

宇都宮大学国際学部国際社会学科
2012 年度 卒業論文

市民討議会の機能と今後の課題

指導教員 中村祐司
学籍番号 090157B

要約

現在、日本各地で「市民討議会」が開催されており、住民基本台帳から無作為で抽出された一般市民が、地域の公共的課題について討議し、解決策を探っている。これまで、自治体職員など専門家が考え、政治家によって決定されるとばかり考えてきた公共的問題を、そこに住む普通の人々が年齢、職業、性別を問わず、互いに語り合っている。

日本の市民討議会は、ドイツのプラーヌンクスツェレ（以下計画細胞と訳す）が基となっており、2004年1月に出版された『市民の政治学』（篠原一著）に計画細胞が紹介されたことに端を発し、この討議デモクラシーの考え方や討議の手法が広がっていった。

本研究では、この市民討議会の機能と併せて、今後の在り方を探った。まず第1章では、市民討議会とは何か概要をつかみ、第2章では、宇都宮市の「うつのみや市民討議会」の実施決定と準備、実施内容を探る。そして第3章では、ドイツのノイス市の事例と宇都宮市の事例を比較しながら、ノイス市の計画細胞の機能体系をつかむ。第4章では、「うつのみや市民討議会」の参加者の行動パターンを探り、どのような行動をとっていたかを明らかにする。そして第5章では、宇都宮市の「市民研究員事業」の事例を参考に、市民討議会に生かせる部分がないか探り、今後市民討議会を行う上で大切な事を考察する。

目次

要約 (Abstract)	i
目次	ii
はじめに	1
第1章 市民討議会とは	
第1節 宇都宮市をはじめとする全国の市民討議会について	2
(1) 市民討議会の定義	
(2) 宇都宮市の市民討議会の歴史	
(3) 国内の市民による会議の事例	
第2節 計画細胞とは	4
(1) 市民討議会の基となった計画細胞について	
(2) 計画細胞の枠組み	
第3節 法的拘束力を持つ住民投票制度とは	5
第4節 討議会を催す青年会議所とは	6
(1) 青年会議所の定義	
(2) 青年会議所の会議の現状	
第5節 市民討議会における見解	8
第2章 宇都宮市のうつのみや市民討議会の構造	
第1節 うつのみや市民討議会とは	9
(1) 市の概況と課題	
(2) 参加者に関して	
(3) うつのみや市民討議会の実施決定と準備	
(4) うつのみや市民討議会の実施内容	
第2節 提案された内容について	15
(1) 省エネ対策の推進に関する提案について	
(2) 超高齢化社会における地域コミュニティのあり方	
第3節 うつのみや市民討議会における見解	17

第3章 ドイツのノイス市の計画細胞の構造—宇都宮市と比較して

第1節	ノイス市の計画細胞とは・・・・・・・・・・・・・・・・	18
(1)	市の概況と課題	
(2)	参加者に関して	
(3)	ノイス市の計画細胞の実施決定と準備	
(4)	ノイス市の計画細胞の実施内容	
第2節	提案された内容について・・・・・・・・・・・・・・・・	23
第3節	日本の市民討議会とドイツの計画細胞の違い	
	宇都宮市の市民討議会とノイス市の計画細胞の事例を基に—	24
第4節	市民討議会の改善点と見解・・・・・・・・・・・・・・・・	26

第4章 うつのみや市民討議会と計画細胞の参加者の行動パターン

第1節	市民討議会において考えられる期待・外的要因・参入コスト・退出コスト	28
第2節	参加者の行動モデル・・・・・・・・・・・・・・・・	29
第3節	参加を促す要因についての見解・・・・・・・・・・・・・・・・	30

第5章 未来の市民討議会に役立つモデル～青年会議所以外の討議の取り組み～

第1節	神奈川県藤沢市の市民電子会議の試み・・・・・・・・	31
第2節	栃木県宇都宮市の市民研究員事業の取り組み	32
第3節	未来の市民討議会のモデルとは・・・・・・・・	32

おわりに	・・・・・・・・・・・・・・・・	33
------	------------------	----

あとがき	・・・・・・・・・・・・・・・・	34
------	------------------	----

参考文献・参考資料	・・・・・・・・・・・・・・・・	35
-----------	------------------	----

参考 URL	・・・・・・・・・・・・・・・・	36
--------	------------------	----

目次（図表）

- 表 1 ドイツにおける直接民主制と間接民主制による市民参加
- 表 2 うつのみや市民討議会 2012 のプログラム
- 表 3 4 日間の計画細胞のプログラム
- 表 4 リサーチ・クエスチョン

- 図 1 うつのみや市民討議会 2012 の流れ
- 図 2 ノイス市の計画細胞 8 つ分
- 図 3 宇都宮市の市民討議会

目次（写真）

- 写真 1 エコドライブの説明をしている様子
- 写真 2 グループごとの話し合いの様子
- 写真 3 公共施設を利用して省エネしようと提案する様子

はじめに

1980年代以降、新自由主義的構造改革論が一世を風靡し、政府の失敗が議論され、官は非効率なもの、民が市場競争の中で行うことがすべて効率的で正義だと謳われた。その際、官にマーケットが広がり、多くのビジネスチャンスも生まれた。そして今、NPOなどに公共の仕事を任せようという動きが大きくなって寄付税制の刷新等、NPOを取り巻く環境が大きく変わってきている。また、公共性の原理と市場原理がこれまでのように明確に二つに分離することができなくなっている。行政にも民間企業同様、顧客満足度の発想が取り入れられ、住民満足度調査等が行われる等、住民の声を市役所に届け、かつ住民が満足するサービスを提供することが求められるようになった。

そのような時流の中で、「政治や環境等、身の回りの生活をよりよくしていこう」と活動する青年会議所や、「身近にある地域の課題を解決するべく研究しよう」とする市民によるシンクタンクの存在を知る。私は、公共以外で働く社会人や学生の情報力、調査力、実践力を高めるにはどうしたらいいのか興味があったので、それらの組織と一緒に活動してみようと思った。そうした活動の中で、注目したのが青年会議所が主催する「市民討議会」である。

本稿は「市民討議会」の実際を調査し、課題を把握し、機能の解明を目的とする。

そして、市民討議会の元となったドイツの計画細胞の事例や、宇都宮市の「市民研究員事業」の事例等を参考に、「市民討議会」の今後を探っていく¹。

研究方法は、まずフィールド・ワークを行い、運営者はどのように会議を形成するのかという観点から、エスノグラフィー（行動観察調査）によって、市民討議会の機能を動的に読み解き、改善点を明らかにする。その後、“なぜ事業参加者はそのような行動をとるか（行動パターン）”を明らかにするために理論研究を行い、市民討議会に参加する上で重要な要因は何かを探る。

¹ 実施期間

「市民研究員事業」2012年7月13日～2013年1月7日

「うつのみや市民討議会」2012年10月14日～2013年1月7日

第1章 市民討議会とは

第1節 宇都宮市をはじめとする全国の市民討議会について

(1) 市民討議会の定義

市民討議会には、特定の管理団体のようなものも存在しないことから特定の規定も存在しない。そのため、議会や行政が報告をそのまま政策に反映していくものもそうでないものが存在する。

ただ、市民討議会がドイツの計画細胞（第2節で説明する）を基本としていること、民主主義的で公平・公正な運営が前提になることから考えて、現在のところ以下のように考えられている²。

- 1 対象者を無作為で抽出して参加要請する
- 2 参加者には謝礼を支払う
- 3 少人数（5～6人）によるグループ討議
- 4 討議でのまとめを発表、全員で投票
- 5 討議前に参加者に必要な情報を提供

その他にも守るべき重要なルール（討議不介入の原則、情報公開の原則など）が多数ある³。

国内で初めての市民討議会は、社団法人東京青年会議所千代田区委員会の主催により、2005年7月に開催された。この市民討議会が開催されたきっかけは、篠原一著の『市民の政治学』で取り上げられた計画細胞が注目されたことであり、2004年11月に篠原明徳氏の講演を受け、計画細胞を日本に導入しようと市民討議会が開催された。そして、2006年には三鷹青年会議所が三鷹市と共催で開催を行い、2007年には東京都内、2008年・2009年には関東、東海、関西と開催の輪が各地の青年会議所を中心に広がっていき、2013年1月現在においても、市民討議会もしくはこれを模した市民参画の試みが全国で開催されている⁴。

² 市民討議会推進ネットワーク「市民討議会とは」

http://www.cdpn.jp/modules/pico/index.php?content_id=20（2012年9月30日閲覧）

³ 市民討議会推進ネットワーク「市民討議会とは」

http://www.cdpn.jp/modules/pico/index.php?content_id=20（2012年9月30日閲覧）

⁴ 市民討議会ネットワーク推進「市民討議会ができた背景」

http://www.cdpn.jp/modules/pico/index.php?content_id=20（2012年9月30日閲覧）

（２）宇都宮市の市民討議会の歴史

2005 年に社団法人東京青年会議所千代田区委員会が主催した国内初の市民討議会を受けて、宇都宮市では 2008 年、宇都宮市と社団法人宇都宮青年会議所との共催により市民討議会が開催された。2008 年～2012 年に至るまで毎年開催されており、2012 年で 5 回目である。計画細胞の例に倣い、参加者は住民基本台帳に基づいて無作為抽出で選ばれ、そして、参加費を支払うことで、参加意欲を高めている。

