

民主主義の新しい潮流（2）

別府大学文学部人間関係学科
教授 篠藤 明德

はじめに

ミニ・パブリックスの制度化が世界各国で進んでいる。恒常的制度として、ミニ・パブリックスが確立した点で、地方ではあるが、ベルギーのドイツ語共同体での制度化は画期的で、続いて、首都ブリュッセルでも異なった形であるが、制度化が進んだ。また、ドイツでは、連邦レベルで市民会議（Citizen Assembly）が開催され、連邦議会議長にその結果が提出された。1年後に連邦議会は応答するという。アジアでも活発な動きが見られる。身近な韓国でも、国家レベルやソウル特別市など自治体レベルにおいてミニ・パブリックスが毎年実施されている。今号では前号に引き続き、そうした民主主義の新しい潮流について報告したい。

① 東ベルギー（ドイツ語共同体）における制度化

ベルギーの政治制度は複雑である。3つの言語共同体と3つの州によって構成されるが、それが一致しているわけではない。ドイツに隣接するドイツ語共同体（Ostbelgien）は、人口7万人ほどの小さな地域であるが、一つの言語共同体である。ヨーロッパ連合の条約は、この地域に位置するマーストリヒト市で締結されたものである。

さて、制度化に至る経過をたどると、2017年、東ベルギーで市民会議が催され、2018年春、同共同体議会は、市民会議の制度化に関しG1000に助

言を求めた。そこで、同年7月5日から7日に渡り、G1000と未来世代財団は、国内外の専門家をオイペンに招集し、そこでのワークショップで議論を重ね、制度化に関する提言をまとめた。2019年2月25日に同共同体議会で制定された市民会議に関する法律の内容は、ほぼ、同提言に沿っている。大変興味深いことは、オイペンに招集された専門家の多くがデモクラシーR&Dのメンバーである点である。また、このプロセスでは、議会会派を横断し話し合い、公共的判断を求める、よりゆっくりとしたアプローチを取ったことである。その結果、満場一致で議決された。

同共同体の新制度の特徴は、市民による統制の元に実施される常設の機関として設置されたことである。その制度は、主に、以下の3つの別個の機関によって構成されているが、その内容を条文の規定¹に添い紹介したい。

- ① 市民評議会（The Citizen Council）（第14条）
市民会議の準備、組織、フォローアップのために市民評議会が設置される。24名で構成され、任期は18ヶ月。市民会議に参加した市民から無作為に抽出される。任期が終了した場合、新しく選ばれるが、半年毎に3分の1ずつ交代する。6ヶ月ごとに会長を男女交互に選出する。評議会は、議会事務総長、オンブズパーソンをその会合に召集することができる。半数以上の参加で成立し、基本的には全会一致、あるいは、3分の2以上の賛成で決定される。
- ② 市民会議（The Citizen Assembly）（第3条）
年に1回から3回の市民会議が開催される。外国人を含む16歳以上の市民が無作為抽出で選

¹ Dekret zur Einfuehrung eines permanenten Buergerdialogs in der Deutschesprachegen Gemeinschaft 参照

択されるが、参加は自発的である。参加者は25人から50人で構成され、性別、年齢、居住地、社会的経済的状态を考慮する。議員、首長、裁判官などは除かれる。決定は合意に基づくか、5分の4以上の出席者のうち5分の4以上の賛成を得てなされる。

③ 恒久的事務局（第5条）

市民、評議会を支援するために、常設の事務局が設置される。議会事務局員を1人割り当てる。評議会はその事務を監督する権限を有する。

議会会期末に、市民評議会は次の12ヶ月間で開催される市民会議で討議される議題について決定する。議題はまず、ドイツ語共同体の権限に属す事項であるが、それ以外でも議会幹部会の賛同があれば、取り上げることができる。基本的人権に関わる事項は取り上げられない。評議会の2名以上の委員、議会会派、政府、1000人以上の市民の発案で議題を提案できる。市民提案の場合、姓名、住所、署名と提案内容の説明、理由が必要である。評議会は討議の後、3分の2以上の参加で市民協議会の議題を決定する（第7条）。

また、市民会議の組織と実施に関し、市民会議の数、参加人数、無作為抽出、実施日、期間、場所、プログラム、市民会議のそれぞれの予算、参加市民のための情報収集、資料づくりのための助言団の結成、会議で質問される専門家、利害関係者の選択、実施後、市民会議の評価などが規定されている（第8条）。

