

# 住民主導・無作為抽出による住民参加 —自分ごと化会議in松江を素材として—

宮森 征司

## はじめに

本稿は、原子力分野における住民参加の取組みの中から、住民主導かつ無作為抽出によって実施される住民参加に着目し、行政法学の観点から検討を行うものである<sup>1</sup>。

これまで筆者は、原子力分野における住民参加制度が十分に整備されていないわが国の現状を踏まえ、検討を行ってきた。この中で、筆者は、従来、わが国の行政法学においては、基本的に、何らかの法令上の根拠をもつ住民参加が念頭に置かれ、議論が展開されてきたことに気づいた<sup>2</sup>。

しかしながら、現実の行政上・政治上のプロセス、そして、行政法学以外の学問分野における住民参加の議論をみれば、法令上の根拠に基づかない住民参加であっても一定の役割を果たし得ることは明らかであろう。加えて、わが国の原子力分野における住民参加は、住民参加の法制度の不備という状況にも対応して、法令上の根拠を持たないインフォーマルな取組みとして実施されてきた側面が大きい。

他方において、無作為抽出による住民参加の取組みが、社会的実践的に展開されてきたことはよく知られている。コンセンサス会議、市民討論会、計画細胞（プランニングスツェレ）など、一般的に、新しい住民参加（「ミニ・パブリックス」とも呼ばれる）と称されるものがそれである。

これらの手法は、その系譜や実施方法など、様々な点において微妙な差異はあるものの、無作為抽出手法を用いることにより形成された住民参加の場に参加する住民同士による討

1 本稿は、①2020年度地域社会と原子力に関する社会科学支援事業の最終報告会（TOKAI原子力サイエンスフォーラム2020、於：東海村）において行った報告内容、及び、②日本公共政策学会2020年度研究大会公募セッション「原子力利用と住民参加」において筆者が行った報告（「住民主導・無作為抽出による住民参加」）の内容に加筆・修正を加え、学術論文として取りまとめたものである。なお、①の成果は最終報告書として公開されている（後掲注6）。

2 かような問題意識については、後掲注6）の最終報告書のほか、田中良弘編『原子力政策と住民参加（仮）』（第一法規、2021年刊行予定）に掲載予定である、田中良弘「原子力利用に関する住民参加制度の現状と課題」、宮森征司「訴訟と住民参加—巻町の事例の検証から—」を参照。

議ないし熟議（deliberation）を重視する点において共通する特徴を有している<sup>3</sup>。

このようなわが国の原子力分野における住民参加の現状や、他の学問分野における議論や社会実践の状況を踏まえれば、法律学の一分野である行政法学としても、法令上の根拠を持たないインフォーマルな取組みも含めた上で、住民参加を論ずることの意義は小さくないように思われる。

他方において、わが国の原子力分野における住民参加の過去の経験を振り返ると、原子力というセンシティブな政策課題との関係で、賛成派と反対派との間で議論が感情的な対立へと展開し、かような対立が地域コミュニティに禍根を残した事例が少なくない。そして、原子力問題は高度な科学技術的専門性に関わるものであり、また、住民が原子力に関する議論に触れ、自分自身の立場や意見を率直に表明できる機会も、相当に限られているのが現状である。これらのことを踏まえれば、原子力分野における住民参加を考察するに際しては、住民同士、そして、住民と行政機関、議会、事業者が、冷静に議論を行うことを可能とする環境をいかに整備すべきか、という視点が重要な意義をもつといえよう。

そこで本稿では、従来、行政法学において検討対象とされることが少なかった法令上の根拠をもたないインフォーマル住民参加のなかから、特に、住民主導・無作為抽出による住民参加に焦点を当てて、検討を行うこととしたい<sup>4</sup>。

まず、これらの要素を含むわが国の原子力分野における住民参加の取組みとして「自分ごと化会議in松江」を取り上げ、事例検証を行う（Ⅰ）。次に、この事例検証の結果を踏まえつつ、住民主導・無作為抽出による住民参加の制度化も視野に入れつつ、法理論的および法政策論的観点から検討を行う（Ⅱ）。最後に、今後の展望を示すこととしたい（Ⅲ）。

## I 自分ごと化会議in松江の事例検証

### 1 自分ごと化会議

自分ごと化会議とは、一般社団法人シンクタンク構想日本により提唱されている新しい住民参加の手法である。構想日本では、一本釣り形式や公募形式によって参加住民を選出する従来型の住民参加では参加する住民層が固定化してしまう点に限界を見出し、様々な

