

「自己組織化診断マップ」により明らかになった関係者の階層化

明星大学建築学部建築学科

常任教授 伊藤 雅春

1 研究の全体構成

1. 1. 研究の目的

本研究は、無作為抽出により選出された市民参加型会議の継続開催がコミュニティ規模の小規模自治体の意志決定関係者の関係性に与える影響を実証的に検証することを目的としている。

本稿においては、愛知県豊山町・愛媛県伊予市の市民討議会（豊山町においては町民討議会）の継続開催事例を対象とし、周辺自治体も含めた関係者へのインタビューの全体像を「自己組織化診断マップ」としてダイアグラム化し、主体形成と関係者の意識変容の階層化について考察する。

1. 2. 2つの自治体の概要

愛知県豊山町は、2008年の都市計画マスタープランづくりから住民参加のワークショップに取り組んでいる。2011年以降の町民討議会は2017年の「豊山町町民討議会・シンポジウム」を除いてすべて無作為抽出による参加者の熟議の『場』として開催された¹⁾。毎回2,000人に招待状を送付しているため15歳以上の町民は誰でも一度は招待状を受け取ったことがあるという段階を迎えていると考えられる。

愛媛県伊予市は、2014～15年にかけて文化複合施設のワークショップを本格的に導入した。この時の参加者構成は、公募方式で小学生も含め施設利用者を中心に声かけして10回のワークショップを実施した。その後総合計画作成のためのワークショップを経て、総合計画作成後に無作為抽出方式による市民討議会を6年間に渡り5回実施している [表1]。

表1 2つの自治体の概要

	豊山町	伊予市
人口	15,726人 (2018. 4. 1現在)	36,652人 (2020. 6. 30現在)
面積	6.18km ²	194.44km ²
議員数	10名	19名
小学校区	3校区	9校区
中学校区	1校区	4校区
高齢化率	22.5%	33.8%
	町民討議会	市民討議会
第1回 開催日	41名 2011. 10. 30, 11. 6	35名 2015. 8. 8
第2回	30名 2012. 10. 14, 11. 4	32名 2016. 8. 7
第3回	42名 2013. 9. 29, 10. 5	49名 2017. 8. 20
第4回	41名 2011. 10. 30, 11. 6	42名 2018. 8. 26
第5回	41名 2014. 8. 2, 8. 3	47名 2020. 9. 27
第6回 シンポジウム	40名 2017. 1. 22	
第7回	44名 2017. 11. 19	
第8回	32名 2018. 12. 1, 12. 2	
第9回	36名, 33名 2019. 6. 30, 9. 16	
第10回	19名 2020. 12. 13	

1. 3. インタビュー対象者の概要

それぞれの自治体のインタビュー対象者は、豊山町においては、議会議長を始めとして周辺自治体職員を含む12名、伊予市においては、市長を始めとして参加議員、参加市民を含む21名である [表2]。

表2 インタビュー対象者の概要

	豊山町関係	伊予市
行政職員	6名(副町長含む)	12名(市長含む) ※内参加職員6名
議員	2名	参加議員3名
市民	4名 ※内運営市民2名	6名 ※内参加市民4名
周辺市町	6名(職員、議長)	
計	12名	21名

2 自己組織化診断マップの分析

二つの自治体の関係者インタビューの内容から「自己組織化診断マップ」[図1, 2]を作成した。このマップには3つの関係性がダイアグラムとして表現されている。①組織間の関係性、②『場』相互の関係性、③個人間の関係性の3つである。このマップからは関係者の意識が次第に階層化していく様子を読み取ることが出来る。

第1階層：町民討議会あるいは市民討議会が開催されていることは知っているが、実際に参加したことはないか、業務として情報提供のため出席したことがあるレベル。熟議の結果については関心がない、あるいはよく知らない層

第2階層：実際に熟議の場に参加したことがあり、熟議の結果についても関心を持っている層

第3階層：熟議の場の意義について評価しており、継続実施を主体的に担っている層

3 ミニ・パブリックスの継続的開催による関係者の意識変容の進化プロセス

3. 1. 市民討議会開催のきっかけ

一般的に自治体がミニ・パブリックス方式の熟議の『場』を開催する場合、外部の専門家等からの働きかけから始まる場合が多いと考えられる。本研究の二つの事例においても研究者グループの働きかけが開催のきっかけとなっている。加えて外部組織と自治体内部のキーマンをつなぐ媒介者が存在していた点も共通している。自治体が新しい取り組みを実施する場合には、個人的な信頼

