

## 1. 環境政策における市民参加概要

### 1.1 市民参加

市民参加を表す(あるいは類似の概念を示す)用語としては **Community Relation**, **Community Outreach**, **Public Participation**, **Public Involvement** という用語がそれぞれ場合によって使い分けられているが、厳密な区別がなされているわけではない。これらの用語で共通しているのは「問題について市民の関心を高めるための、また意思決定過程に市民を巻き込むための双方向のコミュニケーション」という点である。

例えば、カナダの環境アセスメントガイドライン(1998)では「行政機関がより良い意思決定をすることを目的とした、住民との双方向の情報交換である」としている。また、市民参加における「市民」がどのような集団を意味するかについても、明確な定義はなされていない。一般的な定義としては、「市民とは、ある事柄に明確な利害関係を持つすべての人、人々あるいはグループを指す」とされている。

通常、潜在的な市民は広くとらえられるが、市民参加の主体となる市民とは当該事案に関して利害関係を有しているものとされている。そこで、利害関係者の範囲が問題となるが、例えば問題との近接性、経済的関連性、社会・環境への関心の程度、価値観などのいくつかの要素が利害関係者の確定に際して考慮される。

市民は、このように抽象的概念であり、場合によっては住民であり、国民であり、事案ごとに判断されることとなり、一般的に市民を定義づける意義はあまりないと考える。また、市民参加は、いくつかの段階を経て発展していくプロセスとされており、市民参加には様々な段階が想定されている。よく知られているのが、アーンスタインの「市民参加のはしご」(図1)(Arnstein, 1969)である。アーンスタインは、～の段階ではじめて市民の力が活かされる市民参加であるとしている(世古, 1994)。市民参加への関心が高まるにつれ、その内容についても、市民が意思決定に深く関与していくより実質的な市民参加、つまり～の段階への移行が求められるようになってきている。

また、市民参加の適用場面はいくつかに分類し考察する必要がある。たとえば、環境アセスメントにおける市民参加のように、潜在的に環境に重要な影響を与える一定の活動に関する意思決定における市民参加、環境に関するさまざまな計画・プログラム・政策の立案および実施段階における市民参加、法律や行政規則の準備段階での市民参加である。

### 1.2 市民参加政策の意義

日本の行政施策において市民参加の重要性が認識されるようになってきたのは、1960年代後半からである。当初は公共事業等の大型プロジェクトに対して、行政対市民という対立構造の枠の中で、どのように行政の情報を市民に伝えるか、またはどのように反対運動を展開するのかといった問題としてとらえられていた。その後、行政が独占している情報の開示を求める動きが強まり、1990年代になると、行政と市民がどのように「協働」して施策を実施するのかという観点から、市民参加が論じられるようになってきた<sup>1</sup>。行政施策の意思決定過程に市民が参加するのは、民主主義社会においては当然の要請であるが、より実質的な市民参加が求められるようになってきた背景には、市民の価値観が多様化する中で、行政のみですべての意思決定を行うことが困難になってきていることがある。地域ではこの傾向が顕著で、まちづくり、文化財の保存、福祉などの分野では市民参加の取組みが、環境分野と比較すると先行してきた。

しかし、環境分野でも市民が環境施策の意思決定に早期に参加することによって、利害関係者のパートナーシップを前提としている総合的汚染対策・汚染未然対策がはじめて実効性があるものとなるのであり、環境施策における市民参加の重要性は、1992年のリオ宣言10原則、アジェンダ21第8章をはじめ国際的にも承認されてきた<sup>2</sup>。

わが国でも、こうした国際的な流れをうけて環境基本法第9条に国民の責務として規定された<sup>3</sup>。しかし、この規定を実質的な環境施策における市民参加制度の根拠とすることは、その規定ぶりから困難であり具体的な運用については実定法にゆだねられることとなる<sup>4</sup>。

