

市民討議会

—実践及び研究の動向・課題・展望

高崎経済大学地域政策学部
教授 佐藤 徹

1 市民討議会の誕生と経緯

市民討議会は、DP（討論型世論調査）やコンセンサス会議と違って、日本国内の実践例はかなり多いです。

国内で市民討議会が実践され広がっていったのは、篠原一先生（東京大学名誉教授）がお書きになった著書『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か—』（岩波新書、2004年）において、市民討議会のモデルともなった「プラヌクスツェレ」が紹介されたことに端を発しています。

そして、その著書が東京青年会議所（東京JC）のメンバーの目にとまり、すぐさま篠原先生に連絡されたということです。それを受けて篠原先生は、プラヌクスツェレの生みの親であるペーター・C・ディーネル先生（ドイツ・ヴパタル大学名誉教授）のもとで教えを受けられた篠藤明德教授（別府大学）を紹介されました。プラヌクスツェレをぜひ日本で実施したいという東京JCからの要請を篠藤教授が受けられ、その後、勉強会等を重ね、2005（平成17）年7月について東京JC千代田区委員会によって「市民討議会」として実施の運びとなりました。これは半ば社会実験的な試みではありましたが、市民討議会の国内初の事例とされています。

そして、翌2006（平成18）年には、8月26日（土）午後、27日（日）の2日間にわたって、東京都三鷹市において本格的な市民討議会が開催されました。三鷹JCと三鷹市がパートナーシップ協定を結び、共催で「みたかまちづくりディスカッション2006」を行いました。討議テーマは「子どもの安全安心」です。参加者の選定では、まず住民基

本台帳から満18歳以上の住民1,000人を無作為抽出しています。そして、参加承諾者の中から公開抽選で60人を選定しました。当日は参加者52人（2日目は51人）が参加し、4コマの討議を行いました。

参加承諾者が87人でしたから、承諾率が8.7%ということになります。これはドイツのプラヌクスツェレと比較しても遜色ないものでした。

この三鷹市の市民討議会は、民間団体（青年会議所）と行政の共催型モデルとして全国初の事例でした。それ以上に、私は三鷹市で行われたということに大きな意義とインパクトがあったと考えています。なぜならば、三鷹市は1970年代から市民参加のトップランナーとして全国的に高く評価されてきた自治体だからです。三鷹市は、日本経済新聞社が行っている『全国市区の経営革新度調査』において経営革新度や市民参加度が全国第1位の自治体でもあります。

また、三鷹ではこの市民討議会が開催される5年ほど前、当時の総合計画（基本構想及び基本計画）の策定にあたり、375人もの公募市民が参加する「みたか市民プラン21会議」を設置し、大きな話題を呼びました。この市民会議は大規模型公募市民会議として有名なものであり、計画案作成に関して市民会議と市がパートナーシップ協定を結び協働による計画づくりを行った点が大変新鮮だったわけです。それゆえに、その後の三鷹市の動向が注目されていたところ、新たな市民参加手法として市民討議会を実施したことにまた驚かされたのです。

② たかさき市民討議会VOICE2011

つぎに、私が実際に深く関わった事例を紹介しましょう。それは、2011(平成23)年9月3日(土)午後及び4日(日)の1日半にわたり、群馬県高崎市(人口約37万人、中核都市)で開催された「たかさき市民討議会 VOICE2011」です。

VOICE2011は、高崎青年会議所理事長と高崎市長との間でパートナーシップ協定が締結され、両者の共催で実施されました。JCメンバーと市職員で構成される「たかさき市民討議会 VOICE 2011実行委員会」では、2011年4月発足以降、開催日程、討議テーマ、無作為抽出者数、謝礼金額、情報提供のあり方、当日のプログラム等について検討を積み重ねました。

『描き出そう！わたしたちのまち高崎～想像×創造＝未来像～』と題し、高崎市の今後のまちづくりにおいて何がまちづくりの重要課題(施策)であるかについて討議されました。謝礼金については両日参加の場合に限り2日目終了後に5000円が支払われました。

参加者の選定では、住民基本台帳に登録されている者の中から満18歳以上の市民2,000人を無作為抽出し、平成23年7月中旬、市民討議会のチラシと参加依頼書、返信用の参加承諾ハガキ、事前アンケート調査票を郵送しました。そして、抽選により56名を選定し、参加通知書とまちづくりの柱と課題の概略を記した討議資料を送付しました。結果として、討議会1日目の参加者が42人、2日目の参加者が41人でした。

