

## 市民参加の社会的構成—シンポジウム趣旨説明

角松生史(神戸大学大学院法学研究科)

本ファイルは、神戸法学雑誌 60 巻 2 号 482-475 頁(2010.9)に掲載していただいた拙稿(シンポジウム「市民参加の社会的構成」(2010/2/14,神戸大学)冒頭趣旨説明)の草稿段階のもので、公表に当たり若干の修正を加えていますので、本草稿の無断引用はご遠慮下さい。引用される場合は、公表版の方からお願いします。

### 1. はじめに

近年、パブリック・インボルブメント(PI)への注目や各地における自治基本条例・市民参画条例の制定など、市民参加への関心がますます高まりつつある。

筆者はこれまで、1990年代後半以降のわが国の統治システムが構造的変容をとげているのではないかという見通しにたった上で(これを仮に「構造改革型」統治システムと名付けている)、社会構成主義的視角・方法を意識した学際的共同研究<sup>1</sup>を組織してきた。社会構成主義の概念規定は論者によってバリエーションがあるが、ものごと(物・人・集団・出来事)が本来的・内在的に特定の性質を備えているという「本質主義」的想定に反対し—少なくとも懐疑的視点を持ち—、人々の社会的な言語使用に注目する点に、最大公約数的特徴を見出すことができる<sup>2</sup>。そこでは、社会的世界を客観的実在とみなすのではなく、社会的行為主体の相互作用によって意味的に構成された世界とみなすことになる。人々が言葉を使い、相互にコミュニケーションする中で現実を理解していくことへの注目が、基本的な視点となるだろう。

上記共同研究は、2009年度における研究のキーワードとして「参加」を設定していたが、本シンポジウムは、その総まとめ的な位置づけを担うものとして開催されたものである。広い意味での「まちづくり」における市民参加を共通テーマとして、3人のパネリストからのご報告を頂いた。

---

<sup>1</sup> 当研究グループは、公法学、私法学、政治学、教育学、歴史学、心理学などを専攻している13名のメンバーからなるものである。本シンポジウムは科研費基盤研究(B)(課題番号21330006)の助成を得て行われた。

<sup>2</sup> 嚆矢としてバーガー/ルックマン『現実の社会的構成(新版)』新曜社、2003(原著1966年)やスペクター/キツセ『社会問題の構築』(マルジュ社、1990)(原著1977年)。また参照、平英美/中川伸敏編『新版構築主義の社会学』(世界思想社、2006)、上野千鶴子編『構築主義とは何か』(勁草書房、2001)、ヴィヴィアン・バー『社会的構築主義への招待』(川島書店、1997)、佐藤岩夫「法の構築」法社会学58号(2003)11頁、小野耕二編『構成主義理論と比較政治』(ミネルヴァ書房、2009)。濫用傾向に対する批判として、イアン・ハッキング(出口康夫/久米暁訳)『何が社会的に構成されるのか』(岩波書店、2006)

## 2. 「まちづくり」論における社会構成主義的視点の意義

それでは、「まちづくり」と市民参加を考える上で、上記のような社会構成主義的視点はどのような意義を有しうるだろうか。

第一に、知識や価値の外的世界における客観的実在を否定し、それらが社会的相互作用的過程によって構成される契機を重視する社会構成主義の立場は「総合的かつ専門的な見地をもって最適な都市像を確定的に描き、これを着実に実現して行く」という「合理的総合的都市計画理論」<sup>3</sup>に対するアンチテーゼにつながる。「よいまち」とは何か、それを誰が決めるのか。「よいまち」が観念できるとして、それをただ合理的・直線的に実現してゆけばいいのか、といった問いを立てることができるだろう。そこでは、「合理性」と「合意形成」の関係が問題になってくる。

第二に、「まち」を作っていく上でのステークホルダーの役割をどうとらえるべきかという問題にも関わってくる。空間形成に関わる目標を「財産権」に対する法的規制を手段として実現しようとするを基軸とする都市法制の構造<sup>4</sup>においては、地権者が有する私的利益と「行政」によって代表される公益の二元的対立が想定され、それ以外の利害関係者が視界から消去される傾向がある。これに対して、空間に多様な利害関係を有するステークホルダーをどのように位置づけていくかという問題が、さまざまに形を変えつつ浮上してきている<sup>5</sup>。

その際、社会構成主義的視点は、前述のように、行政に代表される「公益」の客観的合理性に疑問を投げかけると共に、例えば経済的利得に一元化されない利害関係の多様性に目を開くことにもつながってくるだろう。しかしそれは同時に新たな問いを生み出す。社会構成主義の視点に立ち、我々ひとりひとりのもの見方や認識自体が社会的に規定されていることを重視するとすれば、合意の形成はいかにして可能なのだろうか。また、合意の結果は、いかにして正当性を獲得しうるのだろうか<sup>6</sup>。さらにいえば、熟議／対話を軸とした民主主義的理解への

