

| | |
|------|--|
| タイトル | 住民自治を高める住民参加 - 無作為抽出による行政参加・政治参加と直接民主制 - |
| 著者 | 鹿谷, 雄一; SHIKATANI, Yuichi |
| 引用 | 北海学園大学法学研究, 60(4): 1-47 |
| 発行日 | 2025-03-30 |

論 説

住民自治を高める住民参加 —— 無作為抽出による行政参加・政治参加と直接民主制 ——

鹿 谷 雄 一

はじめに

1. 住民参加の系譜と類型
 2. 政治参加としての住民参加
 3. 行政参加としての住民参加
 4. 住民参加をすすめる自治制度モデル
 5. 無作為抽出による住民参加の広がり
- おわりに

はじめに

地方自治体を実験の場として、ここ十数年来、住民自治の強化・拡充ともいえる住民参加¹の取り組みが各地で展開されている。これまでも

¹ 本稿では、住民と市民、住民参加と市民参加については、意図して異なるものとはしない。参照元の文献からの引用を除き、住民および住民参加に統一して記述することとする。

なお、アメリカの1950～60年代の事業の展開過程を踏まえて西尾勝は「『市民参加』の概念と『住民参加』の概念とは別個の範疇のものであることが明確に確認された」（西尾勝『権力と参加』東京大学出版会、1975年、57頁）として、示唆的に3点挙げている。第一に、住民参加は行政事業の対象となる特定地域の住民の参加であり、第二に、住民参加は、市民参加のように個々の市民の社会的地位とか識見に期待するところが少なく、住民大衆の参加を前提にしており、第三に、対象地域が「後輩地域」「貧困地域」であり少数民族の人々であった点で市民参加が事実上中間層以上の人々の参加であったのと対照的であるとしている。他方で、佐藤竺は、現代都市化社会の特質とのかかわりを考慮するとともに、参加を通じて他人の利害に配慮するようになることから住民として参加したくなる緊要な地域課題の提示にあることから、住民参加と市民参加を異なる概念として使い分けることはしていない（佐藤竺「概説・住民参加」佐藤竺編著『住民参加』（現代のエスプリ158）、1980年、12～14頁）。

多様な住民参加が試みられ制度化されてきた歴史がある。ここに、無作為抽出という、古くて新しい概念を採り入れた参加の手法、つまり、世界でも広がりを見せる熟議（討議）民主主義やくじ引き民主主義といわれる考え方にしがった参加の手法の試みがみられるようになってきた。無作為抽出により選出された住民グループが、地方自治体の政策決定や意思決定の過程の一部に組み込まれ、一定の時間をかけて学習し熟議し提言などとしてまとめていく手法などが開発されている。ミニ・パブリックス、日本では市民討議会（住民討議会）や自分ごと化会議（住民協議会）という呼称で開催されているものである。「社会の縮図」となる無作為抽出により選出された住民が、地方自治体が抱える公共的な諸課題や諸問題を解決しようとしたり、計画の策定に寄与したり、予算要求したりしている。地方自治体内の政策決定や意思決定における議論のあり方、しいては間接民主制（代表制）のあり方に改革をもたらす可能性をもった住民参加の手法といえよう。

代表制のもとで展開される地方自治体運営において、社会的環境が変化しているにもかかわらず、これに対応しきれていない状況が垣間見られる。とりわけ人口減少が進展している縮減社会において、将来を見据えた運営方策を探る必要性が求められるなかで、これに十分に対応して進めることができていない。これまでと同様の運営を続けていくことが難しくなっていることは理解しているところであり、公共施設の統廃合や公共サービスの提供のあり方など地方行政の課題に直面している状況について住民を巻き込んだ議論が必要となる。

また、地方分権改革により地方自治体が担う範囲が拡大し、権限や事務量が増加した。ただし、現在のところは、団体自治、つまり国と地方との関係の見直しにとどまっている。これとは対照的に、住民参加の拡充といった住民自治に関わる見直しは、直接請求制度の見直し以外は皆無に等しく、また、地方自治体という共同体の一員である住民の役割・責務の見直しは必ずしも進んだとはいえない状況にある。

地方政治の場面では、サイレント・マジョリティの存在が指摘され、担い手不足の問題が表面化している。政治に対する不信もともなって、二元代表制という現行の自治制度の機能不全が指摘され続けている。投票率の低下やとくに議員数の減員が顕著となっているなかで民意の反映や民意とのズレの問題もある。多数決によることだけが民主主義ではない。地方自治体の一員として、できる限り多くの住民を巻き込み、対話

や議論をしながら、地方自治体全体の利益を考えて解決方策を共有することが求められる。自治意識の向上を図るとともに、住民自治の側面を見直して拡充していくことになる。

こうした地方自治体をめぐる状況のなかにおいて、住民参加は、必然的なものとなってきている。都市計画分野において手続きとして計画の策定に住民参加（パブリック・インボルブメント）が導入されたことも影響しているが、地方自治体を運営していくうえで住民が政策の立案や実施、そして評価に加わることが欠かせない手続きとなっている。そして、行政活動や事業の実施のなかで協働による参加が進められ、その担い手ともなっている。他方で、直接民主制の手法は本来有している機能を十分に果たせず、限定的な導入にとどまっている。

こうした問題意識をもって、本稿では、地方自治の機能不全を解消するために、各地で取り組まれている社会実験・社会実装としての無作為抽出の参加の方法を参照しながら、住民自治の拡充につながる住民参加について考察することにしたい。今後目指すべき住民自治のあり方のひとつとして検討することとする。

1. 住民参加の系譜と類型

住民参加というとき、対象となる活動内容や位置づけは多様である。町内会・自治会やまちづくり活動に関わるような住民活動としての参加もあれば、事業の実施などで行政とNPOや地域活動の諸団体などと連携するような協働活動としての参加、審議会など政策形成過程に関わるような行政活動としての参加などがある。また、住民参加の方法も多様である。戦後自治の定着により、住民運動から転換された参加、行政改革や地方分権改革を経て導入された参加、二元代表制の機能不全を解消しようと模索される参加もある。

地方自治体において住民参加という民主的な手続きを導入することになると、意思決定までに時間がかかることになる。しかし、一方的に政策や事業を決めて進めようとすることに対して住民から反発・反対が起る可能性もある。住民に責任をもたせて、住民の身近なところでみえる立案・決定することに住民参加の意義がでてくることになる²。

² 田村明『自治体学入門』岩波書店、2000年、126～127頁。

篠原一は、現代は、選挙を通じて政治に参加する間接民主制を基本としているが、1970年前後から参加民主主義が議論され、1990年前後からは熟議（討議）民主主義が議論されるなかで、「参加と討論によるツー・トラック（二回路）制による民主主義」が要請され、これを具体化する実験、社会実装が求められているとする³。

住民参加を制度的に類型化すると、政治参加と行政参加とに区分することができる。政治参加は、主として地方自治体の意思決定が伴うもの、あるいはこれに向かうものであり、政策決定ということになる。行政参加は、主として地方自治体の意思形成が伴うもの、あるいはこれを意図しているものであり、政策立案や政策実施（執行）ということになる。

ここでは、住民参加に関する議論について簡単に確認していくことにしよう。

日本における住民参加論の系譜

戦後日本の地方自治における住民参加の展開をみると、前提として住民運動があり、ここから住民参加へと展開していく。このきっかけとなったのは、1970年代前半にピークを迎えた革新自治体である。ここに現在につながる住民参加の原点がみられる。

代表といえるのは、飛鳥田一雄横浜市長による1万人市民集会の構想である。1963年の横浜市長選に立候補した飛鳥田は、選挙公約として「議会だけでなく無作為に選んだ1万人の市民に集って貰って議論してもらう」と間接民主制（代表制）を補完するものとして1万人市民集会を掲げた⁴。2期目の当選後には、市民集会条例の制定を目指して議会

³ 篠原一『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か—』岩波新書、2004年、155～157頁。なお、参加民主主義としては、キャロル・ペイトマン（寄木勝美訳）『参加と民主主義理論』早稲田大学出版部、1977年、佐竹寛『参加民主主義の思想と実践』中央大学出版部、1993年などがある。内山秀夫は「参加民主主義論は、アメリカばかりではないけれど、主として市民的不服従や異議申し立てを中心に展開されようとしている」（内山秀夫「参加民主主義論序説」『法學研究』第45巻第8号、1972年8月、53頁）というように、現在の住民参加論からみれば限定的な認識を示している。

⁴ 飛鳥田横浜市長が市議会に1964年に提案した「市民集会の構想」は、飛鳥田一雄「序論 一万人市民集会の構想と理論」飛鳥田一雄編著『自治体改革の理論的展望』日本評論社、1965年、14～18頁。

に条例案を提出している。市議会で否決され実現できなかったものの、1967年に自主的なかたちで市民集会を開催し、参加者の一部となる2000人を無作為抽出の方法により選出している。

そして、1967年に誕生した美濃部亮吉東京都知事も対話をうたったことで、1960年代後半になると、対話と参加ということばが地方自治体で広く認識され用いられはじめることになる。しかし、大規模な市民集会の開催困難性もあり、以降、神戸市の「区民会議」、武蔵野市の「市民委員会」などと展開をしていく⁵。また、公害・交通・環境・住宅などの都市問題に対する住民運動を背景に「対話から参加へ」と移行し、同時に、住民参加に関わる議論もより盛んとなっていく⁶。こうした転換が図られた背景には、1960～70年代の革新自治体の長は、多数を野党会派が占める議会と対峙するなかで、政策を推進するための正当性の培養装置として住民参加がシステムとして発達していった⁷。

住民参加が定着する一方で、その認識とあり方が問われるようになる。地方自治研究を代表する『都市問題』の主集「市民参加方式の現状と展望」（1985年9月）の趣旨説明のなかで、1980年代になると、「市民参加論のかつてのようなブームは沈静化したようにみえる。しかし、参加論に残された課題は依然として多い。60年代後半以降参加論が賑やかに論じられたときには、『とにかく参加はいいものだ』という一般論が先行し、これを客観的に検討する余裕も姿勢も欠いていたように思われる。（中略）様々な参加方式が模索・試行され、着実に成果をあげてきている。

⁵ 鳴海正泰「横浜市一万人市民集会の開催」公益財団法人地方自治総合研究所監修／神原勝・辻道雅宜編著『戦後自治の政策・制度事典』公人社、2016年、191～194頁。

⁶ 1970年代ごろの住民参加に関する議論としては、例えば、松下圭一責任編集『市民参加』東洋経済新報社、1971年、『市民参加』岩波書店（岩波講座現代都市政策）、1973年、松原治郎編著『住民参加と自治の革新』学陽書房、1974年、佐藤竺・渡辺保男編著『住民参加の実践—住民主体の行政はどう試みられているか—』学陽書房、1975年、篠原一『市民参加』岩波書店、1977年、西尾勝『権力と参加』東京大学出版会、1977年、佐藤竺編著『住民参加をめぐる問題事例』学陽書房、1979年、高寄昇三『住民投票と市民参加』勁草書房、1980年、松下圭一『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会、1971年などがある。

⁷ 小島聡「自治体の参加型政策システムと市民討議会の可能性」『地域開発』第574号、2012年7月、49頁。

市民参加が、いわば、都市自治体にとって不可欠のインフラストラクチュアの一部となりつつあるとあってよいだろう⁸と言及している。

ここでみられるように、1970年代から80年代にさまざまな問題を抱えながらも住民参加が模索され、試行されていく⁹。こうした経緯を踏まえて佐藤竺は、「住民参加の現代的意義は、わが国の場合、とりわけ行政の客体＝被支配者にすぎなかった住民が、いまや180度転換して、その主人公＝支配者にふさわしく、責任をもって行政に主体的にかかわっていくことにみいだされなければならない¹⁰とする。行政に意見を述べたり執行の手伝いをしたりする程度のことは参加ではないということになる¹¹。住民が能動的姿勢になり、「地方自治の主人公」としての責任を果たすことが求められる。また、しばしば対立がみられる迷惑施設について、まず場所の選定の前にどういう処理場を造り、周辺への配慮をどうするかを、自治体の区域内のどこにでも立地する可能性を持たせて全住民の参加できちんと議論すべきと現在でも必要とされる指摘をしている¹²。

⁸ 『都市問題』第76巻第9号、1985年9月、1頁。

⁹ 住民参加を試行していくなかでの住民と行政などの認識について、佐藤竺編著『住民参加をめぐる問題事例』の目次をみると、これを理解することができる。いくつか挙げると、「住民参加の資料作りに忙殺される企画課職員」「形式的な住民参加に終始していると批判の声」「町内会依存の住民参加に新住民から批判の声」「議会各党派から住民参加に対する反発」「市民委員会の設置と委員の選定にクレームが続出」「対話と市長、市職員の出席問題」「計画の原案をつくるのは市民か行政か」「予算編成にも参加させるべきと住民から申し入れ」「市民会議の『答申待ち』で仕事ストップ」「事業課の無理解に悩む広報課員」「住民参加が進むにつれて激化する企画部門と事業部門の対立」などであり、住民参加に対する抵抗であったり、なじみが少ないような状況を垣間見ることができる。

¹⁰ 佐藤竺『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局、1990年、128頁。

¹¹ 大塚祐保は、当時の神戸市の住民参加の形態の紹介している。このなかで、行政イニシアティブ型（エージェント型、補助型、行政分岐型、広報公聴型、委員参加型、社会教育型（学級型とモニター型）、行政・行政協調型（タテマエ型、ホンネ型、契約型、模索型）、住民イニシアティブ型（ボランティア型、ソフトコミュニティ型、ハードコミュニティ型）と3区分する（大塚祐保「市民参加と行政の変容」『都市問題』第76巻第9号、1985年9月、19～20頁）。行政が主導する活動は、狭義の住民参加の典型であるものの住民の主体的な活動は少ない。住民が主導する活動も、交通指導員や子供会、防犯協議会などであり住民の主体的な活動は少ない。