1グループが5人又は6人となるように、8つのグループに分かれて討議が進められました。その際、グループのメンバーは固定ではなく、コマごとに入れ替わるようにクジ引きでメンバーを決定しました。全体の司会進行については実行委員会のメンバーが行いましたが、各グループの進行役については参加者自身が行いました。また、討議進行の補助係として佐藤徹研究室のゼミ生がつかいました。

2日間にわたる市民討議会は全体が8コマで構成され、1コマ目は私が市民討議会のねらい、討議の進め方や具体的手順について説明などを行いました。2コマ目から7コマ目は、第5次総合計

たかさき市民討議会 VOICE2011	プラーヌクスツェレ
高崎市の今後のまちづくりの重要課題を討議	解決が必要な、真剣な課題に対して実施
満18歳以上の市民2000人を住民基本台帳から無作為で抽出	参加者を住民基本台帳から無作為で抽出
有償、1日半	有償で一定期間参加(4日間)
高崎青年会議所と高崎市が実行委員会をつくり実施	中立的独立機関が実施機関となり、プログラムを実施する
42人で構成、1回のみ開催	原則25人で構成、複数開催
実行委員会メンバーが情報提供者	専門家や利害関係者から情報提供をうける
右 同	毎回メンバーチェンジしながら、約5人の小グループで、参加者のみが討議を繰り返す
意見を報告書としてまとめ、実行委員会が高崎市長に手渡す	「市民答申」という形で報告書を作成し、参加した市民が正式な形で委託者(行政機関)に渡す

表1 VOICE2011とプラーヌクスツェレの比較
(出典) たかさき市民討議会 VOICE2011当日プレゼン資料(筆者作成)

画・前期基本計画に掲げられた6つの「まちづくりの柱」である「健康・福祉」「教育・文化」「環境・安全」「産業・観光」「都市・建設」「地域・自治」の各テーマ（分野）について順に討議が行われました。例えば、「健康・福祉」の場合、6つのまちづくりの課題（施策）が計画に記載されていますが、これらの課題のうち市民にとって重要な課題を上位3つまで挙げるとすれば何であるかについて討議が行われました。最終の第8コマ目では、それまでのまとめとして、前述の6つの「まちづくりの柱」の優先順位について討議しました。1コマは基本的に85分ですが、①情報提供、②自己紹介、③順位付け、④理由の記入、⑤意見発表、⑥合意形成、⑦グループ発表、⑧投票の順に進められました。



グループ内の討議風景
 (出典) たかさき市民討議会 VOICE2011
 事業報告 (高崎 JC 作成)

3 市民討議会の実施動向

全国的な広がりを見せた市民討議会ですが、市民討議会推進ネットワークが調べたところでは、2012年3月時点で200件以上実施されています。その後私の研究室と推進ネットワークが共同で調査し、400件以上の市民討議会が実施されたことがわかっています。

ここでいう市民討議会とは、篠藤教授と吉田さん（市民討議会推進ネットワーク代表）、小針さん（市民討議会推進ネットワーク事務局長）がまとめたブックレット（『自治を拓く市民討議会—広がる参画・事例と方法』イマジン出版、2009年）

に示されている5つの必要条件、すなわち①無作為抽出、②謝礼支払い、③運営機関の公平・中立性、④小グループによる討議、⑤報告書の公開をすべて満たしているわけではありません。

かつて2006年度から2010年度までに実施された市民討議会の全国調査（前回調査）を行いました。その後、2011年度から2014年度までの実施動向についても近年調査を行っています（今回調査）。ただし、前回調査では「参加者全員を無作為抽出により選定していること」を条件に集計分析しましたが、今回調査ではその条件をはずしていますのでご注意ください。

さて、市民討議会の年度別実施状況ですが、2006年度以降、市民討議会は右肩上がりでも実績を伸ばしています。2006年度から2010年度までの5年間に79自治体で開催されていました。ただし今回調査では、単年度あたりの実施件数は減少の一途をたどっています。