市民会議で出された提言について、法的拘束力はないが、以下の形で扱われ（第9条）、また、フォローアップされる（第10条）。

市民会議は終了時に提言を決め、議会事務局に提出する。事務局は議会に設置された所管の委員会に通知し、市民会議に参加した市民代表によって公開の上、説明を受ける。その後、委員会は所管大臣と協働して、提言に対し意見を用意する。提言が採択されるか否か、どのように活かされるかなどが盛り込まれる。実施を拒否された提言に

ついては別個に説明される。その後、委員会はその見解を公表し、参加市民と討論する（第9条）。

市民評議会は、委員会の見解に沿って、提言が実現するかを確実にする。提言の実現状況を議会事務局は定期的に報告する。必要があれば、参加市民に評議会は伝え、一年以内に当該委員会は再度開催される。進展状況が報告され議論される。必要があれば、その状況が監視される（第10条）。



ブリュッセル州（首都圏地域）における制度化²

すでに述べたように、ベルギーは3つの地域（州）によって構成される連邦国家であるが、フランス語のワロン州、オランダ語のフラマン州とともに、ブリュッセルも19の基礎自治体からなる州（ブリュッセル首都圏地域）である。その州において、ベルギー・ドイツ語共同体に継いで、無作為抽出された住民代表の参加する恒常的委員会が制度化された。

2019年12月13日、ブリュッセル州（人口約120万人）の議会は、「熟議委員会（deliberative Committee）」の設置を、主導した緑の党だけではなく、他党議員の賛同も得て、賛成60、棄権25の多数で決定した。同委員会は、無作為抽出された一般市民45人と議員15人で構成されるが、無作為抽出市民が恒常的委員会の構成メンバーとして制度化されるのは、前述のベルギー・ドイツ語共同体、マドリッド市に続くものであり、非常に意味がある。マドリッド市は、しかしながら、昨年6月に選挙があり、その結果、新しい市政では、全く無視される状態である。こうしたミックス型は、2012年のアイルランドの憲法制定会議に準ずるものである。

2016年、ベルギーの緑の党の議員が、無作為抽出市民を政治制度に組み込む制度化に意欲を示したが、昨年まで実現しなかった。しかし、2019年の総選挙の結果、緑の党が躍進し、制度化が実現したものである。ベルギーの3州のうち2州で緑の党は連立政権に入ったので、ブリュッセル州に

² Belgium's experiment in permanent forms of deliberative democracy 参照

次いで、ワロン州での制度化も期待できる。

ブリュッセル州に住む16歳以上の住民は、この熟議委員会に参加することができる。選抜は2段階を経て決定される。まず、16歳以上の住民から無作為に抽出された人々に議会名で参加依頼状が送付される。その後、参加希望を表明した住民から、性、年齢、言語、居住地、学歴など、住民全体の多様性を考慮し、無作為に抽出され決定される。

委員会は年に一度、4日間の日程で開催される。そこでは、専門家からの情報提供、参加者間の熟議が行われる。取り上げるテーマは、住民が1000人の署名を持って提案することができる。100人の市民グループからの提案は、議会のウェブサイトを通して、住民に署名を呼びかけることができる。議会からも特別なテーマを提案することができる。

テーマが決定されると、熟議委員会は、次の3段階の活動を始める。委員に対する情報提供（公開）、非公開の少人数討議を行い、委員会の提言を発表する（公開）。投票は、無作為抽出市民と議員は別々に行う（秘密投票）。ベルギーでは、憲法上、一般市民には法的決定権がない。提言に反対票、棄権票を投じた議員に対して、一般市民はその説明を求めることができる。

熟議委員会に15名の議員が参加するが、取り上げるテーマを所管する議会委員会のメンバーである。つまり、例えば、「交通問題」がテーマになった場合、それを所管する議会委員会の議員がメンバーとなる。このような議会委員会は法的権限を有するため、その権限で議会総会の議決に提言をかけることが可能である。

熟議委員会に所属する議員のメンバーは、6ヶ月以内で提言がどのようになったか、報告しなければならない。その結果は、無作為抽出された市民委員に提示される。ミン・ルーシャン教授は、現時点（2020年1月17日）で、こうした混合型委員会が機能するかどうかかわからないとしている。この委員会には憲法的規定がないので、政治情勢が変化すれば廃止されるかもしれない。取り上げ

