

市民討議会の継続的实施による 近隣自治体への影響

南山大学総合政策学部総合政策学科
准教授 前田 洋枝

1 調査目的

無作為抽出の市民が地域の課題を討議し、提言するミニ・パブリックス型の熟議手法はさまざまあり、開発・普及の経緯も多様である。中でも、ドイツのプラヌクストツェレをモデルに国内で開発された市民討議会は、2005年に初めて東京都千代田区で試行され、2006年に三鷹市と三鷹青年会議所（以下、青年会議所はJCと略記）が共催した事例でモデル化された（篠藤，2012）。これまで開催された市民討議会に関してレビューを行なった先行研究の結果について、本研究では以下の2つの点に注目した。1つは開催形態についてである。佐藤（2012）によれば、2006—2010年度の事例ではJC・行政共催型の事例が最も多く、次にJC主催・行政後援協力型、行政主催型であった。その後、佐藤（2016）によれば、2011年度から2014年度に開催された事例の調査では、JC・行政共催型が最も多い点は2010年までの事例に対する調査結果と変化はないが、行政主催型が2番目に多くなったことが示された。もう1つは、討議テーマについてである。佐藤（2012）によれば2006年度から2010年度に開催された事例は、「まちづくり・地域の魅力」が最も多いなど住民に身近なテーマが多くを占めていた。その後、佐藤（2016）によれば、2011年度から2014年度に開催された事例では条例・計画づくりをテーマとする事例が増えていることが指摘された。

以上の開催形態と討議テーマに関する変化を踏まえて、本研究では、行政主催型の増加や条例・計画づくりをテーマとした事例の増加に注目した。そこで、近隣自治体同士の公式・非公式の情

報ネットワークが行政主催での市民討議会開催や計画・条例づくりを討議テーマとすることに影響する可能性がありうるのか検討するために、既に市民討議会を開催している自治体の近隣自治体が開催自治体の市民討議会についてどのように情報を得ているかや開催自治体の市民討議会に対する評価、開催を仮定した場合の不安や期待について、探索的にインタビュー調査を実施することとした。

本研究では、市民討議会の開催自治体として単発ではなく、同一自治体で複数年度にわたり総合計画をテーマに住民の無作為抽出と討議を続けてきた愛知県豊山町（2011年度から継続開催中）に注目した。この豊山町と小牧市、岩倉市、大口町、扶桑町は平成23（2011）年から「2市3町広域行政研究会」で各市町の住民サービスの向上につながる広域連携のあり方を研究しており、2016年度から2市3町市民協働フォーラムを持ち回りで開催するなど、市民参加・協働に関して、公式・非公式に情報交換していることが多いと考えられた。そこで、2012年度からJCと市が共催で市民討議会を実施している小牧市を除いた岩倉市・大口町・扶桑町を調査対象とした。岩倉市では2016年4月に施行された市民参加条例に市民参加手続きの1つとして市民討議会が明記されて、2017年度と2018年度に市民討議会を開催してきた（岩倉市，2016，2018，2019）。本研究のインタビュー調査実施時点では、大口町と扶桑町は市民討議会を実施しておらず、市民参加条例などでの市民討議会に関する規定もなかった。

② 方法

事前に南山大学研究審査委員会において「人を対象とした研究」倫理審査を受審し、承認を得て実施した（承認番号18-043）。岩倉市は、市民討議会の担当部署である総務部秘書企画課の係長のT_M氏を対象とした。2019年7月8日の9:30から約80分、筆者と研究分担者1名、研究協力者1名の合計3名でインタビュー調査を行なった。扶桑町は総務部政策調整課のT_R氏を対象とした。2019年11月29日の16:00から約50分、筆者がインタビュー調査を行なった。大口町は、総務部政策推進課のT_O氏と総合計画策定時に政策推進課であったT_P氏の2名に対しては2019年10月8日の15時から約90分間、および町民協働の担当部署である地域協働部地域協働課のT_Q氏に対しては2019年10月8日の14時から約50分間、筆者と研究協力者の2名でインタビュー調査を行なった。

③ 結果

3. 1 近隣自治体での市民討議会開催認知や開催にあたっての2市3町での情報交換

豊山町の町民討議会議や小牧市の市民討議会を知ったきっかけが2市3町での活動であったのは大口町のT_Q氏のみであった。大口町のT_P氏は岩倉市が総合計画をテーマに市民討議会を実施したことは知っていた。これは、大口町と岩倉市で総合計画策定にかかわっていたコンサルタントが同じであったことから、コンサルタントから話は聞いていたためであった。扶桑町のT_R氏は小牧市など近隣の市で市民討議会が行われていることは知っていた。

岩倉市のT_M氏は、第4次総合計画策定時に市民討議会のことを上司が既に知っており、自身も担当になって知ったとのことであった。なお、T_M氏自身は直接には2市3町協働フォーラムなどの市民協働の担当ではないが、豊山町の協働や町民討議会議の担当者とはコミュニケーションをとれる状況にあり、市民参加条例制定後に実際

