

多摩市のケーススタディにみる市民討議会の課題と役割

法政大学大学院 多摩共生社会研究所

特任研究員 渡真利 紘一

1 研究背景及び目的

昨今、地域における市民の主体性や市民同士、市民と行政の関係性が希薄になっている。そのため、行政の政策形成過程への市民参加が自らの役割であるという認識を持つ市民は少なく、取り上げるテーマに関係、関心のある特定の個人の参加に偏る傾向がある。中立・公平性を重視する行政は結果の取扱い方に苦勞し、一方、市民の中には市民参加が形式的に扱われていると捉え、信頼を寄せてはいない市民も多いのが、今日の市民参加の現状である。

近年、“市民討議会”という、代表性のある市民意見の抽出や市民の参加促進が期待されている新しい手法が行われている。私はこの手法を深めることで市民参加の課題や必要性が明らかとなると考えている。

よって本稿では、無作為抽出によって選ばれた市民が専門家などから情報提供を受けつつ、グループ討議を繰り返し、提案を行う、有償で短期型ワークショップ形式の参加手法である“市民討議会”の意義と課題を明らかにする。また、これまでの参加手法との比較から市民討議会の役割を検討する¹。

2 調査対象及び方法

“図書館サービス”をテーマとした「多摩市民まちづくり討議会2007」を事例として、関係者及び参加者インタビュー、参加者アンケート等か

ら、実行委員会の運営組織、実施プロセス、参加者構成の実態を追い、なお、文献調査によってこれまでの図書館計画における参加手法との比較を行った。

3 多摩市の概要

多摩市は、1965年の多摩ニュータウン計画の決定により、大規模な開発が行われ、人口が急増した地域である。2009年9月現在の人口は約14.8万人、世帯数は約6.5万世帯で東京都郊外のベッドタウンの一つである。

4 多摩市の図書館計画

多摩市は、1973年に最初の図書館が開館し、以後、市の総合計画に基づき段階的に整備されてきた。第二次総合計画（1981年策定）では市内8館構想として、6つの地域に図書館を整備した後、中央図書館を建設する構想が明記されていた。さらに、第三次総合計画（1991年策定）では中央図書館建設に向けて具体的なスケジュールができ、調査や市民アンケート、図書館協議会の設置等前向きに検討されてきた。しかし、第四次総合計画（2001年策定）では、財政難や市民ニーズの多様化を理由にハコモノとしての「中央図書館の建設」から図書館ネットワークの充実等の「中央図書館機能の整備」に重点をおく方向へ路線変更がなされた。現在も、ハコモノとしての中央図書館建設を望む一部の市民の声は強く、市は慎重に計画を進めている²。

¹ なお、本稿は、「市民自治を強化する視点からみた市民討議会の活用に関する研究-参加者アンケート及び多摩市のケーススタディから-」（2009）法政大学大学院人間社会研究科修士論文の第3章の内容を要約したものである。

² 多摩市役所「多摩市総合計画」第1次～第4次参照。

5 多摩市の図書館計画における市民参加

従来、多摩市の図書館づくりは、行政が主体となって進め、それを市民が支えるという形で関係が続いてきた。図書館が足りない時期には各地域の母親たちが中心となって文庫活動に参加していた。その後、子どもが成長してからは、更なる図書館サービスの充実を願って市に要望を提出する形で参加してきた³。

その他、市の「広聴^{*1}」などで市民意見を辿ると、利用者からサービス充実のための個人の要望、提案及び感想などは多数確認できたが、利用者ではない市民の参加や市全体の財政事情を考慮した現実的な意見提案はわずかであった。

6 多摩市民まちづくり討議会の概要

概要は表1の通りである。以下、6つの視点で多摩市民まちづくり討議会を概観する。

表1 多摩市民まちづくり討議会 (2007) 概要

テーマ	市民が求める多摩市の図書館・図書館サービス (テーマの決定者は行政機関)
開催日程	平成19年9月8日(土)、9日(日) ※2日間で5回の討議
無作為抽出方法	住民基本台帳
無作為抽出数	1000人(16歳以上)
募集人数	50名
参加者数	承諾者:55名 (その後辞退者があり前日の時点で43名) 当日参加者:38名(2日目:35名) 男性24名、女性14名
主催	多摩市教育委員会
主管	多摩市民まちづくり討議会実行委員会 (多摩JC(4名)、学生(7名)、市職員ボランティア(6名))
事務局	多摩市立図書館職員、多摩市企画課
その他	謝礼2日間で1万円

