

〈 書評論文 〉

政策過程における公論形成について

湯浅陽一『政策公共圏と負担の社会学—ごみ処理・債務・新幹線建設を素材として』
(新評論、2005年)

金 太宇

1. はじめに

戦後日本の保守政治のもとで、補助金に代表される利得の獲得競争は、政府・地方自治体における膨大な公的債務の累積を生んだ。そして、補助金獲得競争の中で展開された経済政策は、公害・廃棄物の発生などの環境問題を引き起こしてきた。こうして生じた債務や廃棄物などの負担への解決に政府・自治体が様々な形で取り組んでいるものの、十分な成果を挙げていないのが現実である。本書は、整備新幹線建設と旧国鉄債務処理という鉄道政策、および最終処分場と中間処理施設の建設という廃棄物処理政策を事例に、今日の日本社会が債務や廃棄物などの「負担」に対して適切に対処できていない原因を明らかにし、その解決の方向性を示したものである。

本書は法政大学大学院に提出した著者の学位取得論文「政府の失敗と負担の社会学—鉄道政策と廃棄物処理政策を事例に」をもとに執筆されたものである¹。本書で扱う4つの事例のうち、著者がはじめて手をつけたのが整備新幹線建設の問題であり、その研究を発展させる形で旧国鉄債務処理の研究に取り組んだのである。さらに、政策過程という視点から独自の対象の研究を行いたいという著者の問題意識から、「社会環境アセスメント」という独自の取り組みを行った長野県阿智村の廃棄物処分場建設、武蔵野市におけるグリーンセンター建設の研究へと展開している。

近年の社会学における研究は政策提言への志向性が強めているが、実証研究から原則すなわち規範命題を導き出すという方法論上の問題についての研究はそれほど多くないのが現状である。「参加」という形式で市民と政府・自治体との政策論争が進みつつある状況をふまえて、政策過程において原則を形成し、それを政策として適用していくには、原則を決めるための公論の場（本書で著者は「政策公共圏」と呼ぶ）を形成していくことが必要である。

評者が取り組んでいる中国の負担問題である廃棄物処理に関する政策提言の研究においても市民と

1 2004年3月、法政大学大学院社会科学部社会学専攻博士後期課程修了

政府との間に公論形成の役割は無視できない存在であるゆえに、本書は非常に興味深いものである。市民と政府・自治体とが直接的に接触している領域での公論の場の形成に注目する本書は、中国の政策過程における公論形成の研究に取り組んでいる多くの者にとって参考になるものである。以下では、まず本書の内容を概括的に整理し、評者が考えるいくつかの論点について説明したうえで、著者が提唱する公論形成の規範理論が中国の負担問題を解決するための適用可能性について検証したい。

2. 本書の目的と構成

著者は、本書で扱う事例である整備新幹線建設、旧国鉄債務処理、廃棄物処理場建設を「負担」というキーワードで結び付けている。本書独自の「負担」の定義について著者は、①行為主体にとっての利得の減少をもたらすと認識されるもの・こと、②利得の発生・獲得に必要な行為に伴って生じるもの・ことである (p.39) としている。負担問題を解決していくための原則は公論として形成されるものであり、したがって「政策公共圏」の設立が不可欠なものとなる。利得分配に依存した保守政治を中心とした日本社会は、「政策公共圏」が不十分な形でしか成立していない点が大きな課題である。「政策公共圏」が不十分であるゆえに負担問題の解決に必要な公論が形成されず、「政府の失敗」が繰り返されるというのが著者の問題関心である。本書の目的は、負担問題についての分析を通して、現代日本社会における政策公共圏の現状と成立条件を明らかにすること、および、そこで公論として形成される、負担に対応していくための規範や原則がどのようなものであるかを示すことである (p.22)。

