

# パブリック・インボルブメント (PI) の論理 ——「良識ある公衆」による「議会制民主制下の行政」への 関与についての政治学——

藤井 聡<sup>(1)</sup> (fujii@plan.cv.titech.ac.jp)

矢嶋 宏光<sup>(2)</sup>・羽鳥 剛史<sup>(1)</sup>・岩佐 賢治<sup>(2)</sup>

[<sup>(1)</sup> 東京工業大学大学院・<sup>(2)</sup> 財団法人計量計画研究所]

## The logic of public involvement

Satoshi Fujii<sup>(1)</sup>, Hiromitsu Yajima<sup>(2)</sup>, Tsuyoshi Hatori<sup>(1)</sup>, Kenji Iwasa<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> Department of Civil and Environmental Engineering, Tokyo Institute of Technology, Japan

<sup>(2)</sup> The Institute of Behavioral Sciences, Japan

## Abstract

### Abstract

We discussed that public involvement (PI) can be regarded as strengthening direct-democratic nature in current administrative processes under parliamentary democracy and discussed the merits and demerits of PI while referring to classics in political philosophy which trace back to the era of Socrates and Plato. It was discussed that PI could contribute to education of the public and improvement in the rationality of administration by absorbing various knowledge and wisdom from the public, while it always accompanies the risks of reducing the quality of administration and leading “ochlocracy” or “the tyranny of the majority.” Then, we suggested three principles of PI: (1) principle of the secure of administrative rights, (2) principle of involvement the public but avoidance of the mass, (3) principle of promoting public spirits and restraining vulgarity. Finally, based on the principles, we proposed the definition of PI anew.

## Key words

public involvement, parliamentary democracy, public, civics, political philosophy

## 1. はじめに

近年の土木関連行政において、パブリック・インボルブメント（以下、PIと略称）というキーワードが頻繁に活用されるようになってきた。しかしながら、「PIとは何なのか」については、様々な定義が並列的に存在していると同時に、その実務的な取り組みの内容もまちまちであるように思われる。それ故、実際の行政において「PIを採用すべきかすべきでないのか」といった判断が適正に行われていない可能性が存在しているのみならず、PIを採用しようとした局面においても「PIをいかにして進めるべきなのか」ということについてもまた適切に判断がなされているとはいえない状況にあるのではないかと危惧されるところである。

例えば、「議会制民主制を採用する現在の国家体制においては、PIなど実施すべきではない」「万人の意見を反映する社会基盤整備などあり得ない以上は、PIは不要である」という判断がなされたとすれば、それは、PIそのものに対する「誤解」に基づく誤った判断であるかもしれない。あるいは逆に、「PIによって直接的に住民に計画決定をしてもらおう」「万人の意見を反映した計画決定を行うこと

がPIの目的なのだから、一人の例外もなく万人からの積極的賛成が得られるまでPIプロセスを続けていこう」と考えてPIが実務的に進められ、その結果として、計画決定も計画実施も立ち往生してしまう、ということがあるかもしれない。こうした状況も、PIに対する「誤解」がもたらした不幸な帰結であると言えるかもしれない。

もしも、「PI」なるものが、実質的に、望ましい社会的帰結をもたらすことが可能な方法論であるとするのなら、この様な、「PIに対する誤解」がもたらす行政の状況は、極めて不幸な状況であると言えるであろう。

本研究では、こうした「不幸な状況」の打開を目指し、現時点におけるPIの実務現場を踏まえる一方で、日本国における現行の政治制度とギリシャ哲学に端を発する政治哲学の歴史的議論を踏まえつつ、PIを明確に定義することを目指すものである。そしてその上で、PIの現代社会における意義と、その実施上の留意点を明確化することを通じて、今日におけるPI実務のあり方を模索するものである。

## 2. PIの政治学的位置づけ

### 2.1 既刊文献におけるPIの定義

本稿においてPIを改めて定義するに先立ち、既刊文献においてPIがどのように定義されてきたのかについてとりまとめることとしよう。冒頭で述べたように、これまでPIについての様々な定義が提案されてきたものの、PIそのもの

は、その字義どおりに解釈すれば、「パブリック（公衆）をインボルブする（関与する）」（以下、これを「公衆関与」と呼ぶこととしよう）という内容を意味するものと解釈できることから、既刊文献においても、そうした原義に基づいて、PIを定義したものは少なくない。実際に、国土交通省道路局の道路計画合意形成研究会（2001）は、「PI＝市民参画：原義は市民等を積極的に関与させること」と指摘しており、PIの原義を踏まえた上で、PIを「市民参画」と定義していることが分かる。また、屋井・寺部（1996）は、「パブリック（公衆）」という概念には、当該の計画によって影響を受けるすべての主体が含まれることを指摘した上で、「広い概念の公衆が計画段階からその策定に参画する」ことを意味するものとしてPIを定義しているが、この定義もまた「公衆関与」というPIの原義に沿うものと言えよう。さらに、国土交通省の用語解説（<http://www.mlit.go.jp/yougo/index.html>）において、「PI」は「施策の立案や事業の計画・実施等の過程で、関係する住民・利用者や国民一般に情報を公開した上で、広く意見を聴取し、それらに反映すること」と説明されているが、これは「情報公開」「意見聴取」「意見反映」という「公衆関与」の具体的な内容を明記した定義と言い得よう。

このように、PIという言葉そのものは、あくまでも「公衆関与」という内容のみを意味するものと考えられるが、そうした原義から派生して、PIが様々な異なった意味を伴って用いられる場合も少なくないように思われる。特に、既刊文献等の中には、「公衆関与」だけでなく、「公衆関与を保証する手続きやシステム」も含めてPIと呼ぶものがしばしば見受けられる。例えば、屋井・寺部・関（2000）においては、「計画主体の考えを市民に提示しつつ、計画策定を進める計画プロセス」を意味するものとしてPIが定義されている。この定義は、行政の「プロセス」としてPIを位置づけている点で、先の定義以上の意味を含んでいるものと考えられる。さらに、公衆関与を担保するための具体的な「プロセス」を明記したものとして、例えば、国土交通省道路局の用語解説（<http://www.mlit.go.jp/road/pi/index.html>）において、「PI」は「市民等の多様な関係者に情報を提供した上で、広く意見を聴き、政策や計画の立案に反映するプロセス」と説明されている。

また、PIに対して公衆関与を保証する行政の「システム」と捉えたものとして、山中・廣瀬・山口・奥平（1998）が挙げられるが、そこでは、PIは「公共事業の計画策定手続において社会的公衆の情報共有と計画の合意形成を目的としたシステム（手続）の総称」と定義されている。同様に、桐山・鈴木（2001）は、「計画やプロジェクトのアカウントビリティを向上させると共に、パブリック（public）と行政との双方向のコミュニケーションに基づき、市民やユーザー等のより多様な意見を計画・プロジェクトに反映し、社会的な合意形成を支援するための仕組み」とPIを定義している。しかしながら、PIと合意形成との関連性については、他の文献（屋井，2004；矢嶋，2004；屋井・寺部，1997）では、PIは「合意形成を最終目的としていない」と

指摘されており、様々な見方が混在している状況にあるものと考えられる。

さらに、PIが公衆関与を実現するための一つの「行政手法」と見なされることもある。例えば、前川・高山・埜（2002）において、PIは「計画案の策定に対して、広く住民意見や意思を調査し、かつ決定のプロセスを共有し得る手法」と定義されている。同様に、PIに先進的に取り組んでいる三鷹市（<http://www.city.mitaka.tokyo.jp/index.html>）においても、PIが「住民参加の一手法。計画策定に際して早い段階から広く意見・意志を調査する時間を確保し、かつ情報提供を行い、住民の意見を十分反映しながら計画を決定していく方法」と説明されており、公衆関与を確保しながら行政を進めていく「方法」として、PIを規定していることが分かる。

以上、PIの定義として、「公衆関与」のみを意味するものと、「公衆関与を保証する手続きやシステム、あるいは手法」を含意するものの2つに大別して、それぞれの定義を概観したが、その他、PIそのものを行政の担うべき「努力目標」と捉えるケースも見られる。例えば、三井情報開発（株）総合研究所は、PIを「計画の初期段階では市民の関心を高めるため、プロジェクト整備段階では市民や各種団体の意見を計画決定前に反映させるために、行政が払わなければならない努力」と定義されているが、これは行政がPIおよび公衆関与を積極的に行う「べき」であることを明確に述べたものと言うことができよう。

## 2.2 「公衆関与」以上の含みを持つPI

この様に、PIの定義には様々なものが存在する一方で、「行政プロセスに公衆がより直接的に関与する」という公衆関与の側面を含む点では、いずれも共通していると言えよう。これは、先にも述べたように、PIそのものが、「パブリック（公衆）をインボルブする（関与させる）」という内容を意味する言葉であることから当然であると言えよう。

しかしながら、これまでの既刊文献等を見る限り、PIに「公衆関与」以上の含みを持たせようとする試みがなされてきている。例えば繰り返しとなるが、PIが「計画を決定していく方法（三鷹市）」、「～仕組み（桐山・鈴木，2001）」、あるいは、「～システム（手続き）の総称（山中他，1998）」と言われるように、公衆関与を担保する一連の手続きやシステムを意味するものとして、PIが定義されることがしばしばであった。

## 2.3 議会制民主制における「公衆関与」

もしも、PIを「公衆関与」というその言葉自体から示唆される内容以上の含みを持たせる必要性が皆無であったのなら、この様にPIが手続きやシステムを意味するものとして定義されることはなかったであろうし、PIの定義の曖昧性も無くなり、様々な定義が複数提案されているというPIの定義を巡る混乱も生じていなかったであろう。そうであるとするなら、なぜ、PIに公衆関与という言葉以上の含み

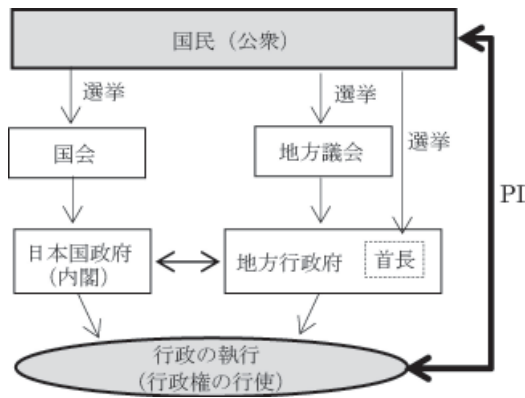


Figure 1： 現行の日本国家の議会制民主制の政治制度において保証されている行政権に対する公衆関与の経路と PI  
注：上記以外にも、裁判官の国民審査の影響経路も存在する。

を持たせる必要性が、既刊文献や既往のPI実務において存在していたのか、それはおそらく、現在の日本の政治制度において、「行政執行への直接的な公衆関与」を保証するシステムが存在していなかった、という点に求められるのではなかろうか。

言うまでもなくもしも「行政執行への直接的な公衆関与」が現行制度の下でも実施されるのなら、PIという言葉にことさら手続きやシステムという含みを持たせずとも、公衆関与が行政の中で進められることとなるであろう。ところが、現在の日本の政治制度においては、公衆関与が進められる保証は存在しておらず、それ故、「公衆関与」を進めるためには、特定の「手続き」やそれを担保する「システム」が必要とされているのである。こうした背景があったが故に、既刊文献等において、「公衆関与」という意味以上の含みを、PIという言葉が持つに至ったのではないかと考えられる。

では、現行の日本の政治制度において「行政執行に対する直接的な公衆関与」が保証されていなかったのだろうか。その最も本質的な理由は言うまでもなく、現在の日本の政治制度が、議会制民主制（あるいは、間接民主制）を基調としたものであるからに他ならない。ここに、議会制民主制とは、公衆が直接的に政治的決定を執り行うのではなく、公衆が代議士を選出し、その代議士同士が議会にて議論することを通じて政治的決定が下される、という制度である。それ故、直接民主制ならず議会制民主制を採用している日本においては、公衆が行政に「直接」関与することは、保証されていないのである。