3 関連する論考については枚挙に暇がないが、代表的なもののみを挙げておく。政治学分野における業績として、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）、田村哲樹『熟議の理由—民主主義の政治理論』（勁草書房、2008）、篠原一編『討議デモクラシーの挑戦—ミニ・パブリックスが拓く新しい政治—』（岩波書店、2011）第Ⅰ部「ミニ・パブリックス型討議の基本類型」に所収の各論文。また、社会科学技術論の観点から、小林傳司『トランス・サイエンスの時代—社会科学と社会をつなぐ』（NTT出版、2007）、藤垣裕子編『科学技術と社会—具体的課題群』（東京大学出版社、2020）に所収の各論文。

4 本稿では、法令上の根拠を有しないことを指して、「インフォーマル」という用語を用いる。また、本稿で用いる「住民主導」とは、行政機関や議会（地方自治体）が住民参加の場を用意することとの対比において、住民団体の側から住民参加の試みを行うこと、ないし、そのベクトルのことを指す。したがって、個々の参加住民が自主的に参加しているかという参加住民の主体性の要素は、本稿の考察と無関係ではないものの、本稿が用いる住民主導の概念の中核部分ではない。

政策分野において、無作為抽出手法を用いた住民参加の場を構想し、実践してきている<sup>5</sup>。

ここで、無作為抽出手法とは、参加する住民をランダムに抽出し、これを住民参加の場に参加する住民を決定するために用いる方法のことを指す。冒頭に紹介した新しい住民参加の取組みにおいても、無作為抽出手法が多く用いられてきた。

自分ごと化会議の場合、具体的には、まず、住民基本台帳や選挙人名簿から案内書の送付先となる候補者を抽出し、候補者に対して案内状を送付した後、参加を希望した住民が住民参加の場の構成員として決定されるというプロセスを通じて、参加住民が選出される。

## 2 自分ごと化会議in松江

本稿が事例検証の対象として取り上げる「自分ごと化会議in松江」は、構想日本が実施してきた一連の「自分ごと化会議」の中でも、原子力が議論のテーマとして設定され、また、住民主導で実施された無作為抽出による住民参加として、わが国の原子力分野における住民参加の取組みとして、特筆すべき取組みであるといえる<sup>6</sup>。

まず、従来の自分ごと化会議では、ある特定の地方公共団体や地域内における政策課題が議論のテーマとして設定されることが多かったところ、自分ごと化会議in松江は、原子力という国家レベルのエネルギー政策にも関連する問題がテーマに設定されたことから、各種メディア等からも大きな注目を集めた<sup>7</sup>。

また、自分ごと化会議in松江が開催されるまで、自分ごと化会議は行政（自治体）や議会の主催により実施されてきた。これに対して、自分ごと化会議in松江は、全国で初めて住民団体の主催によって開催された自分ごと化会議であった。

冒頭に紹介した他の学問領域における住民参加に関する議論や実践の動向に照らせば、自分ごと化会議in松江の取組みは、様々な学問分野から、関心を引く素材であるように思われる。以下においては、本稿における考察との関係で必要な限りにおいて、同会議の特

---

5 一連の「自分ごと化会議」については、時の法令2055号（2018）～2097号（2020）に掲載された、構想日本代表の伊藤伸による連載記事を参照。なお、「自分ごと化会議」は構想日本により商標登録がされており、自分ごと化会議を称する試みを実施する際には、構想日本の承認が必要とされる。自分ごと化会議の前身である「自治体事業仕分け」について、参照、滋賀大学事業仕分け研究会構想日本編『自治体の事業仕分け：進め方・活かし方』（学陽書房、2011）。

6 事例検証を実施するため、筆者は、毎熊浩一島根大学法文学部教授、田中良弘新潟大学法学部教授とともに、自分ごと化会議in松江の参加住民、事務局メンバーに対し、ヒアリング調査（2019年8月5日・6日）を実施した。この場を借りて、関係者の皆様には、同調査へのご協力に御礼申し上げます。その成果は「最終報告書」として東海村委託事業のウェブサイト公表されている（<http://hse-risk-c3.or.jp/itaku/report.html> [2021年3月7日最終閲覧]）。また、自分ごと化会議in松江の開催に際しての経緯や事務局の苦労等については、毎熊浩一「住民主体のミニ・パブリックスー『自分ごと化会議in松江』の検証」（前掲注2）書に掲載予定）が当事者の立場を踏まえた記録に加え、行政学の観点から詳細な検証を行っている。本稿における事例検証は、以上の論考に依拠するところが大きい。

