

機関番号：15201

研究種目：若手研究 (B)

研究期間：2009 ~ 2010

課題番号：21730117

研究課題名 (和文) 新しい公共と民主制改革のなかの行政責任  
—カナダ・BC 州の市民会議を題材に

研究課題名 (英文) Research on Public Accountability and Responsibility in the era of the "New Public Commons" and "Democratic Innovations": focusing on the citizens' assembly in British Columbia.

研究代表者

毎熊 浩一 (MAIGUMA KOICHI)

島根大学・法文学部・准教授

研究者番号：50325031

研究成果の概要 (和文)：

本研究の成果は大きく二つ。第一に、カナダはブリティッシュ・コロンビア (BC) 州、「市民会議 (Citizens' Assembly)」の実態解明。具体的には、独自の評価規準 (有効性、効率性、正統性) を設定し、そこから CA の通用性を包括的かつ具に検証した。第二に、「新しい公共」なる社会文脈における「行政責任論」再考の契機を得たこと。これは、主に熟議民主主義論およびその具体的実践 (CA はその代表例) への洞察からなされた。

研究成果の概要 (英文)：

The major findings of the study are summarized in the following. First, I examined carefully the citizens' assembly in British Columbia from my original viewpoint: effectiveness, efficiency and legitimacy. Second, my investigation on "deliberative democracy" and some cases gave me a highly suggestive clue for upgrading the theory of "public accountability and responsibility" in the era of the "New Public Commons".

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	700,000	210,000	910,000
2010年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
年度			
総計	1200,000	360,000	1560,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：行政学、行政統制、行政責任、市民参加、Citizens' Assembly (市民議会)、新しい公共、熟議民主主義 (論)

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 便宜上、まずは市民会議 (Citizens' Assembly) (以下、CA と略記) について、簡単に解説をしておこう。CA とは、州全域からほぼ無作為に選ばれた 160 名の「普通の市民 (ordinary people) (+議長) から成る

会議体である。その任務は、州議会選挙制度を検証し、必要があれば改革案を提示すること。実際 CA は、約一年間の討議 (熟議) を経て、オルタナティブを提示した (2004 年 12 月)。そしてその採否は、二度のレファレンダム (2005 年と 2009 年) に委ねられる。が、結果的に CA 案は否決されることとなっ

た。

ともあれ、一連の動向は、世界的に（特に熟議民主主義研究者から）注目を集めているところである。

(2)さて、小職はかねてより、行政学という「行政責任（論）」に強い関心を抱いてきた。そして、本研究開始時点までに、それぞれマクロ、ミクロとでもよぶべき二つの視座からアプローチしてきた。一つは、市民との関係性のなかで行政（責任）のあり方を把握しようとするもの、いま一つは、より直接的に、行政（職員）の責任“解除”の要件を探るもの、である。以下、それぞれにつき補足し、そのなかでのCAの位置づけを示す。

(3)前者のマクロアプローチについて。管見の限り、市民と行政との間には三つの関係（補完、協働、対抗）がある。この視座から分析した結果、近年の行政にはいわば『『補完責任』からの撤退』及び『『協働責任』への逃避』が見られること、並びに、（巷間主張される「対等なパートナー」よりもむしろ）行政「対抗（adversary）」的な市民（活動）の存在こそが良好なガバナンスを支えること、が判明した。本研究は、次なる課題として、その「対抗」（斯学の伝統的な用語では「行政統制」）が有効に機能する要件を探ることを企図したものである。そして、様々な点で革新的「対抗」策といえるCAは、その格好の題材として位置づけられたのであった。

(4)後者のミクロアプローチについて。伝統的行政（学）においては、ルール（法律や規則）への準拠が責任の解除要件とされていた。これに異を唱えたのがNPM（New Public Management）である。そこでは、評価による業績の判定が責任解除の鍵を握る。しかし、小職の研究で明らかにしてきた通り、かかるNPM型行政責任も問題なしとしない。だとすれば、次なる課題として、ルール、業績双方を乗り越える術・論理が模索されねばなるまい。本研究は、その可能性を「熟議」（民主主義論）に見出すものである。そして、とりわけ「学習」と「討議」に重点をおいたCAは、その具体的な実践例として位置付けられたのであった。

