

市民参加方法の解明と再構成についての試論

—三鷹市のまちづくりディスカッションをめぐって—

汪 穎

1 はじめに

本稿は、日本の市民参加をさらに発展させるため、三鷹市のまちづくりディスカッション（以下は「まちディス」と省略する。）という市民討議方式に着目し、その仕組みと運用状況を検討しつつ、市民参加方法の再構成について論じることとする。

1.1 問題の所在

日本の市民参加は 1960 年代頃の生活環境破壊に対する取り組みを中心とした住民運動を背景に展開され、そして地方分権改革の流れに乗り、その動きが各地に広まっている（大田 2007: 156）。現在、政策等の案の作成段階から市民参加を取り入れる地方公共団体が増加し、特に公共施設の設立・廃止や市の基本計画の設定・改正など重要な事項に関して、公募市民から構成される多種多様な市民会議に素案の作成作業を実質的に委ねることが増加している¹⁾。また、市民の市政への参加を促進することを目的として、本来学識経験者や市民団体の代表者のみによって組織される審議会には、現在公募による市民委員が徐々に、見られるようになってきている²⁾。しかし、このような措置においても多少問題が残っている。

まず、市民会議には、市民がだれでも参加できるわけではないため、参加者が固定されてしまうという従来から市民参加に見られる問題が依然存在している。次に、審議会においては、公募市民がどのように位置付けられるか、つまり公募市民が一般市民の代表になれるかどうか問題になる。また、現在、日本において、一般的に実施されている市民参加方法は、「市民参加を広げる」方法及び「市民参加を深める」方法という観点で評価すれば、どちらか一方が満たされない点があり、二つとも満たすものが未だに存在していないと思われる³⁾。例えば、意見公募手

続を通して、広範囲な市民からの意見を収集できるが、複数回にわたって議論をすることは難しいと思われる。それに反して、意見交換会や説明会などには、時間と場所に制限が存在しているため、市民同士あるいは市民と行政が議論できる一方、市民参加者の人数に限られるという弱点が残されている。

他方、東京都の多摩地域東部に位置する三鷹市は、1971 年に全国の地方公共団体に先駆けて初めてコミュニティプランを発表して行政に導入した⁴⁾。ここでの市民参加は約 50 年間にわたり、市民とまちに蓄積したものとなっており、日本国内のみならず、世界的にも知られている⁵⁾。

三鷹市が用いる様々な参加方法の中で、特に、2006 年にドイツのプラーヌクスツェレという市民参加の手法を参考にして作成されたまちディスは、すでに 10 回実施され、今後とも市民の意見を聞くための主要な手立てとして使用されるであろうと考えられる⁶⁾。まちディスは市民会議の一種に位置付けられるが、本稿ではその特徴に着目して検討を進める。それが、市民参加の効果的な方法であるということが、検証できれば、他の地方公共団体が活用することによって、現在日本の市民参加の効果がより一層上げることができるだろう。

1.2 本稿の位置付け

市民参加における問題を改善するため、すでに多くの学者からの研究が積み上げられている。それらの研究は主に 2 種類に区分でき、1 つは、法学者による法律上の市民参加手続の改善を中心とした研究であり、もう 1 つは、政治学者、都市工学者をはじめ、多く分野の学者による市民参加方法の仕組み及び運用状況に関する研究である⁷⁾。しかしながら、両者の研究には未だに限界が存在している。前者は法制度上の手続にこだわって、実務上の運用に関する研究を欠いており、他方、後者は市民参加方法につ

いての単一の事例に限定しているものが多くて体系的な研究が乏しい。それゆえ、当該参加方法の全体像を把握することは困難である。

以上のことを鑑み、本稿は現存のまちデイスに関する研究に基づき、三鷹市における当該市民参加方法の運用状況をまとめると同時に、運営者側と参加者側両方と対話した上で、前述した地方公共団体における審議会・市民会議と比較検討しつつ、新たな市民参加方法としてのあるべき姿を試論的に考察していく。

2 三鷹市の市民参加方法としてのまちデイス

本章は、まず、三鷹市まちデイスの仕組みと特徴を明らかにし、そして、その運用状況をまとめた上で、関係者及び経験者からの議論を参考にして、検討することとする。

2.1 三鷹市まちデイスの概観

2.1.1 作成のきっかけ

三鷹市は 1975 年前後から「コミュニティ・カルテ」、「まちづくりプラン」、「まちづくり懇談会」、「まちづくり研究所」等を経て、平成に入ってから公園、学校建て替えでのワークショップ等独自の工夫を加えて活発な市民参加を進めてきた（三鷹市 2018 : 394）。そして、1999 年に、メンバーが全員公募市民による市の基本計画の素案づくりの会「みたか市民プラン 21 会議」が発足し、約 1 年間の検討期間を費やして市民の視点からまとめられた『みたか市民プラン 21』が市に提出された。当時、この 375 名の公募市民による参加の実現は日本全国からの注目を浴びた⁸⁾。

その後、地域において、これまで市民参加に取り組んだ経験がなかった市民に、より多くの参加の機会を提供するため、そして、同様の市民参加方法を繰り返すことによって生じた疲労感を無くすため、2000 年初頭から三鷹市では、市民参加をめぐる多種多様な試みが行われてきた。市民海外インターンシップ制度（2004 年）、三鷹市 e フォーラム（2004 年）など新たな制度を創設したことを始め、「三鷹市自治基本条例」（2006 年）及び「三鷹市パブリックコメント手続条例」（2006 年）によるパブリックコ

メント手続を定めたこと、民・学・産・公の協働を目指して三鷹ネットワーク大学を開設したこと（2005 年）等の一連の動きが見られるようになった。それらの動きの中には、ドイツで行われている市民参加方法であるプラヌンクスツェレに基づき作成された市民討議方式、いわゆるまちデイス（2006 年）も含まれている（後藤 2006 : 83）。

