の合意が得られたといえる。しかしながら、土地利用対策の優先度に関して理解は深まったとはいえ、ステークホルダー間での見解の相違が残され、その背景・理由等を明確にしていく議論は未消化のままに終わった。

b. 「地方中核都市における土地利用の方向性」

EST 実現の視点に立って地方中核都市が目指すべき土地利用の方向について議論を行った。

「a.土地利用対策の優先度」において、土地利用対策の優先性や対策推進の必要性についての意見表明したステークホルダーは全員、「地方中核都市におけるこれまでの市街地の面的な拡大傾向は今後抑止すべきである」という点で認識の一致をみた。また、「a.土地利用対策の優先度」において「土地利用対策」の推進に対して懸念の意思を表明した者（2名）は、「b.土地利用の方向性」に関しては意見を留保した。

中長期的に地方中核都市が目指すべき土地利用の方向に関しては様々な意見が示されたが、最終的に3つの土地利用パターンで整理することが適当であるとの意見に収斂した。

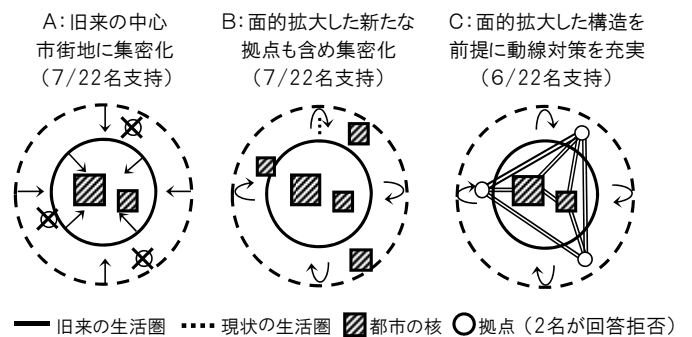


Fig 3 土地利用の方向の3つのパターンの提案

- ・A パターン: 面的に拡大した都市構造を、旧来の中心市街地に集密化させる。(周囲へのスプロールによって形成された新興市街地の順次撤退を伴う。)
- ・B パターン: 面的に拡大した都市構造を、旧来の中心市街地に加えて、面的拡大の過程で形成された新たな拠点も含めて、中心市街地に集密化させる。
- ・C パターン: 面的に拡大した都市構造を前提に、動線対策を充実させる。

A パターンに関する主張はバックキャストによる目標達成を重視した意見であり、一方 B, C パターンについての意見は、都市構造の現状や現在までの都市形成の過程を重視したものであることが確認された。A と B は、都市の性格や都市の形成発展の過程等に応じて選択されるものであり、本質的な相違がある訳ではないとの指摘もなされた。また、土地利用の方向についての選択相違は、個人としての現在及び過去の生活/活動の場として経験した都市の違いが大きく影響していることが視えた。

一方、A, B 及び C のパターンの是非は一般論のレベルで論じられるべきではないとの意見が示された。具体的な都市ごとに最も適した集密化等の都市利用の方向が検討されるべきであり、その検討に際しては、A, B 及び C の3パターンについて当該都市の具体的な条件を明

らかにして検討することが有効であるとの指摘であった。
 また、ねらい（意見の異なるステークホルダー間における議論の深化）は、必ずしも十分に満足のものではない。意見の相違点の背景・理由の明確化、今後の課題の発見段階までには必ずしも議論が到達していない。

c. 「都市拡大の抑制／集密化促進のための具体策」

i) 規制

規制的手段の活用必要性を主張する多くの意見が示された。規制的手段には、都市の面的拡大に対する立地抑制と、都市中心部における用途や立地制限等の緩和措置等の両者が重要であることが指摘された。一方で、規制的手段に対して疑問を呈する意見や規制的手法の限界を指摘する意見もあることに留意する必要がある。

ii) 経済的手段

大多数が、税制の活用等の経済的手段の活用に積極的な意見を表明している。その中で慎重な意見を表明しているのは企業セクターのステークホルダーであった。

一方、都市の核の創出に民間セクターを活かすためには取組に選択の余地を残すことが重要で、そのためにもインセンティブの付与や税制の活用等の経済的手段の導入が必要であるとの主張があった。

iii) 事業の集中実施／投資

インフラ整備への公的関与、都市中心部の魅力を高めるための民間セクターの参加等による事業の推進が必要であるとの主張がなされた。ただし、従来ありがちだった箱物事業に頼る考え方では、都市の中心核の魅力創出は困難であるという慎重な意見が、企業セクターやNGO・NPOセクターから挙がった。