08 年度の討議テーマは、「魅力あるうつのみやに必要なもの・こと」「地産地消～どのように推進していくか～」「交通問題を考える～交通弱者をどう考えるか～」である。

そして、09 年度の討議テーマは、「ごみ分別について～どうしてごみの分別で ECO につながるの？～」「宇都宮のブランド UP～私たちの住む町の魅力を引き出そう～」「地域ぐるみの子育て～現在の社会背景にマッチする子育てとは～」であった。10 年度は、「地域社会を子供シェルターに～虐待ゼロを目指して～」「中心市街地の活性化～今、問題となっていることとその対策～」で、11 年度には「住みよいまちづくり～住みよいまちに必要なもの～」 「災害対策について～安心安全なまちづくり～」であった。

12 年度の宇都宮市における市民討議会では、「省エネ対策～一人ひとりにできること。みんなで取り組むこと」「超高齢社会における地域コミュニティのあり方について～地域で支え合う明るく楽しい老後」という二つのテーマについて、40 名の参加者が少人数のグループに分かれて討議を行い、市民討議会で出た意見は提出書として宇都宮市に提出した⁵。

（３）国内の市民による会議の事例

日本で青年会議所以外の主催で行われている一般市民による社会的問題を討議する会議の例は各地で多くあり、公的機関によって初めて行われた市民会議は、1998 年の「遺伝子治療を考える市民会議」と「高度情報社会を考える市民会議」とであるとされる。これらは、農林水産省が任命した外郭団体（NPO）の手によって行われた。2000 年 9～11 月には、遺伝子組み換え農産物を考える会議が開催されている。さらに、同年 11～12 月にはヒトゲノム研究を考える会議が開催され、新聞・ホームページによる募集で、467 名の応募者から 18 名が選ばれ、この会議は 2 回に分けて開催された⁶。

最近の動きとしては、2011 年 3 月 11 日の東日本大震災発生から 3 か月目の 6 月 11 日に、東京で日本プラーヌンクスツェレ研究会が「復興討議会」を開催した。テーマは「復興計画」で、日本各地の市民討議会を研究している大学の先生や研究者、市民団体の方など 22 名が集まって市民討議会の手法をベースにした復興討議会の立ち上げ方の意見交換が行われた。ただ、この復興討議会では具体的な提案には至らなかったようである⁷。

⁵ 公益社団法人宇都宮青年会議所作成「うつのみや市民討議会 2012」

⁶ 篠原一『市民の政治学』p. 174

⁷ 市民討議会ネットワーク推進「復興討議会について」

http://www.cdnp.jp/modules/pico/index.php?content_id=20（2012 年 9 月 30 日閲覧）

第2節 計画細胞とは

(1) 市民討議会の基となった計画細胞について

市民討議会の基となっているのは、計画細胞（プラーヌンクスツェレ：Planungszelle）である。1970年代からドイツではドイツ・ヴパタール大学名誉教授のペーター・C・ディーネル（Peter C. Dienel）によって「計画細胞」が実施されてきた。これは、市民の中から無作為に選ばれたメンバーが、少人数の基本単位（細胞）に分かれて討議し、討議に基づいて提言を作成して計画づくりの指針とする制度である。

1990年のドイツ統一後、地方公共団体において住民投票制度が導入されていったことに伴い、直接民主主義に対する認識が高まり、市民参加の手法の1つとして計画細胞が注目された。

取り上げられてきたテーマは、都市計画、交通政策、住宅計画、社会政策などその活躍分野は広範囲に及ぶ。また、幅広い分野では、バイエルン州全体で実施された消費者保護政策のガイドライン作りや、遺伝子工学の影響、ISDNの導入等の専門性の要する問題にも取り組んでいる⁸。そして、「市民答申」として実施機関が報告書にまとめ、計画細胞の代表者がその原案に目を通し、作成者と討論しながら報告書は完成され、市長に手渡される。

市民答申の中で大きな成果として挙げられる例が、「ケルン市庁舎地区の再開発計画」である。文化財が多いドイツのケルン市では、市が幾つかの再開発計画の選択肢を上げて計画細胞に意見を求め、そこで出た提言である「歩行者のためのオープンスペースとして広場を残す」ことが市により受け入れられた⁹。

(2) 計画細胞の枠組み

ひとつの計画細胞は原則25人で構成され、通常まる4日間討議に参加する。その際、市議会から委託を受けた中立的実施機関が参加者の検討すべき課題と4日間のプログラムを決定し、実施に当たって2人の進行役が付く。参加者は、1コマ90分の作業時間の間、まず色々な関係者からの情報を得て、その後、5人の小グループで討議し、特定課題に対する意見を形成する。さらに、この小グループは毎回メンバーを変更する¹⁰。

少人数による話し合いを、コマごとにメンバーを入れ替えながら行うことで、他の参加者の意見を十分聞き、お互いの体験や視点を尊重しながら、合意形成を行うことが可能になる。そして、得られたグループの意見に対して、全員で投票を行うが、話し合いと投票を経て得られた結論は、利権誘導や専門家の意見に偏った形にはならないものとみなされ、具体的提言として市議会に意見が通される¹¹。

⁸ 篠原明德『まちづくりと新しい市民参加』p. 16～17

⁹ 同上 p. 31～37

¹⁰ 篠原一『市民の政治学』p. 176～178

¹¹ 市民討議会推進ネットワーク「プラーヌンクスツェレ(Planungszelle:独語)とは」
http://www.cdnp.jp/modules/pico/index.php?content_id=10 (2012年12月3日閲覧)

第3節 法的拘束力を持つ住民投票制度とは

住民の意思を反映する方法としては、直接民主制と間接民主制の2つがあり、直接民主制では、代表者を介することなく、国民・住民自身の意思表示によって直接決定がなされる。住民投票とは、この直接民主制による市民参加の手法であり、投票数の過半数で、かつ全有権者の25%を成立要件とする、という要件をクリアすると意見が通る仕組みである。ドイツでは、90年代に地方公共団体においてこの住民投票制度が導入され、法的拘束力を持つことで、直接民主主義に対する認識が高まり、それに伴って間接民主制の市民参加の手法が様々生まれ、その中の1つとして計画細胞が注目されるようになった。近年では、連邦政府レベルにおいて、原子力発電所の廃止期限の延長等をめぐって基本法（憲法）への国民投票制度の導入が議論されるなど、国民の政策決定への参加が拡大している¹²。ドイツにおける直接民主制による市民参加、間接民主制による市民参加は表1のとおりである。

ドイツのノイス市では、「路面電車移設反対」の「住民請求」が提起されたのだが、住民による請求案が市議会に否決されたので、「住民投票」にかけられ、市は「路面電車移設でなく市街地前でUターンする」という案を模索せざるを得なくなった。しかし、その後政党の意見が分かれ、再び路面電車の問題が暗礁に乗り上げられたので、市民の代表を抽出し、計画細胞が行われた¹³。（その計画細胞の詳細は第3章で述べる。）

日本では地方自治制度において、直接民主主義的制度が設けられているが、投票結果が直ちに法的効果をもたらすものは、長および議員の解散、議会の解散、市町村合併協議会の設置等の場合に限られ、通常の住民投票には法的拘束力が認められていない。住民投票を拘束力のあるものとする場合、「法的拘束力を持つとは、団体意思を決定する機関である議会の議決と同等の効力をもつものとするか」「対象事項、発動要件や投票権者などを法律で規定すべきでないか」等の論点を抑える必要がある¹⁴。

表1 ドイツにおける直接民主制と間接民主制による市民参加

直接民主制による市民参加			間接民主制モデルの市民参加		
市長村長の 直接選挙 ・解任	住民請求 議会請求	住民請求・ 住民決定	自己組織・ 政策実行へ の参加	政治決定・政策形成への参加 公式的・ 体系的	非公式的・ 非体系的

資料：「住民意思の反映とドイツの市民参加制度～住民投票と市民参加の取組～」片木淳

¹² 「住民意思の反映とドイツの市民参加制度～住民投票と市民参加の取組～」片木淳著
<http://www.f.waseda.jp/katagi/katagikokusai.pdf> （2012年1月2日閲覧）

¹³ 篠原明德『まちづくりと新しい市民参加』 p. 22

¹⁴ 政治議会化憲法室「住民投票制度を制度化する際の論点」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000087296.pdf （2012年1月2日閲覧）

第4節 討議会を催す青年会議所とは

(1) 青年会議所の定義

市民討議会を主催する青年会議所とは、「青年の真摯な情熱を結集し社会貢献することを目的に組織された青年のための団体」であり、20歳から40歳までという年齢制限を設けている。この年齢制限は青年会議所最大の特性であり、常に組織を若々しく保ち、果敢な行動力の源泉となっている。

また、各青年会議所の理事長をはじめ、すべての任期は1年に限られ、様々な役職を経験することで、豊富な実践経験を積むことができる。

会員数17万人以上の世界で最も大きな青年団体で、現役メンバーとOBを合わせると約250万人以上にものぼる。青年会議所における活動分野は幅広く、OBも含め各界で社会に貢献しており、国会議員をはじめ、知事、市長、地方議員などの人材を輩出している。