2.1.2 仕組み

三鷹市まちデイスの仕組みは準備段階、実施段階及び最後のまとめ段階の 3 つに分けられる。以下はそれぞれの段階を区分して説明していく。

ア 準備段階

(ア) 市の所管部局

この段階において、市の所管部局（三鷹市企画部企画経営課）は用意することが 3 つある。第 1 に、三鷹市における特定非営利活動法人みたか市民協働ネットワーク（以下「市民協働ネットワーク」という。）とパートナーシップ協定書を締結することである。市民協働ネットワークは 2008 年末から三鷹市市民協働センターの指定管理者になった⁹⁾。まちデイスの実施にあたって、市の部局の代わりに、市民協働ネットワークが設置した実行委員会が主要な役割を演じている。そのため、あらかじめ市と市民協働ネットワークとの関係や役割分担、相互協力の内容などを明確にさせる必要がある¹⁰⁾。

第 2 に、当年度実施されるまちデイスのテーマに関する情報を収集して整理することである。これは、所管部局にとって、もっとも力を入れなければならないことであると考えられる。他方、資料作成のみならず、テーマに関連する各分野の行政職員または専門家への情報提供を依頼することも肝要である。

第 3 に、住民基本台帳から無作為抽出によって参加市民を抽選し、そして招待状を送ることである。三鷹市は、18 歳以上の市民の中の 1000 人から 1800 人に参加を呼びかける参加依頼書を送付し、参加を承諾した市民を参加者として登録する。

(イ) 実行委員会

前述したように、市民協働ネットワークによる組織された実行委員会はまちデイスの実現過程において、非常に重要な役割を果たしている。実行委員会の委員は委員長 1 人及び副委員長 3 人を含む、約 30

人である。そして委員は無償のボランティアであり、その中の多くは地元の大学生や住民協議会など多様な団体に参加している市民である。

その具体的な役割について、まず準備段階において、実行委員会は市の所管部局と協力して、まちディスの基本テーマ及びそれに関連する小テーマを選定する。そして所管部局からまとめられた資料や情報などを確認する。他方、まちディスの運営を円滑に進めるため、スケジュールを策定して会場を用意するなど以外に、実行委員会は委員個人に対して、まちディスを実施するときを終始中立性を持つべきなどの養成を行わなければならない。

イ 実施段階

三鷹市まちディスを開催する前に、すべての参加者が任意に小テーマごとのグループに分けられており、そして、小テーマによって会場も区別されている。会場では4から5グループに分かれ、1グループにつき原則として参加者が5人とされている。グループは作業用のシートとなる模造紙を置いたテーブルを囲んで、また付箋紙も各テーブルの上に多数用意されている。

今まで、三鷹市まちディスの開催期間は主に2日間であり、休憩を含んで午前10時から午後6時まで続けられる。ただし、高齢の参加者がいるため、全体で1日半とすることが参加者の負担を減少させようとの意見が提出された。それを受けて、近年、開催期間が短縮されることが見受けられるようになった（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」実行委員会 2020:7）。

三鷹市まちディスの進め方として、実行委員会によって当該活動の流れ、及び取り扱われている基本テーマを紹介することから始め、そのあと、参加者が情報提供に基づき、お互いに意見を交換することがメインとなる。より具体的には、行政職員または依頼された専門家が情報を提供したあと、各グループの参加者が1時間の間に自由に意見を交換する作業である。参加者は付箋紙に自分の意見を書き込んで他の参加者と交流し、最後に1つのグループで3つまでの意見をまとめて、模造紙の所定の欄に記入する。それをもとに、各グループはまとめた意見を発表し、テーマ別会場内の全グループが発表を終

わったあと、それらの意見に対する傾向と分布を見る目安とするため、会場にいる参加者全員がシートを貼りつける形式で投票を行う（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」実行委員会 2012:3）。このような情報提供及び意見交換は、まちディスの開催期間内に4、5回ほど繰り返して実施する。なお、三鷹市まちディスの参加者は一人当たり2日間で6千円の謝礼金及び参加記念品をもらえる¹¹⁾。

ウ まとめ段階

三鷹市まちディスで提出された市民意見を取りまとめることは、実行委員会が所掌している重要な事務の1つである。報告書を作成するのは、委員長または副委員長に委ねるが、作成したあとで実行委員会の全員によるチェックは不可欠である。報告書に記入されるのは基本的に、まちディスの概略説明、進行方法、実施結果、実施評価、前回の実施結果への市の対応策の5つである。まとめられた報告書は市に提出される。

2.2 三鷹市まちディスの運用状況

三鷹市ホームページに掲載されている通り、2006年から2019年にかけてまちディスは合計10回実施された。その運用状況の全体像を把握しやすくするため、基本情報を以下の表1に整理した。それに示したように、まちディスの基本テーマは、市の基本計画、都市計画及び大規模施設など幅広い分野に及んでいる。そして、小テーマにおいても防災、福祉、環境など市民と関わりが深いものが見受けられる¹²⁾。まちディスの開催期間は、基本的に2日間であり、事情によって短縮・延長する場合もある。

三鷹市のまちディスの参加者には、初めて行政の呼びかけによる行政活動に参加した市民が多く存在している。毎回の参加者は、少ないときには50人にも満たなかったが、それに対して多いときには、100人近くも参加したこともあった。そして、まちディスの参加者に対する4回のアンケート調査から明らかになったのは、4回とも初めて市民会議に参加した人は全員の95%以上を占めていたことである¹³⁾。

表1 三鷹市で実施されたまちディスについてのまとめ

	基本テーマ・主要内容	実施期間	参加者数 (抽出された市民数)
1	「安全安心のまちづくり～子どもの安全安心～」	2006年 8月26日、27日	1日目52人、 2日目51人 (1000人)
2	第3次基本計画（第2次改定） 三鷹の魅力、災害関係、高齢者関係	2007年 10月20日、21日	1日目47人、 2日目49人 (1000人)
3	「東京外かく環状道路（外環）計画」 都市計画の変更	2008年 8月23日、24日	94人 (1000人)
4	第4次基本計画の策定 三鷹の魅力、災害関係、環境関係	2011年 10月29日、30日	1日目98人、 2日目94人 (1800人)
5	「三鷹市地域防災計画」	2012年 7月28日、29日	43人
6	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 2月11日、16日 3月9日	1日目54人、 2日目53人、 3日目44人
7	第4次基本計画（第1次改定） 三鷹の魅力、公共施設関係、福祉関係	2015年 10月31日、11月1日	1日目83人、 2日目81人 (1800人)
8	北野の里(仮称)まちづくりワークショップ	2016年 11月6日、27日、 2017年2月5日	1日目33人、 2日目35人、 3日目32人
9	「三鷹市庁舎・議場棟等建替え基本構想」	2018年 2月11日、12日	62人 (1800人)
10	第4次基本計画（第2次改定） 情報関係、環境関係、	2019年 11月2日、3日	82人 (1800人)

