

なぜ熟議（討議）民主主義なのか：総括と展望

Why Do We Need for Deliberative Democracy?

藤 井 美 文*

Yoshifumi FUJII

はじめに

茅ヶ崎市での市民討議会を開催したメンバーの一人として、いまなぜ熟議（討議）民主主義なのかについて自分なりの総括をしてみたい。よって、当然のことながら、以下の内容の責任は筆者個人に帰するものであり、茅ヶ崎市民討議会実行委員会や茅ヶ崎市の見解でないことをお断りしておく。また、本論のテーマは、大規模かつ高度で、さらにメディアなどの科学技術の進展した現代社会における民主主義のあり方を問う、という大きな問題であるため、この紙幅の中で論じるのはあまりにも無謀な試みである。しかも筆者は政治学、行政学、社会学、いずれもの門外漢である。そこで、本論は自らの問題意識を投げかけ、それに当該領域の識者の論述を単に接続詞で繋いだような体裁にしかなっておらず、学的厳密性の要求には耐えられないものである。その点も併せてお断りしたい。

言い訳はさておき、問題意識を示そう。筆者は“環境と経済”や“環境と社会”といった側面から温暖化や廃棄物問題などを議論してきたが、常々、環境問題の解決がすぐれて社会の意思決定に帰するところが大きいと感じてきた。その一例は次のようなものである。

かつて北海道の原子力発電所の増設にかかる円卓会議（道内の関係者と有識者が24回の会合を重ねて、建設の可否について知事に答申する会議）に参加した経験がある。結果的には発電所は建設されることになったが、もし円卓会議での議論が道内の住民投票などの直接民主主義的な制度にかけられていたら結果はどのようになっていただろうかと今でも思う。

日本のエネルギー行政は中央集権的な仕組みの中に組み込まれているため、われわれ東京圏に住むものにとって原子力発電問題は他人事であり（東京電力の原子力発電所はすべて東北地方に立地している）、電気さえくるなら安全問題とて特段のテーマにはならないのである。

しかし、アメリカの州のエネルギー委員会¹のような、域内のエネルギー政策を域内で決める分権的かつ直接民主主義的な仕組みが日本にあったらどうであろう。日本の廃棄物行政には、市町村がこれに責任を負い、また自分で出したゴミは自分たちの中で処理・処分するという原則（自区内処理原則²）があり、これがその例にあたる。

たとえば、「東京圏の電力需要が増大しており、東京圏を管轄するエネルギー委員会は原子力の域内での建設が必須である（現在の法律では人口密集地に建設することはできない）」という計画案が

* 文教大学湘南総合研究所研究員・文教大学国際学部教授

1 たとえば、税（財産税）率に上限を設け、改正には州民投票を要するという法律を可決した経験（1978年の「納税者の反乱」）をもつカリフォルニア州では、州エネルギー委員会が原子力導入にも独自の厳しい条件をつけたために、76年以降事実上建設できない状況が続いている（89年には既存炉も住民投票で廃炉を決定）。また、ヨーロッパの社会民主主義政権の多くは国民投票を通じて、脱原発政策を実行している。

2 1970年代の数年にわたる東京ゴミ戦争から行政、住民の対話を通じて出てきた原則（法律にはない）であるが、事実上全国の自治体がガイドラインとしている。

発表された状況を想定してみよう。われわれの態度はおそらく一変し、原子力建設反対運動がいたるところで起きよう。その結果、場合によっては発電所建設を回避すべく、多くの住民が省電力に協力するという状況が起きないであろうか。利害関係にあるはずの構成員の多くが、社会で起きている問題に対して自らの意見を述べなくても、また決定に参加しなくても済まされるような状況ではなく、問題の影響が身近で生じる可能性があり、それに対して何らかの意見を述べなくてはならないような制度的仕組みの中に置かれれば、人々の社会に向けられる意識は大きく変わるのではないか、という問題意識である。本論では、民主主義の制度如何で生じうる集会的な意志決定のバイアスをモチーフに、民主主義のあり方を考えてみたい。

日本における行政と有権者の間の関係は、94年の行政手続法の導入以降、より市民の参加を反映する方向に大きな変化が続いている。至近では、「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」(04年)に基いて、陪審員制度に当たる裁判員制度がはじまり(09年)、自分がくじで選ばれたらどうしよう、と思った方もおられよう。これに地方分権という流れも考慮すると、社会の意思決定への市民の参加は、現代社会の諸問題を解決し民主主義をうまく機能させるための必須の条件ともいえるのであり、市民討議会開催もこれを活性化させるための実験としての役割を担っている。

