

# 市民討議会における職員・議員参加の効果と可能性

## —愛媛県伊予市の事例—

別府大学文学部人間関係学科  
教授 篠藤 明德

### 1 はじめに

2016年に開催されたコミュニティ政策学会では、「市民討議会の2つの面—民主主義問題と協働創出—」について報告しました。つまり、市民討議会は、ドイツのプラヌンクスツェレをモデルに開発された手法ですが、「熟議」の側面から見ると、情報提供の不十分さ、参加者の対話時間の不足などがあり、また、実施の目的が「住民の啓蒙」に偏る傾向があることを指摘しました。しかし、他方、市民討議会は簡易的手法であるがゆえに、同一自治体で繰り返し実施され、システム的影響（議会、行政内部、市民社会）が予想される、と報告いたしました。

愛知県豊山町、愛媛県伊予市における共同研究は、こうした継続的実施の影響をインタビュー調査で明らかにすることでした。その中で、本稿では、行政職員、議員が参加する、伊予市での市民討議会の効果と可能性について報告します。と同時に、議員、職員と無作為抽出市民が参加する「混合型熟議」は、世界のミニ・パブリックスの事例の中では大変珍しく、その比較についても概述したいと思います。

### 2 ミニ・パブリックスにおける議員・職員の参加事例

ミニ・パブリックスの結果は、通常、政治決定者に提出されますので、決定に関わる議員や行政職員は、ミニ・パブリックスの参加者から除外されます。しかし、世界で実施されているミニ・パブリックスの中で、いくつかの事例では、議員や

行政職員が積極的に参加しています。その代表的事例が、アイルランドで2013年に実施された憲法改正のための市民会議（Citizen Assembly）であり、又、自治体レベルでは、オランダのG1000です。そこで、この両事例について紹介します。

#### 2.1 アイルランドの市民会議

アイルランドでは、カトリックの国として同性婚、妊娠中絶は憲法で禁止されてきましたが、市民会議を通して国民投票にかけられ改正されました。

同市民会議は、ミニ・パブリックスの実践に大きな影響を与えましたが、2013年の会議では、例外的に、一般市民が66人、国会議員が33人、議長は元NGOという参加者の構成でした。一般市民は、無作為抽出された人々でしたが、国会議員は、各党派に割り当てられました。坂井亮太氏の報告やSuiter、Farrel、Harrisのアウトプットの正統性評価においては、参加した議員は、党議拘束から自由になり、マスコミでその体験を語り、また、熟議結果を反映するべき国会審議でも大きな影響を与えたと述べられています。

#### 2.2 オランダの市民会議（G1000）

G1000は、もともとベルギーで開始されましたが、2014年からオランダの自治体でも始まり、これまでに26のプロジェクトが実施されました（2020年1月現在）。

その方法ではまず、G1000カフェにおいて、自治体、政治家、公務員、雇用者、社会団体等が話し合い、G1000に関する合意書を締結します。その後、プロジェクト実施団体と運営団体が結成され、以下の3段階で実施されます。

市民サミット：100人から1000人の規模で丸1日実施されます。参加者は、60%が住民、10%が雇用者、10%が公務員、10%が政治家、10%が自薦住民です。60%の住民は、無作為抽出された16歳以上の住民10,000人に参加依頼状が送付され、参加希望者に対して、性別、年齢等に基づき第2段階の無作為抽出をし選ばれます。雇用者、政治家、行政官は名前を指定して招待されます。公務員は、自薦住民同様に自薦登録です。

午後の8人ずつのグループ討議では、5人は無作為住民、1人が雇用者、1人が公務員又は政治家、1人が自薦住民の構成で行われます。

市民フォーラム：住民がオンライン又は小会議で提案に対して意見を述べます。

市民協議会：市民サミットの参加者による決定。投票で過半数の賛成を得た案が市民提言として首長に提出されます。

以上2つの事例が示しているように、「混合型熟議」のモデルでは、議員、職員などは、その立場の人間として割り当てられて参加しています。しかし、後述するように、伊予市では、あくまでも「一市民」として無作為に抽出されての参加です。

### 3 伊予市におけるインタビュー調査結果

日本の自治体レベルでは、市民協議会が400事例以上実施されていますが、参加者は、住民基本台帳から無作為に抽出された一般市民です。しかし、伊予市において2018年度まで4回実施されてきた市民協議会では、無作為抽出の段階で、市議会議員、市職員を除外せずに実施してきたため、参加者の中に、議員と職員が含まれるという特別なケースになりました。

今回のインタビュー調査では、継続的に実施された市民協議会の議会と所管行政職員への影響を調査しましたが、同市では、同時に、市長、参加議員と参加職員に対してもインタビューを行いました。市長は、毎回の市民協議会で挨拶するだけでなく、長時間に渡って傍聴してきました。こ