①実施決定までのプロセス

2006年8月に市民討議会の手法で行われた「三鷹まちづくりディスカッション2006」を傍聴していた多摩青年会議所(以下、多摩JC)メンバーが市長に対し「市民討議会開催検討のお願い」を提出したことが開催の主なきっかけとなっている。また同時期に議会で市議から「市民参加の重要性」や「図書館計画への市民参加の必要性」などの意見が出され、行政は検討した末、テーマを「市民が求める多摩市の図書館・図書館サービス」として市民討議会の実施を決定した。翌年3月の議会では市長が「中央図書館機能について検討するため、市民討議会を開催します」と答弁し、一般会計予算案は可決し、正式に開催が決まった。

②運営組織

主催者である市(教育委員会)は市民討議会の「実施計画書」及び「運営要領」の案を作成し、第三者的立場を意識して実行委員会を組織した。メンバーは多摩JC、大学生、ボランティア参加という形の市職員で構成され、決定機関として実際の運営を担った。また、図書館職員、市企画課職員が実行委員会事務局として関わった。実行委

表2 多摩市の市民討議会の役割分担

	民間		行政	
	実行委員会		多摩市	
	多摩JC 関連大学	職員 (ボラン ティア)	事務局 図書館 企画課	多摩市 教育 委員会
主催	×	×	○	
実務	プログラムづくり	○	×	×
	情報提供者選定	○	×	×
	会場手配・事務・準備	×	○	×
	無作為抽出・発送	×	○	×
	広報	○	○	×
事務局	当日運営	○	○	×
	当日参加	×	×	×
	報告書作成	○	×	×

(出典) 季刊まちぼっと2008年003号 p.11

³ 文庫連絡協議会(1992)「第6回文庫展子どもと本の広場」p.37~43参照。

^{*1} 「広聴」とは、行政が市民から得た意見や提案、要望等をまとめたもので、1981年以来、毎年発行されている。

員には中立・公平性の観点から利害関係者の実行委員参加をさげ、公募は行われなかった。

市、実行委員会、事務局の主な役割は表2のとおりだが、実施する過程で、(1)テーマに関する情報収集、(2)プログラムのたたき台の作成、(3)情報提供者のリスト化、(4)参加者・情報提供者との連絡調整について、事務局が実行委員会から依頼されて役割を担った。

③実行委員会の進め方

実行委員会は、「スタッフ会」という検討組織と「全体会」という決定組織の2つを設けた。

また、実行委員会の会議録等は公開されていなかった。プログラムは、当初は2日間で8回の討議を予定していたが、模擬討議会実施を経て2日間で5回の討議となった。その結果、「財政については一日目の終わりに情報提供し、次の日につなげる」等の当初の実行委員会の考えや方向性が崩れ、各討議内容や情報提供者の選定等が十分検討しきれず実施に至った。

④参加者構成

住民基本台帳より、16歳以上の市民に対し無作為に1,000名を抽出し希望者を募った。定員は50名であり、実際には参加希望者が55名、当日参加者は1日目が38名、2日目が35名であった。そのうち、男性は24名(63.2%)、女性は14名(36.8%)であり、多摩市全域の男女比(男性49.7%、女性50.3%)とずれが生じていた。年齢についても市全域と比較して、40, 50, 60代の市民が多く参加していた。

行政職員へのインタビューで、参加者の中に確認できた市民活動家は4名とのことであった。そのうち2人の活動家にインタビューしたところ、「知らない顔ぶれが多い。関心のある市民は、これまで参加していた市民だけでなく、掘り起こせばまだいるんだな」や「市民活動のリクルートの場になる」という感想を持っていた。

また、参加者に後日行った追加アンケート(回答率52.6%)で、これまでの参加経験について尋ねたところ、回答者20名中、「参加経験なし」が17名(85%)であった。また、参加動機は「テ

マに関心あり」が17名、「日程があった」3名、「趣旨に同意」2名で、テーマに関心はあるが参加経験のない参加者が多く参加していた。

⑤討議結果及び結果の取扱い

討議は以下の内容で行われた(表3参照)。

表3 討議スケジュール

1	～今の図書館何が足りない～ 情①多摩市の図書館サービス概要(図書館長) ②多摩市の財政状況(財政課職員)
2	～どんなモノを取り揃えましょう?～ 情①公立図書館の役割と多摩市における資料収集の方針(図書館員)
3	～こんな工夫で利用度アップ!～ 情①地域の実情に合わせた新たな図書館サービスの創造とその運営手法(c区立図書館指定管理者)
4	～多摩市に中央図書館は必要?～ 情①なぜ、多摩市に中央図書館が必要なのか? (多摩市に中央図書館をつくる会) ②多摩市に中央図書館は本当に必要か(学者)
5	～「市民が求める多摩市の図書館・図書館サービス」～ (前半)テーマについての意見形成・提案作り (後半)テーマについての提案のまとめ 情①これからの図書館の可能性と必要性～様々な事例から～(学者)