この点について、「行政権」という政治学的用語を用いつつ、もう少し厳密に述べれば、次のように言うことができる。

まず、「行政権」とは、日本国が採用している「三権分立」において保証される司法権、立法権と並ぶ一つの国家権力を意味する。ここに、法を定立する権力が「立法権」、法を適用する権力が「司法権」である一方で、法を執行する権力が「行政権」である。日本国においては、立法権が国会に、司法権が裁判所に、そして、行政権が行政政府（内

閣あるいは政府）に属する。なお、行政権という権限は司法権、立法権に比べると曖昧な概念であり、公法学上は、国家の権能のうち立法と司法を除いた残余の権能を指すとする見解（いわゆる、控除説）が支配的である。なお、以上は国家権力の構造であるが、地方公共団体も司法権は持たないものの、一定の自治権を持ち、国家の立法権と行政権に抵触しないことを前提とした立法権と行政権を持つ。

さて、このように、行政政府は「行政権」を持つ。このことはすなわち、行政政府は、独自の判断で様々な「行政」を執行する権利を有しているということを意味している。ただし、先述の様に三権分立を基調とする日本国においては、行政権は、立法権を持つ国会、司法権を持つ裁判所から抑止されており、行政政府の自由を制限する仕組みが設けられている。例えば「内閣」について言えば、国会は行政政府の長たる内閣総理大臣を指名する権限を持つと共に、内閣不信任決議を採択する権限を持ち、また、裁判所は行政事件の裁判権を有している。同様に、地方自治体の行政権も、国家権力としての行政権、司法権に拘束されていると共に、地方議会にも、行政機関に対する検閲、検査権を持つ。そして何より、（行政立法も存在するものの）行政政府が執行する「法」そのものは議会でつくられるのであり、かつ、行政権執行に必要な予算の決定権を、国会も地方議会も持っている。

この様に、現行の日本国の政治制度においては、行政権は、様々な形で国会や地方議会、裁判所から制限を受けることとなる。しかし、「公衆」が行政に「直接的」に影響を及ぼしうる制度は存在していない。正式には、公衆からの行政権への関与は、（裁判官の国民審査を除くと）全て「選挙」を通じた間接的なものである（Figure 1参照）<sup>(1)</sup>。

#### 2.4 代議制民主制への直接民主制の導入としてのPI

この様に、日本国は議会制民主制を採用する国家であり、PI実務において進められる公衆の行政への直接的な関与を保証するシステムは存在していない。すなわち、公衆の関与は間接的なものに「制限」されているのである。

ここで重要なのは、行政への公衆関与が「制限」されている国家は、世界的に見て例外的なものでは決してない、という点である。むしろ2006年現在において直接民主制を「国家レベル」の政治制度に導入している国家はスイス一国に限られており、それ以外の民主国家はいずれも議会制民主制を採用している。そしてその唯一の例外であるスイスですら、完全な直接民主制ではなく、議会制民主制を基調とする政治制度に直接民主制を取り入れた政治制度を採用している。なお、直接民主制の考え方は、例えば、日本においては各自治体におけるリコール制度が、米国においてはイニシアティヴ（住民発案）やレファレンダム（国民投票）の制度が存在しているが、これらはいずれも、地方行政権に限定的に適用されているものであり、かつ、その権限も、議会の権限に比して概して限定的なものとなっているのが実情である<sup>(2)</sup>。一方で、直接的な行政への公衆関与を制限する現在の日本の政治制度を考えた時、現実の

行政において執り行われているPIというものは、その中でどのような位置づけを担うものだろうか。

ここでFigure 1をご覧いただきたい。この図に示すように、PIが直接的な行政への公衆関与であるとするなら、その影響経路は、議員や首長の選挙を介さない直接的な影響経路であるということが出来る。このことはすなわち、PIとは、代議制民主制の政治制度の中に、直接民主制的要素を導入しようとする試みであると解釈可能であることを意味している。別の言い方をすれば、現行の政治制度における公衆関与の制限を緩和する試みであるとも言える。

いずれにしても、この様に考えるなら、PIを行政の実務に取り入れるか否かという問題は、政治学的には日本の政治制度の基本的な考え方を転換させるか否かという重大な判断を伴い得る問題であると位置づけることができよう。すなわち、PIを採用すべきか否かといったPIの是非論は、現行の政治体制の中で「直接民主制」を採用するか否か、採用するとするなら如何なる形で採用すべきなのか、という視点から考えるべき問題である。それは決して、短期的な費用や便益や効率性の議論だけで片付けられてはならない問題である。

については本稿では以下、民主制そのものや、直接民主制と代議制民主制との関係についてより深く考察するために、歴史上はじめて「政治哲学」が体系的に語られたプラトンの「国家」(1971 訳)、ならびに近代民主制に関する政治哲学における最も重要な古典としてしばしば引用されるミルの「代議制統治論」(1997 訳)を中心に、政治哲学の中で展開されてきた行政への公衆関与に関わる諸議論を概観することとしたい。

### 3. 直接民主制の長所～PIの潜在的有用性～

ここではまず、直接民主制には如何なる「長所」が存在するかを論ずることとしたい。既に指摘したように、PIは直接民主制の要素を持つものである以上、ここで論ずる直接民主制の長所はそのまま、PIの長所、あるいはPIを現行の政治制度に導入することの肯定的効果を意味することとなる。すなわち以下のような諸効果が期待されるからこそ、近年においてPIの導入が検討されてきたのだと言える。

#### 3.1 公衆に対する教育的効果

ミルは、彼の代表的な政治哲学書「代議制統治論」の中で、もしそれが実現可能であるのなら直接民主制が考えられ得る政治制度の中で最も理想的なものであると主張している(ただし彼は、後に詳しく述べるように、直接民主制が現実的に如何に「不可能」な制度であるかを事細かに論述している<sup>6)</sup>)。その時、彼が直接民主制が最も望ましい政治制度であると主張した最大の根拠は、民主制には公衆に対する大きな教育効果がある、というものであった。ここに言う教育効果とは、人々の関心が私的利益ではなく、公的利益に向かうことを意味するものであり、公共心

の活性化(c.f. 藤井, 2001)を意味している。すなわち、人々は、民主制を採用し、公的問題に対する一定の責任が背負わされることで、自身の関心が私的な問題から公的な問題へと移行する可能性を得ることが出来るのである。このことは、社会的ジレンマ研究の用語で述べるのなら、民主制を導入することで、「非協力的(defective)な態度から協力的(cooperative)な態度への態度変容」が期待できるという可能性が生ずる、と言い換えることもできよう(c.f. 藤井, 2003)。あるいは、人民・公民、大衆・公衆という用語を援用するなら、公的問題に関心を示さない人民(people)は、民主制において公的な活動に関与することを通じてはじめて公的問題に関心を示す公民(civics)になるのであり、そうすることではじめて私利私欲以外に関心を示さぬ大衆(mass)が公共的問題に判断を示し得る公衆(public)へと接近することが出来る、と表現することもできよう(西部 2000, 2002; オルテガ, 1930)。現政治制度におけるPIの導入に即して言うならば、PIのプロセスの中で公共事業に関与することを通じて、公衆の公共心が活性化されると共に、公的問題についての適切な判断力が養われるという「可能性」が存在しているのである。そしてそれを通じて、地元の人々が、いわゆる「当事者意識」を抱くに至り、それ以降、一人一人が「公的」な諸事業の推進に積極的に貢献していくという可能性が生ずることも、考えられる。

#### 3.2 行政の合理性の向上

言うまでもなく、行政は社会善のために執行されるものであり(c.f. ミル, 1997 訳)、定義上、善き行政とは社会善の観点から望ましい帰結をもたらすものである。例えばミルは、善き統治形態とは、社会における“善の総体を増大”(p. 45, ミル, 1997 訳)させるものであると論じているし、プラトンの哲人統治説(哲学者が統治することこそが理想の統治であるとする説)の論拠は、哲人が「善」を完全に把握し、それを実施できるという点に求められていた(プラトン, 1971)。あるいは、現代の経済学においても、社会的厚生を増大をもたらす行政が正当化されており、その主張は上記主張を言い換えたものに過ぎない。

さて、民主制の長所の一つは、まさにこうした観点からの“行政の合理性”を向上させる「可能性」が存在するという点に求められる。

そうした可能性の中でもとりわけ尤もらしいものは、行政権の執行者が特定の行政の影響範囲における“ローカル・ナレッジ”(地域固有の知・Local Knowledge, Geertz, 1983)を十分に所持していない一方で、当該地域の公衆がそうしたローカル・ナレッジを十分に把握している場合に、そうした公衆が直接的に行政に関与することで行政の質が向上する、という可能性である。ここに、ローカル・ナレッジとは、当該地域に固有の知識を言うものであり、例えば和辻(1935)の言を借りれば、当該地域の人々や自然との継続的関わり合いの中から析出する、当該地域に固有な「風土性」に関わる知識に他ならない(藤井, 2006)。言うまでもなく、そうした風土を熟知するのは、当該地域

に精通する、当該地域の“庶民”である。直接民主制の重要な意義は、そうした庶民のローカル・ナレッジを行政に円滑に反映をしていくところにある。

さて、こうしたローカル・ナレッジの行政上の重要性は、例えば、Geertz (1983) の次の主張によく現れている。

「法および民族誌は、帆走や庭造りと同じく、また政治や詩作がそうであるように、いずれも場所に関わるわざ (crafts of place) である。それらは、地方固有の知識 (local knowledge) の導きによってうまく作動するといつてよい」 (p. 290)。

すなわち、如何に秀逸な公共事業であっても、それが当該地域の地域性や風土性、あるいは、歴史性を踏まえずに実施されれば、その有効性は発現し難いのである。

なお、こうした文脈で Geertz が語るローカル・ナレッジは、単なるその地域に関する「情報」(information) 以上の含みを持つ概念である点に留意が必要である。日本語でいうならば、「知識」のみならず「知恵」をも含む概念なのであり、例えば「良識」(good sense) や「常識」(common sense) といった「判断力」を含むものでもある。それ故、Geertz が言う様に、法や政治がうまく作動するように「導く」ことができるのである。

以上の論点を PI 実務の観点から述べると、行政執行者が行政を実施する際に、行政に公衆が直接関与する機会を設けることで、その地に関する様々な「情報」、ならびに、その地の公共事業を展開していくにあたっての適切な「知恵」を行政執行に反映していく可能性が生ずるものと考えられる。例えば、鈴木・矢嶋 (2004) は、PI の中で「Joint Fact-Finding」(以下、JFF) の有効性を論じているが、これはまさに、公衆関与によって行政の質の改善をもたらす試みである。ここに JFF とは、「将来予測や影響予測を含むような科学的問題に対して、その問題に関係する関係者が共同で前提となるデータや分析方法を共有することによって、共通認識を構築する手法」と説明されており、こうした共通事実確認的な取り組みは、地域に存する多様な「知恵」や「情報」を行政と公衆との間で共有化することを通じて、行政の計画合理性を高める効果があると考えられる。

### 3.3 副次的な長所

政治学的には、以上の二点、すなわち、公衆の教育効果と行政的な合理性の向上効果の二点が、直接民主制の主要な長所であり、ひいては、PI を導入する主要な政治学的理由とすることができる。しかしながら、直接民主制には、以上の主要な二点以外にも、副次的な有効性が存在する。

