

## 無作為抽出を活用した住民参加について

### 1 これまでの住民自治・住民参加に関する課題への対応

これまでも行政における審議会委員の公募の実施やパブリックコメント制度、また議会改革による住民報告会等を通じて、住民参加の裾野は広がってきているが、それでも解決できていない問題もある。

まず、議会の代表性に関しては、現在の取り組みでは改善することができていない。また、自治体の進めてきた住民参加が、参加者の固定化、高齢者層への偏りによって、こちらも代表性に関する疑問に直面してきている。能動的な住民の参加は進んでいるが、多くの能動的でない住民の参加は進んでいない。

現在、無作為抽出による社会の縮図を作り出す「ミニ・パブリックス」という手法が注目されている。ミニ・パブリックスは参加者の年齢層の均等化や、特定の市民ではないサイレント・マジョリティの意見表明など、これまでの参加手法では不十分であった効用が得られる手段である。

今回の報告では、最初に、無作為抽出された一般市民の討議的参加手法であるミニ・パブリックスについて説明を行い、特に近年日本で数多く実施されている市民討議会について詳しくみていくこととしたい。

表 1 ミニ・パブリックスの概要

	コンセンサス会議	討論型世論調査	プランーンクス ツェレ	市民陪審
主催者	議会など	マスコミ、行政 など	行政など	NPO、行政など
参加者	約 15 名	150 名～300 名	100 名以上	12 名から 24 名
日程	4 日間	3 日間	4 日間	3～5 日間
内容	科学技術に関する、 専門家と市民の対話	専門家からの情報提供と市民同士の対話で熟慮された世論形成	少人数の市民によるグループ討議を繰り返し、市民鑑定を作成	異なった証言を聞きながら、市民による意見形成
成果の反映	マスコミに公表、国会での議論の参考	マスコミを通じた影響や行政施策に反映	行政施策などに反映	マスコミを通じた影響や行政施策に反映

（出所：地域開発 2012. 7 Vol. 574 P. 3 を元に語句を修正）

## 2 ミニ・パブリックス型討議の基本類型

### (1) コンセンサス会議

コンセンサス会議とは、デンマークのテクノロジーアセスメント（TA）の一手法として生まれ、社会的な争点となっている（おもに科学技術分野の）課題について、一般から募った約15人の市民パネルが、専門家とも対話しながら、数日間かけてじっくりと話し合う会議である。市民パネルの間で合意をつくり、それを市民提案文書としてまとめ、マスメディアや社会に発信したり、議員や政策担当者に提言したりする。

過去に日本や諸外国で行われたコンセンサス会議のテーマで最も多いのは、「遺伝子組み換え作物」である。その他にも「遺伝子治療」「インターネットと高度情報社会」「脳死・臓器移植」「環境の価値」「電子監視システム」など、様々なテーマで会議が開かれてきた。専門家の判断が優先されがちな科学や技術にかかわる問題について、市民パネルが一般市民の目線で議論し、自分たちの言葉で意見をまとめるのが特徴である。

#### ①参加者

##### ・市民パネル

コンセンサス会議の主役であり、住民名簿から無作為抽出した人への招待状送付や、新聞広告などの方法で一般から募る。定員はふつう約15名である。デンマークでは全国（人口約550万人）から無作為抽出した約2,000人に招待状を送り、参加意思の返事があった人の中から、年代・性別・職業・居住地域が全国の割合と一致するように選出しているという。旅費などの実費は主催者側の負担だがデンマークを始めとして出席謝礼は支払われないことが多い。

##### ・専門家

議論に必要な情報をそれぞれの専門分野や立場から提供する人たちである。科学者や技術者、研究者だけでなく、関連企業や市民団体などの利害関係者、テーマについて取材しているジャーナリストなども専門家に含まれる。議論に必要な情報をカバーできるよう、後述する運営委員会が市民パネルの意見を聞きながら、数人から20人程度選ぶ。