るテーマも最終的には議会に権限がある。従って、マスコミはじめ市民社会の監視、サポートが重要であると、同教授は考えている。

③ ドイツの市民会議³

昨年ドイツで実施された「市民会議（Citizen Assembly）は、連邦レベルの民主主義の刷新に関する大きなプロジェクトであった。現在、連邦政府はCDU・CSUとSPDの連立政権であるが、その連立のための契約事項に、「民主主義の刷新」が挙げられている。しかし、現在まで、政党の側から目立ったアクションはない。そこで、直接民主主義を進めてきた市民団体「もっと民主主義を（Mehr Demokratie e.V.）」と財団法人シェプフリン（Schoepflin Stiftung）は、連邦議会等に働きかけ、無作為に抽出した市民に政治改革の提言を出してもらおうプロジェクトを開始した。

このプロジェクトは、以下の4段階で構想され、現時点で3段階が終了している。

- ① 地方都市での開催：2019年6月から7月の期間、ミュンヘン、マンハイム、コブレンツ、エアフルト、グュータスロー、シュヴェリンの6都市で、政治家（連邦議員と州議会議員）と一般市民が地域会議を開催し、ライプチッヒの市民会議の準備をした。
- ② 連邦レベルの市民会議の開催：2019年9月、2度の週末に渡り、ライプチッヒで市民会議を開催した。
- ③ 市民提言を連邦議会議長に提出：2019年11月15日、ベルリンにてヴォルフガング・シヨイブレ連邦議会議長に提出した。
- ④ 実施期間：2020年から連邦議会は、22項目の市民提言が実現できるかどうかを検討し、市民に報告する。

この中心的プロジェクトは、ライプチッヒにおける市民会議であるが、以下、その要点を報告したい。

参加者：160名の市民が参加したが、これらの市

³ Buergergutachten Demokratie Die Empfehlungen des Buergerrats inLeipzig 参照

民は、16歳以上のドイツ国籍を有する市民を対象に2段階の無作為抽出を通して選ばれた。まず、ドイツの全市町村から98自治体選ばれ、それらの自治体から住民台帳に基づき無作為に、市民75名ずつが選ばれ招待状が送付された。その後参加希望者の中から、性別、学歴、自治体の規模、移民の背景を考慮し、参加者160名が決定された。

プログラム：2回の週末（9月13日・14日、9月28日・29日）に会議は実施されたが、プログラムは以下の通りである。基本的には、プランヌクスツェレとほぼ同じで、全体会で専門家から情報提供され、その後、少人数のグループで討議。グループとしての意見を発表した後に、一人ひとりが投票するという形である。ただし、小グループ討議は7、8人でファシリテータが付く形となっ

ている。

市民提言：市民協議会では、現行の代表制民主主義を強化するために、22の提言をまとめたが、その主だったものは以下の通りである。

- ① 連邦レベルにおける市民参加と国民投票を連結すること
- ② 無作為抽出市民による市民会議を設置すること
- ③ 連邦レベルの国民投票を制度化すること
- ④ 市民参加と直接民主主義を所管する独立機関を設置すること
- ⑤ 連邦レベルでロビー活動の登録をすること

9月13日(金) 10:00~18:00		9月14日(土) 9:00~17:00	
10:00~11:00	①説明、紹介	9:00~11:00	⑥市民参加
11:00~11:40	②自己紹介、テーマの説明		
11:40~12:00	休憩	11:00~11:20	休憩
12:00~13:00	③民主主義の課題	11:20~12:30	⑥市民参加（続き）
13:00~14:00	昼食	12:30~13:30	昼食
14:00~15:40	④ロビー活動と透明性	13:30~14:30	⑦インターネットでの参加
15:40~16:00	休憩	14:30~14:50	休憩
16:00~17:20	⑤代表性	14:50~15:40	⑦インターネットでの参加（続き）
17:20~18:00	振り返り	15:40~17:00	市民協議会の前半の振り返り