本書では、著者の独自の理論枠組みが構築されている。本書の枠組みが持つ独自性を著者のまとめを援用すると次のとおりである。①負担概念の設定、②公論が形成される場として「政策公共圏」の概念の設定、③主体の行動原理にかかる視点として、従来の「合理性」に加え、「道理性」の視点を取り入れたこと、④中範囲のシステム理論という独自の分析枠組みを設定したこと、⑤中範囲の規範理論という独自の形で規範理論を組み込んでいることの5点である (Pp.273-274)。本書は9章構成となっており、第1章から第3章までは問題提起、および概念の定義についての解説、第4章から第6章は整備新幹線建設、旧国鉄債務処理、長野県阿智村の廃棄物処分場建設における失敗事例についての分析、第7章は第4章から第6章までの事例分析についてのまとめ、第8章は中範囲の規範命題の構築、第9章は武蔵野市におけるグリーンセンター建設の成功事例の分析を踏まえて、負担問題についての解決策の提示という構成となっている。なお、各章末にはその章のまとめがなされていて、読者に便宜を与えている。以下は各章の内容の概略的な要約である。

第1章では、本書の目的と方法論が述べられている。そして、「政策公共圏」、「中範囲のシステム理論」、「中範囲の規範理論」の定義について概略的に解説し、最後に本書の構成について説明している。

第2章では、本書で扱う負担問題をめぐる諸事例の概要と本書の鍵となる「負担」と「政府の失敗」の概念について説明している。そして、著者はJ.ハーバーマスの「政治的公共圏」に代え、「政策公共圏」という概念を用いて分析の視点とし、「政策公共圏」の成立条件を提示した。著者は本書で「負担」を資源提供型（正の財の拠出）、受苦型（負の財の受け入れ）、中心型（負担問題が政策過程において中心的な課題となっているもの）、随伴型（負担問題が利得の追求に関わる政策過程に、附随する形で生じてきているもの）と4つに類型化している。「政策公共圏」の概念は、ハーバーマス

の研究に多く依拠しており、市民社会と公権力という2つの領域が交差している部分、すなわち市民と政府・自治体とが直接的に接触している領域を指している。ハーバーマスの「公共性の構造転換」では、公共圏は市民社会において成立し、公権力に対抗する役割を果たすと述べられている。しかし、今日の日本社会においては、市民参加や住民参加の試みが多く取り込まれており、市民と政府・自治体が単純な対抗関係にあるわけではなく、両者が論争の場を共有していることを示している。著者は、負担問題を適切に解決していくために、「政策公共圏」、すなわち、政策過程において公論形成をより発展させる可能性を探ろうとしている。

第3章では、「中範囲のシステム理論」の性質とその概要について記述されている。著者によって名付けられた「中範囲のシステム理論」は、R. マートンによる中範囲の理論からの示唆を受けたものである。「中範囲のシステム理論」は「中範囲」を志向するという点でマートンの中範囲の理論と共通点はある。しかしまた、この二つの「理論」には相違点が数多くあり、中範囲の理論とは別の理論であると著者は主張している。「中範囲のシステム理論」は、戦略分析、アリーナ、道理性と3つの理論ないしは概念を基礎としている。戦略分析は行政組織を中心とした組織に対する研究を基礎としており、既存の組織論への反発を出発点としている。本書でのアリーナ概念はヒルガートナーらの研究を踏まえ、政策過程における様々な意見が戦わされる「議論の場」と同時に、「問題、意見の競合と選択の場」を意味している。「中範囲のシステム理論」は、社会現象の限定的な局面を扱う中範囲の理論の性質を引き継いでおり、個々の社会システムの特性を明らかにすることを志向している。

第4章では、整備新幹線建設の歴史と制度、地方レベルでの政策過程を説明したうえで、整備新幹線に伴う負担と政府の失敗の特質について論じている。整備新幹線に伴う主な負担は①政府・地方自治体の建設費費用負担、②並行在来線の経営分離による第3セクターの設立に必要な財政的負担、③騒音・振動や水枯れなどの公害である。そして、第2章で提示した類型に従えば、「随伴型」、「資金提供型」、「受苦型」に属すると位置付けられている。整備新幹線の建設においては、一部の主体が利得を獲得し、その一方で他の主体が負担を引き受ける構図が形成され、言い換えれば利得の囲い込みと負担の転嫁であると著者は主張している。整備新幹線の沿線市町村内での利害の対立は様々な方法によって潜在化され、沿線全地域が利害（集合利益）を得るかのような主張が展開されている。そして、アリーナのあり方としては、周辺的アリーナでの議論が主導的アリーナにフィードバックされないという「断片性」が見出されると論じている。