##### ・ファシリテーター

会議の進行役である。運営スタッフの中から選んだり、外部の熟練者に依頼したりする。市民パネルが質問や発言をしやすいように中立の立場から促し、円滑に議論が進められるよう支援する。コンセンサス会議では、市民パネルが合意に基づいて自ら市民提案の文書をまとめる必要があるため、ファシリテーターの支援が重要になる。

##### ・運営スタッフ（運営委員会・事務局）

独立した立場で会議の企画運営を進めるため、運営委員会（実行委員会）を置く。テーマに関する専門の研究者、利害関係者のほか参加型TAの専門家などを加え、4～8人程度で構成する。運営委員会のもとに事務局を置き、会議運営の実務を処理する。

#### ②会議スケジュール

コンセンサス会議は以上のように多くの関係者がかかわる込み入ったプロセスである。

市民パネルの選出や専門家候補の探索、情報提供資料の準備など、会議までの下ごしらえだけで、約半年を要する。会議は2度の週末準備会合と本会議（金曜日から月曜日の4日間）の2つの部分で構成されている。これらをすべて合わせると、会議本体だけでも計6～8日の長丁場となる。週末準備会合は本会議の2、3カ月前に行われるので、準備から本会議終了まで最低10カ月程度はかかることになる。

主な流れは以下のとおり。

・ **週末準備会合（2度の週末）**

ガイダンス、「鍵となる質問」の作成、専門家候補の選出

・ **本会議 1 日目**

「鍵となる質問」に対する専門家の回答

・ **本会議 2 日目**

専門家との対話（質疑応答）、市民パネルによる討論・市民提案の作成

・ **本会議 3 日目**

市民パネルによる討論・市民提案の作成

・ **本会議 4 日目**

市民提案の発表、専門家からのコメント、市民パネル以外も参加しての討論

**③会議結果と活用方法**

コンセンサス会議の直接の結果は、市民パネルが作成する市民提案である。通常はこれに、議論の過程で作成された「鍵となる質問」や、専門家の回答文書等を加えて一冊にまとめた報告書が作成される。デンマークではこの報告書が、国会議員や政府の関係部署に届けられ新聞などでも報道されるという。

デンマークではTAが公式に制度となっているが、コンセンサス会議の結果には法的拘束力はない。TAの役割は、政治的な意思決定を下すことではなく、そうした意思決定や政治的議論の参考となる見方を提供することであり、コンセンサス会議のように市民参加の要素を含むものであってもその性格は変わらない。

**④日本でのコンセンサス会議**

日本では1998年に研究者グループによって「遺伝子治療」をテーマに初めて開催され翌99年に「インターネット」をテーマに実施された。2000年には、農林水産省の主催で「遺伝子組み換え農作物」に取り組んだ。その後、「脳死・臓器移植」（2005年）などに関する実践がある。自治体では2006年に北海道が「遺伝子組み換え作物」をテーマに実施している。

**（2）討議型世論調査（Deliberative Polling、以下DP）**

DPは、世論調査(poll)に討議(deliberation)を組み合わせた手法である。ミニ・パブリックスにおいて熟慮された民意を形成し、それを世論調査で明らかにしようとするものである。

DPにおける討議は、通常 150～300 人の無作為抽出された市民が週末一カ所に集まり、二泊三日をかけて行われる。参加市民は、10～15 人の小グループに分けられ、あらかじめ定められたサブテーマごとにグループ討議を行い、そこで出された疑問を全体会議で専門家にぶつけるというサイクルが何度か繰り返される。アンケート調査は、政策態度の変化を補足するために、討議イベントの二カ月前(T 1 調査)、討議当日会場到着時(T 2 調査)、終了直後(T 3 調査)の三時点で行われる。T 3 調査終了後、調査結果は直ちにマスメディアを通じて公表される。

DPは基本的に世論調査である。したがって、DPを成功させるポイントの第一は、しっかりとしたアンケート調査の設計を初期段階で行うことにある。その上で、代表性の高いミニ・パブリックスを構成し、討議が理想的なコミュニケーション環境で行われるようにすることが重要になる。

