

科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）研究成果報告書

平成25年5月22日現在

機関番号：22604
研究種目：若手研究(B)
研究期間：2011年～2012年
課題番号：23730145
研究課題名（和文） 基礎自治体における係争的施策領域への無作為抽出型市民参加手法の適用に関する研究
研究課題名（英文） Study of the relevance of random sampling-type citizen participation methods for disputed policy issues in municipal governments
研究代表者
氏名 長野 基 (NAGANO MOTOKI)
首都大学東京・都市環境科学研究科・准教授
研究者番号：50367140

研究成果の概要（和文）：我が国の基礎自治体における無作為抽出型市民参加の特徴を係争的課題の政策判断への活用という視点に立って分析し、その活用上の留意点と自治体ガバナンスに与える影響を明らかにした。

研究成果の概要（英文）：I have investigated the methods and relevance of using citizen participation samples, in which participants are selected randomly from the basic resident register (recently called “Mini-Publics”), for the handling of disputed policy issues in municipal governments. It turned out to be that we must be aware of the risk of populism, consider the capacity building for citizens, and pay more attention to trust building effects in using that new participation method.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
交付決定額	800,000	240,000	1,040,000

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：市民参加・参加型政策分析・市民陪審・審議会・市民討議会・計画細胞・事業仕分け・熟議民主主義

1. 研究開始当初の背景

近年、わが国の基礎自治体では欧米の実践を参考に住民基本台帳から無作為抽出した市民により、少人数グループを形成し、討議・提案を行う市民参加手法が急速に拡大しつつある。その背景には「熟議民主主義」への期待があり、自治体計画策定への要望抽出が活用の中心となっている。

このような居住地別、性別等を踏まえた無作為抽出に基づく市民参加の取り組みは、以下の2つの理論的背景が相互に影響を与えながら欧米各国で同時発生的に取り組みが始まったものである。第1は既存の代議制民主主義の機能不全を補完しようとする「熟議（討議）民主主義」の理論である。第2は公選公職者による政策決定手続きを当事者参

加の充実等で情報入力を高度化し、ひいては利害当事者自身も分析を担い課題解決に貢献できることを促そうとする「参加型政策分析」の理論である。

これらの理論に基づき、それぞれ参加人数は異なるが、ドイツの「計画細胞」、北欧の「コンセンサス会議」、アメリカの「市民パネル」、 「討議型世論調査」、英国の労働党政権下で利用が拡大した「市民陪審」等が開発され、相互に影響を与えてきた。

これらのうち、わが国の自治体で数多く試みられているのが「計画細胞」方式を参考にした「市民討議会」企画である。各自治体が単独か又は青年会議所と提携の下、市民要望の取りまとめや計画策定への活用例が拡大しており、同「討議会」の手法改良について

は篠藤明德（別府大学）らが進めている。また、「討議型世論調査」については神奈川県庁（自治研究センター）により「道州制」をテーマにした実験も行われている。

このように取組みは拡大してきたが、当該自治体の「係争的課題」へ用いられる事例は、無作為抽出市民と地権者等の利害当事者が同席して実施された三鷹市における東京外郭環状道路中央ジャンクション三鷹地区検討会等だけで少ない。その上、実施計画・予算編成に直結して用いられる事例はほとんどない。ほぼ唯一の事例が埼玉県和光市での「大規模事業検証会議」である。ここでは無作為抽出された市民（9名）と委員長（学識者）による委員会でも市長が指定した7つの大規模事業（事業費規模が数億円以上）に対して、事業ごとの評価と対象事業全体の中における相対評価を実施した。

以上を概観するに、わが国の基礎自治体での無作為抽出型市民参加は計画策定への要望抽出が活用の中で、係争的課題の政策判断に直結される例は少ない。理論的には熟議民主主義への期待からの研究は比較的多いが参加型政策分析からの研究の知見が少ないのである。

2. 研究の目的

以上の背景を踏まえ、本研究では次の3点を明らかにすることを目指した。

（1）市民参加手法としての無作為抽出型方式の特徴の解明

行政学研究領域で蓄積されてきた審議会研究や「参加型政策分析」研究を参考に、そして、わが国の自治体政治・行政の文脈を踏まえて、当該基礎自治体での係争的課題への政策・施策判断に対する市民参加手法としての特色と、その有効性の範囲を明らかにすることを目指した。