つぎに、都道府県別の市民討議会の実施件数をみてみると、前回調査では実施件数が最も多いのが東京都の37件（27%）であり、特別区を含め20団体で開催されるなど群を抜いていました。ついで茨城県16件（11.7%）、栃木県14件（10.2%）、神奈川県11件（8.0%）、千葉県9件（6.6%）、北海道8件（5.8%）となっていました。市民討議会は関東地域で7割以上を占め、東北・関西・中国・四国・九州地方ではほとんど実施されていませんでした。

市民討議会は基礎自治体で実施されていますが、地域的な傾向としては半分以上が関東地域に集中しており、「東高西低」になっています。

今回調査でもその基本的傾向は変わらないのですが、東京都よりも茨城県の開催事例が最も多くなったり、沖縄県でも開催されたりしています。人口規模で見ると、今回調査では5万人以上10万人未満の小規模自治体での開催が増えてきています。

討議テーマという観点でみた場合、前回調査では「まちづくり・地域の魅力」といった幅広いテーマ設定が52件と最も多く、全体の4割近くを占めていました。次いで、「安心・安全」と「子育て・教育」が15件ずつ実施されていました。いずれも

住民に身近なテーマ設定となっています。しかし、今回調査では「条例・計画作り」の事例が増えているのが特徴的です。

主催者別でとらえた場合、前回調査では「JC・行政共催型」が最も多く71件で全体の5割以上を占めていました。次いで、「JC主催・行政後援協力型」「行政主催型」と続いていました。今回調査でも「JC・行政共催型」が最も多いことには変わりませんが、「JC主催・行政後援協力型」ではなく「行政主催型」が2番目に多いタイプとなっています。

その他の特徴としては、①同一自治体が毎年実施する例もある、②都道府県や村では実施されていない、③1日(数コマ)開催が約7割と最も多い、④大半が8～11月にかけて実施(10月が最多)、⑤係争的内容に関する討議テーマは極めて少ない、⑥無作為抽出であっても母集団に比べて参加者の年齢層は高い、などを挙げるができます。

4 国内の研究動向

市民討議会に関する国内の研究動向について整理しておきます。

まずは2005年3月に篠藤教授が代表を務める日本プランニングスツェレ研究会が設立されました。研究会メンバー等が中心となり、2010年度から2012年度まで科学研究費を受けて、『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』(代表:篠藤明德)に取り組みました。

そのほかにも様々な研究者や研究グループが取り組んでいますが、主な研究を挙げるとすれば、ドイツのプランニングスツェレと市民討議会の比較分析(篠藤2008)、研究者自身が参与観察によって実態把握を試みたもの(日詰2010、山田2010、伊藤2012、佐藤2013a)、政策への反映・行政の受容に関する研究(佐藤2013b、長野2014)などがあります。

これらは質的分析ですが、定量分析としては、討議前後で参加者の意見がどのように変容したか

に関する研究(村松ら2010、井出2010)、参加者集団が母集団を反映しているかという代表性を検証する調査分析(勝永・村松ら2010a・2010b、井出2010、前田2015)、参加者の発話内容の分析(村松ら2011)などがあります。

これらは1つ又は少数の事例を対象とした実証分析ですが、一方で市民討議会に関する全国的な実施動向や傾向分析により実態把握を試みた研究もあります。

市民討議会推進ネットワークと高崎経済大学佐藤徹研究室では、2005年度以降に実施された市民討議会の「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」等を調査し、データベースを作成しています。これをもとに全国動向と特徴に関する研究(佐藤2012)を行っています。また、市民討議会の実施プログラムの類型化分析(伊藤2013)、ワールド・カフェやワークショップとの比較分析(伊藤2011)などもあります。

私自身が行った最近の研究としては、総合計画策定における市民討議会の実施阻害要因に関する調査分析(佐藤徹研究室2014)などがあります。

5 今後の課題と展望

今後の課題ということですが、それぞれの立場によって異なります。

市民討議会の主催者にとっては、若年層の参加をいかに確保していくのか。参加が高齢者層に偏る中でどのように若年層に広げていくかは大きな課題です。行政にとっては、政策との接続の問題があります。行政への参加にはいろいろな手法がありますが、どのようなタイミングで何をねらいとして市民討議会を実施するのかという理論的整理が必要です。民間の立場であるJC、NPO、研究者にとっては、市民討議会での意見が政策案に活用されたのか、されなかったのかという政策反映の検証が必要です。研究者には効率的・効果的な参加手法の体系化の提示が求められています。そして、市民討議会を普及させたいと願う人々にとっては、まだまだ十分に知られているとは言え