具体的には、公聴会、パブリックコメント、公告・縦覧、意見書提出、協議会等のいくつかの制度がある。公聴会については行政手続法（1993年11月制定法第88号）第10条が規定し<sup>5</sup>、パブリックコメントは1999年に閣議決定された「規制の設定又は改廃に係わる意見提出手続き」（1999年3月23日閣議決定）により導入された<sup>6</sup>。これ以外にも、長く自治体が活用してきた手法として公害防止協定および協議会手法がある。しかし、いずれも運用上

<sup>1</sup> 市民参加に関する文献は多数あるが、たとえば、世古一穂『市民参加のデザイン』（ぎょうせい、1999年）、篠原一『市民参加』（岩波書店、1977年）

<sup>2</sup> 「リオ宣言（10）：環境に関わる諸問題は、関係住民すべての適切な参加の下に正しく取り扱われねばならない。国レベルの問題では、公共機関が保持する当該環境に関わる情報、有害物質に関わる情報、当該地域での有害行為に関わる情報が、すべての個人に対して公開されるとともに、その意思決定過程への参加の機会が与えられねばならない。国は、情報を広く提供し、公衆の意識が高まり、その参加が促進されるように努めねばならない。訴訟や行政措置が効果的に行えるように、また賠償や救済措置が効果的に行われるように、整備されていかねばならない。」

<sup>3</sup> 環境基本法9条2項は、国民の責務として自己の活動によって発生する環境負荷を低減することと、国または地方公共団体が実施する環境の保全に協力することを規定している。

<sup>4</sup> この点に関して、淡路剛久教授は「国民・住民が環境保全について法的主体性を認められていないこと、参加権も保障されていないことがわが国の実定環境法の最大の欠点である」と指摘している。（阿部泰隆・淡路剛久『環境法（第2版）』有斐閣ブックス（1999年追補版）38頁）

<sup>5</sup> 10条に関しては、南博方・高橋滋編『注釈行政手続法』（第一法規、2000年、185～192頁；荏原明則執筆）を参照されたい。

<sup>6</sup> 早瀬隆司「環境政策における公衆参加制度の日米の比較」環境科学会誌14巻5号（2001年）445頁、その他以下の論文を参照されたい：常岡孝好「パブリック・コメント制度に関する私的コメント（上）」自治研究、75巻4号（1999年）、常岡孝好「パブリック・コメント制度に関する私的コメント（下）」自治研究、75巻6号（1999年）

従来の行政による情報提供、それに対する市民の意見提出という形式的なやりとりから進んだものとはなっておらず、環境施策における実質的な市民参加を確保するためには法的側面・運用面からの検討が行われる必要がある。そこで以下では、わが国の市民参加促進の参考となる進的に取り組んできた米国の取組みを概説する。

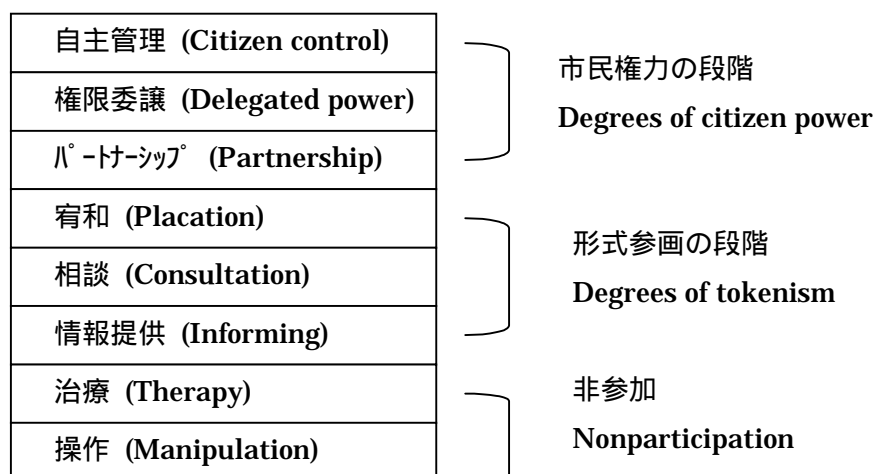


図1 アースタインの「市民参加のはしご」

## 2. 米国環境施策における市民参加

### 2.1 市民参加政策

米国の行政施策においては、施策の実施段階については各法の許可手続において、公聴会や意見聴取の制度を規定しており、また規則制定の準備過程においても行政手続法による規則制定過程の交渉制度で参加の機会が設けられているなどすでにさまざまな制度整備は行われている。