都市の面的拡大を抑制し、集密化を促進するためには、上記の3つの政策手段の適切な組み合わせが重要であるとの基本認識のもとで議論は進められた。ただし、議論は3つの政策手段についてそれぞれ検討を深めるという段階には至らず、都市の拡大の抑制／集密化の促進のための具体的な政策手段に関するステークホルダー間の意見構造を明らかにする、というねらいは必ずしも満たされていない。

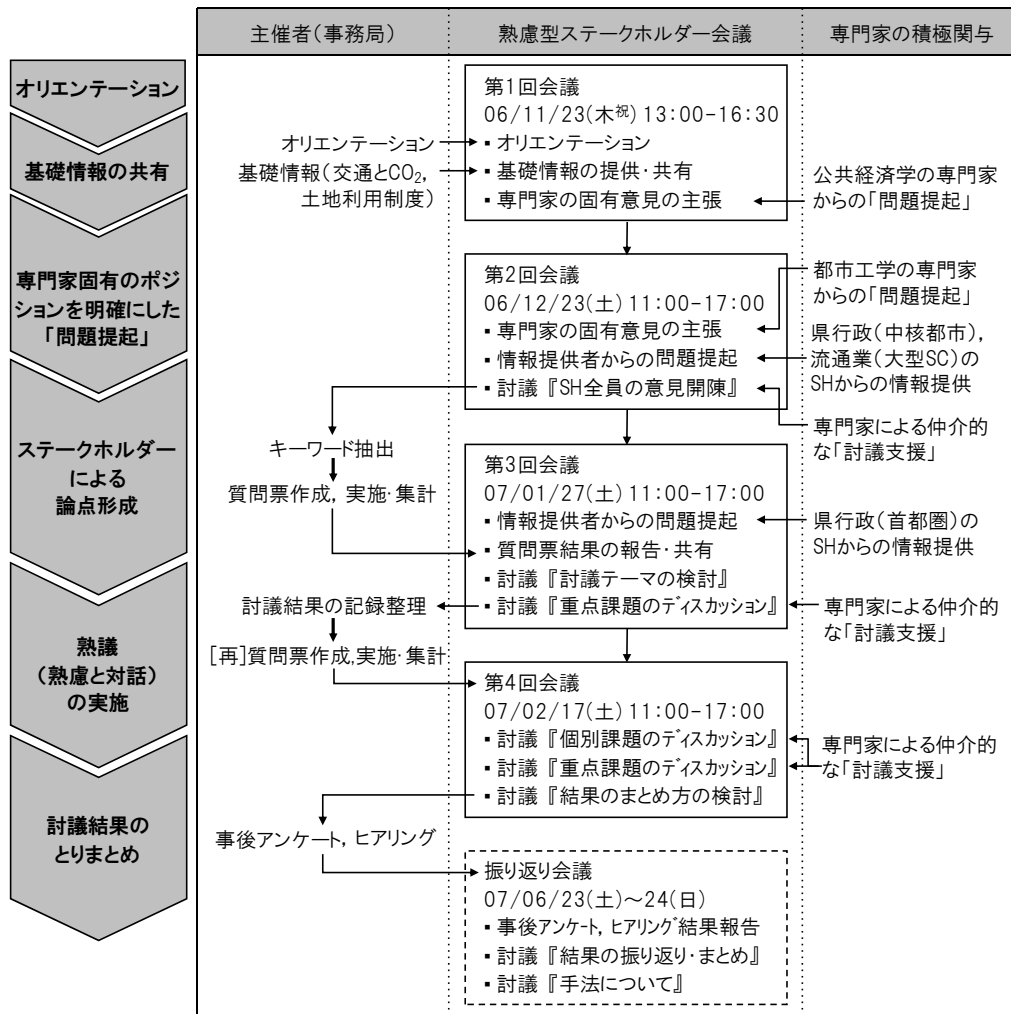


Fig 4 会議の全体構造

(4) ステークホルダーの主導による進行（参加者インシアティブ）

本会議ではステークホルダー自身によって熟議を主導していくことを最大の眼目とした。具体的には、ステークホルダーそれぞれの立場や利害を意識した責任ある自由な熟議を引き出し、それに基づく参加者による議論の展開を促すことである。同時に、主催者・事務局は円滑な進行の支援に徹し、議論の方向の示唆や着地点の想定は行わないことを原則とした。

