



英国における住民参画の手法

「市民陪審制度」

ロンドン事務所長補佐 柴田 さおり

英国における住民参画

英国には住民が行政に参画するさまざまな形態・手法が存在する。地方選挙における投票率の低迷は民主主義の根幹を揺るがすものとして政府も警鐘を発しており、住民を地方自治に参画させるためさまざまな手法を開発し、地方自治体への導入を促している。

一九九七年の調査によると、英国の地方自治体のうちの八五%が、「伝統的な協議(Consultation)」という手法をはじめ、住民集会(Public Meeting)を開催したり、八八%がサービスマン満足度調査を実施する等、住民を何らかの形で行政分野へ巻き込む努力をしている。

今回は、議論の多い政策テーマに関して市民を政治の意思決定過程に巻き込んでい

くという、英国では人気の高い市民参画手法の一つである市民陪審制度を紹介する。

民主主義改革 — Democratic Renewal

市民陪審制度は、一九九〇年代に登場した民主主義改革のための手法として特に中央政府レベルで人気を集めたが、現在ではむしろ地方自治体の市民参画のための手法としてとらえられることが多いようだ。

同制度は、地方自治体の一般住民から数名を住民代表として選出した陪審員グループをつくり、地方自治体の特定事項について考察、検討し、意見やアドバイスの提供等を行ってもらう制度である。

典型的な例を挙げると、一般市民の中から選ばれた二三名が報酬を得て四日間程度の討議に参加し、行政側から提示された事

項について決定を行うというプロセスである。特に地方自治体の基本計画となる戦略計画や、サービスの優先順位を決める事項などについて市民陪審制度が利用されることが多い。

一九七九年から一九九七年の保守党政権、特に一九七九—一九九〇年のサッチャー政権は、中央集権的で近寄り難く非民主主義的であると多くの人から批判的に見られていた。そのような折、元保守党議員のロド・ヘイルシャムが「英国はうわべだけの選挙による独裁国家だ」という辛辣な発言を行い、当時の野党であった労働党政権の無力を皮肉るような発言を行った。しかしこの発言を契機に、シンクタンクや各政党の政策に対する批判者の団体等が結成され、二大政党の政策に対し疑問を投げかける発端となった。

この後政権についた労働党の一九九七年の総選挙におけるマニフェストの中に、「経済改革 (economic renewal)」、「社会改革 (social renewal)」、「民主主義改革 (democratic renewal)」という言葉が英国政治の近代化という政策プログラムとして打ち出された。

もともと、より多くの市民を民主主義的に意思決定過程に参画させたいという願望がこの「民主主義改革」の中に込められていた。地方選挙における低い投票率から推測できるように、政治のプロセスに対する市民の皮肉な態度が頻繁に論じられていたため、このような願望が生まれてきた。政策委員会や政治家団体は、こうした市民の皮肉な政治への対応を減少させようとして「民主主義改革」という政策を推進し、より積極的に住民参画を求める提案を継続的に行ってきた。

市民陪審制度の概念と理論

市民陪審制度は、衰退しつつある市民参画及び政治のプロセスに対する皮肉な対応の双方を解決する万能薬として推進されている。通常の選挙だけでなく、市民により重要な役割を持たせ、政治に直接的に巻き込むことでこうした問題を解決できると考えられている。もし、市民がより積極的に政治の意思決定過程に参画することができ

るなら、政治における透明性を高めるだけでなく、政府の意思決定過程に見られる市民にとって不可解な点や政治的謎を解明できるようになることを期待されている。というのも、こうした政治的謎が、人々の政治に対する皮肉な態度(例えば、政治家は「義務を果たさない」、「墮落している」、「馬鹿げている」といった皮肉・批判の対象とされること)がしばしばあるを生み出しかつ助長するものと考えられているためである。

さらに、一九九〇年代に入ってから市民陪審に新たな意義が加わった。建築計画のような人々の注目を集める重要な政策分野において、市民陪審員に決定権限を委ねる事例も登場してきた。

市民陪審制度は、もともとドイツの憲法の実践から生み出された手法で、ドイツの地方自治体によっては、市民陪審制度が政治における公式的な役割を担う場合が多い。しかし英国では、建築計画等の複雑な事情が絡む事項に関する決定にこの市民陪審制度が利用されている例等を見みると、英国では非公式的に同制度が適用されているのが分かる。

自治体のパイロット事業として取り組まれた例をいくつか見てみると、市民陪審制度が単にその政治決定過程を陪審員に伝えるためだけに利用されているに過ぎないケースも多い。このような形で制度を利用す

