

タイトル	アメリカ合衆国における市民参加の動向：オレゴン州メトロの市民参加などを素材に
著者	佐藤，克廣
引用	北海学園大学法学部50周年記念論文集：375-402
発行日	2015-03-15

## アメリカ合衆国における市民参加の動向

——オレゴン州メトロの市民参加などを素材に——

佐藤克廣

### はじめに

「政府の指導的地位は、……まったく根本から動揺するに至った。その理由は、……一般国民の著しき進歩によって、国民が官僚以上の実力を養ったことである。換言せばこれまで、何事にも官僚の厄介になり官僚の指導を仰いだ国民が、今や官僚という親から独立独行し得るに至り、かえってこれを老耄視するに至ったのだ。……にもかかわらず、我が行政組織は、依然官僚がその普国民を指導し得たる時代のままに今なお残されている。我が政治が最近各方面において著しく行き詰まるに至った根因はこれである。」

これは、石橋湛山が、一九二四年九月六日に『東洋経済新報』社説で述べたことである。<sup>①</sup> われわれは、これが書かれた時から九〇年後の日本にいる。果たして、国民は「官僚という親から独立独行し得るに至」っているであろうか。「我が行政組織は、依然官僚がその普国民を指導し得たる時代のままに今なお残されている」とした状況からどれほど遠く離れているであろうか。

筆者の見立てでは、基本的には石橋湛山が嘆いた要素はそれほど解消されているとは思えない。その要因の一つは、市民の政治参加を出来る限り投票行動に限定しておこうとする考え方が根強いからである。市民が政治や行政活動に参加すべきである、あるいは、積極的な市民参加が必要であると叫ばれてはきた。日本においても一九六〇年代以降は、こうした運動や議論が活発になされてきていると言っても良いだろう。しかし、その成果は、それほど大きなものになっていないとは思えない。特に、アメリカ合衆国における自治体政府の市民参加活動への取り組みを垣間見ると、彼我の距離は未だ遠いと思われる。

そこで、本稿は、アメリカ合衆国自治体での比較的最近の市民参加について、紹介し、日本の自治体において市民参加を考える際の参考に資することを目的とする。

本稿では、まず、アメリカ合衆国における市民参加議論や提案を取り上げる。そのうえで、オレゴン州の中でもともと人口が稠密な地域であるポートランド市周辺の土地利用計画を主に管轄する広域地方政府であるメトロにおける市民参加の概要を紹介する。<sup>(2)</sup>

オレゴン州は、スプロール化を防ぐため周到な土地利用政策を早くから導入した州として有名である。また、一九七四年の土地利用政策の抜本的改正時から計画策定過程等に市民参加を義務付けた点にも特色がある。<sup>(3)</sup>

オレゴン州メトロは、ポートランド都市圏を構成しているマルチノマ(Multnomah)郡、ワシントン(Washington)郡、クラカマス(Clackamas)郡の三郡の領域を管轄区域としており、ポートランド都市圏の二五市が入っている。<sup>(4)</sup>

## 1. 市民参加についての議論

### (1) 市民参加の梯子

周知のように、市民参加に関する理論的研究として必ずと言ってよいほど言及されるのは、S. R. アーンステインの「市民参加の梯子」論である。<sup>(5)</sup> 彼女は、政府活動、とりわけ、都市計画などの計画分野に市民がどのように関わるのかについて、記述的というよりも規範的に論じている。彼女は、市民参加とは、政治的・経済的過程から排除されている〈持たざる市民〉(have-not citizens) が意図的にその過程に組み込まれることを可能とする権力(power)の再配分であるとする。<sup>(6)</sup> 市民参加は、情報共有、目標や政策の設定、税配分、施策執行、便益分配、といった各種決定に持たざる者が、それを使って加わるための戦略であるという。要するに、市民参加は、持たざる者が豊かな社会の便益を等しく享受できるようにするための重要な社会変革を誘導する手段であるというのである。格差が広がりつつある現代の日本において、この視点を再度確認しておくことには意義があると言えよう。のちに触れるオレゴン州メトロの市民参加も多様性を重視する点で、アーンステインの考え方は生きていると考えられる。アーンステインの「市民参加の梯子」の内容については、日本でも数多く紹介されているので、本稿ではこれ以上の紹介を省略する。

### (2) 市民のとらえ方

次に、市民参加による自治を支える市民について、若干の考察を行ってみよう。アーンステインにおいては、一九六〇年代アメリカ都市の状況を反映して、市民参加の主体となるべき市民は、先に触れたように〈持たざる市民〉で

あった。今日においても、こうした「持たざる市民」の市民参加は依然重要な論点であるが、やや異なる視点から市民をとらえる試みもある。

ロンドンの分権、市民参加について研究したダニー・バーンズらは、政治家や行政官が市民をどのようにとらえているのが、市民を政治過程に参加させる方針にも影響すると指摘した。彼らは、市民を「4つのC」として類型化した。<sup>⑦</sup>

すなわち、客体 (Clients)、「顧客 (Customers)」、消費者 (Consumers)、「市民 (Citizens)」である。それらの類型をやや敷衍して示すと、以下の通りである。

第一の「C」であるクライアントは、「客体」という訳語をあてるのがもつとも適切であろう。市民を役所の客体としてとらえる見方である。客体である市民の特徴は、「あくまで専門家のサービスを受け取る人びとに過ぎない」というところにある。この場合市民は、役所にさまざまな苦情は呈するものの、他人すなわち役所の保護に依存する人びとを指している。このように市民をとらえるならば、市民の苦情は、単なる不満やわがままに過ぎず、自分勝手なエゴを主張しているにとらえられることになろう。こうした市民が少なからず存在していることは否定できないが、だからと言って、市民を役所の客体であるだけとらえるのは、市民にとって不幸であるし、役所にとつても市民との対立を助長しかねず、問題解決はかえって遠く結果を招くことが多いことを肝に銘ずべきであるということになる。