#### 3.3.1 合意形成促進効果

その一つは、心理学から示唆されるものであり、行政プロセスに人々が直接関与することでその行政行為を「手続き的公正」(procedural justice; Lind & Tyler, 1995) の観点から肯定的に評価することとなる、という効果である。ここに手続き的公正とは、人々が抱く「公正感」の一種であり、

様々な意思決定の「帰結」に関するものではなく、意思決定の手続き／プロセスそのものに関するものである。一般に、政治や行政に対する賛否意識に多大なる影響を及ぼす心的要因であることが、様々な実証研究から明らかにされている (藤井他, 2002; 藤井, 2003; Lind & Tyler, 1995)。すなわち、直接民主制による各種の社会的意思決定は、間接民主制下における政府の各種決定よりも「手続き的に公正」であると見なされ、その結果としてその決定に対する賛否意識、あるいは、受容意識がより高い水準となることが予期される次第である。

これを PI の実務に即して言うならば、特定の公共事業において PI プロセスを実施することで、当該事業を受容する傾向が高揚し、当該事業推進についての合意の形成が促進されることが予想されることとなる。実際、既往研究においては、既に述べたように「合意形成を目標とするもの」として PI を定義することもしばしばであったが、それは、PI による手続き的公正感の高揚と、それを通じた合意形成の促進効果に特に着目し、それを PI の目的と見なすということがしばしばであったことを意味している。

しかしながら、既に指摘したように、そもそも行政や政治の目的が社会善 (あるいは、社会的厚生) の増進である以上は、「合意形成」そのものを目的とした政治制度の改変は、必ずしも正当化し得るとは言い難い。さらには、「行政権」というものが政治学的な定義上、「対内主権」に属する一権限である以上は、そもそも「合意形成」を目指す必要性は存在しないと解釈することもできる。なぜなら、対内主権とは、自らの領土において、いかなる反対の意思を表示する個人・団体に対しても、最終的には、物理的実力 (physische Gewalt) を用いて、自己の意思を貫徹することができる「統治権」を意味するものだからである。例えば、「死刑」が国家の名の下に実施可能なのは、そうした権限を国家が所持しているからに他ならない。それ故、「合意形成」のために政治制度に改変を加えるべしという論理は、政治学的には本末転倒の論理であると言うことも決して不可能ではない。

ただし、行政執行者が行政権を十全に執行することが何らかの理由<sup>(4)</sup>によって能わず、合意形成を図ることを前提としてしか行政権を執行できない場合においては、合意形成を図ることは社会善 (社会的厚生) の増進にとって必要な手続きとなるであろう。なぜなら、その場合に限っては、合意形成が図れない限りは、社会善増進のための行政執行がかなわず、結果として社会善の改善がもたらされないからである。この場合は、PI の合意形成促進効果は、PI を実施することを正当化する一つの論拠とすることが不当なことであるとは、必ずしも言えないところである。ただし繰り返しとなるが、行政権がそもそも上述のような物理的実力を用いることも可能な権限であることは、決して失念してはならない重要な一点である。

#### 3.3.2 行政権の濫用の抑止／行政腐敗防止効果

さて、直接民主制のもう一つの補助的長所として、行政

執行者の権力の濫用の抑止効果が挙げられる。繰り返しとなるが、行政執行者には行政権が付与されており、かつ、その行政権は「対内主権」に属するものであり、そして、その対内主権とは、上述のように極めて強力なものである。それ故、行政権は、それが「濫用」されることを避けるために、何らかの形で「抑止」することが求められているところである。例えば、ロック (1689) やモンテスキュー (1748) らが主張した「権力分立」は、国家権力を複数に分割することで、権力の濫用や腐敗を抑止することを目的としたものであった。既に述べた様に、日本の三権分立では、行政権は議会と司法からの抑制を受けている。PI の様な形で、行政への直接的な公衆関与が存在すれば、行政は、司法と議会からの抑制に次ぐ第三番目の直接的抑止力として、公衆からの抑止が生ずることが期待されることとなる。例えば、PI が存在することで、行政執行者が計画決定をより慎重に行うという態度が向上し、それを通じて、決定された計画の論拠が、一層強化されるという可能性が生ずることとなる。

ただし、行政権に対する抑止効果も、合意形成促進効果と同様、間接民主制を基調とする政治制度に直接民主制的要素を導入することについての副次的効果に止まるものである。なぜなら、上述のように、法治国家である現在の日本では、司法と議会によって行政権は抑止されるということが法的に規定されている一方で、公衆が行政権を直接的に抑止することを正当化する法的根拠は存在しないからである。それ故、現状の政治制度における行政権を抑止することを主たる目的としてPIを導入することは、(日本が法治国家である以上は) 政治学的に正当化し難いものと考えられる。

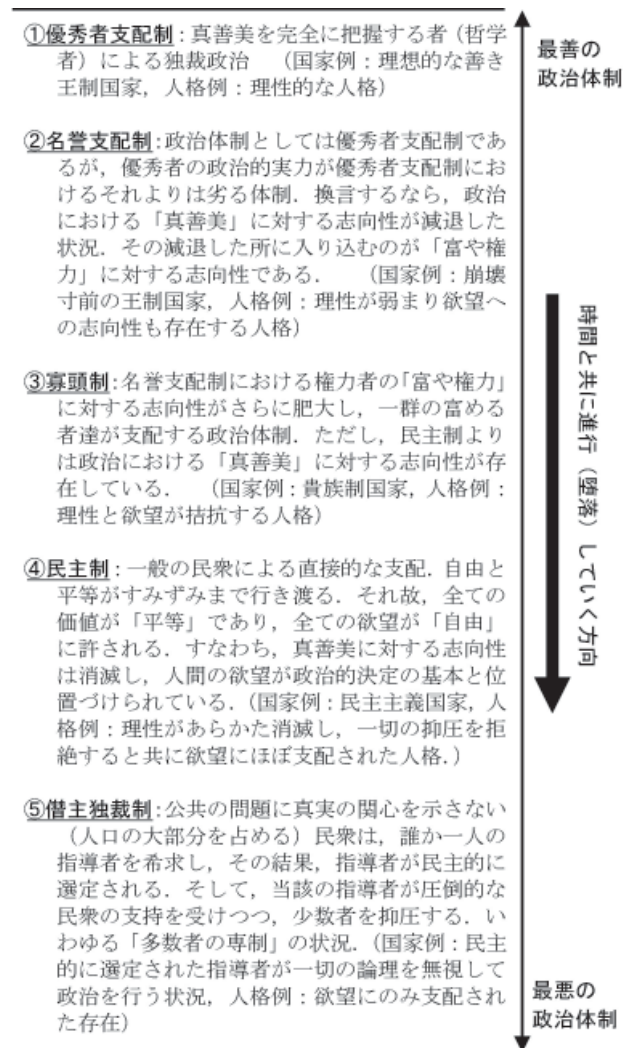
#### 4. 直接民主制の危険性～PIの潜在的危険性～

この様に、直接民主制には、主要なものから副次的なものまで、複数の「長所」が存在している。現代日本では、こうした諸点のうちいくつかは、特に、政治学的に副次的効果であると整理した合意形成効果や行政の腐敗防止効果等は、比較的世論においても認知されており、それ故、直接民主制が優れた政治制度であるという認識が一定程度社会的に広まっているのではないかと考えられる。そして、そうした風潮故に、公共事業においても、住民参画やPIを進めることが「正しい流れ」「善き流れ」であるという認識が、(少なくとも、数十年前に比べれば) 行政の間にも、行政に関連する学識経験者や専門家や公衆の間にも広まりつつあるとも考えられる。

しかし、既に指摘したように、2007年現在、完全なる直接民主制を採用する国家は存在しておらず、直接民主制を部分的に導入しているスイスを含めた全ての民主制国家において代議制民主制が採用されているのが実態である。このことはすなわち、全ての国家が、公衆の行政への関与を一定程度以下に「制限」していることを意味している。

一方で、歴史をひもとくと民主主義が生まれた古代ギリシャにおいて採用されていた民主制は、代議制民主制では

Table 1: プラトンによる政治体制の5分類



なく、直接民主制であった。このことはすなわち、民主制は、歴史的に直接民主制から代議制民主制へと移行してきたことを意味している。その点を踏まえれば、現行の議会制民主制の政治制度に直接民主制的要素の導入を図るといふPI導入の流れは、これまでの政治史の流れに「逆行」するものであるのだと位置づけることもできよう。

いずれにしても、こうした直接民主性から議会制民主制へと民主制が移行してきたという歴史的な事実、現代の行政においてPIのあり方を考える上で極めて重大な意味を持つ。なぜなら、直接民主制には先の章で詳しく論じたような様々な長所が存在しているにも関わらず、それが歴史的に否定されてきたという事実は、直接民主制にはそうした長所を上回る「短所」が存在していること、あるいは、それら長所が容易には現出し難いものであることを暗示しているからである。

についてはここでは、直接民主制がなぜ政治学の流れの中で否定されてきたのかを、すなわち、直接民主制には、どのような潜在的な「危険性」が潜んでいるのかを、これまでの考察と同じく、ミルとプラトンの政治哲学を手がかり

として、順をおって考察を深めていくこととしたい。

#### 4.1 「多数者の専制」の危険性

Figure 1に示したように公衆の行政への関与が「制限」されてきた最も本質的な理由は、「多数者の専制」(the tyranny of the majority; ミル, 1861; パーク, 1790) という政治学上最も忌避すべき状況を回避することであった。むしろ、「多数者の専制」を回避し、それを通じて社会から混沌を排し、社会秩序 (social order) をいかにすればもたらしうるのかを考える必要性があったからこそ、人類は「政治哲学」や「政治学」を所持するに至ったといっても過言ではない。それ故、この論点を考慮せずして、PIを巡る議論を含めた政治学的な諸議論は、一文たりとも語り得ぬものであるといっても過言ではなからう。

さて、ここに言う「多数者の専制」とは、「何が正しいのか」という正邪の論理ではなく、多数者の「欲望」に基づいて政治が行われる状況を言うものであり、「衆愚政治」とも言われる政治状況に対応するものである。

この状況が政治哲学史上はじめて体系的に論じられたのは、プラトン (1971 訳) の「国家」においてであった。ついでにはここではまず、プラトンの政治哲学を紹介するところから「多数者の専制」についての議論をはじめることとしよう。

##### 4.1.1 プラトンの政治体制の五分類

プラトン (あるいは、ソクラテス) は、「人間にとっての正義とは何か」を探求する過程にて、国家にはどのような政治体制があるのかを論じ、最も望ましいものから最も悪しきものまで無数に考えられる政治体制の中から代表的なものを5つ取り出し、それらの特徴を論じている (Table 1 参照)。

彼が最も理想的な政治状況とした第一の政治体制は、「優秀者支配制」である。これは、「真善美」を見極めることができる理性を持つ者 (彼はそれを哲学者と定義した) が、政治を司る体制である。なお、彼の言う「哲学者」は、真善美を「愛する」者でもあるが故に、様々な私利私欲に基づく不正がまかり通り得る政治を最も忌み嫌う存在であるにもかかわらず、「正義」の実現のために“支配の地位につくことを万やむを得ない強制と考えて、そこへ赴く (p. 110, プラトン, 1971 訳)”であろうことと述べている。すなわち、優秀者による独裁は、独裁に対する欲望故に実現するものではなく、真善美に対する志向性故に実現するものである。

しかし、プラトンは、優秀者支配制が存在したとしても、それは、「名誉支配制」へ、そしてさらに「寡頭制」へと墮落していく危険性が存在していることを指摘している。これらの各制度の概要は Table 1 に示したが、これらの制度は、「真善美」を追求する程度が低減し、その一方で、「欲望」を求める程度が増進した政治制度である。政治体制がこのように墮落していくのは、優秀者支配制は最善の政治制度であるが故に、改善する可能性は皆無である一方で、