しかし、市民参加を環境施策における意思決定過程で確保する必要性が増大してきたことから、米国環境保護庁 (Environmental Protection Agency: 以下 EPA) は市民参加をさらに促進するため、環境団体等から積極的に意見を聴取し、それらを 1981 年に「市民参加に関する政策 (Policy on Public Participation、以下、市民参加政策)」( EPA Public Participation Policy Review Workgroup, 2000 ) として発表した。その後、各種環境法における市民参加の手続規定を充実させるために、資源保護回復法 (Resource Conservation and Recovery Act: RCRA)、水質汚濁防止法 (Clean Water Act: CWA)、飲料水安全法 (Safe Drinking Water Act: SDWA) の各法における市民参加を定めた 40 CFR パート 25 規則(以

下、パート 25 規則)<sup>7</sup>を公布した(表 1)。

ここにおいて「市民参加 (public participation)」とは、「EPAの行動に米国市民を参加させるためにEPAが利用するあらゆる範囲の活動を意味する。」とされており、EPAが想定している市民参加は、次のような段階を経る。

まず情報提供段階 (Outreach)、ついで情報交換段階(Information Exchange)、協調・勧告段階(Collaboration & Recommendation)、合意(Agreement)と意思決定段階である(表 1)。

最初の情報提供段階では、EPAはホットライン、ウェブサイト、ニュースレター、電子メール、郵便、連邦広報 (Federal Register) での告知、ポスター展示、文書、概況報告書、パンフレット、ブリーフィング、ビジターセンターなどを通じて広く情報を提供することを目的としている。

続く情報交換の段階では、すべての利害当事者の利害と要求に関する広範な知識を共有することが目的とされ、情報交換の場としては、ワークショップ、討論会、小規模な市民集会、座談会、フォーカスグループ、インタビュー、戸別訪問、オンライン会議などがあげられる。最近では、PRTRに関して、インターネット上のステークホルダー会議がPRTRをより意義のあるためのするための課題についての議論が行われている<sup>8</sup>。

次の協調・勧告段階では、個人及びグループが、相互にあるいはEPAと協調し、EPAに勧告を行うことが目的とされている。利害関係者は、公式に文書化した声明もしくは協調を通じて、勧告を発することができる。勧告は、多くの場合、連邦諮問委員会法 (Federal Advisory Committee Act : FACA) にもとづいて設立される諮問委員会を通じて行われるが、それ以外にも市民による諮問グループや諮問パネルから発せられることもある。ただし、EPAはその実施を義務付けられてはならず、また当事者側もその受け入れを強制されることはない。

最後の合意・意思決定段階では、場合によってはEPAと協力して、コンセンサスによる合意が模索されることとなる。具体的な手法としては、交渉による規則決定委員会、和解の合意、仲介による合意、覚え書きなどがある。

合意または勧告のプロセスが成功するためには、市民への相当量の情報へのアクセス、情報交換、そしてアウトリーチの確保が不可欠である。勧告または合意までプロセスが進むことは、すべての意思決定プロセスで必ずしも必要なものではなく、またそれは現実的でもない。しかし、情報と意思決定者にアクセスできることの重要性は、プロセスの段階があがるほど高くなるとされている。

## 2.2 市民参加政策拡充に向けての提言

<sup>7</sup> Public Participation in Programs Under the Resources Conservation and Recovery Act, Water Act 40 CFR Part 25 は、1979年に提案され、水質汚濁防止法、飲料水安全法および資源保護回復法のもとでの水質および廃棄物管理プログラムの実施におけるEPAの市民参加に係わる規定ならびに提案を提供したものである。

<sup>8</sup> TRI Stakeholder Dialogue <http://www.epa.gov/tri/programs/stakeholders/outreach.htm>

EPA と協力規制機関（州および部族の政府、地方自治体）は、様々なレベルでパート 25 規則の精神と目的を反映した環境政策を実施していったが、1981 年の政策は、諸般の事情から発表当初から 1999 年に至るまであまり重要視されなかった。

