

# 公共事業を巡る政策決定における 意思形成過程情報の役割と公開基準に関する一考察

東京電力株式会社 ○神野 由紀\*1  
東京大学 堀田 昌英\*2

1999年情報公開法が制定されて以来、日本では公共情報の共有に対する認識が高まっているが、民主主義社会と情報共有との関係に関する本質的議論は少ない。本論文では熟議民主主義を分析視角とし、民主主義社会の政策決定過程における情報提供の現状とその目指すべき姿を明らかにする。特に、意思形成過程情報に着目し、行政機関による情報提供の現状について、川崎市岡本美術館建設事業に関するコンフリクトをとりあげて分析および考察を行った。本研究では行政機関が情報公開制度の公開基準に照らし合わせて情報提供を拒否した場合に特に着目した。その結果、行政機関が主体的に判断を行っている情報の提供を要請されたときに、意思形成過程情報の公開が行われない傾向があることがわかった。このような現状は熟議民主主義的意思形成過程プロセスにおける情報共有の理念と整合性があるとはいえない。今後は、主観的判断を説明可能な方法で決定する政策決定手法の模索が要請される。

【キーワード】 意思形成過程情報、情報公開制度、公共事業執行システム

## 1. はじめに

近年国土行政を含む多くの公共政策分野において、情報公開制度が注目されている。日本においては、行政機関の保有する情報の公開に対する国民の要望の高まりを受け、情報提供の制度的充実を目的として1999年に情報公開法が制定された。しかしながら最近の大規模公共事業を巡る政策論争に見られるように、公共政策の決定及び実施には利益集団間の複雑な利害の衝突がしばしば伴う。このような場面において、なぜ実務的な困難にもかかわらず行政機関が自ら保有する情報を国民に提供しなくてはならないのかについては、漠然と行政の説明責任あるいは民主主義の本質としか表現されないことが多い。また、現在の状況では実際に国民に情報提供できるような制度になっていないという批判も存在する(奥津、1999)。

そこで本論文は、以下のような構成に従い、民主主義社会の政策決定過程における情報提供の現状とその目指すべき姿を、公共事業を例に取り明らかにすることを目的とする。まず、第2章において、民主主義社会における意思決定と情報提供について考察する。第3章において政策決定に関する情報の市民による共有の1形態としての行政機関による情報提供について

考察する。特に、本論文の主題である意思形成過程情報の提供について考察する。第4章において、行政機関による意思形成過程情報の提供の現状について明らかにするため、事例分析を行う。現実の公共事業を巡る政策決定に関する行政機関と市民との対立を分析することで、そこで必要とされた意思形成過程情報やその提供のあり方を考察する。第5章において、結論および今後の課題を述べる。

## 2. 民主主義的意思決定と情報

本章では、情報公開制度を分析するための理論モデルとして自由主義(liberalism)、共同体主義(communitarianism)、熟議民主主義(deliberative democracy)を取り上げる。

自由主義モデルの提示する民主主義的政治参加とは市場への参加と同じく、投票によって自らの選好を公に提示することである。多様な利益集団の競争と交渉の場にアクセスする権利が市民には与えられているといえる。市民の民主政への参加は、選好の提示としての投票行動として行われ、個人の選好の集合体として政治的に意思形成される。

自由主義モデルに対し、共同体主義モデルは、あらかじめ社会に連帯や共通善の存在を規定し、これらを

1 東京電力株式会社神流川水力建設所安全・環境・品質管理グループ 027-338-6296

2 東京大学大学院工学系研究科社会基盤工学専攻 03-5841-6088

前提としたコミュニケーションによる合意の達成を民主主義的プロセスであるとする。共同体主義的意思決定は、コミュニケーションによる合意が、共同体の中で培われた同質性の高い道徳の共有されている市民によってこそ達成可能であるとしている。