4. 考察

本会議の目的は、ステークホルダー間での熟議の成立であった。すなわち、意見の一致点と不一致点（合意の限界）を確認し、特に意見の相違を大切に、その理由・背景の構造を明確化することであった。

しかし、実際の会議は、前章に示したとおり、焦点を当てた3つの論点について議論の共有点を見出す方向で展開され、その結果が取りまとめられるところとなり、不一致点の理由・背景の確認には至らなかった。

本章においては、この点を中心に会議を振り返ることにより、最大眼目であった熟議の成立を可能にするための課題について考察を加えてみたい。

なお本章での分析は、全会議において記録した参与観察の結果と、会議終了後に実施した全ステークホルダーに対する参加者アンケート及びインタビュー（2007年4～5月実施、回収21/22名）の結果を主に引用している。

4.1. 熟議は成立したか

熟議の深化について、会議設計に沿って、次の5段階の指標を用いて図ることとした。

- (i) ステークホルダー各自の主張・意見の開示
- (ii) 意見の相違の確認
- (iii) 意見の一致点の共有
- (iv) 意見の不一致点（対立点）の背景や理由の理解
- (v) 合意形成に向けた障壁の明確化

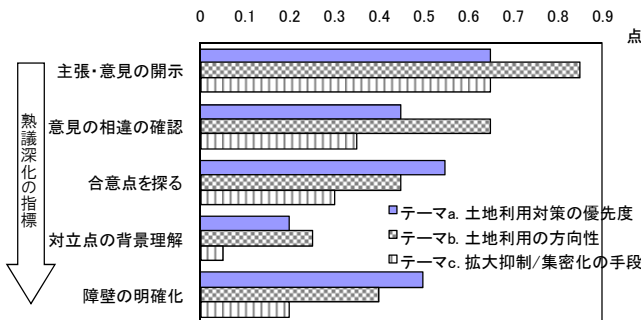


Fig 5 熟議の深化に対する参加者評価

重要論点としてとりあげた、a.土地利用対策の優先度、b.土地利用の方向性、及び c.都市拡大の抑制/集密化の手段、の3つのテーマとそれぞれの熟議の結果に対する参加者評価（達成度）を、Fig 5に示す。

この結果から、「主張・意見の開示」については達成したとしている一方、意見の不一致点（対立点）の背景まで理解するという第4段階の達成度評価は非常に小さい。

次に、ステークホルダーの会議参加への期待と結果の満足度との関係について分析を試みた。参加者の本会議への期待について、5項目で整理をした。テーマについて熟議を行うという観点からは、次の順に期待度が高いといえよう。

- (i) テーマについて、有益な結論を導き出すこと
- (ii) テーマについて、議論を深めること（結論を出すことまでは期待していない）
- (iii) テーマについて、自身の見解を深めること
- (iv) ステークホルダーとの対話の機会を得ること
- (v) ステークホルダー会議のような参加型手法への関心