第二の「C」であるカスタマーは、「顧客」という訳語をあてることが可能である。「役所の役割は住民のニーズに対応することである」と言った場合など、政府サービスを住民の要望に合致させたものにすべきだという議論が展開されるときに暗黙のうちに前提としている住民イメージである。企業や商店が販売を拡大しようと企てるときに考え

る「お客さん」のイメージと相通するものがある。役所が市民を顧客とみる場合、「客体」に比べると市民へのイメージは柔らかくなり、居丈高に従わせる存在ではなく、市民を尊重しているように見える。しかし、市場取引における企業と顧客のような関係は役所と市民の間には成立しがたい。市場における企業と顧客は、対価を支払った顧客が企業からモノやサービスを入手する関係である。企業は組織存続のため顧客の購買を刺戟する。政府サービスの場合は、対価支払いとサービス入手の関係は一致しない。多額の税金を支払った市民には、間接的にはともかく、直接的には極小の政府サービスしか提供されないのが一般的である。役所が市民を顧客とみた場合、市場における購買者としての顧客の強みを市民が享受できそうにも考えられるが、役所と市民の「取引」では、顧客（行政サービスの受給者）が対価を支払っていないことが多いので、役所がパターンリズム（家父長主義）に陥る可能性も秘めている。

第三の「C」であるコンシューマーは、文字通り「消費者」である。市場経済における消費者主義は、企業と顧客の間の情報の非対称性、実質的力関係の差を問題とし、消費者の地位を企業と対等になるように引き上げることを目指した運動として行われている。その点で、役所から市民を消費者とみる見方は、市民を役所と対等に扱うという視点を提供してくれるように見える。しかし、顧客の場合と同様、市場経済からの類推による消費者モデルは政府と市民との間の関係にはなじみにくい。なぜなら、政府サービスは、市場経済で供給されるサービスとは質的に大きく異なっているからである。政府サービスについては、市民にとって選択可能であることはめったにない。すなわち、サービス供給者は、国、都道府県、市町村の政府であり他の競争相手はいないことが多い。近年の民営化のように政府（役所）以外のサービス提供者すなわち競争相手が存在していても、サービス内容の実質については政府の規制が行われており、市民に選択の余地があることは多くはない。また、政府サービスは多くの場合市民社会の制御を目的としている（例えば義務教育を想起せよ）ため市民に消費しない選択の余地がほとんどない場合もある。さらに、市場経済

における消費は個人的消費であり個人的選好が重視され他の消費者は競争相手となるが、多くの政府サービスについてはむしろ集合的消費（清浄な空気、街路灯、環境保全など）を前提にしているため、政府サービスは個人の選好による決定ではなく、集合的決定すなわち民主的決定を前提としている。政府サービスへの消費者主義の導入は、市民の個人主義、自己中心主義を助長する可能性があり、かえって問題を引き起こす可能性もあると言えよう。

そこで、第四の「C」である、シテイズン、すなわち「市民」の出番となる。市民あるいは市民主義（シテイズンシップ）については、昔からさまざまな概念定義がなされてきており、統一の見解を用意するのは難しいことも否めない。しかし、市場経済において供給されるサービスと政府サービスとの違いを考慮するならば、市民はさしあたり以下の点を考慮して行動しなければならないということになる。すなわち、少なくとも時々、自分の個人的直接的な利害を脇において、他の人々のことを考えながら決定を行うことが要請される。また、単なる政府サービスの客体や顧客、消費者として扱われるのではなく、自ら参加し決定する主体として行動することが期待される。これを役所の側から見るならば、市民の声をエゴイステイックな苦情とみることなく、しかし、市民の声を、公平さ、全体の利益といった視点で見直すことを市民側にも要請することが求められていると考えることができる。そのためには、役所側からの適時適正な情報の提供が必要であり、市民感覚といった漠然としてはいるが市民全体の零囲気を受け止める情報の共有も必要とされることになる。

この四つの「C」モデルは、政治家や役所が市民をどのようにとらえて参加活動を促進していくかを考える上で重要な視点を提供してくれる。市場経済における供給と需要の関係とは異なる視点を政府サービスについてはもたなければならぬが、かといってそれは役所が上から目線あるいは家父長的恩恵の視点で考えることを意味しない。また、参加を行う市民側から見ても、自分たちを単なる政府サービスの受取人とみなすのではなく、政府サービスの決定、

供給にともに責任を持つ主体であることを再確認しながら参加すなわち自治を推進していくことの重要性を、このモデルは示していると言えよう。

## 二・アメリカ合衆国における市民参加方式の提案

メトロの具体的市民参加方式を概観する前に、近年におけるアメリカでの市民参加議論として、アメリカの「全国討議及び熟議協会」(the National Coalition for Dialogue & Deliberation : 以下、「NCCD」という。)と「公衆参加のための国際協会」(the International Association for Public Participation : 以下、「IAP2」という。)が共同で行った研究成果である『市民参加のための基幹原理』(Core Principles for Public Engagement) の提案を紹介する<sup>(8)</sup>。