第5章では、国鉄改革から国鉄清算事業団、財政構造改革会議による取り組みに至るまでの経緯を振り返り、旧国鉄債務処理をめぐる政府の失敗について論じている。著者はこの事例を中心型・資源提供型として位置づけている。この事例においては、原則の矮小化という現象がみられ、意思決定が原則形成型ではなく、妥協点形成型になっていると論じられている。道路財源という自己の閉鎖化された利得を守るために、道路族は受益者負担原則の順守を主張し、旧国鉄債務処理の実質的な解決を先送りしてしまった。その一方、交通とは無関係であるタバコ税の増税や郵便貯金からの繰り入れが行われているが、その転用を体系的に説明するような原則は提示されていないと著者は批判している。この事例では、アリーナのあり方として、負担問題を主たる課題として扱いながらも、適切な対応策を構築できないという「空洞性」が見出されると論じている。

第6章では、「社会環境アセスメント」という独自の取り組みを行った長野県阿智村の廃棄物処分場建設の事例について論じている。著者はこの事例を中心型・資源提供型として位置づけている。負

担は、各主体にとって回避すべきものであるが、阿智村では廃棄物処分場建設への積極的な賛成という形で、負担を自発的に引き受けており、地域社会の「クライアント化」という現象が見られる。つまり、それは負担を引き受ける代わりに、利得を併せることを前提条件としている。社会環境アセスメントの取り組みは、処分場建設問題について、意思決定を改善するために行われたものであったが、結果的には反対派の不満を引き起こしてしまった経緯について分析している。この事例では、アリーナのあり方として、課題を包括的に検討しながらも意思決定主体に十分な影響を与えることができないという「孤立性」が見出されたと論じている。

第7章では、第4章から第5章までの検討結果をまとめた後、社会システムの構成要素である主体・構造的条件・アリーナのそれぞれが抱える特質を指摘し、「中範囲のシステム理論」から導かれる内容的命題として、現代日本社会の社会システムが示す負担に関する作動理論を明らかにすることを試みている。社会システムの作動理論の解明では、利得の閉鎖化と負担の転移という作動理論がはたらいっていることを示し、この作動理論のもとで社会システム内での格差が進行していると主張している。

第8章では、負担問題に関して規範理論の視点から検討を行い、M. ウォルツァーやJ. ロールズの議論に依拠しながら、「中範囲の規範理論」の構築を試みている。負担に関する規範についての考察は、ロールズの「正義論」における「無知ヴェール」と「反射的均衡」、および「正義の二元論」に依拠している²。この理論では、主体レベルで「道理性」が行動原理の1つとして組み込まれており、アリーナにおける相互行為の中でこの道理性が発揮されうるとしている。この道理性の発揮には、アリーナのあり方や構造的条件が大きく影響するが、公論が形成されるアリーナが積み重なることによって政策公共圏が成立する。「道理性」の視点は、主体は善の構想のための能力を持つゆえに合理的であり、正義の感覚を持つゆえに道徳的な存在となるというロールズから示唆を得ている。道理性を持った主体が、「協働の公正な条件として原理や基準」という規範命題を提案し、理解し、他の人々とともにこれを守ることで、自らの判断を変化させる。新しい規範命題を創造するためには道理性が必要であり、合理性しか持たない主体には不可能であると著者は主張している。

そして、著者は本書での失敗事例の分析結果をふまえて負担問題を対処する規範として、①負担問題を対処するための資源の転用、②受苦型負担の資金提供型への転換は、いずれも積極的に行われるべきであり、③最も恵まれない立場にある主体の状況を改善する場合に集合利益が成立する(p.246)、という原則を導き出している。これらの規範にのっとった政策を展開することは、利得の閉鎖化と負担の転移、そしてシステム内での格差の拡大という帰結を抑制することにつながると主張している。

第9章では、本書の全体のまとめとして、前章までの実証的分析と規範的分析の双方を踏まえて、武蔵野市におけるグリーンセンター建設における住民合意の成功事例をもとに、負担問題をめぐる政府の失敗を抑制するための具体的方向性について検討している。政策公共圏を成立させ、公論形成を実現させるためには、①主体レベルでは個別利益を相対化したうえで集合利益との両立を媒介するた

