

第3章 市民参加の種類

1990年以降、地方自治体の多くは、その政策形成における市民参加を、地域民主主義の深化・浸透のための重要な課題と位置づけ、地域住民の参加とフィードバックの手法を盛んに開発してきた。近年は市民参加制度の数が単に増加しただけでなく、その方法が多様化・深化していることが特徴的である。

本章では、現在英国の自治体で採用されている市民参加手法の種類を大きく五つに分類しⁱⁱその概要を見た後で、次節以降で近年特に各方面から注目を受けており、またいくつかの地方自治体で実施されている市民パネルと市民陪審について詳説する。

第1節 市民参加の態様

1 定型調査法(Formal research methods)

国勢調査や選挙人名簿等の現存するデータあるいは既存の調査を利用し、一般の地域住民や特定の公共サービスの受け手に対して、行政需要等に関する住民意識の変化や、サービス水準の評価等を調査する伝統的な手法である。一般的な世論調査ⁱⁱⁱ以外にも以下のような実施例がある。

(1) サービス満足度調査(service satisfaction surveys)

地方自治体が提供する行政サービス全体、または特定のサービス（例えば住宅、公共交通、コミュニティ・ケア等）の目標達成度、受け手の満足度を検証する、定期的な一方向の調査である。郵送か戸別訪問等の方法により実施され、調査の対象はその課題により異なる（行政サービス全体であれば一般的には当該地方自治体の住民、特定サービスの場合には主としてその受け手等）。

(2) 地域計画・地域需要分析(community plans/needs analysis)

地域の公共サービス供給や地方自治体の施策に関し、コミュニティまたは近隣地区ごとに優先順位を設定する場合、そのための基礎資料を作成する目的で実施される調査である。一般的に、施策の優先順位づけを決定するのは地方議員であるが、その優先順位が妥当であるかを何らかの方法で地域住民に検証する機会を与えている例もある。

(3) 市民パネル

後述する市民パネルも、基本的には世論調査に利用されることから、この範疇に入る

ものと考えられる。但し、パネルの構成員（パネラー）が後述するフォーカス・グループ等の構成員となる場合もあり、こうした場合には3（参加的手法）または4（評議的手法）に及ぶ可能性も兼ね備えているといえる。

2 不定型フィードバック法(Informal feedback methods)

この方法も調査目的は1とほぼ同様であるが、市民の苦情・意見等を積極的に収集し、これを政策形成の際に考慮することに主眼が置かれている。以下の実施例がある。

(1) 苦情・提案企画(complaints/suggestions schemes)

地方自治体が提供する行政サービス全体、または特定のサービスに関して、主としてサービスの受け手に対して不満や提言を求め、この結果を施策に反映させる手法である。所定の様式による質問票を配布しこれに記入するものや、専用の電話を設置するもの等さまざまな手法が採られている。

(2) 市民集会(public meetings)及び質疑応答時間(question and answer sessions)

地方自治体はその施策を地域住民に直接公表するための会合であり、一般的には地方議員と幹部事務職員が同席し、住民は自由にこれに出席できる。また、質疑応答時間とは、市民が議員に施策に関して直接質問することができる機会であるが、この時間は議会本会議や委員会会議の最後に設けられるのが通例である。

(3) 住民投票(referendum)

住民投票は、市民が投票により実施主体から示された特定の政策課題の選択を行うものであり、住民の意思表示には通例、二者択一の機会しか与えられず、意向の聴取という不定型フィードバックの概念から若干外れるが、市民の選択の結果を政策形成に反映させる点でこの範疇に属するものと考えられる。

3 参加的手法(Participatory methods)

この手法は、地域住民が政策形成に関与する場を地方自治体が提供し、討論や意見交換等の手法を用いて地域住民の要望・意向等を抽出するものである。2（不定型フィードバック型）や4（評議的手法）と一部重複する要素があり厳密な区分は困難であるが、組織が常設され定期的に会合が開催されること、4に比べて住民を参加させることに主眼が置かれているように思われる。

(1) 市民代表を含む委員会(co-option committee)

地方自治体の議会の行政分野別の委員会に、市民代表が参加するものである。

(2) フォーラム(forums)

地域における特定の行政課題を調査・検討するために定期的に会合を行い、地方自治体に政策提言を行う組織である。特定の個人のみに参加が認められる会員制で設置されるものと、一般に公開され(open basis)地域住民なら誰でも参加可能な場合がある。この中には関係する地方自治体の議会の委員会に勧告を提出したり、さらには政策形成に関与する権利を有するフォーラムもある。対象や構成員等により以下の類型がある。

①サービス利用者フォーラム(service user forums)

例えば高齢者のデイ・ケア・センター、地域の公園やレジャーセンターなど、公共施設の管理運営や特定の公共サービスに関する評価、改善等の問題を検討するために設置されるフォーラムである。サービス利用者フォーラムがこれらの問題に関し施策の形成に関与する権限が与えられると、後述する(3) (サービスの利用者運営) の形式に近い性格となる。

②課題フォーラム(issue forums)

地域の犯罪防止、健康増進、高齢者施策等、特定の行政課題に焦点を当て検討するために設置されるフォーラムである。

③利害関係者フォーラム(shared interest forums)

これは課題フォーラムと似ているが、青少年や少数民族等、特定の階層や市民グループの意向や需要に焦点を当てて設置されるものである。

④地域・近隣地区フォーラム^{iv}(area/neighbourhood forums)

地域・近隣地区フォーラムは、地理的に区分された範囲や近隣地区の特定の公共サービスを議論するために設置されている。会合は定期的で開催され、特定の公共サービス(地域の土地利用計画や住宅等)または広く地域の公共サービス一般や関心・問題となっている事項を扱う。このフォーラムには当該地区選出の地方議員が参加したり、自治体職員が専任でこの事務に従事する例もある。多くの場合公開であるが、会員制で実施される場合^vにも、地域住民は会議中に設けられている公開討論時間(open discussion session)に参加し自由に発言する機会が与えられていることが多い。

(3) サービスの利用者運営(user management of services)

この手法は、地域住民が公共サービスとその財源の管理・運営に直接関与しこれを統制する権限をもつという、最も急進的な市民参加の形式である。利用者運営の例として、

借家人運営協同組合 (tenant management co-operatives)、地域経営の託児所 (community-run nurseries)、青少年クラブ及びコミュニティ・センター等がある。多くの場合、利用者の中から選出される執行委員会 (executive committee) が設置され、これに関する事務を行っている。

4 評議的手法 (deliberative methods)

評議的手法とは、地域住民の代表にあらかじめ地域に関する課題を提示し、関連する各種情報を収集しつつこれを討議し、結論や勧告の提出を求めるものである。

(1) フォーカス・グループ (focus groups)

フォーカス・グループは地域に関する特定の課題について討論するために設置される。一般的にフォーカス・グループの構成員は住民代表性の要素は不要であると考えられている。討論の内容は特定の公共サービス、あるいは広く一般的な地方自治体の政策や戦略計画に対する見解等組織によってさまざまである。構成員は 10 人前後であることが多い。後述する市民陪審と異なる点は、関連する分野の専門家である証人を召喚しないこと、討論時間が 1~2 時間と短いこと等である。

(2) 見通し (ビジョン) 実習 (visioning exercises)

フォーカス・グループの一変形であり、参加者は特定の公共サービス、あるいは広く一般的な地方自治体の政策に関する将来のビジョンに焦点を絞って討論する。このビジョンは地方自治体の政策や戦略計画策定のための基礎資料として用いられる。

(3) 市民陪審 (citizens' juries)

市民陪審は評議的手法の最も典型的な例である。詳細については後述する。

5 高度情報技術を用いた民主的手法 (electronic democracy)

近年の情報通信技術の発展に伴うコンピュータ等の機器の普及により、英国でも独自のホームページをもつ地方自治体が多くなった。これに伴い、市民参加の手法として電子メールを用いて、地域住民から特定の行政課題や公共サービスについて要望や意見などのメッセージを受け付ける、意見反映システム (interactive web-site) が採られているところが多い。これは 2 (不定型フィードバック手法) に情報通信技術を利用した手法といえる。今後はホームページ上のフォーラムやインターネットを利用した市民パネル等の試みも模索されている。

第2節 市民パネル

1 概要

市民パネル(citizens' panels)または住民パネル(residents' panels)とは、地域住民の意向・要望を地域の行政主体の施策に反映させるため、地域住民の中から代表性を有するサンプルを抽出し(パネラー)、提供される公共サービスの評価や課題、その改善策、あるいは行政需要等の住民意識の変化などを探ることを目的とした調査に、主として用いられる組織である。パネラーの人数はパネルを設置する主体^{vi}の規模にもよるが、典型的なパネルでは通常750人～2,500人程度で、地域住民のうちパネルの参加に同意した者から無作為に抽出された代表で構成される。このシステムは当初、地域保健医療機関が所管する保健医療サービスに関する住民の意向・要望を探ったり、サービスの評価及び改善策を検討する際の調査に用いられていた。しかし、地方自治体が提供する行政サービスに対する住民の意向・要望を調査する際に、市民パネルを利用することでその回答率が高まり、また調査に要するコストが削減できるといった効果が認められることから、近年では地方自治体を中心となって市民パネルを設置し、これを運営する例が増加している。また、今後はベスト・バリュー^{vii}(Best Value)という概念を用いて、自治体が提供した行政サービスの評価に関して市民パネルを利用して行うという活用策が企図されている。