この報告書は、オバマ政権が二〇〇九年一月二日に発表した「透明で開かれた政府の構築宣言」に基づいて二〇〇九年二月から始められた「市民参加原理プロジェクト」(the Public Engagement Principles Project) の成果である。このプロジェクトでは、いくつかの小グループが作られ、市民参加の原理をどのように形成すべきかが検討された。インターネットウェブ上に簡便な会議室(bulletin board)が作られ、そこには、さまざまな組織や政府が発行している現行の市民参加原理、市民参加の価値、市民参加のガイドラインが掲載され、参加者がコメントを書き込めるようになっていた。NCCD理事長のS. ハイエルバッチャー(Sandy Heierbacher)が、最初に一二の原理を書き込み、その後さらに一二の原理が他の参加者たちによって付け加えられた。NCCD、IAP2、及びそのほかのネットワークにプロジェクトの情報が提供され、多くの人びとが、市民参加のさまざまな水準や形態について議論に参加したとされる。

市民参加や、取り上げられた原理に批判的な人びとも参照可能で、専門家も交えた議論が、何度もなされ、そうした成果がワーキンググループによって整理された。最終版は、中心となったNCDDやIAP2によって承認され、発表された。この提案では、市民参加を実りあるものにする以下の七原理を掲げている。

市民参加の七原理

- 第一原理 注意深い計画及び準備 (Careful planning and preparation)
- 第二原理 包括性及び人口統計学的多様性 (Inclusion and demographic diversity)
- 第三原理 協働及び目的の共有 (Collaboration and shared purpose)
- 第四原理 開放性及び学習 (Openness and Learning)
- 第五原理 透明性及び信頼 (Transparency and trust)
- 第六原理 効果及び行動 (Impact and action)
- 第七原理 持続可能な関与及び参加文化 (Sustained engagement and participatory culture)

それぞれの原理の概略は、以下の通りである。

第一原理 注意深い計画及び準備

適切で包括的な計画を作成することによって、参加過程の設計、組織化、会議手法が、参加者のニーズ及び参加目的の明確化の双方に役立つことを保証すること。

高品質の参加のためには・・

参加は、適切なサポーターのもとに、ステークホルダー（利害関係者）、議長（会議招集者：convenor）、及び議論進行の専門家がともに、参加計画や参加の組織化の過程に参与するところから始まる。彼らは協力し合って、参加が必要とされている状況、参加によって達成しようとしている目的、参加の方式を明確にする。それに基づき、会場選択（venue selection）、会場準備、参加者の選出を行うとともに、参加過程の設計を作成していく。彼らは、参加者の論理的ニーズ、知性的ニーズ、生物学的ニーズ、美学的ニーズ、独創的ニーズ、文化的ニーズを満たすように、快適で利用しやすく機能的な環境と工程表を作成する。一般的には、彼らは、こうしたリストすべての品質確保に必要な諸条件を満たしていく必要がある。

避けるべきこと・・

以下のようなことは避けなければならない。指定された目的や状況の諸条件に適合しない貧弱なプログラム設計を行う。熟練性や経験に欠けた、イデオロギー的バイアスがかかったオーガナイザーやプログラムによって運営が行われる。そうしたプログラムは、望ましい目的の達成に失敗し、重要な利害関係者グループを無視したり、排除したりする。市民向けの会議は、参加不能な、混乱した会場で行われ、成果を上げるために必要で十分な時間を提供できない柔軟性のない日程で開催される。参加に対する論理的障壁、階級的障壁、人種の障壁、文化的障壁が取り除かれないうまま、参加過程で重視されなかった人びとはていよく脇に追いやられ、エリート、多数派、*「専門家」*、及び特定の党派信奉者に大きな特権を与える。

## 第二原理 包括性及び人口統計学的多様性

結果の質と民主的正統性を得るための土台として、多様な人びと、多様な意見、多様なアイデア、多様な情報を公平に参加過程に組み入れること。

高品質の参加のためには…

議長と参加者は、当該コミュニティあるいは当該問題についての利害関係者の多様性あるいは人口動態的な多様性を反映して選出されること。代表者が選ばれる場合は、その代表者のもつ特性、資源、その他のすべての要素が、参加者に明確に示され、参加者がそれらの情報を共有していること。あるいは、もう一つの方法として、参加者を、市民の縮図を反映するように無作為に選択することもありうる。参加者は、当該問題についてのさまざまな異なる観点を公正に示す資料とアイデアを完璧に手に入れられる機会をもつ。参加者は、議論において同等の立場を保ち、お互いを尊重し、各人の見解表明が歓迎され、傾聴され、無視されることはない。通常は過小評価されたり、語られなかったり、異議を唱えられたりする意見が、意味あるものとして受け止められるよう特別の配慮がなされる。加えて、根本的な相違点が明確にされ、尊重される。必要であれば、重要な貢献を無にしないため匿名性が保障される。

避けるべきこと…

参加者のほとんどを「札付きの人びと」(the usual suspects)とみなすこと。これに加えて、単にかたちを整えただけの参加者の多様性を取り繕うこと。バイアスのかかった情報が提示され、専門家の証言も特定の方向に人びとを誘導するように行われること。こうした場合、人びとは、意見を表明することを安全だと感じず、あるいは、発言す

るチャンスをほとんど持てない。発言する場合でも、その発言が実際に傾聴される兆しはほとんどないを受け止められる。参加者、利害関係者、あるいは市民の一部は、自分たちの利害、関心、アイデアが抑圧され、無視され、過小評価されていると感じる。匿名性を、批判者として立場の弱い市民を守るためでなく、権力側が参加者を抑圧するために用いる。