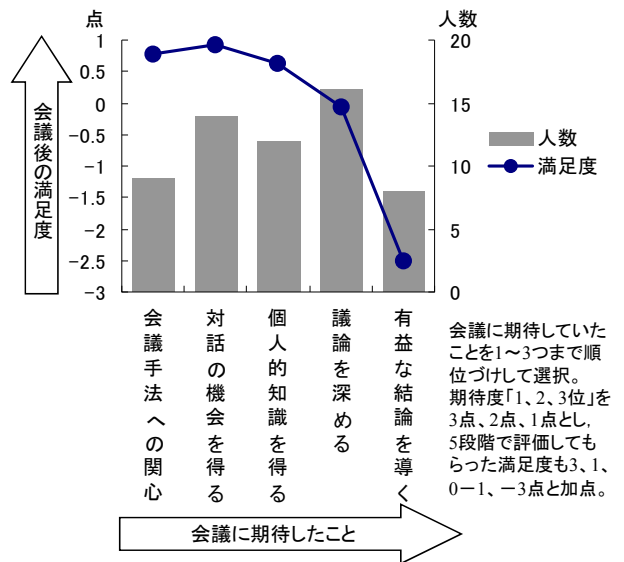


Fig 6 会議へ期待していた項目別の参加者満足度

参加型会議手法への関心、対話の機会、見識を深めるといった会議参加への期待に対しては、概ね満足が得られたと言える。しかし、テーマについて、議論を深める、有益な結論を導くといった熟議への期待が高いほど満足度は低下している。

上記2つの評価から明らかのように、会議はねらいとすることが到達できていないことがうかがえる。意見の不一致点（対立点）を掘り下げるよりも、共通する将来ビジョンについて合意点を探り、意見の収束の方向に議論が向かってしまった。

実際の対話の場面においては、土地利用分野の業務を担当する地方自治体等、公的セクターのステークホルダーが議論をリードするような積極的意見が目立つ一方で、

これまでの自動車あるいは自動車依存の都市構造に関わりを強く有してきたステークホルダーからの発言が次第に抑制的になるといった傾向が見られた。一方で、交通と土地利用というテーマに対し潜在的には非常に大きな関わりを有するとみられるステークホルダーの役割を、対話の場で引き出せないといった傾向も明らかになった。

多くの論点について議論するには回数・時間が不足していた、という指摘もあるが、それだけで達成度が高まるのかどうか、見極めが必要である。そこで、以上の結果を踏まえた上で、ステークホルダーによる熟議のための課題について、更に以下の視点から考察を加える。

4.2. 議論の土台の共有：基礎情報提供と専門家の積極関与は活かされたか

ステークホルダーは立場の違いにより問題のとらえ方や問題意識が多様である。また、問題への関与の度合いの違いによって当然に知識レベルも多様である。それは、ステークホルダーが潜在的に有する経験知が多様であるという利点の一方で、基礎的な情報基盤や共通言語を共有しておらず、経験知を披歴する熟議に至る前の段階で噛み合わない可能性がある、という障壁でもある。ステークホルダーの潜在的な知を引き出し熟議を成立させるためには、基礎情報の共有や専門家の活用といったプロセスが機能することが重要ではないかと考えた。この設計の結果は次のとおりである。

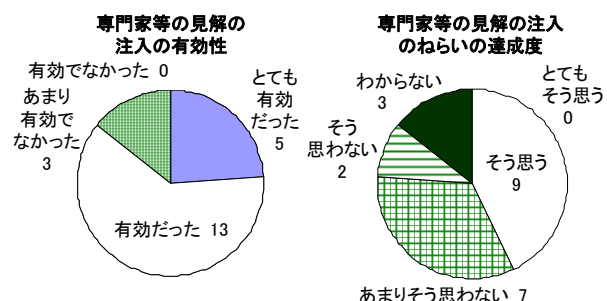


Fig 7 専門家の積極関与についての参加者評価

事前理解については18/21名(86%)が積極的に評価しているが、実践を経た評価は9/21名(43%)に低下した。専門家、参加者両方に対して意図を徹底できなかったこと、2氏の主張の強さという点でバランスがよくなかった、という指摘がなされた。

4.3. ステークホルダーによって論点の形成はなされたか

ステークホルダー全員の意見開陳により課題を俯瞰し、意見分布を把握し、そこからステークホルダー自ら論点を形成する、というプロセスは機能したのか。参加者評価はFig 8のとおりである。

結果、参加者からは半数以上が「課題の俯瞰・論点形成はできなかった」と評価している。ヒアリングにより

この要因を追求するに、「ステークホルダーそれぞれの立場に立った個人の熟慮が不十分」であったという点であることが分かった。参加者からは、「ステークホルダーとしての意見の構造化・再構築が難しかった」と自身を振り返り返る中で、個人の熟慮を促す時間や方法、意見開陳等のルール of 徹底が不十分であったと指摘されている。また一方で、他者に対して「ステークホルダーとしての(もっと違う本音があるはずなのに)意見を表明していなかった」という指摘も見られ、議論の中で疑問を応答しあう等十分な「対話」に踏み込めなかったことが分かった。