悪化する危険性は常に存在しているが故である。また、こうした傾向は、例えばミル (1997 訳) における次のような主張によく現れている。「ものごとは、それ自体の成り行きにまかせて放置しておくならば、必ず衰退する」(p. 41)。もちろん、この主張は、「それ自体の成り行きにまかせて放置しておくならば」という前提付きのものであり、それなりの「努力」が存在するのならば、善きものを伝承し続けていくことは可能であることもその主張に含まれている。実際、プラトンの国家においては、そうした「努力」とは如何なるものであるのかについて、教育論を中心として事細かに論じられている。しかしながら、善き制度が「悪化」する危険性が存在していることは否定しがたい事実である。

さて、ここで「寡頭制政治」は、世界史を振り返れば、フランスや英国の王制や、日本の江戸幕府体制に対応するが、これらの政治体制がさらに「墮落」すると「民主制」へと移行することとなる。こうした寡頭制から民主制への移行/墮落における最も象徴的な出来事は、フランス革命であった。フランス革命では、貴族の象徴たる国王を、民衆がギロチンで大衆の面前で処刑することで、民主主義が実現されている。このフランス革命が如何に暴力的に進められ、そして、貴族制が所持していた正当なるものが如何に蹂躪され破壊されていったかについては、エドモンド・パーク (1790) の「フランス革命の省察」に詳しく論ぜられているのでそちらを参照されたい。

さて、プラトンにおいて民主制が寡頭制より劣るものであり、最悪の政治体制たる「僭主独裁制」に次ぐ悪しき政治体制とされているのは、政治学で言うところの社会善、経済学で言うところの社会的厚生を増進する可能性が、それ以外の政治体制よりも小さいが故である。なぜなら、民主制国家では、自由と平等が尊ばれており、善きものと悪しきものが「平等」に扱われ、如何なる欲望を抱くことも「自由」に許されるからである。優秀者支配制や名誉支配制、寡頭制においては、少なくとも善きものと悪しきものを区別したり、許される欲望と許されざる欲望とが区別する志向性が存在していたのであり、それ故、必然的に、民主制国家よりは、より望ましい政治/行政が展開される可能性が高くなるのであった。

さて、プラトンは、民主制は「僭主独裁制」へとさらに墮落する可能性があることを指摘している。なぜなら、民主制における最大の権力は、最大勢力を誇る「民衆」であり、かつ、その民衆は、概して誰か一人の指導者を希求する傾向を持つからである。かくして、民衆は一人の指導者を選定し、そして、その指導者は民衆の絶大な勢力を背景に、絶大なる権力を掌握しうるからである。この状況が、「僭主独裁制」である。こうした僭主独裁制は、フランスにおけるナポレオンの出現、ドイツにおけるヒトラーの出現に対応するものである。ナポレオンもヒトラーも、民主制の中で民衆の絶大なる支持を受けて登場した独裁者であった点から考えると、プラトンの予期は 2000 年以上の時間を隔てて概ね支持されていると言っても過言ではない

だろう。なお、世界史的な認知度で言うなら甚だ矮小な一例であるが、2001年から2006年まで我が国の内閣総理大臣の職について小泉首相も、同様の構造を持った首相であったということもできよう。

#### 4.1.2 トックヴィルによる「多数者の専制」の指摘

さて、プラトンの議論は、数千年にわたる政治制度の大局を語ったものであり、上に概観したようにその議論の正当性は、実際の政治制度の変遷からも概ね支持されているところであるが、近代に実現している実際の国家体制を見た上で改めて「民主制」における「僭主独裁制」の到来に警鐘を鳴らした論者として「アメリカの民主政治」を著したアレクシス・ド・トックヴィル (1835) が挙げられる。

彼は、19世紀中盤のアメリカを訪れ、わずか10カ月で1万2000キロメートルを旅し、米国民主義を観察し、その中で、民主主義には恐るべき危険が潜んでいることを看破した。その危険性こそ「多数者の専制」であり、例えば、次のように論じている (トックヴィル, 1987 訳)。

「多数者がある問題について一旦形成されると、多数者の前進はとて阻止できないし、少くともそれを遅らせることのできる障害も、全くないといつてよいのである」

すなわち、こうしたアメリカの民主政治体制において最大の権力者は行政執行者や特定の貴族階級というよりはむしろ、“多数者”たる大衆であることをトックヴィルは看破したのであった。そして、その大衆の意見は、マスコミの論調に決定的な影響を受けることを同時に報告している。このことは、すなわち、マスコミこそが民主国家において何ものよりも強力な権力装置たる「第一権力」であることを暗示しているものである。

さて、この多数者の専制は、プラトンの政治哲学で言うところの、民主制の中ではじめて現れる“僭主独裁制”に対応するものに他ならない。すなわち、行政が執行されるその論拠は、その行政が社会善・社会的厚生を増大させるか否かという論点ではなく、その行政を多数者が支持しているか否かというだけの論点なのである。しかも、その多数派意見は、マスコミに決定的な影響を被るのである。もちろん、偽の裁判官がたまたま正しい判決を下すことがあるように、その両者が一致するとしても、偽の裁判官の判断がおおよそ誤審であろうことを考えるなら、多数者の専制で社会が改善されることはほとんど見込めないのである。

#### 4.1.3 ミルにおける「多数者の専制」を回避するための議論

さて、このトックヴィルの主張に触れた英国のミルは、そのトックヴィルの主張が正鵠を射たものであることを確信し、近代の民主制は、多数者の専制を回避するべく最大の努力を払うことが不可欠であることを強く主張したのであった。そして、多数者の専制を予防する方途として、「代議制民主制」の必要性を論じたのであった。すなわち、Figure 1に示したように、多数者の専制を避けるためにも、

行政への公衆関与に「制限」を加えることが不可欠であることを論じたのであった。

なお、既に指摘したところであるが、ミルは「直接」民主制こそが最善の政治制度であることを信じていた論者である<sup>5)</sup>。それにも関わらず、あるいは、そうであるからこそ、民主主義の欠点も十全に知り尽くしていたのであった。この一点を踏まえるなら、このミルの主張は、現代においてPIのあり方を考える上でも、重大な意味を持つものと言って過言ではないであろう。すなわち、PIの推進によって、多数者たる民衆が、民主制において正当性が付与された“数の論理”を盾に、長期的広域的に必要なとされる計画が阻止され、短期的狭域的な、当の民衆にとって都合の良い計画が選好される「危険性」が生ずるという点は、否定することが必ずしも容易ではないのである。換言するならば、PIの推進が「衆愚政治」への墮落に拍車をかける危険性が常に潜在しているのである。

#### 4.1.4 公衆と大衆、公民と人民

さてここで、以下の議論を円滑にするために、「民衆」に関する用語を改めて定義することとしたい。この分類については既に、3.1においても簡単に触れたところであるが、適切に説明するためには、以上のプラトンやトックヴィル、ミルの議論を経る必要があったため、この箇所にて改めて論ずることとしたい。

まず、単に複数の人間を表現する場合には「民衆」、一人の人間を表現する場合には「個人」という用語を採用する。その一方で、公的な問題に配慮を示す「良識」「常識」といった正当な判断力を所持する人々を表現する場合には「公衆」(public) という言葉を採用する。一方で、そうした正当な判断力を所持しておらず、主として自らの私利私欲のみに関心を持つ人々が複数集まった場合には、「大衆」(masses) と言う言葉を用いる。そして、公衆の単数形として「公民」(civics) を、大衆の単数形として「人民」(people) を採用する。以上の用語で述べるとするならば、多数者の専制や衆愚政治を行う民衆とは、公衆ではなく大衆なのである。

#### 4.2 行政の合理性の低下の危険性

さて、直接民主制、あるいは、直接民主制的な要素を導入することの第一の危険性は、上述の多数者の専制あるいは衆愚政治への墮落というものであったが、もう一つの重大な危険性は、行政の質の低下である。

この点については、例えばミル (1997 訳) は、次のように論じている。少々長文となるが、行政の質の低下についての明確に論じた議論であるので、改めて掲載することとしたい。

「民衆的合議体は、行政を行い、行政の任に当たる人々に細かく指示するにはいっそう不適當なのである。干渉は誠実な意図を持つものであっても、ほとんど常に有害である。公共行政の各部門は、熟練を要する業務であって、それぞれ特有の原理と伝統的な規則を有し、それらの多く



は、かつてその業務に携わった人でなければ、何か効果的なやりかたで知ることさえできないものであり、また、それらのいずれも、その部門に実際に通曉していない人々によっては、正しく評価できそうもないものなのである。わたくしは公共業務の処理は、それを創始した人だけが理解できるような、難解で謎めいたものだ、と語っているのではない。その原理は対処すべき条件や真の姿を心中に持っている良識人ならば誰でも、すべて理解できるが、これを持つためにはその条件と状況を知らなければならないし、その知識は、直感によっては生じ得ないのである。公共業務のどの部門にも（すべての私的職業におけると同じように）、極めて多くの重要な規則があり、その問題に未熟な人は、その規則の理由を知らないか、あるいは、それらが存在するのではないかと考えることさえない。なぜなら、それらの規則は、かれが決して想像したこともないような危険に対処し、不便に配慮しておくために、企図されているものだからである。……（中略）……ある公共部門によってなされる諸行為に左右される利害や、それを遂行するある特定の様式から生じがちな諸効果は、比較考量するためにある種の知識と特別に訓練された判断力を要するが、この二つは、それを教えこまれなかった人々の中には、まれにしかみられないものであって、そのことは法律を専門的に研究しなかった人々が、法律を改正する能力をまれにしか持たないのとほとんど同じである（pp. 124-126）。」

すなわち、ミルは、行政には特殊な「知識」「知恵」が必要なのであって、そのためには、一般の人々は言うに及ばず、代議士ですら、適切な行政判断を下すことは困難であろうことを主張しているのである。そうであるからこそ、公衆の代表である代議士ですら、行政に干渉することは最小限に留めるべきであると主張しているのである。

このミルの主張は、PIによって、そのPIの遂行方法を誤れば、行政の合理性が低下する危険性が生ずるであろうことを示唆している。無論、このミルの主張は、19世紀の議論であり、今日の行政には当てはまらない、という反論はあり得るところであろう。しかし、21世紀の今日ですら、全ての公共業務においてミルが上記箇所でも主張しているような特殊な知識や知恵や経験が必要であることは、何人たりとも否定できないであろう。もしも、このミルの主張が全面的に誤っているとすれば、行政組織は全ての国家において無用の長物に過ぎないのであり、早晩、行政組織は全ての国家において解体されることとなる。しかし、そうした事態は現時点においていずれの国家においても生じていないのだし、そうした事態が生じそうな心配すら見られないのが実態である。そうである以上は、以上のミルの主張に相当程度の妥当性が存在すると考えざるを得ないであろう。

なお、こうしたミルの主張の妥当性については、例えば、亀田（1997）が指摘する集団意思決定に関する行動科学的知見とも整合するものであるとも解釈可能である（藤井，2008参照）。

### 4.3 その他の副次的危険性

以上、PIを含めた直接民主制への流れに伴う「危険性」として、多数者の専制の促進と、行政の合理性の低下効果の二つを述べたが、これらはいずれも、直接的民主制への移行についての「本質的」あるいは「決定的」な危険性と言いうことができる。なぜなら、多数者の専制も、行政の合理性の低下もいずれも、それが現出するという一点を持ってして、直接民主制への移行、あるいは（例えばPIの様な）直接民主制的要素の導入を回避することを正当化する論拠と成り得るからである。一方で、直接民主制には、この様な「決定的」な論拠とは必ずしも言えないものの、これらの危険性以外にも、補足的・副次的危険性が複数存在している。これら危険性は、仮にその危険性が発現するとしても、それだけをもってして、直接民主制への移行を回避すべき決定的根拠とはならないものであるが故に、「補足的・副次的な危険性」に分類されるものである。以下、具体的に、それらについて述べる。