関係に基づく組織的な働きかけが重要であることが分かる。

市民討議会を実施する行政内部の動機は、協働のパートナーとしての市民の掘り起こしが主要な要因であるという点と、実施するにあたっては、討議テーマに関わる利害関係者の意見調整と無作為抽出による市民の熟議内容のどちらを優先するかという葛藤が担当者にあることが、周辺自治体へのインタビュー結果から明らかになっている。

3. 2. 市民討議会を継続開催する場合の条件

外部からの働きかけによってもたらされた市民討議会を継続的に開催していくためには、自治体内部及び活動市民の中に熟議の『場』に対する信頼感の浸透と市民討議会の企画運営を担う主体の自己組織化²⁾が必要となる。豊山町では行政側からの働きかけもあって「まちサポ」と呼ばれるNPO組織が立ち上がり、6回目以降の町民討議会開催に積極的に関わっている。伊予市においては、様々な市民活動は活発に行われているが、市民討議会への関心は職員や議員へ広がってはいるものの市民との連携はまだ見られていない。

3. 3. 市民討議会への直接参加による関係者の意識変容の進化

市民討議会を継続的に開催していても行政職員内部の理解や関心がなかなか拡散しないことが豊山町のインタビューから明らかになっている。市民討議会担当部署以外の職員は、情報提供を頼まれて参加する以外直接市民討議会に参加する機会がほとんどないという縦割りの弊害があると推測される。議員の場合は、積極的な議員が傍聴する以外、市民討議会に参加する機会がないことが通常である。伊予市の市民討議会は、現役職員と議員も無作為抽出の対象としている特異な事例であり³⁾、継続回数が4回(インタビュー当時)にもかかわらずインタビュー結果を見る限り、豊山町に比較して職員と議員の市民討議会に対する認知度が予想以上に拡散し、意識の階層化が進んでいることが確認できた。