9月27日(金) 10:00~18:00		9月28日(土) 9:00~17:00	
10:00~10:30	挨拶、直接民主主義と市民参加についての概説	9:00~10:25	⑩市民協議会と国民投票：アイルランドの例
10:30~11:40	⑧直接民主主義：例示（スイス）		
11:40~12:00	休憩	10:25~10:45	休憩
12:00~13:00	⑧直接民主主義：例示（ブレグジット）	10:45~12:40	⑫提言案作成
13:00~14:00	昼食	12:40~14:00	昼食（並行して、提言案の編集チームの作業）
14:00~15:30	⑨直接民主主義：連邦レベル（賛成・反対）	14:00~15:20	⑫提言案に対する投票
15:30~15:50	休憩	15:20~15:40	休憩
15:50~17:20	⑩国民投票と対話の連結	15:40~16:25	⑫提言案に対する投票（続いて）
17:20~18:00	3日目の振り返り	16:25~17:00	投票結果、まとめ、組織的なこと、民主主義に関する市民協議会の終了

4 韓国の動向⁴

韓国におけるミニ・パブリックスの導入、活用は非常に目覚ましい。急速な近代化の背後に、社会紛争が絶えなくなった。そこで、韓国では、社会紛争を解決するために、関連する政策研究が大きく進んだ。まず、社会紛争の分析（アクター、利害関係等）、評価に関する研究である。その上で、利害対立するアクター間の調整が課題になるが、そのための方法も研究され、実践された。

その結果、2007年2月、“公共機関の葛藤予防と解決に関する大統領令”が制定された。その第15条（参加型意思決定方法の活用）には以下の点が規定されている。

- ① 中央行政機関の長は、葛藤影響分析に対する審議結果、葛藤の予防や解決のために利害関係者、一般市民または、専門家などの参加が大事だと判断する場合には、利害関係者・一般市民または、専門家などが参加する意思決定方法を活用できる。
- ② 中央行政機関の長は、公共政策を決定するにあたって、参加型意思決定方法の活用結果を十分に考慮すべきである。

導入背景の第2に挙げるのは、2016年の大統領弾劾事件と市民の政治参加意識の高まりである。その結果、文在寅氏が大統領となり、同氏の公約であった建設途中の新ゴリ原発5、6号機に関し、討論型世論調査（DP）が2017年に実施された。その後、国レベルでは、教育部の大学入試再編公論化（2018）、企画財政部国民参加予算制度（2019）、国家気候変化特別委員会微細粉塵対策公論化（2019）と続けて実施されている。

また、こうした動きは、自治体レベルでも起こっている。済州国際営利病院の公論化（2018）、大田ヨルピョン公園の民間特例事業の公論化（2018）、光州第2年鉄道建設の公論化（2018）、釜山BRT導入の公論化（2018）などであるが、

ソウル特別市では、市に葛藤解消のための部局を設置し、専門官を置いている。2018年には、地域均衡発展の公論化（2018）を実施、昨年は、塾の日曜日開講に関する公論化が行われた。

新ゴリ原発5、6号機の工事再開に関するDP⁵：

新ゴリ原子力発電所は、2017年の時点で、建設の進捗状況は28.8%、投資金額は14億ウォンに上っていた。そこで、文在寅大統領は、同年6月、3ヶ月の工事再開中止とミニ・パブリックスによる社会的合意形成を決定した。そのための委員会が設置されたが、以下の形でミニ・パブリックス（この場合は、討論型世論調査（DP））を実施した。

まず、20,000人の世論調査を実施。同時に、社会を代表する500人の市民を無作為に抽出した。そのすぐ後、7地域における公開討論や全国テレビ放送を実施。DPを若干修正したモデルを以下の形で行なった。まず、2017年9月、1日かけて説明（478人参加）の上、4週間に渡りインターネットで参加市民が学習する期間を設け、10月、2泊3日かけて集中的に討議し（471人参加）、その後、質問票に回答した。この結果、工事再開に賛成が59.5%、永久停止が40.5%で、工事は再開されることになった。ただし、原子力発電の縮小支持は53.2%、原子力発電依存は35.5%、拡大支持は9.7%という結果も出た。

ソウル市地域均衡発展に関する公論化：

ソウル市では、各地域における格差が問題になっている。特に、江南地区の発展が目覚ましく、現代自動車の100階建本社ビルの建設も予定されている。そのため、同地区の地価は高騰し、固定資産税も急増しているが、ソウル市では資産税収入は区の収入であるため、各区の財政不均衡は拡大している。その為、ソウル市ではまず地域の近郊的發展に関する市民の心理的共有が形成されることが重要と判断、将来のソウル市について