1999 年 10 月、EPA は環境施策全般により市民参加を取り込むため、1981 年の市民参加に関する政策とパート 25 規則の見直しを含めた戦略的枠組みを提唱し（EPA 240-R-00-005 : EPA Public Participation policy Review Workgroup 2000）、1999 年 11 月、EPA は、連邦公報で、1981 年の市民参加政策に関して変更が必要とされる点や、市民参加向上のために求められることについて市民の意見を求めた。EPA の市民参加政策審査ワークグループは、連邦政府、地方自治体、企業、環境団体、通商団体、政治団体、一般市民などからの意見を検討し、つぎのような 5 つの結論に達した。

- (1) 1981 年の政策およびパート 25 規則は有効だが、市民参加や法令の新機軸がない。
- (2) 1981 年の政策およびパート 25 規則は、正しく解釈されておらず、EPA も協力規制機関もその実施に一貫性を欠いている。
- (3) 利用可能な市民と利用不可能な市民とのあいだにバランスを欠く結果につながらないよう留意して、インターネットを活用すべきである。
- (4) EPA スタッフと協力規制機関が利用できる市民参加のツールとリソースは皆無に近い。
- (5) 市民参加を意思決定の合理化の面で損なってはならない。

これらの課題を解決するために、市民参加制度を実質あらしめるための分かりやすい伝達方法の開発、インターネット普及に向けての取り組みの必要、行政官の意識改革などが盛り込まれた提言がなされた。具体的な提言は、わが国が今後環境施策における市民参加制度を検討する際にも参考となる内容であり、表 3 としてまとめた。

さらに、これらの提言を盛り込み短期的戦略と長期的戦略とが提唱された。長期的戦略としては、市民参加政策が、米国の公共利用戦略（Public Access Strategy）に合致し、それを補完するものでなければならず、そのために、以下の 5 つの対応を行うこととされた。

- (1) 市民参加および意思決定に関する既存および新規の資料の利用度を向上することで、EPA スタッフ、協力規制機関、利害関係者の市民参加スキルを確立する。
- (2) 州政府、部族政府、その他の協力規制機関との協力を通じ、委任されたプログラムへの市民参加を、とくに許認可などの中核的なプロセスを強調し向上させる。
- (3) パート25規則を更新するのか、あるいはそれを撤廃してほかの関連規則と2000年政策に依存するかを決定する。
- (4) 政府援助が不足しているコミュニティが、EPAのWeb上の情報にアクセスでき、そこから利益を得られるように、設備と訓練の充足を図る。
- (5) 公共利用戦略を指針とし、市民による環境情報の利用を通じ市民参加を強化する。

表3 市民参加政策審査ワークグループによる市民参加促進に向けての提言

1981年政策の履行不均衡の是正	市民からの意見聴取期間の延長により、市民が独自に問題を見直し、EPAへコメントするための十分な時間を提供する
利害関係者間からバランスの取れた意見をもつ代表者を特定し、適切な手法で意見募集を行う	
平易な言葉(必要に応じて英語以外も)での告知および提供情報の作成	インターネットの更なる活用(特に遠隔地、低所得者層への普及促進)
特定の利害団体に特に重要な問題点に関して、その団体の意見への理解、団体の参加促進	広範囲に環境概念を捉え、協力して行動する
話し合いの場の慎重な設定	環境保護が政府、企業、市民まで全体の課題であることを認識し、スチュワードシップの概念を促進する
市民参加活動への環境公正の観点導入	EPAの市民参加政策と業務慣例の評価(評価主体例:環境法研究所、シエラクラブ五大湖プログラム)
市民への情報提供と早期の市民参加	
フォーカスグループの把握	フリーダイヤルの設置による口頭意見の収集
市民の科学的データや環境法および環境体制の理解を支援するための熟練環境アナリストの確保	各地域支局への市民参加オンブズマンの確立
利害関係者および組織は、各地域における環境活動が影響する可能性について、データベースを作成する	郡および市の全国保健協会による「環境衛生におけるコミュニティの優秀性アセスメント協約」の利用