2 『正義論』(A *Theory of Justice*, 1971年刊)は、人間が守るべき「正義」の根拠を探り、その正当性を論じたロールズの主著の一つ。この著作で彼が展開した「正義」概念は、倫理学や政治哲学といった学問領域を越えて同時代の人々にきわめて広く大きな影響を与えることになった。それまで功利主義以外に有力な理論的基盤を持ち得なかった規範倫理学の範型となる理論を提示し、この書を基点にしてその後の政治哲学の論争が展開したという点で、20世紀の倫理学、政治哲学を代表する著作の一つである。

めのルールを道理性の発揮によって見出すこと、②構造的条件レベルでは他の行政体からの独立性と実質合理的な手続きが確立されること、③アリーナレベルでは複合性が確保されること (p.272)、が必要であると指摘している。

3. 考えられる論点

以上が本書の内容の概要であるが、それを踏まえて、今後の公論形成において考えるべき論点について説明したい。本書の鍵となる概念設定である「政策公共圏」は、ハーバーマスの「公共圏」の概念に多く依拠しており、言い換えれば個別具体的な意見交換を行う「公論形成の場」の積み重ねであると理解することができる。例えば船橋晴俊も、公共圏の構成要素となるような個別具体的な意見交換と意志表明の場を「公論形成の場」と定義し、「公論形成の場」において必要なことは、利害関係者に対する開放性であって、異質な視点・情報を集め、突き合わせた上で、より普遍性のある問題認識と解決策を見出すことであると指摘している (船橋 1998)。「公論形成の場」は社会問題を解決する1つの方策として大いに注目されており、多くの研究者は「公論形成の場」の確立については肯定的である。

しかし、「公論形成の場」の役割への期待が高まる一方、「公論形成の場」に関する議論は抽象度が高く、それ自体についての疑問も存在している (三上 2005)。三上の議論は、「公論形成の場」を設定することだけで、存在する問題が解決することができるのか、政府と市民社会はどのような位置関係で話し合い、平等性を保つことができるのか、そして、「参加型」の話し合いの場はどのような資質の主体で構成されるべきなのか、などである。当然、これらの疑問は著者が提唱する「政策公共圏」にも及ぶことになる。なぜなら、先述のように著者が提唱する「政策公共圏」は、基本的には「公論形成の場」の役割と一致していると見なすことができるからである。

著者は「政策公共圏」を公権力に対抗するものとして市民社会の側に成立するのではなく、政府と市民社会との交差する空間に位置付けている (p.13)。しかし、異なる問題における政府と市民社会との重なる部分の規模の大きさの違いもあり、さらに、その境界線の測定も困難であることは容易に想像することができる。政府と市民社会との交差する空間は潜在化してしまう場合もあれば、境界線の区分によって、マイノリティーが意図的に排除されてしまう恐れがある。そして、市民参加の公論の場には、なるべく行政が関わらない方がよいとする考え方があるが (三上 2005)、「政策公共圏」の定義に従えば、政府と市民社会との重なる部分に位置しているため、その場合に「行政主導」か「市民主導」かの議論が噴出することを避けられないであろう。さらに、本書では、公論形成における討論の結果を社会的意志決定に反映させるためには、どのような制度的仕組みが必要であるのかについての議論はほとんど行われていない。公論形成における討論の結果が、制度的仕組みによって保障されず、政治システムにおける意思決定に直接的に結びつかなければ意味がないだろう。

本書の第9章で成功事例として挙げられた武蔵野市におけるグリーンセンター建設における合意形成に至る要因について著者は、①勉強会の実施により廃棄物に関するきちんとした知識が委員の間で共有されたこと (p.254)、②環境アセスメントを実施し、それをふまえて議論を行ったこと (同上)、③自己の個別利益を相対化しながら集合利益との両立が成り立ったこと (p.261)、④他の行政体からの独立性 (p.265)、⑤廃棄物の発生・排出抑制段階の議論をすでに積み重ねたこと (p.269)、専門家が比較的によくいること (p.264) などであると分析している。そして、これら