## 2. 研究の目的

(1)CAは、近年注目を集めている市民参加のタイプ、「ミニ・パブリクス（ポピュラス）」に属す。なるほど選挙制度改革というテーマは、必ずしも直接的には行政を対象にしていない。けれども、間接（最終）的には、

あるいは、その仕組み自体は、行政責任確保（＝行政統制）策の一種と言ってよい。したがって、「対抗」的制度の機能要件を探ろうとする本研究にとって、CAの通用性を検証することが第一の目的となる。

(2)行政責任論は、斯学の「パラダイムの核心」（村松岐夫）と言われながら、また、社会的文脈が大きく変容するなかにもありながらも、長らくバージョンアップの忘れ去られてきた領域である。本研究は、熟議民主主義論や近年の民主制改革動向を踏まえ、この分野に革新を迫るものとして着想されたのであった。

(3)日本の政治・行政学界では、一部の例外（例えば、岩崎の財政研究、加藤の連邦制研究、新川の福祉国家論等）を除き、カナダ研究の蓄積は乏しい。本研究はこの間隙を埋めることを企図していた。勿論、その射程はあまりに広い。そこで、カナダ市民社会の動態に着眼した。何となれば、（無論、研究開始当初では仮説ではあるが）そこにCA成功の社会的要因の一つをみることができからである。ともあれ、カナダ研究の深化それ自体が本研究の第三の目的とされた。

## 3. 研究の方法

(1)理論研究その一。主に熟議民主主義に関わる研究成果から、「行政責任論」再構築のための示唆を得る。例えば、「熟議」そのものの効果、選好の変容過程、「情念」の位置付けなど、である。

(2)理論研究その二。「行政責任論」に関わる研究蓄積を「熟議」という視座から眺めなおす。特に、当該分野の代表的アポリア（例えば、ファイナーとフリードリヒの論争、アカウンタビリティとレスポンシビリティの相克など）を改めて検討する。

(3)実証研究その一。CAの成功要因を探る（なお、ここで「成功」とは、所期の目的を達成したという意味以上でも以下でもない）。それは、大きく二つに分けられる。一つは、CAそれ自体の構造や活動に関わる内在的要因である。例えば、選定プロセス、メンバー構成、学習・審議にかかる制度など。いま一つは、外在的なものである。例えば、文化、歴史、社会構造などに関わる。先述の通り、なかでも特に焦点をあてたのは、カナダおよびBC州における市民社会の動態である。

(4)実証研究その二。予め独自の評価規準を設定し、そこからCAの通用性を検証する

こと。規準の開発にあたっては、熟議民主主義論の諸研究および斯学における規範的研究を参考にする。

#### 4. 研究成果

(1) 研究開始期ではいわずもがな、現時点でさえ、我が国においては、CAの研究はほぼないと言ってよい(管見の限り、篠原一が簡単に紹介している程度である)。その点、仮にただの事例紹介とみても、本研究の意義はさして小さくあるまい。

もちろん、本研究は以下の二点で「ただの事例紹介」とどまらない。一つは、「成功」要因の抽出、いま一つは、通用性の検証である。以下、敷衍する。

(2) 第一に、「成功」要因の抽出について。外在的要因についてはいまなお分析の途中(ただし、副産物あり。(9)にて後述)ではあるが、主要な内在的要因については、大きく三つに整理した。以下、概説しておく。

①ニア無作為抽出を通じた「代表性」確保  
CAは、いわば統計学的に「代表性」を担保せんとした。メンバー160名の選出手順は、大きく三段階にわけられる。

まずは、「案内状(initial letters)」の送付。この手紙は、CAについて紹介し、メンバー候補者となることへの承諾を求めるものである。送り先には、選挙人名簿をもとに、79ある選挙区から男女100名ずつ、計15,800名が選ばれた。その100名は、性別ごとに各区の年齢別人口比を反映するよう割り当てられている。最終的には、(十分な返信数に満たなかった地域への二次・三次送付分を含めて)23,034通の手紙が送られた。