出典：三鷹市ホームページに掲載されている情報に基づき作成

2.3 三鷹市まちディスについての評価

前項は公開されている統計に基づき、三鷹市まちディスの運用現状をまとめたものである。他方、本稿の準備の過程で以下の三鷹市まちディスと関わりがある人々に対するヒアリングを3回実施した。対象は、2020年7月30日に三鷹市企画部企画経営課の職員、同年8月23日に2019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」実行委員会の委員4名、同年8月25日に三

鷹市まちディス実行委員会の委員長である。ヒアリングの結果を踏まえ、本項では得られたまちディスに対する評価を紹介し、そして次項ではまちディスにいまさら残されている問題をまとめたうえ、筆者個人の意見を述べてみる。筆者による調査はまだ端緒的なものにとどまるが、新たな知見も得られたため、適宜紹介することにしたい。そこから、三鷹市まちディスの実施による効果も窺い知ることができると思われる。

2.3.1 参加者を選ぶ方法

三鷹市まちディスプレイには無作為抽出によって市民に呼びかけた。それに対して、市の所管部局及び実行委員会両者ともその有効性を認めた¹⁴⁾。無作為に抽出された市民のほとんどは、今まで行政活動に参加した経験がなかった市民であり、そして、普段意見公募手続を通して意見を提出した者や公募によって選ばれたなどの強い意見を主張する者と異なり、行政に選ばれたから出てきたため、圧力や陳情を気にすることなく、合理的な解決策を生み出していける。したがって、三鷹市まちディスプレイは様々な立場にいる市民の意見を収集することに適する取り組みである。また、それを通して提出された市民意見の質が高く、素案に反映すべき内容となったと評価されている（基本計画改定に向けたまちづくりディスプレイアクション実行委員会 2008：26）。

2.3.2 実行委員会と行政の関係

実行委員会と行政の役割分担について、市の所管部局及び実行委員会から得た情報と評価は以下の通りである。三鷹市まちディスプレイにおいて行政と実行委員会は上下関係ではなく、対等関係をとっている。行政は費用を負担し、関連情報を提供しているが、それ以外のこと、すなわち最初の小テーマを選定することから、最後のまとめまでのほとんどは実行委員会が主導して行っている。

これは、行政にとっても負担が軽くなり、実行委員会に参加している多くの委員にとっても自己達成感が得られ有益なことである。なぜなら、委員の多くは市政に関心が深い市民であるため、すでに様々な市民活動を通して行政と関わりをもっている。現在、実行委員会の委員として、行政活動に参加した経験がなかった市民のために意見を反映する場所を作り上げたことが、委員にとってはさらにレベルが高い参加となった。一方で、しばしば強調されたのは、三鷹市まちディスプレイのような行政と実行委員会との協力によって実現された場合は、両者の信頼関係を作ることが肝要であるという点である。

2.3.3 情報の提供

市の所管部局によれば、三鷹市まちディスプレイにおける情報提供は、普段地方公共団体に実施されている

説明会や意見交換会などと相違がある。後者については、会議を開催するまえ、行政はすでに方針・計画を作り上げて、それを提示するだけとなることが多い。それに対して、まちディスプレイにおいて、提供された情報は偏っておらず、客観的で全面的なものである。具体的には、違った観点を有している情報提供者からのそれぞれの発言があり、専門家からも他の地方公共団体の事例を分析して出されることもしばしばある。

また、市の所管部局と実行委員会ともまちディスプレイの実施過程において中立性をもたなければならないことが強調されている。情報提供に基づき、参加者が意見を交換するときに、市の所管部局もしくは実行委員会は、自ら意見を差し控えて参加者を誘導することはない。従って、すべての意見は参加者が考えて出されたものである。

2.3.4 今後への影響

三鷹市まちディスプレイを実施することは、今後三鷹市での市民参加に対して、どのような影響を及ぼすのであろうか。この質問について、市の所管部局と実行委員会による答えは以下の通りである。まちディスプレイを通して、参加者は市民参加に対する態度が不信から信頼に変化している。当初、多数の市民は最初にまちディスプレイの参加依頼書もらったときに不信感をもっていた。しかし、実際に体験したあと、ほとんどの参加者は満足度が高く、そして自分のまちを自分で作るという認識が生み出されるようになった¹⁵⁾。報告書に記載されているアンケート結果によると、92%以上の参加者が、今後も行政活動に参加する機会があれば、参加したいという意向を示している¹⁶⁾。さらに、参加者からの「初めて市民になった感じ」とのコメントも実行委員会の委員に強い印象を与えた。したがって、三鷹市まちディスプレイの実現は、市政に関心をもち、将来のまちづくりに主体的に参加する市民の拡大につながっている。

2.4 三鷹市まちディスプレイに残された問題とそれに対する提言

三鷹市においては、まちディスプレイを今後とも継続的に実施するとしている。しかし、現在のまちディスプレイにはまだ何か問題が残っているか、もしくは今後ど

う改善していけるかについて、ヒアリングをまとめた意見は以下の2つとなる。

1 つは、今後のまちデイスは対面での話し合いのみならず、電子方法の利用を導入することを、行政と実行委員会の委員とも期待している。本来、まちデイスに参加している市民の数は少ないとはいえない。しかし、アンケート調査によると、無作為に抽出された市民には参加する意欲があるが、時間が合わないなどの原因で参加できない市民も存在している¹⁷⁾。したがって、多くの市民が参加できるように、ユーチューブなどの通信手段を使い、まちデイスの開催状況を広く市民に発信するという意見が実行委員会の委員に提出された。

他方、2020年から新型コロナウイルス感染症が蔓延し始めたため、平素は対面で行われているまちデイスの開催が困難になった。それを背景にして、行政と市民、両者とも電子方法を利用できる参加に対する期待が強くなっている。それゆえ、今後、Zoomなど多種多様な電子方法を利用して既存のまちデイスに参加しやすくする方法を講じることも肝要であると思われる。