4.4. 熟議を深化させる対話方法の面での課題

本会議では、熟議の実践の指標について、①ステークホルダーの立場に立った意見表明と、②異なる立場の意見間での対話を行うこととしている。つまり、意見をそれぞれに主張しあうだけでなく、異なる立場の意見間で疑問の応答等、うまくかみ合わせることに工夫が必要になる。この点については、以下のとおり、熟議を行うステークホルダー個人の参加・発言の態度(とそれを促す方法)と、対話を促しかつ適宜適度に介入するファシリテーションに、ポイントがあることが分かった。

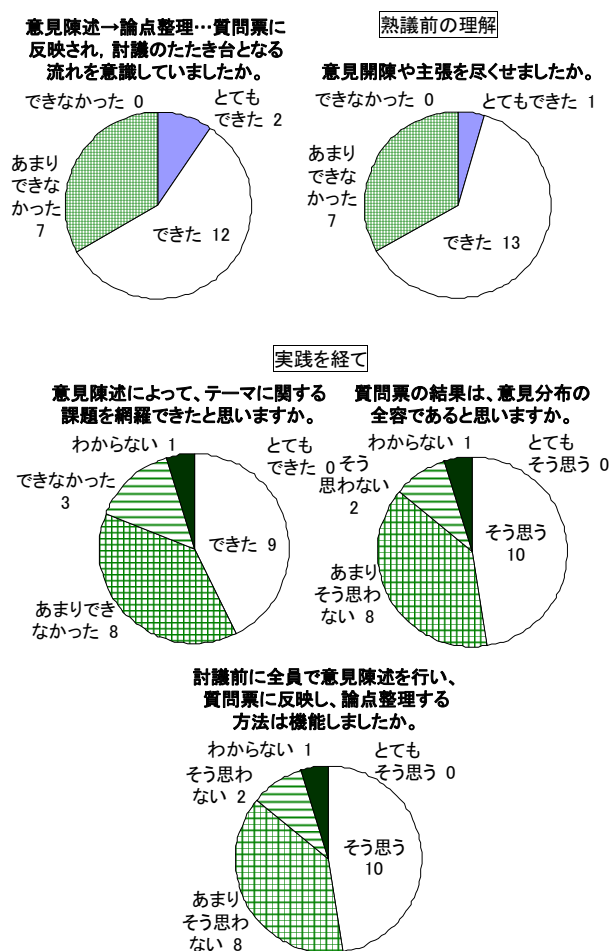


Fig 8 ステークホルダーによる論点形成についての評価

(1) ステークホルダーとしての参加・発言態度

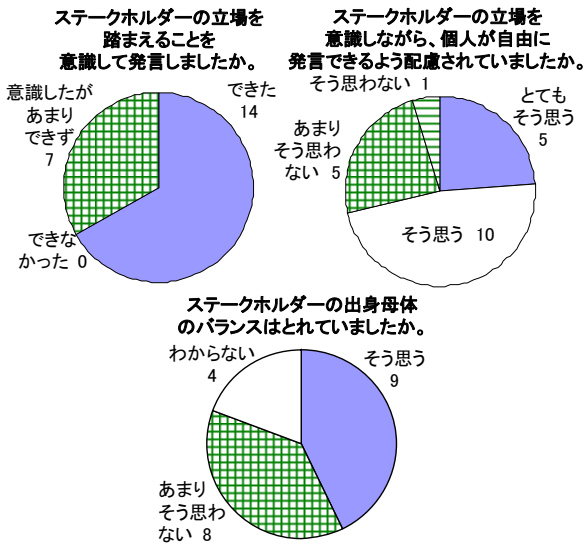


Fig 9 ステークホルダーの立場を意識した発言の結果

ステークホルダーの立場に立った発言を徹底することについて、Fig 9 に表れているように、ルールは理解しつつも、消費者・生活者・住民・有権者等ステークホルダーではなく一個人の様々な側面が出入りして発言をした参加者も見受けられ、ステークホルダーとしての熟議への参加という点で、共通理解が徹底できていなかったことが明らかとなった。参加者からは、「立場を意識しすぎると矛盾が生じることもあり、ステークを代表する発言と自由な発言はイコールでない」「立場を踏まえた上で個人の自由な発言をすることに加え、会議の結果とも向き合うことを満たすのは難しい」「組織と個人の意見の差をどう埋めるのか整理できなかった」等、特に企業セクターのステークホルダーの発言の難しさについて多くの意見が寄せられた。

また、熟議について、「自他ともに、従来の会議方法に慣れすぎて、論点を探す前に着地点を探してしまう」等の指摘があり、直接対話の中では議論の衝突を回避する傾向があることが分かった。

(2) ファシリテーターの役割

本会議では、試行的に参加者自身に「ファシリテーター」の役割も担ってもらった。予算制約上の問題もあったが、参加者イニシアティブによる熟議の深化のための試みでもあった。

