

市民討議会のプログラム分析

愛知学泉大学
地域社会デザイン総合研究所
教授 伊藤 雅春

① 市民討議会のプログラム設計

市民討議会は、2005年千代田区で実施された試行実験に始まり、2012年度末までに、全国各地で250を超える実践事例が積み重ねられてきている。こうした社会運動的拡大の背景には民主主義に対する危機感があると考えられる。昨年政府が正式に関与した討議型世論調査が世界で初めて実施されたことにも、日本における熟議民主主義に対する関心が高まりつつあることが見てとれる。われわれ研究会^(註-1)は、この市民討議会の広がりを見かねるものにするためにも、全国で展開されている市民討議会の質保証基準の提案とそのためのシステムの実現が急務であると考えてきた。

研究会の代表者である篠藤は、質保証の基準として現段階において7つの基準を提示し、広く議論することを提案している。

- 基準1：テーマ、目的が市民討議会に相応しい。
- 基準2：参加者は無作為抽出され、社会を反映する多様な構成になっている。また、参加報酬が支払われる。
- 基準3：参加者の討議の質の担保
- 基準4：実施機関が中立的、専門的である。
- 基準5：妥当なプログラム設計
- 基準6：市民提案の公正なまとめ方と透明性の担保
- 基準7：結果の真摯な取り扱いと客観的評価の実施

基準5で「妥当なプログラム設計」を取り上げているように、今までに実施された多数の事例を比較検討することが可能となったこの段階において、われわれは市民討議会の質保証を考えるために、プログラム設計の重要性について明確にしたいと考えている。現実には実施されている市民討議会のプログラム設計は、個別事例を参照しつつ独自の工夫をその都度加えているのが実態であり、個々の経験の蓄積が客観化、共有化されていないという指摘もある。これまでの市民討議会は、適切な情報提供と少人数（5～6人）による一定時間（60～90分程度）のグループ討議を基本単位とし、毎回席替えをしながら数回の討議を繰り返すというスタイルとして定着してきた。

今回、分析対象としている市民討議会のプログラム設計とは、基本単位となっている情報提供と討議のセットがいくつか組み合わせられてつくられる市民討議会全体の流れのことである。実施事例の参加者の評価を見ればわかるように、席替えを繰り返して行われる基本単位の討議の場には、ほとんどの場合高い満足度が実現されている。一方、ここで検討しようとしているプログラム設計の組み立て方には、討議テーマの設定と市民討議会の最終目標が強く関係していると考えられる。逆に言えば、プログラム設計のあり方によって、市民討議会全体の討議の広がりや深まり、合意形成の達成度合いが大きく左右されることにもなると言える。

この研究の目的は、市民討議会におけるテーマ設定とプログラム設計の関係性を明らかにすること

^(註-1) 2010年より文部科学省科学研究費補助金を受け、市民討議会とドイツ、アメリカでの実践を調査研究しているプランクスタツェレ研究会（科研費研究「自治体における討議デモクラシー手法の研究－市民討議会の分析と改善策の構築」）。

を最終的な目標としているが、今回はこれまで実施された事例のプログラムをいくつかのタイプに分類し、その特徴を整理することを目的とする。

② プログラムカルテの作成

2005年度から2010年度までに全国各地で実施された市民協議会は、確認できたものだけでも200事例を超えている。これらの事例の諸情報（討議テーマ、主催者、実施体制、討議日程、コマ数、謝礼金額、無作為抽出方法、参加人数、参加承諾数など）を市民協議会推進ネットワークが中心となり、高崎経済大学佐藤徹研究室の協力を得てデータベースが構築されている^(註-2)。データベースから、各事例のプログラム設計に着目して、できるだけ多様な内容を持つ52事例を選択し、分析対象としてリストアップした。その際、明らかに同一のプログラム構成を持つ事例は、その中から記載番号の若い事例を1つ選択した。

各事例のプログラムを分析するために、データベースから得た報告書などの情報から以下の項目について資料を編集し、事例毎にプログラムカルテを作成した。カルテに収録した項目は以下の内容である。

- ① 諸元として市民協議会の名称、開催場所（市町村）、開催日時、主催者・共催者、後援・協力・その他
- ② プログラム構成として、開催日数、討議のテーマ（討議時間、情報提供の時間）、投票の有無
- ③ プログラム構成全体をこの後述べる方法でダイアグラム化し記載

