

平成 30 年 2 月 市政クラブ・無会派合同

全国地方議会議員勉強会
報告書

視察日：平成 30 年 2 月 16 日

視察先：全国地方議会議員勉強会

場 所：東京都中央区日本橋本石町

参加者：

無 会 派：西田稔

市政クラブ：渡辺甚一、沼津光夫、北村征男、松葉晴彦、
溝端甚一郎、今井武男

市政クラブ・無会派 視察報告書

報告者 西田 稔

1. 期 間 : 平成 30 年 2 月 16 日

2. 視察先 : 東京都中央区日本橋本石町

3. 視察項目: 地方議員が知っておきたい民意と公共経営のこれから
「どこまで進めるのか公共の効率化と市場化、財政民主主義との相克、議会での議論は？」

4. 視察目的

・民主政治は世論を反映したものであるべきか? yes or no を考える

高山市においては新火葬場、新ごみ処理場建設推進について停滞が見られる。その原因は何か。民意の捉え方、手順は正しかったのか。判断の難しい問題がある。その中で議員・議会はどう対応すべきか、一つの研究材料として「地方議員が知っておきたい民意と公共経営のこれから」について学習する。

5. 視察内容

I. 民意とは?

① 民意の捉え方

・民意はどこに

ここでは民意は世論として捉えられると講義があった。「輿論」と「世論」は違うものである。輿論とは人々の理性的なあるべき考えで、世論とは人々の感情的・感覚的な集合である。どちらがいいのかは考えるまでも無い。しかし実際には現代の民主政治は世論に影響を受けやすい。

Public opinion (世論) より、むしろ sentiment (感情) に流される事がある。

・民意の捉え方

ランダム・デジタル・ダイアリング方式で世論調査は頻繁に行われる。調査数は 1000 から 2000 であるという。正確に民意を捉えているのか問題が多い。その理由は、民意は先入観に左右されがちで、思考や熟議を回避した

ステレオタイプの民意が多数である。その逆に討議・熟議を経た意見は動かない。DPとはデリバレイティブポーリングの略で、ランダムサンプリングにより選ばれた参加者の討議を経た意見であり、これを討議型世論調査という。1990年代より討議民主主義（フィッシュキンの討議世論調査）が登場している。

② 民意の形成と決定

- ・民意の形成は危うく難しい

明確な意見がないのにあるそぶりを見せるのが「非態度」。また、選挙に行かない理由を合理的に選択する「合理的無知」がはびこり投票率が上がらない。

参加動機の高い人のみ参加する、参加バイアスによりサイレントマジョリティー（声無き多数派）の声が聞けない。その場合ランダムサンプリングで回避すべきである。これはミニパブリックスと呼ばれ社会の縮図のことである。

熟議・討議の必要性は議論を重ねることで集団分極化が発生することで理解できる。これを討議民主主義という。この重要性は認識されても時間と手間とコストがかかることで敬遠されがちである。

- ・民意の決定

多数決には「票われ」の問題があるが、ランク付けによる決定は世論の一致に近い。

③ 民意を映した政治とは

- ・民意を映した政治ポピュリズムは大衆迎合政治か

ポピュリズムの語源は19世紀末アメリカ・ポピュリスト党、人民党である。これは社会改革運動であった。

ポピュリズムは既得権者への不満を煽る衆愚政治との批判もあるが、改革の動機ともなる。民意は移ろいやすく、ステレオタイプの大衆が多いほどポピュリズムは受け入れられる。不満を浮き彫りにし、自由・平等を政策に掲げる事で民衆の支持を得る。しかしポピュリストは制度化されると力を失うという。政治とは民意を集約する作業である。

II. 政治参加はどこまで進んだか

① どこまで階段を上ったか

- ・市民参加の階段（アーンスタインの市民参加の階段）

以下がアーンスタインの言う市民参加の階段である

i 行政の一方的情報提供

ii 形式的な委員会等の設置（非参加の階段）

iii 行政からの情報開示

iv 市民からの相談の受付（形式的参加の階段）

v 形式的な参加

vi 行政と市民が権限を共有

vii 市民に権限を委ねる

viii 市民が自治権を有する（市民による統制の階段）

- ・市民参加の頂点の「市民自治」は行き着く先か

地方分権化はどこまで進めるのか。国と地方のあり方は。

② 低い投票率と民意の関係

- ・投票率が低い、すなわち低い市民参加は民意が反映されない可能性がある。投票率が高い場合、民意=政策となるが、投票率が低い場合、そうならない。また参加動機の高い人のみのバイアスは、民意=政策か疑問である。