¹² 佐藤竺、前掲書、130～131頁。

ところで、日本で革新自治体が盛り上がりを見せていた1969年、アーンスタインの住民参加の8段階論（はしご論）が発表されている¹³。今日の住民参加に関する議論においてもしばしば参照されるこの住民参加論¹⁴は、①住民操作（Manipulation）、②籠絡（Therapy）、③情報提供（Informing）、④相談（Consultation）、⑤懐柔（Placation）、⑥パートナーシップ（Partnership）、⑦権限委譲（Delegated power）、⑧住民直接管理（Citizen control）の8段階があるとする。参加のカテゴリーに入れることができない段階（Nonparticipation）として①②、表面上の参加段階（Degrees of tokenism）として③④⑤、住民が権力を掌握する段階（Degrees of citizen power）として⑥⑦⑧と区分する。

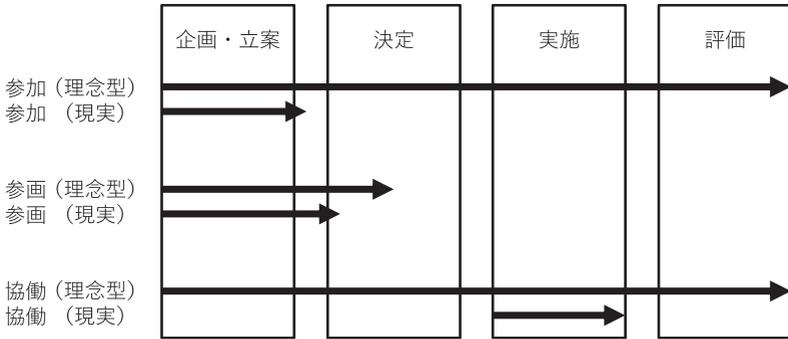
このアーンスタインの住民参加論を再検討した馬場健は、明示的に記述していないものの、企画立案・決定・実施・評価という政策過程のすべてにおいて参加が求められる一方で、⑧住民直接管理において間接民主制（代表制）との間で衝突が生じることになると指摘する¹⁵。また、住民参加に関する別の論考において、住民参加において理想型・理念型となるアーンスタインの⑧住民直接管理に関して、その認識が論者で一様でなく、乖離を生じさせているとする。そして、住民参加の可能な政策領域は住民が実施を実際に担当できる範囲であり、住民参加を導入する政策課題に対するこの範囲に依存することになるとする。さらに、住民

¹³ Arnstein, Sherry R., A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planner*, Volume 35 Number 4, 1969.6.

¹⁴ アーンスタインの議論は都市計画の分野で多数用いられているが、政治学・行政学の分野でも同様である。アーンスタインの議論を含めているものとして、たとえば、島田恵司「住民参加は発展するか—制度改革の視点から—」『早稲田法學』第87巻第3号、2012年3月、佐藤克廣「住民参加制度の条例化」月刊『地方自治職員研修』編集部編『住民参加の考え方・すすめ方—自治を深化させる方法論』（地方自治職員研修臨時増刊号74）公職研、2003年などがある。なお、田尾雅夫は、住民参加は、行政の意思決定においてできるだけ幅広く深く関与できることとするが、アーンスタインの⑧住民直接管理について、「当時の社会は、参加を権力奪取的なニュアンスで捉える雰囲気があり、その下での類型化は、今日の議論とは相違する」として除外し、③～⑦の段階での参加が現実的とする（田尾雅夫『市民参加の行政学』法律文化社、2011年、91～92頁および118～119頁）。

¹⁵ 馬場健「住民参加と政策過程—参加した住民の責任問題を中心に」宮森征司・金晃徳編『〈国際シンポジウム〉住民参加とローカル・ガバナンスを考える』信山社、2023年、10～11頁。

図表 1 政策過程と住民参加、参画、協働の整理



(出所) 馬場健「原子力利用に対する住民参加—「住民」と政策過程の観点から—」
田中良弘編著『原子力政策と住民参加—日本の経験と東アジアからの示唆』第一法規、2022年、110頁をもとに作成。

参加と政策過程の関係について、現実の場面で用いられる住民参加（参加）、住民参画（参画）、協働と理念上の相違について言及する（図表1）¹⁶。とりわけ、参加と協働で相違が大きいことがわかる。

また、参加する住民の範囲を考えなければならない。①限定されたごく少数の住民（独裁的な支配体制になる）、②一定条件で限定された少数の住民（明治憲法下の「公民」が該当する。ただし、選挙に参与し、公民の義務として名誉職に選挙される）、③一定条件で選ばれた住民（多くの場合、年齢条件を除き選挙によって選ばれた議員ということになるが、必ずしも選挙に限定されない）、④一定条件で政治的に関心のある住民（政治的に関心がある能動的自発的に行動する）、⑤一定条件ですべての住民、⑥すべての住民に区分することができる。理想としては、⑤⑥ではあるものの、現代社会を考慮すると大規模となるため、飛鳥田一雄横浜市長の1万人市民集会構想と同様、困難さを伴うことになる。

¹⁶ 馬場健「原子力利用に対する住民参加—「住民」と政策過程の観点から—」田中良弘編著『原子力政策と住民参加—日本の経験と東アジアからの示唆』第一法規、2022年、105～111頁。ここでは、①政策過程全般型（決定含む）、②政策策定+政策決定+評価型（実施除外型）、③政策策定+政策決定型（実施・評価除外型）、④政策決定除外政策過程全般型、⑤これら以外の5つのモデルに区分して政策過程と住民参加の関係について論じている。

住民参加の制度の展開と民主主義

次に住民参加に関係するモデルについて簡単にみていこう。

吉田徹は、岡崎清輝の議論をもとに、民主主義の4つの決定方法を提示している。つまり、熟議-集計、エリート-参加の2軸による4象限により、集計・エリートに選挙、集計・参加にレファレンダム（国民・住民投票）、熟議・参加にくじ引き民主主義、熟議・エリートに議会としている¹⁷。

そして、ガバナンス論の視点からもみることができる。公共といったとき地方自治体を含めた政府だけが担うものではなく、近年では、新しい公共として認知されてきている。兼村高文を参考に公共圏と住民参加の関係の変化についてみると¹⁸、1970年代後半までの行政管理論では大きな政府のなかで住民参加は見当たらず、1980～90年代のNPM（新公共管理論）では市場化、民営化、規制緩和などが進められる小さな政府を目指すなかで地方自治体を含めた政府は住民や町内会・自治会、NPO、企業などといった多様な主体との間でそれぞれ官民連携（パートナーシップ）や住民参加を進めている。ガバメントからガバナンスへと展開し、アーンスタインの③情報提供、④相談、⑤懐柔の表面上の参加段階に該当することになる。2000年以降のガバナンス論では、政府、住民、町内会・自治会、NPO、企業などの主体がそれぞれとの間でネットワークを構築し、公共が求めるサービスを民主的に決定する考え方が展開される¹⁹。

また、住民参加と協働のモデルとして、田村明は、参加の度合いに応じて9段階（①関心、②知識、③意見提出、④意見と応答、⑤審議、⑥討議、⑦住民立案、⑧住民運営、⑨住民実行）を提示する²⁰。住民参加を

¹⁷ 吉田徹『くじ引き民主主義—政治にイノベーションを起こす』光文社新書、2021年、134頁。

¹⁸ 兼村高文「市民参加これからのカタチ」兼村高文編著『市民参加の新展開—世界で広がる市民参加予算の取組み—』イマジン出版、2016年、33～35頁。

¹⁹ 関係する論考としては、石原俊彦「beyond コロナとNPG」『ガバナンス』第261号、2023年1月がある。ここでは、あくまでも公共サービス提供に関するものとして、新公共ガバナンス（NPG：New Public Governance）の理論が展開され、民間部門や非営利部門との間で個々の事情に等しく接する公平性による連携を志向した公共サービスの提供について触れている。

²⁰ 田村明、前掲書、127頁。同様に、安部浩成『自治体職員のための市民参加の進め

進めると、初期には意識が高まり情報を得る程度であるが、次第に責任をもって政策を決定し、自主的に実行していくとする。そして、政策形成において参加をどの時点でおこなうかも問題となるとする。つまり、①課題の発見、②政策の検討、③政策案の立案、④政策案の調整・審議、⑤政策案の決定、⑥政策の実行、⑦管理運営を挙げ、現行の自治制度のもとにおいて住民は、⑤の段階では決定の変更はできず、④の段階では実質的に関わることは難しくなるとする²¹。

ところで、住民参加の手法をみると、地方自治法などに定められている選挙や請願のほか、政策過程において想定される制度が整備されている。①課題設定としてはモニター登録、アンケート回答、ご意見箱へ投書などを、②政策立案としては直接請求、請願・陳情、パブリックコメント、審議会等への出席などを、③政策決定としては住民投票、住民総会を、④政策実施としては協働を、⑤政策評価としては行政評価、事業仕分け、オンブズマンなどを挙げることができる。

また、今井照は、明確に区別することは難しいところがあると前置きしたうえで、住民参加について整理している。これにしたがえば、政治参加は政策の決定機能であり、行政参加は政策の執行機能を有するものであるとする。政治参加には、政策参加のほか、間接決定としての選挙、直接決定としての住民投票が該当し、その結果は議会への政策参加となる。行政参加は、同様に政策参加のほか、間接執行として長や職員が該当し、直接執行として市民活動・団体活動・企業活動などによる政策参加が該当する。政策参加は両者に含まれ、議題設定や政策立案、政策評価等が含まれることになる²²。

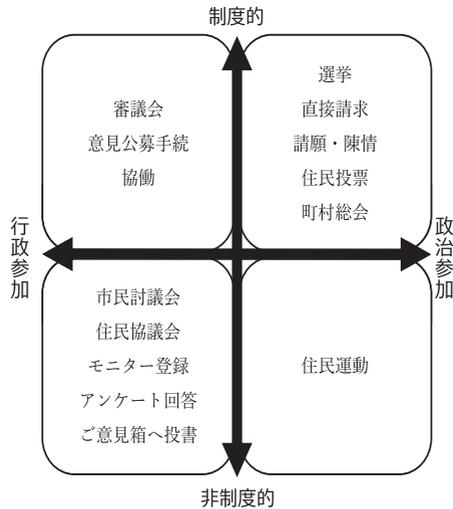
日本において住民参加というとき、まずは間接民主制を基礎とする二元代表制のもとでの参加を前提することを想定して考察する必要がある。このため、現行制度のもとでは、間接民主制あるいは二元代表制を補完するものとして住民参加があると考えer趣旨がみられることにな

方一意見交換、ワークショップからボランティアまで』学陽書房、2022年、18頁。

²¹ 田村明、前掲書、127～128頁。

²² 今井照「市民参加の論点」月刊『地方自治職員研修』編集部編『住民参加の考え方・すすめ方—自治を深化させる方法論』（地方自治職員研修臨時増刊号74）公職研、2003年、10～13頁。

図表 2 住民参加の分類例



(出典) 筆者作成

る。そして、直接民主制も一部において採用されていることから、吉田徹の説明にあるように、レファレンダム（国民・住民投票）を含めて考えることができることになる。法令や条例などを根拠とする制度化の有無の視点から住民参加を分類すると、図表2のようになる。なお、この分類は例示であり、たとえば市民討議会と住民協議会は、後述するように、条例などで定められる場合は制度的となる。

2. 政治参加としての住民参加

政治参加について、蒲島郁夫は「政府の政策決定に影響を与えるべく意図された一般市民の活動」²³と定義する。政策決定そのもの、あるいはこれに近いところで政策が立案されや決定されることがのぞましいとすると、住民にとって選挙は、信託する代表者に対して参加することになるため、間接決定であり、政策決定に直接に関わることはできないということになる。ここに現行の自治制度の特徴と限界がある。

²³ 蒲島郁夫・境家史郎『政治参加論』東京大学出版会、2020年、2頁。

日本の地方自治では、直接民主制の機能の一部が導入されている。地方自治法では、タウン・ミーティング（住民総会）に相当する町村総会、イニシアティブ（住民発議／発案）に相当する条例の制定改廃請求などが制度化されている。また、特別法の住民投票（憲法第95条）、合併協議会の設置（合併特例法）、特別区の設置（大都市区域特別区設置法）においてレファレンダムとしての住民投票制度が整備されている。

信託することになる選挙と比較しても、より政策決定に近いところに位置するものといえそうであるが、合併協議会の設置は、市町村合併全体でみると、その議論の入り口となる組織（合併協議会）を設置するかどうかであり、条例の制定改廃請求も同様で、政策立案に相当する位置づけとなっている。

以下では、政治参加としての住民参加について理解するために、制度的政治参加について確認していくことにしよう。

町村総会

町村総会は、有権者がある場所に集まり議論するアメリカやスイスなどでおこなわれているものであり、歴史的にみれば、古代アテネなどでもおこなわれていたものとも共通する。明治憲法下の町村制に町村総会制が規定され、戦後の地方自治法にも引き継がれたものである。小規模町村を想定して、議会に代わる議事機関として、例外的に、条例により町村総会を設置することを認めている（地方自治法第94条）。戦後の実施例は、東京都八丈支庁宇津木村（現在の八丈町）で1951年4月から八丈町と合併する1955年4月までの設置例があるのみである²⁴。

地方分権推進委員会の第2次勧告（1997年7月）および地方分権推進計画（1998年5月）において自治制度に直接民主制の手法を導入するものとして住民投票制度の議論とあわせて明記された²⁵。

