

市民討議会の現在とその特徴

東京都立大学都市環境学部
都市政策科学科

准教授 長野 基

1 はじめに

今回のオンライン勉強会では市民討議会が継続的に開催されている事例からの知見を共有することが目的である。その基礎資料として本報告では市民討議会の動向と特徴的な事例を概観し、併せて市民討議会を巡る議論の一端を整理したい¹。

2 市民討議会の「制度化」

2006年に東京都三鷹市において、三鷹青年会議所と三鷹市がパートナーシップ協定を結び「安全安心のまちづくり 子どもの安全安心」をテーマとした「みたかまちづくりディスカッション2006」(2006年8月)が開催された。日本初の自治体による市民討議会である三鷹市での取り組み以降、市民討議会の取り組みは2007年(19件)、2008年(28件)と開催実績を重ね、2010年時点で137事例(佐藤2012)となり、2018年3月時点には類似事例を含めると500件を超えたと言われている(市民討議会推進ネットワーク調べ)。

中には、2007年の青年会議所単独開催に始まり市主催(運営は実行委員会方式)へ移行しながら継続して運営が続けられた事例(静岡県静岡市²)、市役所と青年会議所との協働により2009年から連続開催の事例(岐阜県多治見市³、群馬県高崎市⁴)や2007年から2016年まで10年間連続開催の事例(東京都町田市⁵)、そして、本日報告された人口約16,000人の町民に対して、2011年から2020年まで連続して無作為抽出(各年2,000名)での参加呼びかけを継続実施したことで、高い割合の世帯から“同一世帯内では誰かしら招聘を受

けている”状態を実現し、その参加経験者の中から「まちづくりサポーター」が結成されて運営が担われる愛知県豊山町⁶の事例も誕生している。

さらには、埼玉県吉川市「市民参画条例」と愛知県岩倉市「市民参加条例」⁷の2市に限定される⁸が、条例に「市民討議会」を位置づける自治体も登場している。

吉川市市民参画条例

第7節 市民討議会手続

(市民討議会の開催)

第28条 市の機関は、事案に対し、偏りのない意見、提案などを市民から聴取しようとする場合は、市民討議会を開催します。

(参加者の選任)

第29条 市の機関は、市民討議会の参加者を選任する場合は、住民基本台帳により無作為で選ばれた市民の中から参加希望者を募り、選任するものとします。
2 市の機関は、参加希望者が、実施しようとする市民討議会の定員を超えた場合は、抽選により参加者を選任することができるものとします。

3 市の機関は、参加者に謝礼を支払うものとします。

(市民討議会の公開)

第30条 市の機関は、市民討議会を公開し、市民討議会を開催するときは、規則で定めるところにより開催日時、開催場所、内容などを事前に公表するものとします。

2 市の機関は、市民討議会を開催したときは、規則で定めるところにより開催記録を作成し、公表するものとします。ただし、非公開情報は、公表しないものとします。

岩倉市市民参加条例

(市民討議会の開催)

第15条 執行機関は、市民討議会の開催に当たり、住民基本台帳から無作為に抽出した満18歳以上の者に対し、参加を依頼します。

2 市民討議会の参加者に対しては、謝礼を支払うこととします。

3 執行機関は、市民討議会を開催しようとするときは、あらかじめ開催日時、開催場所、議題等を公表しなければなりません。

これら2市の条例は各国のミニ・パブリックス事例のデータベース化とそれらを踏まえた政府・公共セクターのミニ・パブリックス活用ガイドラインを提言する報告書として2020年6月に刊行されたOECD(2020)において「熟議プロセスの制度化」(institutionalising deliberative processes)として注目されている⁹。

同報告書では2市の条例について、市民討議会を「熟議プロセスの制度化」の選択肢のひとつとして位置づけるものであり、その実施を自治体に義務づける、あるいは利用拡大を定めるものではないという留保を付けたうえで、「市民討議会が実施される場合に市民を代表する熟議のプロセス(representative deliberative process)の最低限の基準を確保することに役立つ」存在だと評価している(OECD2020:135)。

