

熟議プロセスの広がり と 日本環境政策への示唆

The Spread of the Deliberative Processes and Its Implications for Japanese
Environmental Policy

金 基成*

KIM Kiseong

抄録

熟議プロセスとは、人口統計学的に層別化された抽選代表で構成される市民パネルが、専門家およびステークホルダーの意見を参照しながら討論と熟考を行い、その過程を通じて導き出された合意事項を政策決定権者に提案すると同時に一般公開を通じて社会的議論を促す一連のプロセスを指す。こうした熟議プロセスは、非熟議的な政策決定プロセスより遥かに客観的で公正で質の高い決定をもたらすとされる。熟議プロセスの実践は世界的に広がっており、日本も例外ではない。今後の課題として、多様な価値観や様々な利害関係が交錯しがちな環境政策の決定過程に常設型熟議プロセスを制度化する必要がある。本稿では、OECD の関連報告書と最新のデータベースに基づき以上の論点について概観する。

キーワード：熟議プロセス，熟議民主主義，環境政策，市民参加，環境政治

Keywords：Deliberative Processes, Deliberative Democracy, Environmental Policy,
Citizen Participation, Environmental Politics

* 山梨大学 大学院総合研究部 / kskim@yamanashi.ac.jp

1. はじめに

政策決定過程に様々なステークホルダーの要求を入力することは、社会構成員の同意に基づく統治という民主主義の理想に照らし合わせると自然で当然なことである。しかし、その入力を、公平かつ質の高い政策に仕上げていくことはまた別の問題である。無作為に選ばれた抽選代表による熟議プロセス (representative deliberative processes, 以下略して熟議プロセス) を政策決定過程に組み込む必要があるのはこのためである。こうした熟議プロセスはすでに世界的な現象になっている。複雑性や不確実性の顕著な環境問題に関する政策決定過程は熟議プロセスに最も適合する分野であろう。日本でも熟議プロセスの潜在力は高まってきており、その制度化を真剣に検討しても良い段階に入っている。

2. 熟議プロセスの波

熟議プロセスは熟議民主主義 (deliberative democracy) の規範を実践する目的で考案されたモデルの総称である。ここでいう熟議民主主義とは民主主義の本質を熟議 (deliberation) すなわち共通の関心事に関する好み、価値観、利害関係を比較検討しながら熟考する相互コミュニケーションに求める民主主義論の考え方を指す (Bachtiger et al., 2018, p. 2)。

熟議民主主義は理論研究と現場での実践が複雑に影響し合いながら一つのパラダイムとして形成されてきた。その中でも、良き討論以外のいかなる権威や外圧にも影響されない市民的公共圏 (public sphere) の形成に関する研究 (Habermas, 1989 ; 1996) や、熟議と政策決定過程の関係を熟議的政策分析という概念で定式化しようとした研究 (Fischer and Forester, 1996 ; Hajer and Wagenaar, 2003) は理論と実践の面で大きな影響を与えた。熟議民主主義の実践については、すでに 1970 年代に計画細胞というモデルが登場していたが、前述の理論研究の成果を意識してデザインされたモデルとしては討論型世論調査 (Fishkin, 1991) が最初のものであったと言われている (Florida, 2018, p. 45)。

OECD の調査によれば、2020 年現在熟議プロセスには、市民陪審、計画細胞、コンセンサス会議、討論型世論調査などを含む 12 のモデルが確認されている。これらのモデルは参加者の数や開催期間の長短などでは多少の違いはあるが、(1) 無作為抽選および人口統計学的層別化を通じて抽選代表団を作り、(2) 懸案事項について専門家やステークホルダーからの意見を参照しながら学習・熟考を行う一定の期間を経て、(3) 抽選代表だけで行われる 1 日以上 の対面会議を通じて熟議された総意を確認し、(4) それを政策決定権者に提言すると同時に一般公開する、といった条件を満たしている点では共通している (OECD, 2020, pp. 34-36)。

このような特徴のため、熟議プロセスによる政策決定には非熟議的な政策決定と比べてはるかに公正で、しかも良質の決定をもたらすという長所がある (OECD, 2020, p. 88)。そ

のうえ、党派性、特殊利益、情報操作、確証バイアスなどによる世論の歪みを未然に防止する効果も期待できる (Fishkin, 2009, pp. 2-4).