²⁴ 町村制下では、神奈川県足柄下郡芦之湯村（現在の箱根町）などで設置していた例があった。また、当時の地方自治庁は、町村総会の設置可能性を全国調査（1951年1月1日現在）している。この調査は、各都道府県で最小有権者の町村を主対象として実施されたものであり、町村総会設置可能町村は、宇津木村のほかに、隣接する八丈支庁鳥打村、福井県吉見村、吉崎村の3村であった（地方自治庁『地方自治月報』第9号、1951年10月、128～130頁）。

²⁵ 『地方分権推進委員会第2次勧告』（1997年7月）では「V 住民参加の拡大・多様化」の「5 町村総会への移行」に、「国は、小規模町村が地方自治の一つのあり

その後、議論の進展はなかったが、高知県大川村が議員のなり手不足問題から村総会制（町村総会）への移行を検討する旨の公表（2017年5月）をおこなって以降、小規模町村のあり方に関する議論のひとつとしてクローズアップされることとなった。また、宇津木村の記録が乏しく、運営等の詳細が不明のなか、町村総会の権限や召集・会期、運営方法などを議会に準ずることになることから、具体的なモデルも提案されるなど関心が高まっていった²⁶。なお、榎澤幸広の研究成果は、オーラルヒストリーの手法や入手可能な公文書を用いて、当時の宇津木村の状況や町村総会の実態を描くことを試みている²⁷。

住民投票

住民投票は、多くの場合、有権者は対象となるテーマについて賛成か反対のどちらかに票を投じるものであり、世界各国でも導入されているしくみである。法定のものとして、特別法の住民投票（憲法第95条）のほか、個別法において、合併特例法による合併協議会の設置、大都市区域特別区設置法による特別区の設置で導入されている²⁸。

方として、条例により町村総会へ移行できることについて周知する」とある。また、『地方分権推進計画』では、すでに1997年7月23日の各都道府県・指定都市地方分権担当課長会議で要請していたことから、「小規模町村が、条例により町村総会へ移行できることについて周知する」となっている。

²⁶ 例えば、田中孝男「町村総会に関する法制度設計試論」自治体学会編『ローカル・ルールを作ろう』（年報自治体学 第13号）良書普及会、2000年がある。その他、越文明「事例が明かす町村総会制度の役割」『自治研究』第97巻第8号、2021年8月、第97巻第11号、2021年11月、越文明「立法者意思に基づく町村総会条例の考え方」『自治研究』第98巻第7号～第8号、2022年7月～8月、田中孝男『自治体政策法務論の現在地—一次世代政策法務論への架橋を目指して』公人の友社、2023年などがある。

²⁷ 詳しくは、榎澤幸広「地方自治法下の村民総会の具体的運営と問題点—八丈小島・宇津木村の事例から—」『名古屋学院大学論集 社会科学篇』第47巻第3号、2011年1月（榎澤幸広『離島と法—伊豆諸島・小笠原諸島から憲法問題を考える』法律文化社、2018年所収）を参照のこと。

²⁸ かつては、地方自治法に特に重要な財産・建造物の処分・長期使用許可（1948年8月1日～1964年3月31日）、戦時中に強制的に合併させられた市町村の復元（1948年8月1日～1950年7月31日）、警察法に町村警察の廃止・再設置（1951年6月12日～1954年6月30日）、町村合併促進法に境界変更の紛争処理（1953年10月1日～1956年9月30日）、新市町村建設促進法に境界変更の紛争処理・市町村合

「住民投票元年」といわれる1996年の新潟県巻町（現在の新潟市の一部）で条例に基づく住民投票が実施されて以降、地方分権推進委員会第2次勧告などもあり、住民投票制度に対する関心が高まっていく。こうした流れのなかで、地方自治体は個別テーマごとに住民投票条例を制定し、これに基づき長や議会は「投票結果を尊重」と規定されるなかで投票を実施するケースが増えていく。市町村合併の賛否をめぐる実施例が多くを占めるが、近年では、地方自治体の庁舎建設をはじめとする大規模な公共施設の建設に対する住民投票がみられる²⁹。また、「自治体の憲法」といわれる自治基本条例において、住民の権利として住民投票を定めているケースもある。

住民投票に関する手続きを定めた法律は制定されていないが³⁰、民主党政権下で、大規模公共施設の建設などに関する住民投票制度が検討されたことがある。地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直し案（地方政府基本法の制定）を取りまとめるために、総務大臣決定により設置された地方行財政会議は、「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（2011年1月）のなかで住民投票に対する考え方をまとめている³¹。「住民一人一人が直接その意思を表明できる政治参画手法」としつつ、問題点を指摘したうえで「大規模な公の施設の設置の方

併（1956年6月30日～1961年6月29日）が定められていた。詳しくは、鹿谷雄一「住民投票の歴史的展開」日本地方自治学会編『合意形成と地方自治』（地方自治叢書20）敬文堂、2008年を参照のこと。また、特別区の設置は、いわゆる「大阪都構想」として、大阪市を廃して特別区を設置することについて、2015年5月と2020年11月の2回投票が実施され、ともに反対多数で否決されている。

²⁹ 田村秀『自治体庁舎の行政学』溪水社、2022年、38～73頁。

³⁰ 民主党（当時）は2000年5月に住民投票法案を衆議院に提出したことがある。住民からの住民投票の実施要求に対して議会で否決されるケースが多く、この意識のズレに調整を図るため「住民投票の結果を尊重しなければならない」と提案理由を説明する。ここでの住民投票は諮問型としている。

³¹ 地方行財政会議 https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihou_zaisei/index.html。「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（2011年1月26日）のなかで、「住民一人一人が直接その意思を表明できる政治参画手法」と評価しつつ、「数の力によって少数者の意見を反映させる途を閉ざしたり、多様な利害を反映した柔軟な解決手法の選択を困難にする恐れがあるなどの問題も指摘され、また、対象によっては、国民的利害と地域的利害との対立を引き起こす可能性も否定できない」としている。

針を対象として、速やかに制度化を図る」とし、このほか、市町村の廃置分合の是非、議会の議員の定数も対象に議論するとした。この考え方を踏まえて地方自治法改正案について審議した第30次地方制度調査会は2011年12月、「地方自治法改正案に関する意見」をとりまとめている³²。このなかで「拘束的住民投票制度の導入は、住民自治の充実の観点から意義を有する」としながらも、地方六団体などからの意見もあって導入するに至らなかった。

法定による住民投票は、地方自治体の意思を投票の結果で示すこと、つまり意思決定となるのに対して、条例による住民投票は、長や議会が「投票結果を尊重」となっており、法的拘束力はないものとなる。この点について、佐藤克廣は「諮問型の住民投票制度は住民の意思を総体として確認する意味はあっても、住民に権力が移譲されていないという点では『形式的住民参加』であって、真の住民参加ではないことになる」³³と指摘する。

住民発案としての条例制定改廃請求

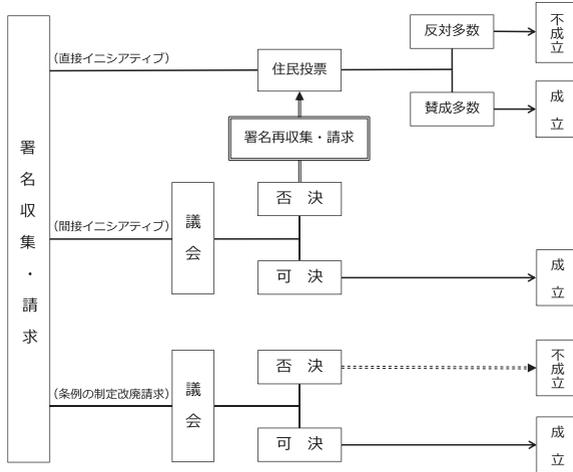
直接請求制度における条例の制定改廃請求は、住民発案(イニシアティブ)に相当するものである。有権者の50分の1以上の署名をもって長に対して請求し、長は意見を付して議会に提案し、議会で採決されるものである(地方自治法第74条)。

住民発案(イニシアティブ)は、①直接イニシアティブについては住民からの提案が一定の署名要件を満たしていればそのまま住民の投票にかけることができ、②間接イニシアティブについては一定の署名要件を

³² 第30次地方制度調査会「地方自治法改正案に関する意見」(2011年12月15日)、6～7頁。この意見において「長が大規模な公の施設の目的、位置、予定事業費及び財源を明らかにした上で、その設置について議会に承認を求め議会の承認が得られた場合に限って住民投票を実施することとしている。この手続により、議会審議等を通じてその対象に係る必要な情報や論点が住民に明らかにされるとともに、議会の役割すなわち代表民主制と直接参政制度との調和に配慮されていると考えられる」と可能性を示唆しているが、「拘束的住民投票制度の導入は、住民自治の充実の観点から意義を有すると考えられるものの、住民投票を実施する場合の対象のあり方や要件等について更に詰めるべき論点があることから、引き続き検討すべきである」としている。

³³ 佐藤克廣、前掲論文、83頁。

図表3 条例の制定改廃請求とイニシアティブ



(出典) 各種資料により筆者作成。

満たした住民からの発案をまず議会で採決をとり、否決された場合に署名収集を再度おこない要件を満たした場合に住民の投票にかけることができるというものである(図表3)。

なお、地方分権推進委員会の「市町村合併の推進についての意見」(2000年11月)を踏まえて導入された合併特例法による合併協議会設置の住民投票は、議会で否決後に署名収集し請求することから、後者の間接イニシアティブに相当するタイプである。これに対して、条例の制定改廃請求は、住民からの発案までは間接イニシアティブであるが、議会で否決されて以降の手続きがなく不成立となるため、不完全なイニシアティブ制度になっているといえる。

3. 行政参加としての住民参加

地方自治体において住民参加といった場合、その多くは行政参加に関わるものといえる。モニター登録、アンケート回答、ご意見箱へ投書(メールを含む)、長らが出席する説明会や直接に意見交換するような懇談会などへの出席などのほか、パブリックコメント(意見公募手続)、審議会等への出席なども該当する。前述の飛鳥田横浜市長の1万人集会も

図表 4 北海道行政基本条例における住民参加の例

| | |
|---|--|
| <p>北海道行政基本条例（抄） （道民の参加）</p> <p>第4条 道は、政策の形成過程において、道民の意向を的確に把握し、これを政策に反映するため、道民が参加する機会の拡大に努めなければならない。</p> <p>2 道は、公聴会等の道民参加の機会を設ける場合には、特定の地域に偏ることのないよう配慮しなければならない。</p> <p>3 道は、行政運営及び政策の基本的な方針その他の重要な事項を定める計画及び条例の立案に当たっては……情報を公表し、道民の意見を求めるとともに、その意見に対する道の考え方を公表しなければならない。</p> <p>4 道は、道民生活にかかわる道政上の重要な課題に関し、広く道民の意思を直接問う必要があると認めるときは……道民による投票を行うことができる。</p> <p>（附属機関等の委員の公募等）</p> <p>第5条 道は、附属機関等の委員を任命する場合には、その設置の目的等に応じ当該委員を公募し、これに応じた者からも任命するよう努めなければならない。</p> <p>第16条 道は、道民との適切な役割分担の下に、様々な分野における公共的な課題の解決を図るため、道民との協働を積極的に進めなければならない。</p> | <p>基本理念</p> <p>公聴会</p> <p>パブリックコメント</p> <p>住民投票</p> <p>審議会</p> <p>協働</p> |
|---|--|

行政参加に該当するといえよう。住民にとって、地方自治体の政策形成において広く関与できることになる。地方自治体も多様なしくみを用意しており、図表4の北海道行政基本条例からもわかるように、自治基本条例において住民参加を保障している。

以下では、行政参加としての住民参加について制度的行政参加について確認していくことにしよう。

審議会への参加

審議会は、政策立案への参加となるもので、行政への民意の反映や利害調整などを目的に、専門的知識や情報を収集する諮問機関となるものである。地方自治法において「法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関」（地方自治法第138条の4第3項）と定められている附属機関である。

他方で、この附属機関に該当しない「審議会」（名称は懇談会、委員会、

会議など多様)も設置されている。法律や条例ではなく、要綱などを設置根拠とする長などの私的諮問機関として、臨時的に、住民や学識経験者などが委員となって参加する組織である³⁴。各種行政関係団体の代表や行政委嘱員等の住民で構成されるような場合は、意見交換や連絡調整の場であったり、勉強会や研究会の性格を有したりすることになる。

審議会や私的諮問機関の構成員(委員)には、委員のバイアスがあることが指摘されているが、近年は利害関係者などを含む各界の代表者だけでなく、住民からの公募委員を含めることが定着してきた。応募者が低調(ゼロ)であったり、あるいは、同一の住民が多数に応募したりする問題点が指摘されている。また、審議会の委員が特別職の非常勤地方公務員となるのに対して、私的諮問機関の委員は私人として参加し、構成員の身分に相違がある³⁵。北海道倶知安町は、規程(各種委員会、附属機関及び懇談会等の委員等の任命等に関する事務取扱規程)において相違を整理している(図表5)。

また、審議会や私的諮問機関の運営は、諮問内容や設置目的により議論すべき内容が限定的であることも少なくない。結果として、行政主導となって形式的な審議となり、住民の意見を聞いてあるいは住民の参加があって審議した結果という「実績づくり」として利用されたり、地方自治体の決定を追認するだけで政策提案できないことから「御用機関」「隠れみの」などと揶揄されたりすることもある。一般に、審議会や私的諮問機関は意思決定の権限を有しておらず、また、その答申などは行政機関の意思決定を拘束する法的効力は与えられていない。