#### 4.3.1 直接民主制の長所が現出しない危険性

第一の補足的な危険性は、前章にて、直接民主制、あるいは、PIの導入に代表されるような直接民主制への移行をもたらすメリットが生じない、という危険性である。もし、議会制民主制の政治制度の中にあえて直接民主制的要素を導入したとしても、とりたててメリットが発現しないのなら、直接民主制的要素の行政プロセスに伴う行政上のコストが増加するだけとなる。

ただし、行政権の抑止効果や合意形成促進効果は、かなりの確度で生じることを予期されるものである。公衆に行政権を付与すれば、国家権力たる行政府の権力は抑止されることはほぼ間違いないことであるし、公衆自身が行政権を行使すれば、その行政の内容を公衆自身が是認する傾向が向上することもまず間違いない。しかし、既に前章で述べたように、それら二効果はいずれも直接民主制を実施することの補足的、副次的なものに過ぎない。それ故、それら二効果が存在するということが、政治制度に直接民主制を導入することを正当化する論拠となるとは考えがたい。

その一方で、直接民主制の政治哲学的に期待される主要な長所である公衆の教育効果や行政の合理性の向上効果は、いずれも「可能性」の議論にしか過ぎない。直接民主制を導入したところで、人々の公共心が活性化すると限らない。なぜなら、直接民主制という制度を、人々が自分自身の利己的な欲望を満足させるための道具としか見なさない可能性は当然ながら存在するのであり、そうなれば、公衆に対する教育効果は一切期待できなくなる。また、行政の合理性の向上効果についても、同様に人々が当該行政に対する“協力的な意識”を持つ場合に限り現出するものに過ぎず、人々にそうした“協力的意識”が不在であるのなら、行政の合理性は向上するどころか低下することが予想されるからである。

以上の議論をPIに即して述べるのなら、PIを導入することを正当化するところのPIの長所は“現出しない可能性”

が存在しているのである。なお、この危険性は、PIの導入を回避する積極的な根拠とは必ずしも成り難い。なぜなら、この危険性は、PIを導入することが、社会善を悪化させるといった種類のものではないからである。

#### 4.3.2 行政執行コストの増加

さて、直接民主制の第二番目の危険性は、行政執行コストの増加である。この点について例えば、「代議制統治論」におけるミルの次の言葉を参照してみよう。

「単一の小都市を越えた共同社会において、公共の業務のうちの若干の極めて小さな部分にしか、全ての人が自分で参加することはできない（ミル，1997 訳，p. 98）」

言うまでもなく、行政管轄区域が広大になれば、執行すべき公共業務も膨大な量に及ぶこととなる。一方で、公衆が直接的に関与しうる公共業務量の上限は限られている。それ故、ミルの言う様に、業務量が小さな地域においては直接民主制を採用することが不可能ではない一方で、一定規模以上の地域や国になれば、直接民主制を採用することは不可能となるのである。それにも関わらず直接民主制を維持しようとするれば、行政執行コストは（おそらくは、指数関数的に）増大することとなる。

以上の論点は、PIを導入すれば、行政執行コストが増加し、その効率的執行が妨げられる可能性が存在することを暗示している。

なお、こうした行政執行コストの増大もまた、PIの導入回避の本質的原因とは成り難い。なぜなら、行政執行コストは、国家権力の名の下に増大させることが可能だからである。政府を、大きな政府にするのか小さな政府にするのかは、政治的な選択の範疇である。

#### 4.3.3 行政執行者の能力低下

直接民主制の本質的長所の一つが公衆における教育効果であったが、これは、公衆における責任の増大によってもたらされるものであった。この効果とちょうど対称的に生ずる効果が、行政執行者の能力低下の危険性である。直接民主制においては、行政執行者の権限と裁量は相対的に低下しているものであり、その分だけ、行政執行者の能力の低下が危惧される次第である。

これをPIに即して言うならば、PIを進める中で多くの計画決定を公衆任せにしてしまう行政執行者が増加してしまえば、行政執行者の計画を決定するための専門的な知識や判断力が養われる機会が喪失し、それを通じて長期的に行政執行者の能力が低下していくことが危惧される次第である。

なお、この問題は、以上に述べた補足的危険性の中でも、最も深刻なものである。しかし、この危険性も必ずしも本質的、決定的なものではない。なぜなら、議会制民主制の中に直接民主制的要素を導入していくことで、行政執行者の権限が縮小していくのなら、必然的に、求められる能力も必ずしも高いものである必要性がなくなるからである。それ故、万一直接民主制が完全に機能しているのなら、行

政執行者は高い能力を持つ必要性を問われないのであり、したがって、この危険性も「補足的」なものに分類せざるを得ないのである。

### 5. PI設計の基本原則

以上、Figure 1 に示したように、現代の日本においてPIを進めることは、間接民主制の政治体制の中に、直接民主制的な要素を盛り込むことであるという前提の下、直接民主制の長所と短所を、政治哲学史の主要な著書を拠り所として述べた。Table 2にはそれらを簡単にとりまとめた。

Table 2：直接民主制の長所と短所

	長所	短所
本質的	①公衆の教育効果 ②行政の合理性の向上	①多数者の専制 ②行政の合理性の低下
補足的	③合意形成の促進 ④行政権の濫用の抑止	③直接民主制の長所未現出 ④行政執行コスト増加 ⑤行政執行者の能力低下

繰り返すまでもなく、この表に示された長所と短所は、そのままPIを進めることの長所と短所を意味している。それ故、この表に示される様に、PIには長所と短所が存在しているものであり、一概にPIを、あるいは、「行政に対する直接的な公衆関与」を進めることが善きことである（あるいは逆に悪いことである）と断定することはできないのである。

これらを全て踏まえた時、あるべきPIのかたちとは、次のようなものであるとすることができよう。

#### (PI設計の基本原則)

潜在的なデメリットが生ずる危険性とその総量を最小化し、潜在的なメリットが生ずる可能性とその総量を最大化するような形で設計されたPIこそが、あるべきPIである。

以下、これを、PI設計の基本原則と呼ぶこととしたい。さて、前々章、前章で述べたPIの長所と短所、ならびに、このPI設計の基本原則を踏まえて検討を加えると、PIを設計するにあたって留意しなければならない諸原則が、論理的に演繹されることとなる。以下、それらの諸原則を、一つずつ述べていくこととしたい。

#### 5.1 行政権確保の原則

政治哲学におけるこれまでの様々な議論を踏まえた時に、PIを実施するにあたって、その「危険性」「デメリット」を取り除く上で最も留意すべき点は、多数者の専制を回避することである。なぜなら、先の章で述べたように、もしもPIによって生じうる多数者の専制の危険性を回避できないのなら、PIの実施は正当化され得ないからであ

る。

ここで一つの最も極端なケースとして、民衆に全ての行政権を付与するというPIを考えよう。このような極端なPIは、代議制民主制を廃止し、直接民主制を採用するケースに対応している。この場合、言うまでもなく、多数者の専制を抑止する装置は存在していないこととなる。それ故、多数者の専制を抑止するためには、PIにおいて全ての行政権を公衆に譲渡してはならないということである。このことはすなわち、多数者の専制を抑止するためには、PIを実施する場合においても、行政府が所持する行政権を一定水準以上に確保しなければならないということである。以下、これを、「行政権確保の原則」と呼ぶこととしよう。

なお、この行政権確保の原則が保証されていれば、PIのデメリットとして危惧されていた行政執行者の能力低下の問題が生ずる危険性も、一定程度以下に抑止できることが期待されることとなる。

## 5.2 公衆関与／大衆回避の原則

さて、この原則のみでPIのあり方を考えるのなら、「PIを実施しない」という選択肢が浮上することとなる。なぜなら、如何なる形であれ、公衆関与を許容する政治制度は多数者の専制を増進させる危険性を増進させてしまうからである。しかし、公衆に一定程度の行政への関与を許容しつつも、多数者の専制の危険を回避可能な条件が考えられる。それは、関与を許容する民衆が「大衆」(masses)ではなく「公衆」(public)である、という条件である。逆に言うなら、PIにおいて公衆の関与を許容する一方で、大衆の関与を拒絶する、という条件である。大衆と公衆の区別は、4.1.4にて既に述べたところであるが、大衆とは、公共の問題に配慮せず、自らの利益以外には関心を払わない人々を意味するものであり、その単数形は「人民」(people)である。彼らは、公共的問題の背後にある複雑な問題構造には関心を払わず、煽動的なマスコミの報道にも大いに影響を受ける存在であり、「多数者の専制」に加担する(トックヴィル, 1835)。一方で、公衆とは、自らの利益以外の公的問題にも関心を払い、公的な利益の増進のために費用／コストの負担を厭わない人々であり、その単数形は「公民」(civics)である。こうした公民／公衆は、多数者の専制に荷担しない。

以上を踏まえると、PIにおいて多数者の専制を回避するためには、公衆の関与を奨励する一方で大衆の関与を排除しなければならないということが分かる。以下、これを、「公衆関与／大衆回避の原則」と呼称する。

## 5.3 公衆性促進／大衆性抑制の原則

以上は大衆と公衆、人民と公民が異なる種族であるかの様な形で議論したが、現実的には、完全な大衆人(人民)も完全な公民も存在するとは考えがたい。無論、完全な大衆人に近い人もいれば、完全な公民に近い個人も存在するであろうことは容易に想像がつくものの、誰もが「大衆的な側面」と「公衆的な側面」の双方を持っているという

ことができる(羽鳥他, 印刷中)。すなわち、心理学的に言うならば、万人が「大衆性」と「公衆性」の両側面を心理的に持つものと考えられる。そして、「大衆性」と「公衆性」などの心的傾向が、人々の一つ一つの判断や行動に及ぼす影響は、「状況」に依存して変動するであろうことが考えられている(c.f. 藤井, 2003; 土木学会, 2005)。特に、人々が行政に関与する局面を考えた時、その関与の仕方やプロセス、ならびに、その中で人々が受け取る情報やメッセージに応じて変動することが知られている(藤井他, 2002)。それ故、PIの進め方に依存して、人々の公衆性や大衆性が、種々の政治的判断に及ぼす影響の内実は、一定程度変化することが予想されることとなる。

ここで、以上の議論に加えて、上記の様に「公衆関与／大衆回避の原則」をPIの際に保証することが必要である点も考え合わせると、PIを進める際には、人々の大衆性や公衆性の双方がPIの進め方に依存して変動する点を踏まえつつ、各人の政治的判断に対する各人の大衆性の影響力を出来る限り抑制する一方で、公衆性の影響力を出来る限り促進するようにする必要がある、という原則を導くことができる。以下、この原則を、「公衆性促進／大衆性抑制の原則」と呼称する。

なお、この原則を、認知的意思決定理論に基づいて改めて解説するとするならば、次のように言うこともできる(c.f. 藤井, 2003; Tenbrunsel & Messick, 1999)。すなわち、公衆性促進／大衆性抑制の原則とは、当該の公共事業の是非の認知的判断における意思決定フレーム(decision frame: 問題の主観的な解釈の仕方)が、「取引的フレーム」(business frame)よりもむしろ、「倫理的フレーム」(ethical frame)へとシフトすることを奨励する行政プロセスやコミュニケーションを図るべきだという原則であると定義できる。ここに、取引的フレームとは、「損得」(pay off)に基づいて意思決定や判断を行う意思決定フレームであり、倫理的フレームとは、「正邪」(justice/injustice)の基準に基づいて意思決定や判断を行う意思決定フレームである。さらに、社会心理学的に説明するとするならば、公的論点に配慮せずに私的論点のみに配慮する態度から公的論点にも配慮するような態度への、態度変容(attitude modification)を期待するようなPIを実施すべきである、という原則と説明することもできる。