もう1つの問題としては、複数の参加者が今後とも三鷹市まちデイスに参加したいという意向を示している。しかしながら、まちデイスの参加者は無作為に抽出されているため、再び選ばれる可能性が低いという懸念が実行委員会の委員によって示された。この問題について、筆者の意見としては、それらの参加者を、次回の実行委員会の委員として招待することによって、可能にすることができるであろう。

3 市民参加方法の再構成のための試論

前章においては三鷹市まちデイスの仕組み及び実際の運用状況などをまとめた。三鷹市以外を見ると、まちデイスと類似する取り組みを実施している地方公共団体はほかにも若干ある¹⁸⁾。それに対して、公募市民から構成される市民会議または市政への市民参加を目的としての審議会が、地方公共団体にしばしば見受けられる。それらと三鷹市まちデイスと比較してどのような違いがあるか、またそれぞれの特徴が何かを、明らかにした上で、市民参加方法の再構成について試論を述べる。

3.1 三鷹市まちデイスと異なる市民参加方法との比較検討

3.1.1 無作為抽出による参加者——公募による参加者

三鷹市まちデイスにおいてもっとも注目されているのは、住民基本台帳から無作為抽出で参加者を募ることである¹⁹⁾。無作為抽出という方法を通じて選ばれた市民は、初めて行政活動に参加する人が多く、そして平均的な市民が選ばれる可能性が高い。また、事前に参加者と面会したことがないため、行政は個々の参加者がどのような人であるか、どのような経験・観点をもっているか等をあらかじめ把握できないと思われる。

それに対して、地方公共団体における審議会及び市民会議には市民委員が必要となる場合に、公募することが普通である²⁰⁾。公募の多くの場合、小論文や応募するに至った動機を書いた作文の提出を求め、選考することが多い²¹⁾。応募する市民のほとんどは行政活動に参加する意欲が高く、そして特定分野に関する知識をある程度保有していると考えられる。また、行政は事前に面談などを経て応募市民がもっている意欲・観点を把握することも可能である。

このように、無作為抽出を基礎とするか公募とするかには、それぞれ固有の特徴がある。どのような市民の意見を収集するかという目的に違いがあるのであり、必ずそれらに優劣があるわけではない。しかし、公募の場合、「応募する市民は、いつも同じメンバー」というおそれがあり、結果的に参加する市民が重複してしまうという状況になるかもしれない。それと参加者の固定化・特定化という問題に繋がって、そこで提出されたことは、多くの市民の意見と乖離する可能性があり、市民の意見を代表していないのではないかと考えも存在している（松下 2013）。さらに、公募によって市民委員を選択することは、結果的に行政の判断による決定にすぎないと考えられる（豊島 2003：207-208）。

他方、無作為抽出の実行は、行政にとってかなり仕事量の増加になると考えられる。三鷹市においては抽出された市民のうちの5%から10%までの人が実際参加しているため、市は想定する人数の市民に参加してもらえるように、数多くの市民を抽出して参加依頼書を送る必要がある。まちデイス報告書の

統計によれば、1000 人に参加依頼書等を送るための郵送料だけでも約 20 万円がかかる（基本計画策定に向けたまちづくりディスカッション実行委員会 2008：30）。他方、市民からの様々な疑問に回答するため、市役所等の場所内に専用の電話を置いて対応することも必要である。

これと比較して、公募する場合には、行政の負担はそれほど大きくないと思われる。行政は募集情報を市役所のホームページもしくは広報誌に載せて、応募にくる市民の中から相応しい人を選んで登録することで済ませるであろう。さらに、市職員によって直接知り合いの市民に依頼する場合もある。

以上の内容を鑑み、無作為抽出もしくは公募による参加者それぞれの特徴は表 2 にまとめることができる。

3.1.2 第三者主導——行政主導

前章で述べたように、三鷹市まちデイスを主導しているのは、市民協働ネットワークが組織した実行委員会である。こうした行政以外の第三者による運営のメリットがいくつか見受けられる。まず、実行委員会の委員も市民であるため、行政政策などに対する先入観にとらわれる可能性が行政主導に比較して低い。次に、行政が主導している市民参加に対して、市民は不信感や対抗的な意識をしばしばもっている。それが、同じ市民の立場に立っている実行委員会による運営であればこのような状況を改善でき

ると考えられる²²⁾。また、実行委員会はいちまちデイスを実行する前に、複数回にわたって会議をする必要がある。そこであらかじめ行政が提供しているテーマや情報などをチェックする機能を果たしている。

しかし、実行委員会による運営の場合においても、デメリットが存在している。もっとも大きいと思われるのは、行政政策を作成する過程での迅速性を害することである²³⁾。具体的には、実行委員会の委員を育成することや実行委員会との相互的に意見交換等には、時間をかけなければならない。また、三鷹市には、ボランティアで働く熱心な市民が多い。そうでない場合、こうした人件費も経費として計上され、行政が支払わなければならない。

他方、地方公共団体において、行政が市民参加を主導することは通常である。第三者主導と異なり、行政主導による市民参加は、政策を作成する迅速性を害する機会が少なくなる一方、行政は既存の考え等に有利な資料を提出し、参加者の考えを誘導するおそれがある。また、市民は一般的に行政が主導している市民参加に対して、対抗心を持っている。

それゆえ、第三者主導による市民参加及び行政主導による市民参加の比較は以下の表 3 にまとめることができる。

3.1.3 合意形成——個別意見

現在、地方公共団体における様々な市民参加方法

表 2 無作為抽出による参加者及び公募による参加者の比較

	無作為抽出による参加者	公募による参加者
1	平均的な市民の性質が強い	平均的な市民の性質が弱い
2	専門性不明	専門性が比較的強い
3	事前に参加者の観点を把握できない	事前に参加者の観点をある程度把握できる
4	行政にとって負担が大きい	行政にとって比較的負担が小さい

表 3 第三者主導による市民参加及び行政主導による市民参加の比較

	第三者主導による市民参加	行政主導による市民参加
1	行政の事務量が少ない	行政の事務量が多い
2	主導者の客観性が強い	主導者の客観性が弱い
3	政策作成の迅速性が弱い	政策作成の迅速性が強い
4	市民の対抗心が弱い	市民の対抗心が比較的強い
5	人件費が必要になる場合がある	