民主主義における参加をめぐる対立的見方

さて、『市民討議会』という名称は日本でつけられたもので、オリジナルはドイツのプラヌンクス・ツェレ(英語で言えばPlanning Cell、直訳すれば「計画細胞」となり、計画に関する意思決定の最も小さな単位を意味している)という、ドイツ・ブッパタル大学のディーネル博士が1973年に発案した計画手法である。ドイツにおいて、自治体の政策、NGOが中心となった政策に関する議論の場、多様な関係者が参加して政策について議論をするフォーラム、などの場において、サイレントマジョリティー(日頃発言しない多数の市民)の意見集約の方法として利用されてきた。“市民”を代表するサンプルメンバーが、専門家の支援のもとで意見を交わし、テーマに対して一定の結果を出すというこの方法は、篠原一著「市民の政治学」³で紹介され、これに注目した日本商工会議所のメンバーが、三鷹市と共同で2006年8月に「みたかまちづくりディスカッション2006」において実行したのがきっかけになっていくつかの自治体で実験的な試みが行われてきた。プラヌンクス・ツェレがめざすものは市民の参加促進とその結論の行政への反映にあるが、しかし、なぜいま市民参加が叫ばれるのであろう。

政治学あるいは行政学の専門家の間では市民参加をめぐる対立的ともいえる見方がながく議論を戦わせてきた⁴。一つは、市民参加を是とする立場。これはフランス革命に大きな影響をもたらしたルソーの「社会契約説」の主張を基に、より多くの市民の一般意志の反映こそが民主主義の基本であるという考え方であり、永く民主主義の望ましい形とされてきた。もう一つの立場は、「資本主義、社会主義、民主主義」などの著作で知られ、1930年-40年代に活躍した経済学者シュンペータの主張に端を発する代表制民主主義というアイデアである。シュンペータの立場は、市民の政治参加の量が増大することは民主主義にとって好ましい状況とはいえず、選挙などのプロセスを経て選ばれた代表者たちが円卓を囲んで議論を戦わせ結論を出す制度こそが民主主義として好ましいとする現代理論である。このアイデアは、第一次大戦に敗れ疲弊したドイツ(当時はワイマール共和国)での、時の政

3 篠原一 [2004]『市民の政治学-討議デモクラシーとは何か-』岩波書著

4 C.ペイトマン、寄本勝美訳 [1977]『参加と民主主義理論』早稲田大学出版部、に詳しい

権を握った社会民主党が平和な新しい国を作るため起草したワイマール憲法の苦い経験に基づいている。この憲法は、国民主権や社会権（人間らしく生きる権利）を謳い、国民投票やリコール、国民誓願などの直接民主主義制度を導入するなど、近代憲法の先駆けとして当時世界で最も民主的な憲法とされたようである。しかし、同憲法を攻撃する極右、極左両勢力の存在と度重なる大統領のリコールなどで混乱が高まり、最後には混乱は全体主義的熱狂と化してヒットラーの独裁を許す結果に陥った。こうした経験から、戦後のドイツ憲法からは直接民主主義制度が取り除かれるなど、各国民民主主義制度のほとんどは現代理論の主張する代表民主制を基礎とするようになった。

時代は前後するが、対立的見方のさきがけとして有名なのはリップマン＝デューイ論争⁵であろう。この論争で、「幻の公衆」（1925年）を著し、一般大衆が参政権を得た時代における彼らの政治参加に否定的な見解を述べた社会学者リップマンに対して、教育学者として有名なデューイは、国家の民主主義的基礎は“地域などでの問題に組織的対応が必要だと認識できる第三者”と定義される公衆にこそ求められるべきだと主張した。この種の対立的構図は、テレビの政治討論などのわれわれの身近な場面でも、衆愚政治を批判し、“日本に市民はいない”とする直接制反対論と、権力の世論操作や官僚支配への抑止としての市民参加を強調する肯定論という対立としてしばしば見かけることができる。

公衆の没落に伴う民主主義の不安定化という文脈では、メディアの影響もテーマとなっている。新聞やテレビなどの巨大マス・メディアやインターネットなどの個人間のコミュニケーションを可能にする技術を通じて、われわれは、擬似的であるにせよ、社会で起きている多くの情報を入手できるようになった。一般大衆とは疎遠であった政治エリートの秘密裏の交渉ごとまでが手に取るように見ることができる状況は、個々人が政治的により正確な判断材料を持ち、電子投票などを通じたより直接的な政治参加を可能にするという期待に結びついてきた。しかし、民主主義理論の碩学R.ダールは、一部の利益集団の支持で当選した大統領などの政治リーダーが、あたかも国民全体の代表であるというレトリック⁶のもとで市民との直接的な働きかけを強めることの危うさを訴える。一見直接民主主義を実現するかに見えるインターネットなどの新しいメディアもまた、民主主義にとって諸刃の剣となる危険性をはらんでいるということになる。

