

市民討議会の現状とカイゼン

—第9回 日本プランニングスツェレ研究会の報告—

別府大学文学部人間関係学科
教授 篠藤 明徳

9月19日(土)、東京自治研究センターで第9回日本プランニングスツェレ研究会が開催され、全国から約40名の参加者が集った。

1 「自治を拓く市民討議会—広がる参画・事例と方法」の出版

市民討議会は、05年、06年に登場した、日本における討議デモクラシーの手法だが、07年から今年にかけて70近くの実施が行なわれてきている。私は、この運動を推進してきた市民討議会推進ネットワーク代表の吉田純夫さんと同事務局長の小針憲一さんとともに、この8月、「自治を拓く市民討議会—広がる参画・事例と手法」(イメージ出版)を出版した。ここでは、基礎自治体で広く実施され始めた市民討議会に注目し、地方分権の潮流における意義やその具体的実施方法について書いている。

同書の第1章では、事例として茨城県境町、栃木県栃木市、群馬県藤岡市を取り上げ、また全国で展開されている市民討議会の様子を吉田さんが述べている。現行の行政共催型を立ち上げた三鷹市での3年にわたる展開は全国的にも注目されているが、吉田さんは関係者として報告している。第2章では、私が市民討議会の「住民自治を拓く」可能性について言及した。地方分権は“官官分権”であるとの批判に対して、無作為抽出の一般市民による公共政策への関与・形成を促す可能性を持つ市民討議会は、NPOなど担い手としての“新しい公共空間”の土台を作る“討議の公共空間”を形成する意義を持つことを強調している。小針さんの執筆した第3章では、市民討議会の運営の仕方について具体的に解説している。第4章には、ディーネル教授の子息で、現在、プランニン

クスツェレの中心的役割を担っている、ベルリン工科大学社会・技術研究センター事務局長(学術担当)のハンス・ルートガー・ディーネル博士がメッセージを寄せていただいた。

同書で繰り返し言及しているが、市民討議会の手法は、①公益的市民団体である各地の青年会議所(以下、JC)が社会的運動として取り組んでいる、②それ故、多様なコンパクト・モデルが実施されている、③行政との共催型では、多くは実行委員会方式で実施されている、④同一自治体で繰り返し実施されている、という特徴を持ち、討議デモクラシーの手法としても世界的に珍しい展開を遂げている。また、進展する地方分権の中で、これから本格的に問われていく住民自治の面で、無作為抽出の一般市民による公共政策形成の意義は大きいと、考えられる。

2 第9回研究会の概要

そこで、今回の研究会ではまず、基礎的自治体で展開されている市民討議会の現状について、3名の報告者が調査・研究を踏まえ問題提起をした。その内容は以下の通りである。

- 1、渡真利絃一さん(法政大学大学院多摩共生社会研究所特任研究員)「多摩市のケーススタディに見る市民討議会の課題と役割」
- 2、堤直規さん(小金井市企画政策課)「小金井市の事例と行政からの意見」
- 3、鈴木和隆さん(新潟市コミュニティ支援課主査)「市民討議会の調査結果とプランニングスツェレの住民参加における意義」

次に、市民討議会に相応しいテーマは何か、行政との関係作りはいかにあるべきか、プログラム設計の工夫は、市民討議は十分か、市民提言の作

り方は適切か、結果の反映はどうあるべきかなど、その“カイゼン”の可能性について討論した。

- 1、日詰一幸さん（静岡大学教授・行政学）「静岡における市民討議会から見えてくる成果と課題」
- 2、篠藤明德（別府大学教授・政治学）「今後の研究の課題」

渡真利さん、鈴木さん、日詰さんの報告は本誌に別途掲載しているのので、本報告では、まず堤さんの報告の概要について述べたい。堤さんは、市職員の立場での参加ではなく、あくまでも個人としてのご発言であったが、今回の研究会に参加していただいたことはとてもありがたかった。

3 小金井市の事例と行政からの意見

東京都小金井市は人口約10万の市で、三鷹市、武蔵野市に隣接している。同市では、08年、09年2年間にわたって市民討議会が開催された。テーマは、「あなたのチカラ求む!! 住みやすさ向上作戦」(08年)、「子育て・子育てを一緒に考えよう」(09年)であり、参加者はそれぞれ35名(08年)、29名(09年)であった。

小金井JCは、地域での多くの活動実績があり、同市において信頼性があるが、市長に直接働きかけ市長が決断して実現した。08年は、事業費(約50万円)のほとんどをJCが負担したが、09年では77万1000円の事業費予算の内70万円は市の負担で行なっている。市民討議会から出された市民提言は、長期総合計画策定の参考資料や基礎資料と位置づけられている。

同市での市民討議会では、住民基本台帳から層化(年代、性別)無作為抽出の2000人に参加依頼書を送付したが、09年度では、応募率が1.75%、参加率が1.45%と、06年の三鷹市の事例(8.7%)に比較し課題を残している。そのため、「市民の意見を聞いた」といえるのか、という批判もあるものの、ふだん地域活動等に参加しない市民が多く参加し、「絶妙なバランス感覚」「地域間、世代間交流」により市民の良識が発揮され、参加者の満足度は高い結果が出ている。また、小金井JC