③ プログラムカルテのダイアグラム（関係図）化

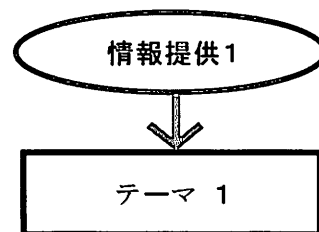
プログラムを分析するにあたり、プログラムを構成する基本要素である情報提供とグループ討議のセット（通常市民協議会のプログラム設計では

“コマ”と呼ばれる）を基本単位として着目し、各コマで扱われた討議テーマの関係をコマの配置関係として図化した。市民協議会のプログラム構成が、コマを基本単位とした比較的シンプルな配置図として表現できるのは、以下の2つの理由によると考えられる。

- 1) 日本で開催された初期の市民協議会が、ドイツで開発されたプラヌンクスツェレの討議方法をお手本にしてプログラム構成されたため、情報提供と討議の組み合わせによるグループ討議を基本要素とするプログラム構造を持つことになったこと。
- 2) これまでの事例の多くが、日本各地のJC（青年会議所）によって開催されており、そのネットワークを活用して、個別事例の経験の共有が積極的になされたこと。

さて、情報提供とグループ討議（テーマ）の組み合わせによって構成された基本単位（1コマ）を下記のように図化し、ダイアグラム要素とした〔図-1〕。

〔図-1〕 1コマのダイアグラム要素



次に各コマのテーマの関連性を考え、プログラムを全体ダイアグラムとして表現し、各プログラムの全体ダイアグラムの関係構造の類似性からプログラムのタイプ分けを考えてみる。

④ プログラムタイプの分類

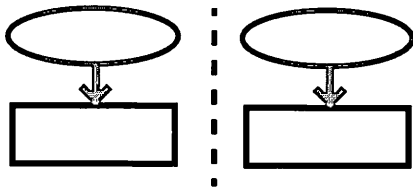
全体ダイアグラムとして表現したプログラム構成全体を各コマの関係性に着目して、基本的なタイプを抽出する。今回の分析では、a) 独立型タ

^(註-2) 「自治体における討議デモクラシー手法の実施動向－市民協議会を中心に－」佐藤徹、小針憲一 2011年度地方自治学会 2005年度から2010年度までに全国各地で実施された市民協議会の諸情報（討議テーマ、主催者、実施体制、討議日程、コマ数、謝礼金額、無作為抽出方法、参加人数、参加承諾数など）を整理分類しデータベースを構築している。

イブ、b) 直列型タイプ、c) 複合型タイプ、d) 複合・分離型タイプ、e) 分担型タイプの5つのタイプに整理することができた。以下、それぞれのタイプについて説明する。

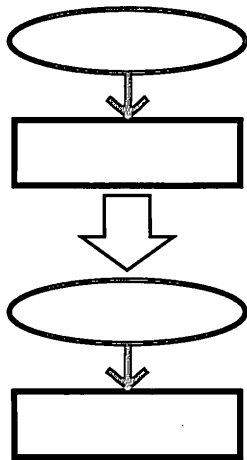
a) 独立型タイプ：コマのテーマがそれぞれ独立しているタイプ。まず、各コマのテーマの独立性が高く、グループ討議の結果が次のグループ討議に引き継がれていかないコマ構成のプログラムタイプを「独立型タイプ」として抽出した[図-2]。

[図-2] 独立型タイプのダイアグラム表現の典型事例



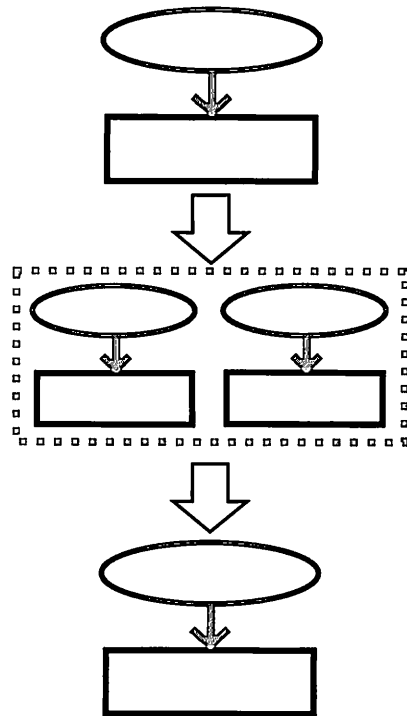
b) 直列型タイプ：コマのテーマが直線的な関係を持っているタイプ。次に、各コマのテーマの関係が、次々とつながり深まっていくように展開していくプログラム構成を「直列型タイプ」として抽出した [図-3]。