ハーバーマスの公共圏と参加の現代的意義⁷

代表制か直接民主主義かという論争は対立的図式に封じ込められたままであった訳ではない。民主主義国と呼ばれるほとんどの国々で、戦後、代表制はその基本になっている。しかし、同時に、規模がここまで大きくなった現代社会において、公的な行為への関心の希薄化がもたらす影響はいたる所に歪みとして現れている。所得の豊かさや社会の大きさに反比例するような投票率の低下、無党派層の増大、コミュニティへの関心の低下などがもたらす影響である。

ドイツの哲学者J.ハーバーマスは、18世紀初頭に個人の結社と表現の自由を保証する市民的権利が確立し、自由な出版が登場することにより、自由で公共的な議論に参加できるような、平等、自律、公開を特徴とする空間（公共圏）が生まれ、やがてこの空間で討議した合意結果を国家に伝え市民社

5 野村紘彬「トランザクションの概念とジョン・デューイの公衆論」,立命館法政論集第7号（2009年）、pp165-203, <http://www.ritsumeit.ac.jp/acd/cg/law/lex/housei-7/nomura.pdf>より

6 上田道明[1996]「デモクラシーにおける「参加」と「熟慮」－20世紀末の政治への一考察－」年報政治学、pp215-231,1996

7 柏柳優、齋藤恭平、中村泉美、橋本亜沙美、横山美希[2008]、文教大学国際学部卒業論文『なぜ市民参加は現代社会に光明をもたらすのか?』を参照

会要求として実現を図るようになった、という。私生活の空間に加えて、この公権力や商品経済に影響を受けない公共的な空間の双方を、ハーバーマスは生活世界と呼んだ。そして、この生活世界では言語を介した相互理解を促すコミュニケーションが機能して、政治的生活や、自発的な組織体の社会における他の人々と出会い相互理解を深める場（コミュニケーション的行為を通じて形成される公共圏）を提供していた、という。しかし、産業化、近代化の進展とともに社会規模も大きくなり、このような相互のコミュニケーションが不可能になるとともに、貨幣と権力（政府）がこれに代わって大きな影響力をもつようになり、社会と国家をむすぶコミュニケーションの形態も、社会の物質的な再生産（経済的厚生）などの目標追求型の性格を帯びはじめることで、生活世界は貨幣と権力というシステムによって支配され、かつて存在した公共圏が失われた、と展開する（『公共性の構造転換』[1962]）。これにより、自分たちの経済的行為のもつ意味や意義に十分に気づかなくなったり、かつて生活の世界で自ら課した内発的で納得ずくの合意とは異なり、貨幣と権力（政府の影響に加えてマスメディアをも含む⁸）という外的な制約として課された、そして生活から遊離した目的を実現するための“合意”だけが市民に課せられるようになった、と結論づける（『生活世界の植民地化』）。ハーバーマスの言う生活世界の植民地化とは、①共用された意味と相互理解の減少（アノミー）、②社会的なきずなの腐食（崩壊）、③人々の無力感と帰属意識の欠乏感の増大（疎外）、④その結果として生じる、自らの行為と社会現象に対して責任をとろうとしない傾向（退廃）、⑤社会秩序の不安定化と瓦解（社会不安）⁹などの社会病理現象である。

このように政治的不安定さを避ける意味からも正当化されてきた代表民主制のもとで、大規模社会は、官僚、压力団体（権力）や企業（市場）、さらにはマス・メディア（これらをまとめてシステムと呼ぶ）に市民の生活空間を植民地化され、これが現代の社会病理現象に結びついた、というのがハーバーマスの主張である。そして、このような状況から抜け出すには、システムから公共圏としての生活世界を取り戻し（自由意志に基づく、非国家的・非経済的な共同決定およびに連帯的統合の場の形成）、社会問題などの公共的な関心事を生活世界の中での共感として集約し（合理的かつ批判的な討議（discourse）にもとづく合意）、政治的な公共圏に提案する、という市民社会こそが構築されるべきであると結論づけられる。

このハーバーマスの公共圏というアイデアは、過去に福祉社会をめざしながらも財政破綻や、イギリス病に代表される労働モラルの低下と福祉への依存といった病理に直面して挫折したヨーロッパにとって、次の社会ビジョンの大きなヒントになった。市民参加を基礎とした新しいガバナンス（統治）の形成とそれによる社会の再生である。ソーシャル・キャピタル（社会インフラとしての人のネットワークの構築）、ソーシャル・ビジネス（社会性をもった事業）、参加促進のための法制度改革などは、いまや世界で共通に希求されるテーマとなっている。

民主主義の危うさと熟議（Deliberation）あるいは討議（Discourse）

前出のダールはシュンペータの立場に立ち、市民の参加の量そのものには意味がないとして一貫して代表民主制を主張しながらも、1980年代には代表制の下での官僚への委任について疑問を投げかけた¹⁰。契機になったのは、1960年にキューバ問題をめぐる対ソ連との緊張下で核戦略に責任をもつき