に岩倉市で市民討議会を開催するにあたっては、豊山町の町民討議会議担当者に話を聞いて細かな具体的な部分までアドバイスを受けたとのことであった。また、豊山町の町民討議会議がきっかけで発足し、町民討議会議の運営も始めていた豊山町まちづくりサポーターとも2市3町協働フォーラムの中で少し接する機会もあった¹とのことであった。

3. 2 市民討議会開催前または開催を仮定した場合の不安・心配（岩倉市）、または開催を仮定した場合の不安・心配（大口町・扶桑町）

岩倉市のT_M氏と扶桑町のT_R氏からは、「そもそも参加者が集まるか」ということが不安として挙げられた。岩倉市のT_M氏からは、「なじみのない手法なので、市民討議会の案内が来るといふことに対して市民がどう思われるのかというのが非常に不安でしたね。」と無作為抽出された市民が市民討議会の案内に対してどのように反応するかということも事前に感じた不安に挙げられた。

討議に関する不安としては、「意見が出てくるか」（扶桑町T_R氏）や無作為抽出に応じる人々が必ずしも討議テーマのことを良く知っているわけではないため現状がよく分からない状態ではなかなか話ができない可能性（大口町T_Q氏）を指摘していた。一方で、市民討議会当日の情報提供の内容や示し方が参加者の意見に影響しうることへの懸念や「情報提供する人間が誘導してやるような感じに取られてはいけない」ことに難しさを感じる（岩倉市T_M氏）という意見もあった。

さらに、「そこで出た意見から実際にそれを選んでいくことになるんだろうというプレッシャーが、非常に大きかった」と市民討議会に出された意見が実際の政策に影響力を持ちうる（岩倉市T_M氏）ことや「かなり重要な意見として通らなくちゃいけない」と他の手法で集められた意見よりも重みがある（大口町T_O氏）ことも指摘された。

加えて、「無作為抽出で出てきた方、提案した方が、自分たちでどこまで動くのか。提案して実

行までいけばいいんですけども、提案して投げられた、今、実際に骨を折られてる、汗をかいてみえる方に投げて、できてないじゃないかって言われるとちょっと困るかなって感じはある」と討議結果の提案だけで終わり、市民討議会の参加者がその後の実現に向けた活動に参加しない可能性や提案を実現できていない場合に後日参加者から責められる可能性を懸念する意見(大口町 T_Q 氏)もあった。

3. 3 豊山町の町民討議会や無作為抽出での市民の討議に対する評価

大口町 T_O 氏は、町と協働して活動する町民の人材発掘に期待していた。また、大口町の T_Q 氏は豊山町で町民討議会参加者有志を中心に発足した豊山町まちづくりサポーターが実際に豊山町内や2市3町協働フォーラムで積極的に活動していることも町民討議会議の報告書を読むきっかけになったと述べており、人材発掘という点での豊山町の町民討議会議の成果をポジティブに評価したと考えられる。

無作為抽出の市民による討議の評価は、インタビュー時に一部の年度の豊山町の町民討議会議の報告書を持参し、目を通していただいた上で従来の審議会などで出される意見との違いの有無や違いがあると考えられる場合、どのような点が異なるかについて尋ねた。無作為抽出の参加者は、「今まで関心がなくて、今初めて参加」して情報提供を受けて討議するために、「意見としては斬新なものが出て来た」(大口町 T_P 氏)、「いっぱいいろんな種類の意見が出てる」(扶桑町 T_R 氏)といった、討議において出された意見の新規性、多様性が評価されていた。

3. 4 市民討議会または無作為抽出の市民の会議の開始前の期待および開催後の評価(岩倉市・大口町)、開催すると仮定した場合の期待(扶桑町)

参加者に関しては、(審議会や公募では)「見かけない方が多く」いたことが岩倉市 T_M 氏から指摘された。(審議会や公募ではあまり参加しない)「20代、30代の方も参加していただけてるの

で、非常にありがたいなと思って」いる(岩倉市 T_M 氏)ことも挙げられた。

討議に関しては、(参加者が)「フラットの状態から話を聞き、意見を出」したり、もともと特定の意見を持っていた人も(人の話を)「公募のときよりは聞く」(岩倉市 T_M 氏)と評価していた。「地域にとって新しいものを提案するっていうときには、こういう無作為の今の現状にそこまで深く関わってない、新しい視点を入れての提案をいただくっていうのは非常に有効」(大口町 T_Q 氏)と評価された。少数意見の抽出ができること(扶桑町 T_R 氏)も期待として挙げられた。

3. 5 今後の市民討議会の開催意向や開催する場合のテーマ

扶桑町の T_R 氏によれば、インタビュー時点では町として市民討議会の具体的な開催予定はなかった。開催を仮定した場合に考えられるテーマとしては、コミュニティーバスや総合計画(次回改定時)が挙げられた。