[図-3] 直列型タイプのダイアグラム表現の典型事例



c) 複合型タイプ：コマのテーマの関係が直線的ではなく、並列的に広がったり、逆にいくつかのテーマをまとめて集約的なテーマが設定されるようなプログラム構成を複合型タイプとした。複合型タイプの中から、さらに「複合・分離型タイプ」と「分担型タイプ」を抽出している。複合型タイプは、基本的に独立型タイプと直列型タイプのさまざまな組み合わせとなっている [図-4]。

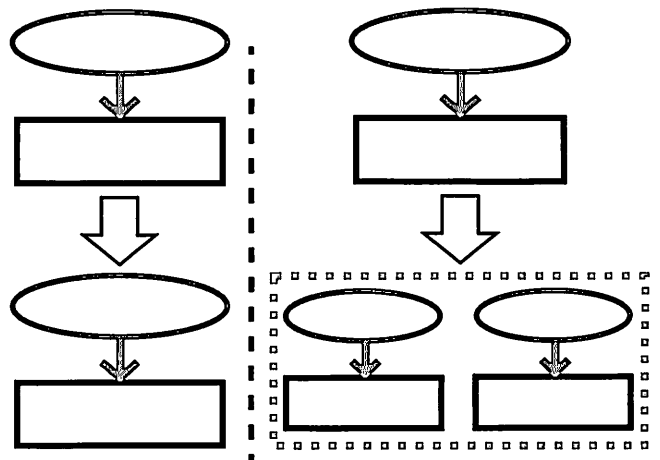
[図-4] 複合型タイプのダイアグラム表現の典型事例



d) 複合・分離型タイプ：各コマのテーマの関係が、独立型タイプや直列型タイプに分類できない複雑なプログラム構成の事例の中から、大きくプログラムの構成が複数のかたまりに分かれているタイプのプログラムを複合・分離型タイプとして抽出した [図-5]。

テーマの数が多く、直列型タイプや複合型タイプが組み合わされた複数の流れが独立して2つ以上設定されている様なタイプ。例えば、2日間の市民討議会のそれぞれに独立したテーマが設定されている様な場合である。

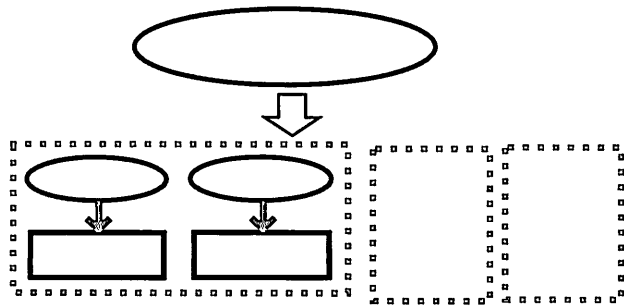
[図-5] 複合・分離型タイプのダイアグラム表現の典型事例



e) 分担型タイプ：扱うテーマの数が多く、参加者グループが同じコマですべて同じテーマを話し合うのではなく、手分けして全部のテーマについて話し合うようなプログラム構成の事例を「分担型タイプ」として抽出した [図-6]。

討議テーマをグルーピングして、参加者グループに分担させる場合と複数開催日を設定して、参加者の希望によってはすべてのテーマについて討議できるような構成にする場合が考えられる。

[図-6] 分担型タイプのダイアグラム表現の典型事例



5 プログラムタイプ分類表の作成

プログラムタイプを横軸にコマ数を縦軸にした表を作成し、各欄に対応する事例を整理した [表-1]。

6 プログラムタイプとコマ数の関係

抽出した5つのプログラムタイプに該当する分析対象事例全体を1つの表にまとめて、それぞれのプログラムタイプの特徴をコマ数との関係で分析する。

a) 独立型タイプの特徴

- ・独立型タイプには、コマ数としては、2から6コマの9事例がみられる。
- ・6コマの2事例はいずれも2日開催となっている。

b) 直列型タイプの特徴

- ・直列型タイプには、2から5コマの15事例がみられる。
- ・この15事例の内、2日開催は、2コマ、3コマ、5コマに各1事例がある。

- ・直列型タイプのプログラム構成は、3コマを中心に5コマまでの比較的少ないコマ数の事例で採用されている。

c) 複合型タイプの特徴

- ・複合型タイプには、3コマから6コマの19事例がみられる。
- ・1日開催は、3コマと4コマでみられ、2日開催は、4、5、6コマ、3日開催は、4コマと6コマでみられる。4日開催は、5コマと6コマである。開催日数とコマ数の関係はある程度相関しているが、それほど明確ではない。
- ・4コマ構成のプログラム事例が8事例と最も多い。