8 日本の有力紙の広告収入は売り上げの約半分といわれ、メディアも市場の影響は避けられない。

9 ジュームズ・ゴードン・フリーソン(村岡晋一訳、木前利秋解説) [2007] 『ハーバーマス』 岩波書店

10 R.Dahl, "Controlling Nuclear Weapon" [1985], Syracuse Univ. Press

わめて少数の政府内の専門家（CIA）が主張する核の聖域論に、同じ政権内にいたシュレジンジャー国務長官が厳しく反発したことにあった。当時、核使用に関する情報を持っていたのは政権内のほんの数人の専門家に過ぎず、ケネディー政権のナンバー2の座にあったシュレジンジャーですら情報にアクセスできない状況にあった。核問題に限らず、現代社会の抱える多様で複雑な問題群の解決にはますます高度な専門知識を要するようになった。選挙という民主主義のプロセスを経て選ばれた大統領や議員がそれらすべてに対応することは不可能であり、官僚という専門家集団に解決策を委ねる必要が生まれている。しかし、極端なケースとして、核戦争への対応にかかる全権までを選挙で選ばれたこともない彼ら守護者（エリート）に任せて良いのか（代表性の問題）、高度な委任を避けて民意を反映する民主主義のプロセスを組み込むことはできないのか、が問われたのである。R.ダールのもうひとつの懸念は、メディアのところで述べたように、アメリカの大統領選挙のような直接民主制において指導者が直接有権者と触れあうことがもたらす、指導者やそれを取りまく一部の利害関係者によるメディアを通じた大衆操作や熟議（deliberation）を欠いた「世論」の増長への懸念¹¹である（熟議の欠如の問題）。ダールにとって、代表民主制であれ直接民主制であれ、民主主義は単に獲得すれば政治的安定性をもたらすのではなく、常に「危うさ」を持った制度であり、市民の熟議はそれを少しでも安定に保つための保障措置なのである。

代表性の問題と熟議の欠如の問題という二つを解決する制度として、ダールは冒頭で紹介した市民討議会にも似た“ミニポピュラス”という制度を提唱する。これは、自治体などの行政区内から無作為に選ばれた市民が、ある期間所得補償を受けながら（つまり有給で）、選挙で争点となりそうな問題を議論して候補者にリストを提示し、候補者の選択結果を公表するというものである。これにより、政治家にはその人格や経歴などの他に、このリストへの回答が判断材料になるであろうし、当選後にもその政治家の意思決定や行動が個別課題ごとの回答により縛られることになる。それは、官僚支配を抑止することにもむすびつくというものである。

ハーバーマスがシステムに植民地化された市民社会を再構築する場として期待した公共圏における討議（Discourse）の場と、ダールら政治学者が直接民主制の危険を回避するために指導者と市民の間の中間過程として位置づけた熟議（Deliberation）の場は、立場も論理も異にしながら、同様な結論に至ったことになる。

他にもミニ・ポピュラス同様の問題意識からいくつかの熟議を確保するための方法が提案されている。1970年代にアメリカの富豪ネッド・クロスビーが市民運動としてはじめ、後にブレア政権下のイギリスで公共政策として形を変えて実施された市民陪審制（Citizen's Jury）、冒頭で紹介したプランヌクス・ツェレ（Planungszelle）、さらにはアメリカ大統領の予備選に際して有権者がより熟議を備えて臨めるようにと政治学者フィッシュキンが提案した討議制意見調査（Deliberative Poll）などは、いずれも熟議、討議を通じて市民が社会的テーマに参加し、学習することを意図した提案である。

ヨーロッパにおける対話型民主主義の模索—マルチレベル・ガバナンス—

ブレア前首相のブレインとしてイギリス労働党の政策を大きく転換（New Labor）することに影響を与え、統合なったEUの政策の理論的支柱としても健在なA.ギデンズも、ハーバーマスとは異なる視点から、対話とそこでの信頼醸成に期待した社会モデルを提案する。ギデンズの考える新しい民主

11 前出の上田道明[1996]「デモクラシーにおける「参加」と「熟慮」-20世紀末の政治への一考察-」年報政治学、からの引用だが、近年deliberationを熟慮ではなく熟議と訳すようになったため筆者が書き換えている。

主義をごく単純な構図で示すと次のようになろう^{12,13}。

1970年頃から近代社会は、伝統と自然ともに終焉を迎え、近代化によって生まれると同時にこれを支えてきた国民国家、社会、家族などを再検証せずには次に進めない時代（これを再帰的近代と呼ぶ）にある。たとえば、原発事故¹⁴、BSEや食品の安全性問題、地球温暖化などのように、近代がうみだした科学技術が、同時に人工的なリスクをももたらし、科学技術を担う企業や政府機構ですらこの影響を評価し制御することができなくなっている（「リスク社会」という再帰的近代化の一側面）¹⁵という理解であり、再帰的近代においては、科学やそれをうみだしている仕組み自体にも再検討（内省）が求められる、というものである。再帰的近代における個人主義や民主主義にも同様な再検討が必要となる。