### 第三原理 協働及び目的の共有

共通善 (the common good) を全体で増進していけるように、参加者、政府、各種社会組織を支援し、奨励すること。

高品質の参加のためには…

オーガナイザーは、進行中の議論において、公務員、通常の人びと、コミュニティリーダー、その他の利害関係及びもしくはは影響力を持った政治団体を、同等平等の参加者として扱う。これにより、差違が無視されるのではなく、差違が何によつてもたらされているのかが探求され、望ましい将来についての共通の認識が現れてくるようになる。オーガナイザーたちは、コミュニケーションの質、参加者の間に対話を通じた信頼を作り上げることができるような過程の設計に傾注する。そして、選択肢の熟議を許容し、解決策が浮かび上がり展開していくために必要かつ適切な手間をかけていく。プログラムのすべての観点、すなわち、計画や人材発掘から、情報の収集と発表、及び、結果の共有や合意された行動ステップの実行にいたるまでの広範囲の課題について、さまざまな背景やイデオロギーをもつた人びとがともに協力しあつて活動する。政府が援助するプログラムにおいては、当面の課題に関連する業務につ

て、さまざまな政府機関同士の入念な調整が行われる。

避けるべきこと…

鈍感な権力者が、一方的評決を出し、あるいは、敵愾心を持った、冒瀆的で、形式張った対話を主導する。参加する専門家や権威者が、自分たちはすでにすべての答えを得ていると感じ、慰撫するためだけに他人の意見を「傾聴」するふりをする。市民参加は政策にインパクトを与える余地を持たない。なぜなら、当該問題に関連する決定はすでになされていたり、ほとんど決定目前だったりするか、逆に、権力のある人びとが参加していなかったり、関与していなかったりして、当該課題が市民参加で決定が下されても強制力を持たないためである。声の大きな、あるいは、主流派の声が、他のすべての声をかき消し、個人の物語や思いあるいは人気のない意見は歓迎されない。特定のデータや研究に強く依存することにより、そのほかの意見や見解がないがしろにされる。市民参加は、明確な目的や政府活動への結びつきを欠くため、参加者にとって無駄だと感じられる。

#### 第四原理 開放性及び学習

すべての参加者が、お互いの主張を聴きあうこと、想定されていた結論によって束縛されない新しいアイデアを探求できるようにすること、新しい選択肢を生み出すような情報を学び適用できるようにすること、市民の参加活動をその効果の観点から厳密に評価できるよう手助けすること。

高品質の参加のためには…

熟達した公平なファシリテーターがおり、簡素な指針を設定することによって、参加した人の誰もが、自分たちの見解を共有し、互いに聴き合い、眼前の争点に関する事柄について学ぶ興味をもつことが奨励される。共有された目的及び強力な問いかけにより、忌憚のない尊敬に満ちた雰囲気、参加者たちの適切、公平、有益な情報―場合によっては彼ら自身の意見の相違―の探求を導く。この探求の雰囲気により、参加者が、複雑で微妙な政策手段の差違についてより深く掘り下げて調査し、それによって、彼らの対話が始まったときには明確ではなかった、新しい理解、新しい可能性、新しい決定を生み出すことを可能にする。(a) 事実と専門知識、及び、(b) 参加者たちの経験、価値、ものの見方、直感力、関心との間に、適切な均衡が保たれている。参加者たちとリーダーたちは、対立を解決し、問題を解消し、決定を作成するための新しい技術及び新しいアプローチを採用する。注意深い検証、評価、そして探求と革新の精神が、連続的参加活動を改善し、制度とコミュニティの包容力 (capacity) を進展させる。

避けるべきこと…

事前に決定されている落としどころをもとに、法律あるいは行政規則に規定された質疑を問題発生当初から淡々と討論する、「うわべを飾った」(window dressing) 市民参加が行われる。参加者は、決められた台本 (scriptboxes) に沿うか、あるいは、発言を抑圧され、戦うか同調するかの選択肢しか与えられず、意見が覆されるか、制圧されるかして、結局お互いの言い分、意見を聞く余地がない。ファシリテーターは、弱々しいか、あるいは逆に、過度に命令的である。このため、参加者が、お互いに忌憚なく話し合い、自分たちの立場を調整することが妨げられ、意見交換を発展的に行うことのできる参加者の能力を矯めてしまう。断定的意見、主流派的意見、公式的役所の意見が全体を

支配する。利用可能な情報は、偏向していたり、不十分であったり、処理しきれないほど膨大であったり、入手困難だったりする。加えて、専門家は、論点を明確にする議論を行うのではなく講義を行う。時間や柔軟な過程が欠如するため、争点の真の複雑さを扱うことができない。オーガナイザーたちやファシリテーターたちは、忙しすぎたり、偏向しすぎたり、臆病しすぎたりして、自分たちがしていることを適切に再検討し評価することができない。

### 第五原理 透明性及び信頼

参加過程を透明化して公開し、オーガナイザー、スポンサー、結果、及び、表明された見解とアイデアの影響範囲についての公式記録を提供すること。

高品質の参加のためには…

市民参加による議論の過程で浮かび上がってくる、関連する情報、関係する活動、行われた決定、析出された争点などが、参加者と市民に時宜にかなった方法で提供共有される。また、必要な場合には、個人のプライベートが尊重される。市民参加過程への助言者 (process consultants) 及びファシリテーターたちは、上手にかつ現実的に、市民参加の分野での彼らの役割や立場 (place) を説明し、自分たちの仕事に何が期待されているのかを説明する。人びとは、公的な役割を果たすプランナーたち、ファシリテーターたち、参加者たちが実直 (straightforward) で、責任感が強い人たちであることを目の当たり (experience) にする。市民側の構成員は、情報に容易にアクセスでき、討議に参加し、参加過程への関与を継続し、参加過程によって生み出される結果と行動のためまぬ進化に対して貢献する。