⁴ 河東賢、朱幸福、「韓国社会における熟議民主主義型手法の導入現状と課題」参照。河教授から、日本地方自治学会で報告した資料の提供を受け、本項ではその要約を紹介するが、文責は篠藤にある。

⁵ このDPに関する内容は、2020年1月13日、デモクラシーR&Dのビデオ・コールでの報告前に示された「Project on Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6 construction issues」に基づくものである。

イメージを作ってもらおうべく、公論の場を設置することが決定された。その際、ソウル市の葛藤管理システムのバージョン・アップも志したという。

そのプロセスは以下の通りである。まず、2018年2月7日、有識者集会を開催。3月・5月・9月に関係職員299人の研修会実施。5月、アジェンダに関する有識者アンケートを実施。6月、公論プロセス事業者の選定。7月、8月、アジェンダ選定諮問委員会開催、9月13日から15日、第1次オンライン市民参加・意見聴取、10月、第2次調査、9月29日、10月6日、地域討論会、10月13日、市民大討論会を実施し、11月23日に結果を発表した。

2回実施された地域討論会では、25自治区別18人ずつが調査対象で、合計439人が参加した。無作為抽出された市民は、性、年齢などの人口比に応じて選ばれている。市民大討論会は、地域討論会に参加した市民から246名参加した。

その結果、以下の7点にわたって市民の意見が明らかになり、市長に市民提言として提出した。

- ① 地域不均衡は深刻 (88.6%)
- ② 改善のために行政が介入すべき (83.5%)
- ③ 現在の格差は許容範囲を超えている (72.9%)
- ④ 均衡発展の範囲は？ 5大圏内 (76.5%)、江南3区 (45.3%)、25自治区 (40.1%)
- ⑤ 何が深刻か？ 住宅価格 (80.6%)、交通インフラとアクセス (46.6%)、地域間雇用 (32.8%)、教育施設 (25.9%)
- ⑥ 均衡のための効果的政策は？ 住居環境の改善 (45.3%)、交通インフラの改善 (20.2%)、地域開発を通じた雇用づくり (11.3%)
- ⑦ ソウル市一部の地域開発の成果をソウル市全体に均等に配分することに賛成 (92.7%)、開発負担金、再建築釣果利益などから得られた財源を均衡発展に使うことに賛成 (93.3%)

こうした公論化に関しての専門家調査を実施した河教授たちは、以下のように総括している。

- ・ミニ・パブリックスの導入は、社会的紛争解決に有益である。
- ・取り上げるべき争点について検討が必要
- ・政府主導であるが、民間からの提案も大切

- ・テーマと手法、専門家の役割等も今後検討すべきである。

おわりに

来年2021年は、プラーヌクスツェレ、市民陪審が考案されて50年になる。半世紀に及ぶ地道な取り組みの結果、今日、投票に基づく代表制民主主義、直接民主主義の諸制度の欠点を補う新しい政治制度として、ミニ・パブリックスの制度化が起こっている。私は30年近く前に、ドイツ・ヴパタル市のペーター・ディーネル教授の自宅で聴いた先生の言葉を思い起こしている。「蒸気機関が発明されて半世紀以上が経ち、紡織機、鉄道が出現して、人々は産業革命を実感した。プラーヌクスツェレが社会的に認められるまでの道のりも同じだろう」。世界各地で現れ始めた、この新しい政治制度が今日の民主主義の危機を救うものであってほしいと願っている。今後も世界で進む新しい事例を紹介したい。

参考文献：

- ・ Proposal for a model of permanent citizen involvement in the policy-making of the German-Speaking community in Belgium (2018)
- ・ Dekret zur Einfuehrung eines permanenten Buergerdialogs in der Deutschesprachegen Gemeinschaft, Monteur Belge-12. 04. 2019-Belgisch Staatsblad 37795
- ・ Belgium's experiment in permanent forms of deliberative democracy, Min Reuchamps, CONSTITUTIONNET, 2020年1月17日
- ・ Buergergutachten Demokratie Die Empfehlungen des Buergerrats inLeipzig (2019), Buergererrat Demokratie, Mehr Demokratie e.V.
- ・ 河東賢、朱幸福、「韓国社会における熟議民主主義型手法の導入現状と課題」、日本地方自治学会における発表、2019年11月24日
- ・ Project on Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6 construction issues (2017) convened by Prime Minister's Office in Active Report (2019), Korean Center For Social Conflict Resolution