現在、中央政府レベルでもこうしたパネルが導入され、市民憲章部(Citizen's Charter Unit)が全国民5,000人規模の「国民パネル」(Peoples Panel)を運用している。

2 特徴と利点

(1) 地域代表性の高い組織

市民パネルは、パネラーが地域住民のうちから、地理的な居住区域や各種階層・組織の代表となるように設計されるため、特定の動機をもって市民集会に出席する人々から要望・意見を聴取する方法と比べて、より標準的な住民の要望・意向を把握することが可能である。例えば、少数民族や青少年、あるいは社会から疎外された人々といった、比較的地域の問題に関心の薄い階層も意識的にサンプル母体として取り込むよう工夫しているため、このような階層の要望・意向も調査に反映させることができる。

(2) 効率的な調査が可能

基本的にパネラーは市民パネルに参加することに同意しているため、地域住民の中から無作為に抽出した対象に対して実施する一般的な世論調査と比べて高い回答率が得られる。特に、パネラーに対し郵送調査を実施する場合にこの効果は大きい。また、パネラーは市民パネルに一定期間在籍するため、個別に調査を実施する際に新たにサンプルを抽出する事務及びコストが削減できる。

(3) 市民の地域に対する関心の醸成

多くの市民パネルがパネラーに対して、ニューズレター等を用いて地域に関する情報を提供したり、調査結果をフィードバックしているため、パネラーは地域の抱える問題に対する関心が深まり、地方自治体をはじめとする地域の行政組織・機関の事務や役割を学んだり、地域の問題に積極的に関与し自ら対処しようとする姿勢をもつようになる。これは、定期的にパネラーを入れ替えることで、さらに地域全体の民主主義の質がレベルアップすることが期待できる。

(4) パネラーの属性情報の利用

実施主体は個々のパネラーの階層、年齢及び職業等の属性情報を収集・保持しているため、ある特定の行政課題に関する調査、例えば「高齢者施策に対する調査」を実施する場合には、パネラーの中から容易かつ即座に調査の対象（例：年齢〇歳以上の人々）を抽出することが可能である。また、フォーカス・グループを設置し定性調査(qualitative research)を行ってさらに詳細な調査・検討をする場合にも、パネラーの中からそのメンバーを選定できる。もちろん、パネルの規模が特定の調査に適したサンプルを抽出するのに十分な大きさであることが必要である。

(5) 他組織の利用及びパートナーシップの醸成

市民パネルは地域住民の代表性を有する組織であるため、地域の公共サービスを担当する地方自治体以外の組織が、所掌する事務に関する調査を実施する場合にも利用できる。また、市民パネルをさまざまな組織・機関で共同設置・運営したり、共同調査を実施する場合には、こうした活動を通してパートナーシップを醸成する契機となる役割を果たすこともある。

3 市民パネルの利用方法

(1) 世論調査

地方自治体による市民パネルの最も一般的な利用方法は、地域に関する課題の探求や、提供する行政サービスの評価・意向に関する調査である。こういった調査を行う場合は郵送調査が一般的であるが、電話や対面インタビューによる方法をとる場合でも、パネルを利用することでより迅速に実施できる。また、定期的に（年数回等）アンケートを実施し、その時系列的変化を評価・分析する場合にも有用である。

(2) 特定の定性調査への利用

特定の行政課題に関する調査を実施する際に、パネラーの属性からサンプルを抽出し、その課題の主要な対象（サービスの受け手等）に対して調査することができる。例えば借家人や子供をもつ親といったサンプルを抽出し、住宅問題や教育問題に関する調査を実施することができる。これは抽出方法が適切でありサンプル数が十分であれば、それだけ信頼度の高い調査結果が得られる。また、このサンプルはフォーカス・グループを設置したり、特定の行政課題を実施しようとする場合の協議の相手方としても利用できる。

(3) 複数の組織が関係する課題の調査

前述したように、近年、地域の課題に対処するために、地方自治体等の公共セクターと民間・ボランティアセクターが契約あるいはパートナーシップを築くことにより、これに対処する例が多くなってきている。こうした場合には、行政課題に関する調査を共同で実施し、その調査結果をパートナーシップに関係する全組織で共有したり、市民パネルを借用して設置主体でない他の組織に関する調査を実施することも可能である。市民パネルを利用した調査も調査実施機関だけでなく、関係機関相互にとっても有益な情報として組織間で共有されることもある。

4 パネルの設置及び運営

(1) パネルの設計

市民パネルを設置する場合には、実施主体がこれをどういった目的で利用するかを明確に定めておく必要がある。パネルの規模は、実施主体の管轄する地域の代表性を有するのに十分であるだけでなく、パネルの利用方法として、前述のように特定の行政課題に関する調査、例えば借家人や自家用車の所有者、またはある年齢層に対する調査といった個別の調査にもこれを用いることをも考慮に入れて決定すべきである。

また、市民パネル設置により地域の市民参加を増進させるためには、パネラーに対し

フィードバックする方策も不可欠である。

(2) サンプル抽出

市民パネルが地域代表性を有する機関となり、信頼度の高い調査結果を得るためには、公正で無作為なサンプル抽出が行われねばならない。現在設置されている市民パネルでは、そのサンプルの抽出には大きく分けて二通りの方法が用いられている。第一の方法は、選挙人名簿のような公証性のある、信頼度の高い住民記録から無作為にサンプルを抽出し、郵送によりパネラーを募集した後、回答者の中から地域人口で按分したり、階層・職業といった要素を勘案しつつパネラーを決定するものである。これに対して第二の方法は、予め何らかの方法でサンプル抽出を実施した後、電話等の方法で、対象者にパネラーとなる同意を求める方法である。以下、それぞれの方法の特徴について略述する。

(3) 郵送によるパネラーの募集

この方法は、住民に関する信頼度の高い記録から対象者を無作為に抽出し、市民パネルの概要を添付したパネラー募集のアンケートを送付するものである。住民の記録としては地域内の住民を網羅していることが必要であり、この意味からボランティア名簿や特定組織のリストといった、住民全体を網羅しない名簿は望ましくないと見える。多くの実施主体では選挙人名簿を利用しているが、これは毎年更新されるので、実施主体の中には、サンプル抽出を最新の選挙人名簿の完成時に併せて行っているところもある。一方、地域の保健局(health authority)とパートナーシップを築いて住民パネルの設置・運営しているブラッドフォード市(Bradford Metropolitan Borough Council)の例ではサンプル抽出の母体となる基礎情報としてNHS登録医の記録を利用している。これによれば16歳以上の住民のサンプル抽出が可能である。

送付数は設立しようとする市民パネルの規模及び回答率を勘案して決定される。サンプルは、住民記録のn番目の人というように、統計的に無作為となるよう抽出される。

この方法は、次に述べるインタビュワーが不要である分、比較的安価にサンプル抽出が行える反面、予めパネル参加に同意するかどうか確認せずにサンプルに郵送するため、回答率が低いことが欠点である。

(4) インタビュワーによるパネラーの募集

この方法は、多くの場合コンサルタント会社を利用して、サンプル抽出及びインタビュワーにより個別訪問あるいは電話でパネラーの募集を行うものである。この方法の

例はワーウィックシャー県(Warwickshire County Council)で、調査会社に委託してインタビューワーがサンプルの家庭を訪問し、パネラーの募集を行った。インタビューを行った住民中の3分の2は市民パネル参加に同意する意向を示したが、実際の質問票の回答は約50%に留まったとのことである。

1997年秋に、ルイシャム区(London Borough of Lewisham)では、電話によるインタビューによって1,000人規模の市民パネルを設立した。このとき、市民パネル^xに参加する意思を表明した人々の割合は約50%であった。

パネラーを募集する際に郵送による方法を採用した自治体の中には、郵送方法に加えて街頭インタビューや家庭訪問による募集を実施している^{*}ところもある。これは、特に青少年や少数民族など、郵送方法だけではきわめて低い回答率しか得られないような階層と接触するために利用される。

(5) 募集アンケート

郵送によるパネラー募集の場合、多くの例では市民パネルの概要^xを説明したアンケート(recruitment questionnaire)を配布し、付属の回答用紙にサンプル抽出の際に必要な回答者の属性^{xii}、例えば性別、年齢層、職業、財産等を記入するよう求めている。

インタビューワーがパネラーの募集を行う場合でも、パネラーの属性に関する情報収集が必要となる。また、この方法によれば、さらに多くの情報、例えば地域の問題に対する関心の度合いや行政サービスの利用度といった詳細なより多くの情報を得ることができる。市民パネルの概要はインタビューワーから直接説明されるか、または積極的に参加の意思を表明した市民だけに後日郵送されるのが一般的である。

当然のことながら、こういったパネラーの個人情報に関しては秘密保持が保障されねばならない。パネラーの名簿や属性等のデータを他の部門や組織が利用する際にも、このことは十分に留意される必要がある。