ミニ・パブリックス型手法の中で、DPは、第一に、厳密な無作為抽出を重視している点、第二に、討議参加者の合意を求めない点に特徴がある。この2つの特徴は、討議過程で発生する集団心理のバイアスを防止するうえで積極的な役割を果たす。

世界初のDPは、1994年英国で犯罪をテーマとして実施された。この世界初のDPは、英国チャンネル4の「市民による国会(ピープルズ・パーラメント)」というテレビ番組として放映されたことと当時労働党党首だったトニー・ブレア自らが質疑応答にたったことから高い注目を浴びた。これが弾みとなり、DPは世界的に普及することになる。2012年1月時点で、少なくとも16カ国で計45回以上実施されている。

日本では、2009年、神奈川県と東京工業大学の共同研究事業として道州制をテーマに国内初のDPが行われた。続いて、2010年1月と8月に、慶応義塾大学DP研究会が藤沢市総合計画に市民の意見を取り入れることを目的に実施。2011年5月には社会保障をテーマとして、全国規模のDPが日本でもようやく実現した。さらに、2012年7～8月にかけて、政策決定の過程に正式に採用された世界初の試みとして、「エネルギー・環境の選択肢に関するDP」が実施された。

今まで開催されたDPのテーマは、教育、エネルギー、環境、少数民族、外交、公共事業計画、選挙候補者の選定など多岐にわたる。行政区の範囲で見ると、市町村レベルから、国政レベル、さらにはEUのように他国にまたがる事例もある。ただし、DPは商標登録されており、正式のDPを名乗るためには、スタンフォード大学討議民主主義センターの承認が必要になる。そのため、公認DPの開催ペースは多い年でも年数回にとどまっている。

### (3) プラヌーンクスツェレ(Planungszelle: 計画細胞会議、以下PZ)

PZは1960年代終わりに構想され、1973年のドイツのシュベルムにおける廃棄物処理をテーマに試行実験された。参加者計75名で3つのPZが実施された。そして、1976年、ハーゲン・ハスぺにおける都市開発計画をテーマにしたプロジェクト(参加者126名、5つのPZ)が本格的始まりである。

PZは、無作為抽出で選ばれ、限られた期間、有償で日々の労働から解放され、進行役のアシストを受けつつ、事前に与えられた解決可能な計画に関する課題に取り組む市民グループである。PZは40年以上の実践の中で改善されてきたが、今日、「標準型」が確立されている。その特徴は以下のようにまとめることができる。

- ①解決が必要な真剣な課題に対して実施する。
- ②参加者は住民台帳から無作為で抽出する。
- ③有償で一定期間、参加（四日間が標準）する。
- ④中立的独立機関が実施機関となり、プログラムを事前に決定する。
- ⑤ひとつのPZは原則25名で構成し、複数実施（最低4つ、計100名以上の参加）する。  
ひとつのPZには2名の進行役がつく。
- ⑥専門家、利害関係者から情報提供を受ける。
- ⑦約5名の小グループがメンバーチェンジをしながら、参加者のみで討議を繰り返し、グループでの決定を行う。
- ⑧「市民鑑定」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に渡す。
- ⑨一定の期間（普通は約1年）後、委託者は市民鑑定の内容の実現状況について応答する責任を負う。
- ⑩どこの場所でも自由に、また、同時に実施できる。

PZの一番の特徴は、参加者が住民台帳から無作為に抽出されることである。ドイツの事例では、外国籍市民も含まれ、基本的には16歳以上の人々が対象になっている。しかも、ひとつのPZは約25名で構成されるが、ひとつのプロジェクトでは基本的に4つ以上が実施されるため、参加者は100名を超える。その結果、男女比、年齢層、職業、学歴等社会全体をほぼ反映する「社会の縮図」が構成される。ドイツの場合、有給休暇制度がしっかり確立し、自営業者、開業医などを含む、どのような人々も年間約6週間の休暇を取る。また、州によっては、これとは別に、教育休暇制度もあり、PZの参加もそれに該当するものと認められている。このような社会的条件は重要である。

