

# 新宿区区民討議会の開催

市民討議会推進ネットワーク

事務局長 小針 憲一

## はじめに

一つの貴重な市民討議会が開催された。「新宿区自治基本条例のための区民討議会」である。この市民討議会には多くの「日本初」がある。自治基本条例について広範囲なテーマについて市民討議会を使って市民に討議をしてもらうと言う点、プロポーザルを通してNPO法人に業務委託がなされた点、首長・議会と言う地方自治の二元代表制の両機関の合意で設置された「自治基本条例検討連絡会議」が主催で実施された点などである。これらの「初」に焦点をあてながら、今後の市民討議会のあり方をここでは模索してみたい。なお、本項を書くにあたっては私の個人的な感想・意見をそのままに書かせていただいた。あらかじめご了承ください。

## 1 市民討議会とは

市民討議会の構想が始まったのは2004年、(社)東京青年会議所政治行政委員会においてである。「市民の政治学～討議デモクラシーとは何か～」(篠原一著)を教科書に“民主主義”とドイツのプラヌンクスツェレについての研究を重ねた。この後、同青年会議所千代田区委員会において試験的に市民討議会が開催されたのが2005年。全てが試行錯誤の連続で、人には言えない苦勞の積み重ねがあったという。この千代田区委員会の成功を踏まえて三鷹青年会議所と三鷹市が共催で実施されたのが2006年である。その後、2007年には東京都を中心に、2008年・2009年は関東地方中心に、そして2010年には全国に広がりつつある。2010年9月末現在で開催例は121件(市民討議会

推進ネットワーク調べ)となり、その開催目的や手法も多彩なものになっている。

私自身は青年会議所在席時の2004年より市民討議会に関わっており、2006年の三鷹のまちづくりディスカッションの実行委員会に三鷹青年会議所の応援の形で参加、2007年の多摩市、2007年2008年日野市の市民討議会の応援、2009年の国立市市民討議会の委員を経験してきた。今回は、私が事務局長を務める市民討議会推進ネットワークと以前から付き合いのある、NPO法人まちぼっとより新宿区民討議会開催のプロポーザル参加の支援要請の依頼を受けた。企画段階よりこれに関わり、最終的に区民討議会の準備会座長として参加させていただくことになった。お声をかけていただいたNPOまちぼっとのみなさんにはこの場をお借りして深く御礼申し上げます。

## 2 開催経緯

この新宿区区民討議会は単なる市民参加の取り組みとしてではなく、新宿区自治基本条例のための取り組みの一環として行われた。

新宿区では平成19年度から新宿区での自治の基本理念や基本原則を明らかにする、(仮称)新宿区自治基本条例の平成22年度中の制定に向けて、区民・議会・区(行政)の三者が一体となって検討を行ってきた。区民会議からの提言や区長マニフェストにおいて、自治基本条例の制定が盛り込まれ、区議会においても平成19年5月に「自治・地方分権特別委員会」が設置されるとともに、同年9月に自治基本条例について集中的に調査・検討を行うため「自治基本条例検討小委員会」が設置された。平成19年11月には、区長と区議会議長との間で協議書を取り交わされ、区民、区議会

及び区（行政）が一体となって自治基本条例の制定に取り組むこととし、そのための情報交換や意見交換を行う場として、新宿区自治基本条例検討連絡会議が共同で設置されたのだ。最近では多くの自治体が自治基本条例の制定に取り組んでいるが、首長と議会が協力し、それに市民が参加する形式での制定は他に例がなく、多分日本で初めてだろうと言われている。

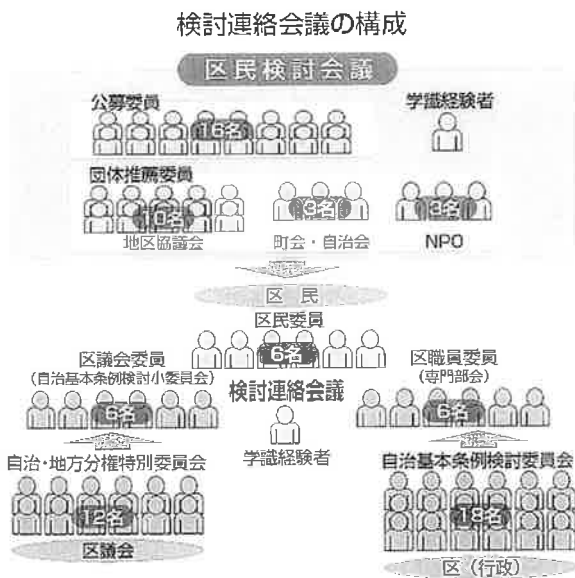
平成20年5月から6月にかけて、区内10ヶ所で地域懇談会を開催し、延べ273名の区民がこれに参加した。そして、区民検討会議の公募委員には42名が応募し、抽選によりうち16名を選出した。