市民パネルに対して一般市民が関心を抱くように、パネラー募集の直前に広報媒体によって市民に情報が提供される例が多い。また、市民パネルの独自性(identity)や住民の参加意識を高揚させるために、独自の名称やロゴタイプを設けている自治体も多い。

(6) 正当な代表性の担保

市民パネルへの参加に同意した人々だけからなるパネルでは、地域住民の標準的な代表となり得ないことが往々にしてある。積極的にパネルへの参加を表明した人々の多くは、一般的に中年層や富裕層、高学歴保持者といった階層であり、青少年層や貧困層、

少数民族の回答率は非常に低いからである。読み書きの能力が劣っている人もまた回答率が低い、これは郵送による方法の限界でもある。

そこで、市民パネルの地域代表性を高めるために、回答率の低い階層を意識的に取り込むことを目的とした補助的な募集を行うことが多い。青少年層や貧困層を街頭でインタビュー募集したり、少数民族言語で書かれた募集アンケートを作成した上で募集をかけるといった方法を採用している実施主体もある。また、サンプル抽出には統計の専門的知識・技術が要求されるので、こうした知識・技術が不足している場合にはコンサルタント会社にサンプル抽出を委託することが多い。

(7) 市民パネルの維持・更新

市民パネルにおいて、パネラーは設立からその更新までの期間必ずしも固定されていない。パネラーはアンケート調査に回答するなど、パネルの運営に参加する義務をもつことになるが、住居の移転、世帯からの離脱、仕事が忙しくアンケートに回答するのが難しかったり回答することに飽きてしまうことなどが原因となって、パネラーのうちの何人かが市民パネルから離脱していくことは避けられない。離脱者が増えることでパネルの規模が徐々に小さくなり、地域の代表性が失われることがある。

一方、パネラーに選出された人々は、市民パネルに参加することで行政施策に関するアンケートに回答したり、調査結果がフィードバックされた情報を入手したり、さらにはフォーカス・グループのメンバーとなり他の調査に関与・協力するなどして、標準的な住民以上に地域の問題に関する知識・理解を深めるようになる。こうして市民パネル参加者と一般住民との間に、地域の問題に関する知識や関心度の隔たりが拡大する現象が生じる。このようなパネル参加者と一般市民との乖離は、市民パネルの特徴である標準的住民の代表機関としての性格を失わせる。また、より多くの市民にパネルに加わってもらい、地域全体として市民参加を増進・深化させ、地域全体の民主主義のレベルアップを図ることが必要である。

以上の理由から、市民パネルを維持するためには、離脱者を補完しパネルの性格を維持する必要性が生じる。このため、パネラーの全部または一定割合を定期的に入れ替えている市民パネルが多い。

5 市民パネルを利用した世論調査

(1) アンケート設計

市民パネルは地域住民の公共サービスへの意向・要望、行政サービスに関する評価等の世論調査に用いられるのが普通であり、パネルを利用した実施方法としては郵送アンケート調査、電話や対面インタビュー調査等がある。

一般的に、市民パネルを利用しない郵送調査は回答率が非常に低い。項目数を限定し、平易な表現を用いるなどしてアンケート設計に工夫をこらしても 30%台の回答率が得られれば良いほうであるが、パネルを利用すれば、70~80%の回答率が確保できるとされている。

郵送アンケート調査の回答率を高めるための要因は、単に市民パネルを利用することに限らない。例えば、回答者自身が日常関心を抱いている問題であること、アンケートの内容が分かりやすいこと、構成が的確であり全体として長すぎないこと、返信用封筒を同封していること、回答をしない者に催促を行う^{xiii}こと、回答者に回答を促す誘因を働かせること、回答者にフィードバックを行うことなどのアンケート自体の工夫も回答率を高めることに大きな影響を与える。パネラーが市民パネルに参加する積極的な意思を有しているとしても、調査に実効性を持たせるためには一般の世論調査と同様のさまざまな工夫が必要である。

また、予備調査^{xiv}(piloting or trialing surveys)を実施し、この結果を本調査に反映させるのも有効な方法として活用されている。予備調査を郵送による方法で行い、この結果を踏まえてインタビューによる対面調査を実施している例もある。

実施主体には、調査に関する専門的知識・技術の習得及び保持、アンケート設計の時間及び担当職員の確保、調査基準の作成や進行管理、結果の分析と報告書の作成等の事務が要求される。また、複数の組織・機関が共同で調査を実施する場合には、これらの組織との調整が必要である。

(2) 動機付け

実施主体の中には、回答率を高めるために回答者に対し記念品の贈呈などの動機付け^{xv}(incentives)を行っているところもあるが、これによって回答率が高まるとは限らないように思われる。また、高回答率が必ずしも調査の信頼度を高めるわけではなく、動機付けの目的は、究極的には実施主体の政策形成に市民を関与させることが目的であり、公共セクターが調査の回答率を高めるために、対価物を提供することは公費の無駄遣いであるという厳しい批判もある。

(3) フィードバック

パネラーに対する調査結果のフィードバックは、パネラーを市民パネルに定着させておく手段のひとつであり、ひいては市民パネルを定着・発展させる上で非常に重要である。多くの実施主体ではニューズレターをパネラーに送付し、市民パネルを利用した調査結果がその政策形成にどのような影響を与えたかを明示している。また、実施主体の中にはパネラーに調査結果の要約をもれなく送付、あるいはパネラーの希望により送付する方針をとっているところもある。一般市民に対する公表より前にパネラーに調査結果を提供しているところも多い。

(4) 調査結果の報告及び公表

一般的には、実施主体は個別に調査の結果報告書を作成している。この報告書は、その行政課題に関連する委員会の議題となり議論される。市民パネルの調査結果が政策形成に反映されたことを示すために、地方自治体の多くは、地方紙などの地方メディアと自治体の広報誌の双方で、調査結果とこの結果を考慮した行動計画を発表している。

6 市民パネルの限界

(1) 地域代表性の構造的欠陥及び段階的希薄化

市民パネルが地域住民を代表する組織としての性格をもつよう周到に設計されていても、基本的にパネラーはパネルの参加に同意した人々であり、市民パネルに参加する以前から地域の問題に対しある程度の関心を有している。このため、このような問題に対する無関心な階層を含む平均的・標準的な人々の代表とはなり得ない。一般的な世論調査の回答拒否や無回答の率は、一般住民の地域の問題に対する関心の高さを知る指標のひとつであるが、市民パネルを利用することで、この指標が捨象されることになる。

また、パネラーは市民パネルに参加することで、地域の問題に対する関心が高まり、これに関する情報を得ることにより、その回答に影響が及ぶ。このことは住民の地域に関する問題意識が高まるという見地から有用である反面、標準的な地域代表であるという性格が希薄化される。

(2) 郵送調査の欠点の存続

市民パネルは一般の郵送調査と比較すれば高い回答率を得られるが、それでも郵送調査特有の欠陥は残る。例えば、読み書きの能力が劣る階層や、英語を母国語としない階層の回答率は低い。複数の言語を用いたアンケートの作成や、質問内容の簡略化、アンケート項目の適正化といった工夫が必要となる。

(3) パネラーの個別化・政策形成過程からの乖離

市民パネルでは、パネラーを個別化して扱うため、パネラーどうしの対話・交流はフォーカス・グループのように別途組織を設置しない限りは生じないし、原則としてコミュニティ形成には寄与しない。また、調査結果は政策形成にある程度反映されるものの、結果はあくまでも市民パネル総体としての結果であり、個人的見解が直接反映されるわけではない。こうした問題に対処するためには、後述する市民陪審等の手段が必要となる。

(4) 市民パネル設置・運営のための事務・費用

市民パネルの設置・運営が実施主体直営の実施か、またはコンサルタント会社等外部機関への委託かにかかわらず、サンプル抽出、アンケート設計、調査の進行管理、結果の集計及び分析といった事務が必要となり、これに関する費用も必要になる。

7 その他の論点

(1) 直営か委託か

実施主体の中には、市民パネルの設置・運営に関する事務をすべて直営で実施しているものもある。しかし、市民パネルに関する全ての事務、あるいは一部の特定の事務を行う際に専門的知識・技術や追加的な人的・物的資源を必要とする場合には、コンサルタント会社や外部機関を利用^{xvi}することが可能である。こうしたコンサルタント会社や外部機関は他の類似の調査を手がけたり、市民パネルと同じような組織を設置した実績をもつなど、一定のノウハウを有していることが多く、市民パネルを設置する際に利用したり、共同開発・運営などの形態をとって調査を実施することも可能である。

(2) 他の組織との連携

地方自治体が市民パネルの設置・運営を他の組織・機関と共同で行う場合もある。英国では現在、地域に関する公共サービスの供給は地方自治体の専管ではなく、さまざまな公共・民間・ボランティアセクターが関係しており、こうした組織・機関が連携して事業を行っている例も数多く存在する。こうした事業の評価や改善点に関する調査を実施する場合に、パネルを共同設置することで調査結果が共有でき、また、個々の組織が個別にパネルを設置するのに比べ、事務量及びコストが削減できるという利点もある。