熟議民主主義モデルを提案するハバーマスは、政治的問題はコミュニティにおいてわれわれがいかに生きるべきか、われわれが何者であるかといった道徳的問題によっては解決されないとする(木村、2000)。ハバーマスの対話理論(discourse theory)によると民主主義的意思形成プロセスは、すでに存在する道徳的信念によってではなく、様々な形式の熟議 (deliberation)を通して生成されるコミュニケーションに関する前提と、公正な交渉プロセスを保障する手続きによって正当化されるとする。多様な価値観の存在を認め、競合する利益の妥協に参加するという点で自由主義の考え方を受け入れ、市民の対話への参加によって意思形成を行うという点で共同体主義の考え方を受け入れる。熟議民主主義的意思形成プロセスは、相互理解をその成立の要件としており、社会の構成員が対等な立場で対話の場に参加できることを要求する。ここにおいて相互理解を実現するために対話において参加者の提案を吟味し、判断するための情報が必要になる。熟議民主主義的意思形成プロセスは、対話参加者による情報の共有を必要としているといえる。

### 3. 情報提供に関する制度

熟議民主主義的意思形成プロセスの条件として政策決定に関する情報を社会構成員の間で共有することが必要である。そのための情報提供の制度として、情報公開制度およびその他の法令で定められている情報提供制度が存在する。ここでは特に、情報公開制度について概観する。

ここでは特に、1999年に制定された行政機関の保有する情報の公開に関する法律(一般には情報公開法)について考察する。情報公開法は、その第1条で、国民主権の理念にのっとり政府の活動を国民に説明する責務(アカウンタビリティ)を確保し、国民の理解と的確な判断のもとで行政活動を行うためには情報公開制度が必要であるという、情報公開法の目的が述べられている。対象となる情報の範囲は、行政機関の職員が職務上作成・取得した文書・図面・電磁的記録

全てに及んでいるが、開示しなくてもいい文書、いわゆる不開示情報も存在する。これは、個・法人に関する情報と、行政機関自体に関する情報であるが、行政上の秘密から開示すべきでないと判断される情報である。このうち、後者について詳しく述べると、国際関係や国の安全に関する情報、犯罪や公訴など公共の安全に関する情報、行政機関自身の公益を保護するために不開示とすることが必要な情報である。最後の不開示情報は、行政機関相互及び内部の審議、検討および協議に関する情報と行政機関の事務・事業に関する情報に分類され、それを開示することで不当に利益が阻害されたり、業務の適正な遂行に支障をきたしたりするおそれがあるときには開示しないことが許されている。最終的意思決定から見ると、未成熟な段階にある情報のことを意思形成過程情報という(八木、1986)。つまり、政策形成過程の意思形成過程情報は、現在の制度上不開示としてよいこととなる。しかし、意思形成過程情報は、政策決定に関する熟議民主主義のプロセスという観点から考えると、情報共有にとって本質的であり、本来市民に提供されてしかるべき情報であると考えられることもできる。

## 4. 事例研究

### (1) 事例研究の目的および方法

本事例研究は、現実の公共事業に関する住民と行政機関の対立に意思形成過程情報がいかなる影響を及ぼしているかを明らかにすることを目的とする。

住民と行政機関の対立を分析するにあたり、コンフリクト分析の手法を用いる。ここでは、行政機関と市民の情報の非対称性に着目して、対立の構造を明らかにすることを目的とするので、記述的方法を採用し、住民説明会での会話を分析対象として選定した。分析手法としては、記述的方法の1つである会話分析を採用した。会話分析とは、その言葉の会話タイプの特徴を勘案してそれがどのような対象に向けてどのようなことを伝え、どのような結果や効果を期待して発せられたものかを調査するものである(Potter, J. 1996)。

### (2) 対象事例の選定および紹介

対象事例として、川崎市の岡本太郎美術館建設に関する川崎市と住民との対立を選定した。この事業は、川崎市が岡本太郎氏の美術品の収蔵および展示を目的として、1999年に川崎市多摩区にある生田緑地内に