しかしながら、参加者からは「ファシリテーターは意見を持ち合わせない第三者がよい」「議論の位置づけやねらいを客観的に意識しながら進行することが難しい」「議論をまとめることを意識してしまった」といった声が寄せられた。

このような結果から、ステークホルダーの立場に立った発言や個人の熟慮への働きかけ、意見の多数派・少数

派等の分布に影響されない発言機会等の調整、疑問等への応答の促進など、ファシリテーターの機能の重要性が確認された。

4.5. ステークホルダーの主導による進行（参加者イニシアティブ）とその支援

本会議では、ステークホルダーの主導による熟議の進行（参加者イニシアティブ）を主流に置きつつ、主催者（事務局）は作業支援というかたちで各会議の討議結果のとりまとめに関与した。この、参加ステークホルダーの主導による進行についての評価は、エラー！参照元が見つかりません。のとおりである。

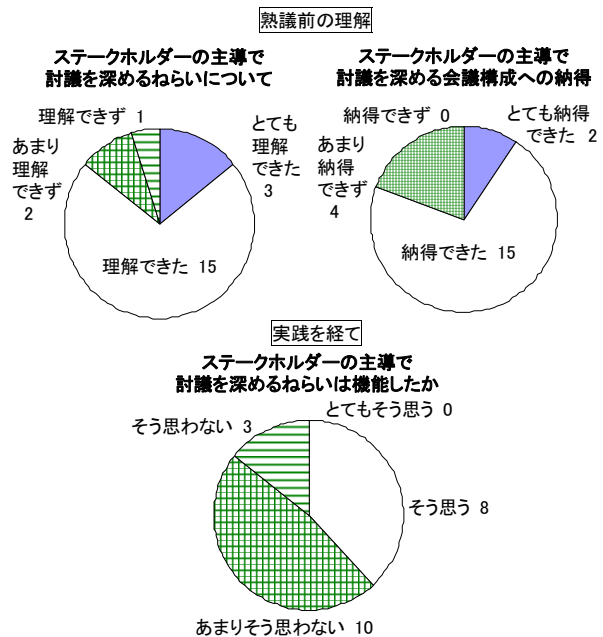


Fig 10 ステークホルダー主導による進行についての評価

エラー！参照元が見つかりません。の示すとおり、多くのステークホルダーはねらいを理解し、会議の全体構成にも納得を得ていたが、結果としてねらいは達成できなかった、と過半数の参加者が評価している。「主催者が会議を誘導する従来の方法との違いに戸惑いがあった」「各過程において受け身になってしまった」等の意見が挙げられている。また、主催者・事務局の関与は「議論の方向性の示唆や着陸地点への誘導はしない」という方針のもと、会議の場で行ってきた意見を忠実に集約することに専念し、客観性・公平性に配慮をしたが、「論点に対するステークホルダー間の利害や背景、発言の重・軽といった有益な差を反映させることができていなかった」と指摘されている。

これらのことを踏まえると、「議論の展開（発散）→集約→次段階の議論へのつながり」という一連の流れに対し、参加者イニシアティブの意識・自覚とともに、直接的に関与する行動も希薄であったことが要因と考えられ