このようにして集められた参加者は、当該課題についての利害関係者ではない。彼らは「公的プランナー」としての立場が与えられ、有償で一定期間、「仕事」として取り組む。

多くのPZでは、政府機関（自治体を含む）から実施機関への委託である。実施機関は主催者（委託者）との間でその独立性の確保を契約し、情報提供者の選択やプログラムの設計、参加者の選択、実施後の市民鑑定の編集、その反映のチェックなど重要な仕事を担っている。実施機関は約3カ月かけて、当該テーマに関する基本的情報（法制度、これまでの調査結果など）を収集する。次にマスコミ情報、利害関係者による円卓会議、ワークショップの開催などを通してそのテーマに関する社会的に多元的な情報の収集を行う。また、情報提供者やプログラムの詳細が報告書に記載され、透明性を確保するようにしている。

標準的なプログラムは表2の通りである。

表2 P Zの4日間の標準的プログラム

時間	1日目 テーマ分野1	2日目 テーマ分野2	3日目 テーマ分野3	4日目 総括
8:00~9:30	①ガイダンス	⑤情報提供・討議	⑨情報提供・討議	⑬結果の総括と意見形成1
9:30~10:00	休憩	休憩	休憩	休憩
10:00~11:30	②情報提供・討議	⑥情報提供・討議	⑩情報提供・討議	⑭結果の総括と意見形成2
11:30~12:30	昼食	昼食	昼食	昼食
12:30~14:00	③情報提供・討議	⑦情報提供・討議	⑪情報提供・討議	⑮最終討議と投票
14:00~14:30	休憩	休憩	休憩	休憩
14:30~16:00	④情報提供・討議	⑧情報提供・討議	⑫政治家から意見聴取	⑯手法の評価と終了

(出所：篠原一「討議デモクラシーの挑戦」P.70)

それぞれのコマでメンバーチェンジを伴う5名のグループ討議を徹底的に繰り返し、出されたグループ提案は、実施機関によって傾向がまとめられ、各P Zから選出された参加者代表全員の合意を得て「市民鑑定」へと作り上げられる。

そうして作られた「市民鑑定」は、開催された地域を代表するような立派な会場で、参加者全員が招待され、多くの場合、最年長と最年少の参加者が一緒になって、委託者に正式に手渡される。その様子は、同席するマスコミなどによって社会に広く知らされ、「市民鑑定」はインターネットなどで公表される。

P Zは最少要件である4つを実施した場合でも、経費として1,000万円ほどかかる。

2009年までに実施されたP Zのプロジェクト総数は65である。65のプロジェクトに対して実施されたP Zの合計は約350である。参加人数は約8,000名にのぼる。ひとつのプロジェクトで最も多く参加したのは、1990年、ドイツ連邦郵政省が主催したISDNに関するプロジェクトで、519名であった。

プロジェクトテーマは、都市計画、交通・エネルギー、環境政策、労働・余暇・外国人市民の統合・児童、行政組織、消費者保護・保険、情報・メディア、科学技術など多岐にわたっている。都市計画分野での実施が多いが、ドイツでは自治体における計画の優先が認められ、計画策定における住民参加の必要性が厳しく規定されていることが要因となっているようだ。

ドイツ以外にもハンガリー、スペイン、オーストリアなどで実施されているが、ほとんどはドイツで実施されている。また、日本では、P Zを簡略化したような後述する市民討議会という形式で実施されている。

