

I -19. 政策形成過程への市民参加の推進

Promotion of citizen's participation in public policy process

キーワード Key Word	直接民主制、市民内閣、参加型予算編成、市民教育、近隣情報システム Direct democracy, Citizen Cabinet, Participatory Budgeting, Civic Education, Neighborhood Information System
---------------------------------	--

1. 調査の目的

日本では選挙年齢が「18歳以上」に引き下げられたが、若者の投票率は依然として低い。その原因に「どうせ自分が投票しても政治は変わらない」と思う政治への不信感がある。米国でも、「現在の政治や政府は国民の真の声を反映していない」という不満を人々が持っている。

メリーランド大学公共政策大学院ディレクターで民間団体 Voice of the People (人々の声) 代表のステイブン・カル氏が、政府に対する人々の信頼度について調査した結果、「米国の政治システムは党派対立や膠着状態のために機能していない」と考える人は74%にも上ることがわかった。(2011年調査)

2016年の大統領選挙でドナルド・トランプ氏が勝利したのも「政府が、特定利益団体や選挙運動の大口寄付者、政党の利益ばかりを考えて、一般大衆の関心事や考え方を無視していることによるフラストレーションが爆発した結果」だとカル氏は見ている。

このような調査結果から、カル氏は「政府への信頼を取り戻すのは、選挙資金改革(campaign finance reform)だけでは無理だ。なぜなら、より厳しい政治資金規正法がある国でも政府への不満が高いからだ」と述べ、「デモクラシーそのものに組織的な問題がある」と指摘する。そして唯一の効果的な解決法は「政策決定プロセス(decision making process)に新しい要素(new element)を入れることだ」と述べている。

フランスの政治哲学者ジャン・ジャック・ルソー(Jean-Jacques Rousseau)は「人民が間接民主制を許した瞬間に、人民は自由を失う(“The instant a people allows itself to be represented, it loses its freedom”)」と言った。米国では現在、間接民主制の欠点を補うために、インターネットを駆使して直接民主制の手法を政策や予算決定プロセスに導入しようとする、さまざまな試みが行われている。日本では現在、一般大衆は「選挙」という形でしか政策に関われない。本調査研究では、公益財団法人倶進会から研究助成金をいただき、2016年に米国で取材をした。米国社会の動きを紹介し、日本でも政策決定プロセスに市民がもっと関与する仕組みを作ることができないか、考察した。

2. 調査研究成果概要

(1) 調査の構造

本調査研究は大きく4つの調査とアンケート調査、まとめの部分の6項目からなる。

- ① 間接民主政治より直接民主政治の方が、より国民の意見を反映できる、と考えている研究者の論文調査や取材調査を行った。
- ② インターネットなどを駆使して実際に直接民主制の手法を政策や予算決定プロセスに導入している米国の先進事例を調査した。
- ③ 政策形成過程への市民参加を推進するためには市民のレベルアップが必要となってくるため、具体的、実践的に政府や政治の仕組みを教えている米国の市民教育を調査し、日本の公民教育と比較した。
- ④ 政策を策定するには根拠となるデータが必要となる。日本の市町村レベルよりもっと小さいコミュニティごとの情報を収集している、米国の近隣情報システム(NIS)を調査した。

- ⑤ 日本でも市民が政策形成にもっと関与できる機会を増やすべきか専門家にアンケート調査をした。
- ⑥ まとめ

(2)調査の内容

① 直接民主政治の方が間接民主政治より国民の意見を反映できると考える研究者を取材調査

メリーランド大学公共政策大学院ディレクターで民間団体 Voice of the People (人々の声) 代表のステイブン・カル氏が実施した「政府に対する人々の信頼度」の調査を研究した。またカル氏に直接取材をした。さらに南カリフォルニア大学の住民投票研究機関 (Initiative & Referendum Institute) のエグゼクティブ・ディレクターであるジョン・マツサカ氏にも取材調査した。マツサカ氏は「大数の法則」により、「少数のエリートより多数の市民の方が、物事をより正確に把握できる」と主張し、「社会の大きな問題や価値観に関わる問題は一握りの専門家に決めさせるのではなく、国民に判断を委ねるべき」と考えている。

② 米国の先進事例を調査

1) 市民内閣 (Citizen Cabinet)