d) 複合・分離型タイプの特徴

- ・複合・分離型は、3コマ、5コマ、7コマで1事例ずつ3事例が実施されているが、事例数から考えると一般的なタイプとは言えない。

e) 分担型タイプの特徴

- ・分担型タイプの事例は、5コマと9コマ、16コマ、18コマで6事例がみられる。
- ・分担型タイプは、10コマを超えるようなコマ数の多い場合でも実施可能なプログラムタイプであることがこの表からわかる。

事例の選択方法で述べたように、今回の分析対象データは、データベースの中から類似したプログラム構成の事例を省き、出来るだけプログラムタイプが違うと思われる事例を52事例選択したものである。従って分析データとして一通りの事例タイプは揃っていると考えられるが、どのタイプが多いか少ないかの量的な判断をすることは適切ではない事例構成となっている。

そのことを前提とした上で、あえて事例全体のプログラム構成を推測して言えることは、プログラム設計という視点から見ると、市民討議会は3コマから6コマ構成の直列型と複合型のプログラムタイプによって実施されていることが多いと考えられる。今回の分析事例に限って言えば、直列型タイプの場合は3コマ構成で1日開催、複合型タイプの場合は4コマ構成で2日開催が現在日本で実施されている市民討議会の一般的なプログラム構成のイメージといえよう。

[表-1] プログラムタイプ分類表

	独立型	直列型	複合型	
			複合・分離型	分担型
2 コマ	1) 北海道札幌市② 2) 市民による集中 評価会議① 8) あなたが主役常 陸太田のまちづ くり① 13) うつのみや市民 討議会①	22) 和光市民まちづくり討議会② 32) wellvoice たちかわ市民討議会① 42) 三浦市民討議会①		
3 コマ	15) 小山市市民討議会① 36) 青梅市民討議会①	5) ゆうばりまちづくりコンファレンス2007① 9) みんなのかしま2011① 12) さかい“わいわい”ミーティング① 14) とちぎ市民討議会① 16) もおか市民討議会2010① 19) ふじおか市民討議会① 38) こがねい市民討議会② 39) 東村山の自治を考える① 51) かのや市民討議会① 52) 指宿港海岸空間整備市民討議会①	7) 常総市市民討議会2011① 10) 筑西市市民討議会① 31) かつしかわいわいミーティング① 43) 桜ヶ丘地区交通まちづくり市民討議会① 47) 沼津市民討議会① 48) 市民討議会 Voices of しんしろ①	
4 コマ	21) はんのう市民討 議会①	20) 川口・鳩ヶ谷市民討議会①	4) 2011年度市民会議① 6) 語り場網走市民討議会2010② 23) よしかわ市民討議会2010② 25) みんなでつくる行政のかたち② 30) 葛飾市民討議会① 37) 町田わいわいミーティング2010② 46) Voice of しずおか市民討議会③ 50) 西淀川区参加型交通まちづくり②	
5 コマ		17) たかさき市民討議会 VOICE2010②	40) 多摩川河川敷ディスカッション④ 41) 多摩市民まちづくり討議会② 45) すぎかまちづくりミーティング②	11) ばんどう ディスカッ ション① 34) みたか ディスカッ ション②
6 コマ	18) たかさき市民討 議会 VOICE2011② 27) 新宿区区民討議 会②		3) 札幌市路面電車市民会議③ 24) 新基本計画策定船橋市市民会議③ 35) 外かく環状道路三鷹地区検討会④ 49) 豊山町町民討議会議 (2011) ②	
7 コマ			26) 千代田区市民討議会②	
8 コマ				
9 コマ				29) 杉並を考 える区民 意見交換 会① 44) 座間市市 民まちづ くり討議 会⑤
16 コマ				28) 新宿区区 民討議会 ②
18 コマ				33) 武蔵野市 市民ワー クショッ プⅢ②