³⁴ 西尾勝『行政学〈新版〉』有斐閣、2001年、388～389頁。

³⁵ 「附属機関の整理(地方公務員法第3条第3項第2号の特別職の整理)～北海道A町の取組みの紹介～」(2020年3月)、<https://www.zck.or.jp/uploaded/attachment/3530.pdf>。また、兼子仁「市民参加会議『要綱』設置の違法解釈判例について」『自治総研』第398号、2011年12月も法的位置づけの点で参考となる。なお、『逐条地方自治法』には「要綱等によって、執行機関の補助職員以外の外部のものも委員或いは構成員として加わる委員会、協議会等を設置している例が少なくないが、こうしたものは「機関」とは区別して、行政運営上の意見聴取、情報や政策等に関して助言を求める場として設けられるもの」との説明がある(松本英昭『新版逐条地方自治法(第9次改訂版)』学陽書房、2017年、509頁)。

図表 5 審議会の設置根拠等の整理

| 委員等の区分 | 各種委員会等の委員 | 附属機関の委員 | 懇談会等の委員等 |
|---------|-----------------|-----------------|---------------------|
| 発令様式 | 辞令書（任命） | 辞令書（任命） | 委嘱状（委嘱） |
| 設置の根拠 | 関係法律で規定 | 関係法律又は条例 | 要綱等 |
| 組織の性格 | 長以外の執行機関 | 執行機関の附属機関 | 執行機関の長の私的な諮問機関 |
| 委員等の身分 | 非常勤特別職の地方公務員 | 非常勤特別職の地方公務員 | 公務員としての身分はない。 |
| 報酬等の支給 | 報酬、費用弁償の額を条例で規定 | 報酬、費用弁償の額を条例で規定 | 報酬、費用弁償の支給はない。謝金は可能 |
| 公務災害の適用 | 適用あり | 適用あり | 適用なし |

（出典）俱知安町各種委員会、附属機関及び懇談会等の委員等の任命等に関する事務取扱規程（平成 23 年 8 月 17 日訓令第 9 号）別表（第 3 条関係）により作成

パブリックコメント（意見公募手続）

パブリックコメントは政策立案に位置するものであり、策定段階において、行政が決定前の案を公表し住民等の意見を求める制度である。1993 年に制定された行政手続法において、地方自治体に対しても同法の趣旨ののっとり行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るため必要な措置を講ずるよう求められている（行政手続法第 46 条）。同法の 2006 年改正で、パブリックコメント制度が追加された。

総務省の「意見公募手続制度の制定状況に関する調査結果」（平成 30 年 3 月）によると、パブリックコメント制度は、都道府県や大都市では 100% 近くで導入しているが、市区町村では 54.5%（892 団体）にとどまっている³⁶。なお、条例によるもの 237 団体（22.8%）、規則によるもの 28 団体（2.7%）、要綱・要領・指針等によるもの 809 団体（77.7%）という制定形式の構成となっている。条例については、パブリックコメント条例 68 団体（28.7%）、行政手続条例 21 団体（8.9%）、住民参加条例や

³⁶ 「地方公共団体における意見公募手続制度の制定状況（平成 29 年 10 月 1 日現在）」、<https://www.soumu.go.jp/iken/main.html>。なお、制定していない理由としては、「必要の都度、所管課の判断で要綱等を定め、意見公募を実施しているため」155 団体（22.0%）、「必要の都度、説明会の開催、アンケートの実施等により意見聴取を実施しているため」206 団体 29.2%、「既存の仕組み（議会、各種の委員会・懇談会、広報広聴活動等）により意見聴取を実施しているため」144 団体（20.4%）、「他の自治体の導入状況を踏まえて判断したいため」148 団体（21.0%）となっている。

図表 6 意見公募手続の実施案件数と意見数

| | 都道府県 | 指定都市 | 中核市 | 施行時 特例市 | その他の 市区町村 | 計 |
|-------------|-------|-------|-------|------------|--------------|--------|
| 制定団体数(A) | 46 | 20 | 48 | 35 | 892 | 1041 |
| 実施案件数(B) | 1158 | 576 | 644 | 380 | 4316 | 7074 |
| 提出意見数(C) | 20580 | 27493 | 15127 | 7206 | 39842 | 110248 |
| (C)/(B) | 17.8 | 47.7 | 23.1 | 19.0 | 9.2 | 15.6 |
| (参考)(B)/(A) | 25.2 | 28.8 | 13.4 | 10.6 | 4.8 | 6.8 |

※制定団体数は平成 29 年、実施件数は平成 28 年度のもの。

(出典)「地方公共団体における意見公募手続制度の制定状況(平成 29 年 10 月 1 日現在)」を基に作成(一部改変)

自治基本条例などの条例 148 団体(62.4%)となっている。実施案件数とこれに対する意見数をみると全体で年 15 件程度であり、地方自治体の規模によって異なっていることがわかる(図表 6)。また、制定団体がすべて実施していたとすれば、年 7 件程度となる。

パブリックコメント制度の活用による利点としては、住民にとっては意見表明機会の担保となり、行政への抑止力が働くことになる。他方で行政にとっては、気づかなかった点や有益な意見を踏まえて成案としていくことになる。住民の選好と考えを掬い上げ、特定の行政課題やテーマについて議論し、直接発言し、参加住民の政治意識と関心、知識を高める効果がある。一方で、双方向の意見交換はできず、一方的となるところがある。同一の住民やグループによって独占されることもある。レオナードは、政策を推進するためのアリバイとして利用される可能性があり、住民対話のリスクと限界があるとする³⁷。審議会は、行政の内的に取り込む性格を有する住民参加であるのに対して、パブリックコメントは外的な性格を有しているといえよう。

その他の行政参加

地方自治体、とくに市町村長による懇談会、市町村議会による報告会などが開催され、住民との間で情報の共有と情報収集をおこなう動きもみられるようになってきた。説明会は集会形式の住民参加であり、行政

³⁷ ヒジノケン・ビクター・レオナード(石見豊訳)『日本のローカルデモクラシー』芦書房、2015 年、113 頁。

や議会が事案について説明することを目的に開催されるものである。住民の意見聴取に比重を置く意見交換会もみられる。ただ、住民参加をおこなったという実績づくりとなっていることも否めない。

また、地方自治体の広報・広聴課活動により、住民との間で双方向のコミュニケーション関係を築くことができる。広報活動はルートが多様化し、広報誌・チラシ・ポスターだけでなく、ウェブサイトやSNS、動画が活用され、広聴活動も同様に、ご意見箱への投書やアンケート・世論調査の回答が近年では、電子的におこなわれることも珍しくない。

金井茂樹は、住民の声を、集まるデータ（受動的広報活動）と集めるデータ（能動的広報活動）とに分類し整理している³⁸。集まるデータはさらに、上記の例が該当する個別広聴と対話集会や懇談会などが該当する集団広聴とに区分する。集まるデータは代表性こそないものの、住民の目線からの意見・提案・要望・批判・苦情などが届き、集めるデータは地方自治体が一定の意図をもって世論調査や意識調査に回答することで得られるデータとなる。

住民の声として住民から寄せられた情報が、地方自治体の政策過程において活用されることになる。住民参加を進めるためには情報の共有が重要であり、この点では、ニセコ町まちづくり基本条例などでうたわれている重要な原則としての2本柱においてもみてとれる³⁹。

4. 住民参加をすすめる自治制度モデル

多人数議会と副議決機関モデルの構想

前述の地方行財政会議議においてまとめられた「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」において、地方自治体が基本構造を選択できる6モデルが提示された。このひとつに「多人数議会と副議決機関モデル」がある⁴⁰。

³⁸ 金井茂樹「市民の声からどう政策課題を把握するか」『ガバナンス』第272号、2023年12月、19～20頁。

³⁹ ニセコ町まちづくり基本条例に関する文献は多数があるが、さしあたり、木佐茂男・逢坂誠二編著『わたしたちの町の憲法—ニセコ町の挑戦』日本経済評論社、2003年、木佐茂男・片山健也・名塚昭編『自治基本条例は活きているか!?—ニセコ町まちづくり基本条例の10年』公人の友社、2012年などを参照のこと。

⁴⁰ 地方行財政会議「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（2011年

多人数議会と副議決機関モデルは、住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるよう「日本国憲法の伝統的な解釈の範囲内で現行の制度と異なる基本構造を選択できるようにする」ことで、「住民の縮図」（社会の縮図）としてふさわしい議員構成をめざそうとしている。議会の政策形成機能に着目すれば専門的知識を有する者で構成されることが望ましく、住民の意見反映等の機能に着目すれば多様な層から幅広い住民が議会に参加することが求められる、という考えのもとに提案された。

このモデルの実現には住民が議員として活動できる環境整備が必要で、労働法制（休暇制度・休職制度・復職制度）の対応が必要となる。

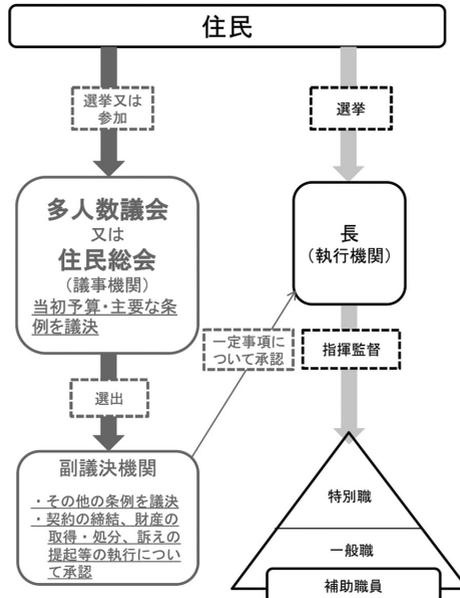
このモデル自体は無作為抽出によるものではないが、議事機関として多人数議会または住民総会を設け、ここから選出された構成員からなる副議決機関を設けようというものである。多人数議会または住民総会で主要な条例や予算等を議決し、副議決機関でその他の条例あるいは契約の締結などのほか承認事件について承認をする権限を有するとしている。より多くの住民の参加を求めるモデルといえるものである。

議会における議会参画員の構想

議員のなり手不足などを背景として小規模な地方自治体における幅広い人材の確保や町村総会のより弾力的な運用方策など議会のあり方について検討を行った「町村議会のあり方に関する研究会」は、より多くの住民が市町村運営に参画し、住民自らが議会機能に一定の役割をもつ議会のあり方として、「集中専門型」と「多数参画型」の2つの方向性を提示した⁴¹。現行制度を含めて市町村が3つから選択するとしている。

1月26日)において、地方自治体が選択する基本構造の選択肢のモデルは、A. 議会が執行権限の行使に事前の段階からより責任をもつあり方(融合型)として、①「議員内閣モデル」(例えばイギリスの「公選首長と内閣制度」のようなもの)、②「特別職の兼職許容モデル」(議員から副知事・副市町村長を選任するもの)、B. 議会と執行機関それぞれの責任を明確化することにより、純粋な二元代表制の仕組みとするあり方(分離型)として、③「純粋分離型モデル」(議会と長を分離する純粋な二元代表制とするもの)、C. ABいずれでもないものとして、④「自治体経営会議モデル」(議員その他外部人材からなる合議体を設けるもの)、⑤「多人数議会と副議決機関モデル」(多人数議会又は住民総会と副議決機関が併存するもの)が提示された。

図表7 多人数議会と副議決機関モデル



(出所) 地方行財政会議「地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)」(2011年1月26日)

「集中専門型」は、少数の専門的な議員によって議会を構成し、首長とともに市町村の運営に常時注力する役割を求め、活動量に見合った議員報酬を支給するものである。これに加えて、多様な民意を反映し、議会活動の経験を得られるよう無作為抽出の方法により「議会参画員」を選出し、議決権はないものの条例や予算などについて議員とともに議論する役割を負わせようというものである。

「多数参画型」は、多数の非専門的な議員によって議会を構成し、夜間・休日に議会運営に参画できるよう、現行よりも活動負担を軽減し、活動に見合った議員報酬を支給するものである。議員活動のために休暇がとれるよう社会環境を整備し、学校区や行政区などを単位として選挙区を

41 町村議会のあり方に関する研究会『町村議会のあり方に関する研究会 報告書(平成30年3月)』https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/choson_gikai/index.html.