青年会議所が発展した背景には、アメリカ・ミズーリ州セントルイスの小さな青年活動グループがあり、1915年にその活動が認められたことで、アメリカの社会的活動を担う主要な青年団体として世界中に広まった。そして、1944年に、「積極的な変革を創り出すのに必要な指導者としての力量、社会的責任、友情を培う機会を若い人々に提供することにより、地球社会の進歩発展に資すること」を使命に、アメリカ、コスタリカ、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス、メキシコ、ニカラグア、パナマの8カ国によって国際青年会議所（JCI）が発足された。

日本の青年会議所運動は、1949年の東京青年商工会議所（商工会議所法制定にともない青年会議所と改名）設立から始まり、1951年に国際青年会議所（JCI）に加盟した。

毎年11月には世界会議が開催され、世界中のメンバーが一堂に会する重要な国際交流の場となっている¹⁵。

宇都宮青年会議所が展開する大きな活動の一つは、市民討議会を開催しているほか、1975年に立ち上げた「ふるさと宮まつり」がある。宇都宮市の夏の風物詩となり、多くの人々が集まるこの祭りは宇都宮青年会議所の単独事業として、毎年開催されてきた。現在は、祭りの発展と拡大のために、第12回目から宇都宮観光コンベンションが主に一般事務を担当し、宇都宮青年会議所が当日の企画・運営、宇都宮青少年団体連絡協議会が当日の運営サポート、宇都宮商工会議所が資金調達を担当している¹⁶。

さらに、「栃木県運動わんぱくずもう」や、投票意見公開のための「公開討論会」を行っているほか、毎週月曜日のFMでラジオ放送をするなどの活動を展開している¹⁷。

¹⁵ 日本青年会議所 HP <http://www.jaycee.or.jp/aboutus.html> (2012年12月3日閲覧)

¹⁶ ふるさと宮まつり「ヒストリー」<http://www.miyamatsuri.com/history.html> (2012年12月3日閲覧)

¹⁷ 宇都宮青年会議所 HP 「主な活動内容」と青年会議所メンバーによるインタビュー <http://www.utsunomiya-jc.or.jp/about/works.html> (2012年12月3日閲覧)

（２）青年会議所の会議の現状

青年会議所は国際的な団体であり世界共通の会議システムがある。それは、今から約 150 年前の 1868 年（日本戊辰戦争のころ）にできた、ロバート議事規則という。これは**米国陸軍のヘンリー・ロバート将軍が米英会議の運営規則を基に**、もっと普通一般の会議でも用いることができるよう簡略化して考案した議事進行規則であり、1867 年アメリカで会議運営方法として採用され、日本では青年会議所・ロータリークラブ・ライオンズクラブなどで採用されている。

ロバート議事規則とは、4つの権利（多数者の権利：過半数の賛成、少数者の権利：少数意見の尊重、個人の権利：プライバシーの擁護・一人一票、不在者の権利：不在者投票・委任状などを認める）がある。さらに、4つの原則があり、一時一件の原則（一度に一つの議題だけを討論し決議する）、一時不再議の原則（決定した議案を再度掘り起こすには3分の2以上の同意が必要）、多数決の原則（過半数以上の承認が必要）、定足数の原則（会議の開催、決議のために必要な出席数が決まっている）がある¹⁸。

最近、会議を進める上で注目されているのが「ファシリテーター」であり、これは「常に中立の立場でプロセスに関わりながら会議の目的に進むように支援していく」役割を担っている。全国の青年会議所では、面白い市民討議会にするために、「会議ファシリテーター普及協会」¹⁹に講座をお願いするケースが見受けられる。

宇都宮市の青年会議所のメンバーも、ファシリテーターの講座を受け、その手法を市民討議会に応用し、青年会議所主催でファシリテーターを育成する講座を開いた。このファシリテーター育成講座では、「会議において重要なのは、参加者の意識改革である」というメッセージが青年会議所メンバーから発信され、理想的な目指すべき会議の姿として「たくさん意見が集まり、結論を全員が合意し、しかも時間を厳守できること」が掲げられた。

¹⁸ ロバート議事規則解説 <http://www4.ocn.ne.jp/~ka-lions/robert.htm> (2012 年 12 月 3 日閲覧)

¹⁹ 会議ファシリテーター普及協会 HP <http://m-facili.seesaa.net/article/25022045.html> (2012 年 12 月 3 日閲覧)

第5節 市民討議会の意義における見解

日本の市民討議会は一般的に青年会議所と行政機関と共催で行われ、青年会議所がテーマ策定し、プログラムを作成するが、計画細胞では、行政機関がテーマを示してから、大学等の公平・中立的な実施機関に委託し、委託された実施機関がプログラムを作成するという違いがある。ドイツでは、行政機関が直面している、身近な社会問題に対して、市民の意見を取り入れるために計画細胞を行っているため、具体的な提言が求められているのではないかと考えられる。一方で、日本の市民討議会は、行政機関が市民の声を聴く広聴の場として活用されているようであり、具体的な提言はドイツの計画細胞ほど求められていないようだ。

両者の共通点は、参加者に仕事として取り組んでもらえるように報酬を支払うことである。参加者は、限られた特定の人々の集団や専門家ではなく、テーマに関し直接の当事者ではない一般の市民である。また、男女比率、年齢や職業などの構成が、その地域の構成と同様の傾向を示すことになり、その意味において、参加者はその地域の代表者であるといえる。

他の市民参加の手法に比べてコストがかかる点と開催の準備や最終報告に時間がかかる点に問題があるものの、サイレント・マジョリティーと呼ばれる一般の市民の声なき声を抽出できる方法として有効である。また、参加者が、開催後に地域社会に対する参画意識が高まる²⁰。

²⁰ 篠原一『市民の政治学』 p. 176

第2章 宇都宮市のうつのみや市民討議会の構造

第1節 うつのみや市民討議会とは

(1) 市の概況と課題

栃木県の県庁所在地である宇都宮市は、51万5212人²¹の人口を有する中核市として、県の政治・経済・文化の中心として発展してきた。市内の東部地域には内陸最大規模の工業団地が整備され、関東地方屈指の工業都市である。宇都宮市は関東平野の北部に位置しているため、可住地面積が大きく、都心部から離れて住むこともでき、そのためか自動車の依存度が高い。近年では、宇都宮餃子が全国的に知れ渡り、餃子を食べに観光客が訪れる。

一方で、2015年以降に予測される人口減少社会の到来や、少子高齢化の進行に伴い、生産年齢人口が減少し、市税の減収が懸念されるとともに、医療や介護などの社会保障関係経費が増大すると見込まれている²²。

(2) 参加者に関して

宇都宮市全域の市内在住の18歳以上80歳未満までの男女約1500名の市民を抽出し、郵送により案内状を発送し、80名の参加希望者のうち抽選で40名選定した。宇都宮青年会議所は、この段階では個人情報保護法の観点から作業には関与しない。さらに、2012年のうつのみや市民討議会では、街づくりセンターや宇都宮大学の学生など19名の方にファシリテーターとして討議のまとめ役を務め、その他アシスタントスタッフ14名、計68名で開催された。参加者は8つのテーブルに分けられ、ファシリテーターとアシスタントスタッフが各テーブルに3人につく。

開催前の準備として、宇都宮青年会議所ホームページに開催告知をし、プレスリリースとして宇都宮記者クラブに開催告知を掲載した。広報を見て訪れた市民の方はゼロだったらしいが、今までは市民討議会の事後報告だったものを事前広報して新聞に大きく載せたことで興味を持った市民は少なからずいたのではないかと考えられる。

(3) うつのみや市民討議会の実施決定と準備

12年度のうつのみや市民討議会の新たな試みとして、学生をファシリテーターとして入れ込み、市民による実行委員会ができる土壌作りを狙ったことである。そのために、青年会議所の方々はファシリテーターの育成に着目し、会議ファシリテーター普及協会の代表である釘山氏が行うファシリテーターの育成講座に参加して準備した。

²¹ 宇都宮市役所 HP「宇都宮市の人口・面積など」

<http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/gaiyo/shinogaiyo.html> (2012年12月3日閲覧)

²² 宇都宮市役所 HP「行政改革」

http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/dbps_data/_material/_localhost/gyouseikeiei/gyouseikaikaku/gyouseikaikaku/taikou.pdf (2012年12月5日閲覧)

それに合わせてまちづくりに興味がある学生を集めるため、大学の研究室やまちづくり提案の場などにアプローチし飲み会などで学生と青年会議所のメンバーの交流の回を重ねた。

そして 2012 年 7 月 9 日に、宇都宮市と公益社団法人宇都宮青年会議所との間で市民討議会の開催に関する協定締結をした。それと同時進行で、市民討議会におけるファシリテーター育成のために第 1 回勉強会が開催された。ここで初めて学生はまちづくり団体に所属している社会人とファシリテーターについて教わった。さらに、市民討議会の開催意義、今回の討議テーマ、計画細胞の内容などについても学んだ。討議会のテーマは、2011 年 3 月の東日本大震災に起因する関東から中部地域の夏季の電力不足対策があったことを背景に、青年会議所のメンバーによって、「省エネ対策」がテーマとなった。