ギデンズは、すでにかつての共同体や伝統から切り離された再帰的近代に生きる個人は、“自分は何者か”を社会に対してより積極的にコミュニケーションや参加を通じて説明することが要求されて（新しい個人主義）いるという。出自や婚姻、職業選択においてムラ社会やその伝統から解放された個人が、グローバルな規模で自らの多様な生き方を選択できる社会では、個人のアイデンティティを示すには、コミュニケーションや行動（参加）を通じて自らの選択した場に対してのより積極的な説明が必要だというわけである。また、近代化を支えたりベラルな民主主義社会がゆきづまりを見せる再帰的近代においては、自分の存在を見失った個人のなかにはファンダメンタリズム（原理主義）に走り、暴力に訴えることで民主主義自体を脅すことも多く、また主としてグローバリゼーションに起因した価値の衝突が生まれている¹⁶。これらに対応するためには、近代において大きな役割を果たしてきた、政府、政党、労働組合、企業、科学者といったフォーマルなプレイヤーのみでは問題解決ができず、NGOなどの、社会に対してより積極的な働きかけをする市民により担われる「サブ政治」がより重要になってきている。福祉面でいえば、政府のサービスを受けるだけの福祉から、新しい個人主義により担われるより能動的な福祉（Positive welfare）への転換が必要だということになる。ギデンズの活動は社会学理論の場にとどまらず、“第三の道”¹⁷を著して、EU¹⁸の政策の場にも多大な影響をもたらしている。

EU統合（93年発足）を契機にヨーロッパでは国家を超えた国家（EU）が出現し、多くの問題がEU本部のあるブリュッセルで決まるという集権化の傾向が生まれた。このことは民主主義の赤字（democratic deficit）と呼ばれ、各国や有権者の不満はEU存続が危ぶまれる事態にまで高まった。その結果、EUはその体制を維持するために大きな方向転換を行い（2001年）、EUで行うべき範囲を定めたいくつかの原則¹⁹を採択して改革するとともに、超国家、国家、地方政府や国家を超えた多様な市民組織といった多層な段階での意思決定を可能にする新しい統治の仕組み（マルチレベル・ガバナ

12 アンソニー・ギデンズ [1997] 『ポスト伝統社会に生きること』 p106 (U・ベック／A・ギデンズ／S・ラッシュ編著 松尾精文／小幡正敏／叶堂隆三訳 『再帰的近代化－近現代における政治、伝統、美的原理－』 而立書房)

13 アンソニー・ギデンズ(松尾清文・小幡正敏訳) [1993] 『近代とはいかなる時代か?』 而立書房

14 1997年のチェルノブイリ原発事故はヨーロッパの人々にとって脅威と認識された。

15 ギデンズと一緒に再帰的近代化を議論してきたU・ベックの『危険（リスク）社会』[1998]法政大学出版局を参照。

16 谷本晴樹「A.ギデンズのデモクラシー論」「平和研究会」（第12回）報告を参照、

<http://www5f.biglobe.ne.jp/~aoki-kazuyoshi/tanimoto2.pdf>

17 アンソニー・ギデンズ、佐和隆光訳 [1999] 『第三の道』日本経済新聞社、において、ギデンズはアメリカ型新自由主義でもなく、ヨーロッパの過去の社会民主主義でもない第三の道として、新しい社会民主主義のビジョンを提示した。

18 1990年代にはいり、EUの多くの国が社会民主主義政権となった。

19 EU権限の制約を定めた補完原則や均整の原則、必要性の原則など

ンス)を模索することとなった。アメリカのような新自由主義でも、また過去ヨーロッパにおいて福祉国家をめざして財政破綻をもたらした旧来型社会民主主義でもない、第三の道である。

EUでは、政治のみならず、環境、福祉、科学技術など多くの領域で市民参加を基礎にしたガバナンスが構築されつつある。ここ数年、筆者らはヨーロッパにおける温暖化問題に対する市民参加の実態に接する機会があったが、オランダでは、政府、専門家(科学者)、市民(環境NGO)が一緒になって、温暖化に対抗するための将来のシナリオを議論する、といったプロジェクトまでが実施されている²⁰。

EUの新しいガバナンス構築はまだ途上段階にあり、実現に向けた多くの問題点も抱えていることから、試みが成功するかどうかは予断を許さない。しかし、こと環境問題に限定すれば、EUの環境マネジメント(ISO14000シリーズ)、拡大生産者責任制度による包装容器、廃自動車、廃家電などのリサイクル制度、クリーンプロダクション規制、エネルギー利用機器の効率規制などが、政治的調整を経て設定され、その下での企業間の競争による市場での調整という流れで実行に移されている。そしてこの内部での厳しい規制は、中国などの途上国をも含めて、世界の輸出産業あるいは当該輸出国の環境対策や政策にまで及ぶ状況が生まれている。たとえば、日本はこれまで上記したEUの環境規制政策を、形式こそ異なるものの、ほぼ例外なく整備してきた。政治に比べて、経済を通じたグローバルな影響伝播の大きさ、速さの例である。