ところで、この公衆性促進／大衆性抑制の原則は、先に述べた公衆関与／大衆回避の原則と類似するものであるが、次のような相違点がある。すなわち、公衆関与／大衆回避の原則は、関与を許容する人々を限定すべし、という趣旨の原則である一方、公衆性促進／大衆性抑制の原則は、関与を許容した人々における意見や態度／意識が私的(private)なものから公的(public)なものへと変容することを目指すべし、という点において、両者は異なる原則であると位置づけられる。

また、公衆関与／大衆回避の原則のみが存在し、公衆性促進／大衆性抑制の原則が存在していないようなPIでは、必然的に公共事業への関与を許容される民衆の数は一定以

下に制限されてしまうこととなる。ところが、公衆性促進／大衆性抑制の原則を踏襲するのなら、公衆関与／大衆回避の原則が存在していたとしても、より多くの民衆がPIにおいて公衆関与を許容されうる。そして、万人が公衆性を持ちうると想定するのなら、万人の公共事業への行政関与が許容されることも可能となる。それ故、PIを設計する際に、公衆関与／大衆回避の原則と公衆性促進／大衆性抑制の原則の導入とが一对となって踏襲されることではじめて、万人の人々の行政関与の可能性が生ずることとなるのである。

#### 5.4 各原則の意義

ここでは、以上に指摘した3つの原則がそれぞれどのような意義があるのかについて、改めて述べることとしよう。

##### 5.4.1 「多数者の専制」の危険性の最小化

まず、以上の議論から明らかな通り、公衆性促進／大衆性抑制の原則、行政権確保の原則、公衆関与／大衆回避の原則の3つを固守すれば、多数者の専制の危険性が低減することが期待される。

##### 5.4.2 「行政の合理性の向上」の可能性の最大化と「行政の合理性の低下」の危険性の最小化

公衆性促進／大衆性抑制の原則と公衆関与／大衆回避の原則の二つを遵守すれば、PIの本質的デメリットとして指摘した「行政の合理性の低下」の問題を回避しつつ、同じく本質的メリットとして指摘していた「行政の合理性の向上」を期待することができると考えられる。なぜなら、当該の公共事業の合理性は、「当該の公共事業についての公的な視点からの有益性（社会善、あるいは、社会的厚生）とは無縁な、大衆性に裏打ちされた私的な議論や意見」よりも「当該の公共事業についての公的な視点からの有益性についての公衆性に裏打ちされた議論や意見」を反映させた方が、当該の公共事業についての公的な視点からの有益性が向上する可能性が高いと期待できると考えられるためである。

##### 5.4.3 公衆の教育効果

公衆性促進／大衆性抑制の原則を保証したPIを実施すれば、その原則の定義から自明な通り、PIの本質的メリットの一つである「公衆の教育効果」（人々における公民的資質が向上する、という効果）が促進されることとなる。

##### 5.4.4 その他の論点

以上が、PIにおける本質的なメリットとデメリットについての議論であったが、ここでは、その他の補足的なメリット／デメリットについて述べる。

まず、「直接民主制の長所未現出」という補足的デメリットについては、以上の原則に基づいて設計したPIであるなら、それを回避することができると思われよう。

また、「行政執行者の能力低下」については、行政執行者に一定以上の権限を保証するところの行政権確保の原則を前提としてPIを実施するのなら、その危険性を一定程度に抑制できる可能性が期待できる。

「行政執行コスト増加」については、公衆関与／大衆回避の原則と行政権確保の原則の双方を保持するのなら、行政執行コストの増分を一定水準以下に抑えることが期待できる。なぜなら、これらの原則が不在であれば、全ての人々の全ての意見を必ず行政に反映しなければならないという要求が民衆の側から出された時に、それを拒否する基本的な論拠もまた不在となるからである。言うまでもなく、その要求に応えるには莫大な行政執行コストが必要となる。ところが、これらの原則が存在しているのなら、いかなるPIであっても、最終的には、いずれの意見を公共事業に反映すべきであるのかを選択する権限を行政が持つことが保証されることとなり、結果的に、行政執行コストの増分は一定水準以下に抑制されることとなる。

ただし、公衆性促進／大衆性抑制の原則を踏まえたPIは、その原則を踏まえないPIよりも、行政執行コストが増加してしまう可能性には留意が必要である。とは言うものの、先述のように、公衆性促進／大衆性抑制の原則を踏まえないのなら、公衆関与／大衆回避の原則が存在している以上は、必然的に、PIにおいて関与を許容される民衆の数が一部に限られてしまうこととなり、それ故に、後に述べるように合意形成が阻害される可能性が増大し、結果的に、行政執行コストがかえって増大してしまう危険性が存在する。それ故やはり、合意形成可能性を考慮に入れるのなら、行政執行コストの観点から考えても、公衆性促進／大衆性抑制の原則を踏まえてPIを設計することがより望ましいという可能性も考えられる。

最後に、合意形成の促進や行政権の濫用の抑止については、公衆関与を許容するだけで、「とりあえず」は副次的に生ずる可能性のある長所であるが、それらの長所をより大きくするためにもやはり、公衆性促進／大衆性抑制の原則が重要である。なぜならこの原則を保持することで、参加可能となる人々の数が増加するものと期待されるからである。なお、特に合意形成の促進については、公衆性促進／大衆性抑制の原則を踏襲するPIを実施することで、人々が公共的視点から当該の公共事業を捉えるようになり、「損得」の基準ではなく「正邪」の基準で判断するようになる、ということが、極めて重要になると考えられる。以下、この点についてさらに説明することとしよう。

まず、特定の公共事業に対して「損得」の観点から反対をしている人がその反対を翻意するためには、その損得を保証するために追加的な利益を配分することが不可欠である。ところが、そうした補償が不可能な場合が存在しており、そしてそれによって合意形成が阻害されている事態が現実存在することが予想される。例えば、ある土地に住居することについて無限大の価値を置く人々においては、どれだけの補償額を提供しても、その土地から立ち退くことが前提となる公共事業には賛成することは、論理的に考

えられない。このような場合、その公共事業について社会的合意が形成されることはあり得ない、ということとなる。しかしながら、そうした状況であっても、当該個人が、「損得」という私的な観点からではなく、「正邪」という公共的な観点から、その公共事業に対する意見を形成するならば、そのような個人であっても、その公共事業に賛意を示すこともあり得る。かくして、公衆性促進／大衆性抑制の原則を踏襲するPIを実施し、人々が公共的視点から当該の公共事業を捉えるようになることではじめて、合意形成の可能性が開けることとなる。

## 6. PIの定義

以上、民主政治を巡る最も基礎的な政治哲学的議論を抛り所として、PIの長所と短所をとりまとめた。そして、PIを設計する際には、それらの長所を最大化する一方、短所を最小化するような方向で設計していくべきである、という「PI設計の基本原則」を措定し、その基本原則に基づいて、適切にPIを実施するために必要となるであろう、以下の3つの原則を提案した。

- (第一原則) 行政権確保の原則
- (第二原則) 公衆関与／大衆回避の原則
- (第三原則) 公衆性促進／大衆性抑制の原則

ここでは、これら3つの原則を保証しうる具体的なPIのあり方を考えていくこととしたい。

### 6.1 行政府におけるPI決定権の保持

まず、公衆関与を進める中で、多数者の専制の危険性を回避するために肝要となる「行政権確保の原則」を保持するにあたっては、様々な考え方があり得る。なぜなら、行政権確保の原則は、行政府に一定程度の権限を付与すべきである、という「抽象的」な原則に過ぎないからである。例えば、住民アンケートを取りそれを行政に反映するというだけの形もあり得るし、別の極端なケースでは、住民投票を行ってそこでの決定を直接行政上の決定と見なす、というものも考えられる。さらには、住民関与の程度そのものを、住民が決定する、という形もあり得る。ただし、どのような水準の公衆関与を許容するとしても、行政権確保の原則を保持するためには、次の権限だけは必ず行政府が明確に所持していることが不可欠である点は、強調しておかなければならない。それは、「公衆関与の内容やプロセスを決定する権限（以下、これをPI決定権と呼ぶこととしよう）を持つのは、公衆ではなく行政府である」というものである。ここでもしも、この「PI決定権」が公衆の側にあったとすれば、多数者の専制を回避することが著しく困難となる。例えば、「公共事業に関する如何なる決定事項も、住民投票を行って過半数の支持が得られなければ認められない」「住民を含む協議会の決定において全会一致の決議が得られない限りは、如何なる点をも決定することはできない」といった手続きが決定されてしまえば、行政府

側の権限が著しく低下し、結局は、行政権保持の原則を保持することが出来なくなってしまう事態に陥る。また、上記のような取り決めであるなら、その人々が公的問題に配慮を示す公衆（公民）であろうが、私的な問題にしか関心を示さない大衆（人民）であろうが、行政に関与することとなる。したがって、「公衆関与／大衆回避の原則」が保持できなくなってしまうのである。

以上を言い換えるなら、PI決定権を公衆が持つのなら、結局は、国家権力の重要な一部分である「行政権」（本稿の2.3を参照）が、憲法で既定される選挙によって議員が選定される議会や天皇の国事行為とは一切無縁の公衆の側へと譲渡されてしまうこととなるのであり、結果的に「多数者の専制」を回避する術が喪失されてしまうのである。それ故、行政権保持の原則を保持するためにも、PI決定権は、公衆の側ではなく、行政府が持たねばならないのである。言い換えるなら、公衆がどの程度、そして、どの様に関与するのかを決定する権限は、公衆自身ではなく、行政府が所持しなければならないのである。

しかし、如何に「PI決定権」を行政府が所持しているとしても、行政府自身が「決定プロセスを、住民同士の協議にて決定する」と判断することもできれば、「住民投票で決定する」と決定をすることも可能である<sup>6)</sup>。これでは、如何にPI決定権を行政府が保持していたとしても、それを公衆に譲渡することを通じて、多数者の専制を回避することが不能となってしまう。それ故、行政権確保の原則を担保するためには、PI決定権を行政府が保持する、という条件以外の条件もまた、併せて必要とされているのである。

### 6.2 事業最終決定権の保持

多数者の専制を回避するための行政権確保の原則を保持するために、PI決定権に加えて行政府が所持することが必要な権限は、当該の公共事業の各決定項目の最終決定（例えば、その公共事業の実施の有無や、その地点選定など）に関する権限である。例えば、繰り返しとなるが、PI決定権を所持する行政府が、PI開始時点で、「公共事業に関する如何なる決定事項も、住民投票を行って過半数の支持が得られなければ認められない」「住民を含む協議会の決定において全会一致の決議が得られない限りは、如何なる点をも決定することはできない」といった取り決めをしたとするなら、先ほどと同様に、行政権確保の原則や公衆関与／大衆回避の原則に抵触してしまうこととなり、結局は多数者の専制を抑止することが不能となる。それ故PI決定権のみならず、公共事業の最終決定権もまた、行政府が所持しておくことが不可欠となるのである。

ところで、事業最終決定権を行政府が保持するとした場合、公衆関与の具体の形とは如何なるものであろうか。

### 6.3 公衆性促進コミュニケーション

「公衆性促進／大衆性抑制の原則」を保持するためには、基本的に全ての公衆関与局面において、人々の公衆性を促進し、大衆性を抑制するようなコミュニケーションを志向

することが必要である。すなわち、行政府が公衆と関わる公衆関与の局面においては常に、当該の公共事業の是非の認知的判断における意思決定フレームが取引のフレームよりもむしろ倫理的フレームへとシフトすることを奨励するコミュニケーションを図るべきなのであり、また社会心理学的に言い換えるなら、公的論点に配慮せずに私的論点のみに配慮する態度から公的論点にも配慮するような態度への態度変容を促進するようなコミュニケーションを図るべきなのである (5.3 参照)。