こでは、インタビュー調査に出てきた主だった発言をまず紹介します。

#### 3.1 市民協議会の位置付け

伊予市で実施された4回のテーマは、総合計画に関係したものであったため、市長、行政職員、議員における市民協議会は以下のように意義づけられています。

- ・「地域性も鑑みながら、全体を考えてモノを協議できる」(市長 I-A)
  - ・「一般的な伊予市民としての意見っていうのが事細かに拾える」(職員 I-H)
  - ・「市政に興味をもってもらえる」(議員 I-F)
- 他方、市民協議会において政策決定は難しいと判断しています。
- ・「白か黒かって二分するよなときやったら、どうなのって思う」(市長 I-A)
  - ・「A案、B案ってなったらですね、反対に審議、討議かけれんのやないか」(職員 I-K)

#### 3.2 職員への影響

伊予市における市民協議会は、総合計画策定などを所管する未来戦略室が担当しました。担当課としては、「職員は知っています。庁内の電子掲示板に流していますし、半分くらいは、ニュースとかも適宜配っていますんで」(I-B)と、庁内での周知を強調していますが、部課を超えた理解は通常簡単ではありません。

担当課以外では、テーマとして「防災」が取り上げられましたので、その所管課(危機管理課)の職員にインタビューを行いました。このインタビュー対象者自身は、市民協議会には傍聴を含め参加はしていません。危機管理課では、住民の意見を自主防災会を通して聞いていますが、協議会参加者の意見の違いを次のように述べています。

- ・「自主防災会でこういったみなさん住民の意見というのが、十分吸い上げられていないんじゃないか」(I-N)
- ・「協議会で出されている意見は、率直でかつ細かなところのような感じがした」(I-N)

また、市民協議会に無作為抽出され、参加した市職員6名のインタビューを行いました。その

感想を以下のように述べています。

- ・「意外と仕事上とか普段接することとは違う意見が、この人こういうことも思ってたんやっというようなところもやっぱりあって、ちょっと見方が変わった」(I-L)
- ・「市の職員で働いていたらそういう声を聞くことがあまりない」(I-J)
- ・「気づきが結構ありましたね」(I-I)

### 3.3 議員への影響

市民討議会に参加していない議員1名にインタビューを行いました。「議員はある程度情報を知っているし知識もあるわけですから、ちょっと偏った議員としての目線で、会を進めてしまいがちではないのか」(I-O)と議員が参加した場合を心配していました。

次に、市民討議会に参加した3人の議員は全員、「傍聴だけであつたら、参加していない」と回答していました。無作為抽出で選ばれたので参加したわけですが、その印象は以下のように肯定的でした。

- ・「広く市民の意見を聞く場になるでしょう。議員も積極的に出るべきでしょう」(I-F)
- ・「僕らの住んでいる地域以外のところでは、具体的にどういふふうなこととか、どんな感じで考えてるのかなどということがすごく知りたくて」(I-E)

## 4 伊予市における市民討議会の効果と今後の可能性

### 4.1 インタビュー調査から見える効果

すでに述べましたように、伊予市では総合計画策定の意見聴取の場として市民討議会を活用してきました。つまり、係争的課題について実施されたものではありません。市長も実施担当である未来戦略室でも、今の所、係争的課題には相応しくないとの意見を持っていますが、市全体に関する市民の本音を聞くツールとしては有意義であると認識しています。

市行政の組織では、それぞれの所管事項に専念し、その政策対象の団体・住民の意見は聴取しま

すが、課を越えての交流や市民全体の意見を聞く機会（或いは意欲）があまりありません。従って、市民討議会の実施も未来戦略室の所管であるとの意識が強く、庁内での情報提供は行われてはいますが、浸透しているとは言い難い様子でした。その点、職員が市民討議会に参加することで、日頃職務を通じて見ている市民の顔とは違う面を見出し、多くの気づきがあるとの指摘は大変興味深いものです。この意味で、伊予市における職員参加は、熟議システムとして効果があったように見受けられます。

次に、議会への影響を見てみると、これまで市民討議会を傍聴する議員も見られ、また、議長等の取材でも肯定的な評価でしたが、今回の参加議員のインタビューでは、3人ともに「傍聴ならしなかった」と回答しています。つまり、議会への影響は限られたものであったと解釈できます。議員は住民から選挙を通し選ばれるので、日頃から住民と接し、その意見を施策に反映しようとしています。接する住民は、主に自分を選挙時に選出してくれる人々など、市民全体のごく一部です。規範的には、議員は住民全体を代表するものと考えられていますが、現実には、一部住民の代表にとどまっています。しかし、参加した議員は、市民討議会に参加することで、「市民全体の意見を聞くことができた」と感想を述べています。住民全体を代表すべき議員にとって、とても良い経験の場になったと言えるでしょう。