変わりはじめた日本の政治制度 ―市民-行政の関係の変容―

1970年代から80年代前半にかけて世界的に見ても厳しい環境規制(官主導の直接規制)を導入して、技術開発や設備投資支援制度を軸に短期間に環境改善を達成した日本は、しかし、その後80,90年代と状況変化に応じた環境面での対応を十分に取ってこなかった。これに対して、70年代末以降、ドイツなどにおいては行政手続法などの手続型法制度への転換や消費者保護制度導入といった、市民の権利保障や参加を促進するための仕組づくりが進められた。

このことを象徴したのが環境影響評価制度導入の遅れである。1969年にテクノロジーアセスメントと同時にアメリカで生まれた環境影響評価(以下環境アセスメントと呼ぶ)制度は、「環境問題や科学技術と社会的意思決定」に最初に手をつけた画期的な制度である。環境アセスメント制度の意義は、単に開発計画がもたらす環境影響の事前予測を科学的に行うための手順を示しただけでなく、社会が環境影響を伴う開発行為に対してコントロールするための情報公開と参加を基本とする合理的意思決定の方法を提供した点にある。アメリカがアセスメント制度をはじめてすぐに日本でも導入する動きがあった。地方自治体の中には、川崎市のようにアセスメントを早期に条例化(76年)したものもあったが、国段階では実に法案化を試みることも四度目にしようやく97年になるまで実に25年以上もの間実現しなかった²¹。なぜこのような年月を要したのであろう。その主要因は、中央でアセスメントを導入するための法整備がなされていなかったことにある。法整備の基軸は行政手続法である。アメリカの環境アセスメント法は、46年の行政手続法、60年の情報公開法の延長線上に成立したものであるが、日本にはそれらが未整備であった。

20 成果は、山田修嗣、藤井美文、石川雅紀「現代産業「調整」様式における環境管理モデル分析」[2007],神戸大学国民経済雑誌Vol.193.No3に所収。

21 これを補完するために、俗称“省議アセス”という、アセス実施主体を主管する官庁がアセスメントを行うという、開発促進と環境面でのチェックが同一機関で担われる奇妙な仕組みが機能した。

行政手続法については解説を要しよう。たとえば、新たな土地利用規制によって行政権（認可など）を行使する場合、当事者がその不当性を裁判に訴えても、従来裁判所は行政法や関連する法律に照らして判断を下してきた。しかし、手続法は行政権の行使に関する手続きをルール化した法律であるため、問題となる行政権の行使がそれらのルールに照らして正しく行われたか否かが判断の基準となる。日本では行政指導と呼ばれる行政の権限と判断に多くを委ねた方法が多様に用いられてきたが、この方法の不透明性や公正性は常にテーマであった。環境アセスメント法の導入はこの分野における実体法から手続法による運用への転換を意味し、環境に影響をもたらす可能性をもつ開発行為に対して、開発者に事前の影響評価を義務づけるとともに、その評価方法、評価結果、計画の見直しなどに関して幅広く市民を含む関係者の意見を聴取することを定めている。つまり、行政手続法の下では関連する法律に照らした公正さよりも手続きの公正さが求められることになるため、手続きが形式化しないためにも、広く関係者に情報を公開するとともに関係者が参加することが求められるのである。

日本でも1960年代の第一次臨時行政改革推進調査会（臨調）²²で手続法の導入が検討されたが、市民社会の未成熟さゆえなのか、官僚の抵抗だったのかは不明だが、検討はその後2、3回再開されながらも90年代まで実行されることはなかった。その間、「行政プロセスの公正性、透明性という観点から欧米がわが国に立法を求めたという経緯があり」、また、情報公開法に関しても「日本で活動する外国企業が日本の行政情報を使うため、その必要性を訴えたことがある」²³ように、国際的な司法制度とのハーモナイゼーションの流れがあったようである。そして、アメリカ（46年）、ドイツ（76年）などに遅れてようやく1990年代に入って行政手続法（94年）が施行され、その土台の上に環境影響評価法（97年）、NPO活動の促進のための特定非営利活動促進法（98年）、行政機関情報公開法（99年）、開示請求など市民の知る権利を保証した情報公開法（2002年）、裁判員の参加する刑事裁判に関する法律（04）など、市民参加型社会の基礎となる法制度が次々と生まれることとなった。行政手続法には、公的機関が新たな規則や命令を施行するに際して、その内容を広報して意見を求める制度（パブリックコメント）もスタートした（自治体では条例で定めている）。