7 月 31 日には第 2 回勉強会が開催され、模擬討議会を実施し、ファシリテーターと市民役で参加し、市民討議会を体験した。

8 月 10 日は、ファシリテーターを対象に第 3 回勉強会が開催され、模擬討議会を実施し、本番さながらの予行練習を行った。8 月 25 日には、うつのみや市民討議会 2012 がコンセーレという施設において開催された。

(4) うつのみや市民討議会の実施内容

表2の通りのプログラムで宇都宮市民討議会は実施され、その実施内容を述べる。

表2 うつのみや市民討議会 2012 のプログラム

	1日
10:00~10:20	①ガイダンス 宇都宮青年会議所理事長挨拶、市民討議会説明
10:00~10:45	②ファシリテーター紹介、アイスブレイク、自己紹介
10:45~11:05	③省エネ対策の情報提供
11:05~11:55	④話し合い
11:55~12:45	昼食
12:45~12:50	⑤宇都宮市長挨拶
12:50~13:15	⑥発表
13:15~13:25	⑦投票
13:25~13:35	休憩
13:35~13:45	自己紹介
13:45~14:05	⑧超高齢社会における地域コミュニティについての情報提供
14:05~14:55	⑨話し合い
14:55~15:20	⑩発表
15:20~15:30	⑪投票
15:30~15:50	休憩
15:50~16:05	⑫アンケート記入
16:05~16:10	⑬主催者あいさつと閉会

資料：「公益社団法人宇都宮青年会議所作成のうつのみや市民討議会 2012」のパンフレット

表2にある「①ガイダンス」では、青年会議所とは20～40歳の人々が仕事＋αでボランティア等をする若い人々が集まった組織であるが、青年会議所の歴史は古く、宇都宮市で46年目の活動となる旨を教えられた。

市民討議会の参加者に向けて、アイデアを遮らず、批判せず、手短に、というポイントを伝え、みんなで合意しながら進めていくことを求めた。

表中の「②ファシリテーター紹介、アイスブレイク、自己紹介」では、まず「絵しりと

り」という最初に書いた人の絵の末尾の文字から始まる絵を次の人が連想するゲームをして、絵の答え合わせと並行して自己紹介を促した。アイスブレイクとは、場の雰囲気を溶かすために行う遊びであり、絵しりとりが手法として取り入れられていたのだが、実際に行ってみて、話しかけづらそうなお高齢の方とすぐに打ち解けられたのでいい方法だなと思った。

そして絵しりとりを終えた後、まとめ係と発表係と書記の3つの役割を決めた。まとめ係は、ふせんに書かれた意見をメンバーの同意をもとに意見を1～3つに分類・まとめをする係で、発表係は投票の対象となるまとめ（3つ以内）と残したい意見を3分以内で発表する係で、書記は用紙に記入する係である。

表中の、1つ目のテーマである「③省エネ対策の情報提供」に関しては、「省エネ対策の推進～一人ひとりにできること みんなで取り組むこと～」について、省エネの現状と課題を宇都宮市環境部環境政策課の方が説明した。まず初めに環境政策課の方が伝えたことは、「家庭での省エネルギーの三要素には、『住宅』、『聞き』、『行動』がある」ということで、省エネ生活を実践する『行動』に関する意見を市民討議会の参加者に対して促した。そして、家庭における機器別の電気消費量の内訳や、家庭でのエネルギー消費に関する認識と実体の差をグラフに示した。このグラフで、認識しているより暖房・冷房のエネルギー消費量は少なく、反対に照明・動力（冷蔵庫など）と、給湯・台所のエネルギー消費量が多いことがわかった。（1年間通したエネルギー消費量のグラフなので使用する期間が限定される暖房・冷房と、1年中使用する照明・動力の消費エネルギーの間に差が出た。）さらに、具体的な節電対策と効果について、「照明を日中は消して夜間は減らすことで5%減」、「エアコンの設定温度を2度上げると10%減、扇風機に切り替えで50%減」、「冷蔵庫を強から中に設定温度を変えると2%減」などの例が紹介された²³。

また、自動車の依存度が高い宇都宮市において、移動手段での省エネの必要性を感じやすくするため、「一人を1km運ぶのに必要なCO2排出量(エネルギー消費量)」をグラフ化し、自動車は飛行機や乗り合いバス、鉄道より一人あたりのCO2排出量が多いことを示した。

その情報提供の様子の写真が以下の通りである。その後行われた話し合いと発表の様子の写真も以下に掲載しておく。

²³ 宇都宮市環境部環境政策課「省エネ対策の推進～一人ひとりにできること みんなで取り組むこと～」p. 2～7

写真1 エコドライブの説明をしている様子（表2の③）



写真2 グループごとの話し合いの様子（表2の④）



表2の「④話し合い」では、自由な意見交換・ふせんへの記入に30分間、模造紙に貼ったふせんの分類・まとめに20分間設けられた。模造紙にまとめる際には、立ち上がって時間内にいい提案を発表しようと活気づく場面もみられた。

写真3 公共施設を利用して省エネしようと提案する様子（表2の⑥）



表中の「⑥発表」では、発表は3分で、各グループが壇上に上がって代表者が全体の前で提案を発表した。

資料：2012年8月25日
青年会議所メンバー撮影

表1の「⑦投票」では、全グループが発表し終わったところで、模造紙を後ろに張り、発表を聞いてよいと思った提案に参加者全員がシールを付けて投票した。参加者には2つのシールが与えられた。

そして、2つ目のテーマである、「⑧超高齢社会における地域コミュニティについての情報提供」では、宇都宮市の約50万の総人口のうち、約10万人が65歳以上であり、全体の20.1%を占め、WTOや国連が定義づける「超高齢社会」であることを示唆した。ちなみに全国では、総人口1億2779万9千人中23.3%が65歳以上であり、約50年後の2055年には、高齢者は3646万人になり、全体の40・5%を占め、現役世代1.3人が1人の高齢者を支える社会になると予測されている²⁴。

高齢者を取り巻く環境に関しては、65歳以上の1人世帯率と2人世帯率がちょうど半々であり、3人以上世帯は1%前後でとどまっているグラフを挙げた。一方で、高齢者が今後、介護を受けたい場所として自宅と答えた割合が80%以上であり、老々介護や孤独死は珍しいことではないことが推察できた。さらに、高齢者の生きがいについて「テレビをみたり、ラジオを聞いたりすること」が1番多く、次いで「家族との団らん」、「美味しいものを食べること」がきていた。ここで、ボランティアや自治会などの活動が生きがいだと答えた人は少なく、個人的なことに生きがいを見出す傾向が見受けられた。そもそも地域活動に参加する高齢者は少数派であるようだ。

そして、今後の課題として、行政だけではできない地域社会の相互扶助等の機能を活性化させること（介護・福祉の総合窓口として相談に応じてくれる地域包括支援センター²⁵の認知度を上げる等）、多様なライフスタイル・趣味に合った施策を展開すること（みやシニア活動センターで、ハローワークや観光コンベンション協会や農業公社などの情報を得て、活動を広げる等）が課題として挙げられた²⁶。

表中の「⑨話し合い」「⑩発表」「⑪投票」の様子の説明は、以上「④話し合い」「⑥発表」「⑦投票」で述べた説明の通りである。

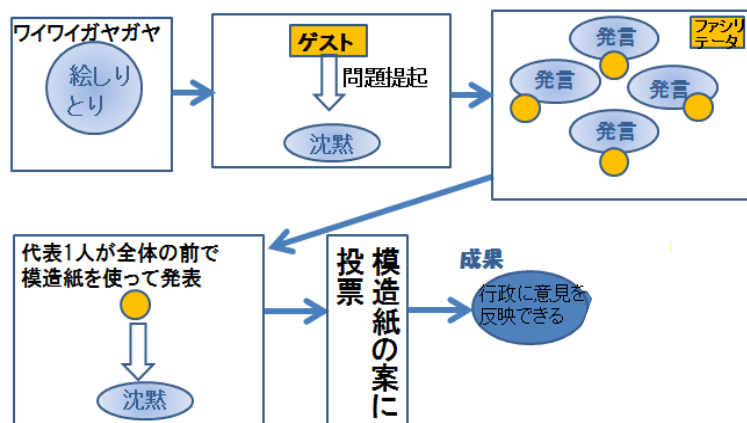
²⁴ 宇都宮市保健福祉部高齢社会福祉課「超高齢社会における地域コミュニティのあり方について～地域で支え合う明るく楽しい老後～」p. 5

²⁵ 地域包括支援センターでは、介護予防事業、高齢者の権利擁護事業、認知症などの相談や地域のネットワークづくりに取り組んでおり、2012年度現在宇都宮市内に25か所設置されている。