さて、こうしたコミュニケーションとは一体如何なるものであるかについては、基本的には、そのコミュニケーションにおいて「当該の公共事業における公的な論点」についてのメッセージを、人々が理解可能な形で含めるとともに、それを理解しようとする動機を高めるような工夫を凝らすことが必要となる (藤井他, 2002)。こうした公的意識、公衆性の活性化を意図したコミュニケーション型行政施策は、例えばモビリティ・マネジメント (MM) 行政 (土木学会, 2005) 等で様々な形で実施されているところであり、そこでのコミュニケーション施策の方法論が援用できるものと期待される。なお、MM 行政におけるコミュニケーションにおいて特に留意すべき点として指摘されているのは、コミュニケーションにおける「丁重さ」「わかりやすさ」ならびに、「適切な担当者の設定」という3条件である (土木学会, 2005)。コミュニケーションに対応する日本語が「社交」であるという点を踏まえるなら、これらの3条件は、PI に関わらず、いかなるコミュニケーションにおいても重要なものであることは常識の範囲に属するものであると言えよう。さらに、MM 行政のコミュニケーションにおいて、特に心理学を援用しつつ指摘されている重要な留意事項は、コミュニケーションの「個別性」「具体性」そして「二面性」である。ここに、個別性や具体性は、マス・コミュニケーションではなく、可能な限り個人個人の事情を加味しつつコミュニケーションを行うべきである事を意味している条件である。そして、「二面性」とは、例えば、一面的に「公益のために私益を犠牲にすべきだ」という様な論調を回避しなければならない、という点を意味している。二面性を重視したコミュニケーションとは、例えば、対象者一人一人にも事情があり、その事情を考慮することの重要性をまず最初に表明する一方で、それにも関わらず、公的な論点を考慮していくことの必要性の理解を得るようなコミュニケーションを意味するものである。人々の理解を得るためには、一方的、一面的な態度ではなく、多面的な要素を視野に納めたコミュニケーションが重要なのである。

#### 6.4 PI の 3 原則を踏まえた PI の定義

以上、本稿にて、政治哲学的な論考より検討した PI の 3 原則を保持しうる PI の形について検討した上で、PI 決定権ならびに事業最終決定権の双方を行政府が保持すること、ならびに、PI のプロセスにおいては公衆性促進コミュニケーションを常に実施することが必要であることを指摘し

た。

本稿では、以上の政治哲学を基調とする議論を踏まえて、PI について以下のような定義を提案するものである。

#### (PI の定義)

パブリック・インボルブメント (PI) とは、各決定事項の最終決定権を行政府が保持することを前提としつつ、事業の質の向上を目途として、人々の公衆性を促進するコミュニケーションを図りつつ公衆からの直接的関与を要素として含めることを前提として、行政府が個々のプロジェクトごとに事業実施手続きを事前に決定し、その決定に基づいて事業実施を行う行政手法を意味する。

ここに、「行政府が個々のプロジェクトごとに事業実施手続きを事前に決定し、その決定に基づいて事業実施を行う」なる文言を導入しているのは、PI 決定権を行政府が保持すべきであるという上述の議論を踏まえたが故である。また、「各決定事項の最終決定権を行政府が保持することを前提としつつ」という文言が挿入されているのは、最終決定権を行政府が保持すべきであるという議論を踏まえたが故である。また、「事業の質の向上を目途として、人々の公衆性を促進するコミュニケーションを図りつつ」という文言を導入しているのは、公衆性促進コミュニケーションが不可欠であるという上述の議論を踏まえたが故である。

さて、2.1 で述べた既刊文献等における PI の定義を踏まえると、以上に提案した PI の定義は、「公衆からの直接的関与を一要素として含めることを前提」としている点において、共通のものであるということができよう。また、PI を「行政手法を意味するもの」として定義している点でも、従来の PI の定義の多くのものと共通しているものと言えよう。ただし、PI 決定権と最終決定権を行政府が保持している点を明記している点に、その特徴を求めることができよう。また、公衆性を促進するコミュニケーションが不可欠であるという点を明記している点もまた、その特徴といえることができよう。言うまでもなく、これらの特徴を PI に導入すべしとした論拠は、繰り返し述べたように、多数者の専制を回避すべしというソクラテス/プラトン哲学から引き継がれてきた政治哲学上の基本原則と、ミルが民主主義の最大の効能であると主張した公衆の教育効果を最大化することを目指したが故であるとともに、PI を行うことによって社会善/社会的厚生を最大化を目指したが故なのである。

#### 6.5 PI における公衆関与の水準

さて、PI、あるいは、公衆参加の実務では、しばしば数段階の水準が想定されてきた。例えば、International Association for Public Participation (IAP2: <http://www.iap2.org/>) では、公衆参加 (Public Participation) の水準、すなわち「民主性」の水準を、最も関与の水準の低いレベル 1 の「周知」

から、最も関与の水準が強い「権限付与」に至る、次の様な5段階に整理している。

- レベル1：周知 (inform)
- レベル2：意見収集 (consult)
- レベル3：関与 (involve)
- レベル4：協働 (collaborate)
- レベル5：権限付与 (empower)

ここに、レベル1の「周知」は、行政側から事業についての情報を伝えるもので、もっとも参加水準の低いものである。

レベル2の「意見収集」は、公衆側からの事業についての意見が行政プロセスに反映させることが可能な水準である。ホームページやアンケート等を通じて、公衆の意見を収集し、それを事業の参考とするというケースは、このレベル2の意見収集に該当する。

レベル3の「関与」は、単なる意見収集に止まらず、行政プロセスの種々の側面で、公衆側の意見や判断を、行政決定権者に反映される可能性が担保される、という水準である。最終決定権は行政政府に存在しているという点では、レベル2の意見収集と同様であるが、公衆の意見や関心が、行政政府の決定に反映される機会がレベル2よりも多く、ローカル・ナレッジが事業に反映される傾向が強いという点において、レベル2とは差別化される。

レベル4の協働は、代替案の複数設定や、その選定のための基礎分析等の作業を、行政と公衆とが「協働」しつつ進めるものであり、レベル3の「関与」よりもよりの確にローカル・ナレッジが事業に反映出来る可能性が高い点はその基本的特徴である。ただし、このレベルにおいても、意思決定の最終決定権は、行政政府に保持されており、この点において、周知や意見収集、関与のレベルと同様である。

最後のレベル5の「権限付与」は、基本的に行政政府の権限が全て公衆側にゆだねられる状況を意味し、政治学的には、完全なる直接民主制を意味する。

さて、ここで先に述べたPIの定義を踏まえると、以上に述べたようなレベルのいずれを選択し、それらをどのように組み合わせしていくのか、という決定権はPIにおいては公衆側ではなく行政政府が所持していることとなる。そして、その際、PIにおいて許容されるのは、その定義に示したように、レベル1からレベル4のいずれかであることとなる。すなわち、PIにおいては、レベル5の公衆への「権限付与」は回避されなければならない水準の住民参加なのである。これは、繰り返すまでもなく、公衆への権限付与が行われれば、完全なる直接民主政が実現することとなり、その結果、「多数者の専制」を回避する手だてが消滅してしまうからである。

さて、個々のPI実務においては、上述の4つの住民参加の水準のいずれを、どのように組み合わせるかが重要な問題となる。しかし、その組み合わせには、無数の可能性があり、いずれが最善であるかということ、を、一面的に断ず

ることは出来ない。しかしながら、個々の事業毎のPIを行政権の名の下に設計するにあたっては、周知・意見収集・関与・協働のそれぞれの特徴を十分に理解し、その時々々の状況を十全に考慮しつつ、「PI設計の基本原則」を踏まえて(すなわちPIの潜在的なデメリットを最小化し潜在的なメリットを最大化することを目途として)、それらを適材適所に配置していくことが重要である。

例えば、人々が「完全」に大衆化しており、かつ、公衆性を促進することがほぼ絶望的であることが予め分かっている場合には、あまりに高次の住民参加(例えば、関与や協働)を一要素として含めつつPIを設計することは、行政コストの増加のみをもたらす、行政の合理性の向上をもたらす見込みが低いことから、周知や意見収集のみを行うことが得策であることが予想される。この点については、確かに、現代社会における「大衆化」は相当程度進行していることも、近年の研究から実証的に明らかにされつつあるところである(羽鳥他, 印刷中)。しかしながら、これまでの心理学研究(c.f. 藤井, 2003)や、それに基づくモビリティ・マネジメントをはじめとする実務施策の経験(土木学会, 2005)から、わずかなコミュニケーション上の工夫を凝らすことで、人々の公衆性を促進することが可能であることも明らかにされている。この点を加味するならば、先述のように、「人々が完全に大衆化している」という前提そのものは、必ずしも現時点においては成立していないのだ、ということもできるであろう。したがって、いかなる場合においても、レベル3の「関与」やレベル4の「協働」をPIのプロセスの中に導入することには、十分な妥当性が考えられることとなろう。それ故、そういうPIの取り組みによって、行政の合理性の向上が期待でき、関与や協働を実施しない場合の事業よりも、より良質の事業を実施できる可能性が生ずるものと考えられることとなるのである。

## 7. おわりに

本稿では、「パブリック・インボルブメント」(PI)のあり方についての論考を、政治哲学の観点から加えた。本稿を終えるにあたり、繰り返すとなるが、以上の論考の概要を簡単に取りまとめる事としよう。

本稿ではまず、既刊文献におけるPIの定義を概観したところ、それぞれの定義毎に相違が存在しているものの、行政プロセスへの「公衆関与」という趣旨が含まれているという点においては、共通していることを確認した。そして、行政プロセスの公衆の直接的関与の水準を拡大するということは、政治学的観点から考えるならば、直接民主制の要素を行政権の執行プロセスに導入していくことに相違ないという点を指摘した。その上で、議会制民主制を前提として構築されている行政権の執行プロセスに直接民主制的要素を導入していくことの長所と短所を、2500年以上以前のソクラテス・プラトン以来の政治哲学上の重要な古典を引用しつつ論じた。その上で、PIの推進という形の直接民主制的要素の導入の基本的長所は、人々の公民的な資質につい

ての教育効果と、多様な知識と知恵を行政的決定に反映させることを通じて行政の合理性を向上させるという点に求められることを指摘した。その一方で、不適切な形で直接民主制的要素が導入されることで、かえって行政の質が低下してしまうとともに、いわゆる「衆愚政治」とも言われる「多数者の専制」が生ずる危険性が存在しているという点を指摘した。こうした論考を踏まえつつ、PIを導入するにあたっては、その長所を最大化しつつその短所を最小化する様に配慮することが基本的な原則 (PI設計の基本原則) であることを指摘した。この基本原則に基づいて、政治哲学的議論から演繹された上述のそれぞれの長所・短所を踏まえつつPI設計の具体的原則を検討した。そして、(1) 行政府が所持している行政権を保持することが必要である (行政権確保の原則)、(2) 公民的な資質を有したる公衆の関与を許容する一方で、そうした資質を持たない大衆の関与を回避することが必要である (公衆関与／大衆回避の原則)、(3) 人々の行政への関与が公衆性に基づくものである可能性を最大化するために、人々の公衆性を喚起し、大衆性を抑制するコミュニケーション等の施策を図ることが必要である (公衆性促進／大衆性抑制の原則)、という3つの原則を演繹した。そして、この3原則に基づいて、改めて、本研究において「PIの定義」を提案した。この定義に基づいて適切に設計したPIを適切に推進していくことで、事業の質の向上が期待され、人々の公衆性が増進される教育効果が発現する一方で、事業の合意形成も促進され、それに伴って行政執行コストも最小化されるものと期待されるのである。