カル氏は住民投票のような直接民主制自体には懐疑的である。「直接投票は、短期間で重要な問題を決めなければならず、情報が大衆に十分に与えられないことも多く、特定利益団体が介入しやすい」と指摘する。その代わりに提案しているのが、国会議員に市民が政策提案を行う Citizen Cabinet (市民内閣) である。Citizen Cabinet は現在米国の 8 州で実施され、のべ 7000 人が参加している。最終目標は市民 10 万人の参加を目指している。Citizen Cabinet のメンバーはインターネットで防衛政策や社会保障政策などのシミュレーションをして、政策オプションや課題に対する賛成意見、反対意見の両方を見て、議員になったつもりで、政策や予算規模を考え、議員に提案する。シミュレーションは基礎から説明されてわかりやすく、専門知識がなくても政策を考えられるように工夫されている。Citizen Cabinet の調査の結果、米国人は正確な情報が与えられれば、現実的で長期的な視野で政策を選ぶことが判明した。カル氏は「Citizen Cabinet の影響力が増すにつれて、共和党と民主党が協調路線をとり、特定利益団体が政治に介入しづらくなる」と説明する。

2) セカンドライフ (仮想世界) の政治応用

南カリフォルニア大学アネンバーグ・スクールのシニアフェローであるモーリー・ウィノグラッド氏は、著書の中で仮想世界「アイディアの島」での政策シミュレーションを提案している。「アイディアの島」とは、市民が選択した政策で、どのような生活になるかを仮想現実で体験するゲーム。ゲームが終わると、各参加者は自分の望む結果を導く可能性のある政策に投票する。ウィノグラッド氏は、この「アイディアの島」を国民が政策に直接かかわれる理想的な形だとしながらも、この構想の実現は米国の若者世代が社会の中核になるまでは難しいと見ている。

3) 住民に自治体の予算の一部を決定させる参加型予算編成

自治体の予算の一部を住民に実際に決定させる Participatory Budgeting (PB) が現在、世界中の 1500 以上の都市で実施されている。米国のニューヨーク市では、現在 51 ある行政区のうち半数以上の 28 行政区で採用されている。市議員が予算配分を決める discretionary funds (自由裁量資金 1 行政区で 500 万ドル) のうち、インフラ整備に使う capital funds (キャピタル・ファンド 1 行政区で 100~200 万ドル) を PB で決めている。住民は学校の改善、公園や図書館、道路などの整備、交通機関の改善、公営住宅改修などのプロジェクトを提案できる。PB のプロセスとしては、近隣地区会議を開き、そこで住民から数百のアイデアが提案される。予算代理人 (住民のボランティア) が市議会議員スタッフのサポートを受けてアイデアを検証し、市職員と討論して最終草案に仕上げる。住民は最終草案を見て、どのプロジェクトに予算をつけるか投票する。2014 年-2015 年では、28 区で 114 件のプロジェクトに予算が決

定し、1件あたりの平均額は28万ドル。ニューヨーク市では14歳以上なら誰でも、不法移民でも投票できる。ニューヨーク市議会のコミュニティー・リエゾンのミリ・ボニラ氏は「これまで大統領選にも投票したことがない人もPBに投票している。住民に政治や予算に関心を持ってもらうのが目標だ」と話す。

4) 世界市長会議の試み

政治理論学者のベンジャミン・バーバー氏は著書「ストロング・デモクラシー：新時代のための参加型政治」の中で「積極的な市民が完璧な自治政府を作れば、リーダーもリーダーに従う者たちも要らない」と述べている。またバーバー氏は著書「もし市長が世界を統治すれば(“If Mayors Ruled the World”)」の中ではもっと踏み込んで「国家ではなく、各国の都市が連携して国境を超える問題(環境問題、移民、テロ、伝染病)に対処する仕組みを作ろう」と提案している。

バーバー氏は「我々は21世紀の世界に住んでいるのに、政治制度は17世紀に作られたものをいまだに使っていることに問題の根源がある」と主張している。「国際的な問題を解決するには、民主主義のグローバル化が必要。そのためには機能不全に陥った国家ではなく、都市が協力して世界を統治すべきだ。市長たちが世界を統治する時代が来ている」と呼びかけている。「なぜ市長なのか」については、市長はイデオロギーにとらわれることのない実務家で、市の近隣地区の出身者が多く市民からの信頼度も高いから、としている。2016年9月には実際に、オランダのハーグで「世界市長会議」設立大会を開いている。