るのは、より地域住民とのかわりを自治体が重視しているという姿勢を示し、かつ政治家と地域住民の間の壁を取り払おうとする目的があるためである。

市民陪審制度は、地方選挙で選出されたわけでもない素人が通常の政治過程に見られる抑制作用もない中で物事を決定するような事態につながりかねないと懸念もされている。抑制作用とは、例えば地方の政治家がある事項を調査・検討する際、地方議会側の関連組織の意見等を考慮しなければならぬ、地方自治体職員の専門的な意見や、彼らの選出母体となっている選挙区の意向に耳を傾ける必要がある。そのためその政治家の行動はある意味で制御・抑制されたものになる。このような抑制作用が機能しない状況で、市民陪審員は客観的に該当する懸案事項を考慮し、偏見もなく助言や決定を行うことができる一方で、この自由はもちろん陪審員個人の偏見や態度によつてゆがめられた結論に至る恐れがあることも考慮すべきであろう。

市民陪審制度は直接民主主義に生かすために、熟考され選択された制度である。しかしながら、同じ市民陪審制度でもその運用法はそれぞれの自治体で異なっている。ブリストルでは増税するかわりにかについて助言を市民陪審に求めたし、ブライトンやホーヴでは地元サッカースタジアム

の建設を許可するかどうかについて市民陪審が議会に意見を提出するよつな例もある。イズリントンでは地元小学校を増やすかどうか市民陪審員に意見を求めた事例もある。いずれにしても、このような手法を採用することは、議会が選挙民からの信任をより確実なものにして政策を進めることにつながる。

繰り返しになるが、英国の市民陪審制度は形式的に定まった一定の権限を持つわけではない。同制度は、地方政治における意思決定過程により多くの住民の意見が反映され、党派に属さない一般人の集団による客観的な決定が地方の政治家の活動に信任を与えるといった形で、英国では機能しているよつだ。

市民陪審員制度の実践例

この形式で市民陪審制度が活用された事例を最後に紹介したい。ルイシャム・カウンスルでは一九九六年に市民陪審制度の手法を導入し、パイロット事業として取り組んだ。一六人の陪審員が、薬害対策に関する現在の政策の検証と、「コミュニティにおける薬物乱用問題に対して地方議会及び地方自治体がどのように対処すべきかその方法を提案するよつ求められた。市民陪審員たちは、地方議会にアドバイスを与える前に、政治的な懸案や党派に拘束されない自

由の立場で問題を掘り下げて検証し、専門家や関連団体からの意見を聴取した。そして結果的には、若者に対する薬物問題教育チームの結成につながり、最終的にはルイシャムの教育コミュニティサービスによる「コミュニティ薬物教育プロジェクト」が策定され、教育関連団体からも高い評価を受けている。

また、陪審員として参加した市民からは、この制度が非常にいい経験になったし、興味深い制度で勉強にもなったという意見が多く寄せられた。ルイシャムのパイロット事業は、陪審員として参加した市民に合わせて柔軟に実施され、住民の意見を十分に反映した結果につながったし、地方自治体と住民及びコミュニティとのパートナーシップを創り出した等、同制度のメリットが高く評価されている。

ただし問題点もいくつか指摘されている。ルイシャムの市民陪審に要した経費は二万三〇〇〇ポンドで最も高く、陪審員の選定や陪審制度の運営のために使用したコンサルタント料金に経費の半分以上が費やされている。カウンスル側としては今回の市民陪審事業を成功させたかったために、薬物関連の専門家への追加相談等、事業の途中からさらに経費がかかる事態になってしまい、最終的なコストがかさんでしまったよつだ。しかしカウンスル側は、今回の事業の

成功結果を考えればバリュー・フォー・マネー (Value For Money) が十分検討された上での判断だったとして、かかったコストに関しては必要不可欠なものだったと考えている。たとえそつだとしても自治体の予算を使用する以上、それらを過小評価すべきではないし、特にコンサルタントへの依頼が多くなると見込まれる事項については、事前にそれを熟考すべきだろつとして、今後の改善の余地も提案されている。

そのほか指摘された問題点として、事業が完了するまでに予想していた以上の時間がかかったことも挙げられている。保健関連部局、教育関連部局といった事業に直接かかわる部局以外にも、企画部局、調査部局、行政部局等、自治体内の広範な部局の職員との調整が必要になったが、陪審員以外の関係者との調整に要する時間まで考慮されていなかったため、事業の完了時期が遅れてしまったよつだ。

日本においても、地方政治ならびに政治一般に対する市民の関心の低下傾向は懸念される問題であるよつし、日本や英国のみならず多くの国が多かれ少なかれ抱えている問題ではないだろつか。今後市民を地域の政策決定に巻き込んでいくための試みは継続的に行われなければならないだろつ。民主主義を目指した諸外国のさまざまな取組みに目を向けてみるのも興味深いかもしいない。