#### (4) 市民陪審

市民陪審とは、裁判における陪審制を政策決定に応用したものだが、拘束力のある決定を行うわけではなく、政策形成のために設定された問いに答える勧告を行うものである。

市民陪審は1970年代のアメリカで開発され、その後1990年代から、アメリカ以外の国においても実施されるようになってきた。2002年までにアメリカにおいて31の市民陪審を実施したのにとどまるのに対して、1996年以降、200を超える市民陪審がイギリス、カナダ、オーストラリア等の国々において実施されてきている。特にイギリスでは、ブレア政権が市民陪審の積極的活用を図った。市民陪審の対象となる政策は、医療・保険、土地開発、廃棄物管理施設、麻薬、図書館改築など広範に及ぶ。

準備期間を含めた市民陪審の実施には、数カ月の日数が必要となる。アメリカの市民陪審の場合、18～22週、イギリスの試行的な市民陪審の場合も5～6か月必要であった。日数の相当部分は、陪審員決定の作業や、問い、議事日程、証言者リストなどを決定するために使われる。

費用は、アメリカの全国的な市民陪審で11万ドル以上、地方の市民陪審で6万ドル以上である。うち陪審員報酬は典型的には1日100ドルである。イギリスでは一般的に1万6,000ポンドから3万ポンド程度の費用がかかるとされている。地方自治体における試行的な市民陪審の場合は、5,600ポンドから2万3,000ポンド、陪審員の報酬は1日50ポンドが多かった。

陪審員の数はアメリカの市民陪審においては一般的には12～24名とされ、イギリスの試行的な市民陪審は12～16名のものが多かった。アメリカでは、選考の際に通常、人口統計上の5つの属性と該当テーマに対する1つの属性が考慮される。前者は、年齢、ジェンダー、学歴、人種およびコミュニティにおける居住地である。学歴は収入との相関が意識されている。後者の例としては、エネルギーの将来に関する市民陪審における電力事業の規制緩和についての陪審員候補の意見といった属性などがある。

アメリカの市民陪審は、典型的には、午前8時30分から午後4時30分まで5日間連続して開催される。審議の初日は陪審員に陪審の過程を紹介し、論点についての概略の提供を行い、陪審員にお互いを知ってもらうようにする。次の日から、特定の論点について証言者が説明を行い、それに対して陪審員からの質問がなされる。その後、陪審員による討議が行われるが、通常、3つほどの少人数グループに分けて、また、意見を共有するために、全体会議で討議が行われる。最終日の午前には、勧告を最終的に決め、午後に公表される最初の報告書を見直す。

イギリスの試行的な市民陪審は、初日前夜に市民陪審とその過程の紹介のための集まりがあり、その後4日開催されている。連続して開催される場合もあれば、2週間ほどの間に分散されて行われる場合もある。

市民陪審の最終日の午後に、陪審員は、公開の場所において事実認定と勧告を公表する。

最初の報告書がこのときに公表される。時間的制約があるため、委託者から独立した者によって最終報告書の草案が書かれ、陪審員がそれを修正しているようである。最終報告書は、陪審員の勧告とともに、市民陪審についての追加的な情報を含み市民陪審終了から3週間以内に完成される。市民陪審の勧告には法的拘束力はなく、決定される政策が勧告とは異なる結論となることもあり得る。しかし、イギリスにおいては、政策決定権者により市民陪審が利用される場合が多いことから、委託者である行政機関は、市民陪審から一定期間以内にその勧告に従って政策を実施するか、勧告を受け入れられない場合にはその理由を述べることを約束し、その限りで市民陪審は政策形成に一定の影響力を発揮することになる。

#### (5) 市民討議会

2005年、東京都千代田区で試行実験され、翌年、三鷹市における「まちづくりディスカッション」においてモデル開発された市民討議会は、この数年間、全国の市町村で数多く実施されるようになり、日本版ミニ・パブリックスとして注目を集めている。

千代田区、三鷹市での取り組みを始めたのは青年会議所のメンバーであった。また、まちづくりに関するワークショップを数多く支援してきたNPO法人まちぼっこの協力も大きく、ドイツで誕生したPZの原則を学び、まちづくりワークショップの手法も加味した、いわゆる「日本版PZ」は、市民参加で名高い三鷹市で行政が主催し、52名の参加者が丸二日取り組み、市民討議会はモデル化された。