③ 代表民主制を補完する直接民主主義

- ・世界で広がる新たな「市民参加予算」の取り組み

市民参加予算とは：民主的討議と意思決定のプロセスであり、参加民主主義の一形態であって、市民が自治体の予算の一部の配分を決めるもの。1989年にブラジル・ポルトアレグレ市で始まり、世界で3千近くの事例がある。南アメリカからヨーロッパ、アフリカ、アジア等に広がる。北アメリカの広がりには限られる。日本にはまだ例が無い。

④ ブラジル・ポルトアレグレ市の成果と評価

- ・成果

貧困地区のインフラが改善：スラム街の道路や下水が優先的に整備された。

行政改革の進展：市民参加で行政の透明性が高まり改革が進んだ。

住民の権限が拡大：直接の市民参加により直接民主主義への道が開けた
→→→ブラジルでは 250 都市以上に広まり、そして南米から世界へ。

・評価

国連、世界銀行等で成果を認め推奨。世界社会フォーラムの開催など世界から注目を集める。

ただし、この成果は途上国に限られ先進国では予算規模も内容も異なる。

⑤ 韓国の法律で決めた市民参加予算

・2011 年に大統領令で全自治体に「住民参与予算制」の導入を義務付け。

自治体が予算編成する際には、住民参加予算を参考にすることが義務付けられている。公募で市民参加を募り予算学校で講習を受けて行政とともに予算を検討し採集的に意見を反映。

III. 民意と公共経営

① 事業仕分けは民意

・予算マネジメントのサイクル (PDCA)

PDCA の予算マネジメントにおいて、決算評価によりその評価結果を次の予算へと反映させるための手続きが事業仕分け。

・サイクルとして繋がらない A から P。予算決算プロセスで決算から予算への法的・制度的繋がりが無い→→→繋がりを持たせるためには英国の 3 年度の見直し (Spending Review) のような複数年度予算への切り替えが必要。

② 仕分けは予算で

・予算仕分け

市民参加予算の導入：代議制民主主義の補完としての直接民主制。討議は不可欠。最終的な予算の決定は議会で議決。低い投票率の補完でもある。

・仕分けは決算より予算

公共サービスの選択は、コストで仕分けをするより市民が予算編成の段階ですべき。財政民主主義は代表制のみで担うのではなく、市民の直接制も認めることにより強固なものとなり、公共サービスに対する市民の責任も生じる。

失効結果の決算評価である事業仕分けは、監査公会計の専門家に任せるべきで市民目線で判定するのは危険。

予算段階の仕分け、すなわち市民が予算の一部を議論し、選択なり優先順位付けすることこそ民主的で合理的であり、ここに市民の責任も生じる。

IV. 英国地方議会に見る議員と住民

① 英国の地方議会

・ 議会は談合の場

議会 parliament の parl は談合の意。

地方議会は討論の場：assembly は討論・礼拝のための会合。

・ 議会は討論の場であってそこに集う議員 councillor は公立 councilium の人。

・ 議員はボランティア：平議員は無給。内閣のメンバーのみ有給。

現行の英国議会のタイプ

a) リーダーと内閣

b) 直接公選首長と内閣

c) 委員会制からの選択

※公選の首長はいない

② 議会シーン

・ 議員が予算編成

委員会制では議員はいずれかの委員会に属して予算編成作業を行う。

事務局は必要な情報を提供し補佐する。

・ 予算決算のプロ

予算審査のためのデータは読み込んで理解している。

・ 議員はボランティア活動

現在、国の緊縮財政で地方予算は大幅にカット。不足分を地方税でどう賄うか。住民と協議することに奔走。

③ 日本と英国の議会の比較

・ 住民（選挙民）との議論

英国：住民集会、自治会での議論

・議員の役割

英国：議会は意思決定機関

英国の政治学者ブライスは「地方自治は民主政治の最良の学校」と述べた。

また「英国は地方自治の母国」といわれる。果たしてそうなのか。かならずしもそうではない。その理由は一般財源は日本の 6 割に対して英国は 2 割である。日本の方が財政は上。ただし日本は自由に決められない、使い勝手の悪さがある。

6. 考察

講師は「民主政治は世論（せろん）を反映したものか・・・」の問いに建前は yes だが、必ずしも yes ではないという。また世論と輿論は違うのだとも。確かに高山市の新火葬場にしても新ごみ処理施設にしても参加動機の高い人の声は良く聞こえるが、サイレントマジョリティーの意見はどうかという疑問がある。

低い投票率により、民意が政策に反映されにくくなっている恐れがある。オーストラリアでは投票は義務化され、不参加の場合ペナルティがあるという。

この研修により「政治とは、民意を集約する作業である」と学んだが、低い投票率のなか、代議制民主主義はどれだけ民意を反映しているのか？疑義が残る。

以上