²⁶ 宇都宮市保健福祉部高齢社会福祉課「超高齢社会における地域コミュニティのあり方について～地域で支え合う明るく楽しい老後～」p. 6～18

以上の流れをわかりやすく表したものが次項の図1である。

図1 うつのみや市民討議会 2012 の流れ



筆者作成

第2節 提案された内容について

投票の結果は、後日青年会議所によってまとめられ、市民討議会が行われてから数か月後に参加者全員に資料が配布される。

(1) 省エネ対策の推進に関する提案について

省エネ対策の推進に関する提案に対する投票の結果、最も票を集めたのは、「エネルギー早見表を利用し子供に遊びながら省エネを意識させる」というもので、22票であった。エネルギー使用を可視化し、生活スタイルを確認する表を作ることで、気づきづらいエネルギーの無駄を認識しようというものである。次いで票を集めたのは「省エネに関する学校教育の実践」である。子供のころから省エネとは何か教えた方が良く考える人が多いようであった。また、「エネルギー消費に関する認識と実態の差を周知させる」という意見も出ており、専門家から受けた「家庭内のエネルギー消費量を1年間トータルで見ると冷房・暖房よりも給湯・台所や照明・動力他の方がエネルギー消費に占める割合は高い」「1人1km運ぶのに必要なエネルギー消費量は自動車が飛行機より高い」等の実態について、より多くの人に知らせたくなったものと考えられる。付随して、「専門家の出前授業が必要」という意見や「省エネの教育を家庭で行う」という意見が出た²⁷⁾。

興味深い意見として、「サマータイムの導入」があった。サマータイムとは、夜明けが早い夏の間、太陽の出ている時間帯を有効に利用する目的で、現行時刻に 1 時間進める制度のことで、早くから仕事を始め、早く仕事を終え、従って早く消灯することになれば、省

27 公益社団法人宇都宮青年会議所「うつのみや市民討議会 2012 報告書」

エネにつながるものが最大の導入理由である²⁸。

さらに他にも興味深い意見として、「風や光の流れを考えた建築設計の家を建てる」「街路樹を増やす」「街頭を太陽光電気で発電する」「道路への散水機の設置」「市で雨水タンクを配る」等、住宅環境を整える意見や、「薪ストーブを利用する」「よしずなどのグリーンカーテンを作る」等、暖房・冷房に対する工夫が挙げられた。

また、交通に関わる省エネに対しては、「市内主要道路に電車を設置し自家用車の数量を制限する」「カーシェアリングをする」「路線バス等公共交通の便をよりよくする」等の意見も挙がった。さらに、「家族や近所の人々が集まって個々の部屋にいる時間を短くする」「宇都宮市 ECO グランプリを作る」という意見もあった。

（２）超高齢社会における地域コミュニティのあり方に関する提案について

投票の結果、最も票を集めたのは、「老人会のキーマンを市で教育」で、17 票であった。老人会とは、概ね 60 歳以上の方を対象に歩いて集まれる小地域の範囲で組織されており、全国に 11 万あり、約 718 万人の会員がいる²⁹。その老人会と行政機関ないしは教育機関が結び付くことで生きがいを生み出せるのではないかと、という意見であった。さらに、「自治会、婦人会等も市と協力して活動を活性化させる」「自治会へ若者が参加する」等の意見が挙げられた。

次いで票が多かったのは、「電話応対や託児所など、高齢者が労働をして現役世代と関係を作り出す」で、15 票であった。電話応対は高齢者にとって負担になりづらいため例として挙がり、託児所は待機児童の問題を解消するために挙げられた。さらに、「高齢者は早起きなので朝方の仕事で働く場を作る」「協働農業をできる地域を作り、県外から住む人を増やす」という意見等、定年退職後にも働ける場所の創造が必要だという意見が多く出された。

そして、「自分の家、学校や公民館を開放し、交流を図る」「オープンな自治会を作る」「シニア版宮コンを作る」「身近な街サロンを作るなどして地域住民の交流を深める」等の意見が出た。参加者は、専門家による情報提供を聞いて、「今後介護が必要になるかもしれない状況の中で、助けてもらえる関係の必要性を感じる一方で、高齢者が参加している地域活動は少ない」という現状に気付き、高齢者同士の交流や世代間交流を深める中で相互扶助の関係を築こうという意見が出たのだと思われる。

また、孤独死を避けるために、「高齢者向けの低層階マンションを作る」「チラシ等高齢者への情報発信を多くする」ことで、介護施設より自立した生活を送りながらいざという時に助け合える環境整備の必要性も説かれた。環境整備の観点から「公園に体を動かせる運動器具がほしい」という意見も挙げられた。

²⁸ 広辞苑「サマータイム」

²⁹ 全国老人クラブ連合会 HP「老人クラブについて」

<http://www.zenrouren.com/about/index.html>（2012 年 12 月 3 日閲覧）

さらに、家で介護されたい人が8割を超すという専門家による情報提供を受けてか、「在宅医療介護の資格所有者を増やす」「ヘルパー資格をとりやすくする」ということが若手に望むこととして挙げられた³⁰。

他には、「介護に関わる相談や地域コミュニティのパイプラインになっている地域包括支援センターの周知」も求められ、介護している人のケアや高齢者の生きがいを見つける上で、こうした機関を利用すべきだという意見が出た。また、高齢者から「バス等の移動手段を充実させる」という具体的な意見が出された。最も印象に残った意見は、「高齢者が生きるうえで大切なものは、衣食住ならぬ医殖寿であり、病気になっても安心な医療環境と、介護に必要な財産を増やす殖産、そして健康に生きて寿命を全うすることだ」というものである。具体的な提案ではないものの、「なるほど!」と目からうろこがでるような人生の教訓を得ることができたのは収穫であった。

第3節 うつのみや市民討議会における見解

市民討議会のファシリテーターとして、全体を振り返ってみると、「発表」が3分という短い時間だったため各グループのかいつまんだポイントしか聞けず、いかにインパクトのある短い言葉でまとめられるかに焦点が当たってしまっていたように感じる。さらに、投票の場でも、模造紙に短いキーワードの提案の横にシールを張るのは判断材料が少なくて難しかったのではないだろうかと感じた。具体的な提案を書けるような模造紙のスペースを用意し、投票の時間を長くしてふせんをじっくり見られるようにしたらより深い市民討議会になったのではないかと考える。また、市民討議会の最後に、一つ一つの提案を青年会議所のメンバーかファシリテーターがグループ分けするなりして総括し、全体と共有して意見を言い合う時間があればよりよかったのではないと思う。

³⁰ 公益社団法人宇都宮青年会議所「うつのみや市民討議会 2012 報告書」

第3章 ドイツのノイス市の計画細胞の構造—宇都宮市と比較して

第1章では、日本の市民討議会と、ドイツの計画細胞についての概要を述べ、第2章では、日本の市民討議会の1例として「うつのみや市民討議会」の実際を述べた。第3章では、ドイツの計画細胞の1例としてノイス市の事例を取り上げ、第1章、第2章を踏まえて、日本の市民討議会とドイツの計画細胞を比較する。

第1節 ノイス市の計画細胞とは

計画細胞の先進的な例としてドイツのノイス市の計画細胞の実施内容を把握する。

(1) 市の概況と課題—ノイス市中心市街地

ノイス市は、ノルトライン・ヴェストファーレン州の州都デュッセルドルフに隣接する人口約15万の都市である。群庁もあり、商業集積の点でもこの都市の中級拠点都市を形成している。特に、ライン川沿いには、ハムフェルドの工業団地や1835年から次第に発展した産業港などもある。また、後期ロマン主義建築など歴史的建造物や競馬場もある。

ノイス市の課題は、近郊に住宅地が拡大し、中心市街地での購買力が落ちていることや、駐車場が少ないため、近郊の人々は車で郊外のショッピングセンターに行くようになっていくことである。中心市街地に住む1万1000人の人々の考えは交錯している。

また、路面電車をめぐる論争が続いており、ノイス市では、96年の歩行者調査で、路面電車線の撤去が急がれたため、市議会は、中心市街地から離れた別の通りに移設する決定を行ったが、97年12月14日の住民投票の結果、コストを理由に否決された。さらに、歩行者ゾーンの設置や歴史的建造物を見直し、湾口部の連結などが議論の対象となってきた³¹。

ノイス市と同様、宇都宮市も2000年から中心市街地の衰退は問題視されており、郊外への大規模商業施設の出店が相次いでいる³²他、路面電車をめぐる論争が起こっている点で両市が抱える課題が似ている。

(2) ノイス市の計画細胞の実施決定と準備

2000年に行われたノイス市の計画細胞の実施決定と準備を述べる。まず、市議会が、市民に市街地の活性化に取り組んでもらうため、計画細胞の開催を決定し、市と大学と契約した。契約書では、計画細胞を通し、市街地の利用、市街地への交通アクセス、市街地形成の3点について提案内容を示した「市民答申」を出すことが記されている。

そして、実施機関である研究所では、市当局の協力を得て中心市街地に関する重要な資料、各種鑑定、反対意見マスメディアの記事、読者の声を収集し、同時に、政党、行政、

³¹ 篠原明德『まちづくりと新しい市民参加』 p. 18

³² 公益社団法人宇都宮青年会議所「住みよい宇都宮を目指して うつのみや市民討議会 2010～私たちにできること～」パンフレット

商店、他の経済団体、市民団体、利益団体と接する。

そして、契約から約4か月経った後に行われた初めの会合では、計画細胞のコンセプトや課題を紹介し、参加者には、駅開発に対する関心事項を記入してもらい、交通、商工業、市街地での生活圏の3つに関心事項がまとまる。