7 構想日本政策担当ディレクターの手記として、伊藤伸「構想日本の『日本まると自分ごと化』計画（9）住民が主催！『自分ごと化会議in松江』：原発を自分ごと化する」時の法令2071号（2019）62頁以下。また、関係各所に提出された提案書の内容、自分ごと化会議in松江が実施されたその後の展開も含めて、同会議ブログには、同会議に関する詳細な情報が掲載されている（<https://ameblo.jp/jibungotokakaigi> [2021年3月7日最終閲覧]）。

徹的な点について指摘しておく。

第一に、自分ごと化会議in松江の運営組織についてである。自分ごと化会議in松江の実施にかかる組織構造は、同会議の開催にあたり、中立性の確保に関する慎重な配慮がなされた結果として、多元的ないし複雑な構成となっている。

具体的には、二つの住民団体（「住民目線で政治を変える会・山陰」、「市民自治を考える会・まつえ」）が実行委員会及び事務局の中核的な役割を果たし、「構想日本」が自分ごと化会議の運営ノウハウを提供し、「島根大学行政学研究室」がオブザーバー的な役割を担った。このような多元的な組織構造は、外観上の中立性・公正性を確保する上で、重要な機能を果たしていたと見ることができる（この点につき、後述Ⅱ2）。

第二に、自分ごと化会議in松江の議論の結果が「提案書」に取りまとめられ、中国電力、経済産業省、松江市、島根県といった関係各所に対して提出された点である。住民主導の住民参加の取組みとして、同会議において原子力問題という国レベルの政策にも関連するテーマが設定され、その成果が自治体や省庁、事業者など、関係各所に届けられたことは、これまでのわが国における原子力分野の住民参加の取組みと比較すれば、それ自体、肯定的に評価することができる。

もっとも、自分ごと化会議in松江が、いわばインフォーマルな取組みであることの帰結として、住民参加の結果（具体的には、提案書）が、関係各所でいかに受け止められているのか、そして、その後の政策決定に与える影響等については不明確な部分も大きい。この点は、制度設計の問題として、理論的・政策論的見地から、検討に値する問題であるといえよう（この点につき、後述Ⅱ1）。

### 3 「成功」とその背景要因

筆者らが実施したヒアリング調査の結果から、原子力分野における住民参加の観点から、自分ごと化会議in松江について特筆すべきと考えられる点は、以下に述べる通りである<sup>8</sup>。

第一に、既に、無作為抽出を用いた住民参加手法のメリットとして指摘されていることであるが、無作為抽出手法が用いられたことにより、年齢構成、男女比からみて、多様な背景をもつ住民層の参加が見られた<sup>9</sup>。

第二に、自分ごと化会議in松江においては、賛成派と反対派の別なく、住民同士が冷静に議論することができる、あるいは、議論しやすい環境が整えられていたことである。筆者らが実施したヒアリング調査によれば、参加した住民のなかに、自分の意見が表明できないことに不満を抱いている者は見られず、以下に提示する関係自治体や事業者も、自分

8 ヒアリング調査の結果も含め、事例検証の詳細については、「最終報告書」3頁以下、及び、前掲注6）の文献を参照。

9 もっとも、統計分布的にみて、厳格に人口比率や男女比率が反映されていることまで、無作為抽出手法が利用されることの趣旨として要求されるといえるかは、疑問である。筆者としては、無作為抽出を用いなければ表出しない住民の意見が一定程度ある限り、そのこと自体に、無作為抽出を住民参加のための手法として用いる論拠が、十分に見出されるものと考ええる。

ごと化会議in松江において冷静な議論が行われたことに肯定的な反応を示していた。

このことは、過去における原子力分野における住民参加の場において、参加住民や傍聴人からヤジが飛ばされ、冷静な議論を行うことが困難な事態に発展することも少なくなかったわが国の経験に照らせば、特筆すべき点であるといえよう。

第三に、自分ごと化会議in松江には、議論に参加した住民のみならず、事業者である中国電力、関係自治体（島根県、松江市）、そして、一定数の会議傍聴人といった多様なアクターの参加をみることができ、これらのアクターの関心の高さをうかがうことができた。