はそれぞれ収集された意見の形態によって、2種類に区別できると思われる。

1つは、市民一人一人が考えた個々の具体的な意見を収集する方法である。例えば、意見公募手続、アンケート調査、ヒアリング等が挙げられる。これらの方法を通して直接的に多くの市民の意見を聞くことができ、多種多様なアイデア、ニーズ等を把握することが可能になる。そして、周りの人に影響されることがなく、意見提出者は完全に個人の考えを述べているといえよう。

もう1つの市民参加方法は、市民同士もしくは多数の人が討論・検討を経て最後に意見をまとめること、つまり合意形成が基本とされているものである。公募市民から構成される市民会議はこれに該当し、また市政への市民参加を目的としての審議会も、最終的に多数の人の意見をまとめる形となっているため、この種に属するといえる。これらの市民参加方法で複数回にわたる討議を経て、参加者は多種多様な意見を集約・調整し、最後により整えられた意見を提出する。

一方で、こうした審議会・市民会議において、重視されるのは参加者全員からの合意であるため、最後に提出された報告書は、意見がまとめられたものがほとんどである。もちろん、個別意見も話題となった場合が存在しており、そして会議録などに記載されている。しかし、一般市民がそれを自発的に探すことは、稀であろう。

それに対して、三鷹市まちディスを実施することによって、以上の2種類の市民参加方式の意見を同時に収集することが可能である。まちディスには毎

回約80名の参加者があり、討論後の全員投票によって参加者が一致している意見を明らかにし、またそれにとどまらず、参加者により提出されたすべての意見がまちディスの報告書に残っている。つまり、三鷹市まちディスによる市民参加では合意形成及び個別意見の両方を収集できるといえるであろう。ただし、まちディスの経験者によれば、特に少数意見に対してどのように尊重すべきかがまだ問題となっており、それは今後の三鷹市まちディス及びまちディス成果の政策反映の段階での検討課題と考えられる。

それゆえ、個々の参加方法によって収集された意見の態様を比較して以下の表4にまとめることができる。

3.2 新たな市民参加方法のあるべき姿についての検討

まちディスを実施するにあたって、どのように利用するか、またそれと現在しばしば利用されている市民会議及び審議会との関係をどのように取り扱うかについて、以下は単独で参考・利用が可能な場合と、審議会・市民会議と組み合わせる場合に分けてそれぞれを提言してみたい。

3.2.1 単独での参考・利用方式

まちディスは計画案の策定段階において、多くの市民を参加させ、そして複数回の討議を経て最後に参加者が合意を形成する点で、市民会議とかなり類似している。前文で述べたように、市民会議においては、いくつかの問題が残っている。まちディスの仕組みを参考にして、それを改善できる可能性が高

表4 個々の市民参加方法によって収集される意見の比較

市民参加方法		意見の形態	
		合意形成	個別意見
1	意見公募手続		○
2	アンケート調査		○
3	関係者へのヒアリング		○
4	意見交換会	○	
5	公募市民がいる審議会	○	
6	市民会議	○	
7	三鷹市まちディス	○	△

い。さらに、市民会議の代わりにまちデイスを実施する可能性もあるのではないと思われる。

まず、市民会議においては公募の方法によって市民から委員を選ぶことがほとんどである。もちろん、利害関係者や学識経験者なども委員の中に含まれており、このような人たちが計画案を作成することに特別な役割を果たしている。しかし、その以外の参加者に関して、一般市民の代表としての代表性を強めさせ、そして客観性を確保する観点から、まちデイスの仕組みのように無作為抽出によって選ぶのはより有益であろう。

つまり、利害関係者や学識経験者など一部の委員は依頼することによって参加させ、それ以外の市民委員は無作為抽出によって選出する。これを実現することによって、市民会議においては特別な利益調整や専門性が害されないとともに、民主性を確保する点で進化させることができると思われる。

また、現在地方公共団体においては、行政機関が市民会議を運営していることが通常である。しかし、近年官民協働という認識が行政の中でも市民の中でも強くなってきている。そして、行政と市民の間のかげ橋としての中間組織である協働センターや市民団体などを有している地方公共団体も少なくはないといえよう。したがって、行政が市民会議を運営する負担を減少させると同時に、運営者が市民参加活動に対する客観性を強化する目的から、今後はまちデイスにおける実行委員会のように、第三者による市民会議の運営が十分に期待できると思われる。

まちデイスの仕組みを参考にして市民会議が改善される可能性が高い。それに反して、市民会議の代わりにまちデイスのみを実行することは比較的に難

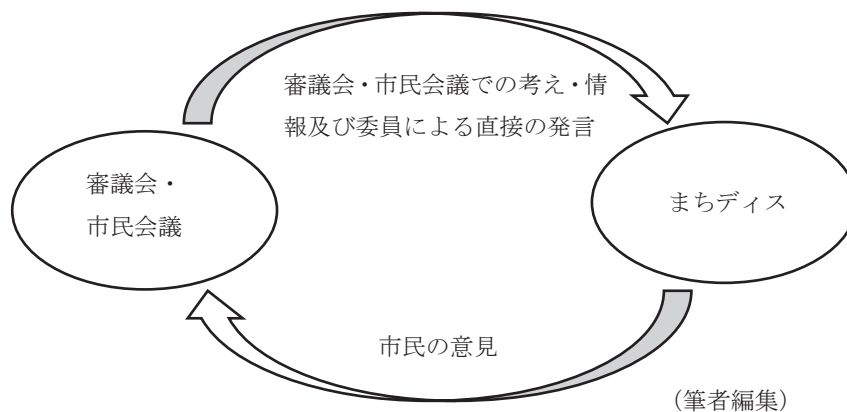
しいと思われる。その主な理由としては、まちデイスは市民会議と同様に、数か月にわたって継続的に討論することが困難である。三鷹市まちデイスの実践で明らかになったように、参加者が多いうえに高齢者も多数いたため、本来2日の活動期間も1日半に短縮せざるを得なかった。それゆえ、市民会議の代わりにまちデイスを単独で実施する場合、継続的な審議会及び審議会的機能と施策の実施機能を併せ持つ市民会議(以下は「審議会・市民会議」という。))と組み合わせることが可能であろうと思われる。