平成20年7月、自治基本条例を検討する区民組織として、公募委員16名と団体推薦委員16名（地区協議会、町会、自治会、NPOから）で構成される区民検討会議を立ち上げた。

平成21年1月、区民検討会議の委員の中から、検討連絡会議に参加する区民委員6名を互選により選出し、検討連絡会議は、議会から自治基本条例検討小委員会の委員6名、区（行政）から専門部会委員の6名、区民検討会議から選出された区民委員6名、計18名に座長として（財）地方自治総合研究所所長の辻山幸宣氏を加え、三者が一体となって自治基本条例の検討を行う組織となった。

（図1参照）

図1 検討連絡会議



新宿区区民討議会報告書より

本区民討議会は、この検討連絡会議で合意を得て決定した条例の骨子案について、区民の熟議の結果を得るために開催されたもので、他に行われる区民アンケート、地域懇談会、パブリックコメントとは違い「討議した結果の意見」を得る事が出来る区民参加の手段として、大いに期待をされた。（図2参照）

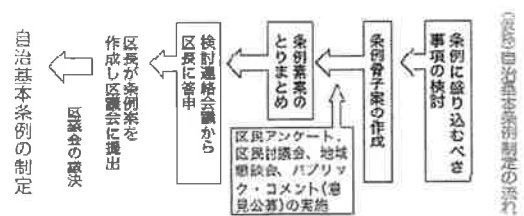
区民討議会準備会は検討連絡会議の下に設置され運営された。運営の構成メンバーは、区民委員2人、区議会委員2人、区職員委員2人に私を含めた学識経験者4名、合計10名で運営された。

あらかじめ準備会の会議回数は全体を通して5回と決められていた。当然ながらこれでは細かい事務作業や討議項目の作りこみは不可能であるため、有識者4名を中心に作業部会を別途立ち上げ、討議方法や討議内容、報告書の細目などを検討しその検討結果を準備会の会議に提出し、了承を得ると言う形式をとった。図らずも今回有識者として加わった吉田純夫（市民討議会推進ネットワーク代表）が2007年三鷹市でリーダーシップを発揮した「みたかまちづくりディスカッション2007」の運営方法に近い形となった。ただし、三鷹のケースは前年度の成功例をベースに行われたものであり、ノウハウもなく始めて開催するケースに常に当てはまるものではない。今回は吉田を初め伊藤雅春愛知学泉大学教授など経験豊富な有識者がそろっていたからこそできた短期集中型の市民討議会の「実行委員会」であったと言えよう。

### 3 開催方法

さて、今回開催の方法の概要であるが、参加者57名を28名と29名の2グループ（Aグループ・Bグループと呼んだ）に別けて、討議結果を比較す

図2 自治基本条例流



新宿区区民討議会報告書より

ると言う形式をとった。この二つのグループ同士はメンバーを2日間通して混じることをせず、プランクスツェレのセルのように独立したグループとした。プランクスツェレを基にした市民討議会の本来のあり方からすれば、最低でも参加者を75名とし、25名の3グループとした方が統計学的に見てもより正確な区民の意見を討議結果に反映できる可能性があり理想的であったが、今回は参加人数や予算があらかじめ決められていたため、2グループとなった。それでも、57人の大グループでグループ発表に時間をとられたり、間延びしたり、正確な投票結果が得られにくくなるといったリスクを回避できた。

討議は2日間で1日3コマ合計6コマとした。(図3参照)各コマの小テーマとその流れを決定するのはやはり一番難易度が高く、苦労も多かった。本来であれば、骨子案の全ての部分について討議する事が望ましいのであろうが、6コマと言う制限の上に今回の区民討議会では基本的に検討