る。このことから、ステークホルダーによる熟議の結果はステークホルダー自身によって明文化する等の可視化の作業をすることで、その場で互いに確認でき、また自身の発言や次の議論に対する責任も生じる可能性が考えられる。一方で、主催者・事務局に求められる適切な介入・運営の方法については重要な検討課題であることが分かった。

5. おわりに；課題の整理と今後の展望

本稿で紹介した熟議を志向した EST ステークホルダー会議は、環境政策の領域において、立場を越えてステークホルダーが結集して本格的に議論展開した初めての試みであったと思う。結果、多くの解決すべき課題を示唆することとなった。しかし、参加ステークホルダーからは、EST 等の問題についてそもそもこれまで多様な意見の異なるステークホルダーが同じ議論の場に結集することも対話する機会もなかったことが確認され、こういった参加型会議手法を活用し、問題当事者自身が熟議することで問題解決の糸口を探ることの是非については、全員から前向きな評価が得られた。また参加者の約半数は、機会があれば自分が主催することも検討したいと回答している。

ステークホルダーによる熟議プロセスについて、実践を通じて明らかになった課題は以下のとおりである。

- ・ステークホルダーが自ら納得できるアジェンダセッティングを行うための方法の確立。
- …ここでは参加者イニシアティブを重視して進めてきたが、参加者が、議論内容に集中できる環境を整えることと、手続きの公正さ・妥当性を確保するために進行についても検討することを両立する難しさが明らかとなった。参加者の責任の範囲、主催者・事務局の責任と関わり方、時間（効率）について、その都度検討する必要がある。
- ・課題と自身との関わりについて深く向き合い、ステークホルダーの立場に立った意見を確認し、責任ある発言ができる状態で対話に臨むことを可能とする会議環境の保持。
- …これについては、自身のステークを客観化したり、主張・論拠を強化・再構築するための情報提供や専門家の関与が重要な役割を果たすと考えるが、そのタイミングや方法も重要な要素である。また、ステークホルダーとしての責任ある発言・対話を引き出すためには、ステークホルダー個人の発言が会議以外の場で追及されることがないように保証することが必要であるが、今回の試行的な実施では限界があり、実社会での実施に向けた課題のひとつである。

- ・ステークホルダー間の対話、噛み合った応答を深めていくことを可能とする方法の確立。

…自身のステークホルダーの考えを深め、他のステークホルダーに対して明確に表明する方法とともに、他のステークホルダーに対して「本当はこういった利害・意見を持っているはずだ」という考えをぶつけ合う方法の確立も必要である。

上記の課題に加えて、熟議に参加するステークホルダーは誰か、またこのような熟議の場の設置者（主催者等）は誰が担うかも、非常に重要な要素である。

環境政策領域において、今後もできるだけリアルな課題設定のもとで議論の機会を積み重ね、経験・ノウハウを蓄積させていくことが必要である。また、それを担う人材育成の重要性も最後に強調しておきたい。

参考文献

- 1) 小林傳司(2007)『トランス・サイエンスの時代-科学技術と社会をつなぐ』NTT 出版
- 2) 柳下正治(2009)「循環型社会の形成に向けての市民の主体的参加-ハイブリッド型会議の活用可能性と限界、そして今後の展望-」『地球環境学』5, 3-34
- 3) 文部科学省(2010)「政策創造エンジン『熟議カケアイ』」<http://jukugi.mext.go.jp/> [2010, Sep. 03].
- 4) OECD (2000). Synthesis report of the OECD Environmentally Sustainable Transport (EST) Project.
- 5) 柳下正治(2003)「第2章 OECD-EST プロジェクト」『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』環境省地球環境研究総合推進費 FS-1, 7-16
- 6) 柳下正治, 濱田志徳(2007)「環境的に持続可能な交通 (EST) の実現に向けて」『環境情報科学』36(1), 29-33
- 7) 江守正多(2010)「温暖化リスクの専門家から見た WWViews へのコメント」『科学技術コミュニケーション』7, 49-54.
- 8) 河口真理子(2005)「CSR とステークホルダーコミュニケーション」『経営戦略研究』vol.3, 21-41
- 9) 佐藤正弘(2010)「新時代のマルチステークホルダー・プロセスとソーシャル・イノベーション」『政策・経営研究』vol.3, 109-132
- 10) 松尾隆佑(2010.09)「ステークホルダー・デモクラシーの可能性」『政策空間』他、内閣府でも 2009 年から「社会的責任に関する円卓会議」<http://sustainability.go.jp/index.html> の取組も始まっている。
- 11) 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
- 12) 井手弘子(2010)「第8章 市民同士の熟議/対話-日本における市民討議会の実証研究」『政治の発見 5 語る-熟議/対話