本稿の冒頭において述べたわが国の原子力分野における住民参加の現状や課題に照らせば、自分ごと化会議in松江は成功したという評価を与えることが可能であろう。そして、その成功の背景には、自分ごと化会議in松江が、住民主導により実施されたこと、無作為抽出手法が用いられたことが、大きく影響しているように思われる。

#### 4 運営負担の問題

しかしながら、他方において、自分ごと化会議in松江が成功を収めた背景に、実行委員会（事務局）の相当な負担があった点には留意が必要である。議会や行政機関の主導の場合、無作為抽出のコストはそこまで問題にならない。これに対して、住民主導で無作為抽出を実施する場合には、公職選挙法上、選挙人名簿の閲覧目的は制限されていることから（同法28条の2、28条の3）、無作為抽出の作業それ自体にかかるコストが相当大きなものとなる。

また、運営資金の調達にかかる苦労は大きく、筆者らが実施したヒアリング調査の結果によれば、自分ごと化会議in松江の場合、寄附やクラウドファンディングによって会議運営資金の調達が試みられたところ、調達できたのは運営資金の全体の7割程度であり、その不足分は、事務局の一部メンバーによるカンパで補われたとのことであった。

自分ごと化会議in松江が住民主導による住民参加である以上、かような負担は当然であるとの見方もあり得よう。しかし、住民参加の実施によって社会全体に得られる効果を正面から捉えれば、かような運営負担を一部の住民にとどめるのではなく、これを軽減ないし補助するための法政策論を展開することも一考に値しよう。

## II 法理論的及び法政策論的検討

以上 I においては、自分ごと化会議in松江の事例検証を行ってきた。以下 II においては、この事例検証の結果を踏まえつつ、住民主導かつ無作為抽出の住民参加について、行政法学の観点から、法理論的及び法政策論的な検討を行うこととする。

本稿でも触れたように、実は、わが国においては、自分ごと化会議より以前から、無作為抽出を用いた新しい住民参加が、様々な形で実践されてきた。政治学においては、これらの住民参加の取組みを討議的民主主義の場として捉える見解が提唱され、また、社会科学技術論においては、これらの取組みが科学技術への市民参加の問題として捉えられてい

る<sup>10</sup>。

これらの議論は、そのアプローチに様々な差異が見られるものの、より効果的な住民参加を図るための手法の開発が活発に議論されている点、住民参加の政策決定等への反映について、「接続の制度化」というキーワードの下でその必要性ないし意義が強調されている点において、共通している。しかしながら、これらの学問分野においては、特に後者の点について、制度設計を視野に入れた議論はあまり具体化していないように見受けられる。

これに対して、行政法学の議論は、既に指摘したように、法令による制度化がされている住民参加に対して関心が集まる一方で、法令による制度化がなされていないインフォーマルな住民参加については、活発に検討が行われてきたとは言い難い状況にある。しかしながら、制度設計について考察する学である行政法学としては、従来の住民参加論の知見も活用しつつ、「接続の制度化」に貢献する余地が十分にあるものといえよう。

そこで、以下においては、自分ごと化会議in松江の事例検証の結果を踏まえつつ、住民主導・無作為抽出による住民参加について、行政法学の知見を活かしながら、結果への接続（1）、資金調達や公的支援の意義（2）という2つの観点から、若干の検討を行うこととしたい。

## 1 住民参加の結果の接続

### （1）接続の意義

自分ごと化会議in松江のような住民主導による住民参加については、通常、これに対応する法令上の根拠は存在せず、これを実施する住民団体についても、行政や議会との関係において、具体的な法的な位置づけは与えられていない。このことに対応し、住民主導による住民参加の成果として住民団体が関係各所に提出した報告書は、法的にみれば、住民団体が任意に作成・提出したものとどまり、法的拘束力を持たない。したがって、住民参加の結果をいかに反映するかは、専ら報告書の提出先の判断に委ねられることとなる。

しかしながら、効果的な住民参加を図ろうとする観点からすれば、このことは、批判的に検討してみるべきではないだろうか。住民参加の実施結果が専ら報告書の提出先の判断に委ねられ、何らの応答もなされないということであっては、参加住民からの納得が得られないことはもとより、外部から住民参加の成果それ自体を疑問視する声が上がらないとも限らない。