（2）無作為抽出型市民参加企画での審議過程設計上の留意点の解明

無作為で抽出されるが故に当該政策分野に強い利害や関心、すなわち政策情報を必ずしも持たない市民がより良く判断を下すための判断基準設定や情報提供の方法、そして審議運営上の工夫を明らかにすることを目指した。

（3）無作為抽出型市民参加方式の政策決定・運用過程に与える影響の解明

無作為抽出型市民参加方式で取り扱われた政策争点が如何に政策決定過程に反映され、その後の運用過程にいかなる推進力を与えるのかを住民代表機関としての議会の反応を含めて分析し、基礎自治体における市民参加手続き全体の制度設計再編への含意を抽出することを目指した。

3. 研究の方法

上記の研究目的遂行のために本研究では、まず、次の2つの調査仮説を設定した。

（1）政治的正統性獲得競争と参加デモクラシーの相互作用（政治過程論的仮説）

「無作為抽出」型方式は、その住民代表方式が地域内有力団体の参加方式等とは異なるため、異なる正統性に依拠するといえる。首長・議会を問わず、実施側には政治的代表機関としての新たな正統性と、その正統性を「既得権の打破」に活用する競争的戦略が成立する。一方、一部重なるが、新たな参加者層を発掘することは政治参加拡大を図ることであり、参加デモクラシーの推進でもある。ここで論点となり得るのが代議制機関としての議会の反応である。従来は公募型市民参加への「参加の偏り」の批判も行われたが、無作為抽出型はその「偏り」が薄いため、ある意味で議会と親和性を持つ（代表性を認知する）可能性があるとも推論される。

（2）市民が判断を行うための政策情報基盤整備の必要性（計画論的仮説）

近年、自治体の行政評価や首長マニフェスト評価など広い意味で首長側に属する領域への公募型市民参加も拡大しつつある。そうした場の経験から明らかにされるのは、市民が十全に評価活動を行ってゆくには、行政側が持つ政策情報を「普通の知識」「現場の知識」に翻訳して適切に提供するシステムや支援の仕組みの必要性である。同じ課題は無作為抽出型の市民参加による政策議論にも当てはまるのであり、如何に構築するかが問われるのである。

そして、以上の仮説を踏まえ、以下の4つの研究活動を実施した。

- ① 首長・議会関係を中心とした政治的背景や市民委員への情報提供内容等の情報収集を行う事例訪問調査（岡山県岡山市ほか）、
- ② 無作為抽出型市民参加企画の運営支援を行う組織・専門家へのヒアリング調査（市民社会パートナーズ、認定NPO法人まちぼっと、NPO法人市民討議会ネットワーク、地方自治体 公民連携研究財団ほか）
- ③ 事例における参与観察調査（東京都新宿区ほか）、
- ④ 2009年7月の埼玉県富士見市での取り組みを第1号として無作為抽出による市民参加が進む「事業仕分け」および同様の取り組みを市民参加で行う自治体への自記式郵送アンケート調査（2011年度：埼玉県内各市町村、2012年度：東京都、神奈川県、埼玉県内各市町村）

4. 研究成果

(1) 政策ステージ別でみる無作為抽出型参加の拡大

自治体の政策形成と無作為抽出型参加の関係を見た場合、現在のところ、最も広く、また、具体的政策検討手順と無作為抽出型参加が結びついているのは、施策・事業の評価段階における所謂「仕分け」あるいは外部評価の段階であった。

「仕分け」への無作為抽出型市民参加が始まった埼玉県内の市町村を対象にしたアンケート調査では、専門家以外の市民も参加する「仕分け」の取り組みを実施した経験を持つ市町村（県内自治体の22.3%）のうち、3割の自治体で無作為抽出型参加が採用されていた。「仕分け」の取り組みにおいて、無作為抽出型参加の採用は一般化しつつある段階にあるといえる。また、さいたま市の「行財政改革公開審議」など、全評価者が無作為抽出型選出によって参加した市民で構成される事例も始まっていることが確認された。