この場合には、運営に関する事務と費用の分担を予め定めておく必要がある。また、それぞれの組織が調査したい事項を一つにまとめることでアンケートが長くなり過ぎ

たり、また、アンケートの頻度が多くなり過ぎたりしないよう努めることも重要である。アンケート調査に関する専門的知識・技術を有しない組織が自ら作成した項目をアンケートに組み込む場合には、質の統制の問題も生ずる。また、個々の組織によって情報公開の基準が異なる場合には、パネラーや市民及びメディアに対する結果の公表手段も事前に合意しておく必要がある。さらに、パネルの情報及びパネラーの個人情報、個々のパネラーが回答した内容等の秘密保持に関する規準も組織相互間で合意され、維持される必要がある。

第3節 市民陪審

1 概要

(1) 市民陪審の概念

地域社会の構成員である住民の意思を地方自治体の政策に反映させるために、自治体の政策形成過程に地域住民を関与させる市民参加の方法のひとつとして、市民陪審(Citizens' Juries)は近年各方面から注目されている。これは、予め主催者から与えられた課題について、地域住民から選出された陪審員(Jurors)が、証言者(Witnesses)と呼ばれる関係者・専門家等から提出される各種の情報や意見をもとに検討を加え、結論(conclusions)や勧告(recommendations)を作成し、市民陪審を企画した発起人(Sponsor)に対して答申するという過程で実施される。市民陪審で検討される課題は、地域で意見が分裂したり論争となっている具体的な地域の問題であり、これまで、「地域で生じている麻薬問題にどう対処したらよいか」「ある地域をどのように再開発すべきか」といった課題が対象となった。陪審は12人～16人程度で構成され、期間は3日～5日で実施されるのが一般的である。また、結論や勧告は当該自治体の議会本会議や関連する行政分野の委員会等で議論され、政策形成に反映される。

(2) 導入の経緯

1995年、地方自治運営委員会^{xvii}(Local Government Managing Board,以下「LGMB」と記す。)は、英国の地方自治体が民主的な政策形成を行う上で、市民陪審制度が大きな役割を果たすという認識のもとに、市民陪審の6つのパイロット的試行を提案した。その理由として、第一に、市民陪審が、英国でこれまでに実施されてきた市民参加の方法にはみられなかった特質を有することにLGMBが強い関心を抱いたこと、第二に、

この制度が、地域の政策形成過程に市民を関与させることによって、地域レベルの代表民主制の機能を充実・強化するものであるとみなしたこと、さらに、市民に対して単なるサービスの受け手ではなく、地域の問題に主体的に取り組む姿勢を求めるものであると認識したことが挙げられる。

LGMB は、パイロット自治体に対して、市民陪審の概要等の情報提供、運営方法などの指導、試行に伴う財政的支援を行うとともに、実施した自治体に対しその報告を求め、バーミンガム大学地方自治研究所(University of Birmingham's Institute of Local Government Studies = INLOGOV)と協同し、パイロット市民陪審の評価を行った。

2 特徴と利点

(1) 構成員の課題に関する知識の具有性

市民陪審で検討・勧告される課題は、すでに何らかの形で提起され地域で話題となっているものが多く、構成員自身も関心を抱いていた、個人的見解を有していることもある。この点で、住民の中から無作為に抽出された個人に、本人がほとんど知らないか、以前にあまり考えなかった問題について意見を求める、いわゆる世論調査と異なっている。

(2) 解決策の選択が主眼

前述したように、市民陪審で検討される課題は、地域住民にとって目新しいものではないため、議員や専門家・利益団体の代表などがそれぞれの立場から意見や対応策を提起しているものが多い。陪審の役割は、審議会等とは異なり、課題に対する新たな解決策を提起することよりも、むしろ、すでに提案されている解決策の中から、最も適した方策を選定することが目的とされる。

(3) 自治体の政策形成過程への市民参加の機能

市民陪審で検討され、結論や勧告としてまとめられた住民の意思は、地方自治体の関連する委員会等で検討され、政策形成過程に反映される。地域の問題の吸収及び解決は地方議員の大きな任務のひとつであるが、市民陪審では、証言者は地方自治体の事務職員、科学者・専門技術者、各種利益団体の代表等であるため、陪審員はそれぞれの立場の具体的・専門的意見を聴取できる。一つの地域の課題に対して、地域住民ばかりでなく専門家や利害関係者等、各界からの意見を総合的に聴取し、具体的に比較考量することは、非常勤であり一般的には専門的知識をもたない地方議員には困難であろうと思わ

れる。このため、市民陪審は、地方議員の果たす役割とは抵触しないと考えられる。

(4) 民主主義精神涵養の機能

陪審員は陪審過程に参加することで、地域に関する課題を深く検証し、この課題の解決に直接貢献する機会が与えられる。さらに、地方自治体の職員からその問題について自治体でどのように取り扱われているのか等の現況を聴取することにより、地方自治体の事務やその地域における役割を再認識することができる。このような点から見て、市民陪審が地方民主主義の涵養に果たす役割は大きいといえる。また、市民陪審は、課題について可能な限り情報・意見を収集し、実現可能性、効率性やこれに伴うさまざまな影響までも視野に入れた対応策を創造する、住民の政策形成学習機能という側面を有している。

3 市民陪審の構成要素

(1) 発起人(Sponsors)

発起人とは、市民陪審を企画し課題を諮問する主体であり、地方自治体や関連する委員会等がこれに該当することが多い。陪審の結論・勧告は発起人に対し提出される。

(2) 主催者(Organisers)

市民陪審を事務的に運営する主体で、地方自治体で実施される市民陪審の場合には、当該自治体の事務職員が担当することが多い。

(3) 司会者(Moderator)

市民陪審の進行管理を行う主体である。陪審が円滑に進むようにするため、証言者が、検討されている課題に関係のある情報・意見を提供し、陪審員の質問に的確に答えるよう配慮する必要がある。陪審ではともすれば一人の陪審員や特定の利益団体が進行を支配してしまう危険があり、これを避けるために司会者の人選は市民陪審の成否を決める重要事項であると考えられる。

(4) 陪審員(Jurors)

陪審員は、主催者から提議された課題に対して、証言者から情報・意見を聴取し、これをもとに討論して最も適した結論・勧告を作成する、市民陪審の主要な構成要素である。陪審員は地域社会の代表者(representative)となるよう、客観的な方法によって地域住民の中から選定される。

(5) 証言者(Witnesses)

証言者は、それぞれの立場から、課題に対する専門的・技術的意見を述べるとともに、陪審員からの質疑に答える主体である。

4 市民陪審の設置

(1) 課題の設定

「市民陪審でどのような課題が検討されるか」は最も重要な問題と考えられる。設定される課題には、一般市民である陪審員がそこに内在する問題を理解し、妥当な方策を判断できることと、市民陪審を実施するために必要な費用に見合う重要性・必要性を有する問題であることが求められる。この理由から、特別の知識を要求される専門的・技術的問題や、自治体としての指針・方策がすでに決まっいて、単に市民に確認を求めただけの問題は市民陪審の課題としては適当でない。

(2) 司会者・陪審員の選定

市民陪審の公平性・公正性を担保するため、司会者・陪審員の選定には客観的な方策が取られる必要がある。特に司会者の選定の巧拙が市民陪審の成否に大きく関係するとされており、陪審の進行管理に優れ、かつその課題と利害関係を有さない主体が選定されるべきである。但し、司会者の役割・事務量は過大となる傾向があるので、自治体職員等の事務的な支援が必要となる場合も多い。ただし、その支援の際にも司会者の独立性が損なわれることのないような配慮が求められる。

また、陪審員は地域住民の中から性別や年齢、居住地域、職業といった要素を考慮し、バランス良く人選を行う必要がある。パイロット自治体の多くは、所得水準や少数民族といった要素をも加味し人選を行っている。地方自治体が司会者・陪審員の選任を行うことが事務的に困難である場合には、これを外部のコンサルタント会社に委託している例もある。

(3) 証言者の選定及び概要説明

証言者は、市民陪審の課題に利害関係をもつ組織、専門的・技術的知識をもつ者、その課題に対する見解を表明している利益団体の代表者などから、事前に主催者が選定する。また、市民陪審の進行過程で、陪審員の要求に応じて召喚される証言者もある。証言者には、対外的に公平・公正が求められる。主催者によって選定された証言者は、陪審が召集される前に設置される説明会に出席し、市民陪審の概要について説明を受ける。

5 市民陪審の進行過程

本項では典型的な市民陪審の進行過程を略述する。

(1) 主催者から陪審員に対し、市民陪審の趣旨・スケジュール・実施方法等の説明、質疑応答、検討課題の提起

陪審過程の第一日は、陪審員が召集され、主催者が市民陪審の趣旨、スケジュール、実施方法等の説明を行う。引き続きこれに関する質疑応答が行われた後、主催者から陪審員に対して検討課題が提出される。

(2) 現地視察等

検討課題によっては事前の予備知識や現場での検証が必要とされることから、現地視察等が実施されることもある。

(3) 証言者によるプレゼンテーション・質疑応答・陪審員間での討論

第二日以降に実質的な市民陪審が開始される。各々の証言者はまず、10分以内で口頭のプレゼンテーションを行い、これに引き続いて15～20分で質疑応答が行われる。その後、陪審員間で30分程度の討論が行われる。証言者が提出する情報が膨大すぎて陪審員で検討しきれなくなるのを防ぐために、証言者のプレゼンテーションでの配布文書を認めないといった工夫を行っている例もある。