そこで、住民主導・無作為抽出の住民参加と政治・行政プロセスとをいかに接続すべきかが制度設計の議論として問題になる<sup>11</sup>。

### （2）拘束力による接続の問題点

接続を確保する最もシンプルな方法は、無作為抽出による住民参加を法令ないし条例に

10 前掲注3)に掲げた文献を参照。

11 参照、角松正史「手続過程の公開と参加」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想Ⅱ』（有斐閣、2008）209頁以下、篠原・前掲注1）184頁。

根拠をもつ制度として具体化し、住民主導による住民参加の結果に議会や行政を拘束する（結果尊重義務も含む）効果を定める方法である。この方法は、住民投票条例の制度設計として、過去にわが国の地方公共団体で採用されてきたものである。原子力発電所の設置の是非を問う住民投票条例（高知県旧窪川町（1982年7月19日制定）、新潟県旧巻町（1995年6月26日制定））など、原子力分野との関わりも強い。

しかしながら、住民主導・無作為抽出による住民参加の結果に法的拘束力を持たせることには、以下に述べるような法理論上及び実際上の問題がある。

### ① 法理論上の問題

第一に、間接民主制と直接民主制との抵触ないし緊張関係という法理論上の問題がある。この問題は伝統的に、住民投票の拘束力という表題の下に議論されてきたテーマである。従来、我が国の行政法学において、直接民主制的制度である住民投票は、間接民主主義との関係において、補完的なものとして位置づけられてきた。このことは、条例上の制度設計として、上述の原子力分野における住民投票条例のみならず、近年、様々な自治体において制定されている自治基本条例においても、住民投票の結果が尊重義務にとどめられていることに現れている（諮問型住民投票）<sup>12</sup>。このことは、基本的に、無作為抽出による住民参加の制度設計の場合にも妥当するものといえよう。

その上、無作為抽出を用いた住民参加の場合、参加住民は、偶然の契機により選出された住民の一部に限られる。このように、範囲が限定された住民らに、自治体としての政策決定を正当化するだけの正統性を認めることは困難であろう。また、無作為抽出という偶然の要素を契機として選出された住民に、政策決定に対する責任を負わせることも妥当ではないといえる。

そうすると、無作為抽出により選出された一部の住民の意思に、法令ないし条例上の根拠をもって、議会や行政を法的に拘束する法効果を認めることは、それが諮問的效果にとどめられるとしても、法理論上、困難な問題を生じさせるといえる。

### ② 実際上の問題

第二に、かような法理論上の問題とは別に、無作為抽出を用いた住民参加が制度化されることそれ自体によって、住民自らが自由に議論できる環境や雰囲気は失われてしまうのではないかという、実際上の問題がある。

上に指摘したように、自分ごと化会議in松江の場合、無作為抽出によって選出され、議論に参加した住民が率直に意見表明をすることが可能な環境が整えられていたことが、この取組みの成功にとって重要な要素であったと考えられる。かような環境が整えられたのは、一義的には、自分ごと化会議in松江の事務局の尽力によるところが大きいように思われる。しかし、より構造的にみると、この取組がインフォーマルなものであったことが一定程度有効に機能したようにも思われる。すなわち、自分ごと化会議in松江において、住

12 参照、宇賀克也『地方自治法概説〔第8版〕』380頁。

民が自身の意見を自由に表明することが可能であったのは、同会議の取組み自体が、住民同士の議論の最終目的を予め定めることなく、まさに参加住民が自分ごととして議論した点にある。法制度として住民参加が定められる際には、何らかの目的ないし結果が想定され、その目的との関係において住民参加の取組みも位置づけられることとなろう。このような形で、インフォーマルな住民参加がフォーマルなものに転化するとき、自分ごと化会議in松江の成功要因の1つであった自由な議論環境が失われてしまうことにならないかは、留意しておくべき観点であるといえよう。

上に述べたことに照らせば、住民主導・無作為抽出の住民参加の結果をその後の議会や行政機関（首長など）による政策決定と接続する制度設計を行う際には、インフォーマルな住民参加がもつ妙味を踏まえた慎重なスタンスが求められるといえよう<sup>13</sup>。

### （3）契約による接続の可能性

この点、先行する住民参加の取組みを見ると、拘束力を用いることなく、その後のプロセスとの接続を確保する方法が用いられている例があり、参考になる。

例えば、ドイツにおいて定着している無作為抽出を用いた行政主導による住民参加の形態であるプランungskstzelle（Planungszelle）においては<sup>14</sup>、委託契約を通じて、その後のプロセスとのソフトな接続を確保する手法が、実務上、確立している。