その後、3日間の円卓会議を通じて、これらのテーマに関してそれぞれの利害代表者が参加して、計画細胞の重要性を議論し、計画細胞に情報提供者として出席することが要請される。このようなプロセスを経て、計画細胞のプログラムが決められる³³。

宇都宮市の青年会議所では、実施決定の主体が市議会ではなく実施機関（青年会議所）だった点で異なる。また、テーマ策定において、巻き込む規模が異なる。うつのみや市民討議会でも事前準備に力を入れていたが、テーマ策定における幅広い情報収集は青年会議所メンバーのみで行われ、ノイス市のそれと比べると力不足なのではないかと感じる。

また、宇都宮青年会議所のメンバーからは、「路面電車の問題は、中心市街地に住む様々な人々の意見が交錯していると考え、取り上げにくい」との声が聞こえたが、ノイス市では、路面電車の問題を取り組む際、相反する意見を述べる組織間を行き来して、資料を収集している点で評価できる。

（３）参加者に関して

第1章第2節で述べた通り、1つの計画細胞は原則25人で構成され、5人の小グループに分かれて、通常まる4日間討議に参加する。ノイス市の中心市街地に関わる計画細胞では8つ分の計画細胞の参加者、約200人を選出する。8つの計画細胞それぞれ300人を抽出し資料を発送したところ、約60名の参加希望者が出た。そのうち2つの計画細胞は、近隣の町から参加者が決定される。そして抽選の結果、ノイス市民149名と近隣の町に住む市民45名が8つの計画細胞に参加した³⁴。8つの計画細胞は行われる場所の規模や情報提供の内容によって同時に行うかずらして行うか決まるようである。

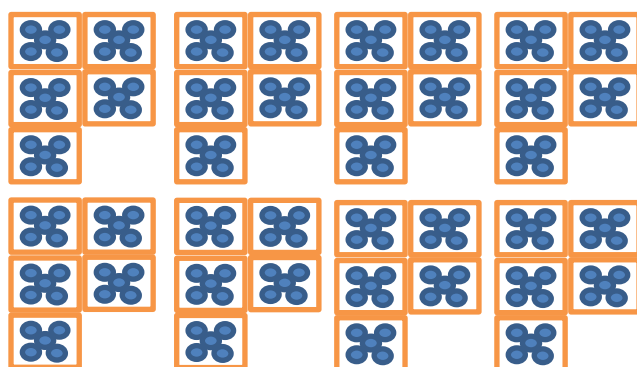
宇都宮市民討議会の参加者数と比べると、以下の図2、図3の通りで、人数の規模の大きさがわかる。丸の図は人を表している。

この参加者選定の間、地元紙において計画細胞の方法や取り上げる課題について報じられるのだが、その広報効果のおかげか、参加希望者が多くて待機リストが作成されるほどであるようだ。

³³ 篠原明德『まちづくりと新しい市民参加』 p. 18～23

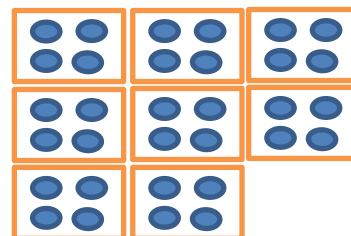
³⁴ 同上 p. 25

図2 ノイス市の計画細胞 8つ分



筆者作成

図3 宇都宮市の市民討議会



筆者作成

(4) ノイス市の計画細胞の実施内容

ノイス市では、計画細胞の標準モデルに沿って、次項の表3の通り4日間の日程で実施された。

標準モデルとは以下の通りで、1コマ90分の作業時間の間、参加者は関係者から情報を得て、その後、5人の小グループで討論し、課題に対する意見を形成する。この小グループは毎回メンバーを変更し、進行役は討論に関わらず、あくまでも参加者だけの討議による合意形成が計画細胞である。

こうした作業を1日4コマ、4日間合計16コマ行い、中心市街地に関する提言をまとめていく。そして、「市民答申」として出版された形でマスコミにも発表され、委託者である行政機関等に提出される。

以下では、2010年のうつのみや市民討議会で行われた中心市街地に関わる実施内容と比較していく。

表3 4日間の計画細胞のプログラム

	1日目	2日目	3日目	4日目
8:30~10:00	①ガイドランス ノイズの長所・ 短所を聞く	⑤中心市街地 の交通の運営 者	⑨中心市街地 の商業、飲食 業	⑬都市市場 調査と都市形 成
10:00~10:30	休憩	休憩	休憩	休憩
10:30~12:00	②ノイズの歴 史と特色、将 来	⑥中心市街地 の路面電車	⑩利用像1 居住：障害者・ 高齢者	⑭ノイズ市街 地 2010 のた めのガイドラ イン作成
12:00~13:00	昼食	昼食	昼食	昼食
13:00~14:30	③都市開発	⑦現地視察	⑪利用像2 女性・子供・家 族・若者	⑮中心市街 地形成のモデ ル作り
14:30~15:00	休憩	休憩	休憩	休憩
15:00~16:30	④ノイズ市街 地の交通とそ の運営	⑧路面電車路 線の案	⑫政治家に聞 く	⑯構想の評 価と閉会

資料：『まちづくりと新しい市民参加』篠原明德著（p. 26）

表3の1日目、「②ノイズの歴史と特色、将来」のコマでは、近未来の予測が立つように、市の元建設計画部部長、経済振興局の統計・都市研究課課長、商工会議所専務理事が、市の歴史を踏まえて、人口推移、経済動向を説明する。そして「③都市開発」では、都市計画・建設局が市街地建設の変化や行政部内で検討している湾口部の産業立地、中央バス・ステーションの移設などを説明する。「④ノイズ市街地の交通とその運営」では、都市計画・建設局の交通計画課課長が交通網の在り方について説明する。

10 年度のうつのみや市民討議会でも、中心市街地活性化をテーマとして取り上げられ、現状の分析として「環状線沿いに大型の店舗やショッピングモール等が点在し、マイカーを持つ人はほとんど郊外に買い物に行く。また、中心市街地に駐車場が少なく、交通手段が電車やバス等に頼らざるを得ないことも中心部に來ることの煩わしさにつながっている」等の情報提供を市が行っている³⁵。そして、中心市街地活性化の要素として、「市街地の整備改善（イベント等して施設を充実させる）」「公共交通機関の利便性向上（都心循環バス

³⁵ 社団法人宇都宮青年会議所「住みよい宇都宮を目指して うつのみや市民討議会 2010～私たちにできること～」 p. 15～18

の運行を増やす)」「商業の活性化(中心商業地の空き物件への出店者に対して家賃等一部補助)」「まち中移住の推進(若年夫婦世帯家賃補助)」「福利施設の整備」の5つの要素が議論の争点として与えられた。このように、1日でできることはノイス市も宇都宮市も同じで、現状把握と議論の争点把握のようである。ただ、ここからあと3日続くノイス市と1日で討議会が終わる宇都宮市とでは、違いが生じてくる。

ノイス市の計画細胞2日目、「⑤中心市街地の交通の運営者」では、交通体系に対する要望について検討し、「⑥中心市街地の路面電車」では、市水道・電気公社の市場調査課が、バス交通網とほかの交通との関係や運航間隔・時間の問題を論じる。また、ドイツ自転車協会が、ノイス市の各地点におけるバス、自動車、自転車の交通量変化に言及し自転車道整備を訴えた。さらに、ライン鉄道からの旅客数、運行時間・間隔や路面電車の導入に関わる調査報告や97年の住民投票で行われた路面電車導入の論点等が参加者に情報として与えられた。そして、興味深い取り組みであるのが「⑦現地視察」である。このコマでは、各グループが、10枚撮りポラロイド・カメラを使用しながら、市街地の魅力、欠陥、路面電車、商店等を取材した。その際、行政から担当者が同行し、質問に答える。「⑧路面電車路線の案」では、これまでの路面電車の論争で取り上げられたモデルを20案にまとめ、7つのタイプに分類し、それぞれの経費、長所・短所、州の助成措置について説明した。そして、参加者にそれぞれの長所・短所について検討し、その結果を全体で発表させる³⁶。

計画細胞3日目、「⑨中心市街地の商業、飲食業」では、経済振興局、ノイスの洋服店主、メガネ技術士、ホテル協会事務局長、同協会会長がそれぞれの立場で街の魅力について考えを述べた。例えば、経済振興局の人は市街地での購買力のデータや商店街の構造などを説明し、ホテル協会事務局長は、飲料業の克服すべき課題を説明する。そして小グループでは、商店、ホテル等を振興させる方法について討論した。「⑩居住対象者の利用像1：障害者・高齢者」では、住民の立場から、清潔さ・交通機関のアクセス・駐車場について述べたり、警察の立場から若者問題や麻薬犯罪について詳しく説明される。また、後半は、議会の高齢者担当者やノイス・ライフ・セーフ協会が高齢者、障害者の立場からの要求を語った。「⑪居住対象者の利用像2：女性・子供・家族・若者」では、議会の女性担当者が、市行政の女性担当者が女性ならではの道路の通り方や一日の生活の仕方を説明して、短い距離の道路を提案したり、児童保護協会の女史が、児童や家族から見た市街地での必要事項について語った。