3.2.2 組み合わせの利用方式

審議会・市民会議とまちデイスを組み合わせることで、それぞれの不十分なところを改善し、市民参加の効果をさらに発揮させることが期待できると思われる。

地方公共団体における計画案の作成と関わりがある審議会・市民会議は一般的に、年に数回開催されている。そこで考えられるのは、審議会・市民会議の開催期間内の比較的早期段階でより多くの市民からの意見を収集することを目的として、まちデイスを開催することである。そうすることによって、現時点での審議会・市民会議委員の考え及び行政がまとめた情報はまちデイスへの検討資料として提出されて参加者に討論される。また、委員は情報提供者としてまちデイスで直接に発言することも可能である。他方、まちデイスの実施によって収集された意見もその後の審議会・市民会議の重要な検討資料として利用される。このような考えについてのイメージは図1の通りである。

このような組み合わせによるメリットは主に4つ



(筆者編集)

図1 審議会・市民会議とまちデイスの組み合わせ方式

あると思われる。まずは、審議会・市民会議の透明性を強化することである。審議会・市民会議の透明性については、市民が傍聴する機会や会議録を公開することなど複数の方策で確保されている²⁴⁾。ただし、それは市民側が求めないと実現されないもので、つまり消極的な公開である。それとは異なり、まちデイスの多くの参加者に対して、審議会・市民会議での検討記録を提供したり、委員が直接的に情報を提供する場合、これは積極的な公開といえよう。

次に、特に審議会の場合、公募によって一般市民が委員を担当する目的は市民の市政への参加を促進することにある。しかし、市民委員の数が少ないことが現状である。それゆえ、目的をどの程度に実現できるかについてはまだ疑問が残っている。審議会・市民会議とまちデイスを組み合わせることは、審議会・市民会議とともに別の市民会議が設けられると見なすことができる。それは市民参加を促進するために機能し、そして審議会・市民会議の専門性を害すおそれも防ぐことができると思われる。

そして、審議会・市民会議への検討資料を充実することになる。本来審議会・市民会議においては主に行政から提供した資料に基づいて検討することが多い。審議会・市民会議とまちデイスとを組み合わせることによって、多くの市民からの意見を即時に得ることが可能になる。

最後に、前文で分析したように、審議会・市民会議においては、参加者による合意形成が重要視されている。そこで作成された報告書はすでに回数を重ねて検討され、成熟度が高いものといえる。それゆえ、行政がその後で情報公開やパブリック・コメント等を実施しても、作成された内容の根本的なところを再び変更する可能性が低いと思われる。それに反して、まちデイスを通して収集された意見はより分散的で、多様なものであるため、審議会・市民会議の委員によってさらに深く検討して整えることが必要であろう。

4 残された課題

本稿では、三鷹市まちデイスの構造とその運用状況を紹介したうえで、それと審議会、市民会議とのそれぞれの差異をまとめつつ、市民参加方法の再構

成について提言した。

しかしながら、本稿には未だに若干の不足が存在している。まず、まちデイスと類似している仕組みは他にもいくつかの地方公共団体に存在しているが、本稿での検討は三鷹市の仕組みにとどまっている。そして、三鷹市まちデイスと議会の関係をどのように取り扱うかについても今後の検討に委ねるほかない。また、市民参加方法の利用に関する提言は、あくまでも筆者の個人的な考えにとどまっており、それを順調に実現できるかどうかは実務によって検証する必要がある。

【注】

- 1) こうした市民会議に関しては、地方公共団体によって名称に相異があるが、「出合いの場」として公募市民、各種団体、利害関係者、学識経験者など幅広い層を参画させ、特定の課題について協議を重ねるために設置されるという点は、共通である。
- 2) 例えば、大阪府豊中市の「審議会等委員の選任に関する指針」(平成 25 年 7 月 1 日) 3 の (7) 市民公募によって、審議等の内容が、非常に高い専門性を有しているもの並びに個人のプライバシーに関するものである場合等を除き、①委員数が 10 人以下の審議会等は、市民公募枠を 1 人以上確保する。②それ以外の審議会等は、市民公募枠を 2 人以上確保する。要するに、現在の多くの審議会も市民参加の方法の一つと見なされている可能性が高い。
- 3) 現在、住民・市民参加についての規定を有している法律に関しては、例えば地方自治法(令和元年法律 37 号)における住民の直接請求、住民投票(同法 261 条)、行政手続法(平成 29 年法律 4 号)における意見公募手続(同法 39 条)等が存在しており、そして、都市計画法(平成 30 年法律 22 号)における公聴会等の開催(同法 16 条)、都市計画の案の縦覧等(同法 17 条)のように、多数の個別法においても住民を参加させる要請が明らかである。また、条例によって市民参加手続を明確化している地方公共団体も多数ある。常に見られるのは意見公募手続、意見交換会手続、公聴会手続アンケート調査等である。
- 4) 具体的には、当時三鷹市が策定した「三鷹市中中期財政計画(第 2 次)」の中では、コミュニティが行政計画の大きな柱として位置付けられた。三鷹市のコミュニティ計画の特色としては 3 点がある。それは、①コミュニティ条例の制定、②コミュニティ・センターの整備、及び③市民自らのコミュニティ・センター管理、である。
- 5) 「みたか市民プラン 21 会議」、官民共同プロジェクト「あすのまち三鷹」、三鷹ネットワーク大学での市民・大学・研究機関・企業の協働が成果を上げ、2005 年度