③ 市民討議会の「審議対象(テーマ)」

(1) 非係争的な争点への市民討議会の活用

各地の市民討議会で議論されてきたテーマは、「地域の魅力さがし」「地域での子育て」といったものから「自治基本条例」といったものまで多様性に富む。自治体の政策・施策への要望・意見の表明、その一環として自治体計画策定への活用も一定数存在する。

統計調査では、2006年度から2010年度に行われた137件を対象とした佐藤(2012)の分析から、自治体の政策形成に直接的に結びつく「条例・計画づくり」を第一義の目的とした事例は9件(6.6%)、公共施設・インフラ整備を巡るものが8件(5.8%)に留まること、続く、2011年度から2014年度に行われた194件を対象にした佐藤(2016)の分析でも、「条例・計画づくり」を直接の目的とした事例は37件(19.1%)、公共施設・インフラ整備を巡るものは0件であったことが明らかにされている。

以上は係争的な案件となりうる公共事業計画を中心に活用されてきたドイツでの計画細胞とは異なる日本の市民討議会の特徴を示すものである。

(2) 係争的な争点への市民討議会の活用

そうした中であって係争的な案件へ市民討議会が活用された取り組みとしては以下のものが挙げられよう。

① 「東京外かく環状道路中央ジャンクション三鷹地区検討会」(三鷹市)¹⁰

2008年に公共事業におけるPI事業の一環として実施された「東京外かく環状道路中央ジャンクション三鷹地区検討会」(主催:国土交通省、東京都、三鷹市)は、無作為抽出市民と地権者等の利害当事者が同席して討議が実施されたため、厳密な意味では「市民討議会」の定義からは外れるが、少なくとも、係争的な案件に市民討議会の要素を導入した最初の事例といわれる(吉田2012)。

三鷹市では2006年の「まちづくりディスカッション」以降も「基本計画改定に伴うまちづくりディスカッション」(2007年)、「東京外かく環状道路中央ジャンクション三鷹地区検討会」(2008年)、「第4次基本計画策定に向けた『みたかまちづくりディスカッション』」(2011年)、「みたか防災まちづくりディスカッション」(2012年)、「北野の里(仮称)を中心としたまちづくりワークショップ」(2014年)、「第4次基本計画第1次改定に向けた『みたかまちづくりディスカッション』」(2015年)、「北野の里(仮称)まちづくりワークショップ」(2016年11月~17年2月)、「三鷹市庁舎・議場棟等建替え基本構想」策定に向けた「みたかまちづくりディスカッション」(2018年)、「第4次基本計画(第2次改定)に向けた『みたかまちづくりディスカッション』」(2019年)と実績が積み重ねられてきた¹¹。

これらの中で、2016年度の「北野の里(仮称)を中心としたまちづくりワークショップ」(主催:三鷹市、共催:国土交通省、東京都)も無作為抽出から招聘された市民と利害関係者との混合方式で運営されている。

② 「どうする多摩川河川敷?問題解決と有効活用に向けたまちづくりディスカッション~こまね市民討議会」(狛江市)¹²

2009年に狛江青年会議所が狛江市「市民参加と

市民協働の推進に関する基本条例」に基づく「市民協働提案事業」として4日間に渡って実施した「どうする多摩川河川敷？問題解決と有効活用に向けたまちづくりディスカッション～こまえ市民討議会」では、ごみの散乱という社会問題に対して河川敷のリクリエーション（バーベキュー）利用規制の在り方が議論された。

ここでは住民基本台帳からの無作為抽出（18歳以上・1,500名）の呼びかけに対して、48名の応募者を以て組織された。討議会の成果は「狛江市多摩川河川敷の環境を保全する条例」の制定（2011年）に活かされている（佐々木2012）。なお、「こまえ市民討議会」へは東京工業大学大学院（原科幸彦研究室）が支援を担っている。

③「南区民交通まちづくり討議会～新しい交通システムについて語ろう～」（相模原市）¹³

2013年に神奈川県相模原市（南区）で行われた「南区民交通まちづくり討議会～新しい交通システムについて語ろう～」（主催：相模原市都市建設局まちづくり計画部交通政策課）では、住民基本台帳から16才以上の南区内在住者2,500名への無作為抽出と招聘が行われた。「2日間参加可能な人」を条件に募集された参加者は2013年11月4日（38名参加）及び10日（32名参加）である。2日間を通じて、既存のバス路線に代わるLRT導入を含む公共交通システムのシステム選択とルート案の選択が討議され、最終的にはグループ討議・発表から個人別投票、そして、各種要旨のアンケート記入により、参加者意見が記録された。この結果は、相模原市が設置する「新しい交通システム導入検討委員会」へ報告された。