- の政治学』風行社, 235-265
- 13) 尾内隆之(2010)「第6章 市民が専門知に向き合うとき-科学技術をめぐる熟議対話」同上, 170-205
- 14) 科学技術への市民参加を考える会(2002)『コンセンサス会議実践マニュアル』

謝辞

「EST 熟慮型ステークホルダー会議」にご参加くださった22名のステークホルダーの皆様へ、この場を借りて心より感謝申し上げます。また、会議の設計、準備、情報支援の面でご尽力くださった研究者の皆様、また運営を支えてくれた院生スタッフの皆様へ御礼申し上げます。なお、本稿は平成17～19年度科学研究費補助金・基盤研究B「持続可能な交通の実現に向けた革新的政策の策定の道筋の開発に関する研究」(17310024, 研究代表者: 柳下正治)の成果の一部をまとめたものです。

- i) EST (持続可能な交通)とは、バックキャストिंगによって長期的な視野から持続可能な交通ビジョンを定め、その実現をめざした交通・環境政策/戦略を策定し、その実現に向け大胆・意欲的な対策を今の時点から講じていくとするものである。OECDは、5年余にわたる専門的検討や先進各国間の議論を踏まえ、2001年、OECD環境閣僚会合によるESTガイドラインの了承を経て、加盟国にESTの実現を目指した政策の採用を奨励している。
- ii) 近年では、自民党麻生政権下での「中期目標2005年比16%削減」の策定(2009年6月)、民主党鳩山政権下の地球温暖化対策基本法案制定プロセスにおける「中長期目標等のロードマップ試案」(2010年3月)等は顕著な例である。
- iii) トヨタ自動車(株)の主催の下、2001年度から環境コミュニケーションの一環として開催されている会議。2003年11月および2005年1月、自動車メーカーとして密接不可分な社会的課題であるESTを討議テーマに、交通や環境に関わりの強い行政機関、企業、NGO、市民団体等の参加者の出席を得て、2年間継続した会議を開催。
- iv) 2006年3月、環境省・企業・NGO及び研究者からなる「ESTステークホルダー会議実行委員会」の主催で開催。
- v) 平成17-19年度科学研究費補助金・基盤研究B「持続可能な交通の実現に向けた革新的政策の策定の道筋の開発に関する研究」(17310024, 研究代表者: 柳下正治)の研究で構成する「EST政策研究会」の主催で開催。

CONSIDERATION ON DELIBERATION IN STAKEHOLDERS' DIALOGUE - Through the practical of "EST Stakeholders Conference" -

Shiho HAMADA¹, Masaharu YAGISHITA²

¹M.A. (Environmental Studies) Project researcher, Sophia University, Graduate Div. of Global Environmental Studies
(E-mail:s.hamada@sophia.ac.jp)

²B.A. ((Engineering) Professor, Sophia University, Graduate Div. of Global Environmental Studies
(E-mail:yagish-m@sophia.ac.jp)

The authors have been actively involved in the organization of the "EST stakeholder conference", which has been developed under the progress of Technology Assessment. The conference was held based on the hypothesis that "a participatory conference providing stakeholders' deliberation can identify the fundamental bottlenecks in innovative decision-making for achieving EST". The conference failed to identify opinion structure and the critical issue by stakeholders' initiative, though stakeholders managed to reach a conclusion through deliberative discussing. However, the practice identified valuable demonstrative data and specific issues through stakeholder dialogue based on sharing scientific knowledge and deliberation.

Key Words: Stakeholder, Deliberation, Participatory Method, Environmental Policy, EST