日本における熟議民主主義の可能性と課題

法制度という土台が整備されつつあるものの、日本の市民参加制度はその広がりや深さいずれの面でも欧米に比べて十分とは言えない。また、わが国の市民参加促進の法制度が、市民社会の成熟化による下からの大きな要求で生まれたというよりも、“上からの分権化や市民参加促進”として整備されてきたきらいがあることも否定できない。行政手続法の導入から15年を経て市民社会の建設はどのように進められているのであろう。NPO法成立（99年）以降、2005年頃まで拡大を見せたNPOの設立件数も近年は減少しており、また、資金面で行政に多くを依存し、ミッション・ステイトメントといった設立や活動の趣旨に賛同して、参加、援助する人や企業などもまだまだ少ない、などの課題にも大きな変化は見られない。知人や利害関係者に頼まれれば、たとえ趣旨を異にしても賛同・協力するが、自分の考えに合致する市民活動などに参加し、支援することは減多にない、という日本人の特性はどのように解釈されるのであろうか。整備されたパブリック・コメントに関しても、利害関係者やごく少数の個人などからの意見が大半を占め、むしろ行政の施策原案を一部手直したということ

22 法に基づき、総理府に対して行政制度や運営に関して調査、提言する委員会。1962年に第一次、83年に第二次（土光臨調）が行われた。

23 宇賀克哉「行政法のさらなる整備のための視座」http://www.lec-jp.com/h-bunka/item/v236/pdf/200402_34.pdf

正当化するだけの免罪符として形式化されてしまった印象すら覚える²⁴。

もちろん、制度改革から日も浅く、性急な判断は慎まねばならないが、国際的ハーモナイゼーションに配慮して行政・司法という守護者自らが導入したこれらの仕組みはこのままでうまく機能するのであろうか。上述のような欧米の参加型民主主義制度や政策はその社会構造やその変化を議論する中で提案されたものであり、ここで紹介されなかった異論も含めて、公開の下での議論を統合してきたという正当性をもつストーリーといえる。これに対して、日本のそれは、社会構造やその変化を反映したのになっているのであろうか。

残念ながら、本論はもちろんのこと、海外の新しい民主主義の動向を紹介し、論じている文献は数多くあるが、日本における市民参加のあり方をその社会構造変化への洞察を踏まえて論じているものは驚くほど少ない。その中で、日本の参加民主主義のあり方を論じた、法哲学者井上達夫の『現代の貧困』[2001]²⁵は、筆者の知る限り、希少でかつユニークな一冊である。井上は、日本の近現代史を貫く特徴として加藤周一が挙げた「体制順応主義」は続いており、外部の動向を「批判的に吟味する原理を自己の内に確立し、それに照らして現実の動向そのものを能動的に作り変えてゆこうとする変革の主体性は相変わらず貧困」であるとして、日本の社会構造が持つ貧困を構成する3つの特徴（「サブ貧困」とでもいう特徴）を検証する中で、政治制度改革を通じた日本の民主主義を構想する。

同書の趣旨は、ごく短く要約すれば以下のように理解される。

3つのサブ貧困の第一は、日本社会の「関係性の貧困」である。井上は、元号法制化に際して、これを維持するための草の根的な運動が全国で起き、また戦後象徴としての天皇制が国民から一貫して高い支持を得ているといった状況に、天皇制が象徴する日本社会の全体性や文化的同質性を見いだす。そして、はたしてこのような全体性が批判的民主主義（熟議型民主主義に近いモデルで、後で著者のビジョンとして描かれる）と整合するのか、を問いかける。同書の約3割を割いて、筆者はこれを相いれないものと結論づけ、内部的同質性を不可視し異質性を排除する日本社会の特徴は、他者との関係を貧困化させ、異質な価値を抱く他者との間に相互啓発の関係を作り上げる能力や自律的価値形成を行う機会を摘んでしまっている、という。そして、モノの豊かな社会ではなく、政治哲学としてのリベラリズムを根底にした、関係の豊かな社会を築くべきであると主張する。

第二は「共同性の貧困」である。さきにアメリカのケースにおいて、熟議の必要からダールが提案したような中間過程（地域などでの共同体）への関心の高まりとは異なり、日本で問題となっているのは、過労死に象徴されるような、個人が特定の間共同（企業）に過剰統合され批判的自律性を失っている状況にある、という。そして、企業主義体制とは異なった中間過程としての「開いた共同体」を新しく形成する重要性を説く。

第三は、「合意の貧困」、つまり日本社会や政治における意志決定の方法に対する批判である。代表民主制対参加民主主義という対比ではなく、ここでは、代表原理や参加への解釈をより明確にできる二つの対立的な理念型として、日本の55年体制を暗示する「反映的民主主義」と筆者の民主主義ビジョンとしての「批判的民主主義」というモデルが示される。ここで批判対象となる反映的民主主義とは、政治的決定への民意の反映を最大化することを求め、それゆえに政治過程を多様な集団との駆け引きと交渉による妥協を通じた利益調整の場と位置づけるとともに、民意反映最大化を実現するため