市民討議会の原則としてNPO法人市民討議会推進ネットワークは以下のように述べている。

- ①参加者の無作為抽出
- ②参加者への謝礼の支払い
- ③公正・公平な運営機関
- ④参加者による小グループ会議
- ⑤報告書公表

市民討議会とPZの比較について、2006年に実施された三鷹市の報告書には表3のように示されている。



表3 市民討議会（2006年、三鷹市の事例）とPZの比較

	市民討議会	PZ
主催者	三鷹市、三鷹青年会議所	自治体、政府など
実施機関	実行委員会	ウバタール大学研究所など
テーマの設定	実行委員会	自治体、政府など主催者
テーマ	子どもの安心・安全	都市計画、交通問題、住宅計画、社会政策、消費者の保護対策ガイドライン作り、遺伝子工学の影響、ISDNの導入など
参加者の選出方法	無作為抽出	無作為抽出
参加者の対象年齢	18歳以上	16歳以上
参加者数	52名	25名×4以上
開催日数	2日間（計4回の話し合い）	4日間（計16回の話し合い）
1回の話し合いの時間	60分（情報提供は含まない）	90分（情報提供を含む）
話し合いのための情報共有	有	有
進行役	各グループに補助係を配置（話し合いには加わらない）	全体で2名の進行役を配置（話し合いには加わらない）
話し合いの結果の行方	市民提案として委託者に提出	市民鑑定として委託者に提出

（出所：「みとかまちづくりディスカッション2006実施報告書」P.28）

両者の比較において、大きく異なっている点は、実施機関、参加者数、開催日数の3点である。ドイツでは長期の有給休暇や教育休暇が確立されている点が日本とは大きく異なる。この事例では、週末の2日間を使い、討議は4コマのみなものに対しPZは4日間16コマである。また、参加者数は52名であったが、同一会場で行われた。PZは、約25名の比較的少人数で、進行役2名を除き他の人の参加が一切禁止されているのに比べ、市民討議会では、各討議テーブルに進行役が付くだけでなく、数多くのスタッフが参加し、また、一般公開されているため、マスコミを含め傍聴人が多い。PZが裁判における陪審制の影響を受けているのに対し、市民討議会はイベント型である。

実施機関は、市民（これまで多くの場合、青年会議所）と行政の共同のものと位置付けられ、両者によって構成される実行委員会が実務を担当してきた。

2005年に試行実験され、2006年に本格的に開始された市民討議会は、2007年から全国の市町村レベルで急速に普及した。2010年末の段階で、NPO法人市民討議会推進ネットワークの調査によれば、北海道網走市から鹿児島県指宿市まで合計156の事例を数えている。（2012年3月末時点では216件）そのうち東京都を含む関東地方での実施は、113事例にのぼり、全体のほぼ4分の3（72%）を占めている。

こうした展開は、青年会議所のネットワークを通じ、市民討議会が普及していったためである。2006年の三鷹市での実施の翌年には、青年会議所の関東地区協議会に市民討議会を推進する委員会が設けられ、2008年には東海地区協議会でも積極的に取り組まれることになった。そして2010年、青年会議所として担当委員会を設置の上、全国的に取り組んだ。

156の事例の大半では自治体は当該地区の青年会議所との間にパートナーシップ協定を結び共催の形をとっている。

市民討議会は同一自治体で毎年繰り返し実施される事例が多い。この6年間の実施において開催した自治体の数は86である。その中で5回開催したのは札幌市、4回は常陸太田市、立川市、町田市、静岡市など7自治体、3回は北見市、栃木市、木更津市、茅ヶ崎市、新城市など11自治体にのぼる。その合計は66事例で、全事例の42%を占めている。