### 4.2 今後の可能性

このように、今回のインタビュー調査は、職員と議員の参加による市民討議会の熟議が行政内、議会内に肯定的影響を及ぼしていることを示しています。

地方自治体は、住民に身近な政府と考えられています。つまり、中央政府が、分野別に専門化された省庁として組織されているのに対し、自治体政府は、所掌ごとに部や課があるとしても、行政職員の多くが「一般行政職」として採用され、定期的に部や課を越えて人事異動をします。人々の生活は分化された形ではなく、総合的にしか存在していないので、基礎的自治体は特に、住民の生

活全体に責任を持つ「政府」として存在しているわけでしょう。ところが、行政実務として、多くの事務を規定する法律の執行ばかりに時間も意識も取られている場合が多いのも現実です。その意味で、伊予市において市民討議会に参加した職員が、「住民の違った顔を見た」という証言は重いものがあります。部・課を越えた連携の必要性を考えさせる良い機会になればと願っています。

次に、不要論さえある地方議会にとっても、市民討議会への参加は興味深い様子を示しています。既に指摘しましたように、一部住民ではなく、住民全体の意見と触れ合う意味は大きいものがあります。また、「話し合い」の新しい文化を醸成する意味もあるでしょう。

伊予市の市民討議会では、議員もあくまでも一市民として参加しています。参加市民も議員であるとは知っていても、普通議員と話すようには話しません。あくまでも対等な参加者として、自由に意見を述べあっていました。役割に基づいた会話ではなく、「公共的課題について一市民として対等に自由に話し合う」という体験は、議員にとっても貴重であったと思われます。「協働型議会」を提唱してきた江藤俊昭教授(山梨学院大学)は、議会にこそブラーヌクスツェレが必要ではないか、とかつて論じています。行政のチェック機関(監視型議会)だけではなく、「討議の場」としての議会が望まれる所以ですが、今後の大きな発展に期待したいところです。

既に述べてきましたが、冒頭紹介した世界の事例と異なり、伊予市では、職員、議員として参加したのではなく、他の参加者同様、「一市民として」参加したということです。こうした「市民意識」という共通の心情に立つ市民討議会の可能性を示しています。

## 5 おわりに

現在、ミニ・パブリックスの世界的ネットワークであるデモクラシー R&D が結成され、また、OECD やベルリン工科大学などでも国際調査が進んでいますが、市民討議会の研究は、今後も世界的比較を通して進むことが期待されます。特

に、本稿で取り上げた伊予市における議員・職員の参加の事例は、ミニ・パブリックスの新しい可能性を示すものとして調査・研究が望まれます。

豊山町、伊予市における市民討議会は、もともと伊藤雅春氏の「熟議するコミュニティ」の関心から取り組まれたものです。同氏が本号でも指摘する「自己組織化における主体形成」の考えは、現在論じられている小規模多機能自治や都市内分権の論議の中で、熟議民主主義の視点がどのように活かされていくのか重要な論点です。

また、本報告でも述べてきましたように、市民討議会で現れる「自由で平等な話し合い」文化が自治体の様々な場面で広がるとすれば、地位・役割、分業・専門化などに規定される近代社会を乗り越える可能性を示しています。障がい者当事者運動に関わると、様々な給付以上に、「平等な人間」として認めて欲しいという気持ちを強く感じてきました。しかし、地位・役割、分業等を考えると、障がい者だけではなく、「平等な人間関係」を体験、実感する機会は限られています。その意味で、「繰り返し実施」される市民討議会は、「新しい社会」の人間関係を醸成している場としても認識できるでしょう。

### 参考・引用文献：

- 1) 江藤俊昭：「自治を担う議会改革」、イマジン出版、2006年4月
- 2) 坂井亮太：「憲法改正における混合熟議の可能性：アイスランドとアイルランドの憲法改正事例の認識的観点からの比較」、日本政治学会2020年度研究大会報告、2020年9月26日
- 3) G1000.nu：https://g1000.nu/over-g1000-2/ (2020年8月18日参照)
- 4) Jane Suiter, David M Farrel, and Clodagh Harris: The Irish Constitutional Convention: A Case of 'High Legitimacy'?, in constitutional deliberative democracy in europe (ed. Min Reuchamps and Jane Suiter), pp33-51. ECPR, 2016

### 謝辞

本研究は科学研究費基盤研究(C)「熟議システムにおけるミニ・パブリックス型熟議の継続が自治体に及ぼす影響の実証研究」(研究課題番号17K03567、研究代表者前田洋枝)の研究成果の一部である。