一方、「仕分け」に代表される決算ベースでの事中・事後段階だけではなく、事前評価、つまり「政策・施策・事業のアセスメント」へも利用が開始されていることも少数ながら確認された。具体的には東京都新宿区「第2次実行計画のための区民討議会」は総合計画の実施計画改定というプランニングの取り組みに「事業仕分け」の手法が応用されたものであった。また、埼玉県和光市「大規模事業検証会議」の取り組みは大規模公共施設の建設計画審議に「市民陪審」型の参加が活用された事例であった。

(2) 市民・行政組織双方への「能力開発」

「市民が判断を行うための政策情報基盤整備の必要性（計画論的仮説）」の点で、アンケート調査・事例分析を通じて「模擬仕分け」等の事前研修による市民へのキャパシティ・ビルディングの機会の整備が進みつつあることが確認された。

また、自治体行政側には、「仕分け」に代表される無作為抽出型参加へは予算・事業カットの機会としてだけでなく、行政職員の政策プレゼンテーション能力等、様々な組織能力向上も重要な成果と認識されていることが明らかになった。

(3) 多角的な情報提供の拡大

「政策分析」において、いかなる場合にも、その基礎となる政策情報は重要な問題である。特に、市民参加による政策評価・分析にあたっては、限られた時間の中で、分かりや

すく的確に編集された情報が提供される必要である。そのためにはまずもって説明を担当する行政側職員のスキル向上が重要となる。この点に関し、埼玉県内自治体へのアンケート調査から、市民参加型「仕分け」実施自治体の約三割から職員研修の取組が報告された。

これに加えて、評価者たる市民が多角的な情報を利用可能とすることも必要である。なぜならば、行政職員が提供する情報のみで判断するということは、たとえ、操作をする意図がなかったとしても、情報が限定されることにより、結論が一定の方向に導かれてしまう危険性が否定できないからである。この点で、多角的な情報を利用可能とするために様々な取り組みが模索されていることが明らかになった。

その第1の方法は直接の利害関係者からの情報提供の導入である。たとえば、岡山県岡山市「行政サービス棚卸（事業仕分け）」の「市民事業仕分け」では、行政側事業担当部署の説明に加えて、評価対象事業において受託する事業者などの利害関係者のプレゼンテーションが盛り込まれていた。こうした利害関係者の参加は三重県松坂市ほかでも実施されている。

第2の方法は市民の前で事業所管部署と行革改革担当部署の担当者が議論を行い、それを傍聴した上で市民が判断を出す方法である。同じ行政部内ではあるが、異なる論理あるいは組織哲学を持つ部門間の議論は、比較的 low コストで視点の多元性を提示し得る。こちらはさいたま市「行財政改革公開審議」で実施されていた。

第3の方式は、行政側担当部署のプレゼンテーションに対して、利害関係のない外部専門家が論点整理あるいは補足すべき項目について適宜、質問し、情報の多元性を担保する方法である。これは本特集にある新宿区「第2次実行計画策定のための区民討議会」で実施されていた。

そして、第4は政策専門家でもある委員長が会議のファシリテーションと並行して参加市民の質問から抜けて落ちてしていると推測される領域・項目について、行政側に情報提示を求めることで質の担保を行う方法である。既述の和光市「大規模事業検証会議」での取り組みが一例であった。こうした方法は従来から公募市民が参画する審議会組織において、会長に学識者を据える効果として期待されてきたことともいえる。

(4) 無作為抽出型市民参加企画での審議過程設計上の留意点

事例分析やヒアリング調査から明らかになった審議過程設計上の留意点は以下のようなものであった。

第1の留意点は、無作為抽出で選出された市民委員がよりよい判断を下すための審議基準の設定である。ここでは総合的な判断には、できる限り考えやすいように要素に細分化させて単純化させること、つまり、シンプルな問いかけを複数の次元で組み合わせ、「総合的」にすることが適していると言えるのではないかと。「限定された合理性」を前提とした工夫が求められる。

第2は、審議場面での工夫である。小集団での集団討議で留意しなければならないのが「集団的浅慮」への対応だ。的確に事実を共有化できる資料づくりに加えて、議事進行者には参加者に満遍なく発言の機会を引き出し、「意見の多様性」を確認する工夫が求められる。