ない市民討議会の認知度をどのように上げるのかも課題でしょう。他の参加手法に対する市民討議会のメリットや優位性を、根拠（エビデンス）を持って訴えかけていくことが必要です。

最後に展望を述べておきます。市民討議会は、10年ほど前は実施自体が未知の領域でした。無作為抽出で本当に人が集まるのか、半信半疑の状況でした。だから「とにかくやってみよう」「やることに意義がある」ということだったと思います。しかし、今はそうではありません。「量から質の時代へ」と転換することが大切です。いたずらに市民討議会の実施回数を増やそうとするのではなく、市民討議会そのものの品質を維持確保することに価値を置くべきです。ややもすると市民討議会の実施自体が目的化しがちですが、何のために市民討議会を行うのかを考える、つまり「手段から目的志向へ」と転換しなくてはなりません。

それからもう一つ。大学・研究者（グループ）と行政などが連携して、市民討議会の運営支援に関わることは問題解決や社会貢献という観点からも意義あることです。人口減少が進む中で地方創生の時代の風を生かして、ファンドなどを獲得活用し、新たな展開が生まれることを期待しています。

参考文献

- 井出弘子（2010）「市民同士の熟議／対話—日本における市民討議会の実証研究」『語る—熟議／対話の政治学』, 235-265, 風行社
- 伊藤雅春・原田和成（2011）「市民参加手法の比較検討」『コミュニティ政策研究』13: 1-23
- 伊藤雅春（2012）「愛知県豊山町における社会実験としての市民討議会」『地域開発』574, 28-33
- 伊藤雅春（2013）「市民討議会のプログラム分析」『地域社会研究』22, 12-17
- 勝永健人・村松晶子・小野聡・原科幸彦（2010a）「無作為抽出市民討論会参加者の特徴分析—沼津市民討論会を事例として—」『環境情報科学』39（1）: 142-143
- 勝永健人・村松晶子・小野聡・原科幸彦（2010b）「環境基本計画策定に参加する無作為抽出により選定した市民と公募市民の比較分析」（日本計画行政学会第33回全国大会配布資料）
- 佐藤徹（2012）「市民討議会の広がりとその動向」『地域開発』, 574, 7-11
- 佐藤徹（2013a）「討議デモクラシーの実践過程—市民討議会の到達点と課題」『地域社会研究』22: 2-11
- 佐藤徹（2013b）「総合計画策定過程における市民参加」高橋秀行・佐藤徹編著『新説市民参加（改訂版）』公人社, 141-159
- 佐藤徹研究室（2014）『総合計画策定過程における対話型市民参加手法の導入に関する調査』
- 篠藤明德（2008）「ドイツの市民参加の方法「プラーヌクスツェレ」と日本での展開—ドイツ・メッケンハイム市の事例と日本の「市民討議会」」『格差是正と地方自治』（地方自治叢書21）, 117-145
- 長野基（2014）「討議民主主義に基づく市民参加型事業アセスメントの取り組みの研究：東京都新宿区「第二次実行計画のための区民討議会」を事例として」『年報行政研究』49, 99-119
- 日詰一幸（2010）「プラーヌクスツェレの手法を用いた市民討議会：「Voice of Shizuoka 市民討議会」の実践」『静岡大学法政研究』14, 388-375
- 前田洋枝（2015）「自治体の計画策定への市民参加における市民討議会の可能性」南山大学紀要『アカデミア』社会科学編9, 61-90
- 村松晶子・勝永健人・井関崇博他（2010）「環境基本計画策定における市民意向把握の考察—無作為抽出市民討論会による意見変容の分析」『環境情報科学論文集』24, 99-104
- 村松晶子・井関崇博・原科幸彦（2011）「環境基本計画策定への参加における討議からみた無作為抽出市民討論会のプログラム評価」『環境情報科学論文集』25, 191-196
- 山田修嗣（2010）「プラーヌクスツェレの応用：茅ヶ崎市における市民討議会を事例に」『湘南フォーラム：文教大学湘南総合研究所紀要』14, 21-29