自分ごと化会議と同様、プランungskstzelleも、法令上の位置づけを有しない住民参加の取組みである。しかしながら、プランungskstzelleの実施に関しては、実務上、プランungskstzelleの実施を委託する委託者（行政機関や外郭団体）とプランungskstzelleの実施を受託する受託者（大学等の研究機関）との間に締結される委託契約のなかで、住民参加の結果をソフトにその後のプロセスと接続するための工夫が凝らされている。すなわち、受託者が提出した提案書（Bürgergutachten：「市民鑑定」ないし「市民答申」と訳される）に記載された提案内容の実施状況等に関して、委託者の報告義務が定められる。さらに、提案書の手交にあたっては、セレモニー等が開催され、かつ、委託契約の定めに従い、提案書の内容は公表される。

このように、プランungskstzelleにおいては、あらかじめ契約により、住民参加の結果に対する「応答」を確保しておき、住民参加の結果としての提案書を「公表」すること

13 ハーバーマスの見解を引きつつ、住民参加の制度化にあたり、「制度的公共性」と「市民的公共性」とは、敢えて分節しておくべきであるとの見解として、参照、角松・前掲注11）301頁以下、篠原・前掲注1）184頁以下。

14 プランungskstzelleについては、ペーターC. ディーネル『市民討議による民主主義の再生—プランungskstzelleの特徴・機能・展望』（イマジン出版、2012）、山内健生「ドイツにおける新たな市民参加の手法をめぐる議論について（1）（2・完）」自治研究74巻6号（1998）111頁以下、同74巻7号（1998）104頁以下、後藤潤平「プランungskstzelle—熟議デモクラシー論の実践的アプローチ」早稲田政治公法研究76号（2004）231頁以下、篠原明德＝吉田純夫＝小針憲一『自治を拓く市民討議会—広がる参画・事例と方法』（イマジン出版、2009）、篠原明德『まちづくりと新しい市民参加—ドイツのプランungskstzelleの手法—』（イマジン出版、2006）。近時の独語文献として、Bernhard Losch, Bürgerbeteiligung nach Schöffenmodell—Die Wuppertaler Planungszelle—, DÖV 2000, 372ff.; Jakob Tischer, Bürgerbeteiligung und demokratische Legitimation, S.159ff..



を通じ、ソフトな接続が試みられている。かような接続方法は、住民主導による無作為抽出の住民参加のあり方を考察する際にも参考に値しよう。

#### (4) プロセス全体を踏まえた接続のあり方の模索

上に述べた住民参加の結果への応答、そして、その公表を介したソフトな形での接続方法は、プロセス全体を踏まえて住民参加を構造づける思考にも通ずる。すなわち、公共政策の観点から無作為抽出による住民参加を考察する場合には、これが政策決定に対して何らかの影響力を持ち得ることが議論の前提とされるように思われるが、このことは必ずしも、政策決定を具体的に拘束するということを意味しない。このことは、現行の法制度に照らす限り、いわば法的拘束力が認められないことの当然の帰結でもある。

むしろ、効果的な住民参加を図る観点からは、拘束力という形で、ある特定の立場が政策決定を拘束するか否かを問題とするのではなく、より素朴に、住民参加全体のプロセスを視野に入れた上で、無作為抽出、住民同士の熟議の要素に加え、住民参加の場が実施された後における参加住民、それ以外の住民、関係各所、社会全体に対する影響をも考慮する視点が制度設計として求められているのではないか。

## 2 資金調達、及び、公的支援の意義

上記 I の事例検証の結果からは、住民主導による住民参加の場が成功を収めるために、実行委員会（事務局）の人的資源・金銭的資源が重要な要素であることが明らかになった。ここでは、かような住民主導による住民参加の負担に照らして、資金調達及び公的支援の意義について、考えておくこととしたい。

住民主導の住民参加に対して公的支援を行うことについては、そもそも住民が自主的に実施したに過ぎない取組みに対して、公金を投入するだけの合理性が認められるのか、という批判も想像される。しかしながら、とりわけ原子力のようなシビアな政策課題を含む政策分野において、行政側や事業者側からは表出されにくい議論や論点が目に見える形で現れるという利点を無作為抽出手法が有していること、そして、これまでのわが国の経験や現状に照らせば、行政主導や議会主導による住民参加にそのような役割を期待することは困難であることは、公的支援を正当化する一応の論拠として十分であるように思われる。