表3の4日目、「⑫政治家に聞く」の政治家との対話では、市民と議会各派の代表者が対等に討論した。「⑬都市市場調査と都市形成」のコマでは、広聴広報課長・経済振興局の経済振興課長の考えやその目標を説明され、ショッピング、余暇利用、移住、交通の質の向上について討論される。また、最適な路面電車線の設定を考慮しながら、これらの視点を整理した。「⑭ノイス市街地 2010 のためのガイドライン作成」、「⑮中心市街地形成のモデル作り」では、同じグループごとに提言をまとめ、モデルとして提示する作業を行った。

³⁶ 篠原明德『まちづくりと新しい市民参加』p. 27～29

そして最後に「⑩構想の評価と閉会」で、各グループのモデルの発表した後、それぞれの参加者が1、2位のモデルを選ぶ³⁷。

以上、4日間の様子だが、194名の参加者は市民答申として具体的提言を行えるような、情報の豊かさ、多彩さが目立つ。30人を超える人々から、様々な情報が提供されている。1日目に現状を認識した後、2日目に現地視察を行い、中心市街地の課題を個々人が明らかにし、一人ひとりが課題を持ち寄ることで、いい提案が生まれるのではないだろうか。また、毎回、小グループでメンバーを変えながら議論を積み重ねていくので、討議も深化しやすいのではないかと考えられる。

第2節 提案された内容について

本節では、2010年に行われた、うつのみや市民討議会で出た中心市街地活性化に関わる提案と比べながら、ノイス市の計画細胞の実施後に市民答申としてまとめられる報告書の内容について述べる。

提言の内容は、「ノイス市の将来を見据えると、中心市街地はショッピングを重視すべきであり、そのためにはもっと幅広い専門店を持つべきである。また、余暇を過ごす空間も必要なので市街地でのオープンカフェや野外レストランを勧める」「90%の参加者は、市街地の基本的条件として、生活環境の質の向上を挙げ、約75%の参加者は路面電車の路線を主要道路から撤去し、某通りと某通りの間を歩行者天国にすることで、路面電車で問題と感じられる課題を避けることができると回答している」等、具体的な提案・指摘である。そしてこれらの報告書を出す前に、すべての計画細胞から代表者17名が実施機関のまとめた原案に目を通し、作成者と討論し、チェックを行った。こうして修正を加え、17名全員の賛成を得て報告書は完成し、市長に手渡される。2001年には、ノイス市の計画細胞のプロジェクトはドイツ全体に範を示したとしてコンラート・アデナウアー省の自治体制作部門で同賞を授与され、この具体的な市民答申は、市街地活性化に着実に影響を与え実現しているようである。

一方で、2010年のうつのみや市民討議会では、「中心市街地の魅力を高めるため、祭り等イベントを増やしたり、文化施設を建設する」という、市の情報提供をなぞったような意見にとどまってしまった。また、「自転車駐輪場の増加及び自転車専用道路の確保、シャトルバス運行のエリア拡大、無料駐車場の設置」「市営住宅の建設」といった、行政の補助頼りの提案も目立つ。そして、宇都宮市総合政策部地域政策室は、「受け取ったこれらの提案を参考にしながら、街中を形成する」とパンフレットでしめくくっており³⁸、目新しい提案の実現には至っていない。

³⁷ 篠原明德『まちづくりと新しい市民参加』p. 30～33

³⁸ 社団法人宇都宮青年会議所「住みよい宇都宮を目指して うつのみや市民討議会 2010～私たちにできること～」p. 19

第3節 日本の市民討議会とドイツの計画細胞の違い

― 宇都宮市の市民討議会とノイス市の計画細胞の事例を基に ―

1. 情報収集の量

テーマ策定のための批判的なものも含めた情報収集の量が違う。計画細胞では、政党、行政、商店、他の経済団体、市民団体、利益団体、マスコミを巻き込んでテーマ策定を行う一方、市民討議会では、青年会議所の会議によって決められるにとどまる。

また、情報提供においても、多くの人のさまざまな視点から行われるドイツと比べて、市民討議会は市役所の情報提供のみにとどまる。市民討議会自体、経営者や司法に携わる人等で構成されており、さまざまな視点を持ち合わせていると思うが、情報収集の段階からより多くの組織を巻き込むことで情報提供の情報量も豊富になると考えられるので、情報収集における一層の努力が求められる。

2. 討議の規模

ドイツでは、一つの計画細胞に原則 25 人で構成され、通常まる 4 日間討議に参加する。

一つのテーマのもと、1 日 4 コマ（1 コマ 90 分）を 4 日間行い、24 時間という時間の中で、具体的提言をまとめていく。その後、すべての計画細胞で出された意見を集約し、市民答申として出版された形でマスコミに発表され、委託者である行政機関等に提出される³⁹。

一方の日本の市民討議会は、1 日という短い期間で、参加者の討議時間は 5 時間 20 分な上、2 つのまったく違うテーマについて議論するので討議が深化しづらい。1 つのテーマに関わる情報提供・現場視察を 16 コマで行ったドイツとは明らかに少ないではないだろうか。重要で複雑な課題については、4 日以上討議が必要だと言われている⁴⁰。また、実施日数を増やすことで、現地視察をする時間が確保できることで、一人ひとりが課題を持ち寄ることができ、いい提案が生まれやすいと考えられる。

また、市に住んでいる人口数と比較してみると、宇都宮市約 51 万人、ノイス市約 15 万人で、ノイス市の人口の方が少ないにもかかわらず、計画細胞の参加人数は圧倒的にノイス市の方が多い。ノイス市の計画細胞は約 200 名に対してうつのみや市民討議会は 32 名しかない。

3. 投票のフィードバック

投票結果を最後に共有するかしないかの違いがある。計画細胞では最後のコマに全体の投票結果の発表と全体のテーマの総括がなされたが、市民討議会ではそれがなかった。両者とも目的は投票ではなく、討議であるため、投票結果はなくとも討議テーマの分類、まとめを交えたほうが良いように感じる。

³⁹ 篠原明德『まちづくりと新しい市民参加』 p. 28、30

⁴⁰ P・A・ダール『デモクラシーとは何か』 p. 288

4. 具体的な提案の実現可能性

計画細胞で出された提案は行政機関によって積極的に実現される。これは、ドイツでは住民投票に法的拘束力があることで、計画細胞においても住民の提案を受け入れやすい環境だからである。住民投票とは、第1章でも触れた通り、投票数の過半数で、かつ全有権者の25%を成立要件とする、という要件をクリアすると意見が通る仕組みである。ドイツでは、90年から住民投票制度が州、地方自治体で法制化され、市民が主権者として直接表決できる。この住民投票のおかげで、行政や議会は市民の声に真摯に聞かなければならなくなっており、計画細胞における政策提言の実現可能性に大きく影響を及ぼしている。他方、日本の住民投票は、ドイツほど様々な場面で用いられておらず、さらに法的拘束力もないため提案の実現可能性はドイツより低いと考えられる。提案の実現可能性が低いことにおける市民討議会の弊害の例を挙げると、2012年のうつのみや討議会でテーマ策定する際、「エネルギー問題に興味関心が集まっているが、市民討議会で話し合ってもどうにもならないので、テーマにできない」という声が青年会議所メンバーから聞こえた。ドイツでは、市民答申の実現可能性が高いため、市民の声が取り上げられ、そのことでエネルギー議論を盛んに行うことができるので、エネルギー政策が進んでいるのではないかと。

5. 民意

ドイツと日本の間には、国民性、文化、成熟度の大きな違いがある。計画細胞のはじまったきっかけは、第1章でも触れた通り、住民投票だといわれており、直接民主主義の意識が高い市民が参加している。一方、日本の市民討議会のはじまりは、篠原一氏の『市民の政治学』という本でドイツの計画細胞が紹介されたことがきっかけであり、参加者の直接民主主義の意識がドイツほど高いのかは疑問である。また、市民討議会が始まった背景として見え隠れするのは行政の広聴活動の一環にすぎないのではないかとということである。

6. 認知度

日本において、応募者の熱意はあるが、週末会議での集中討議という方式はまだなじんでいない。青年会議所の方によると、市民の市民討議会の認知度の低さ、関心のなさを受け、来年度は今までの市民討議会の反省をし、青年会議所が本当にやる必要がある活動なのか、市民討議会という形でない他のアプローチはないのかを探っていくという。青年会議所の方とのインタビューを進めていく中で、市民討議会で行うようなことを学校で取り上げ、小さいうちから市民討議会の手法や歩んできた過程を教え、社会や地域課題を話し合う機会を与えると、市民討議会の意義が見いだせてくるのではないかとという意見が出てきたのが印象的である。

6. 資金の差

ドイツの計画細胞では、委託する機関（行政）と関係のない中立独立機関が実施機関で、

活動資金は会員の会費と寄付による。市は年間約2千万円を拠出しており、登録社団法人は課税特典を受けるが、利益をあげていない。特定の所から金をもらっていないゆえ独立した意見が言える⁴¹。うつのみや市民討議会では、一回の討議会の運営に100万円と、参加者への支給額の予算が市からつけられている。ドイツと比べると、明らかに予算が少ない。ドイツの計画細胞のように、多くの時間をかけてじっくり討議するためには、それだけの資金が必要である。青年会議所の方も「行政からの補助金があれば時間をかけてより多くの人を集められる」とおっしゃっていた。