避けるべきこと…

誰が参加しているのか、何が起こっているのか、なぜそれが起こっているのかを見出すのが、不可能でないにしても、困難な状況にすること。探求の努力、擁護の努力、期待に応えようとする努力に対して邪魔をする。参加者たち、市民、さまざまな利害関係者から、必要な検討項目が隠匿されているのではないか、また、倫理がゆがめられているのではないか、と疑われること。参加者たちは、ファシリテーターを信頼していないばかりではなく、自分たち自身の考え方や感覚についてもはつきりさせようとしめない。

## 第六原理 効果及び行動

各人の一つ一つの参加活動が違いを生み出す潜在力を持ち、参加者たちがその潜在力を自分たちが持っていることを認識することを保証すること。

高品質の参加のためには…

人びとが自分たちの関与に意味があり、政府の決定に影響力があり、個人的にもまた共同の面でも効果的に活動できる権限を付与され、彼らを取り巻く世界に影響を与えていることを信じていること。加えて、その事実を確認することができること。関係するメディア、政府、企業、非営利組織による情報伝達により、関心のある市民は、市民参加が行われていることを知り、お互いにそれについて語り合うことが可能になる。主催者となる組織あるいは機関は、質を最良化することをねらう。そのため、さまざまに提供される情報を使って、当該市民参加プログラムが自分たちの決定や行動にどのように影響するかを明らかにするデータを参加者や市民に対して報告する。こうした努力は、参

加過程で表明される争点を巡る情報や活動とも生産的に関連づけられる。多様な利害関係者が、お互いを理解し、感動し合い、市民参加プログラムの成果と勧告に基づいた行動を行うため、問題解決の方向が示され、構想 (vision) が追究され、たとえ相違点があるにしても、コミュニティがより活気のあるもの、より健康的なものへと導かれ、成功を収めるものとなる。

避けるべきこと…

参加者が、自分たちになんら信頼を置けず、市民参加過程に参加する事前にも、参加中にも、参加後も、自分たちが何か意味のある影響を与え続けているとは思わないこと。参加者は、誰からも事後的ケア (follow-through) は受けられないし、表明された当該争点に対応して活動した他の人たちやグループがいるかもしれないことを含めて、誰もが起こったのか知らない。参加者の研究成果や勧告は、歯切れが悪く (inarticulate)、時宜を失し (ill-timed)、あるいは、政策作成者にとって使い物にならない (useless) ものとみなされる。あるいは、無資格で正統性のないほんの小さな集団の見解を代表したものに過ぎないとみなされる。そのため、参加過程で得られる成果の多くは無視され、あるいは、利用されたとしても、異議を押さえるために使われる。参加行事 (event) に触発されたどんな情熱や活動も、すぐさま萎えてしまう。

### 第七原理 持続可能な関与及び参加文化

持続可能な質の高い市民参加を支援する事業や組織を育成するとともに参加文化を促進させること。

高品質の参加のためには・・

それぞれの新しい関与の努力は、意識的に、政府、学校、市民的社会的組織などの既存の取り組み (effort) や制度に関連づけられる。したがって、高品質の参加、及び、民主的参加は次第に標準的な手続 (standard practice) となる。参加者とそのほかの人びとは、当事者意識 (ownership) と、自らが引き受ける気概 (buy-in) の意識を向上させるだけでなく、人びとを参加させ、決定を行い、問題を解決するための民主的方法についての知識と技術を修得する。時間をかけて関係が構築され、継続的な討議の場が、コミュニティとオンラインに作られる。ここでは、あらゆる多様な背景 (backgrounds) をもつ人びとが、公共問題に関する自分のアイデアや関心を議論の場に持ち込むことができる。そして、彼／彼女らが共に暮らしている世界に影響を与える潜在力をもつ生き生きとした議論に参加できる。

避けるべきこと・・

市民参加は、行われたとしても、社会で継続する政治的生活から孤立した、一回限りの (one-off) 出来事で終わってしまう。多くの人びとにとって、民主主義は、単なる自由と投票であり、おそらくは、新聞への投書ないし自分たちの代表者すなわち政治家に手紙を書くこと程度を意味する。活動家 (activists) たちや公務員 (public officials) たちにとって、民主主義は、旧態依然の戦い (business-as-usual battle) であり、舞台裏 (behind-the-scenes) の操作を意味している。本物の、授権された (empowered) 市民参加は可能であり、必要であり、今後進展し、望ましいとする人びとは、公務員を含めて、わずかの人びとだけである。特権を持った人びと (privileged people) が優位に立ち、特権的市民は、効果的な参加ができる人びとの能力を過小評価し、意識的か無意識的かはともかく、一般市民を見下し、攻撃する。

以上が、『市民参加のための基幹原理』の内容である。提案の内容は、かつてS.R.アーンステインが「市民参加の梯子」で示した図式によれば、市民権力 (citizen empowerment) の領域<sup>9</sup>とリわけ、権限委任 (delegated power)、市民コントロール (citizen control) のレベルで市民参加を行うことの重要性を指摘し、政府政策が透明性を保ち、政府が公開性を保つことを目指した宣言<sup>10</sup>と見えよう。

ここに示された七原則は、いずれも日本の自治体が市民参加を促進する上で考慮しなければならない事項を示しているとも言える。この中でも、日本の自治体において重視されなければならないのは、第四原則の「透明性と学習」、第七原則で示された「参加文化の育成」であると思われる。