3. 4. 熟議の『場』実装(制度化)への展望

実質的に市民討議会を継続開催するためには、第2階層に相当する自治体関係者や市民の拡大が

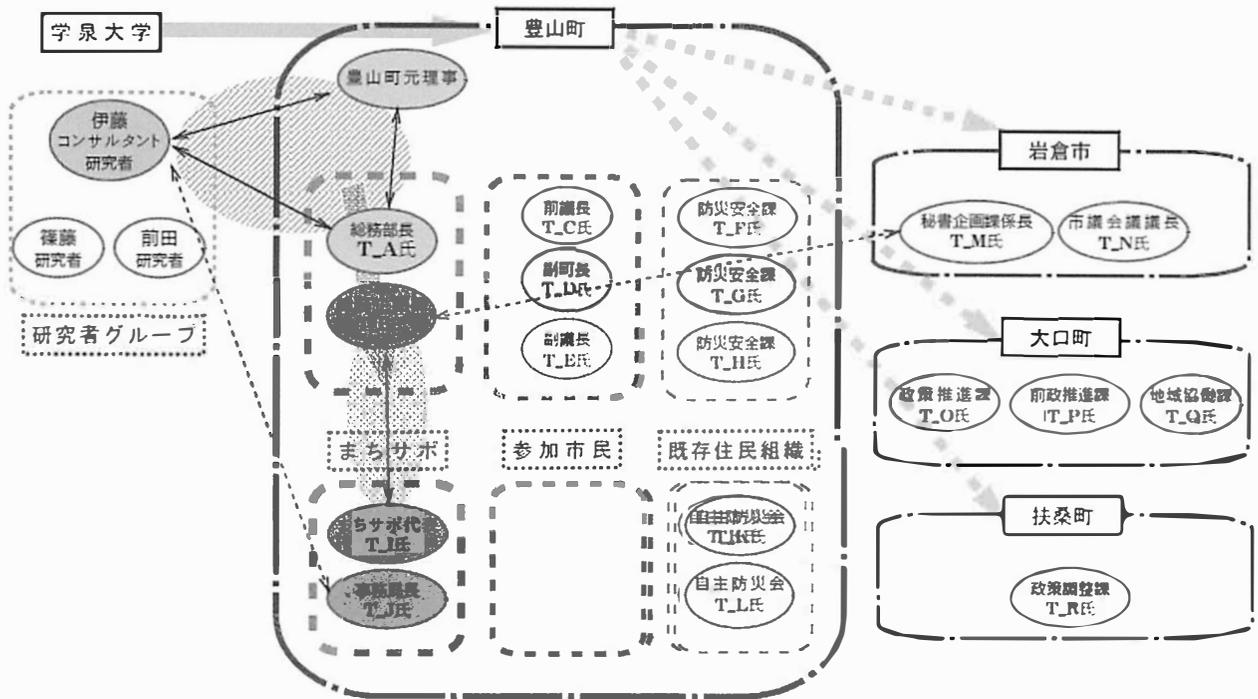


図1 豊山町の町民討議会議をめぐる「自己組織化診断マップ」

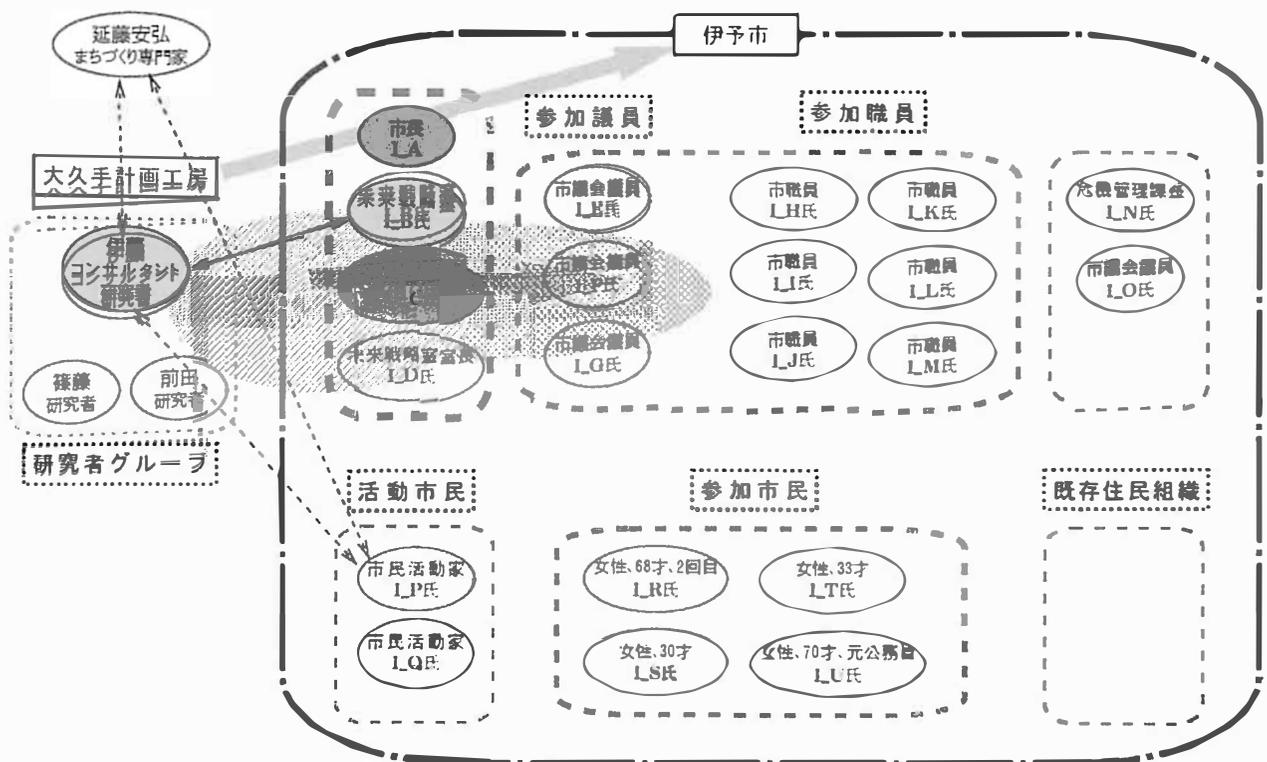
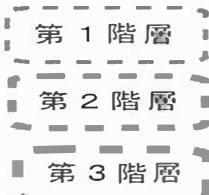