次は、「招待状(invitation letters)」である。「案内状」に応答があったのは、1,715名。そのなかから1,441名が、原則として各選挙区男女10名ずつ、再び年齢別人口比にあわせて選ばれ、次の「選定会議(selection meeting)」に招待された。うち応じる意思を示したのは、1105名であった。

最後は、その会議での選考である。2003年10月から三ヶ月間、全27箇所で開催された。実際に会場まで足を運んだのは964人。そこから、(意欲と資格に関する最終確認の結果15人が除かれたのち)各選挙区男女1名ずつ、計158名が抽選された。その後、先住民民族(First Nations)から男女2名ずつが追加され、最終的に160名となるのである。

以上の結果、性別・地理のみならず、年齢構成からみてもさほど偏りのない組織体となった。なるほど、それでもなお「高学歴の白人」バイアス等は見られる。しかし、少な

くとも「公募」方式と比べ、よりBC州の縮図に近い顔ぶれを集めた、とは言っていないではないか。

#### ②学習を通じた「専門性」確保

選挙制度は比較的専門性を要するテーマである。「普通の市民」からなるCAは、したがって、学習(learning)に力を傾注した。その成果は顕著である。例えば「あなたは選挙制度について、どれほど明るいと思うか」との問いに対するメンバーの自己採点結果(10点満点)がある。学習のビフォー・アフターを比べると「4.3」対「9.1」。実に倍以上の成績向上がみられた。以下、その要因を三つにまとめる。

第一に、緻密な制度デザイン。もともとCAは、「ギブソン・レポート」(2002年12月)と呼ばれる詳細な設計図に沿って創られたものである。全般にわたってこれが、いかに微に入り細を穿つものであるかは、現物に委ねる。ここでは、「学習」期が基本工程(「選定」→「学習」→「公聴」→「討議」)の中に、しかと組み込まれていたことだけ確認すれば十分であろう。そしてそれは、ほぼ原案通り、2004年1月から3月にかけて、6回の週末会議として実行に移されたのであった。

第二に、組織的なサポート体制。事務局には、事業管理、調査研究、コミュニケーション等、各種の専門スタッフが設置された。そのうち、主として学習の責任を負っていたのが調査研究チームである。そのリーダーとサブには、いずれもUBC(ブリティッシュ・コロンビア大学)の政治学者が就任している。具体的な教育プログラムの開発から実際の出講まで、名実ともに中心であったのが彼らである。さらに、例えばグループ学習でのファシリテーターを務めるなど、政治学専攻大学院生(UBCとサイモンブレイザー大学)の存在も小さくなくあった。

第三に、徹底したサービス。まず、研修テーマは、選挙制度にとどまらず、コンピューター操作やメディア対応等にまで及んだ。また、出色のウェブサイトを一瞥すれば、それが、自主学习からメンバー間の情報共有まで大いに寄与したであろうことは容易に察し得る。加うるに、チームビルディングに関する積極姿勢も特長の一つと言えよう。例えば、「メンバー心得(shared values)」の策定やインフォーマルな交流の場づくり等がそれである。

#### ③PRを通じた「実効性」確保

市民参加にはとかく「提言して終わり」といった類の批判が聴かれる。それを乗り越えるべく、CAはPR(パブリック・リレーションズ)に力を入れていた。

第一に、「学習」期と「討議」期との間に

「公聴 (public hearing)」期が設けられた。文字通り、公の場で広く人々の声を聴く機会である。2004年5月から6月にかけて計50回開かれた会には、のべ3,000人が参加、363人の州民が登壇して意見を発表した。ここでの特長はやはり、CAメンバーの主体性に求められねばなるまい。例えば、その一人がまさしく各会場で全体ホストを務めた。また、毎回、4人から16人のメンバーが主催者側委員 (panel) として“公式に”参加、主に発表者への質疑を担っている。勿論、非公式に (つまりパネルでなく一聴衆として) 自ら顔を出すメンバーもいたという。因みに、会場の選定基準は、全州民が1時間から1時間半以内に着けること。BC“州”の面積は、なんと日本“国”の約2.5倍である。アクセシビリティ確保への強い意志がうかがえよう。ウェブでは上記363人の意見全てが要約のうえ公表されているが、これも同様の配慮からと言っていい。