岡本太郎美術館を建設したものである。この計画は1993年に基本計画が策定されたが、一部の住民は、生田緑地は都市内の貴重な自然であり、ここに美術館という人工的なものを建設することに反対し、生田緑地を守る会を結成して川崎市と対立した。生田緑地を守る会を中心に、川崎市は1993年12月から1995年1月まで25回もの話し合いを設けているが、対立は解消されなかった。

### (3) 分析

美術館建設事業に関わった主体のうち、対立の当事者であるといえるのは川崎市と生田緑地を守る会である。ここでは用地選定に関する情報公開を巡る両者の会話を、住民説明会の記録をもとに分析した。

【会話1】1995年7月31日 発言者：住民

なぜこっちに持ってきたのか、理由が私にはわかりませんし、その辺のところを説明をしていただけると、ええ、大変いいんですけど。

このように住民が用地選定理由を川崎市に求める会話は、住民説明会において多数見られた。これを受けて川崎市は美術館建設の候補地になった12箇所のうち、川崎市が保有する5箇所の場所と、候補地を選んだ基準であるところの「国際性・回遊性・利便性・環境性・人工と自然の調和」というコンセプトを公開した。しかし具体的に候補地の中から生田緑地を選定した過程に関する情報は公開されなかった。

残りの7箇所を公開できない理由として、川崎市は以下のように述べている。

【会話2】1994年2月10日 発言者：川崎市職員

特に地権者の方に非常にご迷惑がかかってはいけないということでありましてですね、(中略)大変申し訳ないですけども、まあ、それぞれの区だけでご勘弁いただきたい。(中略)土地で商売している方がかなりおりますのでですね、その方がみれば、土地の値段までわかってしまうんですね。

民有地であり、その地権者が不利益を被ること、土地の価格に影響を及ぼす可能性があることが候補地を公開できない理由であると川崎市は述べている。

候補地を選定する過程の情報について、以下のような会話がみられる。

【会話3】1994年2月10日 発言者：川崎市職員

私も、1つずつそういうここがダメだとかいいとかいう、そういう消去法ではなくて、全体的な判断、

相対的な判断で決めさせていただいた。

【会話4】1994年2月10日 発言者：川崎市職員

総体論の話になった中で、その場所がわれわれとすればよいというような形で、われわれとすれば決定されたわけですよ。ですから同じ土俵じゃないのもあるわけです。ですから総体論の中で選んだっていう、なかなか言いにくい、っていう。

つまり、川崎市としては、選定基準は存在し、それを公開することはできるが、実際の候補地の選定に関してはそれらの選定基準を総合的に判断したのであると主張している。すなわち、総体論として決定したので、生田緑地以外の候補地が選定されなかった理由は、この選定基準から必ずしも合理的に説明できるとは限らないと解釈できる。

以上、川崎市と生田緑地を守る会との間で行われた住民説明会における会話の分析結果を次章に示す。

## 5. 考察

民有地である建設候補地についてその場所を公開しない理由は、その情報を公開することにより地権者が不利益を被ることと、土地の価格に影響がでることである。この2つの理由は、情報公開制度において開示しなくてもよいとされる情報であり、その意味では川崎市の判断に妥当性が認められる。また、候補地選定の具体的プロセスに関する情報について、川崎市は総合的に判断したので、具体的に一つ一つの項目を評価して、選定する理由や選定しない理由はないと主張している。これは情報公開制度に照らして考えると、そうした情報は存在しないと言う文書不存在と考えられる。存在しない情報を公開することはできないので、情報公開制度という観点からすると、川崎市の判断に妥当性がないとはいえない。

しかしながら行政が総合的に判断した、という理由だけで本来市民の主体的な判断の材料となり得る情報を提供しないことは、熟議民主主義的意思形成の理念に反する。本事例において、行政機関は主として実務的もしくは機会主義的理由によって意思形成過程情報の開示必要性に関する説明を行っている傾向が観察された。このよう情報提供のあり方は、行政機関と市民双方の熟議を通した政策決定を行っていく社会過程の実現に資するものではない。もしこのような情報開示方法に対する市民の行政機関に対する疑義が