④「市民討議会『考えよう！みんなのタテモノの未来』」（盛岡市）¹⁴

2013年10月12日・27日に岩手県盛岡市で行われた「市民討議会『考えよう！みんなのタテモノの未来』」は、人口減少を踏まえた公共施設再編（総量縮小）に関する市民意見把握と意識高揚を図ることを期して、盛岡市と盛岡青年会議所による「盛岡市まちづくり市民討議会実行委員会」により実施されたものである。

ここでは住民基本台帳から18歳以上の3,000人を無作為抽出して参加を呼びかけ、134名の応募に対して抽選で44名を選出している。なお、10歳代から80歳代を年代ごとに分類し、各年代から7名（10歳代・80歳代以上は各1名）を選出する工夫もされている。当日の参加は1日目が36名、2日目が35名であり、託児サービスも設置された。審議手順には専門家などからの情報提供に加え、市営住宅などの公共施設の現地視察も組み込まれた（上森2015）。

この市民討議会の実施後、盛岡市ではシンポジウムや地域別での意見交換会・説明会を実施し、各種利害調整を経て、個別施設単位での具体的な再編（整理縮小）を定める「公共施設保有最適化・長寿命化実施計画」を2016年に策定している。

（3）市民・行政・議会合同運営による市民討議会
 首長と議会議員が別々に選出される「二代表制」の日本の自治体では、首長部局と議会が別系統で市民参加手続きを運営するのが通例であるが、2010年に自治基本条例骨子案への意見を求めることを目的に実施された東京都新宿区「自治基本条例のための区民討議会」¹⁵では、公募区民・団体推薦委員、議会代表、区行政職員そして学識者からなる「新宿区自治基本条例検討連絡会議」（座長：財団法人地方自治総合研究所・辻山幸宣氏）が全体統括を行う方式が採用された。条例策定への市民討議会の活用に加え、議会が正式に関与している点が大きな特徴である。

実施に当たっては上記の連絡会議からの区民代表委員、議会委員（特別委員会正副委員長）、区職員委員に外部から学識経験者・専門家が加わった「区民討議会準備会」（座長：NPO法人「市民討議会推進ネットワーク」小針憲一氏）が組織されて「区民討議会」の実施プログラムが準備された。実際の討議会は、住民基本台帳等から無作為で抽出した18歳以上の1,500人の区民のうち参加申込のあった156名の応募者から抽選で選任された60名（当日参加者57名）を対象に2010年6月19日（土）・20日（日）の2日間に開催された。討議されたテーマは「自治基本条例の基本理念」「区民の権利と責務」「住民投票制度」「議会の役割」

「行政の役割」「地域自治組織」である。

なお、運営事務局は、認定NPO法人「まちぼつと」(所在地：新宿区歌舞伎町)への新宿区からの業務委託で担われている(小針2010、辻2012)。

(4) 「市民討議会」方式による事業審査

東京都新宿区が2011年10月22日・23日に開催した「第二次実行計画のための区民討議会」⁶⁾は、同区総合計画の実施計画改定に当たって計画素案にある事業の審査を目的に行われたものである。

ここでは住民基本台帳及び外国人登録データから無作為抽出された18歳以上1,200人の住民への郵送での呼びかけに対し、申し込みがあった区民(94名)から公開抽選で参加者(60名)が選定され、当日参加者(55名)は無作為に3グループに分けられ、更にグループ内で4～5名の「班」に編制された。

個々の事業の審議では、各事業課担当者による実施予定内容の説明と、外部識者による事業課職員へのインタビュー方式での情報補足の後、「班」で議論を行い、その合議より「班としての主な意見」の選択を実施している。そして、グループ内参加者に対して各班が「班としての主な意見」の発表を行った後、個人別投票用紙上での「必要性」「緊急性」「手法の適切性」の採点記入と、「拡大」「原案どおり」「縮小」「廃止」からの選択で判定が行われた。