(4) 陪審員が必要と考える証言者の召喚（再召喚を含む）と、プレゼンテーション・質疑応答・討議

市民陪審が進行するなかで、陪審員が新たに証言者が必要であると考え、あるいはこれまで発言した証言者に対して再度証言が必要とみなされた場合に、証言者を召喚し、必要に応じてプレゼンテーションを求め、質疑応答を行う。

(5) 結論・勧告の作成と承認

証言過程が終了したあと、結論・勧告を作成するための審議が行われる。この審議をもとに、司会者が結論・勧告の原案を作成し、陪審員が承認する。

(6) 結論・勧告の提出

陪審員によって承認された結論・勧告は市民陪審の答申として発起人に提出され、陪審過程は終了する。

6 評価

(1) 政策形成過程への反映

市民陪審の結論や勧告は、地方自治体の政策を直ちに拘束するものではないが、自治体はこれを尊重し、政策形成を行う際にはこの内容を考慮することが求められる。また、陪審の決定や勧告と異なった政策形成がなされた場合には、その理由を公表する義務を規定している自治体が多い。このことは、市民陪審が自治体の政策形成に地域住民が関与する手段の一つであるという特質から、正当なものと考えられる。

地域の開発計画の是非を課題としたサウス・サマセット市の例では、以下のような経緯をたどり陪審の勧告が政策形成に反映された。1996年6月5日に、南部地域委員会(Area South Committee)に対して、勧告を含む報告書が提出され、委員会は、この勧告を検討する研究会を設置することを約束した。これに基づき、同年6月20日、議員研究会(Members' Workshop)が発足し議員の協議が行われた。委員会は勧告の「開発計画を達成する原則」に対して一般的な支持を約束し、同年7月3日、南部地域委員会が二つの職員研究チームを組織、実務レベルでの方策の検討が行われた。そして、同年12月4日、開発計画素案が刊行され、市民に発表された。

(2) 教育的機能の実効性

市民陪審の実施が、地域の民主主義の浸透・発展にどれほど効果があったかについては、長期的な検討を要し、主観的側面が大きいことは否めない。ここでは実施された市民陪審での陪審員の感想を略述するにとどめる。

ほとんどの陪審員は、この経験によって地域の問題を再認識できたと語っている。また、さまざまな分野の専門家やオピニオン・リーダーの意見を聴きつつ、情報を取捨選択して勧告案を作成していく過程は、問題解決を図るうえで非常に参考になったと語った陪審員もあった。その一方で、自治体関係者の証言者によるプレゼンテーション等によって、地方自治体の業務や、地域に果たす役割を学ぶことができたとの意見もあった。こうした点から、市民陪審が地域のオーガナイザーとしての自治体の役割を、市民に再認識させたという点も看過できない。

(3) 費用

市民陪審で費消された経費に見合った効果があげられたか否かも、評価が困難な問題である。6つのパイロット自治体のうち、最も費用が少なかった市民陪審は6,000ポンドの経費で実施された。一方、最も多額であった自治体は23,000ポンドを計上した。多額となった要因は、主として外部のコンサルタント会社に支払った、陪審員選考の費

用であった。6,000 ポンドを支出した自治体は、陪審員に対して必要経費しか支払わなかったが、その他の自治体では、1日あたり20～50ポンドの報酬を支払っている。また、市民陪審の企画や準備等のため、自治体職員が要した時間に対する費用は除外されている。

陪審員・司会者の選考に関する費用及び両者の報酬額には、検討する余地があるように思われる。

7 今後検討を要する論点

(1) 陪審の公開・非公開の問題

市民陪審の進行過程を公開とするかどうかは、各パイロット自治体の判断が分かれるところであった。市民陪審の概要や進行の過程を広く一般市民が認知し、理解するためには公開が望ましいが、陪審員が一般の議員や審議会委員等と異なる立場であること、外部からの圧力などで円滑な運営が妨げられるおそれがありうることから、現状では非公開が妥当であると考えられる。

(2) 議員及び自治体職員の市民陪審に対する懸念・抵抗

市民陪審という概念が英国ではこれまであまり知られていなかったことから、パイロット自治体の大部分は、市民陪審は「おしゃべりの場」(“talking shop”)と化し、予算の無駄遣いであるという理由で、議員やマスコミから反対を受けた。また、直接の利害関係を持つ職員からも、その実効性に疑念をもたれたとのことである。これは、市民陪審という概念が浸透していないことが主因であると思われる。実際、パイロット自治体の報告によれば、市民陪審の勧告は、当初予想した以上に慎重な検討がなされており、多くの建設的な意見が述べられ、また、今後の政策形成にとって非常に有益であったと指摘されている。

第4節 市民参加の今後の課題

先に述べたように、現労働党政権はホワイト・ペーパーの中で、地域の民主主義のレベルアップを図るために、電子投票、郵送投票や投票日の休日実施等を内容とした選挙制度改革とともに、全ての自治体に協議と参加のしくみを根付かせ、市民参加のさらなる発展・浸透を企図している。

このことから、地域社会における課題の検討・解決や公共サービスの評価・改善を図るために、市民パネルや市民陪審をはじめとする新たな市民参加の手法が今後ますます活用されるものと考えられる。しかし、その一方でこうした市民参加の手法には解決すべきいくつかの課題もある。本章の最後にこうした課題をとりあげ、市民参加の今後の方向を考えてみたい。

1 アクセス問題

市民参加を実効性あるものとするためには、地域住民が実際に参加の機会を活用できるシステムが必要である。単に参加の機会を提供するだけでは、仕事の忙しい人々や育児にかかりきりの人々といった階層が、この機会を利用することは事実上困難であろう。前述の「市民参加指針」には、以下の例が掲げられている。

- ・地方の、または面積の大きな自治体ではコミュニティ間の距離や交通機関等の問題がある。
- ・病弱な高齢者が参加することの難しさ
- ・育児が必要であったり、関わり合いをもちたくないとする、あるいは交通アクセスが不十分な女性への配慮
- ・少数民族の中には、言葉の障害や文化の相違に関する問題が残る。
- ・疎外感を抱いている青少年は参加を望まない傾向にある。

こうした人々が市民参加システムに実際に参加できる環境を整備する必要がある。第一には、物理的な障害を除去することが必要である。公共交通の整備や社会福祉サービス等の行政サービスの充実を図り、また、高齢者・障害者に対するアクセスを充実させる。次に、多様な性格をもつ人々が、より自分に適した市民参加の方法が取れるよう、複数の参加手法を提供する必要がある。例えば、4～5日かかる市民陪審に仕事が忙しい人や育児が必要な人が参加することは困難であるが、長くても半日程度の時間を割くことができれば、フォーカスグループ等には参加が可能である。また、市民陪審には、多忙な人々の代理人を陪審として配置する等の工夫が試みられてもよいものと思われる。

また、地域の問題に対して関心の薄い青少年層に対し、どのような働きかけを行うかは極めて重要な問題である。教育雇用大臣(Secretary of State for Education and Employment)は学校の中で市民意識(citizenship)を涵養することは可能かどうかを調

査する委員会を発足させた。また、地方自治体レベルでは、積極的に地域の学校と連携し、青少年グループを招いての「模擬選挙」や討論、代表者で構成された「青少年議会」を創設するといった取り組みを実践している自治体もある。

2 行政資源をめぐる問題

市民参加を実施するためには、当然のことながらこれに関する職員や費用等の行政資源が必要である。

まず、形成される政策や自治体の決定が、自治体の行政運営及び地域に対する影響の大きさを正当に評価する必要がある。当然のことながら日常的・定型的に処理される事務や、地域住民の間で黙示的にであれ、大方合意されている事項に関して、あえて多大な費用・人員をかけて市民参加を実施する必要はない。市民参加を実施する場合には、これに使われる人的・物的資源に見合うだけの重要度の高い課題であるかどうかを精査する必要がある。

次に市民参加の実施方法にも工夫の余地がある。情報提供や要望に地域のメディアを媒体として利用する、新しい取り組みに対する情報の共有化を図る、市民パネルの例にみられるように既存のシステムを利用するといった方法が考えられる。また、世論調査や市民集会で取得した情報を、市民陪審やフォーカス・グループにおける討論の際の参考資料に用いるといった方策も考慮されるべきである。

3 複合的な取り組み

これまでみたように、市民参加はその主要な目的、対象、利用可能な行政資源等によりさまざまな手法が開発され、実施されている。また、対象となる地域住民も自ら積極的に地域活動に従事する人や、ある分野の専門知識を有している人から、多忙な人や地域の問題に無関心な人まで幅広く存在する。このため、地方自治体には、地域住民全体が何らかの形で関与できるようなシステムの構築が求められているものと考えられる。つまり、単一の定型的な市民参加システムでなく、その趣旨・目的に応じた複数の手段を用意する必要がある。地域住民の公共サービスに関する一般的な意向を探るのであれば、市民パネルを利用した世論調査が最も適した方法であると考えられるし、特定の問題を集中的に討論するのであれば、フォーラムやフォーカス・グループを利用することが望ましい。さらに、特定問題の解決策を決定するためには、市民陪審や住民投票といった