③ 実践的な米国の市民教育を調査

米国では多くの州で、社会や政府の仕組み、個人の権利と義務を実践的に教える市民教育(Civic EducationまたはGovernment Educationと呼ばれる)が公立学校に義務付けられている。日本の中学校や高校で行う公民教育と比較して非常に具体的であるのが特徴である。筆者は以前、米国の公立学校の市民教育取材したことがある。そこでは、歴代の大統領がとったリーダーシップについて話し合い、大統領に成績をつけ、模擬議会や模擬裁判を行っていた。模擬議会では生徒たちが「リベラル」「保守」「中道」の三つのグループに分かれて「死刑問題」や「テロとの闘い」「アフターマティブ・アクション(少数派優遇措置)」などに関する法案について賛成するか、反対するか、を決めて議論する。授業の最終プロジェクトでは「経済諮問会議の一メンバーとして、財政改革、防衛政策、税制改革、教育改革からひとつ選び、大統領にアドバイスせよ」という論文を生徒に書かせていた。日本も、18歳に投票年齢が引き下げられ、もっと実践的な主権者教育をしようという動きが出てきて、文部科学省と総務省は公民教育に副教材を導入したりするなど実践的な工夫も見られる。しかし、その副教材に書かれているディベートのテーマは「サマータイム導入をすべきかどうか」といった無難な内容になっている。本来は、安保法制や集団的自衛権、沖縄の基地問題、死刑制度など、現在論争になっているテーマをディベートのトピックとして扱うべきではないだろうか。

④ 米国の近隣情報システム(NIS)を調査

政策形成過程への市民参加を推進するためには、近隣情報システム(Neighborhood Information System: NIS)の整備も必要になってくる。日本には県、市、町、丁・字レベルのデータはある。しかし米国のように、もっと小さい規模のコミュニティーごと、ブロックごとの近隣地区情報がない。専門家は「実は市や町レベルの平均データはコミュニティーを正確に把握するのにあまり有効ではない。なぜなら、さまざまな問題は地域に偏在して起こるため、市や町全体を均質的に把握しても地域を戦略的にとらえることができないからだ」と指摘する。米国では1980年代から近隣情報システム(Neighborhood Information System: NIS)が登場した。NISとは、刻々と変化する近隣地区の状況をとらえるために定期的に指標を更新するコンピュータ情報システムである。1996年、民間シンクタンクのUrban Instituteと21都市の民間団体や大学、自治体などが連携して、ロックフェラー財団などから資金援助を受け、「国家近隣指標パートナーシップ」(NNIP(National Neighborhood Indicators Partnership))を結成した。現在は30都市に

広がっている。自治体が NIS のデータを駆使して行政面で成功した事例は数多くある。例えば、福祉受給者の居住地と社員を募集している会社の場所を地図上でデータ化し、交通機関のルートやスケジュールを変更して通勤時間短縮につなげたり、ハリケーン・カトリーナ発生後に、診療所や子育て支援サービスをどこに優先して設置すべきか、データで決めるなど、復興の一助になった。現在日本で大きな関心事になっている保育所問題や震災復興計画にも NIS が威力を発揮すると考えている。

⑤ 専門家にアンケート調査

日本でも市民が政策形成にもっと関与できる機会を増やすべきか、十名の専門家にアンケートを送付した結果、四名から回答を得たが、皆、もっと市民が政策形成に関われるようにすべきだ、という意見だった。米国調査報告の概要とアンケート結果は未来工学研究所の HP に掲載している。

http://www.ifeng.or.jp/insight_top/

⑥ まとめ

(3) 主な成果

① 米国の先進事例を知ることができた

Citizen Cabinet (市民内閣) や Participatory Budgeting (参加型予算編成) など、市民が政策形成プロセスや予算編成に参加している米国の先進事例を知ることができた。

② 米国の実践的な市民教育について知ることができた

市民が政策作りに参加するためにはレベルアップが必要で、実践的な米国の市民教育について知ることができ、今後の日本の公民教育のあり方について考察できた。

③ 米国の近隣情報システム (NIS) について調査研究できた

政策の基礎となるデータ作りには米国の近隣情報システム (NIS) が参考になることがわかった。

④ 市民の政策への関与について専門家の意見が聞けた

日本の専門家も、市民が政策形成過程へもっと参加できるような仕組みづくりをするべきだ、という意見を持っていたことがアンケート調査でわかった。