大口町からは、「こういう手法があるっていうのは勉強させてもらっているんで今後活用できる場があれば、多分していくのかなと思います。」と開催の可能性も示唆した。市民討議会を開催する場合に考えられるテーマについては、大口町地域協働課 T_Q 氏からは、地域経営・地域運営(包括ケアシステムや地域共生社会づくり、高齢者、障害者、子どもの見守り居場所づくりなど)をこれらの課題に関する啓もう効果、課題解決に関わる人材発掘、これまでと異なる視点の導入への期待とともに挙げた。また、50年後や100年後のまちづくりのような総合計画の基本構想にあたる部分など、賛否や利害の対立がないテーマや、現在とは社会の前提が大きく異なると想定したまちづくりのアイデア出しには T_O 氏・T_P 氏とも関心を示した。

岩倉市の T_M 氏は市民討議会の開催継続意向を示すとともに、第1回のテーマ選択と今後の開催の場合のテーマ選択の考え方の違いを次のように説明した。まず、第1回のテーマを給食センターの跡地利用としたのは、跡地のある五条川が岩倉市の市民にとってなじみ深く、皆に関係する

と言えるためである。一方で、今後市民討議会を実施する場合のテーマでは、「実施には覚悟が必要」としながら、「興味のある人と全く興味のない人および、興味はあるが面倒くさいなと思う人が一緒に話すことに意味がある」とし、例えば特定地域の交通政策など、「直接的に利益を受けない人もいるが必要なサービス」を例示した。

4 考察

近隣自治体での市民討議会開催に対する認知自体には2市3町の枠組みの効果は明確には見られなかった。ただし、自身の市で開催する際には、担当部署の職員にとって2市3町の枠組みで既に市民討議会を開催した経験のある自治体の担当部署の職員とコミュニケーションをとれる間柄であったことや2市3町協働フォーラムでの豊山町まちづくりサポーターの活動に接したことがスムーズな開催に大きな役割を果たしたと言える。

市民討議会開催にあたっての不安や開催（を仮定した場合）の期待についての指摘では、情報提供における誘導を防ぐべきことや参加者の代表性、意見表明機会の十分さ・率直さ・誠実さなど、市民参加による「熟議」の評価基準に関わる点の言及はあったものの、一部にとどまった。一方で、討議結果の提案後の実現に向けた活動に対する不安・期待に関する発言に典型的にみられるように、特に市民討議会未実施の自治体職員において、市民討議会は政策課題を「熟議する」手法というよりは、課題解決に向けて市民の「参加」を促す手法となりうるかどうかという視点から評価していることが明らかとなった。なお、町民討議会議、市民討議会の参加者自身は参加者の包括性を高く評価し、発言の際には共益を意識していたこと、自身が参加していない年度についても市民討議会の手続きを理由に討議結果を尊重できると考えるなど、市民討議会を熟議の手法として理解していると考えられることが参加者に対するインタビュー調査で明らかにされている（前田、2020）。

今後、さまざまな地域課題について市民が納得できる形で決定を行なう上で、市民討議会をはじめ

めとする「熟議」の手法は重要な役割を果たすと考えられる。自治体職員が市民討議会をはじめとする無作為抽出による熟議の手法に関心を持つきっかけとしては「参加」の促進であっても、政策形成過程における「熟議」の必要性やその効果に関する側面の理解を促すことが今後不可欠と考えられる。

引用文献

- 岩倉市 (2016). 市民参加条例 <https://www.city.iwakura.aichi.jp/cmsfiles/contents/0000000/385/cllm400000003uje.pdf> (最終更新2016年3月30日)
- 岩倉市 (2018). 平成29年度 岩倉市市民討議会 「いわくらしやすい旧学校給食センター跡地を考える！」——実施報告書—— <https://www.city.iwakura.aichi.jp/cmsfiles/contents/0000002/2601/houkokusyo.pdf> (最終更新2018年3月30日)
- 岩倉市 (2019). 第5次総合計画策定に関する市民討議会「キラッ!とまちづくり原石発掘会議」——実施報告書—— <https://www.city.iwakura.aichi.jp/cmsfiles/contents/0000003/3771/houkokusho.pdf> (最終更新2019年7月31日)
- 前田洋枝 (2020). ミニ・パブリックス型熟議に対する参加者の評価の質的分析 日本社会心理学会第61回大会発表論文集, 183.
- 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 (2016). 市民討議会——実践及び研究の動向・課題・展望—— 地域社会研究, (26), 21-25.
- 篠藤明德 (2012). 市民討議会——日本の政治文化を拓く——篠原 一 (編) 討議デモクラシーの挑戦——ミニ・パブリックスが拓く新しい政治—— (pp. 99-115.) 岩波書店

謝辞

本研究は科研費基盤研究 (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。

注

- 1 NPO 法人豊山町まちづくりサポーターは、2市3町協働フォーラムにおいて、2018年度の第4回は豊山町とともに2市3町協働フォーラムを主催し、当日の運営も行なっている。また、豊山町以外の市・町が主催した他の年度の2市3町協働フォーラムでは、NPO 法人豊山町まちづくりサポーターは豊山町とともに共催しており、発表を担当したり、参加者として参加している。