手法が活用されることになる。

次に、2とも関係するが、市民参加の方法にも重要度に応じた順位づけが必要と考える。地方自治体はその結果に拘束されるか否かは別としても、住民投票を実施した場合にはその結果が最大限尊重されるべきであるし、地域住民の中から客観的な方法によって選出された陪審員が時間をかけて検討する市民陪審には、重要度の高い位置づけがなされるべきであろう。一方、地域住民の意向を知るうえでの世論調査やサービス満足度調査等は、青少年や少数民族等地域の問題に関心の薄い階層までを包含するよう設計する必要がある。こうして、地方自治体全体としての市民参加システムが階層性をもつように統合的な構造をとるように設計されれば、地域全体の民主主義のレベルアップに大きく貢献するものと思われる。

ⁱ 英国の地方自治体(local authorities)における市民参加の実施状況は以下のとおりである。

- ・協議(consultation)に関して、地方自治体の85%が市民集会(public meetings)を開催するか協議文書(consultation papers)を発行している。
- ・88%の地方自治体がサービス満足度調査(service satisfaction surveys)を実施している。
- ・47%がフォーカス・グループを設置し、26%が見通し(ビジョン)実習(visioning exercises)を、また23%が何らかのサービスの利用者運営(user management of services)システムを設置している。
- ・18%の地方自治体が市民パネルを、及び5%が市民陪審を設置したことがある。
- ・65%がサービス利用者フォーラム(service user forums)を、61%が地域フォーラム(area forums)を、50%が課題フォーラム(issue forums)を、さらに40%が利害関係フォーラム(shared issue forums)を設置した実績がある。

(1997年、Guidance on Enhancing Public Participation in Local Governmentの記述による。)

ⁱⁱ 個々の市民参加の手法はさまざまな側面を有しているため、分野が重複する場合があります。この分類は絶対的なものではない。例えば協議文書の場合には2の不定型フィードバック法の範疇に入ると考えられるが、協議文書の発刊によって個人や団体が議論に加わり(3 参加的手法)、地域でさまざまな討論が行われる(4 評議的手法)といった副次的要素もある。

ⁱⁱⁱ 世論調査の類型として、「審議的」世論調査('deliberative' polls)がある。これは、住民に課題に関する議論の機会を提供し、その前後で住民の反応を比較するために用いられる。

^{iv} 地方自治体によっては、近隣地区委員会(neighbourhood committee)という名称で設置しているところもある。このような近隣地区(area, neighbourhood)を対象としたフォーラムは1990年代における地方自治体の分権(decentralisation)や地域主義の潮流の中で、特に自由民主党(Liberal Democratic Party)の勢力が大きな地方自治体で取り組まれた。

^v この例として、地域の借家人(tenants)の代表により構成されるフォーラムや、協議会形式をとるフォーラム等がある。

^{vi} 市民パネルを設置・運営する主体は地方自治体単独の例もあるが、それ以外にも他の地方組織と共同設置したり、また、パネルを他の組織が実施する調査に利用させたりする例もある。このため、本稿では以下「実施主体」と記す。

vii ベスト・バリューとは、公共サービスの供給主体を決定する場合に、サービスの経済性と高品質性の両立をめざし、住民（＝納税者）の満足度が高い行政サービスを最も効率的に提供するという考え方である。前保守党政権下で実施されてきた強制競争入札制度に代わるものとして、現労働党政権が提唱した。実施方法については、政府と地方自治体が共同して開発することとしており、37のパイロット自治体が選定され、個々に方法を開発している。

viii 1997年、ルイシャム区とルイシャム大学病院(University Hospital Lewisham)によるパートナーシップをもとに設置された。ルイシャム区の広範で戦略的な課題に対する意向調査や、将来の健康医療サービスに対する協議等に利用されている。

ix ヨーク市(City of York Council)の市民パネルでは、パネラーの更新にインタビューワーによる募集方法を採用し、より効果的なパネルになったとされている。

x これ以外に、個々のパネラーに対する具体的な役割、例えば郵送するアンケート調査に対する回答、電話インタビューに対する回答、フォーカス・グループや行政サービスに対する協議といった、市民パネルへの参加形式が説明されているのが普通である。

xi キルクリーズ市(Kirklees Metropolitan Borough Council)では少数民族言語(minority language)を属性情報の中に入れている。

xii キルクリーズ市では、パネラー一人ひとりに番号を付し、アンケートが返送されると番号をチェックすることで未回答者を確認した。これをもとにして、当初のアンケートを送付してから二週間後の返送締め切り日を過ぎても回答しない人に催促状とアンケートのコピーを送付し、回答を促すという方法を採用した。

xiii サウザンプトン市では、まず25問のアンケートを送付し、これを受け取った人に電話で質問内容の解釈(interpreting)の難易度、構成(layout)及びアンケート用紙の大きさといった事項を質問し、この結果を考慮して本調査を実施した。

xiv ある市民パネル実施自治体では、アンケート調査ごとに市民パネルのロゴタイプ入りのペンを同封しパネラー全てに送付している。これは、パネラーの中には、ペンが手元にあればすぐにアンケートに回答する人もいるであろうからとしている。

xv サウザンプトン市の例では、市民パネルの設置、第一回の調査及び結果報告の事務一切に関してコンサルタント会社を利用した。イーストレー市の場合には、市民パネルの設立を適切なものとするためにコンサルタント会社が協力した。現在では、時折、運営に関する助言的な役割を果たしている。ヨーク市ではアンケート設計については直営で行ったが、データ管理(data preparation)と進行(processing)は外注した。ブラッドフォード市はデータ管理と郵送作業を外注した。一方、キルクリーズ市は市民パネルの設置に関する事務は全て直営で実施したが、近年、データ管理を委託した。

xvi 地方自治体により設立された団体で、地方自治体に対する内部管理、国際交流活動等の助言及び支援、海外地方自治体への国際協力等を行っている。

(付録1 市民パネルの実施例)

設置自治体及び愛称: ブラッドフォード市(Bradford City Council) 'Speak Out!'
自治体の基礎データ: 面積 36,635ha、人口 457,344 人、支配政党: 労働党
設立年(調査開始年)及びパネルの規模: 1995 年、2,500 人
関係機関: ブラッドフォード市、ブラッドフォード地域健康トラスト(Bradford Community Health Trust)、ブラッドフォード保健局(Bradford Health Authority)、ブラッドフォード・アンド・ディストリクト技術訓練校(Bradford and District Training and Enterprise Council)
設置方法: パネラーの募集は、家族健康サービス(Family Health Service)の記録(医師の記録)をもとに 25,000 のサンプルを抽出し、選抜のアンケートを送付。回答数約 4,000 から年齢、職業、民族等を考慮し、2,500 人のパネラーを選定。
運営方法: 上記 4 機関の代表で組織される運営グループ(steering group)が設置されている。各機関単独の調査及び合同の調査をそれぞれ年 1 回実施。運営費用は上記 4 機関が等分に負担するが、単独調査に関する費用は当該機関のみ負担する。
パネラーの更新: アンケートの送付ごとに回答者に離脱希望の有無を尋ね、これにより毎年 2~300 人が離脱。また、毎年 3 分の 1 ずつパネラーの入れ替えを実施。このため毎年 8,000 人規模の募集を行っている。
利用方法: 当初は雇用、公共交通、リサイクル問題、犯罪等の調査を実施したが、その後は情報伝達と公開、住宅問題、健康及びライフスタイル高齢者サービス、市中心部の利用計画等多岐に亘った課題の調査を実施している。この調査結果は達成基準(performance indicator)の開発に用いられている。
フィードバック: パネルに参加している機関はそれぞれ報告書を作成し、管理者や委員会等がこの報告書を利用できるようにしている。報告書を公表するかどうかは個々の機関の決定事項であるが、公表する場合には他の機関も入手可能である。パネラーに対するニューズレターは年 1 回作成される。
その他: パネルの対象となる地域は 5 つの国会議員選挙区から構成されており、それぞれの選挙区から 500 ずつサンプルを抽出するようにしている。