第3は、慎重な判断を行うための審議手順の設計である。一般的に、いわゆる「事業仕分け」では1事業あたり1時間程度で説明から判定までを行うのが通例だが、事例として分析した「和光市大規模事業検証会議」では対象となる各事業の所管課からの説明と質疑の回を実施した後、各委員は自宅作業にて評価シートを作成し、次の会合で同資料を基にした議論から合意を形成し、判定を行う手順としていた。このような熟慮する時間を設けることは全体の合意を持って答申とするコンセンサス方式をとる場合に工夫の一つとなりうるものである。

第4は、企画の要となる委員長の役割である。委員長職にあるものは「プロセス設計者」として、自治体側担当者として協力しながら一連の手順を設定し、審議の中では「ファシリテーター」として、市民委員が持つ知見を共有化し、議論を熟成させると共に、「政策専門家」として議論を一定以上の質となるようにガイドしてゆく技術が求められる。

第5は、市民委員が個人的に攻撃されることがないようにする危機管理である。とりわけ係争的争点に活用する場合、利害関係者が市民委員へ直接に陳情するなどの圧力をかける可能性がある。情報開示の慎重なコントロールに加えて、最終的な責任は公選公職者にあることを明確にし、パブリックコメントなど複数実施する市民参加の手続きの一環であることを適切に発信してゆくことも、リスク回避として重要な意味があるといえる。

(5) 「ポピュリズム・リスク」認識の必要性

研究仮説で提示した「政治的正統性獲得競争と参加デモクラシーの相互作用（政治過程論的仮説）」については、アンケート調査の分析から、とりわけ無作為抽出型参加も活用する「仕分け」の取り組みは、首長のイニシアティブを最大の要因としていることが明らかになった。

このような動向と事例分析での知見から、そこでは自治体官僚機構を「敵」として、それを叩く「政治的ショー」として演出されているリスクも確認された。

「事業仕分け」での「敵」は自治体官僚機構であり、専門家あるいは市民が「仕分け人」として「敵役である官僚機構」を「公衆の面前」で「批判して」「論破する」ことで喝采を得る構図となってしまう。これは、このような「喝采の場」を演出した首長が（間接的に）支持を獲得する構図となりかねないのである。

(6) 自治体ガバナンスにおける戦略的活用の必要性

以上から、無作為抽出型市民参加は、自治体政策決定・運用過程にとって、政策形成過程へ市民参加の機会を拡充させると共に、行政組織・職員的能力醸成という「広義の行政改革」のための重要な手段と評価され得る一方、政治（家）側からの支持獲得・動員の手段としての側面も持つ。

これらの功罪を自覚しつつ、また、同時に参加する市民の能力開発・研修手順、そして慎重な審議プロセスを設計することが、無作為抽出型参加を自治体ガバナンスにおいて、とりわけ係争的な争点に対して活用する際には必要であるとまとめられる。自治体ガバナンス全体としての戦略的活用が求められるのである。

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3件)

- ① 長野基 (2012) 「自治体の事業仕分けと無作為抽出型市民参加」『地域開発』2012年7月号, pp. 51-55, 2012年7月
- ② 長野基 (2012) 「無作為抽出型市民参加による「係争的」政策課題の討議」『地方自治職員研修』45(6), pp. 20-22, 2012年5月

- ③ 長野基, 牧瀬稔, 廣瀬克哉 (2012) 「市民参加型『事業仕分け』に関する実態調査：埼玉県内市町村の分析から」『月刊自治研』2012年5月号, pp. 39-48, 2012年5月

〔学会発表〕(計1件)

- ① Motoki NAGANO (2012), Participatory Program Review of Municipal Governments in the Tokyo Metropolitan Area: Political Initiatives, Deliberation, and Capacity Building, International Symposium on Sustainable Urban Environment (ISSUE) 2012, “Tokyo-Seoul Joint Seminar 2012 (ISSUE satellite seminar)”, Nov. 2012 (Tokyo Metropolitan University, Tokyo)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

長野 基 (NAGANO MOTOKI)
首都大学東京・都市環境科学研究科・
准教授
研究者番号：50367140