図表 8 町村議会のあり方に関する研究会報告書による 2 つの議会のあり方イメージ

| | 集中専門型 | 多数参画型 |
|-------------------|--|--|
| (a) 議員活動 | 主たる職務として専門的に活動 | 従たる職務として非専門的に活動 |
| (b) 権限 | 地方自治法第 96 条第 1 項を維持 (積極的に同条第 2 項を活用し、 政策形成に関与) | 契約・財産等に関する議決事件を 除外 |
| (c) 議員報酬・定数 など | 生活給を保障する水準 少数の者からなる議員構成 | 生活給保障なし 多数の者からなる議員構成 選出方法の見直し |
| (d) 兼職禁止・請負 禁止 | 請負禁止を維持 公務員の立候補退職後の復職制度 | 請負禁止を緩和 他の自治体の常勤の職員との兼職 可能 |
| (e) 議会運営 | 本会議審議(委員会制なし) 平日昼間中心 | 通年会期制による審議日程の分散 夜間・休日中心 |
| (f) 勤労者の参画 | 立候補に係る休暇の取得等につい て不利益取扱いを禁止 | 立候補及び議員活動(夜間・休日 中心)に係る休暇の取得等につい て不利益取扱いを禁止 |
| (g) 住民参画 | 議会参画員の活用 | 多数の有権者が議員として参画 |

(出所) 町村議会のあり方に関する研究会『町村議会のあり方に関する研究会 報告書(平成 30 年 3 月)』総務省、2018 年 3 月。

設けて選出しようとするものである。

なお、報告書のなかで、町村総会(タウンミーティング)の種類(オープンタウンミーティング、代表制タウンミーティング、予算タウンミーティング)について検討しているが、結論的には、実効的な開催は困難であるとしている。

報告書の公表を受け、全国町村議会議長会と全国市議会議長会は厳しい見解を公表している⁴²。とくに町村議会議長会は、高知県大川村など

⁴² 全国町村議会議長会「議町村議会のあり方に関する研究会報告書に対する意見」
https://www.nactva.gr.jp/php/files/20180326052456_1.pdf。全国市議会議長会「『町村議会のあり方に関する研究会』報告書に対する全国市議会議長会会長コメント」
https://www.si-gichokai.jp/news/info/h29/_icsFiles/afieldfile/2018/03/26/kaicho_komento.pdf。日本弁護士連合会も「町村議会のあり方に関する研究会報告書に対する意見書」を提出している。また、北海道浦幌町議会は、議会として期待される効果や課題・問題点を抽出し、今後も地方議会としての役割を果たせるかの検証した「『総務省一町村議会のあり方研究会報告書』の検証一浦幌町議会の実態に即して一」をとりまとめている。特集「小規模市町村議会の展望」『ガバナンス』第 229

の自治体が町村総会について研究しようとしているにもかかわらず「町村総会のより弾力的な運用」についてはほとんど議論されていないと批判するなど否定的な見解が並んだ。報告書は小規模市町村を主たる対象としているものであるが、パッケージ化されていることで批判が増幅しているとみることができる。ただ、この議会のあり方イメージに含まれている事項それぞれについては課題解決に向けてインパクトあるものであり、一定の意義があるものといえよう。

5. 無作為抽出による住民参加の広がり

それでは、ここでは、この十数年来取り組まれているミニ・パブリックスを中心にみていくこととしよう⁴³。篠原一は、ミニ・パブリックスという無作為抽出の手法によって「社会の縮図」をつくる形態は、熟議（討議）デモクラシーの制度化の中心的位置を占め、その一丁目一番地にあたる⁴⁴。

こうした無作為抽出（くじ引き）と熟議（討議）との手法を活用する例は、世界的にも広がりを見せ、OECD レポートによると、1986年～2019年で289件の実例を確認しているという⁴⁵。このレポートでは、

号、2019年5月においても各界から見解が述べられている。

⁴³ ミニ・パブリックスに関する研究は多数に及ぶ。さしあたり、篠原一編著『討議デモクラシーの挑戦—ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店、2012年。特集「くじ引きの使い方」『論究ジュリスト』第31号、2019年11月、第32号、2020年2月、特集「ミニ・パブリックス」『都市問題』第115巻第1号、2024年1月、特集「公共政策の形成と市民討議」『地域開発』第574号、2012年7月、特集「市民参加の到達点」『都市計画』第59巻第4号、2010年8月、特集「住民の声をどう政策に活かすか」『ガバナンス』第272号、2023年12月、特集「熟議の制度化から熟議文化へ」『計画行政』第45巻第4号、2022年を参照のこと。日本に関するものとして、長野基『市民ワークショップは行政を変えたのか—ミニ・パブリックスの実践と教訓』が詳しい。

⁴⁴ 篠原一「はじめに」篠原一編著『討議デモクラシーの挑戦—ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店、2012年、vii頁。

⁴⁵ OECD Open Government Unit, Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, OECD, 2020 (OECD (経済協力開発機構) Open Government Unit (日本ミニ・パブリックス研究フォーラム訳)『世界に学ぶミニ・パブリックス—くじ引きと熟議による民主主義のつくりか

ミニ・パブリックスのモデルとして4類型12種を紹介している。4類型とそれぞれのモデルは、(1)政策課題に対する十分な情報に基づく市民の提言形成として①市民議会、②市民陪審(市民パネル)、③コンセンサス会議、④ブラーヌクスツェレ(計画細胞)、(2)政策課題に対する市民の意見把握として⑤G1000、⑥市民カウンスル、⑦市民ダイアログ、⑧討論型世論調査、⑨世界市民会議)、(3)住民投票にかけられる法案の評価として⑩市民イニシアティブ・レビュー、(4)常設の抽選代表による熟議機関モデルとして⑪東ベルギーモデル、⑫市民監視委員会、である。

また、日本では構想日本が発案した住民協議会(自分ごと化会議)も展開されている。これも、無作為抽出による方法によって課題解決を目指すことで議論することから、ミニ・パブリックスと同様といえる。

(1) ミニ・パブリックスの機能と特徴

ダールのミニポピュラスのアイデアに影響を受け、1970年代にアメリカで市民陪審(市民パネル)、ドイツでブラーヌクスツェレ(計画細胞)⁴⁶、1980年代にデンマークでコンセンサス会議、1990年代に討論型世論調査⁴⁷のモデルが考案されていく。これら主なミニ・パブリックスのモデルの概要は図表9のとおりである。

ミニ・パブリックスの個々の手法について詳細な言及をすることはしないが、それぞれで特徴的な点がみられる。討議自体は連続4日程度と

た』学芸出版社、2023年)、vii頁。

⁴⁶ Diemel, Peter C., *Demokratisch Praktisch Gut: Merkmale, Wirkungen und Perspektiven von Planungszellen und Bürgergutachten*, Dietz Verlag, 2009(ペーターC.ディーネル(篠藤明德訳)『市民討議による民主主義の再生—ブラーヌクスツェレの特徴・機能・展望』イマジン出版、2012年)。篠藤明德『まちづくりと新しい市民参加—ドイツのブラーヌクスツェレの手法—』(自治体議会政策学会叢書)イマジン出版、2006年。篠藤明德・吉田純夫・小針憲一『自治を拓く市民討議会—広がる参画・事例と方法—』(自治体議会政策学会叢書)イマジン出版、2009年。

⁴⁷ Fishkin, James S., *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, 2009(ジェイムズ・S・フィッシュキン(曾根泰教監修・岩木貴子訳)『人々の声が響き合うとき—熟議空間と民主主義』早川書房、2011年)。曾根・柳瀬・上木原・島田『「学ぶ、考える、話しあう」討論型世論調査—議論の新しい仕組み—』木楽舎(ソトコト新書)、2013年。

図表9 ミニ・パブリックスのモデルの実践・概要

| | 市民の募集方法 | 主催者 | 討議の期間(例) | 参加人数と討議の方式 | 参加者への報酬 | 情報提供 | 最終目標 |
|----------|-----------|-----------|-------------|-------------------------|---------|-----------------|-------------------|
| 討論型世論調査 | 無作為抽出 | マスコミ、行政など | 連続3日間 | 150~300人を10~15人の小グループ分け | 有 | 事前の配布と専門家等との討論 | アンケート調査で報告書は作成しない |
| 計画細胞会議 | 無作為抽出 | 行政など | 週日のうち連続4日間 | 100人程度、25人の小グループ分け | 有 | 専門家等との討論 | 市民鑑定の作成 |
| コンセンサス会議 | 無作為抽出又は公募 | 議会など | 週末をはさむ連続4日間 | 15人程度の市民パネル | 無 | 専門家等との討論 | 提言書の作成 |
| 市民陪審 | 無作為抽出 | NPO、行政など | 連続4日間 | 12人~24人程度を小グループ分け | 有 | 専門家等の証言と質疑による討論 | 報告書の提出 |
| 市民参加予算 | 公募 | 行政など | 個々に決定 | 第1段階は地区ごとに全住民参加可能 | 無 | 行政による予算説明等 | 予算に関わる決定(優先順位付け等) |
| 市民討議会 | 無作為抽出 | JC、行政など | 週末2日間 | 小グループ | 有 | 各方面との討論 | 市民提案の作成 |
| 住民協議会 | 無作為抽出 | 行政など | 4か月間に各月1回 | 小グループ | 無 | ファシリテーター | |

出所：篠藤明德「市民の『公共形成権』と市民討議の意義」『地域開発』第574号、2012年7月、3頁および兼村高文「市民参加これからのカタチ」兼村高文編著『市民参加の新展開—世界で広がる市民参加予算の取組み—』イマジン出版、2016年、47頁以下などを参考に、筆者作成

なるが、事前準備などを含めるとこの期間さらに長期にわたるものもある。報酬はコンセンサス会議を除き支給される。アンケート結果がまとめられる討論型世論調査を除き、熟議（討議）の結果として報告書・提言書・市民鑑定が作成される。これらの結果は、諮問的な機能をもっているに過ぎず、決定機能をもっているものではないため、法的拘束力は認められないということになる。

なお、カナダのブリティッシュ・コロンビア州で2000年代前半に、選挙制度改革案をまとめた①市民議会は、その結論を法的拘束力のある州民投票（住民投票）にかけることがあらかじめ決まっておき、ハイブリッド構造になっているところに特徴がある。このため、ミニ・パブリックスのモデルのなかで最も強固で精巧なモデルとして位置づけられている⁴⁸。

(2) 日本におけるミニ・パブリックスの実践

こうしたミニ・パブリックスの世界的な展開の影響を受けて、日本においても各地で取り組む事例が増えている。日本における無作為抽出の住民参加は、大きく2つの系統がある。ひとつは、青年会議所（JC）を中心としたプラヌクスツェレをモデルとする「市民討議会」の系統であり、もうひとつは構想日本を中心とした自分ごと化会議による「住民協議会」の系統である。

市民討議会（住民討議会）

市民討議会は日本版プラヌクスツェレといわれ、篠原一の『市民の政治学』がきっかけとなって、東京JC（青年会議所）がプラヌクスツェレを参考モデルとして、2005年に千代田区で開催したことから始まる（東京JC千代田区委員会主催）。翌2006年に三鷹市で開催され、これがひな形となり全国に広がっていった⁴⁹。

市民討議会はプラヌクスツェレとは異なる原則で運営されている。NPO法人市民討議会推進ネットワークによる市民討議会の5原則をみると、①対象者を無作為で抽出し参加要請、②討議前に参加者に公正な情報を提供、③5～6名の少数によるグループ討議、④報告書の作成と公表、⑤参加者へ謝金、となっている⁵⁰。実施機関はJCや実行委員会などであり、参加者数もプラヌクスツェレの100名に対して半数程度かそれ以下であり、日数は2日間と半分となっている。

議論するテーマは多様ではあるが、主なものとしては、公共交通、防災、ごみ、子育て、総合計画に関するテーマなどがみられる。また、佐

⁴⁸ OECD Open Government Unit、前掲書、50頁。この他、岡田健太郎「市民議会—ブリティッシュ・コロンビア州（カナダ）での選挙制度改革」篠原一編著『討議デモクラシーの挑戦—ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店、2012年、179頁以下、ダーヴィッド・ヴァン・レイブルック『選挙制を疑う』法政大学出版会、2019年、124～140頁などを参照のこと。

⁴⁹ 佐藤徹「市民討議会の広がりとその動向」『地域開発』第574号、2012年7月、10～11頁。

⁵⁰ 小針憲一「市民討議会の課題と可能性」『地域開発』第574号、2012年7月、34～35頁。このほかにも、開催プロセスは原則として公開、討議不介入の原則、公平・公正な実施機関による運営を挙げている。

藤徹によると、2006～2010年度の5年間に開催された市民討議会の主催者は、JC単独7、行政単独19、JC・行政共催71、JC主催・行政後援協力31、JC・行政・NPO等共催6、行政・大学共催2、行政・NPO共催1であったという⁵¹。このため、市町村が開催に何らかの形で関わることで、住民基本台帳が利用でき、結果として、完全な無作為抽出が可能となる。ただし、20代～30代の参加者が少ないために「部分的作為」として他の年代よりも多く抽出していることがあるという⁵²。

住民協議会（自分ごと化会議）

住民協議会は、主催者が参加者を選ばず、無作為抽出された住民が議論するため、ミニ・パブリックスに位置するものである⁵³。構想日本が関わる無作為抽出の取り組みとして「事業仕分け」と「住民対話」のタイプがあり、後者の「住民対話」として実施する住民協議会が該当する。両タイプ合わせて2024年3月末時点で、156自治体355回、のべ参加者数11424人（依頼状送付数30.8万通）に達するという⁵⁴。

住民協議会の目的は、①身近な問題を行政任せにせず、住民が「自分ごと」としてまちの状況を知り、意見を出し合うことと、②行政が担っていることを具体的に考え、課題解決を目指すことにある⁵⁵。住民の考えや思いを伝える場となり、これを提言して政策として実現していく活動につなげることを構想している。

住民協議会の典型的な開催は、月1回のペースで4か月間おこない、初回は状況説明により情報の共有がはかられ、以降、日常生活を起点として、具体的なテーマを議論する⁵⁶。外部の専門家や他の地方自治体の職員などがコーディネーター、ナビゲーター、ファシリテーターとなり

⁵¹ 佐藤徹、前掲論文、10～11頁。

⁵² 小針憲一、前掲論文、35～36頁。

⁵³ 加藤秀樹「構想日本『自分ごと化会議』のあゆみとこれから」『都市問題』2024年1月、26頁以下。伊藤伸『あなたも当たるかもしれない、「くじ引き民主主義」の時代へ』、朝陽会、2021年。構想日本の自分ごと化会議は、「事業仕分けタイプ」「住民対話タイプ」の2タイプに区分しているが、ミニ・パブリックスに該当するものは後者である。なお、加藤秀樹は上記論文では「住民協議会」タイプとしている。