このような全米の動きを踏まえた上で、オレゴン州メトロの市民参加の状況を見てみよう。

### 三. メトロの市民参加システム

#### (一) メトロ市民参加委員会

メトロは、効果的な市民参加が、良い政府の基本であるとの考え方に立脚している。これは、オレゴン州の土地利用政策を管轄する州機関である「土地の保全と開発に関する委員会」(the Land Conservation and Development Commission、以下「LDC」という<sup>10</sup>) が一九七四年に設定した一九の計画指針の第一番目が市民参加 (Citizen Involvement) であつたこととも関係する。この州政府の目標は、「市民が計画過程のあらゆる段階に参加する機会を保障する市民参加プログラムを開発しなければならない」となつていた。<sup>11</sup>メトロは、ポートランド都市圏を構成する三郡の土地利用計画の策定を管轄しているので、この州政府の目標に拘束される。ただし、メトロが州政府の政策に

受動的に従って市民参加を推進することになったと考えることはできない。なぜなら、メトロを構成する地域でもっとも人口の多いポートランド市は、一九六〇年代からの市民参加政策で全米でも有数の先進自治体であったからである。ポートランド市は、全米の諸都市の参加民主主義を比較した研究者たちによって、優れた都民主主義を実現している五つの市の一つに数えられている<sup>(12)</sup>。

メトロは、市民参加を円滑に進めるため、メトロ自治憲章第二七条に基づき、一九九一年に「メトロ市民参加委員会」(The Metro Committee for Citizen Involvement、以下「MCCI」という。)を設置して<sup>(13)</sup>いた。この委員会は、有効性や地域の声を十分に反映できていないのではないかとの疑いから、二〇一〇年に休止した。その後二〇一二年のちに述べる「市民参加評価委員会」(The Public Engagement Review Committee、以下「PERC」という。)が設置されている<sup>(14)</sup>。MCCIは、現在は存在しない委員会であるが、その委員会設置や運営の趣旨は、新しい委員会であるPERCにも引き継がれていると考えられるので、それを振り返ってみることに意義があると考えられる。MCCIは、メトロ自治憲章第二七条に示された「市民とメトロ議会との間の情報交換 (communication) を援助するための施策 (program) と手続を開発し維持する」ことをその任務としていた<sup>(15)</sup>。

〔誰が市民か〕

メトロ政府と情報交換を望む人たち、あるいは、情報交換が必要な人たちは誰でも市民である。この場合の市民には、メトロの圏域に住所を有する人たちがばかりでなく、メトロの活動によって影響を受ける可能性のある圏域外に住む人々も含まれる。

〔市民は誰と情報交換するのか〕

メトロ自治憲章では、市民参加局 (The Office of Citizen Involvement) が市民とメトロ議会との間での情報交換を管轄することになっているが、市民は、より広範に、職員を含むメトロ政府とのすべての情報交換を行うことができる。

〔情報交換とは何か〕

情報交換は、情報・アイデア・関心・争点を拡散し、あるいは、受領するあらゆる方法を意味する。情報交換は、政府からも行われるし、政府に対しても行われる。メトロから市民への情報提供の例としては、印刷物の配布、公聴会や各種会合での提案説明、メールによる書類配布、メディアでの発表、インターネットのページ、質問票による質問など多岐にわたる。

市民からメトロへの情報提供は、公聴会や各種会合での市民の証言、メトロの各審議会での市民の働き、投票・抗議・示威活動、公選職員その他の職員との間でかわされるコメントカード・手紙や電子メール・電話や対面による会話、コミュニティグループや市民同士の会議、などがある。

これらのうちいくつかのフォーラムでは、政府職員が情報の提供と受領の双方を行う双方向情報交換が許されている。例えば、市民会議、リスニングポスト、市役所会議、公聴会、公式のメトロ議会会議、メトロ審議会、直接の会話などがそうした例である。

〔どのような情報交換を支援するか〕  
情報交換支援は、情報交換しようとする人々の理解を改善し、すべての市民が情報交換過程に招聘され、取り残される人々がほとんどないようにすることである。

〔情報交換におけるMCCIの役割は何か〕

MCCIは、情報交換過程を支援する役割をもった各地域を代表する市民のグループである。MCCIは、メッセージの伝達者、市民の擁護者となって情報交換過程を支援することとなっている。しかしながら、ヴォランティアとしての時間は限られており、仲裁者となった場合は情報交換を込み入らせるだけとなりうる。公選職とそのほかの職員が直接市民と情報交換できる方がより良いと言える。MCCIメンバーの時間のもっとも良い使い方は、情報交換業務が計画され実施に移された際に政府に生じる改善に、メトロの公選職と職員と共に取り組むことである。MCCIメンバーの仕事は、情報交換戦略とその計画を事業が始まる前に職員と公選職にフィードバックすることであるべきである。MCCIは、市民参加計画 (Public Involvement Plans、以下「PIP」という。) を再検討し提言を行い、PIPの執行過程を評価することによってフィードバックを行ってきた。MCCIはまた、決定がなされる前に主要政策や決定が起案され議論される段階で市民に連絡する活動について建設的評価を行う。決定がなされたあと、MCCIは、その決定が市民の声をどれだけ良く反映したものであるかを評価すべきである。もし当該の決定が市民の関心に適合したものでない場合、MCCIは、どのような理由で市民の関心に適合していないのかを判断することができ、理想的には、その関心を提起した人たちに判断後の説明を伝達することになる。