以上が本稿の骨子であるが、ここに述べた骨子からも明らかかなように、本稿は、あるべきPIの基本的な考え方と原則を、政治哲学的に明らかにしようとしたものにしか過ぎない。それ故、本稿は、実際にPIを設計するにあたって常に参照すべき原則の輪郭を示し得る可能性はあるとしても、本稿だけに基いてPI実務を具体的に設計することは必ずしも容易ではない。それゆえ、本稿にて示した「PIの論理」を踏まえた「PIの実務」についての具体的・実務的論点を取りまとめる必要がある。

ただし、本稿が政治哲学の古典の視座から現代のPIを論ずることを試みたのは、人類が政治的営為をはじめて以来、あらゆる国と地域、あらゆる時代において様々な政治的失敗が繰り返されてきている以上は、現代における行政執行のあり方を考える上でも、その政治的失敗の背後の論理を踏まえることから重要な示唆が得られるであろうことが期待されたが故である。そして、そうした論考は、本稿で引用した古典的な政治哲学の中で繰り返し論じられてきたのである。それ故、今後は、PI実務の具体的な形についての検討を進める一方で、その論理に関する政治哲学的考察を深めていくことが、土木の行政と研究においても、求められていることは間違いのないものと考えられる。

## 注

(1) 言うまでもなく、行政権の行使としての諸決定は、

様々な要因を勘案してなされるものである。それ故、そうした諸要因の中に、公衆の政治的判断が含まれるケースも当然ながら存在する。しかし、そうした場合ですら、決定者は公衆なのではなく、行政府なのであり、公衆による行政への関与は間接的なものに止まるのである。

(2) 例えば、米国のイニシアティブは、住民が有権者の一定割合以上の署名を集めるという手続きを経て、新たな法案を発案し、その是非を議会あるいは住民投票に諮ることで、その成否を問う手続きを言うものであり、非常に直接民主制の考え方を反映した制度となっているが、これが認められているのは、国家レベルではなく、州レベルであり、しかも、全ての州がこれを導入しているわけではない。また、米国におけるリファレンダムは、1) 「議会が制定した法律の効力を阻止する」という趣旨で行われるもの (直接リファレンダム)、2) 議会の決定の参考とするために議会が住民に諮問するという、法的拘束力を持たないもの (間接リファレンダム)、ならびに、3) 憲法上の要求によって実施されるものであって、憲法や憲章の修正や、公債の発行等の限定的事項について適用されるもの (強制的リファレンダム)、の三者に限られている。これらはいずれも、「議会の決定権」の範囲に比べれば限定的なものである。また、英国やドイツでも、米国と類似した制度が導入されているが、その権限の範囲は、米国のそれよりもさらに限定されたものにしか過ぎない。

(3) なお、このミルの主張は、プラトンの哲人統治説に対する反論として主張されたものである。ただし、両者の主張を事細かに見れば、その主張には本質的な大きな差異が存在していないようにも解釈できる。なぜなら、ミルが言う所の最高の理想は、万人がプラトンの言うところの哲学者 (真善美を完全に理解する人物) であることを前提とするように見えるからである。もしそうであるのなら、仮にプラトンがミルと対話する機会があったのなら、おそらくプラトンはミルのこの主張に同意したのではないかと思われる。ただし、おそらくはプラトンは即座にそれが如何に「非現実的」な前提であるかを語ったのではないかと思われる。そして、哲学者になることができる人物は、現実的にはせいぜい一人いるかないかであるということ述べたことであろう。そして、その主張には、ミルも同意したのではないかと思われるのである。この様に考えれば、ミルの主張もプラトンの主張も大きく乖離するものではないと考えられるのであろう。ただ、両者の違いは、プラトンよりもミルの方がより「理想主義的」であったという点に求められるであろう。ここで注目すべきは、「理想主義者」と言われるプラトンの方が「現実主義者」に見える程に、ミルの方が「理想主義者」であると言える点である。このことは、「直接民主制」が望ましいと主張する論者が如何に「超理想主



義的」であるかを暗示する対比であると言うこともできよう。

- (4) 現在の日本の行政を取り囲む風潮は、合意形成を前提としない行政執行は困難であるとの風潮によって支配されていると解釈可能であるかもしれない。こうした風潮が存在しているのは、本文においては後に詳しく述べる様に、民主制国家において絶対に回避すべきであるとトックヴィル(1835)やミル(1861)が強く主張した「多数者の専制」が現代に訪れていることの証左とすることができるかもしれない。なぜなら、「主権」によって国家権力を付与された議会名の下に執行される行政権を拒否するという行為は、政治制度そのものを否定する行為に他ならないからであり、我が国の法治国家としての秩序を蔑ろにする「暴挙」と言いうる行為だからである。こうした行為がまかり通るのは、「法の秩序」を蔑ろにする「多数者の専制」が行われているからに他ならぬと解釈することは十分に可能なのである。
- (5) ただし、既に脚注(3)で指摘したように、プラトンとミルの主張には本質的な相違は存在していない。
- (6) これは、公衆関与を認めることで、PI決定権が公衆側に移行する例を示したものであるが、こうした事は、多かれ少なかれ、いかなる公衆関与においても生じうるものである。例えば、ある案件についての意見を公衆に求める、という、公衆関与の中でも最も関与水準の低いケースを考えよう。この様な場合においてすら、その意見を形成するために一人一人が行う情報収集プロセスを行政が制御することはできない。言うまでもなく、「情報収集プロセス」を決定する権限はその個人に属している。この意味において、公衆関与を行政が認めた瞬間に、公衆関与プロセスの決定権(すなわち、PI決定権)が(仮にそれが極めて限定的なものであったとしても)公衆に譲渡されたこととなる。それ故、PI決定権を行政が持つ、という前提は、厳密には、「PI決定権を"第一義的"に持つのは行政である」と表現すべきものであると言えよう。なお、このことは、行政は、一切のPIを行わないという判断を行う権限を持つことを意味している。その側面に着目するならば、この前提は、「行政はPIを制限する権限を持つ」と言い換えることもできるものと考えられる。

### 参考文献

- エドマンド・バーク(1798)(1790年刊) フランス革命の省察,(半澤高麿 訳), みすず書房.
- 土木学会(2005) モビリティ・マネジメントの手引き: 公共交通とクルマのかしこい使い方考えるための交通政策, 土木学会.
- 藤井聡(2001) TDMと社会的ジレンマ: 交通問題解消における公共心の役割, 土木学会論文集, No. 667/IV-50, pp. 41-58.

- 藤井聡(2003) 社会的ジレンマの処方箋: 都市・交通・環境問題のための心理学, ナカニシヤ出版.
- 藤井聡(2006) 実践的風土論にむけた和辻風土論の超克—近代保守思想に基づく和辻「風土: 人間学的考察」の土木学的批評—, 土木学会論文集D, 62(3), pp.334-350.
- 藤井聡(2004) 公共事業の決め方と公共受容, AHPとコンジョイント分析, 現代数学社, pp. 15-43.
- 藤井聡(2008) 土木計画学—公共選択の社会科学—, 学芸出版社.
- 藤井聡, 竹村和久, 吉川肇子(2002) 「決め方」と合意形成—社会的ジレンマにおける利己的動機の抑制にむけて—, 土木学会論文集, No. 709/IV-56, pp. 13-26.
- Geertz, C. (1983) Local Knowledge: Further essays in interpretive anthropology. New York: Basic Books (梶原景昭訳: ローカル・ナレッジ: 解釈人類学論集, 岩波書店, 1991).
- 羽鳥剛史, 小松佳弘, 藤井聡(印刷中) 大衆性尺度の構成—“大衆の反逆”に基づく大衆の心的構造分析—, 心理学研究.
- 亀田達也(1997) 合議の知を求めて—グループの意思決定, 共立出版.
- 桐山孝晴・鈴木学(2001) 『国民等との対話を促進する行政機能』手法のあり方に関する研究—アメリカ・イギリスの事例を参考として—, 国土交通政策研究第2号.
- 国土交通省ホームページ用語解説「PI」, <http://www.mlit.go.jp/yougo/index.html>.
- 国土交通省道路局 道路計画合意形成研究会(2001) 道路計画合意形成研究会提言書—構想段階における新たな計画決定プロセスのあり方について—.
- 国土交通省道路局ホームページ 市民参画型道づくり 用語解説「PI」, <http://www.mlit.go.jp/road/pi/index.html>.
- Lind, E. A., & Tyler, T. R. (1988) The Social Psychology of Procedural Justice. Plenum Press, New York. (菅原・大淵訳: フェアネスと手続きの社会心理学, プレーン出版, 1995).
- ジョン・ロック(1968)(1689刊行) 市民政府論(鶴飼信成訳), 岩波文庫.
- 前川秀和・高山純一・埜正浩(2002) 道路計画におけるPI手法の活用に関する研究, 土木計画学研究・論文集, Vol.19(2), pp.213-220.
- ミル, J. S. (1997)(1861刊行) 代議制統治論(水田洋訳), 岩波文庫.
- 三鷹市ホームページ, <http://www.city.mitaka.tokyo.jp/index.html>.
- 三井情報開発(株) 総合研究所ホームページ, <http://research.mki.co.jp/eco/keyword/pi.htm>
- 西部邁(2000) 国民の道徳, 扶桑社.
- 西部邁(2002) 同意形成は公的活動への参加のなかで, 土木学会誌, 87(6), pp.9-12, 2002.
- シャルル・ド・モンテスキュー(1989)(1748刊行) 法の精神(野田良之訳)(上下), 岩波文庫.
- オルテガ・イ・ガセト(1995)(1930年刊) 大衆の反逆, (神

- 吉 敬三訳), ちくま学芸文庫.
- プラトン (1971) 国家 (藤沢令夫訳) (上・下), 岩波文庫.
- 鈴木温・矢嶋宏光 (2004) 市民参加プロセスにおける計画合理性—Joint Fact-Finding の意義と可能性—, 土木計画学研究・講演集, Vol. 32, CD-ROM.
- Tenbrunsel, A.T. and Messick, D.M (1999) Sanctioning systems, decision frames, and cooperation, *Administrative Science Quarterly*, 44 (4), 684-707.
- アレクシス・ド・トックヴィル (1987) (1835 年刊) アメリカの民主政治, (井伊玄太郎 訳, 上・中・下) .
- 和辻哲郎 (1935) 風土, 岩波文庫.
- 矢嶋宏光 (2004) 参加型意思決定プロセスとその技術, In: 土木学会誌編集委員会 (編): 合意形成論—総論賛成・各論反対のジレンマー, 土木学会, pp.97-113.
- 屋井鉄雄 (2004) 社会資本整備の合意形成に向けて, In : 土木学会誌編集委員会 (編): 合意形成論—総論賛成・各論反対のジレンマー, 土木学会, pp.163-171.
- 屋井鉄雄・寺部慎太郎 (1996) 米国における交通計画へのパブリックインボルブメント, 都市計画論文集, Vol. 31, pp.403-408.
- 屋井鉄雄・寺部慎太郎(1997)米国の都市圏交通計画におけるパブリックインボルブメントの多様性, 都市計画論文集, Vol. 32, pp.565-570.
- 屋井鉄雄・寺部慎太郎・関健太郎 (2000) 広域交通計画におけるパブリック・インボルブメントの方法に関する研究, 土木学会論文集, No.653/IV-48, pp.105-115.
- 山中英生・廣瀬義伸・山口行一・奥平詠太: パブリック・インボルブメント方式の定義と我が国の現状, In : 土木学会四国支部社会資本問題研究委員会: 四国地方における社会資本整備の進め方に関する調査研究—平成9年度業務委託成果報告書—, pp.69-72, 1998.

(受稿 : 2008 年 8 月 9 日 受理 : 2008 年 10 月 8 日)