

# 地方行政の意思決定過程における市民参加について

## —— 英国における審議的手法をめぐる ——

M1265329 野上英和

### 1 問題の所在

本論文は、地方行政の意思決定過程に市民の意思を反映させるという意味での市民参加について、現状の問題点を明らかにするとともに、英国における議論を通じて、好ましい市民参加形態を模索するものである。

地方分権化に伴い、行政の意思決定過程への市民参加がますます求められている。しかし、実態としては、市民の実質的な関与が行われているとは言い難い。その原因は、行政側も市民側も、市民参加手法に対して疑念や不信感をもっているためだと考えられる。

また、行政側、市民側の双方が、市民参加手法を自己の主張を正当化するためのツールとして使う危険性があることに注意しなければならない。

市民参加の導入に当たっては、代表制民主主義との関係を再検討し、行政側からも市民側からも信頼できる適切な形態を模索する必要がある。

### 2 目的

本論文の目的は、次の3点である。

- (1) 代表制民主主義における市民参加の位置付けを明確にする。
- (2) 市民参加手法の評価軸を導き出し、従来型手法の問題点を明らかにする。
- (3) 従来型手法のアンチテーゼとして、英国の審議的手法、特に市民陪審を取り上げ、その意義と問題点、日本での適用可能性を検討する。

### 3 代表制民主主義と市民参加

現行憲法及び地方自治制度における代表制概念を考察したところ、議会や執行機関は、実在する民意を反映しつつも、自治体が自らの責任において意思決定を行うと考えるべきであり、市民参加手法を導入したとしても、それが拘束力をもつと考えるべきではない。

現代の地方（代表制）民主主義を、①アカウントビリティ、②代表性、③参加、④敏感さの観点から考察すると、いずれも不十分であり、市民参加はそれを補って、民主主義度を高める役割を果たさう。市民参加は代表制民主主義に取って代わるものではなく、それを補完するものと位置付けるべきである。

### 4 市民参加手法の評価軸と従来型手法

代表制民主主義における市民参加の役割の考察から、市民参加手法は、「代表性」（市民参加手法によって得られた意見が、市民の意見を代表していると見られること）、「熟知性」（テーマについて、十分な知識と理解に基づいて意見を述べていること）、「独立性」（行

政機関の見解に影響されずに独立していること）の観点から考察する必要があることが明らかになる。

これら観点から従来型の市民参加手法を検討すると、いずれも十分でない。パブリックコメントや公聴会、公開フォーラム等への参加のような、市民が自由かつ自発的に発言する手法では、たとえ熟知性があったとしても、代表性を確保するメカニズムはない。一方、住民投票や世論調査などの幅広い市民を対象とする手法では、代表性があっても十分に論点を理解して応答しているとは限らない。一般に代表性と熟知性は反比例する傾向がある。

### 5 英国の審議的手法、特に市民陪審

これに対し、英国等で注目を集めている審議的手法、特に市民陪審は、代表性、熟知性、独立性を高い次元で満たすものである。市民陪審は「審議的民主主義」の理論に基礎を置く手法であり、行政施策や計画等について、地域の縮図となるよう一般市民から無作為に選ばれた12～16人の陪審員が、4日間程度、専門家の証人尋問や陪審員同士の議論を通じて審議し、諮問した行政機関に勧告する制度である。

この手法は、陪審員が一般市民から無作為に選ばれる点で代表性が確保され、証人尋問や議論を行うことによって陪審員はテーマについて熟知するに至る。さらに、陪審員や証人の選定や陪審の進行、報告書の取りまとめを行政から独立した機関に委託することとしており、独立性も確保される。

### 6 市民陪審の問題点と我が国での適用

しかし、我が国で市民陪審を実施しようとする、数々の問題点に直面する。例えば、陪審員の代表性や正当性に関する問題（日本人の国民性論を含む）、陪審員に選ばれた市民への負担に関する問題、コストが高いという問題などである。前2者については、我が国の検察審査会の経験や裁判陪審に関する議論などから我が国でも実施の可能性が考えられる。また、コストについては、英国では2万ポンド（約350万円）程度かかると言われており、日本でも同程度のコストがかかることが見込まれるが、コストの評価は、陪審に諮るテーマの重要性との関係で相対的に決まるものであり、高すぎるという批判は当たらない。

市民陪審にはさまざまな限界があり、適用できる場面が限られることは否定できないが、代表性、熟知性、独立性、そしてコストの微妙なバランスの上に立った注目すべき市民参加手法であり、我が国でも実現可能な選択肢に加えることができよう。