以上がMCCIの機能とされていた。ただし、MCCIは、政策決定そのものの善し悪しを判断することはなかった。また、他の自治体等との政府間関係からも距離を置いていた。メトロが政府間関係の改善に関しては別の方式を採用していたからである。MCCIが焦点をあてたのは、ロビイストや専門的スタッフを活用して政府に働きかけることができるほど十分な資源を持っている人々ではなく、政治過程に働きかける技能を十分には持っていない人々を支援することであった。MCCIは、市民参加の専門家で構成されているのではなく、市民によって構成されていたため、情報交換過程が効果的か否かを評価することに適していた。すなわち、普通の市民が政府にアクセスする機会を持っているか否か、また、政府がその声をどれだけ聞いているかを評価した。

## (11) MCCI廃止後の市民参加

二〇一〇年から休止していたMCCIに代わり、約二年に及ぶ検討の末、二〇一二年に誕生したのがPERCである。PERCは、MCCIが廃止されたあとのメトロの市民参加推進の重要な機関となっている。PERCは、地域全体及び自治組織の代表者、メトロの管轄区域である三郡の市民参加担当職員で構成される<sup>(16)</sup>。PERCは、年二回の会合を原則としている<sup>(17)</sup>。この委員会は、最低三名のメトロ管轄地域全体から選出される委員<sup>(18)</sup>、地域の自治組織から最低三名の職員ないし組織幹部、及び、クラカマス郡・マルトノマ郡・ワシントン郡の市民参加担当職員で構成される<sup>(19)</sup>。委員を選出する基準は次の通りである。

- ・ 地域貢献―地域への参加貢献が著しいこと
- ・ 経歴―メトロの市民参加原則を支援することのできる技術・知識・経験を持っていること

・多様性―地域的及び人口学的に地域の多様性を適切に代表していること

委員の選出は、委員会の継続性を確実にするため、毎年三分の一を選出することとしている。地方政府の代表は、その代表を出している郡が望めば再任命される。

P E R C は、年二回の会合を開くに過ぎないが、市民参加ネットワークのピアグループがこれを支える活動を行っている。ピアグループは、ポートランド都市圏の市民参加に関係する職員や専門家の集まりで、ベストプラクティスの蒐集、市民参加の新しい手法の研究、事例研究を行うことによつて専門的知見を蓄積している。

組織は変更されたが、市民参加の基本的理念は変更されていないように見える。<sup>(20)</sup>一九九七年にメトロ議会が決定した市民参加の原則は、市民参加の重要性を確認するとともに具体的には次のような項目を実現することによつて、参加を促進し継続していこうとするものだった。

- ① 積極的的市民参加をメトロ地域の将来にとつて必要不可欠なものと位置づける。
- ② すべての市民の意見を尊敬し考慮する。
- ③ この地域の豊富な多様性を反映する機会を促進する。
- ④ 市民参加の機会に基づき、個人、コミュニティ、企業や個別利益団体の参加を促進する。
- ⑤ メトロの政策過程への市民参加を奨励するための、理解可能で時宜にかなない広範に周知可能な情報伝達方法を用意する。
- ⑥ 政策開発や計画・事業開発の早期の過程から参加する機会を市民に提供する。

- ⑦市民の時間や努力の最善の活用を可能にするように参加活動を組織化する。
- ⑧メトロの市民参加局に十分な財政的人材的援助を提供する。
- ⑨市民、地方政府、メトロ職員との間の現行のネットワークを維持する。
- ⑩市民の視点と洞察力に時宜を逸せずに対応する。
- ⑪組織間及び管轄間の共管競合活動を調整する
- ⑫メトロ市民の参加活動の有効性を評価する。

これらの方策について、MCCIが活動を停止した二〇一〇年から改訂のための検討が始められ、二〇一二年に、以下の視点が加わった。これに加えて、連邦政府及びオレゴン州政府、そしてメトロ政府自身が定めている市民参加基準に適合する市民参加活動を促進することとしている。<sup>21</sup>

- ・皮膚の色、所得の高低などにかかわらず特別のニーズが必要なすべての人々に告知を行い、参加を確実にすること。
- ・メトロの主な活動と決定に対する早期からの継続的開放的市民参加を保証し、メトロとの長期にわたる意思の疎通を図り、奨励すること。
- ・意思決定過程への市民の参加機会を意味のあるものにする。

また、市民参加によってもたらされる望ましい効果として、以下の項目を提示している。

- ・メトロ地域の計画過程における主要な決定にアクセスし情報を得られるようにすること。
- ・メトロの諸機関、市民、利害関係者に明確で的を射た情報を適時に広めること。
- ・有意義な市民の声を受け取り、意思決定過程に還元すること。
- ・メトロと関わる関係、信頼、そしてコミュニティの能力を高めメトロに参加すること。
- ・地域の関心、ニーズ、展望を考慮した計画決定を保証すること。

こうした視点にたち、メトロは以下のような情報源を活用して市民参加の有効性を継続的に評価している。

- ・市民、職員その他の情報源からの情報更新とフィードバックあるいは提案。
- ・市民参加とメトロのさまざまな有意義な参加機会への対策に対し、メトロが毎年行うオンライン参加調査。
- ・メトロの年次コミュニティサミット<sup>(2)</sup>において得られる情報のフィードバック。

このように、メトロは、市民参加を主導する組織をMCCIからPERCに変更したものの、依然として市民の参加に意欲的に取り組もうとする姿勢は変わっていないといえることができる。

### おわりに

以上のように、アメリカ合衆国では、そのすべてとは言えないものの、特に自治体政府において政策決定や計画決定の過程に市民の参加を誘導しようとする政策が重視されていることがわかる。筆者がメトロ管轄地域にしばらく滞