<sup>3</sup> 小泉秀樹「都市計画理論の展開と近年の課題」高見沢実編著『都市計画の理論—系譜と課題』(学芸出版社,2006) 44 頁

<sup>4</sup> 参照、見上崇洋『地域空間をめぐる住民の利益と法』(有斐閣、2006)58 頁、

<sup>5</sup> 例えば原告適格の問題 (角松「まちづくり・環境訴訟における空間の位置づけ」法律時報 79 卷 9 号(2007)28-34 頁) や、事前明示型規制の限界 (角松「景観保護のまちづくりと法の役割--国立市マンション紛争をめぐって」都市住宅学 38 号(2002)48-57 頁(54 頁)、『公私協働』の位相と行政法理論への示唆---都市再生関連諸法をめぐって」公法研究 65 号(2003.10)200-215 頁(208 頁) などは、そのような観点から捉えられよう。

<sup>6</sup> 田村哲樹は、熟議民主主義が「既存の社会的意味づけの体系からアクターが距離を取ることを可能にする」ものであり、さらに「異なる社会的意味づけの創出に寄与しうる」ことを指摘する(「熟議による構成、熟議の構成—ミニ・パブリックス論を中心に—」(小野編・前注(2)、111-140 頁 (115-116 頁))。また、ヒーリーも、我々の社会生活が「社会的に埋め込まれ」「社会的に構成」されている一方で、我々は同時に能動的行為主体として我々の「日常生活を構成」するという二面性を指摘する。その上で、地域の共有空間における異質な他者の出会いの強制とマネジメントの必然性が、熟議・討議による合意形成を必然ならしめると考えられている。(Patsy Healey, Collaborative Planning—Shaping Places in Fragmented Societies ,2nd Edition, Palgrave Macmillan, 2006,pp.55-56,pp.310-。なお参照、角松『協働的プランニング』の都市計画理論—紹介：Patsy Healey, "Collaborative

注目が今日高まっている<sup>7</sup>が、都市計画の「客観性・合理性」を疑うことは、それをめぐる議論のあり方についての評価軸—まちづくりについてどのような議論・対話が望ましいのかという規範的な問い—をも成立不可能にしてしまわないだろうか？

第三に、専門家の役割もあらためて問い直されなければならない。社会構成主義的な前提に立って「合理的総合的都市計画理論」を否定し、「よいまち」が何かを専門家が決めるべきものではないとすれば、彼らにはどのような役割が期待されるのだろうか。

ひとまず考え得る類型として、「知識・情報の提供者としての専門家」と、「ファシリテーターとしての専門家」といった役割がありえよう。更には、「専門知識の市民による相対化を触発するパラドキシカルな存在としての専門家」<sup>8</sup>としての役割も想定しうる。

### 3. 市民参加への視点

以下では、シンポジウム主催者というよりもむしろ個人的な立場から、市民参加論に関する問題関心について述べたい。マクロとミクロの二つの視点があり得るだろう。

マクロ的視点からは、統治機構総体をめぐる理念・言説の中で、「参加」がどのように位置づけられているかが問題となる。筆者の専門の関係上、公法学に限定されているが、これまでの市民参加をめぐる議論の歴史を振り返ると、おおよそ3つの時期に分けられるのではないだろうか。

第一に、1960年代から70年代にかけて、公害反対などをイシューとした住民運動が盛り上がった時期である。ここでは必ずしも制度化を予定されない「運動」としての参加に重点が置かれていたと言える。

第二に、1990年代からの各地における住民投票条例の制定と実施である。特に注目を浴びたものとして、新潟県巻町における原子力発電所設置をめぐる住民投票(1996年)、岐阜県御嵩町における産業廃棄物処分場をめぐる住民投票(1997年)などがあげられる。公共事業や迷惑施設などに対する反対運動を背景として、当該市町村が国法上の法的権限を有しない事柄についても、住民投票を通じた市町村としての意思表示を行うことが期待されていたと

---

Planning"」法律時報 80 卷 12 号(2008)86-90 頁)

<sup>7</sup> 例えば田村哲樹『熟議の理由—民主主義の政治理論』(勁草書房、2008)、篠原一『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か』(岩波書店、2004)

<sup>8</sup> 当研究グループのメンバーである小玉重夫は、「できること」=特定の専門家によって独占可能な知識・習熟と「考えること」=誰にでも備わっている能力との区別を踏まえ、「無能な者たち」のための、「誰にでも開かれている教育」の可能性を示唆する。「そこでは、知ることと考えることとを結びつけ、それによって知の独占性を開放しようとする。たとえば、医者にならなくても医療問題を考えること、大工にならなくても建築問題を考えること、.....つまり、職業と結びついた専門的知識や技能を、市民化された批評的知識へと組みかえていくこと、ここに、バートルビーの無為を超えて、メリトクラティックな学力観を組みかえていくひとつの方向性があるのではないだろうか」(「学力—有能であることと無能であること」田中智志/今井康雄編『キーワード現代の教育学』(東京大学出版会、2009)241-250 頁 (246-247 頁)。教育学の文脈における論述であるが、「まちづくり」においても示唆的な議論である。