⁵⁴ 構想日本ウェブサイト <https://www.kosonippon.org/project/jibungoto.html>。

⁵⁵ 伊藤伸、前掲書、2頁。

⁵⁶ 伊藤伸、前掲書、2～3頁。

論点整理しながら議論を進めていくことで、変更しようとしないう行政の行動とこれに反発する住民の感情の間の対立構図がなくなるとしている。また、開催後に、改善提案シートに、個人でできること、地域でできること、行政でできることを記入することで、課題解決主体が行政のみではないことの意識を促しているという⁵⁷。

開催にあたってはアドホックなものが多くみられるが、福岡県大刀洗町では条例を根拠として無作為抽出の住民のみによる合議体（住民協議会）を設置している。同町の条例によると、町の政策及び課題について調査審議することとし、条例に基づき制定された規則において、町長の諮問に応じて、①町の政策に関すること、②町の課題に関すること、③その他町長が必要と認める事項について調査、審議し、意見を答申するものとしている⁵⁸。

また、島根県松江市では、2018年に原発問題をテーマにして「自分ごと化会議 in 松江」を開催している。身近な問題ではあるものの、ごみや防災といった身近なテーマと比べると、大きな問題を扱ったという点では、新たな展開と言える⁵⁹。

（3）無作為抽出による代表制

無作為抽出による住民参加の実践として、参加者の属性が広く「社会の縮図」となっているかに関心がでてくる。この点についていくつかの分析がある。

前田らは、名古屋市での循環環境型フォーラム市民会議（2004年秋開催）を対象に2003年に発送した参加依頼アンケートから参加者の属性について分析している⁶⁰。性別において、参加予定者と最終参加者に統

⁵⁷ 伊藤伸、前掲書、5～7頁。

⁵⁸ 大刀洗町附属機関の設置に関する条例（昭和44年条例第11号）別表（第2条関係）及び大刀洗町住民協議会規則（平成25年規則第29号）。組織については、委員50名以内とし、住民基本台帳搭載者から無作為抽出の方法により選出し、町長が任命する。諮問に係る審議が終了したときは、解任されるとしている。

⁵⁹ 伊藤伸、前掲書、79～89頁。毎熊浩一「住民主催のミニ・パブリックス—島根原発を題材とした住民協議会『自分ごと化会議 in 松江』の検証—」田中良弘編著『原子力政策と住民参加』第一法規、2022年、225～269頁以下を参照のこと。

⁶⁰ 前田・広瀬・杉浦・柳下「無作為抽出をもとにした市民会議参加者の代表性の検討」『社会技術研究論文集』第5巻、2008年3月、78頁以下。

計的に有意な違いはなかったが、若年層の参加者が少ないことを指摘している。

また、佐藤徹は、群馬県高崎市の市民討議会を対象に参加承諾者と非参加承諾者により分析し、得られた知見として4点に整理している⁶¹。
 ①参加承諾者は、非承諾者と所得や職業については違いが見られなかったが、最終学歴の高い層で、女性よりも男性のほうが多かった。
 ②参加承諾者は、町内会や地域活動などに参加した経験を有する層である。
 ③参加承諾者は、参加により市政や政策が良くなると思う人々で、議論に時間がかかることを無駄とっていない。
 ④参加承諾は、自身の参加意欲に最も大きく依存し、政治的関心度の高さ、行政への依存心の低さ、政治的有効感の強さなどによって説明されるとする。この分析のなかでは、サイレント・マジョリティの参加を促すことへの効果は限定的であったとしている。

坂野達郎⁶²は、討論型世論調査の経験を参照しながら、「年齢、性別といった基本属性はほぼ偏りがなく、 이슈に関する知識は討議を経ることで増加する傾向が見られ、討議を重ねることで意見の分極化が進むといった認知バイアスの形跡は今のところ報告されていない」、「参加バイアスは完全には解消しきれていないものの、無作為抽出によって市民全体の属性分布に近いミニ・パブリックスを構成することは可能であるし、集団分極化や特定階層によるコミュニケーション支配も、ファシリテーションやモデレーションの技術により防ぐことができると言えそう」と言及している。

以上の分析をふまえると、議会議員であったり、審議会や私的諮問機関の構成員の属性と比してもこれらに関わっていない層の参加がみられ、「社会の縮図」に近づいているといえそうである。

⁶¹ 佐藤徹「無作為抽出方式による市民討議会の参加承諾者の特徴に関する実証分析—サイレント・マジョリティの背中を押せたか—」日本行政学会編『年報行政研究』第53号、ぎょうせい、136頁。

⁶² 坂野達郎「ミニ・パブリックスに映し出される集合的意思の代表性と合理性」日本選挙学会編『選挙研究』（第30号第1号）木鐸社、2014年、45頁。また、「ミニ・パブリックスを活用した討議デモクラシーの可能性—神奈川県 Deliberative Poll 実験を題材にして」公共選択学会編『公共選択』（第59号）木鐸社、2013年も参照のこと。

(4) 中札内村議会「住民参加型予算制度」

北海道においても、無作為抽出による手法が採用され、コンセンサス会議として北海道庁などの実行委員会が、市民討議会として札幌市が複数回開催し、近年でも住民協議会（自分ごと化会議）が芽室町や清水町⁶³などで開催されている。

議会において無作為抽出の住民協議会を開催した例として岡山県新庄村⁶⁴（2018年開催）が挙げられるが、中札内村議会は、議会改革の一環として無作為抽出の住民を含めた住民参加型予算制度を導入し、住民の議論を踏まえて予算編成権のない議会から村長へ政策提言するというしくみを導入した。住民参加型予算の取り組みのひとつといえ⁶⁵、行政と議会との協働という特徴的なしくみとなっている。

中札内村が住民参加型予算制度を導入した理由として、中札内村まちづくり基本条例に基づき、議会・議員としての責務を果たすため、積極的な住民参画を促し、村民との話し合いを行うことにあった⁶⁶。この背景

⁶³ 清水町は総合計画策定（改訂）にあたって、2019年から「清水ミライ自分ごと化会議」を設置した。典型的な会議よりも多い7回開催している。この間に新型コロナウイルス感染拡大の影響があったものの、オンラインと対面とによるハイブリット開催により会議を継続している。「『前例がないからできない』ではなく『前例がないからやってみる』というスタンス」が共有されたという（伊藤、前掲書、94～96頁。清水町企画課ウェブサイト）。

⁶⁴ 相川俊英『自治体職員のための住民と共につくる自治のかたち—人口減少、無関心、担い手不足を乗り越えて—』第一法規、2019年、72頁以下。伊藤伸、前掲書、61頁以下。

⁶⁵ 住民参加型予算制度については、出岡直也「参加型予算（ブラジル、ポルト、アレグレ市）—大規模政治体における民衆集会的政治の可能性—」篠原一編著『討議デモクラシーの挑戦—ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店、2012年、兼村高文「市民参加これからのカタチ」兼村高文編著『市民参加の新展開—世界で広がる市民参加予算の取組み—』イマジン出版、2016年、兼村高文「再び住民参加予算の登場と今後の展望」『自治総研』第546号、2024年4月などが詳しい。

⁶⁶ 中札内村まちづくり基本条例によると、村民の責務として「村民は、一人ひとりがまちづくりの主体であることを認識し、互いに尊重し、協力して住民自治を推進する責務を有するとともに、まちづくり活動においては、自らの発言と行動等に責任を持つよう努めます」（第10条）とし、「自らのまちづくり活動への参加が住民自治を守り、発展させるものであることを認識し、積極的な参加に努めます」（第11条）とし、協働はお互いに利益やリスクを分かち合うものであることから、村だけ

には、議員のなり手不足のほか、欠員を受けて実施したアンケート調査や意見交換会などの取り組みのなかで、情報共有が欠けていたことが明らかとなり、協働のまちづくりを推進するために必要不可欠な住民参加とあわせて制度の構築をめざしたという⁶⁷。

中札内村議会の住民参加型予算制度は、無作為抽出によるメンバーと公募によるメンバーとで構成されるワークショップにおいて、村議会議員がファシリテーターとなって、3回の開催のなかで予算要求していくものである。参加者の年齢構成は、図表10のとおりである。

第1回のワークショップでは、村の課題、要望等をフリーディスカッション形式でメンバーそれぞれから出してもらい、認識の共有化を図っていく。第2回では、メンバーを5～7名程度となるよういくつかのグループに分け、それぞれのグループにおいて第1回で出された内容すべてについて必要性和実現可能性の観点から議論して3点に絞り込むことをする。さらに全体として最終的に5点に絞り込むことをおこなう。この5点それぞれについて、議会事務局は、担当課との間で実現可能性なども含めて予算協議し、これを踏まえたうえで、議会（議会運営委員会）が事業化案としてまとめる。そして第3回では、まとめられた事業化案について、メンバーから意見や修正すべき事項を出してもらい、必要な予算額について出された意見を反映させたものを議会が最終案として決定する（図表11）。

2024年度開催のワークショップ⁶⁸では、4グループそれぞれから3～4の意見が出され、担当課と協議する事業として、「リモートワークスペース（サテライトオフィス）」「オンデマンドバス（車）の導入」「保育園の枠を広げ、より教育の村へ（特に未満児）」「介護への助成（保育士、看護師など限定せずに）」「歩道をきちんと整備する、役場前の交差点に手押しの信号を」の5つに絞り込んでいる。担当課と協議の結果、「介護への助成（保育士、看護師など限定せずに）」を事業化することとなり、

ではなく、村民も責任をもった言動、つまり様々な身近な課題に対して、自ら解決に努力しようとすることに努める必要があるということにあるとする。また、積極的に参加することが、住民自治の発展につながることをうたっている（『中札内村まちづくり基本条例（解説付き）』）。

⁶⁷ 中札内村議会提供資料。

⁶⁸ 『議会だより なかさつない』第175号、2024年8月、10～11頁、第176号、2024年11月、14～15頁、第177号、2025年2月、10～11頁。

図表 10 参加者の年齢構成

| | 合計 | 10歳代 | 20歳代 | 30歳代 | 40歳代 | 50歳代 | 60歳代 | 70歳代超 |
|------------|--------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 無作為抽出 | 200 | 4 | 20 | 30 | 33 | 40 | 39 | 34 |
| 男性 | 100 | 3 | 10 | 19 | 14 | 25 | 19 | 10 |
| 女性 | 100 | 1 | 10 | 11 | 19 | 15 | 29 | 24 |
| 参加者 | 18 | | 2 | 3 | 4 | 2 | 5 | 2 |
| 無作為 | 12 | | 2 | 2 | 4 | 1 | 2 | 1 |
| 公募 | 6 | | | 1 | | 1 | 3 | 1 |
| 人口構成比率 | 100.0% | 1.7% | 9.1% | 11.9% | 16.2% | 17.1% | 15.9% | 28.0% |
| 抽出者の構成比率 | 100.0% | 2.0% | 10.0% | 15.0% | 16.5% | 20.0% | 19.5% | 17.0% |
| 抽出者に対する参加率 | 100.0% | | 10.0% | 6.7% | 12.5% | 2.5% | 5.1% | 2.9% |
| 参加者の構成比率 | 100.0% | 0.0% | 11.1% | 16.7% | 22.2% | 11.1% | 27.8% | 11.1% |

出所：中札内村議会資料を基に筆者作成

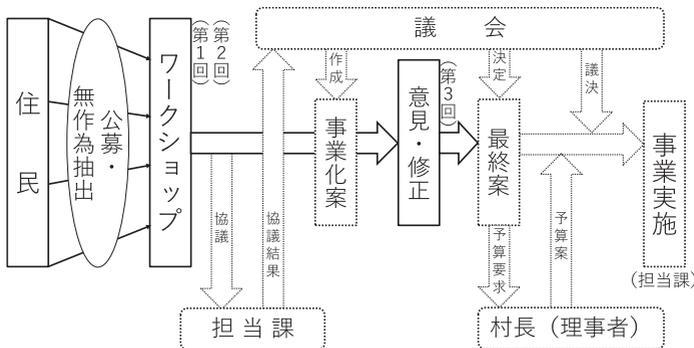
※参加者の無作為は男性7女性5、公募は男性5女性1

※参加者の職業は把握していない、会社経営、会社員、農業者、無職など。

※人口比率は2020年国勢調査をもとに算出

※中札内村議会議員（定数10）の年齢構成（2023年統一地方選時）は、40歳代1人（うち女性1人）、50歳代2人、60歳代3人（うち女性1人）、70歳代超2人となっている

図表 11 中札内村の住民参加型予算制度の流れ



（出所）中札内村議会資料を基に筆者作成。

議会（議会運営委員会）が有資格者、条件、助成額、必要な予算額などをまとめた。これをもとに第3回ワークショップで協議した結果、予算額が5名×3万円×12ヶ月＝180万円から10名×2万円×12ヶ月＝240万円に変更（増額）され、さらに調整した結果、予算要求額は200万円となった。なお、2025年度は事業検証をおこなうことを予定しているという。

おわりに

成果と課題

地方自治体における多様な住民参加制度やこれを取り巻く状況を中心にみてきた。地方自治体は、国と比較して、さまざまな取り組みをおこなうことができる環境にあり、実験の場となりうる。

無作為抽出による制度として、裁判員裁判制度がある。最高裁判所のアンケート調査⁶⁹によると、裁判員に選ばれる前の気持ちは「積極的な参加意向」（37.1%）より「消極的な参加意向」（43.4%）のほうが高いが、裁判員として裁判に参加した後は「よい経験」とする回答が96.5%を占めている。ここまでみてきたミニ・パブリックスに含まれる無作為抽出による住民参加が任意であるのに対して、裁判員裁判制度は義務と位置付けられていることから無作為抽出により選出された候補者の辞退可能性は異なるものである。

このアンケート調査結果から分かるように、裁判員裁判の参加の前後では参加者の意識に大きな変化がみられる。重責感と経験したことがないことに対する不安感から消極的な態度となっていると考えられる。本稿でみてきた住民参加においても共通すると考えられる。義務ではない