- 「インテリジェント・コミュニティ・オブ・ザ・イヤー」で世界1位に選出された（日本社会情報学会 2005：12-13）。
- 6) 本稿においては、三鷹市まちづくりディスカッションを主な研究対象としたため、プラヌクスツェレについての詳しい紹介を省略する。ドイツのプラヌクスツェレについて、篠藤明徳は多数の研究成果を有している。プラヌクスツェレとは、市民鑑定人として無作為に抽出され、限定された期間、有償で、日々の義務から解放され、進行役のアシストを受けながら、事前に与えられた解決可能な課題に取り組む市民のグループである（篠藤 2012：8）。プラヌクスツェレは、特に70年代から80年代にかけて流行した参加民主主義という政治思想を背景にもっており、行政への市民参加という点が強く意識されている（曾根・柳瀬・上木原・島田 2013：99）。
- 7) 法学者によって市民参加手続の研究としては、例えば、豊島明子「パブリック・コメントの意義と課題」、豊島明子「審議会における住民参加の課題」、榊原秀訓「住民投票制度—住民の討議に基づく多数意思の尊重」等がある。また、他の学者による市民参加方法の仕組み及び運用状況に関する研究としては、藤田由紀子「英国地方自治体のコンサルテーション—公立小学校定員拡張プロポーザルを事例として—」、加納圭「政策形成プロセスへの市民参画—オリンピック・パラリンピック、ロボット、地方創生を例に一」、水町衣里他「パブリックコメント・ワークショップの試行：「宇宙基本計画（案）」をテーマとしたワークショップの事例報告」等を例として挙げられる。
- 8) 「みたか市民プラン21会議」には、公募市民375名が集まり、773回も話し合いを重ねた。現在、市民プランの答申に基づき、三鷹市市民協働センターが開設され、市民活動の支援、民学産官の協働の拠点として機能している。
- 9) 三鷹市市民協働センターでは、地域における大量の市民団体の情報を有しており、本稿執筆時点で、市民協働センターに登録している市民団体は130団体ある。そこでの市民団体に関する情報は実行委員会の委員を探すときに、重要な役割を果たしている。それを通して見つかるのは、地域を詳しく了解しており、そして地元で愛着をもっている市民である。小泉秀樹は、まちづくりセンターを設立経緯、目的及び主要な事業により整理し、「①行政出張所型」、「②公民館型」、「③支援機関型」、「④実施機関型」の4つに分類した。「①行政出張所型」は、自治体内に複数設置し、市民への情報提供の場や市民の声を行政につなぐ最前線の窓口としての機能を果たしており、地域課題の解決等、身近な地域のまちづくりを支援しているところもある。「②公民館型」は、住民のまちづくり活動の受け皿となっており、まちづくり活動の拠点としての機能を果たしている。「③支援機関型」は、公民館型の機能に加えて、より積極的に働きかけていく仕組みを持ち、総合的に住民のまちづくり活動を支援することができる。「④実施機関型」は、支援を行っているところもあるが、自らが主体となってまちづくり関連事業を実施しており、住民まちづくりに対する支援機関というよりはむしろまちづくりにおける主体性の発揮に軸足を置いている（小泉 2016：26）。ここでの三鷹市市民協働センターは「④実施機関型」にあたると思われる。
- 10) 具体的には、市民協働ネットワークの役割と責務は以下の6つになりうる。それは、①実行委員会の設置及び運営に関すること、②事務局機能に関すること、③広報活動等に関すること、④まちづくりディスカッションの結果をとりまとめること（この点について協定書の中にそう記載されているが、実際には実行委員会が結果に対するとりまとめを所掌している）、⑤個人情報の保護に関すること、⑥関係団体との調整に関することである。それに対して、市の役割と責務は次の7つある。それは、①実行委員会の運営に協力すること、②市政に関する情報の提供に関すること、③広報活動に関すること、④参加市民のリスト抽出に関すること、⑤経費の負担に関すること、⑥市民意見の反映に関すること、⑦報告書の検討に関することである。「新庁舎等基本構想（仮称）策定に向けた「みたかまちづくりディスカッション」の実施に関する協定書（2017年）第3条 https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/072/attached/attach_724_94_3.pdf（最終閲覧日：2021年3月17日）参照。
- 11) 謝礼金については、多くの議論がされている。賛成論は以下の理由を挙げている。まず、謝礼金が支払われることによって、参加者はまちディスが真剣なものであることを自覚でき、2日間を仕事として積極的にこなすことである。そして、市民会議や審議会に出席する学識経験者や調査等を委託されるコンサルタント、また公的政策を立案する市役所職員は、決して無給ではない。しかし、一般市民だけは無給というのは、その意見はやはり軽んじているという本音があるのではないだろうか。他方、三鷹市まちディスのような無作為抽出によって、市民に呼びかけて行政活動に参加させるため、謝礼金を支払うのも当然であるとの観点も存在している。それに対して、反対意見をもっている者は地方公共団体の財政負担が過重になると懸念している。三鷹市の場合、まちディスに参加者の人数が多いため、やはり謝礼金の支払いはもっとも財政がかかることになる。また、参加者には謝礼金が必要ではないという意見をもっている人も大半である。このような観点をもっている参加者は、一般市民として行政政策の作成に招待され、十分に意見を述べるができることがすでに貴重な経験となっており、そして住むまちを自ら作ることができる以上、金銭をもらう必要がないと述べている。
- 12) 他方、ドイツのプラヌクスツェレは、①地域課題の解決策を探る課題解決型タイプと、②公聴やアンケートのような意見表出型タイプとして用いられて

- いる。前者は、計画策定や政策立案に関するブラスノックスツェレが多く、後者は、公聴・世論調査・評価に関するブラスノックスツェレが大半である(松下 2013 : 110-111)。
- 13) より具体的には、2011 年のアンケート調査においては 95.9%があり、2015 年は 97.5%、2018 年は 95.1%、2019 年は 97.5%である。
 - 14) 無作為抽出の方式による市民参加でもっとも興味深いのは、参加と抽選を組み合わせた点である。これまで自治体は、市民の主体性を前提とする数多くの参加の仕組みを開発してきたが、改めて考えてみると、確かに参加の仕組みがあることと実際に参加することとは、大きな乖離がある。それを補うために、参加という主体性と抽選という受動性をミックスする制度設計が実に新鮮である。しかし、筆者は豊なる観点をもっている。確かに抽選には受動性があるが、結局参加するかどうかについての決定権はやはり市民が握っている(松下 2013 : 117)。
 - 15) それと同じように、2005 年 7 月に、東京都千代田区は初めてブラスノックスツェレを実施したとき、住民基本台帳から無作為抽出された 599 人の市民に案内状を送った。その結果、10 名程度から問い合わせがあり、参加を希望したのは 5 名。うち、実際参加したのはわずか 3 名であった。残りの参加者は、知り合いに頼んで参加した人々であった。そして、事後のアンケート調査における質問「初めに『市民討議会参加のお誘い』が届いた時、どのようにお感じになりましたか?」に対し、無作為抽出で参加した人は 3 人全員が、②胡散臭い案内かと思った、に回答している。(篠藤 2005 : 24-25)。
 - 16) 「今回のまちづくりディスカッションのように、今後、市政に参加する機会があれば、参加したいと思いますか」という質問に対して、「機会があれば、参加したい」を回答した参加者は、2011 年 92.1%、2015 年 92.6%、2018 年 94.9%、2019 年 96.2%が存在している。
 - 17) 2019 年「みたかまちづくりディスカッション」アンケート(参加依頼書に同封)の調査に「(不参加のみ)今回の取り組み日程について」一問に対する回答 291 通には、「今回は都合が合わない」としたのが 164 通(56.4%)あった <http://www.city.mitaka.lg.jp/c-service/084/attached/attach-84484-4.pdf> (最終閲覧日 : 2021 年 3 月 17 日)。
 - 18) 日本においては、三鷹市まちディスと類似している市民参加方法として、東京都千代田区の市民討議会、町田市の無作為抽出型ワークショップ、静岡市の市民討議会、小田原市のおだわら TRY フォーラム等が見受けられる。
 - 19) また、2006 年に東京都立川市で実施された新しい市民参加の特徴は、住民基本台帳を利用しなかったため、住所に番号を振って無作為抽出し、メンバーが出席のお願いをポストインした。この場合、特定個人の無