審査対象は計画素案に挙げられていた事業から区が選定した19事業である。実施プログラムは学識経験者と区職員による準備会(会長：NPO法人「市民討議会推進ネットワーク」小針憲一氏)で検討され、運営事務局は認定NPO法人「まちぼつと」への新宿区からの業務委託で担われている(長野2014)。

4 市民討議会の「強み」

「市民討議会はローカル・ガバナンスに何をもたらすのか」は実践面・理論面ともに関心と呼ぶ項目である。代表的な見方としては以下の三点を挙げることができる。

第1は意識啓発・機運醸成である。「市民討議

会」の取り組みに対して実践・推進を担う立場からは「市民討議会は、参画意識の低い市民の啓蒙的手段ではない」(篠藤・吉田・小針2009)という主張がある一方で、「市民参画機運の醸成」(南2010)も重要な目的と指摘されている。

第2は市民参加の多元性の確保である。参加者選定の方法から、年齢や所属集団等の属性からみた参加の多様性を担保するものとしての期待が論じられている(坪郷2006、Tsubogo2014)。

第3に市民討議会へは「平均的市民の衆知を集めた結論を提示してもらう試み」(西尾勝2013)という政策検討過程へ入力される知識の面での期待が論じられている。

この知識に焦点を当てた研究として市民討議会の提言が自治体事業へ与えた影響を実施報告者や報告論文を利用した文献研究から定性的に分析したMasuhara et al. (2016)が存在する。同研究では日本で行われた「コンセンサス会議」「討議型世論調査」「市民討議会」の事例から、学術研究目的のものを含め、環境保護に関するテーマを扱った25事例を対象に分析を行っている。

ここでは「コンセンサス会議」と「市民討議会」が共通してローカルレベルで有効(usable)である一方、審議過程で提供される知識の内容から、扱う案件への適合性として、「コンセンサス会議」は「科学知(Scientific knowledge)」、「市民討議会」は「生活知(Living knowledge)」を扱う案件に強みを持つと論じられている。

- 1 本報告はNagano(2020)への加筆・修正より作成したものである。
- 2 静岡市Webサイト「『Voice of しずおか～市民討議会2019～』を開催しました！」
(https://www.city.shizuoka.lg.jp/230_000001_00023.html)。本項目を含む各Webサイトの最終訪問日時：2021年1月29日
- 3 多治見市役所Webサイト「市民討議会」
(<https://www.city.tajimi.lg.jp/gyose/kocho/togikai.html>)
- 4 高崎市Webサイト「市民討議会」
(www.city.takasaki.gunma.jp/docs/2014021000039/)
- 5 町田青年会議所Webサイト「まちだ市民討議会2016」
(http://2016.machida-jc.jp/past_project/)
- 6 豊山町Webサイト「町民討議会」
(<https://www.town.toyoyama.lg.jp/chosei/singikai/1001249.html>)。2017年度からは町民討議会経験者を母体にしたNPO法人「豊山町まちづくりサポーター」と町の協働運営になっている。