(参考)多摩市民まちづくり討議会2007報告書

また、討議の進め方は参加者が5～6名ずつグループに分かれワークショップの際に活用されるKJ法の形式で行われた。討議メンバーは毎回入れ替えられた。

⑥討議結果及び結果の取扱い

討議結果は、実行委員会によって大きく4つ(1. 運営方法 2. 施設・設備 3. 開館時間 4. 新たなサービスへの要望)に分類された。全体的には要望型の意見が多い中、「市民参加」に関する提案が一番多くの票を集めた。結果の取扱いについては、市民討議会実施計画書の趣旨に「現実的な図書館像を明らかにする」と明記されていたが、その趣旨が参加者に十分伝わらなかったため、提案内容をまとめた討議会報告書では、「提案が実現可能かどうか、言い換えれば2007年現在の多摩市財政状況を踏まえて発言することを前提としておりません」と補足説明が入る形となった。

報告書は実行委員が作成したもののだが、提案の

まとめ方については、案の段階で一度参加者に確認し、そこで出された意見を含めて完成させ、報告会にて教育委員長に手渡した。これを受け、図書館職員内で「中央図書館検討ワーキングチーム」を結成し、「提案に対する図書館の考え方」として具体的な実施計画書を作成した。

7 考察（今後に向けて）

〔市民討議会の意義・役割〕

○新たな参加者層の獲得

従来の図書館計画における市民参加手法では、参加者層が利害関係者・利用者に偏りがみられ、個人の要望、提案、感想の意見が多かった。今回、事例として取り上げた、市民討議会は無作為抽出型の参加者選出により、テーマに関心はあるがこれまで参加したことのなかった新しい市民を受け入れた点で評価できる。

○幅広い視野から課題を考える

また、専門家や利害関係者からの高度な情報提供や市全体の財政事情を踏まえて繰り返し討議し提案を出すという手法はこれまでになく、広い視野で図書館計画を捉えて発言する参加の場として一定の役割を果たしたと考えられる。

〔市民討議会の課題〕

○運営組織・行政の役割分担の明確化

実施プロセスでは、様々な課題が明らかとなった。まず、運営組織では、市の推進する「職員参加」の方針の一環として、職員が実行委員会ボランティアとして参加していたが、実行委員会の経過が公開されていなかったことが重なり、外部から行政の誘導があったのではないかという見方が強かった。また、「実施計画書」や「運営要領」で定めた実行委員会と事務局の役割が実施する過程で、実行委員会が事務局に頼る形に変化したことは注目すべき点である。特に、テーマに関する情報収集、プログラムのたたき台の作成、情報提供者のリスト化については、実行委員会の役割として明確に位置づける必要があるだろう。

○市全体の人口構成を意識した参加者選出

また、参加者について、今回の討議会では市全

体の人口構成と異なる結果となった。現状の選出方法は、無作為抽出後、定員に達しなければ全員参加、定員を超えた場合は抽選によって参加者を絞っているが、全体の参加者における世代や性別の比率に考慮した条件の設定について今後検討する必要もあるかもしれない。

○討議会開催目的の共有

今回の討議の目的は、現実的な図書館像を明らかにし、計画へ反映することであったが、参加者にその目的が十分共有・認識されていなかった。市民参加の場においては、①自由な意見を発言する場、②財政を考慮した現実的な意見を述べる場のどちらも必要である。市民討議会は、討議各回の目的を明確に定めることにより、①から②へ深める可能性をもつのではないか。

今後、市民討議会はさらに多くの地域で開催されていく中で、多摩市の事例のように地域の重点課題を取りあげる地域も出てくるであろう。市民討議会の運営者は、その実施に際し、テーマの背景となる計画や参加の課題、論点などを分析し、全体の計画の中で市民討議会がどのような役割を果たし得るかを究明する必要がある。そして、市民討議会の結果や評価を報告書にまとめるとともに、計画の全貌における市民討議会の成果や課題を分析し、実施へつなげていく足掛かりとすべきではないだろうか。

市民討議会の特徴は、市民・行政・専門家・利害関係者など様々な主体が、解決のためにそれぞれに役割を持って関わり、協働で市民参加の場が運営されているといった構造にある。それは、従来の手法（例えば当事者懇談会や専門家による審議会など）との組み合わせによって、さらに役割を深めると考えられる。

今後、更に多くの人が市民討議会に携わり、議論を重ねることで、市民討議会は、市民の地域における主体性や関係性をより深め、信頼のある市民参加の場を築く一手法として、大きな役割を担っていくであろう。