第二に、州民の意見表明は、文書提出 (submission) という形でも保証された。期間は「公聴」期に限られていない。「討議」に反映しうるぎりぎりのラインとして9月末がリミットとされた。州外・国外からも含め、最終的に1,430強の人から1,603の意見書が出されている。ウェブでは全ての全文が閲覧可能である。

第三に、CAは、「聴く」ばかりでなく、「話す (speaking)」にも積極的であった。対象は、高齢者グループ、商工会議所、組合、中等学校など様々で、一年で数千人の州民が関わったという。ここで特に刮目すべきは学校であろう。CA議長から教員に宛てられた文書にも、こうある。「あなたは、CAを教室に持ち込むことによって、生徒たちに、民主主義の重要問題をまさに体感させることができるだろう」と。CAは「将来の市民 (the future citizens)」をも視野に捉えていたのである。なお、個々のメンバーもまたPRに食欲であった。例えば、新聞取材に応じたメンバーが約6割、公の場でCAについて語る機会をもった者が約半数、ラジオやテレビに出演した者もそれぞれ2割程度いたという。

さて、先述の通り、CAは結局、試合 (レファレンダム) には敗れた。が、賛成票そのものは6割にも迫る勢い…。“勝負”には勝ったと言うべきだろう。無論、勝因を一言に尽くすのは難しい。けれども、その一つに、CA自体への理解と (それを支えた) 積極的なPRがあったとみても、あながち的外れではあるまい。

(3) 本研究が「ただの事例紹介」とどまらない二つ目の理由は、独自の評価基準を設定し、そこからCAの通用性を包括的に検証したことである。熟議民主主義論でも様々な

規準が提示されているところであるが、それらを参考にしながら、また斯学の3側面 (政策学・管理学・制度学) を強く意識しながら、最終的に「有効性」、「効率性」、「正統性」という三規準を選定した。以下、ごく簡単にそれぞれについての検証結果を記す。

#### ①有効性

俗的に言えば、「CAの提言は“つかえる”のか？」という意味である。まず、提言の内容が十分に合理的なものかどうか問われなければならない。もっとも、選挙制度はその基盤となる「民主的価値」によって様々である。いや、そうであるからこそ、検証すべきは、制度の「合目的 (価値) 性」となる。この点、CAの重視した三つの価値と提言されたSTV (Single Transferable Vote) なる制度は、確かに論理的に親和性が高いと言える。

次に問われるべきは、提言が「決定」にどの程度影響力を持つのか、ということである。結果はともかく、提言とレファレンダムとがリンクさせられていたことは、制度的な保障があったことを意味していよう (もっとも、特に第一回目のレファレンダムについては、実質的なサポートが薄かったとの批判はある)。

#### ②効率性

これについては、「マネジメント・サイクル」それぞれの局面から検証したが、ここでは端的に、全体の「コスト・パフォーマンス」についてのみ簡単にふれておこう。CAは、(2) に述べた通り、所定の任務を期限内に達し得たという意味で「成功」している。その限りで、パフォーマンスは高い (少なくとも問題はない) と言うべきであろう。

他方、コストはどうか。単純にかかった費用だけみても、日本円で4億円をこえるようである。「ミニ・パブリクス」の一つ、「プランクツェレ (計画細胞)」は時に「ベンツ (高いが性能もよい)」に喩えられることがあるが、それに比べても、随分と「贅沢品」と言わねばなるまい。

#### ③正統性

これは大きく (一見、アンビバレントながら) 「代表性」と「自律性」にわけて考えることができる。まず前者については既にふれた。ただし、一点留意すべきことがある。というのは、ここでいう「代表性」は、単に、形式面 (つまり、メンバーの選出法) だけではなく、積極的なPR、提言とレファレンダムとのリンクによっても保障されている、ということである。