※①、②、③の数字は、開催日数を表す。

7 プログラムタイプと討議テーマの関係

①独立型タイプと討議テーマの関係

2コマ、3コマの少ないコマのプログラムの場

合、プログラムの構造化は意識されていないと思われる。事例21) の場合は、3つのテーマ(テーマ1「大地震が起きた時に、市民と行政が連携してできることは」、テーマ2「心身ともにたくましい子どもを育てるために、地域社会ができることは」、テーマ3「小山を有名にするあなたのア

アイデアは)」が扱われている。

4コマ以上のコマ数の場合は、テーマの全体像があらかじめ整理された上で市民討議会の場で、それぞれのテーマに対して多様な意見を収集することを目的とする場合と、論点を絞り込んだ上で論点毎に判断を求めることを目的とする場合の事例が見られる。事例27)では、全部で6つのテーマ(テーマ1「自治基本条例の基本理念」、テーマ2「区民の権利と責務」、テーマ3「住民投票制度について」、テーマ4「議会の役割」、テーマ5「行政の役割」、テーマ6「地域自治組織について」)が用意された。それぞれのテーマは、自治基本条例の検討委員会の中で論争になっている点を選び出して設定された内容である。

②直列型タイプと討議テーマの関係

2コマ、3コマの直列型プログラムには市民討議会そのものの体験を主な目的とした比較的単純で定型化されたテーマとプログラム構成の事例が多くみられる。4コマと5コマの事例では、一つの目標に向けて次第に合意形成していくプログラム設計上の意図が見てとれる。事例17)では、5コマのテーマ設定を次のように展開している。テーマ1「あなたが考える図書館の魅力とは?」、テーマ2「図書館をもっとたくさんの人に利用してもらうには?」、テーマ3「新図書館に期待することは?」、テーマ4「私たちにもできる図書館サービスとは?」、テーマ5「10年、20年後の図書館をどうしたいと思いますか?」

③複合型タイプと討議テーマの関係

4コマ、5コマ、6コマの複合型には、より具体的なテーマとしてプロジェクトや提案をまとめる事例が多くみられるようになる。事例40)では、4日間で6つのテーマ(テーマ1「あなたが多摩川河川敷を利用するときはどんなときですか?」、テーマ2「今までの情報提供をうけ、多摩川河川敷について何が問題だと思いますか?」、テーマ3「第1回討議で導き出された問題は、どのような背景、要因から起きていると感じますか?」、テーマ4「多摩川河川敷の諸問題を解決する為の方法を考えて下さい」、テーマ5「第3回討議で出された解決策のうち、投票数の多かった次の3つからそれぞれのグループで一つ選び、その解決

策を実現する為に5W2Hを用いて具体的に計画を提案して下さい」、テーマ6「今後の多摩川河川敷問題への取り組みについて」)の設定によって現状課題の共有から提案の作成と実現に向けての検討まで討議を展開している。

④複合・分離型タイプと討議テーマの関係

複合・分離型の場合は、討議テーマが大きく2つに分離しているためそれぞれのテーマで議論を深めるためには工夫が必要のように思われる。

⑤分担型タイプと討議テーマの関係

総合計画や自治基本条例など幅広い分野のテーマをすべて網羅した議論をする場合に実施されることが多い。一つのテーマに対して意見の多様性が確保できるだけの参加者を確保することが必要となる。

今回のプログラム分析から、市民討議会のプログラムの構造化は4コマ以上で構成されるプログラム設計で意識されるようになり、実際に実施された事例において様々な具体的工夫が凝らされていることをみることができた。テーマに対して幅広い意見形成を実現し、参加者の合意形成を高めていくプログラムの工夫は、4～6コマの複合型タイプのプログラム設計で多様に展開されている。しかし、より少ないコマ数で合意形成の成果を深めるためには、テーマの絞り込みと的確な論点の整理が必要となる。的確な準備がなされるならば、直列型のプログラム構成によって効率的に合意形成を深めることも可能となる。

独立型と分担型のプログラム構成は、市民討議会がより広がりを持った市民参加手法の一部に位置づけられているような大きなテーマを扱う場合に実施される傾向がある。この場合は、全体の中での市民討議会の役割と討議目的を参加者に明確に示すことによって多様な意見形成や的確な合意形成を進めて行くことが可能である。いずれにせよ、今回のまとめには未だ仮説に属する部分も多いので、プログラムタイプとテーマのより詳細な関係を明らかにするために更なる検討を重ねることを今後の課題としたい。