図3 当日プログラム

当日プログラム	
第1日目/6月19日(土) 10~17時	第2日目/6月20日(日) 10~17時
辻山幸宣・検討連絡会議座長のビデオレター	辻山幸宣氏講演「自治基本条例とはなにか」
討議テーマ①自治基本条例の基本理念	討議テーマ②議会の役割
情報提供(30分) ・条例骨子案に関する説明 ・区民委員、議員委員、職員委員から補足説明 ・質疑応答	情報提供(25分) ・職員委員から骨子案に関する解説 ・区民委員、議員委員から補足説明 ・質疑応答
討議(45分) 自治基本条例に盛り込むべき理念として重要と思うことを5つ以内にまとめる。	討議(50分) 議会の役割として盛り込むべきと思うことについて3つ以内にまとめる。
グループ発表(15分)	グループ発表(15分)
投票・昼休み(60分)	投票・昼休み(60分)
討議テーマ③区民の権利と責務	討議テーマ④行政の役割
情報提供(30分) ・区民委員から骨子案に関する解説 ・議員委員、職員委員から補足説明 ・質疑応答	情報提供(25分) ・職員委員からの骨子案に関する解説 ・区民委員、議員委員からの補足説明 ・質疑応答
討議(55分) 区民の権利と責務として盛り込むべきと思うことをそれぞれ3つ以内にまとめる。	討議(50分) 行政の役割として盛り込むべきと思うことについて3つ以内にまとめる。
グループ発表(20分)→投票・休憩(15分)	グループ発表(15分)→投票・休憩(15分)
討議テーマ⑤住民投票制度について	討議テーマ⑥地域自治組織について
情報提供(30分) ・区民討議会準備委員会による解説 ・議員委員から骨子案の説明 ・質疑応答	情報提供(30分) ・行政の担当職員から各自治組織の位置づけと地域自治における区の方針を解説 ・区民委員、議員委員から補足説明 ・質疑応答
討議(50分) 住民投票の対象として新宿区において規定される課題を3つまであげる。(住民投票の条例化は必要ないという選択肢を選ぶことも可能)	討議(60分) みなさんが地域自治において取り組みたいと思うことはなにか。また、どのようにすればより多くの人が地域自治組織に参加することができると思うか。それぞれ3つ以内にまとめる。
グループ発表(15分)→投票(10分)	グループ発表(20分)→投票(10分)

新宿区区民討議会報告書より

連絡会議で合意形成に至ったテーマのみを討議するとされていたため、合意形成が完了した項目の中から区民からの熟議意見を聞きたいと思うものを選択することとなった。また、自治基本条例ともなると各項目の検討内容が短時間の情報提供と討議ではとても議論しつくせるものではなく、住民投票制度のようにこれを単一テーマにして2日間の討議をしても良いのではないかと思われるものもあった。そのため、本来のテーマから少しポイントのずれた意見なども散見されることになった。しかし、現在区民が該当テーマに付きどのような意見を持っているのか、どのように考えているのかを知るには十分に参考になる意見である。

情報提供については、今回の市民討議会は検討連絡会議が主体となって運営されていることもあり、提供内容については基本的に検討連絡会議に一任となった。提供形式としては、検討連絡会議が区民、議員、職員の3者の委員会から構成されていることから、必ずこの3委員会から一人ずつ情報提供をそれぞれの視点から行うこととした。そのため、対立軸とはいかないまでも、それぞれの立場の違いから条例に対する考え方の違いは多少明らかになったように思う。一方で、2年以上に渡り討議を続けてきた委員による情報提供であったため、1日目の情報提供では説明内容が専門的になる傾向が見られたり、それまでの経緯と詳細な状況を伝えたいと言う思いからか、多少予定時間がオーバーすることもあった。2日目以降になると情報提供者の方も区民が何を求め、何を聞きたがっているかを理解するようになり、これらの傾向はなくなった。

また、前段で述べたように検討連絡会議で合意形成ができていない項目はテーマに採用されなかったが、同時に情報提供の際にも詳細を述べることはできなかったため、結果としてどの委員の説明も焦点がぼけた表現となり、時間と共に区民からその点に質問が集中するという現象が見られた。これはある意味、無作為抽出市民の二日間という短期間の討議においても、問題の核心や本当の課題・問題点を区民が理解し、深く理解しようとする事がある程度出来ていることを証明している一つの実例ともいえる。この傾向は今回に限ら