そこで具体的な課題について検討すると、まず、人的資源の側面に関して、既に住民参加論の一般的文脈において、住民参加の場を主催するコーディネーターが果たす役割の重要性が指摘されている<sup>15</sup>。賛成派と反対派との感情的な議論の二項対立といった状況が生じやすい原子力分野については、特に、住民参加の場を運営する人材は重要である。この点、大学やNPOなど、中立的な立場に基づく関与を期待できる主体が果たすべき役割は大きいと思われる。また、わが国の無作為抽出の実施について、全国的な民間の横断組織

15 田村悦一『住民参加の法的課題』（有斐閣、2006）50・51頁。

がまさに住民主導の役割を果たしてきた経緯に照らせば<sup>16</sup>、これらの組織が形成するネットワークを今後いかに発展させ、活用していくかという視点も重要であろう。

次に、金銭面の資源について、自分ごと化会議in松江においては、住民団体の主催で実施されたこともあり、住民団体が負担せざるを得なかった。住民団体によって自主的に実施される住民参加がインフォーマルな性質をもつとしても、これが、住民に対する中身のある情報提供や公共空間における議論の創出といった公共的な価値を提供し得るものであるとすれば、住民主導による住民参加の負担を軽減する措置を講ずる意義は大きいように思われる。ちなみに、行政主導による住民参加ではあるが、ドイツにおいては、PZの実施費用のみならず、参加住民に対する報酬の支払いに至るまで、公金から支出されるのが通常であるとされる<sup>17</sup>。

必ずしも民間による助成金が充実していないわが国の現状を踏まえれば、これに対する公的な支援のあり方が、公共政策の一環として模索されるべきではないだろうか<sup>18</sup>。そしてその際、原子力に関する各種助成金に対する批判や不信が向けられてきた過去の経験を踏まえれば、住民参加の取組みに対して疑念が抱かれることのないよう、外観上の中立性・公正性を確保するための制度設計や組織構成の工夫が求められよう。

### Ⅲ 今後の展望

#### 1 制度設計論における発想転換の必要性

冒頭にも述べたように、従来、行政法学の住民参加論においては、法令上の根拠のある住民参加が主たる検討対象とされてきた。また、行政法学の議論においては、住民参加の結果がその後のプロセスにいかなる法的効果を及ぼすかという観点から住民参加が問題とされてきたように思われる。

しかしながら、法令上の根拠を有しない、それも住民主導によって実施された住民参加に焦点を当てた本稿における検討に照らせば、行政法学においても、拘束力のロジックや、直接民主制と間接民主制を対抗構図的に捉える議論枠組みから脱却し、あるいは、これを相対化することにより、住民参加の結果ばかりに焦点を当てるのではなく、住民参加のプロセス全体を俯瞰する視座の転換が求められているといえるのではないかと。

特に、科学技術的専門性が高く、データに基づく客観的な「正解」を導くことが困難であり、かつ、賛成派と反対派との間で感情的な議論の対立が生じやすい原子力のような政策分野については、かような分野の特徴に照らして、住民参加の結果が政策判断を拘束するか否かという観点からいったん距離を置いた上で、一連の住民参加のプロセス全体について考察を行うことが、制度設計論として求められているといえよう。

16 例えば、日本版PZは日本青年会議所がその実施について主導的役割を果たしてきた。

17 ディーネル・前掲注14) 98頁。

18 参照、大久保規子「総論—参加原則の国際的展開と日本の課題」環境法政策学会編『環境法における参加—展望と課題—』（商事法務、2019）3頁以下（17頁以下）。

このような立場に立った上で、行政法学ができる貢献は、上記のようなプロセスを通じた住民参加手続の制度設計であろう。その際、特に無作為抽出による住民参加を実施する場合、相当程度の事務的・金銭的コストが必要とならざるを得ないことを踏まえれば、住民参加の場を実現させるための公共政策を指向した議論が、行政法学に求められているのではないか。

## 2 中立性・公正性の確保と金銭的費用

運営団体の中立性・公正性を確保するための工夫が重要であることは既に述べたが、この問題は、無作為抽出による住民参加を実現するために必要とされる資金をいかに調達し、また、外観的な中立性をいかに確保するのかという課題と密接な関係にある。