こうした熟議プロセスの事例は 1986 年から 2019 年までに 289 件確認されており、うち 282 件は OECD 加盟国の事例である (OECD, 2020, p. 67). OECD 平均 15 件を上回る国はオーストリア 16 件、米国 17 件、デンマーク 25 件、カナダ 40 件、オーストラリア 48 件、ドイツ 48 件であり、日本の事例も 13 件登録されている (OECD, 2020, p. 68).

全体としては地方自治体レベルが 52%で最も多く、地域圏レベルが 30%、国家レベルが 15%、国際レベルが 3%を占めている (OECD, 2020, p. 70). 熟議のテーマについては、都市計画が 43 件で最も多く、保健衛生 32 件、環境 29 件、戦略的計画とインフラがそれぞれ 26 件と続く (OECD, 2020, p. 73). これらのプロセスはほとんどその場限りで臨時的に実施されたものだったが、常設型制度で実施された事例も 14 件あった (OECD, 2020, p. 122). 全数調査ではなかったものの、同調査は熟議プロセスの実践がすでに世界的現象になっていることを示している.

3. 絶好の分野としての環境政策

導入の必要性という点からすれば、環境政策ほど熟議プロセスに好適な分野もない. 一般的に熟議プロセスは複雑な問題ほど必要とされるが、複雑さと言えば環境問題は他の問題よりも二重三重に複雑である. 生態学的な因果関係だけでも複雑であるうえ、これに多様な価値観や利害関係から生じる複雑さまでが加わってくるからである (Dryzek, 2013, p. 9).

さらに、熟議プロセスでは環境的に良い結果がもたらされる可能性が高くなる (Baber and Bartlett, 2005, pp. 3-4). 熟議プロセスには前述のような世論の歪みを防止する効果があるため、経済成長の優先という支配的なパラダイムによって周縁化されていた環境価値が熟議プロセスで正常に反映される余地が生まれるからである (Dryzek and Pickering, 2019, p. 17).

前述の OECD 調査で明らかになっているとおり、環境問題は熟議プロセスで上位を占める政策課題でもある. 環境的に良い結論に繋がったかどうかについては研究が十分ではないが、例えば 38 カ国で同時に実施された気候変動に関する熟議プロセス (World Wide Views 2009) ではほぼすべての参加国で自国の政府の対策をさらに強化すべきだという結論が出ており、生物多様性に関して実施された 2012 年の熟議プロセスでも同様の結果が報告されている (Dryzek and Pickering, 2019, p. 113).

何よりも、どんなに良い対策であっても熟議の過程を経なければ持続可能なものになりにくい. そもそも、人新世の危機から来る問題の対策というものは、様々な利害関係を持つ多様なステークホルダーをすべて満足させることはできない. だからこそなお、環境問題の解決には「皆の語りを考慮に入れる熟議」というプロセスが有効かつ必要なのである (Baber and Bartlett, 2018, p. 762).

4. 予兆としての徳島住民投票

熟議民主主義的な政策決定の場については、日本でもすでに20年も前にその必要性が全国的イシューになったことがある。吉野川可動ダム建設に対する徳島住民投票がそれである。1991年に着手された建設省の吉野川可動ダム建設事業は、異議を申し立てる人々との熟議の場を設けることに失敗したまま10年以上にわたって漂流し続け、結局2000年1月に住民投票に持ち込まれることになった。同年1月と6月に現地ヒアリング調査を行った際、筆者は、徳島住民投票は基本的に熟議による政策決定への要請だったのだという印象を強く受けた（金，2003）。