ず、しつらえの整った市民討議会ではほぼ例外なく起こっている現象であり、私が過去に関わった市民討議会すべてにおいておきている。

討議ボードについては、もはや定番となった三鷹型と言われるものを使用した。討議グループの5人に対しては一人ずつ担当者をおくことはせず、基本的にAB各大グループに進行役1人とそのフォロー役2名程度を配置した。進行に関する質問等は主に進行役が対応し、フォロー役は進行役の援助と会場のセッティング等に対応した。実際に討議の進め方について質問が出たのは最初の1コマ目がほとんどで、3コマ目には質問は皆無となり、あとは討議内容に関する具体的な質問しか出なかった。このやり方は2009年の国立市市民討議会の際に経験したことに基づいて私が提案した。国立市市民討議会の際には、同様にグループを2つに分けて各グループに進行役を2～3名ずつ配置した。当初は討議の進め方についていろいろと質問が出たが、一日目の午後にはほとんどなくなり、二日目にはグループ発表の進行も必要ないほどの状況で、討議中に進行役は会場に1人だけであとのスタッフは別室でお茶を飲んでいる状態だった。これはけして進行役が怠っていた訳ではなく、進行役に見られていると感じると話しづらい市民もいるかもしれないという気遣いと、事前の設えと仕込みがしっかりしていれば、市民が自ら行動してくれるということに確信を持っていたためである。各グループに進行役を配置したり、中にはファシリテーターを置いている市民討議会もあるようであるが、それらはまさに蛇足であり、市民討議会の有効性を自ら貶めているように思える。その名のごとく、市民が討議するから市民討議会であり、無作為抽出市民以外の人間がどんな形であれ介入・介入しては民主主義的に意義のある市民参加とはなりえないと考えるのが自然ではなからうか。

グループ発表後の投票については、個人別に投票用紙によっておこなった。(図4参照)これは、オープン型で行うと多く票が集まっているところにさらに票が集中する傾向がどこの市民討議会で見られたためである。ただし、この投票用紙を使ったやり方は、スタッフの負担が重くなること

図4 投票用紙



に加え、無効票が必ず出てしまうことと、潜在的な誤投票が存在するという欠点がある。無効票と言うのは例えばA-1グループは3つまで意見を出せるところ2つしか出していないにもかかわらず、空欄であるはずの3つ目の意見に票が入っていることである。潜在的な誤投票というのは、無効票が存在することから類推して、本人はA-1グループの2番目の意見に投票したつもりが、実際はA-2グループの2番目の意見に投票してしまうことである。これは無効票と違って確認する事が事実上不可能である。無効票の比率は今回の新宿に限らず総投票数の約2～3%であり、同率で誤投票が存在するとすれば5%程度の票が投票者の意思を反映しないこととなる。今後投票の方法や集計の方法について改善を検討すべき点である。

## 4 今回の市民討議会の意義

今回は自治基本条例について一歩踏み込んだ内容の市民討議会であり、過去114件開催された市民討議会の中でこれに近いものはひたちなかJCとひたちなか市共催で2009年9月に行われた自治基本条例の前文を作る市民討議会のみである。

(2010年9月末現在市民討議会推進ネットワーク調べ)今回は無作為抽出市民がかなり内容の高度な自治基本条例についてどこまで討議して熟議意見を表明できるのかが一つの焦点であったが、細かい点とはもかくこれは大筋において問題なく達

成できたと思う。確かに、2年間以上討議して合意形成を作り出してきた検討連絡会議と比べればとても及ばぬところはあるが、30分未満の情報提供、60分程度の討議でこれだけのものを出せば十分な気がする。主催者である検討連絡会議のメンバーの中からも、「これら区民の意見は新宿の宝である」と言う意見が出た他、「新宿区民の意識の高さを感じた」「こんなにも積極的に参加していただけて本当に嬉しかった」と言った声が聞かれた。



発表風景

## 5 議会共催の意義

今回の市民討議会のもう一つの重要な意義は、地方行政の二元代表制の両者が手を組んで開催されたと言う点にある。言い換えれば、地方議会が運営にかかわった初の市民討議会であるということが出来る。今まで、地方議会において議員・会派が市民討議会の開催を首長に要請することは多々あったが、実際に共催と言うことまではなかった。さらに運営に議員が参加するということもなかった。前述の通り、今回の市民討議会には準備委員に二人の議員委員が参加している。市民討議会も区議会大会議室にて行われた。討議会の最終日に参加区民が帰る際には、「せっかくいらしたのだから」と議員委員の機転で新宿区区議会会議場の見学も行われた。くしくも、4コマ目の「議会の役割」で「もっと区民に開かれた議会を！」と言った意見が区民から寄せられたが、早速それに応えるかのようであった。

開催後、議員委員の一人は「今後は新宿区区議会の発議で区民討議会が開催できないか検討してみたい」と感想を述べていた。仮にこれが実現すると市民参加の進んだ開かれた議会として注目されるばかりでなく、区民討議会でも出された区民の要望を主催者である議会が取り入れ具体的な行動を起こしたとも言え、今後の地方議会のあり方の一つを示すたいへん貴重な事例となることは間違いない。今後に大きく期待したい。