### 2.3 総括

米国では、環境分野に限らず、歴史的に行政施策の意思決定の市民参加を実質あらしめるための徹底した情報公開および政策立案の意思決定過程への参加、司法へのアクセス制度の確保がなされている。こうしたなかで、環境分野での市民参加を促進するために、市民参加政策およびパート 25 規則を背景としながら EPA は様々な取り組みを行っている。とくに、最近では、法律や行政規則の準備段階における市民参加よりも、環境に関するさまざまな計画・プログラム・政策の立案および実施段階における市民参加政策をどのように実質あらしめるかが、大きな政策課題として取り組まれている点が特徴である。

具体的には、パート 25 規則にもとづき各種環境法の規定の整備を行い、各環境施策における市民参加を手続的に保障すると同時に、市民参加政策への提言を参考としながら運用面での改善を図ろうとしている。とくに、情報のアクセシビリティはインターネットという手段を得て近年加速しているが、より利用しやすくすると同時にインターネットにアクセスできない層への支援も行おうとしている点が特徴である。また、こうした EPA の活動を支援するものとして、情報を活用する環境 NPO の活動があることも忘れてはならないであろう。

もともと、米国では政府提供情報のアクセシビリティ奨励策、市民参加促進の取り組みそのものが、環境 NPO の政府監視によって実現してきた歴史もあり、市民参加政策を拡大するように NPO が積極的に働きかけ EPA がそれを組み込むというメカニズムは、米国

の環境政策における市民参加の促進において今後も重要な役割を果たしていくと考えられる。

表 1 主な環境法と市民参加規定

主要な規制項目	大気浄化法	飲料水安全法	水質汚濁防止法		資源保全回復法
	AIR PERMITS	UHC	404	NPDES	TSDF
公示 Public Notice	§ 124.10、 § 70.7(h)(1)	§ 124.10	§ 124.10、 § 231.3	§ 124.10、 § 124.57	§ 124.10、 § 124.19、 § 270.42
メイリングリストへの登録 Mailing Lists	§ 124.10(c)、 § 70.7(h)(1)	§ 124.10(c)	§ 124.10(c)	§ 124.10(c)	§ 124.10(c)
決定に関する通知 Notice of Decision	§ 124.15、 § 70(h)(5)	§ 124.15	§ 124.15、 § 231.8	§ 124.15	§ 124.15
ファクトシートおよび基礎的な情報提供 Fact Sheets/Statements of Basis	§ 124.7、 § 124.8、 § 70.7(a)(5)	§ 124.7、 § 124.8	§ 124.7、 § 124.8	§ 124.7、 § 124.8	§ 124.7、 § 124.8
コメントへの対応 Response of Comments	§ 124.17、 § 70(h)(5)	§ 124.17	§ 124.17	§ 124.17	§ 124.17、 § 270.41、 § 270.4
コメント集 Information Repositories	特定の条文中に規定されていないが推奨される	特定の条文中に規定されていないが推奨される	特定の条文中に規定されていないが推奨される	特定の条文中に規定されていないが推奨される	§ 124.33、 § 270.30 (m)
公聴期間の設置 Public Comment Period	§ 124.10 (b)(1)、 § 70.7(h)(4)	§ 124.1 (b)(1)	§ 124.1 (b)(1)	§ 124.1 (b)(1)	§ 124.1 (b)(1) § 270.41、 § 270.42、 § 265.112 (d)(4)、 § 265.118 (f)
個別インタビュー Contact Persons	§ 124.10 (d)(1)( ), § 70.7(h)(2)	§ 124.10 (d)(1)( )	§ 124.10 (d)(1)( )	§ 124.10 (d)(1)( )	§ 124.10 (d)(1)( ), § 270.41、 § 270.62 (b)、(d)、 § 270.66 (d)(3)、(g)
公開説明会 Public Meetings	特定の条文中に規定されていないが推奨される	特定の条文中に規定されていないが推奨される	特定の条文中に規定されていないが推奨される	特定の条文中に規定されていないが推奨される	§ 124.31
公聴会 Public Hearings	§ 124.12、 § 70.7(h)(2)	§ 124.12	§ 124.12、 § 231.4	§ 124.12	§ 124.12、 § 265.112 (d)(4)、 § 265.118 (f)、 § 270.41、 § 270.42