⁶⁹ 最高裁判所事務総局『裁判員等経験者に対するアンケート調査結果報告書（令和5年度）』（2024年3月）https://www.nactva.gr.jp/php/files/20180326052456_1.pdf。「積極的にやってみたい」（13.3%）、「やってみたい」（23.8%）、「あまりやりたくなかった」（28.5%）、「やりたくなかった」（14.9%）、「特に考えていなかった」（19.2%）、「不明」（0.4%）であった。また「非常によい経験と感じた」（65.0%）、「よい経験と感じた」（31.5%）、「あまりよい経験とは感じなかった」（1.7%）、「よい経験とは感じなかった」（0.8%）、「特に感じることはなかった」（0.6%）、「不明」（0.45%）である。この2つの質問に対する回答は、他年度でもほぼ同様の傾向となっている。

住民参加の場合は、多忙や無関心を理由に参加辞退されると、意識が変化する機会が失われてしまうことになる。

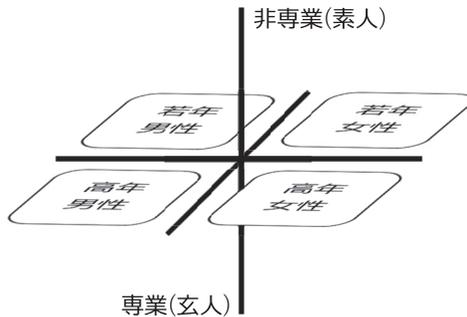
これまでも議員のなり手不足の問題のなかでも指摘されていることであるが、社会的な問題が背景にあるものとして理解する必要がある。地域とのつながりをもつ余裕がもてるような働き方の見直しであったり、制度的に参加することになった場合は、勤務や給与への配慮をしたり、復職や休職できるようにしたり、社会的な環境を整備して、参加することへの抵抗を減らすことが求められる。また、地方自治体において政治的に限定的な自治が長らく展開され、とくに都市部において大規模化してきたこともあり、共同体の一員である住民が「地方自治の主人公」としての意識を失い、分業的あるいは独占的に地方自治体が運営されることに慣れてしまったことも自治意識や参加意識の希薄さの要因となるであろう。

他方で、無作為抽出による市民討議会や住民協議会は、若干調整されることがあるものの、若年層の参加者を得ており、若い年代の参加のきっかけづくりともなっている。従来型の審議会や私的諮問機関などにおける各界の代表であっても、議会の議員であっても、緩やかに女性割合が増加しつつあるものの中心的なメンバーは高年層の男性である。若年層や女性が参加する機会をもって展開され、「社会の縮図」がめざされたいうえて熟議（討議）していることは意義あるものとなっている。

高年層男性を中心として展開する地方自治運営やまちづくりは終焉を迎えようとしている。広く住民参加を導入する動向からすれば、形式的な参加ではなく、住民感覚や住民目線による熟議（討議）を経ることは意義あるものとなってくる。この点では、『町村議会のあり方に関する研究会 報告書』にある専門・非専門に関わることをどのように考えるかである。専門＝玄人とは必ずしもいえないが、仮にそうであったとして、地方議会において特定の政策分野に精通する専門的な議員のみで構成する必要性は必ずしもない。住民の意見を代弁して、全体を俯瞰したうえて判断をできる人物が求められるであろう。選挙で当選したからといって専門性が広がるわけでもない。職員の専門性についてここでは言及しないが、行政分野ごとの専門的なことは行政が任うことでもよい。議員に求められる機能のひとつにレイマンコントロールのように「素人」として住民感覚で活動することも求められよう。

住民参加を実質化、しいては選挙をはじめ政治参加をするためには、

図表 12 代表性のイメージ



(出所) 筆者作成。

工夫が必要となる。何もせず、待っていても変わらないためきっかけづくりが必要となる。この点では、無作為抽出という熟議（討議）民主主義やくじ引き民主主義、ミニ・パブリックスという古くて新しい制度的取り組みと社会的な変革と理解の広がりが必要となる。住民参加の理想型は、直接民主制の住民総会である。とはいえ、都市化し、複雑化した現代社会ではその実現は難しく間接民主制（代表制）のなかでいかに民意を反映するしくみづくりを構築していくかということになる。

現行の憲法の枠組みのなかでまずは議論していくことが中心となるが、こうしたなかで江藤俊昭は「協働型議会」、金井利之は「議会討議広場（フォーラム）」を構想する⁷⁰。これらは議会を中心に構想されたものであり、分業・協業ではなく、協働することになる。

ところで、無作為抽出による住民参加の成果として、大刀洗町では、住民協議会の委員経験者によってOB・OG会を発足させて活動しているという⁷¹。大刀洗町の住民協議会は、条例設置によるものであり、開催初年度限りで終わらせることなく、毎年度開催されているため、委員経験者のネットワークが拡がり、結果として地域に正の連鎖を生んでいることになる。連携と継続性の確保は、委員や委員経験者がオピニオン

⁷⁰ 江藤俊昭『協働型議会の構想—ローカル・ガバナンス構築のための一手法』信山社、2004年。金井利之『自治体議会の取扱説明書—住民の代表として議会に向き合うために—』第一法規、2019年。

⁷¹ 伊藤伸、前掲書、47～50頁。

リーダーやインフルエンサーのような存在となって、周辺の住民に伝達したり議論したりすることに寄与し、町全体として自治意識を高める効果を生んでいる。市民討議会や住民協議会を開催したとしても継続性がないと自治意識は広がらない。全体が好循環へと転換している例といえよう。

そして、テーマ設定も考慮する必要がある。テーマは中長期のものから現に課題となっているものまで多岐に及んでいる。参加する住民の日常生活の関心からすれば、中長期のテーマについての意識が希薄なところがある。たとえば、未来ワークショップを通じて政策提言する「未来カルテ」⁷²の取り組みによれば、未来カルテに掲載されている情報について、説明前は生活領域の利便性の向上に主な関心があるが、説明後は、さまざまな世代や産業のことを考えた政策提言となり、参加者の時間的視野が広がるという。これを参考にすれば中長期のテーマ設定の場合にはとくに情報提供の工夫が必要となる。この点では、消極的となるが、大刀洗町は、身近なテーマを設定して実践したことは功を奏しているといえそうである⁷³。中札内村の住民参加型予算制度も、予算という性格上、目の前にある課題に対応するものであり、同様である。他方で、総合計画のような内容が多岐にわたる中長期の内容をテーマとしている取組例においては、参加して熟議（討議）するという経験や環境が乏しいなかで、その意義は認めるものの、多岐にわたる論点に接することから参加者にとっては容易ではなかったであろう。

⁷² 「未来カルテ」は、倉阪秀史らが開発した気づきのための未来予測するものである。「多世代参加型ストックマネジメント手法の普及を通じた地方自治体での持続可能性の確保（Open Project on Stock Sustainability Management：OPoSSuM オポッサム）」のウェブサイト（<https://opossum.jp.org/未来カルテ2050/>）、倉阪秀史「脱炭素社会に向けた持続可能な自治体の実現方法—超長期の課題と市民参加」『実践自治 Beacon Authority』第100号（2024年冬号）、2024年12月なども参照のこと。

⁷³ 大刀洗町のウェブサイト（https://www.town.tachiarai.fukuoka.jp/chousei/shisa_ku_keikaku/kyougikai/index.html）によると、テーマは、2014年度「地域自治団体と行政の役割」「地域包括ケア」「ゴミ」、2015年度「子育て支援」、2016年度「防災」、2017年度「防災」、2018年度「暮らしの中の鉄道」、2019年度「健康づくり」、2020年度「大刀洗公園」、2021年度「ごみ」、2022年度「歴史ある住宅と城跡の未来」、2023年度「治水デザイン」、2024年度「農業の未来」となっている。

現に課題となっている身近な問題をテーマとすることと異なり、中長期にわたるもの、大規模なものを同じ手順で同じ時間で熟議（討議）することについておこなうことにすることは難しく、異なる方法による必要があるであろう。とくに、長期ないしは大規模なものについては、こうした無作為抽出によるとともに、住民投票によって、住民総意としての意思を確認する必要もでてくるであろう。

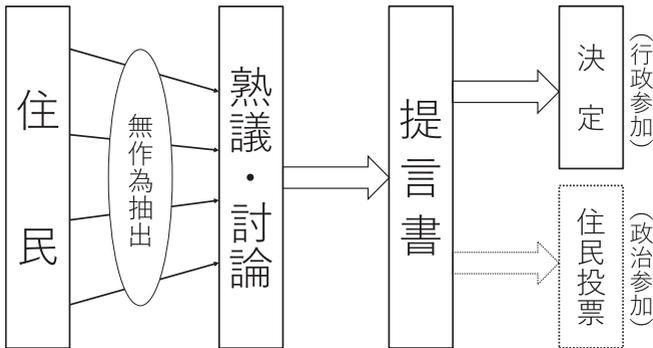
無作為抽出と目指す方向性

これまでみてきたように、住民参加は間接民主制を基礎とする二元代表制による自治制度のなかで取り込まれているために政治参加よりは行政参加に重きが置かれている。そこで最後に、より踏み込んで直接民主制を含む政治参加を意識しながらいくつか確認・検討していくことにしよう。

日本で取り込まれている無作為抽出された住民によるミニ・パブリックスは政策立案の一部になるものであり、そこで熟議（討議）された内容はあくまでも諮問的なものであることから最終的には行政において意思決定されることとなる。したがって行政参加となる（図表 13）。このため、まとめられた内容について政治参加として、住民自身が例えば、住民投票などによって意思決定をおこなうことはない。

この点では、カナダのブリティッシュ・コロンビア州の事例は最も強固で精巧なモデルと評価されるように興味深い。選挙制度改革という変更を加えることが難しい課題について、「社会の縮図」となる普通の住民

図表 13 ミニ・パブリックスにおける行政参加と政治参加の例



(出所) 筆者作成

がつくりあげた案について、住民全体で最終的に判断しようとするものである。選出方法は異なるが、アメリカでみられるホームルール憲章（チャーター）の制定のように、起草委員会に相当するミニ・パブリックスがまとめた案について、その承認として住民投票により決定しようとする。住民投票を実施するまでの間にどのような場を設けるかにもよるが、ミニ・パブリックスと住民投票による結実となり、まさしく「熟議」の成果ということになる。

そして、日本においても興味深い事例がある。千葉県流山市での住民投票条例に関して、「自治体の憲法」に位置する自治基本条例に基づき住民による政策提案として「市民投票制度に関する市民提案」（住民投票条例案を含む）が提出された。これを受け、無作為抽出により募集案内をし、応募者から抽選によって選ばれた委員で構成する「市民投票制度に関する市民会議」を開催（全6回）し、市民会議は報告書を市長に提出している。その後、パブリックコメントと市議会可決を経て条例が施行（2017年12月）されている⁷⁴。住民自らが立案・起草し（事業化し）たことは、直接請求制度による条例の制定改廃請求とは異なるルートであり、条例（政策）の実現をめざす好例といっていいただろう。

流山市のような例を除くと、これまで日本で実施された多くのミニ・パブリックスは、自治制度上の性格もあり、主催者から与えられた具体的なテーマを対象としている。行政が主催者であれば、長の私的諮問機関として、諮問－答申の関係のなかで熟議（討議）されることとなる。中札内村のような参加者のフリーディスカッションなどを経てテーマを設定・決定している例は多いとはいえない。また、総合計画策定に向けた審議会の下請けのような組織となっているものもあり、この点では、場の設定の意義と必要性は認めるものの、行政側が用意したシナリオ通りの進行によっており、真の熟議（討議）の場とはならず「与えられた」参加の「実績づくり」の場の成果となってしまっているものもあろう。現在の住民の自治意識あるいは自治力では、限界があり、偏りなどが生じる懸念はある。これを乗り越えてこそ次の段階へと道はひらけるであろう。

多くの市町村において住民総会を採用（あるいは移行）することは難

⁷⁴ 長野基『『広がるミニ・パブリックス』—世界における潮流と日本の動向』『都市問題』第115巻第1号、2024年1月、15頁。千葉県流山市ウェブサイト。

しい。採用されるとなれば、決定権を伴う政治参加となり、住民一人ひとりの責任や責務が求められ、決定の過程では熟議（討議）が必要となる。「多人数議会と副議決機関モデル」のように審議対象となる案件であったり、機能・権限を限定したりすることになれば、総じていえば、住民参加を積極的に推進していく必要性はなくなる。

二元代表制のもと、政策形成過程あるいは意思決定過程において、どの段階で、どのような状況で、どのようにして参加をするのかである。どの過程においても、熟議ができる環境づくりのための支援が必要となる。OECD レポートでは、適切な制度設計、政治家による支援、行政職員による支援、一般市民やメディアからの支援、法的整備による支援、政府内外の十分なキャパシティ、十分な資金を挙げている⁷⁵。とくに日本においては、社会の支援が必要不可欠である。

不完全なイニシアティブとなっている条例の制定改廃請求において、議会で否決された案件について、再請求があった場合に、住民投票にかけることにすることはなくとも、ミニ・パブリックスで再検討し、その結果によって議会で再採決をすることも考えられる。住民との意識のズレを修正するうえでも有効な機能となるであろう。また、全国一律に導入する必要もないであろう。

地方自治をめぐる実験に終わりはない。多様な住民参加の実験は、地方自治のあり方を豊かにし、よりよい地域社会の形成を導くことができる。無作為抽出による住民参加もそのひとつであり、定着すれば、アーンスタインの住民直接管理をめざして住民参加をどの程度まで進めるのかの議論となる。住民の自治意識向上が期待でき、間接民主制と直接民主制とのバランスを見直すきっかけとなる。住民自治を高め、地方自治に刺激を与えるものとなるであろう。住民を巻き込んだ議論を続けながら、ときに既存の常識を超える取り組みをすることも必要となることだろう。

参考文献

- ・ Arnstein, Sherry R, A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planner*, Volume 35 Number 4, 1969.6.