この事例が熟議プロセスの制度化という課題に直結するものだったということは、住民グループ吉野川シンポジウム実行委員会の要求と活動から明らかである。リーダーだった姫野氏によれば、「徳島方式」とも呼ばれた彼らの活動は「住民ひとりひとりが自分の問題として自由に議論できる環境を作りたい」ということで、当初から「反対ありではなく、疑問ありという姿勢」に徹していた（姫野，2004，54頁）。住民グループの異議申し立ては、250年前に石で作られた河口堰の機能に対する生活経験からの信頼、旧堰のある風景や流域の豊かな生態系への愛着、巨額の税金が投入される可動ダム建設の経済性に対する疑問から生じたものであった（徳島自治体問題研究所，1999）。それはまた、密室での政策決定過程をオープンにしたうえで、専門家だけでなく一般市民も参加して議論できる公共の場を求める要求でもあった（廣野喜幸，2002）。

しかし、政府当局はこうした熟議への要求を拒否し続けた。そこで姫野氏ら住民グループは住民投票で地域の総意を確かめる道を選んだ。住民投票運動が盛り上がるなか、政府当局は対話を模索するなど宥和策に乗り出したが、信頼を回復することはできなかった。住民投票条例の請求、条例案の否決、市議選での独自の候補の擁立、条例の再請求といった至難な政治過程を経て、2000年1月23日ようやく住民投票が実施された。結果は建設反対の意見が圧倒的多数だった。その後、世論に背中を押される形で可動ダム建設計画は白紙化されたが、計画自体が廃止されたわけでも問題が完全に解決したわけでもない。これが10余年続いた非熟議的な政策決定過程の一部始終である。

5. 蓄積されてきた熟議の潜在力

徳島住民投票から20年。その間に日本でも熟議プロセスの波は広がっていた。2021年に更新されたOECDのデータベース（OECD，2021a；OECD，2021b）を検索してみたが、日本では2006年から2019年にかけて167件の熟議プロセスが実施されていた。更新前のデータベースには13件しか登録されていなかったが、おそらく未登録事例のデータ登録が積極的に行われた結果だろう。

その内訳を調べてみたところ、熟議プロセスは2012年に33件でピークを迎えていた。これは、2012年7月上旬から8月上旬にかけて政府が実施したエネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査の影響で熟議プロセスへの関心が高まったためと考えられる。討論型世論調査は2009年に神奈川県で道州制に関して行われたこともあった。残りの165件は市町村レベルでの事例で、すべてが計画細胞モデルによるものであった。内容面では戦略的計画が38件と圧倒的に多く、市民参加に関する事例が16件、都市計画13件、インフラ9件、環境8件などであった。こうした日本の事例はすべてその場限りで特別に実施されたものであり、制度化されたプロセスによるものではなかった。

6. おわりに

以上のことから、熟議プロセスはすでに世界的な現象であり、日本も例外ではないことがわかる。せつかくなら、その場限りのプロセスではなく、一定の条件に該当する政策課題については熟議プロセスを義務的に実施する制度にしておいた方が良いだろう。

もし20年前に、一定規模以上の事業費や環境への影響が予想される公共事業については必ず熟議プロセスを行うように制度化されていたならば、あるいは、住民発議だけで熟議プロセスを手軽に実施できる制度が整っていたならば、吉野川可動ダム建設をめぐる事態はまったく異なる展開を見せていたかもしれない。政治学的な想像力が必要なところだが、吉野川可動ダムの問題はすでに全国的イシューになっていたのも、まずコンセンサス会議や討論型世論調査のようなモデルで国レベルでの熟議された総意を確認してみることができただろう。と同時に、その結果を参照しながら流域レベルでの熟議プロセスを実施することもできたはずである。または、住民投票の実施が確定した段階で投票争点に関する熟議プロセスを行い、熟議された争点の内容を有権者に伝えるという方法もあっただろう。要するに、多様なステークホルダーの参加と組み合わせる形でこうした熟議プロセスが制度化されていたならば、10年以上も続いたあの葛藤は最初から回避できたかもしれないし、少なくともより一層早い段階で合理的で正当性の高い代替案をもって解決できたはずであろう。