図2 伊予市の市民討議会議をめぐる「自己組織化診断マップ」

凡例：3つの関係性



意識の階層化



主体意識の進化（自己組織化）



必要となる。その為にはこの規模の自治体の場合、前述したように市民討議会に直接参加する議員や職員を増やすことが効果的であることが分かった。さらに、第3階層として分類した企画運営主体の自己組織化を促すことが求められる。この場合重要なことは、構成メンバーの規模ではなく、職員・議員・首長及びパートナーシップの対象となる活動市民など、その自治体独自の事情を反映した継続可能な組織を実現していくことである。豊山町と伊予市の場合もそれぞれは独自の展開を見せていると考えるべきであり、同様の展開を想定することはできないと考えるべきであろう。

熟議の『場』の制度化は重要な目標ではあるが、十分な関係者の意識の醸成（階層化）と自己組織化が行われていなければ、たとえ制度を作ることができたとしても実際の熟議の『場』が実施されないという事態が起こりうることで周知自治体のインタビュー結果から推測されるところである。

3. 5. ミニ・パブリックスの二つの役割の検証

最近の研究では、新しいミニ・パブリックスの役割として、「情報のショートカット回路」と「参加の回路」という視点が提起されている⁴⁾。「情報のショートカット回路」とは、田村哲樹の言う「判断の限定的停止」⁵⁾に近いものと考えられる。つまり現代の市民は、すべての問題について熟議に参加するだけの時間も必要な情報も持ち合わせていないので、ミニ・パブリックスという熟議の場に限定的ではあれ判断を委ねざるを得ないという考え方である。「参加の回路」とは、ミニ・パブリックスの意見形成の内容をなんらかの方法でより広い世論や政治の場の意見変容に接続していくという考え方である。

これらのことを豊山町や伊予市の実践にあてはめて考えてみるならば、情報のショートカット回路としての役割については、何度も継続的にコミュニティ規模のミニ・パブリックスを繰り返していくことで、ミニ・パブリックスへの理解が次第により多くの市民に広がっていくことが明らかになりつつあり、信頼に基づく「判断の限定的停止」の実態の検証が今後期待されるところである。参加の回路の役割については、偶然とは言え伊予

市における無作為抽出市民としての議員の参加が、議会の熟議の『場』への接続という形で有効であることが今回の調査で見えてきている。

3. 6. コミュニティ・デモクラシー実現の可能性

市民意識の変容という視点から考えると、第2階層の拡大と第3階層の自己組織化による主体形成が重要な課題となる。小規模自治体の場合、第2階層の拡大は、ミニ・パブリックス方式による熟議の『場』の継続開催によって10年程度のスパンの中である程度可能であることが豊山町の事例が示しているところである。第3階層の主体形成は、それぞれのコミュニティ独自の『場』の相互関係によって多様な展開になることが想定される。このようなプロセスとして熟議民主主義の『場』としてのコミュニティ・デモクラシー実現の可能性を構想することができる。このことをコミュニティ政策の具体的方法として提起したい。

謝辞

本研究は科研費基盤 (C) 「熟議システムにおけるミニ・パブリックス型熟議の継続が自治体に及ぼす影響の実証研究」(研究課題番号17K03567, 研究代表者前田洋枝) の研究成果の一部である。

引用・参考文献

- 1) 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 p28-33
- 2) 伊藤雅春 (2001). 「建築・まちづくり計画における住民参加手法としてのワークショップの研究—コミュニティの自律化をもたらす計画論—」千葉大学提出博士論文, p189
- 3) 篠藤明德 (2021). 「市民討議会における議員・職員の参加の効果と可能性」地域社会研究第32号 p10-13
- 4) Curato, N. et al. (2020). Democracy without Shortcuts: Introduction to the Special Issue. Journal of Deliberative Democracy, 16(2), pp. 1-9. DOI: <https://doi.org/10.16997/jdd.413>
- 5) 田村哲樹 (2008). 「熟議の理由」勁草書房