24 筆者は、過去5年、自らの環境に関連した授業クラスで「パブリック・コメントを知っているか」、という質問をしてきたが、これまで知っていると答えた学生は一人もいない。

25 井上達夫『現代の貧困』[2001]岩波出版

の意志決定においても、多様な集団の選好を取り込むためのコンセンサス原理が基礎となる、民主主義をいう。そこでの民主プロセスは、民意反映という結果の決定にかかる正当性の十分条件として、つまり、民意反映が達成できれば民主プロセスが十分でなくとも正当化されるものとして、位置付けられることになる。民意反映モデルは55年体制下の日本の社会構造そのものを指しており、すでに過去のような利益配分ができなくなり、むしろ負債の分担が中心テーマとなった現在の日本では、反映民主主義モデルのコンセンサス原理も民主プロセスの軽視も、機能不全に陥ったことになる。

井上の結論は、政治システムの改変と個人の人権保障にかかる司法制度改革を通じて、権力の民意からの逸脱の可能性（民主主義の失敗）を前提とし、逸脱を民意自体に帰すことで民主プロセスを絶えず批判的な吟味にさらすことを要求するような批判的民主主義を実現することにある。そこでは、同質性を失った社会の多様な価値解釈にかかる自由な批判的討議と公共的同価値の共同探求の場として熟議機能を政治過程に置くことを重視する。

このように、先述してきたようなハーバーマス、ギデンズ、ダールらと同様、日本の社会構造と民主主義の過程への観察を基礎にした井上の結論も、行き着くところは市民の参加に依拠し、熟議機能を埋め込んだ批判的民主主義モデルが必要である、ということになる。

手続法などと並行して、分権化の進展も近年加速されている。政令指定都市でなくても、茅ヶ崎市と同程度の規模の市においても、中央からの権限委譲は筆者の想像以上の速度で進んでいる。その意味では、地方行政、市民ともに、上からの市民参加や分権化政策とそのマニュアルに依拠するのではなく、井上流に言うなら、「関係性の貧困」や「共同体の貧困」に配慮しながら、過去の貧困な「合意」を“下”から変革していくことが求められるのである。

おわりに

今回市民討議会を実施してあらためて発見したことは、会に参加した茅ヶ崎市民がテーマに沿って意見を述べ、グループで一定の結論を出す、その能力の高さである。参加したのは無作為に抽出された市民であって、会への参加を了解したという点ではバイアスを持っているものの、特別の見識をもった人々ではないことを考えると、地域コミュニティーなどで、①ここで問題となっている多様なテーマ群に対して、状況認識を共有し、専門家などの協力を得て解決策を探し、行政に提案していく、また、②地域に何らかの影響をもたらす国や市の方針に反応するとともに、ここでの決定に対して批判的に熟議し、自らの対応を合意する、などといった仕組みを作ることとはそれほど困難な課題ではないとの印象すら覚える。市民の自己決定にもとづく制度が導入されることで、市民の意識も高まり、また討議を通じて結論を導く能力も討議を重ねる中で磨かれてゆくことになる。今回の市民討議会を契機に、公共をテーマにした多様な討議の場が地域型、テーマ型を問わず生まれ、それが行政施策に反映されることに結びつくことを切望する次第である。

今から30年前に筆者は廃棄物計画立案を請け負うコンサルタント会社に短期間勤務したことがあったが、そこで武蔵野市の住民がゴミ焼却場立地に関する市の提案を覆して、市の各地域からなる住民代表のもとで議論を重ね見事に現在の立地箇所を選定したという過程（78年）に幸運にも巡り会うことができた。行政の政策に単に反対するだけではなく、迷惑施設建設というやっかいな問題に対して、地域の代表者が円卓を囲んで議論を重ね、行政をはさんで地域の市民代表者が最終的に最適な立地点を選択できたのである。NIMBYという用語がある。Not In My Backyard、つまり「自分の裏庭には持ってくるな」という、ゴミ問題における焼却施設や処分施設周辺の施設への反対を唱える住民をさす。問題は、行政を挟んだNIMBY間の棒倒しのようなパワーゲームと、政治の利害調整（井上の言うコ

ンセンス型意志決定)ではなく、地域の人々の参加の下で、問題の構図を共有し、少数者(この場合では立地候補周辺の住民)への理解を含めた代替案の検討(たとえば施設を建設しない方策やそのための市民の参加までが視野に入る)、そして合理的な決定や合意、といった方法への転換が可能かどうかである。

地域に立地する大学の一市民として、あるいは専門家として、批判的民主主義モデルを活かして地域社会のために貢献したいと考える。