いえる。

そして第三に、2000年代から現在に至る、各地の自治体が市民参画条例・自治基本条例を制定する動きである。NPOなどに代表される新しい公共の担い手への注目がこのような条例の制定につながっていることに加えて、これら条例が行政のスリム化という課題に押される形で出てきていることも見過ごしてはならない。「参加」を強調することが、熟慮されないままの行政責任の放棄へとつながることはないか、注意深く見守る必要があろう<sup>9</sup>。

続いて、ミクロ的視点からは、具体的な「参加」の実践の場に定位して、行為主体間のコミュニケーション的相互作用のありようを分析することが課題となる。

二つの問題をたてることができよう。まず、一体どのような場で、どのような経験をすれば、人は「参加した」と感じるのだろうか、政策の決定過程に自分も関与したという実感を持てるのだろうか、ということを経験的に分析することである。そのことは、そこでなされた決定に参加者が正当性を認めるかどうか、「自分は賛成しないが、その場の決定は受け入れる」と思えるかということにも関わっているだろう<sup>10</sup>。

そして、そのような分析を踏まえ、この参加の場をどのように制度化していくのかという規範的問いも、我々に課された課題ではないか。「参加」の試みの中でどのような「場」が作られたか、そこで行政・市民・専門家がどのような役割を果たしたのかについても、本シンポジウムの報告と議論から多くを教えられたところである。

#### 4.「参加」一過渡期の言説？

最後に余り練られていない、ごく個人的な問題意識を述べることをお許しいただきたい。そもそも「参加」という概念自体、「過渡期の言説」としての特徴を不可避的に随伴しているのではないだろうか。かつて遠藤博也は、「権力と参加」と題する論文において、「参加」には、「権限行使過程ないし政策執行過程への参加」＝「作用への参加」のみならず、「組織参加とでもよぶべきものがある」として、選挙制度・公務員制度をその典型例としてあげていた。率直に言って筆者としては違和感を禁じ得ない。これらが「現代的課題」であることは今日においても否定すべくもないが、それをあえて「参加」と呼ぶ必要性はないように思われる。論者自身、「組織参加は過去の問題であるかのごとき印象」をあたえらるし、それは選挙制度・選挙区制

---

<sup>9</sup> 今井照は、「住民が自治体政府をガバナンス（統治、統制）すること」であったはずの「住民自治」概念が、「市民自ら」を主体とするまちづくりを意味するように使われる傾向に注意を促している（月刊ガバナンス 2009年8月号 100頁）。

<sup>10</sup> ただし、ミクロ的視点のみに定位した議論の有効性については議論もあり得るだろう。田村・前注（6）は、「ミニ・パブリックスにおける熟議参加者たち自身が、熟議を経た意見を多数者のそれと見なして受け入れるという次元」＝「一階の多数者構成問題」と、「ミニ・パブリックス参加者以外の人々が、『ミニ・パブリックスにおける熟議を経た意見を多数者のそれとして受け入れる』という次元」＝「二階の多数者構成問題」とを区別し、前者が成り立つためには、後者を『正統な多数者の構成』として意味づけるような言説の提示と、その社会的浸透が必要となる」と指摘する（118-119頁）

の問題、行政改革などの現代的課題であると述べている<sup>11</sup>。

しかし翻って考えてみるならば、まさに遠藤が上記論文で歴史的素描を試みているが、立憲主義に伴って国民代表議会が成立する過程は、もともと絶対君主が当然に専有するものと表象されていた決定権限について、国民代表がまさに「徐々に」それを奪い取り、同時に、代表の選出母体である選挙権者が拡大していった過程として描き出すことができるだろう。

同時代の言説の検証を一切行わずにいうのだが、そのような「過渡期」にこそ、「参加」という言説はフィットするのではないだろうか。一つの安定した決定システムの存在をひとまず想定した上で、それに対する異議や疑問を提示して相対化していく際の言説、従来の決定システムに対して非本来的であるところの「異物」の導入を正当化する言説<sup>12</sup>として、「参加」を捉えることはできないか、という視点を現在模索している次第である。

---

<sup>11</sup> 遠藤博也「権力と参加」『岩波講座基本法学6－権力』（岩波書店、1983年）315-343頁（318-319頁）。

<sup>12</sup> 「公私協働」概念についても、「本来的関係とは別の場における相互作用」を表すものであることが指摘されている。紙野健二「協働の観念と定義の公法学的検討」名古屋大学法政論集 225号(2008年)11頁。参照、角松「手続過程の公開と参加」磯部他編『行政法の新構想II』（有斐閣、2008年）289-312頁（291頁）