コンフリクト状況それ自体を作り出す一因になっているとすれば、意思形成過程情報が全体の意思決定に及ぼす影響は決して小さくない。

意思形成過程情報を行政機関が公開しない実際的な理由としては、意思形成過程情報における行政機関の判断という情報がそもそも存在しない、または意思形成過程情報における行政の判断という情報は公開したくない、という2つの場合が考えられる。

前者の場合、行政機関が様々な政策決定に関しする情報を行政情報として把握・蓄積していないということになる。しかし、これは行政の説明責任を果たしうる体制が整っていないという点で熟議民主主義の理念に反しているといえる。この問題を解決するためには、政策の新たな評価指標および評価基準と決定方法に関する決定の情報の保存を含めた制度の設計が必要である。

後者の場合、意思形成過程における行政の責任論をその一因に挙げることができる。政策決定が、特定の個人の主体的な判断ではなく、合理的・客観的な事実と推論の積み重ねによって行われるべきものであるという行政担当者の意識は本事例においても示唆されている。

## 6. 結論と今後の課題

本論文は熟議民主主義的意思決定プロセスという観点から、行政機関の情報提供はいかにあるべきかを論じ、その中で特に政策の意思形成過程情報の果たしうる役割とその望ましい提供方法を模索した。本研究の結果より、現在の情報公開制度において非公開が妥当だと考えられている情報も含めて、行政機関が保有するすべての情報について熟議民主主義的な理念に基づく開示基準を規定することの社会的意義が示唆

された。これによって、従来とは全く異なる行政情報の提供および行政運営手法の構築が可能となるであろう。

今後の課題として、次のものが挙げられる。

第一に、行政機関は「行政の判断」という判断を行ったときには、どのような基準で判断しており、どのような情報をどのような方法で行政機関の内部に保存しているか、という問題を明らかにすることである。この点を解決しなくては、行政機関の情報提供に関する姿勢について、その詳細を検討することはできない。

第二に、熟議民主主義的意思決定を実現されるために必要なものとして、主観的判断を説明可能な方法で決定する政策決定手法はどのようなものか、という問題がある。これは、現在、「行政の判断」という一言で片づけられている政策決定の一部を市民の納得する形で情報提供していくために不可欠な問題であると考えられる。

これらの課題に取り組むことで、本研究で提案した熟議民主主義的意思決定システムを、公共事業執行等種々の社会制度の中に適用することが可能になるであろう。

### 【参考文献】

- 1) 奥津茂樹「情報公開条例の論点 アカウンタビリティ実現のために」(ぎょうせい、1999年)
- 2) 木村光太郎「討議的民主主義—ユルゲン・ハーバースの民主主義理論について—」有賀誠・伊藤恭彦・松井暁編「ポスト・リベラリズム—社会的規範理論への招待—」(ナカニシヤ出版、2000年)
- 3) Potter, J. An Analysis of Thinking and Research about Qualitative Methods. LEA, 1996

## A Discussion on the Effects of the Information Concerning Policy-Formulation Processes on Political Communication

By Yuki KANNO and Masahide HORITA

Since the introduction of the Freedom of Information Act (FOIA) in 1990, increasing attention has been paid to disclosure of policy-related information in Japan; however, few have tackled the problem of its implication for the democratic policy process. This paper aims at analyzing how the FOIA has been and should be implemented from the perspective of deliberative democracy. A case study has been carried out on a conflict over the construction of Okamoto Museum in Kawasaki. Results of a discourse analysis reveal that policy-makers tend not to disclose information concerning policy-formulation processes when their policies are thought more of their own judgement rather than what they call "scientific reasoning". This paper calls for a new system that enables the citizens to share policy-makers heuristic knowledge and decision rationale.