取りあげられるテーマについて、「まちづくり・地域の魅力づくり」などに関するテーマが非常に多く、約50事例を数える。また、「安全・安心」「子育て」「高齢者」に関するテーマが30数事例であった。ゴミ問題などの「環境」や「条例・計画づくり」をテーマにしたものは、それぞれ約10事例であった。その他、議会や行政のサービス評価、公共施設・インフラ整備等が取り上げられ、複合的テーマになる場合も多い。しかし係争的課題が取り上げられた事例は、図書館問題（2007年、日野市）、外環道路・中央ジャンクション問題（2008年、三鷹市）など少ない。

市民討議会で最も多かった参加者数は、2010年に行われた札幌市の路面電車に関する事例で、92名であった。最少は2008年網走市で行われた事例の10名であるが、大半は20名から30数名である。全般的に10代、20代の参加者が少なく60代以上の高齢者の参加が多い。そのため、年齢や居住地別に無作為抽出を行う事例や参加承諾者から社会的属性を考慮して参加者を選択する事例も出ている。

実施期間は、大半の事例は1日型で、討議コマ数も2～3と非常に少ない。しかし、アンケート調査によれば、丸2日などの期間の長さが不参加の理由にあげられることもある。また、2009年に実施された狛江市の事例のように、間隔を空け、4日間（それぞれ午後1時から午後5時までの半日間）にわたって実施された例もある。

### 3 市民討議会の成果と課題

三鷹市のまちづくりディスカッション実施報告書や市民討議会の分析を行っている論文等では以下のような成果と課題が挙げられている。

#### 成果

- ・市民討議会参加者の満足度が非常に高く、再度参加したいとの希望が多い
- ・自分たちのまちは自分たちがつくるという市民の参加意識の高まり
- ・行政主催の市民参加事業へ参加したことがない（8割）、自治会・町内会での話し合いに参加したことがない（9割）、選挙での投票を行ったことがない人（3割）の参加を促した（2006年三鷹市の場合）

- ・市民提案の政策への反映

#### 課題

- ・1日開催のイベント型が多く、行政職員が中心に情報提供を行うなど、対立する異なった情報の提供が十分でない（公平性・中立性）
- ・参加者数が少ないため、偏りは大きく「社会の縮図」になりえていない
- ・三鷹市の「外環道・中央ジャンクション問題」では、無作為抽出された市民だけでなくJAや商店会などの利害関係者が加わるなど、参加者が完全に無作為抽出でない場合がある（全体の4分の3が無作為抽出を行っているが、完全な無作為抽出はその半分）
- ・市民討議会の成果である「市民提案」について、行政内で1つの市民意見として尊重されるが、参加者に対して一定期間後、その成果を報告することは確立していない
- ・参加率の低さ（参加依頼書送付の0.5～8.7%）
- ・参加者への謝金がない場合が多い。支払われた場合の過去最高額は1日1万円、最低額は1日1,000円。実際は1日3,000円程度のところが多い
- ・コストの高さ（2006年三鷹市の場合、約150万円：1,000名郵送、52名参加（謝礼は2日で6,000円）、スタッフ無償）

## 4 考察

これまで、審議会や公聴会、アンケート調査、パブリック・コメントなどによる意見聴取で住民の意向を把握しながら政策立案を行ってきたが、市民討議会をはじめミニ・パブリックスの手法により、これまで政治や行政と接点のなかったサイレント・マジョリティの熟慮された意向も把握できる可能性がある。また、選ばれた一般市民にとっても、公共的な課題の基礎的情報を得ることができ、市民提案が政策に反映されることで政治的有効感覚を持ち、今後の参加意識の高まりを期待することができる。

しかし、前述したように課題も多い。まず、参加者については、統計的有意性確保のためにも、ある程度の数が必要であろう。また、本来は完全な無作為抽出による参加者決定が望ましいと思うが、現状では、参加コスト等により偏りが出してしまうため、実際の年齢構成に近づけるために、20代、30代に対して多めに依頼書を出すなどの部分抽出は、目的が明白であり、手続きが公表されていれば、やむを得ないと考える。しかし、利害関係者は情報提供にととめ、討議するメンバーには加えない方が良い。期間についても1日、2日では討議を尽くしたとは言えないかもしれない。可能な限り期間をとるべきであろう。