主催のシンポジウムには関東各県の他、愛知県からも市職員が参加し、総務省「地域政策の動向」調査結果の全国100選にも選ばれ全国から注目を集めている。

今後、テーマの選択や他の参加手法との比較、市民提案の活用方法、参加人数の課題などが検討され、安易なコンサルタント委託ではなく、確実な実施体制を築く必要がある。今回の実施にあたって、市民討議会推進ネットワーク代表の吉田さんが参加しアドヴァイスしたことはとてもありがたかった。(以上、文責篠藤)

4 行政との協働

堤さんは、市民討議会に対する行政の各部署での異なった反応についても率直に述べていただいた。所属する企画政策課と財政、子育てなど個別政策を扱う担当課の市民討議会に対する反応は決して一応ではない。財政サイドでは、税の投入に対する“効果”をまず問題にするし、担当課は当該施策に関わる関係者と常に接触を持ちながら専門的に施策を構築していく。そのため、当該問題と直接関係のない無作為抽出の市民による提案に戸惑うこともある。こうした行政内部のことは市民には分からないことが多い。そのことがまた不必要な行政不信を生むことにも繋がっていく。堤さんの報告は、市民討議会を進めていく上で、行政内部で起こる、異なった反応を理解するうえで貴重であったが、それ以上に、行政内の専門セクターの異なった見方を、こうした形で一般市民に知らせる点で重要であった。06年の三鷹市の事例でも、市民討議会を通して行政の施策がもっと理解できたという意見が多かったが、行政職員の率直な説明は一般市民の信頼を生むものとなる。

5 成果と課題

住民基本台帳から無作為で抽出した住民に参加依頼書を出す市民討議会は、これまで行政の企画する市民会議や集会に参加しなかった住民に参加を促す点で、新しい成果をあげている。また、見知らぬ人々が世代や職業などを越え、公共的課題

について語り合い、生活感に根ざし、バランスの取れた解決策を探ろうとしている姿も多くの関係者に感銘を与えている。しかし、市民参加について多くの著作がある佐藤徹さん（高崎経済大学准教授）は、昨年度、10数名の卒業ゼミで市民討議会の調査を取り上げ、有償性の効果、参加率、他の市民参加の手法との関係、成果物の反映など、今後検証すべき課題が多く出ていると指摘している。

日本で展開されている市民討議会は、多くの場合、実行委員会方式で実施される。運動を進める各地のJCのメンバーに加え、他の市民団体関係者や一般公募市民を加える場合も多い。また、行政職員も入る特徴がある。渡真利さんの報告した多摩市における図書館をテーマにした市民討議会では、行政職員が入ることや事務局が行政に置かれた事について批判が出たことを紹介している。他方、鈴木さんの調査では、JCなど民間主体の実施機関では、プログラム設計における情報の精査等に課題が残ると指摘された。日詰さんは3年間関わる中で、JCが単年度の活動であるため、継続性に課題を見出し、将来的に市民討議会を運営する新たな市民団体の立ち上げを検討することを論じている。この方式がスタートした三鷹市では、市民協働センターが中心的役割を果たしている。同センターはNPO化し市の建物を管理している。市民参画の長い歴史を持つ同市の市民協働センターのあり方なども今後の研究課題である。

6 研究・カイゼンの方向性

市民討議会の運動は、日本プレーヌクスツェレ研究会、市民討議会推進ネットワーク、市民討議会・見本市の3本柱から成り立っている。日本の運動は、ディーネル博士が述べているように、討議デモクラシーの手法を考案した創設者（ディーネル教授やフィシュキン教授など）が直接指導したのではなく、自然発生的にこのようになったものであるが、それ故、手法のカイゼンにはとても適している。敢えて楽観的にいえば、日本のカイゼン力は、工業製品ばかりではなく、こうした社会制度の発展にも現れてくるかもしれ

ない。そのためには、実践に基づく不断の検討が必要になる。実践・研究・カイゼンのサイクルの確立が大切である。

市民討議会の実施形態は、素朴な形のものであり、あやふやなものも多く、その調査・研究も緒に就いたばかりである。今回発表していただいたもの以外では、08年日本政治学会に発表された井出弘子さんの「無作為抽出市民による討議に関する質問票調査－日本における討議民主主義の実証研究－」がある。イェール大学で現在研究している井出さんには今回ご報告いただけなかった。渡真利さん、鈴木さんの調査・研究と3年間にわたって静岡市での実践に関わってこられ日詰さんの報告は、これからのカイゼンに役立つ考察の先駆である。

来年の見本市に向けて、発表シートのカイゼンもこれから必要な作業になる。各地で実践しているJCや各自治体と連携しながら、行政、実行委員会・JCに対する統一的調査もカイゼンには重要な点である。また、いくつかの事例では、住民基本台帳から無作為に抽出された住民に対し質問票調査を行なっているが、ここでも、統一的調査ができればと考えている。参加者に対するアンケート調査はそれぞれの事例で報告されているが、この質問票のカイゼンや統一も今後取り組まれべき点である。

こうした調査とカイゼンのサイクルと共に必要なことは、他の市民討議手法の研究も活かすことである。幸いなことに、市民討議の手法として、コンセンサス会議の研究と実践は日本でも進んできている。本研究会に参加された若松征男教授はその第1人者である。また、フィシュキン教授の進める討議型世論調査も昨年神奈川県での試行実験され、今年12月5日に本格的に実施される。第7回研究会で報告された坂野達郎准教授（東京工業大学）が担当されている。本研究会がそうした手法研究にも開かれたものであることが、日本における市民討議の進展には不可欠である。