⁷⁵ OECD Open Government Unit, 前掲書、177～184頁。

- ・ Diemel, Peter C., *Demokratisch Praktisch Gut: Merkmale, Wirkungen und Perspektiven von Planungszellen und Bürgergutachten*, Dietz Verlag, 2009 (ベーター C. ディーネル (篠藤明德訳) 『市民討議による民主主義の再生—プラーヌンクスツェレの特徴・機能・展望』 イマジン出版、2012年)
- ・ Fishkin, James S., *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, 2009 (ジェイムズ・S・フィッシュキン (曾根泰教監修・岩木貴子訳) 『人々の声が響き合うとき—熟議空間と民主主義』 早川書房、2011年)
- ・ OECD Open Government Unit, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD, 2020 (OECD (経済協力開発機構) Open Government Unit (日本ミニ・パブリックス研究フォーラム訳) 『世界に学ぶミニ・パブリックス—くじ引きと熟議による民主主義のつくりかた』 学芸出版社、2023年)
- ・ OECD Public Governance Policy Papers, *Eight Ways to Institutionalise Deliberative Democracy*, OECD, 2021
- ・ Pateman, Carlo, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, 1970 (キャロル・ペイトマン (寄本勝美訳) 『参加と民主主義理論』 早稲田大学出版部、1977年)
- ・ Van Reybrouck, David, *Tegen Verkiezingen, De Bezige Bij*, 2016 (ダーヴィッド・ヴァン・レイブルック (岡崎晴樹/デイミトリ・ヴァン・オーヴェルベーク訳) 『選挙制を疑う』 法政大学出版会、2019年)
- ・ 相川俊英 『自治体職員のための住民と共につくる自治のかたち—人口減少、無関心、担い手不足を乗り越えて—』 第一法規、2019年
- ・ 飛鳥田一雄 「序論 一万人市民集会の構想と理論」 飛鳥田一雄編著 『自治体改革の理論的展望』 日本評論社、1965年
- ・ 安部浩成 『自治体職員のための市民参加の進め方—意見交換、ワークショップからボランティアまで—』 学陽書房、2022年
- ・ 荒井紀一郎 『参加のメカニズム—民主主義に適應する市民の動態』 木鐸社、2014年
- ・ 石原俊彦 「beyond コロナとNPG」 『ガバナンス』 第261号、2023年1月
- ・ 伊藤伸 『あなたも当たるかもしれない、「くじ引き民主主義」の時代へ』、朝陽会、2021年
- ・ 伊藤雅春 「熟議するコミュニティ」 (まちづくりブックレット5) 東信堂、2021年
- ・ 今井照 「市民参加の論点」 月刊 『地方自治職員研修』 編集部編 『住民参加の考え方・すすめ方—自治を深化させる方法論』 (地方自治職員研修臨時増刊号74) 公職研、2003年
- ・ 内山秀夫 「参加民主主義論序説」 『法學研究』 第45巻第8号、1972年8月
- ・ 榎澤幸広 「離島と法—伊豆諸島・小笠原諸島から憲法問題を考える」 法律文化社、2018年
- ・ 江藤俊昭 『協働型議会の構想—ローカル・ガバナンス構築のための一手法』 信山社、2004年
- ・ 大塚祐保 「市民参加と行政の変容」 『都市問題』 第76巻第9号、1985年9月

- ・金井茂樹「市民の声からどう政策課題を把握するか」『ガバナンス』第272号、2023年12月
- ・金井利之『自治体議会の取扱説明書—住民の代表として議会に向き合うために—』第一法規、2019年
- ・兼子仁「市民参加会議『要綱』設置の違法解釈判例について」『自治総研』第398号、2011年12月
- ・兼村高文編著『市民参加の新展開—世界で広がる市民参加予算の取組み—』（自治体議会政策学会叢書）イマジン出版、2016年
- ・兼村高文「再び住民参加予算の登場と今後の展望」『自治総研』第546号、2024年4月
- ・蒲島郁夫・境家史郎『政治参加論』東京大学出版会、2020年
- ・木佐茂男・逢坂誠二編著『わたしたちの町の憲法—ニセコ町の挑戦』日本経済評論社、2003年
- ・木佐茂男・片山健也・名塚昭編『自治基本条例は活きているか!?—ニセコ町まちづくり基本条例の10年』公人の友社、2012年
- ・倉阪秀史「脱炭素社会に向けた持続可能な自治体の実現方法—超長期の課題と市民参加」『実践自治 Beacon Authority』第100号（2024年冬号）、2024年12月
- ・越文明「事例が明かす町村総会制度の役割」『自治研究』第97巻第8号、2021年8月、第97巻第11号、2021年11月
- ・越文明「立法者意思に基づく町村総会条例の考え方」『自治研究』第98巻第7号～第8号、2022年7月～8月
- ・小針憲一「市民討議会の課題と可能性」『地域開発』第574号、2012年7月
- ・小島聡「自治体の参加型政策システムと市民討議会の可能性」『地域開発』第574号、2012年7月
- ・コミュニティ政策学会監修・谷亮治ら『まちづくりにおける「対話型市民参加」政策の見た夢と到達点—京都市2010年代の「カフェ型事業」の経験から』（まちづくりブックレット8）東信堂、2024年
- ・坂野達郎「ミニ・パブリックスに映し出される集会的意思の代表性と合理性」日本選挙学会編『選挙研究』（第30号第1号）木鐸社、2014年
- ・佐竹寛『参加民主主義の思想と実践』中央大学出版部、1993年
- ・佐藤竺・渡辺保男編著『住民参加の実践—住民主体の行政はどう試みられているか—』学陽書房、1975年
- ・佐藤竺編著『住民参加をめぐる問題事例』学陽書房、1979年
- ・佐藤竺編『住民参加』（現代のエスプリ158）至文堂、1980年
- ・佐藤竺『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局、1990年
- ・佐藤克廣「住民参加制度の条例化」月刊『地方自治職員研修』編集部編『住民参加の考え方・すすめ方—自治を深化させる方法論』（地方自治職員研修臨時増刊号74）公職研、2003年
- ・佐藤徹「市民討議会の広がりとその動向」『地域開発』第574号、2012年7月
- ・佐藤徹「無作為抽出方式による市民討議会の参加承諾者の特徴に関する実証分析—サイレント・マジョリティの背中を押せたか—」日本行政学会編『政府中枢の変化をめぐる国際比較』（年報行政研究53）ぎょうせい、2018年

- ・鹿谷雄一「住民投票の歴史的展開」日本地方自治学会編『合意形成と地方自治』（地方自治叢書 20）敬文堂、2008 年
- ・篠藤明德『まちづくりと新しい市民参加—ドイツのブラウンクスツェレの手法—』（自治体議会政策学会叢書）イマジン出版、2006 年
- ・篠藤明德・吉田純夫・小針憲一『自治を拓く市民討議会—広がる参画・事例と方法—』（自治体議会政策学会叢書）イマジン出版、2009 年
- ・篠原一『市民参加』岩波書店、1977 年
- ・篠原一『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か』岩波書店、2004 年
- ・篠原一編『討議デモクラシーの挑戦—ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店、2012 年
- ・島田恵司「住民参加は発展するか—制度改革の視点から—」『早稲田法學』第 87 卷第 3 号、2012 年 3 月
- ・曾根・柳瀬・上木原・島田『「学ぶ、考える、話しあう」討論型世論調査—議論の新しい仕組み—』木楽舎（ソトコト新書）、2013 年
- ・高崎市・高崎経済大学付属地域政策研究センター編・佐藤徹『市民会議と地域創造—市民が変わり行政が変わると地域も変わる！』ぎょうせい、2005 年
- ・高寄昇三『住民投票と市民参加』勁草書房、1980 年
- ・瀧川裕英編著『くじ引きしませんか？—デモクラシーからサバイバルまで』（法と哲学新書）信山社、2022 年
- ・田尾雅夫『市民参加の行政学』法律文化社、2011 年
- ・田村明『自治体学入門』岩波書店、2000 年
- ・田村秀『自治体庁舎の行政学』溪水社、2022 年
- ・田中孝男「町村総会に関する法制度設計試論」自治体学会編『ローカル・ルールを作ろう』（年俸自治体学 第 13 号）良書普及会、2000 年
- ・田中孝男『条例づくりのための政策法務』第一法規、2010 年
- ・田中良弘編著『原子力政策と住民参加—日本の経験と東アジアからの示唆』第一法規、2022 年
- ・地方自治庁『地方自治月報』第 9 号、1951 年 10 月
- ・辻山幸宣編著『新しい自治のしくみづくり』（新しい自治がつくる地域社会 1）ぎょうせい、2006 年
- ・町村議会のあり方に関する研究会『町村議会のあり方に関する研究会 報告書（平成 30 年 3 月）』総務省、2018 年 3 月。
- ・前田・広瀬・杉浦・柳下「無作為抽出をもとにした市民会議参加者の代表性の検討」『社会技術研究論文集』第 5 卷、2008 年 3 月
- ・松下圭一責任編集『市民参加』東洋経済新報社、1971 年、松原治郎編著『住民参加と自治の革新』学陽書房、1974 年
- ・松下圭一『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会、1971 年
- ・松本英昭『新版逐条地方自治法（第 9 次改訂版）』学陽書房、2017 年
- ・長野基「『広がるミニ・パブリックス』—世界における潮流と日本の動向」『都市問題』第 115 卷第 1 号、2024 年 1 月
- ・長野基『市民ワークショップは行政を変えたのか—ミニ・パブリックスの実践と教訓』勁草書房、2024 年

- ・西尾勝『権力と参加』東京大学出版会、1977年
- ・西尾勝『行政学〈新版〉』有斐閣、2001年
- ・西尾勝編著『自治体デモクラシー改革—住民・首長・議会—（自治体改革第5巻）ぎょうせい、2005年
- ・西尾勝『自治・分権再考—地方自治を志す人たちに—』ぎょうせい、2013年
- ・鳴海正泰『戦後自治体改革史』（戦後史双書）日本評論社、1982年
- ・鳴海正泰『横浜市一万人市民集会の開催』公益財団法人地方自治総合研究所監修／神原勝・辻道雅宣編著『戦後自治の政策・制度事典』公人社、2016年
- ・宮森征司・金晃徳編『〈国際シンポジウム〉住民参加とローカル・ガバナンスを考える』信山社、2023年
- ・松下啓一『励ます令和時代の地方自治—2040年問題を乗り越える12の政策提案』木鐸社、2020年
- ・馬場健「住民参加と政策過程—参加した住民の責任問題を中心に」宮森征司・金晃徳編『〈国際シンポジウム〉住民参加とローカル・ガバナンスを考える』信山社、2023年
- ・馬場健「原子力利用に対する住民参加—「住民」と政策過程の観点から—」田中良弘編著『原子力政策と住民参加—日本の経験と東アジアからの示唆』第一法規、2022年
- ・ヒジノケン・ビクター・レオナード（石見豊訳）『日本のローカルデモクラシー』芦書房、2015年
- ・毎熊浩一「住民主催のミニ・パブリックス—島根原発を題材とした住民協議会『自分ごと化会議 in 松江』の検証—」田中良弘編著『原子力政策と住民参加』第一法規、2022年
- ・山田真裕『政治参加と民主政治』（シリーズ日本の政治4）東京大学出版会、2016年
- ・吉田徹『くじ引き民主主義—政治にイノベーションを起こす』光文社新書、2021年
- ・『市民参加』岩波書店（岩波講座現代都市政策）、1973年
- ・特集「市民参加の到達点」『都市計画』第59巻第4号、2010年8月
- ・特集「公共政策の形成と市民討議」『地域開発』第574号、2012年7月
- ・特集「小規模市町村議会の展望」『ガバナンス』第229号、2018年5月
- ・特集「町村総会と小規模自治体のあり方」『都市問題』第109巻第1号、2018年1月
- ・特集「くじ引きの使い方」『論究ジュリスト』第31号、2019年11月、第32号、2020年2月
- ・特集「熟議の制度化から熟議文化へ」『計画行政』第45巻第4号、2022年
- ・特集「住民の声をどう政策に活かすか—政策形成と住民参画」『ガバナンス』第272号、2023年12月
- ・特集「ミニ・パブリックス—その現在地と可能性」『都市問題』第115巻第1号、2024年1月

Improving Participation in Municipal Affairs: Administrative and Political Participation through a Random Sampling and Direct Democracy

Yuichi SHIKATANI

This article aims to consider participating with a random sampling method such as deliberative democracy or deliberative “mini-publics” in municipalities. The Participants, who are randomly elected from the inhabitants’ registration book of the municipality and who may represent a microcosm of society, discuss public problems to be solved or make municipal plans or affairs through social experiments. The participants possibly correct municipal activities decided by unbalanced representatives in Japan. This developing participation institution, new but old, may innovate local democracy in municipalities emphasising government by inhabitants.

After the decentralisation reform in 2000, municipal affairs and competences widened more as a result, but inhabitants’ responsibility was almost kept although a member of municipality. On the other hand, voting rates are decreasing in municipal elections and the number of candidates in some municipal is less than the full number of members. Discussions involving as many inhabitants as possible show to whole interests of the municipality. This article considers participation institutions by referring to those ruled in local government acts of Japan, direct democracy such as municipal referendum and initiative, and models designed by various research projects.