## 6 公平性・中立性

各準備委員の運営に対する具体的な関わり方は誰しもが気になる場所であろう。実際に公的な力を持つ議員委員、現場での施策を市長から負託を受けている職員委員、各地域活動では「顔」とも言える人々がそろった市民委員の三者がそろえば、市民討議会の運営に対してあれこれ口を挟んでくるのではないかと。特に今回はプロポーザルで有償にて受託しており、なかなかNoを言うのは難しいのではないかと。公平・公正・中立性の確保は難しいだろう。そう思われるのではなかろうか。実は私も当初その点をもっとも気になった点であり、それなりの覚悟をして望んだ。過去には、あちこちの市民討議会の関わりでそのような現場に出くわしたり、相談を持ちかけられたりする事が残念ながら多かったのが現状である。結果としてこの点は、ほぼ杞憂に終わった。

第一回準備会開催の冒頭で以下のような説明を座長としてさせていただいた。

「この市民参加は民主主義的な公平性と中立性が命です。我々準備会委員はあくまで『<sup>しつち</sup>設え』を任された身であり討議の主体は「区民」です。よって区民の意見を誘導、変更する可能性が少しでもある設えは絶対にあるまじきものなのです。」検討連絡会議で二年以上の討議を経験していて、熟議の大切さを身にしみて知っている各委員の方々には、この一言で市民討議会の公平・公正・中立の原則についてすぐに理解をしていただけたようである。その後様々な意見が出たが、少しでも疑わしい、もしくは疑われそうな設えは採用されず、現状の時間と予算の中ではかなり理想に近

い設えとなった。ちなみに、「ほぼ杞憂に終わった」としたのは、締切りや提出資料については当然のことながら厳格に対応せねばならず苦労した事と、区役所内の習慣や手続きなど色々面倒なことが多く、細かい点では苦労したことも多かった。これらについてはNPOまちぼっこの辻事務局長の卓越した手腕で無事に切り抜ける事が出来た。本当に深く感謝しています。

上記に多少関連することだが、情報提供のあり方については前述の通り十分に対応しきれない部分があった。本来であるならば、情報提供の詳細について発表者と事前に細かい打合せをする必要があったと反省しているところである。結果として2年以上討議を続けている委員の間ではかなりの知識が共有されており、市民委員と言えどもかなり高度な討議と議論を繰り返している。さすがに、議員委員は難易度の高い事を平易に説明することに慣れていたが、他の委員は苦労しているように見えた。結果として「説明が難しい」「事前に説明用の資料があったほうがよかった」といった意見が参加区民から出された。高度な内容を一コマに詰め込みすぎたせいもあるが、であるならばなお一層情報提供に気を配るべきであり、情報提供者に負担をかけ過ぎてしまった。

この場で反省の意味も含めてこの事を記述させていただいたのは、今後開催される市民討議会においては情報提供の準備にくれぐれも注意をしていただきたいためである。開催された経験のある方は良くご存知だと思うが、市民討議会においてはコマの設えと情報提供の仕方・情報提供者で熟議の流れが決まる。情報提供の仕方によって市民

の意見が本来の趣旨からずれてしまったり、結果として特定の方向に誘導されてしまうことさえ起こりうる。細心の注意を払うべき部分であり、くれぐれもご注意願いたい。

## 終わりに

私は学者ではなく、市民討議会に関わる事を現場で実践したり、調査したり、時に教育活動をしたりしている者である。そのため、今回の新宿区区民討議会の地方自治における影響力や政治学的な意味や意義については専門家の方々にその評価を委ねたい。この場では次の開催につながるヒントになりえることについて重点的に述べてみた。開催者のみなさんの一助になれば幸いである。

最後にこの場で申し上げておきたいことは、市民参加や市民協働は単発のイベントとは違い、継続性が一番大切であるということだ。市民へのアプローチと協働の仕組、それを政策に活かす仕組、検証し改善を続ける循環の仕組、役所内での職員の教育と協働文化醸成の仕組など、やらねばならないことは多岐に渡る。これら一つ一つを市民・諸団体（産、学、NPOなど）、行政が協働して粛々と進めることが大切である。今回の新宿区区民討議会は新宿区が長年培ってきたそれらの流れの一つにすぎず、参加希望者が無作為抽出1,500名中、157名と言う過去最高の参加希望率を記録したことも、その成果ではないと考えている。普段からのあまり表に出ない日々の地味な活動の積み重ねが、市民協働の輪を少しずつ広げる原動力なのだ。

市民討議会推進ネットワークは現在のところ任意団体であるが、現在NPO法人登録申請中である。今回の実績とノウハウを糧に、今後もささやかながら市民協働の流れを全国に広めるべくより一層活動を広げていきたい。



当日の説明（筆者）