の事例の分析をふまえて、負担問題をめぐる「政府の失敗」の発生を防いでいくための解決策、つまり著者が提唱した「中範囲の規範理論」が提示されている。

しかし、著者が提唱する負担問題の解決策としての規範理論は他の事例に適応することができるだろうか。先述のように著者が成功事例として取り上げた蔵野市におけるグリーンセンター建設においては、いくつかの必要な条件が備わっていたからこそ、住民の合意形成に至ったのである。本書での他の事例も含めて、より多くの社会問題においては、蔵野市におけるグリーンセンターのように必要な条件を備えているケースは非常に少ないだろう。多くのケースにおいては、自己の個別利益と集合利益の対立は非常に激しく、それが合意形成を阻む最大な原因でもあるため、蔵野市におけるグリーンセンター建設のように自己の個別利益を相対化しながら集合利益との両立を維持するのは容易なことではない。それゆえ、著者が成功事例として取り上げた蔵野市におけるグリーンセンター建設は、他の事例に比べると比較的に紛争が激しいとは言えず、合意形成を得やすいケースであったのではないかと評者は認識している。

整備新幹線建設、旧国鉄債務処理のような問題は廃棄物処理場建設の問題と比べて、問題の複雑性や規模の大きさの違いもあり、著者が提唱する規範理論が通用するかどうかには疑問が残る。負担問題の解決策の一つである「構造的条件レベルでは他の行政体からの独立性」を保つことについては、整備新幹線建設、旧国鉄債務処理のケースにおいては適応することが可能であろうか。公共性が高い整備新幹線建設、旧国鉄債務処理の事例では、さまざまな行政体が深く関わっており、議論の場において他の行政体からの独立性を保つことは非常に困難なことである。多くの公共事業に関して地域で紛争が生じているような事例では、それらに関わる行政体とは明らかに紛争の当事者であり、利害関係者である。他の行政体の関わりを排除したモデルは、ごく小さな範囲のテーマ・課題に限れば有効かもしれないが、普遍的な妥当性を持つとは言えそうにない。

確かに現代のさまざまな社会問題や政策的課題を適正に解決するためには、ある種の規範的原則が必要である。しかし、このような規範理論の探究は、現代社会の具体的な社会問題への取り組みに即して追求されるべきである。異なる社会問題において、探求される規範理論のあり方も必ずしも一致しているとは限らないので、著者が提起する規範理論については更なる議論と検討が必要であろう。

4. 中国の負担問題における公論形成

廃棄物処理場建設という負担問題は中国においても大きな社会問題となっている。中国では現在、廃棄物処理場建設に関して国・地方などの統一基準がないだけでなく、極端な場合は同一地域内でも異なる基準によって廃棄物処理場が建設される場合がある。各地方の廃棄物処理場建設においては、環境アセスメントの手続きを経ず、国有地が地方政府や建設業者に悪用され、地域住民の権利が侵害されるケースが非常に多い³。そして、ほとんどの都市のゴミの処理能力が限界に達している中、地方政府が推進する廃棄物処理場の建設計画は、地元住民の反対で難航するケースが各地で相次いでい

3 2003年9月1日に施行された「中華人民共和国環境影響評価法」の第21条では、「環境に重大な影響を生じ、環境影響報告書を編成すべき建設プロジェクトに対しては、建設単位は建設プロジェクトの環境影響報告書の審査を求める前に、論証会、聴聞会、あるいはその他の形式で、関係する単位、専門家、そして公衆の意見を求めるべきである」と明確に規定されている（『人民日報』2002.10.29）。

る⁴。その中でも北京市海淀区六里屯ゴミ焼却場（以下は六里屯ゴミ焼却場と略す）の反対運動は負担問題に対する「政府の失敗」の典型的な事例である。

六里屯ゴミ焼却場は北京市の重要なプロジェクトとして、2007年に建設を開始し、2008年には稼働する計画であった。六里屯ゴミ焼却場の建設計画は、2005年にすでに北京市環境保護局の審査を経て許可を取得していたが、その具体的内容や許可基準については未公開のままであった。六里屯にはすでに一つのゴミ埋め立て場があり、周辺地域で生活している数十万人の住民はゴミの悪臭問題にずっと悩まされていた。2006年末に、ゴミ焼却場の建設計画が明らかになり、六里屯の周辺住民は周辺環境のさらなる悪化と人体への被害を恐れ、北京市環境保護局に環境影響報告書の公開を求めた。さらに、廃棄物処理の専門家も住宅地の300メートル内にゴミ焼却場を建設することは手続き上に違法であり、ゴミ焼却で発生するダイオキシンは住民の健康を侵害する恐れがあると指摘した。