参加コストのうち、謝礼金の支払いに関しては、市民討議会に参加することによって収入が減る者や経済的弱者を排除しないために検討すべきと思われる。また、20代、30代にはアンケートで謝礼金が増えれば参加すると答えている者も多い。しかし、金銭的な問題だけでなく、そもそもこのような取り組みへの参加についての社会的な理解が必要である。政策決定と民意に隔たりがあるとよく言われるが、それを解消するためには住民自治の充実が必要であり、裁判における陪審員制度のように、政策決定においても一般市民の参加

が必要であるとする。このような取り組みに参加するために有給休暇を取ることが認められるような社会的環境が望ましい。

実施機関については、自治体のみで実施する場合は、自治体も当事者になってしまうため、公平性・中立性を疑われる可能性がある。また、青年会議所も必ずしも政治的に中立だとは言いきれない。NPO法人や大学の研究室との共催等が望ましいのではないかと。

成果の反映については、世界的に見てもミニ・パブリックスの勧告や提言は政策決定の参考意見であり、義務的に反映させることは難しい。もちろん、成果を行政機関や議会が市民の意見として尊重するべきと考える。市民討議会に参加したメンバーに対して、市民提案に対する行政機関の対応などを伝えることは政治的有効感覚を高めることにつながると思われるので実施すべきだ。義務付けるとすれば、今後、市民討議会の取り組みが進み、有効性が確立されたのち、住民の署名による市民討議会の実施要求や、大きな政策決定の際に市民討議会を開くこと等は考えられる。

しかし、市民討議会に適さないものも考えられる。まず、コストの面から、ある程度予算額の大きなものや、計画策定などは良いと思うが、予算額が低いものは適さないと考えられる。また、スピードが要求される緊急の課題などは時間的に討議で解決することは難しいだろう。内容的に深刻な価値対立があるものも討議に向いてないのではないかと。

また、市民討議会から、政策課題について、課題解決を図れるような素晴らしい政策は出てこないかも知れないが、市民が集まって討議をつくしたという決定に至る過程それ自体が重要であり、十分な手続きに則って策定されたという点が市民に理解されることによって、政策決定への納得性が高まるのではないだろうか。

市民討議会のモデル化を行った三鷹市は、人口約18万人でこれまでに4回市民討議会(まちづくりディスカッション)を実施し、5,800人に参加依頼書が届けられている。18歳以上の市民の割合では約26人に1人であり、すでに家族や友人・知人の誰かが受け取っている状況になりつつある。このように、市民討議会が継続して実施されれば、日ごろ、公共的課題に向き合う機会がなかった一般市民にとって、それは身近なものになるだろう。

最後に、市民討議会は行政にとって有効だけでなく、議会にとっても有効であると考えられる。もともと地方議会は「地域の縮図」となっていることが求められており、市民討議会を通じてサイレント・マジョリティの熟慮された意向を入手することは立法政策の参考になるはずである。また、首長と議会が対立している時に、首長側が市民討議会を活用することも考えられるが、議会は市民討議会を否定するのではなく、議会での討議を深めることによって応じるべきであるとする。

---

(参考文献)

篠原一 「討議デモクラシーの挑戦」 岩波書店 (2012年)

井手弘子 「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』 風行社 (2010年)

「地域開発 2012.7 Vol.574 特集 公共政策の形成と市民討議」 日本地域開発センター  
(2012年)

「計画行政 第33巻第3号 無作為抽出を活用した討議民主主義の可能性」 日本計画行政学会 (2010年)

川出良枝・谷口将紀編 「政治学 第11章 民主政治の現在」 東京大学出版会 (2012年)

まちづくりディスカッション (三鷹市HP)

[http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c\\_service/031/031053.html](http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/031/031053.html)

慶應大学DPセンターHP

<http://keiodp.sfc.keio.ac.jp/>