在し、市やメトロの説明会などに出席すると、外国からの一時滞在者に過ぎないにも関わらず、見解を聞きたいという働きかけが非常に熱心に行われることを感じた。市民の信任を受けることが、政府の存在にとってきわめて重要であるという当たり前の民主主義の原則（近年の用語法で言えばガバナンスということになるか）がまさに生きてそこに存在していると言えよう。

もちろん、アメリカの自治体住民がすべてそうした民主主義を支える市民としての活動に熱心だというわけではない。<sup>23</sup> また、政府の活動をほとんど信用・信頼していないと思われる人々が、多くはないものの、存在しているように見えたことも否定できない。しかしながら、オレゴン州に限られることなのかもしれないが、自治体政府が市民の参加をきわめて重視し、決定過程を含めた政府の活動に市民の関心を持つてもらうにはどうしたらよいか、市民が実際に足を運んで決定過程に参加してもらうにはどのような方策があるかを常に模索している様子は、本稿で紹介した文書だけでなく、短期滞在者にもひしひしと伝わってきた。

翻って、日本の自治体はどうであろうか。もちろん、市民参加を熱心に推進している自治体も少なくはない。審議会委員の公募、パブリックコメント、広報広聴活動、首長や議員の出席する市民との意見交換会などの手法は取り入れられてきている。市民参加の成果を生み出している自治体も少なくないであろう。このような先進的自治体にとつても、また、それほど市民参加に熱心であるとは言えない自治体にとつても、本稿で紹介したアメリカ合衆国における市民参加の取り組みは参考になるのではないかと考えられる。

注

(1) 松尾尊允編『石橋湛山評論集』（岩波文庫、一九八四年）、一四〇―一頁。

- (2) メトロポリス方式とは、『The Portland Area Metropolitan Service Districts』の形式を『Metros』と略称し記されている。Metro Charter 1992, amended in November 2000, Chapter 1, Section 2. 参照。
- (3) オレゴン州の土地利用政策に関しては、佐藤克廣「SBI06成立前後におけるオレゴン州の土地利用政策」(『季刊行政管理研究』No. 73, 一九九六年)、佐藤克廣「オレゴン州の土地利用政策の展開——一九七〇年代の州権強化過程を中心に」(『法等新報』一〇七巻一・二号, 二〇〇〇年)、佐藤克廣「アメリカ合衆国オレゴン州における土地利用規制——私権制限をめぐる争い——」(『季刊行政管理研究』No. 142, 二〇一三年)を参照された。
- (4) メトロの詳細については、佐藤克廣「アメリカ合衆国の広域地方政府——オレゴン州メトロの組織と機能——」(『自治総研』通巻四三四号, 二〇一四年)を参照。
- (5) Sherry R. Arnstein, “A Ladder of Citizen Participation,” *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216–224.
- (6) *Ibid.*, p. 216.
- (7) Danny Burns, Robin Hambleton and Paul Hoggett, *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*, The Macmillan Press Ltd, 1994, pp. 38–51.
- (8) The National Coalition for Dialogue & Deliberation and The International Association for Public Participation, *Core Principles for Public Engagement*, May 1, 2009.
- (9) Sherry R. Arnstein, “A Ladder of Citizen Participation,” *op. cit.*
- (10) *Oregon Land Use Board of Appeals Handbook*, Butterworth Legal Publishers, Inc., 1981, pp. 3–62. 参照。
- (11) *ibid.*
- (12) Jeffrey M. Berry, Kent E. Portney, and Ken Tomson, *The Rebirth of Urban Democracy*, The Brookings Institution, 1993. 参照。また、この本で選定されている市は、バーミンガム(アラバマ州)、チャータン(オハイオ州)、ポートランド(オレゴン州)、セントポール(ミネソタ州)、サン・アントニオ(テキサス州)の五市である。
- (13) Metro, *MCCI Role Statement* ([www.portlandoregon.gov/oni/article/84439](http://www.portlandoregon.gov/oni/article/84439)) 参照。なお、この文書では、メトロ憲章第二八条に基づいてなしているが、二〇〇三年版のメトロ憲章では、第二七条が、MCCI設置に関する条文となっている。

- (14) <http://www.oregonmetro.gov/news/metro-council-to-consider-new-agency-public-engagement-review-process> を参照。
- (15) Metro, *MCCI Role Statement*, *op.cit.*, 2-4, 9。
- (16) <http://www.oregonmetro.gov/news/metro-council-adopts-new-public-engagement-review-process> を参照。
- (17) Metro, *Public Engagement Guide, Final Adoption Draft*, November 2013, p. 13.
- (18) 二〇一四年の構成員は、メトロ地域全域には、六名となつた。 <http://www.oregonmetro.gov/regional-leadership/metro-advisory-committees/public-engagement-review-committee> を参照。
- (19) Metro, *Public Engagement Guide, Final Adoption Draft*, *op.cit.*, p. 13. この記述も同様。
- (20) *ibid.*, p. 6.
- (21) *ibid.*, pp. 9-10.
- (22) コミュニティサミットは、利害関係者とコミュニティ構成員がともに集まり、いかにメトロに関わるか、及び、いかに市民の利害に関わるプロジェクトに人々を導き関わらせたらよいのかについての知識を増やしていくための会合である。 *ibid.*, p. 14.
- (23) Jeffrey M. Berry, Kent E. Portney, and Ken Tomson, *The Rebirth of Urban Democracy*, *op.cit.*, p. 292.
- (24) 筆者がこれまでロサンゼルスなどで調査したところ、ミネソタ州ネイトーン市、アラバマ州モーニングナム市などでも、こうした自治体政府の活動は盛んであったので、オレゴン州に限定されているとまでは言えないであろう。