しかし、ゴミ焼却場建設の手続きや安全面で問題がないという理由で、住民らの要求は北京市環境保護局に拒否された。住民らはテレビ局や新聞社にも支援を求めたが、六里屯ゴミ焼却場は環境問題を解決する政府の優良プロジェクトであるとして、取材や報道は拒まれた。正当な手段での意見表明が阻害された六里屯の住民は、インターネットでゴミ焼却場建設の反対運動を呼びかけ、反対署名を集め始めた。多くの住民がインターネットを通じてゴミ焼却場の建設反対に署名し、住宅地でゴミ焼却場の建設反対の文字が書かれている旗を掛けたり、ビラを配ったりして、さまざまな反対運動を展開するようになった。しかし、これらの活動はすぐに地元政府の関連部門に制止され、インターネットでの閲覧も阻害されるようになり、住民らの反対運動は困難となった。この後、ホームページが再開され、インターネット上でゴミ焼却場の建設問題が大きく議論されるようになり、地元住民以外の人々も反対運動への支持を表明した（『中国環境報』2007.6.13）。

北京市政府の関連部門は住民の反対活動の拡大を恐れ、2007年1月17日に、政府高官・専門家と住民代表者とのあいだでゴミ焼却場建設についての公論の場を設けたが、ゴミ焼却場建設の推進派の専門家が多数であったため、公論の目的は住民にゴミ焼却場建設に同意するように説得することであった。2007年1月30日に、環境影響報告書がようやく公開されたが、北京市環境保護局は一貫して手続きや安全面で問題がないと主張した。この後も政府と住民の間で複数回の公開討論が行われたが、その目的は第一回目と変わりはないため、住民らは国家環境保護庁に建設中止の異議申し立てを行った。地域住民と地方政府の対立がますます激化するにつれて、国家環境保護庁は六里屯ゴミ焼却場の建設計画について再検討を行い、2007年6月12日までに住民に最終結果を公表すると約束した。しかし、2007年5月25日に、六里屯ゴミ焼却場建設の計画維持に関する決議案が北京市政府によって採決され、ゴミ焼却場は建設開始への動きが見られるようになった。

この決議に危機感を持った六里屯の数千人の住民は、2007年6月5日に、ゴミ焼却場の建設反対の文字が印刷されているTシャツを着て、国家環境保護庁の前で抗議デモを行った。抗議デモはすぐに当局によって制止されたが、この事件はメディア各社の報道によって多くの人々に知られるようになった。そして、その二日後に国家環境保護庁は、メディアを通じて十分な議論が行われるまでは六里屯ゴミ焼却場の建設計画を凍結すると発表した。六里屯ゴミ焼却場の反対運動は住民らの努力によって一定の成果を達成したが、凍結が発表された後もゴミ焼却場の建設計画が再開される動きがあ

4 北京市海淀区六里屯ゴミ焼却場建設の反対運動、南京市浦口区ゴミ焼却場建設の反対運動、広西チワン族自治区灌陽県生活ゴミ埋め立て場建設の反対運動などが広く知られている。

り、ゴミ焼却場建設が完全に中止されるまでは問題が解決されるわけではなく、今でも住民らは不安を抱えている。

中国では多くの廃棄物処理場建設において地域住民と政府との意思疎通が十分に行われず、衝突が頻発している。六里屯ゴミ焼却場の建設問題のように社会に注目され解決に至ったケースはごく一部だけであり、多くの場合は地方政府が地域住民の反対意見を無視して、利益誘導や政績工程⁵で廃棄物処理場建設が強行的に実施されている。これらの「負担」に対して適切に対処し、住民の合意形成を実現するためには、本書の著者が提唱する市民社会と公権力との公論形成が重要である。市民が「参加」という形式で政府と政策論争を行い、政策過程において原則を形成し、それを政策として適用していくことが必要である。しかし、中国において政策公共圏を成立させ、公論形成を実現させるためには、著者の規範理論を適応することには限界がある。六里屯ゴミ焼却場の事例のように、多くの場合に主体レベルでは個別利益と集合利益との両立を媒介するための道理性を見出すことができないのである。政府主導で行われる公共事業には、市民の個人利益よりも政府の集合利益が優先され、道理性の発揮は難しく、市民の権利が侵害されることは珍しくないのである。そして、集会や結社への統制が非常に厳しい中国においては、構造的条件レベルで他の行政体からの独立性と実質合理的な手続きが確立されることと、アリーナレベルで複合性が確保されることはより困難なことである。