<p>設置自治体及び愛称: ヨーク市(City of York Council) ‘Talk About’</p>
<p>自治体の基礎データ: 面積 27,200ha、人口 175,925 人、支配政党: 労働党</p>
<p>設立年(調査開始年)及びパネルの規模: 1996 年、1,500 人 (当初予定規模)</p>
<p>関係機関: ヨーク市(Marketing and Communication Group)</p>
<p>設置方法: パネラーの募集は、選挙人名簿から無作為に 10,000 サンプルを抽出。この中から地域人口等の指標をもとに 1,250 人のパネラーを選定。青少年層等、回答率が低かった階層に対してインタビュー調査等を実施し、残り 250 人のパネラーを選定した。</p>
<p>運営方法: サンプル抽出、アンケート設計、調査結果の分析及び報告書作成等ほとんどの事務は直営で実施しているが、アンケートの構成(layout)郵送事務及びデータ管理等の事務は外部委託している。パネルはマーケティング・アンド・コミュニケーション課 (Marketing and Communication Group) が事務の運営主体となっている。</p>
<p>パネラーの更新: 毎年 3 分の 1 ずつパネラーの入れ替えを実施。この中には調査に全く回答しなかったパネラーも含まれる。新しいパネラーの募集は民間の市場調査会社に委託し、対面インタビューの方法で実施している。</p>
<p>利用方法: 当初は行政に関する特別な(ad hoc)課題の調査を利用目的としていたが、現在では自治体の主要な行政サービスを市民がどのように評価しているかを探ることに利用。また、フォーカス・グループ等の設置の際にはパネラーから募集・選考し、公募に要する諸費用の節減を企図。また、自治体内の他の部門が特別な分野に関する調査を実施する場合に、パネラーの情報提供などの協力を行っている。</p>
<p>フィードバック: パネラーにはニューズレターが送付される。また、パネラーの希望により全報告書を入手することも可。パネラーは一般市民への調査結果発表に先立ち報告書を入手できる。</p>
<p>その他: このパネルはノース・ヨークシャー保健局(North Yorkshire Health Authority)にも利用されている。保健局は調査課題を設定し、その指示のもとにヨーク市職員がアンケートを設計する。また、ヨーク市は他の組織がパネルを設置する際には、有償でコンサルタント事務も行っている。なお、フォーカス・グループによりこれまでに検討された課題としてヨーク市の街灯・地域タクシー及び街路の整備がある。</p>

<p>設置自治体及び愛称: イーストレー市(Eastleigh Borough Council) 'Viewpoint'</p>
<p>自治体の基礎データ: 面積 7,967ha、人口 105,999 人、支配政党: 自由民主党</p>
<p>設立年(調査開始年)及びパネルの規模: 1997 年、1,000 人</p>
<p>関係機関: イーストレー市、技術訓練校(TEC)、イーストレー地域サービス協会(Eastleigh Community Service Council)、地域健康局(local health authority)、イーストレー住宅組合(Eastleigh Housing Association)イーストレー市は他の地域団体とのパートナーシップを重視し、この一環として市民パネルを共同設置した。</p>
<p>設置方法: 選挙人名簿からサンプル抽出した 7,000 人に募集アンケートを送付。回答者約 1,600 人と、当初の一般広報から自発的にパネルに参加を希望した者から 1,000 人のパネルが形成される。</p>
<p>運営方法: パネルはイーストレー市の提唱により設置されたが、共通の代表機関(interagency group)が運営全体の統制を行い、アンケートの実施に関しても各組織間の調整を行っている。パネル設置時はコンサルタント会社を利用したが、現在は直営で実施している。</p>
<p>パネルの更新: (詳細不明)</p>
<p>利用方法: 第 1 回の調査では、地域社会の安全等についてアンケートを実施。第 2 回はライフスタイルに関する諸問題と過去に保健局が実施した調査の経年変化を探るための調査を実施した。現在、最低年 3 回のアンケート調査を企画。また、フォーカス・グループによる調査研究や特定の地域に対する調査への利用を計画している。</p>
<p>フィードバック: 第 1 回の調査結果は議員及び関係機関が参加するセミナーで発表され、委員会にも送付された。</p>
<p>その他:</p>

<p>設置自治体及び愛称: ハルトン市(Halton Borough Council) 'Halton 2000'</p>
<p>自治体の基礎データ: 面積 7,937ha、人口 123,038 人、支配政党: 労働党</p>
<p>設立年(調査開始年)及びパネルの規模: 1996 年、1,500 人</p>
<p>関係機関: ハルトン市</p>
<p>設置方法: パネラーの募集は、選挙人名簿から無作為に 10,000 サンプルを抽出し郵送にしたが、この回答者だけでは予備リストや更新に十分な数でなかったため、回答率の低い階層から追加募集を行った。この中から人口調査(census data)等を基準として、年齢、経済的・社会的地位等を考慮しつつ 1,500 人のパネラーを選定した。</p>
<p>運営方法: 地域にある大学がパネルの設立、パネラーの更新及び当初のアンケート結果に関する分析に協力した。また、アンケートの設計についても共同開発を行った。1998 年 4 月以降はパネルに関する事務をハルトン市直営で実施している。</p>
<p>パネラーの更新: 毎年 5 分の 1 ずつパネラーの入れ替えを実施。このため選挙人名簿から 5,000 人を再度抽出し募集を行っている。特定の調査、例えば高齢者に対する調査等を実施する場合には、予備リストの中からサンプルとして抽出することもある。</p>
<p>利用方法: 第 1 回の調査は自治体の実施するサービスについて、及び特定のサービスの利用者とそうでない人に対して広範囲のアンケートを実施した。この中のいくつかの項目は今後繰り返し質問される。第 2 回の調査は街路の清掃、ごみ収集及びリサイクルに関する検証事業(review project)と関連して実施された。第 3 回はレジャーサービスに関して、利用者に対する出口調査(exit survey)との比較を目的として利用しない人を焦点に据えて調査を実施した。</p>
<p>フィードバック: パネラーには、情報提供と調査結果がどのように利用されたかを周知させるために、ニューズレターが年 2 回送付される。</p>
<p>その他: 政策形成部門への反映方法としては、まず委員会部(Commissioning Department)が調査報告を作成し、その行政課題に関連する委員会へ結果が送付される。但し、実績評価(Performance Review)に関する問題については、まずサービスの質小委員会(Service Quality Sub-Committee)に報告された後、適当な委員会へ送付される。なお、ハルトン市ではフォーカス・グループによる課題研究の方法は好意的に検討されているが、これまでには実施されていない。</p>

<p>設置自治体及び愛称: キルクリーズ市(Kirklees Borough Council) 'Talkback'</p>
<p>自治体の基礎データ: 面積 40,992ha、人口 373,127 人、支配政党: 労働党</p>
<p>設立年(調査開始年)及びパネルの規模: 1994 年、2,000 人</p>
<p>関係機関: キルクリーズ市、カルダーデール市及びカルダーデール・アンド・キルクリーズ保健局(Calderdale and Kirklees Health Authority)の共同事業によってパネルを設置。</p>
<p>設置方法: キルクリーズ市及びカルダーデール市の選挙人名簿から、無作為に 10,000 サンプルを抽出。青少年や少数民族等の募集はモスクでのインタビューや GP リスト等を利用。このサンプルから年齢、性別及び民族性等の要素を加味し、2,000 人を選出した。</p>
<p>運営方法: 調査は基本的には英語で実施されるが、少数民族言語を用いて文字を大きくした用紙を要望に応じて使用している。また、パネラーに直接インタビューできるように少数民族言語に対応できる通訳も用意している。パネルに関する大部分の事務は直営で実施している。</p>
<p>パネラーの更新: パネルの代表性を維持し、パネラーが地方自治体に関する知識が高まるのを補正するために、2 年ごとに半数のパネラーを入れ替える。新しいパネラーは選挙人名簿から無作為に抽出したサンプルに対して募集する。</p>
<p>利用方法: パネルは全般的な行政サービス及び保健医療サービスに関する住民の意向を知るために用いられてきた。行政サービスの例ではごみ収集の日時の変更、市の刊行物に対する感想、住宅の要望、市営市場の改善、道路状況等の調査に、保健医療サービスに関しては地域の薬剤師の役割増大に関する住民の意見及び今後 5 年間の保健医療計画に関する住民の感想等の調査に活用された。</p>
<p>フィードバック: パネラーは原則として無報酬だが、グループ討論に参加する場合には経費が負担される。それぞれの調査の後、調査結果とこれがどのように活用されたかを記したニューズレターがパネラーに送付される。</p>
<p>その他: このパネルはウエスト・ヨークシャー警察が有償で利用している。</p>

設置自治体及び愛称: サウザンプトン市(Southampton City Council) ‘Feedback’
自治体の基礎データ: 面積 4,884ha、人口 214,859 人、支配政党: 労働党
設立年(調査開始年)及びパネルの規模: 1996 年、1,500 人
関係機関: サウザンプトン市
設置方法: 選挙人名簿から無作為に 15,000 サンプルを抽出しパネラーの募集を行ったが、回答率は郵便スト等の影響から 9%と低かった。この中から地域性、年齢、性別、職業及び民族といった指標をもとにパネラーを選定。少数民族等募集が困難な階層は外部機関(agency)が追加募集を行った。
運営方法: 当初の設立・募集事務等はコンサルタント会社に委託し、最初の郵送アンケート調査はコンサルタント会社と市が共同開発し実施したが、現在ではパネル運営等の事務は全て直営となっている。外国語を話すパネラーには、その言葉を用いたインタビューの方法でアンケート調査を実施している。
パネラーの更新: 全てのパネラーは 2 年契約であるが、これはパネラーが専門家とならないための最長期間と考えているためである。
利用方法: 毎年 1 回郵送調査を実施。このアンケート調査の中心は市の行政サービスに対する意向で、6 カ月毎に実施される。調査の目的は主としてサービスの優先順位付けや達成度評価の資料収集である。
フィードバック: 最初の調査結果に関する 2 ページの要約版が作成され、パネラー全てに郵送配付された。
その他: 当市民パネルで実施されたアンケート調査の質問票は 6 章に分かれており、各章ごとに 2~8 の設問がある。内容はサウザンプトン市の居住に関する満足度、市の提供する行政サービスに対する意向、成人教育制度、美術館・博物館及びレジャー施設の利用状況等となっている。なお、サウザンプトン市でもアド・ホックなフォーカス・グループが設置されたことがあるが、これは一般的にはパネラーとは別の住民がメンバーとなったものである。課題は「リサイクルに対する態度」や「児童ケアサービスの供給」等さまざまであった。