- 作為抽出ではなく、家単位になる(篠藤 2006 : 30)。
- 20) しかし、そもそも、審議会においては、民主性や専門性の確保や利害調整という役割が求められるのであるから、単にこれまで参加できなかった住民に参加機会が保障されるというだけでは、公募委員の存在意義が不明確なものにとどまる。そして、公募委員は、当該事案に関心を有しむずから積極的にこれに参画しようとする者であるにとどまり、ある利益団体や地域を代表した存在ではない(豊島 2003 : 206)。
 - 21) 早川鉦二(2002 : 84)を参照。しかし、500 字ぐらいの作文を通して、公募市民が特定分野に関する専門知識を有することを判断できるかに対しては、筆者は疑問をもっている。
 - 22) 2020 年 8 月 23 日に「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」実行委員会の委員にヒアリングをしたとき、ある委員の話によると、彼が担当していたグループ内での参加者は最初に当該参加に対して、懐疑的で、そして消極的な態度を持っていた。しかし、グループの担当者も市民であることを分かった後で、前の態度が緩和された。
 - 23) 他方、直接民主主義の国、スイスでは第三者によるプロのモデレーター制度が確立されている。住民参加には、計画者側が司会を行うのではなく、その計画の利害に絡まない第三者のプロの司会者、モデレーターを用意することは成功のための秘訣である(村上 2007 : 204)。
 - 24) 1999 年の情報公開法制定を契機として、情報公開条例の整備・充実が自治体における趨勢となるなか、情報公開条例において、会議の公開原則を明記するとともに、例外的に会議を非公開とする際の非公開事由をも明記する自治体が増えている(豊島 2009 : 200)。

【文献】

- 大田直史、2007 年、「まちづくりと住民参加」芝池義一＝見上崇洋＝曾和俊文編著『まちづくり・環境行政の法的課題』(日本評論社)。
- 加納圭、2015 年、「政策形成プロセスへの市民参画—オリンピック・パラリンピック、ロボット、地方創生を例に—」年次大会講演要旨集 30 巻。
- 基本計画改定に向けたまちづくりディスカッション実行委員会、2008 年、「みたかまちづくりディスカッション実施報告書」。
- 小泉秀樹編、2016 年、『コミュニティデザイン学』(東京大学出版会)。
- 榊原秀訓、2003 年、「住民投票制度—住民の討議に基づく多数意思の尊重」室井力編『住民参加のシステム改革』(日本評論社)。
- 篠藤明徳、2005 年、「ブラスノックスツェレから見た『市民討議会』の意義」地域社会研究 11 号。
- 篠藤明徳、2006 年、『まちづくりと新しい市民参加—ドイツのブラスノックスツェレの手法—』(イマジジン出版)。
- 篠藤明徳、2006 年、「第 3 回日本ブラスノックスツェレ研

研究会開催」地域社会研究 13 号。

篠藤明德、2012 年、『市民討議による民主主義の再生—ワークショップスツェレの特徴・機能・展望—』（イマジン出版）。

曾根泰教・柳瀬昇・上木原弘修・島田圭介、2013 年、『「学ぶ、考える、話しあう」討論型世論調査—議論の新しい仕組み—』（ソトコト新書）。

「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」実行委員会、2020 年、『「みたかまちづくりディスカッション」報告書」。
<https://www.city.mitaka.lg.jp/c-service/084/attached/attach-84484-2.pdf>（最終閲覧日：2021 年 3 月 17 日）。

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」実行委員会、2012 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』報告書」。
<https://www.city.mitaka.lg.jp/c-service/031/attached/attach-31069-1.pdf>（最終閲覧日：2021 年 3 月 17 日）。

豊島明子、2003 年、「パブリック・コメントの意義と課題」室井力編『住民参加のシステム改革』（日本評論社）。

豊島明子、2003 年、「審議会における住民参加の課題」室井力編『住民参加のシステム改革』（日本評論社）。

日本社会情報学会、2005 年、「日本社会情報学会通信」20 巻 3 号。

早川鉦二、2002 年、「公募委員が参加する審議会・委員会などについて」愛知県立大学外国語学部紀要（地域研究・国際学編）34 号。

藤田由紀子、2013 年、「英国地方自治体のコンサルテーション—公立小学校定員拡張プロポーザルを事例として—」

都市とガバナンス 19 号。

松下啓一、2013 年、平成 23 年度マッセ OSAKA 海外派遣研修グループ『熟議の市民参加』（萌書房）。

水町衣里他、2014 年、「パブリックコメント・ワークショップの試行：「宇宙基本計画（案）」をテーマとしたワークショップの事例報告」科学技術コミュニケーション 15 号。

三鷹市、2018 年、『三鷹を考える基礎用語事典 2018』。
<https://www.city.mitaka.lg.jp/categories/index05001003.html>（最終閲覧日：2021 年 3 月 17 日）

村上敦、2007 年、『フライブルクのまちづくり』（学芸出版社）。

プロフィール

汪 穎（おう えい）

大阪大学法学研究科博士後期課程在学中。中国に適した市民参加方法を模索するために、来た留学生です。まちづくりディスカッション、さんぽき、まちづくりひろばなど三鷹市におけるそれぞれの市民参加方法は一体どのような仕組みになっているかを研究して、このような参加方法はどの領域で誰にむけての参加に適したものなのかを解明したいです。