六里屯ゴミ焼却場の事例でも見られるように、中国においての公論形成は政府と住民が対等な立場で行われるものではなく、その性質や手続きにおいて日本の公論形成とは異なる形で展開している。中国において公論の形成は容易なことではないが、近年になってさまざまな分野で公論の形成を求める声が高まり、現実においても公共事業のあり方や地方自治体の条例などの政策過程では市民参加が少なからず見られるようになってきている。中国の公論形成を促している要因は、インターネットの普及、地方政府による無駄な公共事業の増加、および環境問題の深刻化などである。インターネットの普及により、インターネット上での個人の発言が容易になり、顕在化した社会問題も潜在化していた社会問題もその多くがクローズアップされ、市民社会における公論が活発に行われている。インターネットは公論形成にますます強い影響力を持つようになってきているが、問題点も存在している。一つは、世論が情動に流されがちで、しばしば重要性の判断や利害計算を無視する点である。もう一つは、インターネットに集う人々は、分断されていて、話題の共有範囲は限られており、そこで交わされる意見は、匿名ゆえに、無責任なものになりやすい点である（三谷 2004）。

西洋世界で完成された公論形成のモデルの直輸入は、社会主義体制である中国の国情に相応しくないので、中国における公論形成は西洋世界の経験が参照されているものの、採用されたのは一部だけである。中国における公論は市民社会において成立し、公権力に対抗する形態として存在するものではなく、多くの場合は政府主導で行われるものである。環境問題や公共事業のあり方についての政策過程において、行政機関が公論の場を提供し、各分野の代表者を招いてその要望を聴取し、公論で討論された結果を政策決定に反映させている。代表者の意見が政策決定にどの程度採用されるかは、行政機関や政府の最終判断に委ねることになるが、このような取り組みは市民社会の高い関心を喚起している。

中国の政策過程において公論がさまざまな仕組みで形成されているが、その取り組みはまだ非常に限定的なものであり、完全な公論とは言いがたい。多くの場合には、政府案がすでに作成済みであ

5 地方政府や政府高官の政治実績が目標に掲げられて実施されるプロジェクトのことである。

り、公論で得られた結果が採用されたとしても、少しの修正を加える程度だけである。今後は、利害関係者を政策形成過程のできるだけ早期の段階で参加させ、その意向を反映させることにより、市民社会の権利・利益の早期の保護を図り、行政主導による目標設定の自己目的化という弊害を防ぐ必要がある。特に環境の悪化や廃棄物の増加、土地の消耗を防ぐための対策において利害関係者の参加は不可欠であり、中国の市民的公論形成がどのように推移するのかはこれから注目されるところである。

5. おわりに

本書において、迷惑施設である廃棄物処理場建設の問題と公共性の高い整備新幹線建設、旧国鉄債務処理の問題を「負担」というキーワードで結びつけ、同じ土台で議論がなされたことは斬新である。そして、社会問題や政策的課題を適正に解決するための、規範理論への探求は我々読者に提示された新たな課題として受けとめるべきものであろう。本書は総じていえば、専門用語がやや難解であるが、政府の失敗が発生するメカニズムの詳細な分析と負担問題についての社会学の視点からの説明は高く評価されるべきものである。

参考文献

- 船橋晴俊・飯島伸子編、1998「環境問題の未来と社会変動：社会の自己破壊性と自己組織性」、『講座社会学12環境』、東京大学出版会。
- 中澤高師、2009「廃棄物処理施設の立地における受苦の分担と重複——受益圏・受苦圏論の新たな視座への試論」『社会学評論』、59巻4号 pp.784-804。
- 三上直之、2005「市民参加論の見取り図——政策形成過程における円卓会議方式を中心に」『千葉大学公共研究』2巻1号。
- 三谷博、2004『東アジアの公論形成』、東京大学出版会、pp.19-20。
- 尹瑛、2009「冲突性环境议题中民意表达的困境与策略——对“北京六里屯垃圾焚烧厂”事件的个案分析」、『新闻与传播评论』00号。

(きん・たいう 博士課程後期課程)