- 7 岩倉市では市民参加条例に基づき2017年に給食センター跡地利用を巡る市民討議会が行われ、2019年には第5次総合計画策定に関する市民討議会も開催されている。
〔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>)、
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>)〕
- 8 鹿児島大学司法政策教育研究センター「全国条例データベース powered by eLen」掲載データに基づく。
(<https://joreimaster.ls.kagoshima-u.ac.jp/request/EL001>)
- 9 OECD(2020:35-36)では市民討議会を計画細胞、市民陪審、市民議会(Citizen Assembly)と並んで「特定の政策争点に対して熟議を踏まえて市民としての提言を提起するもの」に位置付ける。同報告書では、このほかの類型として、①特定の政策争点に対して熟議を経た市民の世論を表出するもの〔例:討論型世論調査、G1000(オランダ、ベルギー)、世界市民会議(WWWViews)〕、②住民投票においてより良い判断を市民が行えるように市民へ政策情報を提供するためのもの〔例:市民イニシアティブ審査会(アメリカ)〕、③法制度化され、継続して活動する熟議機関〔例:東ベルギーモデル(ベルギー)〕を挙げている。
- 10 三鷹市 Web サイト「外環中央ジャンクション三鷹地区検討会実施報告書」
(https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/012/012155.html)
- 11 三鷹市 Web サイト「まちづくりディスカッション」
(www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/031/031053.html)
- 12 狛江市民討議会実行委員会編(2009)「狛江市協働事業どうする多摩川河川敷?問題解決と有効活用に向けたまちづくりディスカッション~狛江市市民討議会 市民提案書・実施報告書」狛江青年会議所・狛江市民討議会実行委員会、狛江市建設環境部環境管理課
(<http://www.city.komae.tokyo.jp/index.cfm/41.33608.c.html/33608/20100720-164322.pdf>)
- 13 相模原市 Web サイト「南区民交通まちづくり討議会~新しい交通システムについて語ろう~開催結果」
(<https://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/shisei/toshikotsu/1004813/1004817/1014100/1004820.html>)
- 14 盛岡市 Web サイト「公共施設保有最適化・長寿命化にかかる計画策定への取組み」市民討議会「考えよう!みんなのタテモノの未来」
(<http://www.city.morioka.iwate.jp/shisei/machizukuri/shitsuho/1020583/index.html>)
- 15 新宿区 Web サイト「新宿区自治基本条例区民討議会」
(http://www.city.shinjuku.lg.jp/kusei/kikaku01_000117.html)
- 16 新宿区 Web サイト「第二次実行計画策定に向けた区民討議会実施報告書」ができあがりました
(https://www.city.shinjuku.lg.jp/kusei/kikaku01_001052.html)

【引用参考文献】

- Nagano, Motoki (2020) Citizen Deliberation Meetings (Shimin Tougikai). *Proceedings of the International Symposium "Designing Deliberative Democracy: Practice and Experiments"*. Organazer: Planning committee of the International Symposium "Designing Deliberative Democracy: Practices and Experiments", Center for Positive/Empirical Analysis of Political Economy, Top Global University Project of Waseda University, (18 & 19 February, 2020, Waseda University).
- Masuhara, Naoki; Baba, Kenshi, and Tokai, Akihiro (2016) Clarifying Relationships between Participatory Approaches, Issues, Processes, and Results, through Crosscutting Case Analysis in Japan's Environmental, Energy, and Food Policy Areas, *Environment Systems and Decisions*, no. 36, pp. 421-437.
- OECD (2020) *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. OECD Publishing, Paris.
- Tsubogo, Minoru (2014) The Role of Civil Society and Participatory Governance in Japanese Democracy: Citizen Activities and the Concept of a Citizen Municipality, *Japanese Political Science Review*, vol. 2, pp. 39-61.
- 上森貞行(2015)「公共施設マネジメントにおける市民討議会の活用—盛岡市における無作為抽出による不偏性の高い市民意見聴取の取組み」『総合政策』vol. 16, no. 2, pp. 191-210.
- 小針憲一(2010)「新宿区区民討議会の開催」『地域社会研究』no. 19, pp. 16-21.
- 佐々木貴子(2012)「狛江市の多摩川河川敷のバーベキュー利用をめぐる市民提案と公共政策形成への責任」『地域開発』no. 574, pp. 22-27.
- 佐藤徹(2012)「市民討議会の広がりとその動向」『地域開発』vol. 574, pp. 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』no. 26, pp. 21-25.
- 篠藤明徳・吉田純夫・小針憲一(2009)「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
- 辻利夫(2012)「新宿区の自治基本条例案・第二次実行計画案に関する区民討議会」『地域開発』no. 574, 16-21.
- 坪郷實(2006)「市民参加の新展開と自治体改革—市民社会を強くする方法」坪郷實編「参加ガバナンス—社会と組織の運営革新」日本評論社, pp. 31-53.
- 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』no. 49, pp. 99-119.
- 西尾勝(2013)「自治・分権再考—地方自治を志す人たちへ」ぎょうせい
- 南博(2010)「多様な市民意見の政策反映に関する一考察—防犯をテーマとした宗像市まちづくり検証会議(試行)を事例として」北九州市立大学都市政策研究所「都市政策研究所紀要」no. 4, pp. 29-54.
- 吉田純夫(2012)「三鷹市の外環道中央ジャンクション地域検討会・基本計画における市民討議会の適用」『地域開発』vol. 574, pp. 12-15.