OECDの報告書も勧告しているように(OECD, 2020, p.124-126)、熟議プロセスを制度化しておけば、臨時のプロセスより費用がかからないし、運営に関する知識や経験も持続的に蓄積されやすくなる。また、政権交代で熟議プロセスの必要性がたやすく否定される事態を防ぐこともでき、実績数が安定的に増加するにつれて市民のガバナンス能力も向上していくだろう。今後、熟議プロセスの制度化に向けた検討と実践が活発化することを期待したい。

参考文献

Baber, W. F. and Bartlett, R. V. (2005) *Deliberative Environmental Politics: Democracy and Ecological Rationality*, The MIT Press.

- Baber, W. F. and Bartlett, R. V. (2018) “Deliberative Democracy and the Environment,” in Bachtiger, Andre et al. (eds.) *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, 755-767.
- Bachtiger, Andre et al. (eds.) (2018) *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford University Press.
- Dryzek, J. S. (2013) *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*, Third Edition, Oxford University Press (丸山正次訳『地球の政治学—環境をめぐる諸言説—』原書第2版, 風行社, 2007年).
- Dryzek, J. S. and Pickering J. (2019) *The Politics of Anthropocene*, Oxford University Press.
- Fischer, F. and Forester, J. (eds.) (1996) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, UCL Press.
- Fishkin, J. S. (1991) *Democracy and Deliberation: New Directions in Democratic Reform*, Yale University Press.
- Fishkin, J. S. (2009) *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press (曾根泰教監修・岩木貴子訳『人々の声が響き合うとき—熟議空間と民主主義—』早川書房, 2011年).
- Florida, Antonio (2018) “The Origins of the Deliberative Turn,” in Bachtiger, Andre et al. (eds.) *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, 35-54.
- Habermas, J. (1989) *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, trans. T. Burger and F. Lawrence, The MIT Press (細谷貞雄・山田正行訳『公共性の構造転換—市民社会の一カテゴリーについての探究—』ドイツ語原書1990年新版, 未来社, 2004年).
- Habermas, J. (1996) *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*, trans. W. Rehg, The MIT Press (河上倫逸・耳野健二訳『事実性と妥当性—法と民主的法治国家の討議理論にかんする研究—(上・下)』未来社, 2002年(上巻), 2003年(下巻)).
- Hajer, M. A. and Wagenaar, H. (eds.) (2003) *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press.
- 姫野雅義 (2004) 「10万人が川に関心を寄せた理由—吉野川第十堰の事例—」『日本水文学会誌』第34巻第2号, 53-56頁.
- 廣野喜幸 (2002) 「公共の場での問題解決—吉野川第十堰可動堰化問題—」小林傳司編『公共のための科学技術』玉川大学出版部, 140-157頁.
- 金基成 (2003) 「環境政治における市民参加と問題解決—その仮説形成に向けた試論—」『山梨大学工学部研究報告』第52号, 15-22頁.
- OECD (2020) *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions:*

Catching the Deliberative Wave, OECD Publishing (日本ミニ・パブリックス研究フォーラム訳『世界に学ぶミニ・パブリックス—くじ引きと熟議による民主主義のつくりかた—』学芸出版社, 2023年).

OECD (2021a) OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions,

<https://airtable.com/apppPt0agL1JQ6KqK/shrHEM12ogzPs0nQG/tbl1eKbt37N7hVFHF/viwxQgJNyONVHkmS6?blocks=hide> (最終アクセス日: 2023年11月18日)

OECD (2021b) Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave Database Update 2021, <https://www.oecd.org/gov/open-government/oecd-deliberative-wave-database-update.pdf> (最終アクセス日: 2023年11月18日)

徳島自治体問題研究所編 (1999) 『第十堰のうた—吉野川の河川事業を考える—』自治体研究社.