(出典: Citizens' Panels, Local Government Information Unit, 1997 p15 以下より要約、及び各地方自治体からの回答をもとに作成)

(付録 2 市民陪審のパイロット事業)

設置自治体: ハートフォードシャー県(Hertfordshire County Council)
自治体の基礎データ: 面積 164,306ha、人口 975,829 人、支配政党: なし
課題: ごみ処理施設の設置に関して、ハートフォードシャー県はどういった方法で、またどの程度地域内処理の目標を達成すべきか。
陪審の人数及び構成: 16 名 (男女各 8 名)
実施期間: 2 時間の概要説明と 4 日間の陪審
政策形成過程との関係: 報告書はごみ処理政策計画パネル(Waste Planning Policy Panel)に送付され、その後環境委員会(Environment Committee)で票決。さらに政策委員会(Policy Committee)または本会議へ送付。
総費用: £17,000 (陪審員に 1 日当たり £50 の謝礼と経費)
市民陪審の評価: ハートフォードシャー県は市民陪審を他の協議方法と質的に異なった情報を提供するものと認識した。

設置自治体: ルイシャム区(London Borough of Lewisham)
自治体の基礎データ: 面積 3,473ha、人口 230,983 人、支配政党: 労働党
課題: 麻薬の使用について—地域社会と個人に対する危害をどのように減少させるか。
陪審の人数及び構成: 16 名 (男性 7 名、女性 9 名)
実施期間: 2 時間の概要説明と 2 日間で一続きの陪審を 2 回 (4 日間)
政策形成過程との関係: 報告書は政策資源委員会(Policy and Resource Committee)と地域問題委員会(Community Affairs Committee)に送付された。また、 ・ 主要な結果は関連機関に送付された。 ・ 報告書は行動計画作成の際に基礎資料とされる。
総費用: £23,000 (陪審員に 1 日当たり £50 の謝礼)
市民陪審の評価: 麻薬問題は感情的な問題と考えられたため、ルイシャム区の職員及び議員は陪審でこの問題が合理的かつ周到に取り扱われたことに驚嘆した。陪審員の中には当初、麻薬使用者に対し「全く許容しない」(lock'em all up)態度をとるものもあったが、陪審過程の中で自らの見解を修正した。

設置自治体: ノース・ケステーン市(North Kesteven District Council)
自治体の基礎データ: 面積 92,297ha、人口 79,942 人、支配政党: なし
課題: 地域社会における公共サービスについて、どのような施設とサービスを提供すべきか。
陪審の人数及び構成: 11 名 (男性 6 名、女性 5 名)
実施期間: 電話による概要説明と 4 日間の陪審
政策形成過程との関係: 職員はまず報告書を作成し、権限内の行為に関しては即座に実施し、権限外の行為については議員の同意を待つこととされた。また、報告書は特別本会議に送付され討論された。さらに勧告が実施されない場合には陪審員に対してその理由の十分な説明がなされることが確認された。
総費用: £6,000 (陪審員には経費のみ支弁)
市民陪審の評価: 市は陪審員が考案した、合理的で具体的な意見に感銘を受けたが、その一方で陪審において考慮されなかった問題を知り驚嘆した。市民陪審は職員や議員が実施する一連の企画(agenda)と異なった見解を提供した。

設置自治体: ノーリッジ市(Norwich City Council)
自治体の基礎データ: 面積 3,907ha、人口 120,895 人、支配政党: 労働党
課題: コンピューター時代に入ったノーリッジ市において、図書館を「テクノポリス」(Technopolis)として再編すべきか。
陪審の人数及び構成: 12 名 (男女各 6 名)
実施期間: 半日の概要説明と 2 日半の陪審
政策形成過程との関係: 自治体のリーダー及び副リーダーに口頭で報告された。また、書面による報告書は民主主義課(Democracy Team)の職員、政策委員会(Policy Committee)等に送付された。さらに自治体の情報技術政策(IT Policy)に情報提供された。
総費用: £5,600 (陪審員に 1 日当たり £20 の謝礼)
市民陪審の評価: 自治体職員は住民の意向を深く獲得できた。また、議員や市民パネルの構成員は相互の見解をよりよく理解することができた。

設置自治体: サウス・サマセット市(South Somerset District Council)
自治体の基礎データ: 面積 95,906ha、人口 145,000 人、支配政党: 自由民主党
課題: ヨービル(Yeovil)地区中心街の東端をどのように開発すべきか。
陪審の人数及び構成: 14 名 (男性 8 名、女性 6 名)
実施期間: 夕刻の概要説明と 4 日間の陪審
政策形成過程との関係: (既述)
総費用: £9,900 (陪審員に 1 日当たり £50 の謝礼)
市民陪審の評価: サウス・サマセット市は、広範で技術的な課題に関して陪審員が獲得した理解の水準に感銘を受けた。

注)LGMB の企画したパイロット事業は上記5自治体のほかにイズリントン区(London Borough of Islington)の市民陪審を加えた 6 事業であるが、報告書にはイズリントン区のもの未掲載となっている。

(出典: Citizens' Juries in Local Government, The Local Government Management Board, 1996 より抜粋し作成)

参考文献

Local Government in Britain (6th edition): Tony Byrne 1994 年

Local Government in the United Kingdom: David Wilson and Chris Game, Macmillan 1994 年

Modern Local Government, In Touch with the People: The Stationery Office 1998 年

Local Government Policy Making, Vol.22 No.4: Pitman Publishing 1996 年

Citizens' Panels, A new approach to community consultation: Local Government Information Unit 1997 年

The Reform of the Institutions of Local Representative Democracy, Is there a role for the mayor-council model?: Gerry Stocker, Commission for Local Democracy 1996 年

Enhancing Local Democracy: Madeleine Wahlberg, Keith Taylor, Mike Geddes, The Local Government Management Board 1995 年

Citizens' Juries in Local Government, Report for the LGMB on the Pilot Projects, The Local Government Management Board 1996 年

Explaining Election Turnout: a secondary analysis of local election statistics, HMSO 1994 年

イギリスの行政 下條美智彦 早稲田大学出版部 1995 年

現代イギリスの地方自治 高寄昇三 ○草書房 1996 年

現代イギリス地方自治の展開 君村 昌・北村裕明編著 法律文化社 1993 年

CLAIR REPORT 既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発刊日
第 194 号	英国における民間活力導入施策—The Private Finance Initiative —	2000/3/13
第 193 号	ドイツ地方行政の概要	2000/3/13
第 192 号	英国の新しい市民参加手法—市民パネル、市民陪審を中心として—	2000/3/13
第 191 号	インドネシア・バタム島産業地域の開発と地方行政	2000/2/21
第 190 号	米国の州、地方団体における売上・使用税の概要	2000/1/21
第 189 号	韓国の地方組織改編について	1999/11/30
第 188 号	韓国の女性政策について	1999/10/29
第 187 号	オーストラリアの青少年政策—青少年の生活と直面する諸問題—	1999/10/29
第 186 号	韓国地方公務員制度について	1999/8/30
第 185 号	1998 年米国中間選挙—米国の選挙制度—	1999/7/21
第 184 号	メガシティートロントの発足—トロント首都圏の広域合併問題—	1999/3/30
第 183 号	英国の外部監査制度と監査委員会	1999/3/26
第 182 号	欧州連合における姉妹都市提携	1999/3/10
第 181 号	大韓民国の 1998 年統一地方選挙	1999/3/10
第 180 号	アメリカにおけるホームルール	1999/3/8
第 179 号	米国地方政府における競争手法の導入—メリーランド州モンゴメリーカウティの場合	1999/2/15
第 178 号	韓国の「新都市」について—住宅供給を目的とした街づくり	1999/1/14
第 177 号	シンガポールの福祉政策	1998/12/3
第 176 号	イタリアの地方自治	1998/11/20
第 175 号	イングランドのアーツセンター	1998/10/23
第 174 号	タウンミーティング—住民自治の原型—	1998/10/23
第 173 号	ドイツ地方財政制度の概要	1998/10/7
第 172 号	米国の公的芸術・文化支援政策	1998/8/10
第 171 号	ハンガリーの地方自治	1998/7/24
第 170 号	フィリピンの地方自治	1998/7/24
第 169 号	ベトナムの地方制度	1998/7/10
第 168 号	韓国の地方予算制度について	1998/7/10
第 167 号	大韓民国の第 15 代大統領選挙について	1998/6/25
第 166 号	オーストラリアにおける高齢者福祉	1998/6/10
第 165 号	シンガポールの産業政策	1998/5/15
第 164 号	フランスにおける地域開発—その制度の変遷と事例—(2)	1998/5/15

CLAIR REPORT 各号のタイトル、目次等の最新情報については、当協会のホームページ
<http://www.clair.nippon-net.ne.jp> をご覧下さい