				(c)(6)
--	--	--	--	--------

(出典：EPA, Public Involvement in Environmental Permits, EPA-500-R-00-007 August, 2000)

表2 市民参加の段階と目的

段階	参加者の目的	EPAの目的
合意・意思決定	意思決定の支援	・任務と施行可能な決定の遂行
協調・勧告	決定への影響	・十分な情報にもとづく決定
情報交換	決定のための情報提供	・問題点、価値観、認識に関する理解の向上 ・新たな情報とデータの入手 ・被影響当事者とその要求の特定
情報提供	積極的な関心を持つべきか、個人的な行動(リサイクルなど)をとるべきかの決定に必要な情報を得ること	・環境問題に関する一般市民の関心の確立 ・個人および組織の要求に見合う資料の提供

(出典：EPA, Public Participation Policy Review Workgroup, 2000)

## 最後に

わが国でも、環境政策において市民参加が重要なキーワードとなってきたことは疑いがない。しかし、市民参加を実現するためには、市民に十分な情報が提供されることおよび参加の機会が確保されることも必要である。市民参加の機会が広がってきているとはいえ、行政や企業が持つ情報と市民が入手できる情報のあいだには、大きな量と質の差がある現実をまずは打破しなければならない。

市民が行政や企業と対等な立場で意思決定の場に参加するには、十分な量の、質の高い情報が不可欠であり、量の確保としては環境情報提供制度の整備、そして質の確保のためにはリスクコミュニケーション支援制度が不可欠となってくる。

そのためには、たとえば PRTR 法によるデータをどのように活用するのかという課題や、その他の環境法における情報提供条項の整備という課題を解決していかなければならない。さらに、行政や企業から、市民に対し一方的、形式的に情報が提供されるのではなく、その情報をもとに市民の側も自分たちのニーズや価値観を伝え、課題に対する意見や解決のための提案を示すために、NPO の活動をどのように支援するかという課題も重要となってくる。

いくら参加の制度を整備しても、関係者が漫然とコミュニケーションに参加するだけでは形式的な参加の域を抜けることができず、回数を積み重ねても実質的な市民参加とはな

らない。市民参加の場が増加するにつれ、コミュニケーションをより充実したものにするにはどうすればいいのか、その手法や進め方も含め、さまざまな視点からの検討が必要となってくるであろう。

まずは、各種環境法における手続的保障規定の確保および運用面での実質化を図るための支援制度の拡充が取り組むべき課題である。そうした観点から米国の市民参加政策への提言はわが国の市民参加制度充実にむけても示唆に富んだものとなっている。

#### 参考文献

Arnstein.S.R,(1969) “A Ladder Of Citizen Participation”. *Journal of the American Institutes of Planners*,No.35,pp.221~224

カナダ環境アセスメント庁編(1998) 住民参加マニュアル:住民参加プログラムの計画と実施, 石風社, 福岡, 261pp.

EPA, *Public Involvement in Environmental Permits*, EPA 500-R-00-007 August 2000

EPA *Public Participation Policy Review Workgroup*(2000), *Engaging the American People, A Review of EPA's Public Participation Policy and Regulations with Recommendations for Action* (2000.Dec) ,EPA .

畠山武道(1999) 『環境法 (第2版)』(安部泰隆・淡路剛久編 1999年追補版) pp.146~149, 有斐閣, 東京.

北村喜宣(2000) 地方分権時代の自治体行政と住民参加. 『協働型の制度づくりと政策形成』(人見剛・辻山幸宣編著), p.192, ぎょうせい, 東京.

大久保規子(2002) 市民参加と環境法 『環境法学の挑戦』(大塚直・北村喜宣編) pp.93~108, 日本評論社, 東京.

世古一穂(1994) 環境行動のための環境意識の形成, *環境情報科学*, **23**(2), 14~20