次に「自律性」について。これは、CAの意思決定が、不当な圧力によって歪められることはなかったか、という視点である。まず対

外的には、選出法、参加資格、任務内容等によって、CAの自律性はそれなりに担保されていたと言ってもよからう。他方、対内的には、スタッフの影響力が比較的強かったとの研究結果がある。

(4)以上から明らかな通り、CAの通用性を検証するにあたっては、3つの規準のもとに、さらにいくつかの下位規準を用意した。これらは、CAに限らず、市民参加ないし行政統制制度（少なくとも「ミニ・パブリクス」というタイプのそれ）一般にも適用可能である。否、正確に言えば、それを企図して、事例と理論とを往復しながら編み出した規準である。この点にも（こそ？）、本研究の意義は認められていいだろう。

(5)理論研究については、特に「行政責任論」バージョンアップに向けて一定の手応えをつかんだ。この作業はまず、責任論の歴史を改めてトレースすることから出発した。その概要は表の通りである。

	Accountability	Responsibility
Weber型	<ul style="list-style-type: none"> <li>合法・合規性</li> <li>議会への応答性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>なし</li> <li>あたかも機械</li> </ul>
Freidrich型	<ul style="list-style-type: none"> <li>科学的専門性</li> <li>一般市民への応答性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>プロフェッショナリズム</li> <li>行政倫理</li> </ul>
NPM型	<ul style="list-style-type: none"> <li>3E</li> <li>顧客・消費者への応答性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>起業家精神（マネジャリズム）</li> </ul>
協治型	<ul style="list-style-type: none"> <li>アウトカム</li> <li>特定市民への応答性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>媒介</li> <li>「公務員力」</li> </ul>

(6)以上の略史から、いわゆる「行政責任のディレンマ」状況を再確認し、それを乗り越える道を、「熟議」（民主主義論）関連研究のなかに見出した。いまだ思案中であるため、ここでは、キーワードのみあげておく。統制者・被統制者双方における「選好」（期待とそれへの応答）変容の可能性、“暫定的”責任概念、「対話」の場、（いわゆる「科学の仲間」を振って）「情念の仲間」、ファシリテーションなどである。

(7)以上の(3)～(6)については、本研究期間終了直前（2011.3.23）、「島根大学法政研究会」において報告した。題目は、「市民議会（Citizens' Assembly）に関する一考察—

行政統制・責任論の視座から」である。

(8)今後の予定としては、さしあたり、上記のうち(3)と(4)を活字にしたい。(5)については、それこそ一層の「熟議」を続け、最終的には、「新しい公共」という社会文脈における行政責任の解明および行政責任論の再構築につなげていく。

(9)最後に、あくまで副産物的成果ではあるが、小職の関わった「寄付」関連の“実践”についてふれておく。それは、「GDP (Gift Days Project)」なるプロジェクトである。詳細は、「5. 主要な発表論文等」の[その他]掲載報告書に委ねるとして、ここでは一言。本研究では、CA成功の外在的要因としてカナダ市民社会の分析を行った。その際特に注目したのが、（市民社会の活性度の独立変数とも従属変数ともいえる）「寄付」である。「GDP」の着想から運営まで、そこでの知見が本プロジェクトに大いに役立ったことを強調しておきたい。裏を返せば、本研究を通じて得た「仮説」を検証するための実践でもあった。

#### 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計1件）

①毎熊浩一，市民による診断と行政統制—まちドックと市民議会（Citizens' Assembly）を手がかりに，地方自治職員研修臨時増刊号，第43巻通巻600号，174-183頁，2010年

〔その他〕

①島根大学法文学部行政学ゼミ編・毎熊浩一監修『GDP（ギフト・デイズ・プロジェクト）2009 報告書—子どもたちにギフトをもっと身近に寄付を！』2010年3月

#### 6. 研究組織

(1)研究代表者

毎熊 浩一 (MAIGUMA KOICHI)  
島根大学・法文学部・准教授  
研究者番号：21730117

(2)研究分担者

( )  
研究者番号：

(3)連携研究者

( )  
研究者番号：