特に、本稿が事例検証を行った自分ごと化会議in松江のような住民主導による住民参加の場合には、行政主導や議会主導によって無作為抽出を実施する場合と比較して、資金をいかに調達するかはシビアな問題である。かつ、原子力分野については、わが国の過去の経験に照らしても、賛成か反対かという単純な二項対立的な議論に終始しがちな傾向にあること、原子力政策における交付金の支給のあり方とこのような感情的な議論の対立が結びついて受け止められることも少なくなかったわが国の経験を踏まえれば、外観上の中立性・公正性の確保については、特に慎重な配慮が求められるといえよう。

## 3 住民参加に対する公的部門の責任

本稿における一連の検討を踏まえれば、政策決定への使い方、また、中立性・公正性の確保という課題にいかに取り組むべきかという観点については、これが行政・議会主導で実施される場合であれ、住民主導で実施される場合であれ、公共政策としては、公的部門がいかなる形で責任を果たすかという観点が重要な意義を持つということになる。

この点、比較法的な見地から一言しておく、具体の住民参加のあり方に応じたバリエーションはあるものの、全体的な傾向として、他の学問分野において熱心に紹介されてきた欧米諸国に端を発するインフォーマルな住民参加の取組みは、その多くが、行政主導で実施されていることは住民参加のあり方を考察するにあたり、示唆的であるように思われる。ここには、我が国におけるのとは対照的に、法令上の根拠に基づかない住民参加の取組みであっても、公的部門の側が、一定の責任をもって住民参加を実施しようとするスタンスを読み取ることも可能ではないか。

むろん、筆者のかような見方の妥当性について、理論面・実態面を含めた総合的な検討を要することは言うまでもない。本稿との関係において、わが国の無作為抽出を用いた住民参加の動きが、その全体的な傾向として、むしろ住民主導を契機として実施されてきたこと、自分ごと化会議in松江の取組みもいわばこの延長線上に位置づけられることを、ここでは確認しておきたい。

## おわりに

以上、本稿においては、法令に基づかない原子力分野における住民参加のなかから、住民主導・無作為抽出によるものに焦点を当て、当該手法を用いて実施された自分ごと化会議in松江の事例検証を行った上で、今後、同様の手法をわが国に定着させるために、行政法学はいかなる貢献が可能であるかという立場から、理論的・政策論的検討を行ってきた。本稿による一連の検討により、これまであまり活発に議論されてきたとは言い難いこのテーマについて、今後、行政法学の観点から検討を行うにあたってのいくつかの議論の端緒を示すことはできたように思われる。

もっとも、本稿における考察は、自分ごと化会議in松江という一事例の検証を検討の手掛かりとし、他の学問領域や住民参加の実践において既に蓄積されてきた知見を踏まえつつ、行政法学の議論との接合点を探り、今後あるべき理論枠組・制度設計のあり方を議論する際の手掛かりを示したものにすぎない。

今後、より一般的に、住民主導・無作為抽出による住民参加の行政法学への受け入れ方を考察する際には、学際的な視点を踏まえた研究を深化させること、そして、討論型世論調査（Deliberative Poll：DP）などの自分ごと化会議in松江以外の住民参加の取り組みも含めてより総合的かつ精緻な検討を行うことが求められることはいうまでもない。かような検討を経てはじめて、住民主導の概念の内実や意義、無作為抽出の住民参加プロセス全体における位置づけや意義についても、明確になるものといえよう。かような検討作業とこれを経た上で具体的な政策提言については、筆者の今後の検討課題である。

### 【付記】

本稿は、2019年度地域社会と原子力に関する社会科学研究支援事業「住民参加は、原子力に関する住民の意識にどのような影響を与えるか？」（研究代表者：宮森征司）、及び、2020年度旭硝子財団・サステイナブルな未来への研究助成「原子力利用に関する住民参加システムの構築に向けた国際共同実証研究」（研究代表者：田中良弘、新潟大学教授）による研究成果の一部である。ここに記して謝意を表したい。

なお、本稿執筆中及び脱稿後に、茨城県東海村において「第1回自分ごと化会議」（2020年12月19日）、島根県松江市において「第Ⅱ期自分ごと化会議in松江」（2021年3月7日）が開催された事実に触れた。今後も同様の取り組みを注視していきたい。