第4節 市民討議会の改善点と見解

まず、青年会議所が市民討議会をよりよくするには、テーマを1つに絞る一方で、討議の時間を拡張し、現地視察や政治家との話し合いの場を設けることが必要である。特に現地視察は、一人ひとりが課題を見つけやすくするため、それを持ち寄っていい提案を生み出せるのではないかと考える。また、討議会に関わる情報提供者を増やしたり、小グループで議論を何度も重ねることで討議を深化させやすくする。

さらに、市民討議会後、すぐに投票のフィードバックを行い、市民討議会の参加者による成果を示すことで、参加者の市民討議会に対する満足度が高まるのではないだろうか。そして、参加者らがリピーターとなってその成果を周りに伝えれば、市民討議会の認知度も上がることが期待できる。

そして、市民討議会において出た具体的な提案が市で実現可能となるようにするためには、法的拘束力を持つ住民投票の整備を整えることが必要である。

そうした制度を整えた後、予算を増やすことが求められる。資金を募り、より大規模で多くの市民が多くの時間をかけて討議できるようにすれば、討議は深化していく。

だが、何よりも重要なのは、市民討議会の参加者は、個人の不満や苦情、要求等をただ言う場にするのではなく、与えられた問題提起を様々な意見の中でどのように位置づけ、施策をまとめるかである。こうした討議のコツをつかむには、1日や2日では難しいため、教育の中で市民討議会の手法を取り入れ、社会問題について話し合う機会を増やすといいのではないだろうか。

また、市民討議会には資金が足りないと述べたが、市民討議会が行政から補助金をもらうことによって、行政に対して批判的な態度をとりづらくなり、地域の課題を自主的に議論しようとする市民討議会の性格に対して命取りになりかねないほどの影響が現れることが危惧されるので、行政による補助は、あくまで活動のための集会施設などの施設の整備や、活動のための器具等の貸与、学習機会の提供、講師派遣のあっせんといった側面からの援助に限るべきではないかと考える。

⁴¹ 大津俊雄『ドイツにおける市民まちづくり組織「ミュンヘン・フォーラム」の検討』
<http://www.arskiu.net/book/pdf/1347330581.pdf> (2012年12月3日)

第4章 参加者の行動パターン

第2章、第3章では、「市民討議会」の運営構造を明らかにするためにフィールド・ワークを行い、運営者はどのように会議を形成するのかという観点から、エスノグラフィー（行動観察調査）によって、動態的に読み解いた。

本章では、第2章、第3章で述べた一部の考えの裏付けとなる青年会議所メンバー、市民討議会のスタッフ・参加者の行動や発言をまとめた。さらに、“なぜ参加者はそのような行動をとるか（行動パターン）”を明らかにするため、所属成員の行動パターンを特定するためにハーシュマンの『組織社会と論理構造』を用いて分析する⁴²。

第1節では、市民討議会において考えられる「期待」「外的要因」「参入コスト」「退出コスト」を挙げ、それを踏まえ、第2節では、参加者の行動パターンを探る。そして、これから市民討議会に参加を促すにはどのようにしたらよいのか考察する。

まず、表4のとおり、参加者をとりまく「期待」「外的要因」「参入・退出コスト」を定義づけ、仮説を立てた。また、この後説明する「成果」とは、「実際に得る価値」のことで、ロイヤリティとは、愛着心のことと定義する。

表4 リサーチ・クエスチョン

項目	定義	リサーチ・クエスチョン
期待(内的要因)	事業に参加したら得られるだろう価値	どのような期待を持って参加するのか。
外的要因	外部からもたらされた影響	どのような環境が行動に影響するのか。
参入コスト	参入に際して投資した価値	いかなるコストがあるのか。
退出コスト	退出に際して投資した価値	いかなるコストがあるのか。

著者作成

⁴² ハーシュマン『組織社会と論理構造』 p. 174～180

第1節 市民討議会において考えられる期待・外的要因・参入コスト・退出コスト

1. 期待

市民討議会を構成する人員は、「主催者」である「うつのみや青年会議所」、主催者の呼びかけで集まった「スタッフ」である学生・社会人、主催者とスタッフによって開催される市民討議会に参加した「参加者」に分けられる。

「ファシリテーターを育成したい、討議会全体が明るい雰囲気になりたい」という期待を抱える主催者の下、スタッフは、市民討議会を行う上での講習会を受講する。そうして、スタッフは主催者から会議の進行の仕方を学び、市民討議会に携わることで、宇都宮市をどうしたいのかという「参加者」の意見を聞く機会を得る。スタッフは、こうした「周りの意見を聞いてみたい」といった期待をしている。「参加者」の中には、純粋に「地域の問題意識に対して行政に提言したい」「討議テーマに関心があり、他人の意見を聞いてみたい」といった期待がある。また、高齢者の参加者の場合、「若い年齢の人が考えていることを知りたい」といった期待が挙げられる。

2. 外的要因

地域への問題意識、「主催者の思いに共感する」「社会制度などの個人では変えることのできない問題に対する危機感」「周りへの問題意識の喚起の必要性」等が外的要因である。また、地方公務員、花屋、タクシーの運転手等、幅広い職種の人が参加するため、「事業間で役立つようなつながりが得られる」ことも外的要因であろう。さらに、参加することで報酬がもらえることも外的要因である。

3. 参入コスト

市民討議会のスタッフの間で「住みたい町とは何かが曖昧なため、討議会の目的がつかみづらい」という意見が出た。これはスタッフとして入ることをためらう原因にもなりうる。また、市民討議会に参加しない理由として学生の声の中には、「時間的に忙しい」「飲み会等が苦手」といった市民討議会における交流に意義が見いだせないという意見があった。

4・退出コスト

市民討議会では、退出しても冷たい目で見られることは特に見受けられなかった。ただ、主催者、スタッフ、参加者において、考えられる退出コストとしては、「今後交流しにくくなる」といったものがある。また、参加者においては、「知り合いが市民討議会に参加していたら退出するときその人からの自分の評価が下がる」といったことがあるかもしれない。

第2節 参加者の行動モデル

第1節の「期待」「外的要因」「参入コスト」「退出コスト」を踏まえ、参加者の行動モデルを探る。本節では、実際に政策提言を行う人物に焦点を当てる。すなわち、市民討議会における無作為抽出された「参加者」である。

参加者の行動モデルは「期待」「外的要因」「参入コスト」「退出コスト」が多ければ多いほど、参加者は討議会の見通しがつくはずである。

例えば、市民討議会に参加したIさん(22)の行動は次のように説明できる。

Iさんは地域の問題を改善するために地域活性化を目指した討議会に参加した。そうした行動は「告発」であり、Iさんがこのような行動をとる要因としては、3つの要素が挙げられる。

まず1つ目の要素は、Iさんが持つ期待である。ここで示される期待とは、Iさんがこの空間に行けば得られるだろう価値と定義する。この期待は、外的価値と内的価値に分けられる。

外的価値の一例は、地域を何らかの形で活性化したいという人と名刺交換や意見交換をしながらつながりを持てることで、Iさんの交流関係が深まることである。そうしたつながりを持つと、自分の事業に協力してもらえる機会も増える。また、お金がもらえることも外的価値となる。

これに対して内的価値とは、精神的価値である。例えば、自分の考えを発信し、それによって地域を活性化できる、という主観的な期待である。

次に、「告発」を行う2つ目の要因は、個人では対抗できない外的な要因である。地域への問題意識、主催者の「地域を盛り上げたい」という思いに共感する、社会制度などの個人では変えることのできない問題に対する危機感、周りへの問題意識の喚起の必要性などが外的要因である。

そして「告発」を行いつづける要因として、参入コストがある。参入コストとは、参加に対して負担すべきコストであり、期待と同様に外的価値と内的価値に分けることが出来る。例えば、外的価値としての参入コストとは、参加費用や、自分の時間を割かれることである。内的価値としての参入コストは、社会問題に関してよくわからないので参加しても恥をかくかもしれない、といった精神的な負担や、地域に関する交流の意義が見出せないとならなくなる。

さらに、「告発」を行いつづける退出コストである。退出コストとは、退出に対して負担するであろうコストであり、外的価値と内的価値に分けられる。例えば、外的価値としての退出コストは、つながりが薄れることである。内的価値としての退出コストは、参加者からの自分の評価が下がることである。

以上4つの要因に関する情報量が多ければ多いほど、討議会における将来の見通しが立つ。そして自らに利益となる要因や不利益となる要因が事前に明らかになることがIさんの

行動に影響を与える。

さらに、Iさんの行動はロイヤリティ、すなわち愛着心によって決定する。例えば、討議会を安価なふれあいの場と考える場合には出会えればいいので、お見合いパーティでも変わりないはずである。つまり討議会へのロイヤリティは低いと考えられる。そのために、今の生活を改善する必要はなく、「地域に何らかの問題を感じていても行動しない」という“沈黙”（市民討議会に参加しない）が選択される。

一方、討議会での仲間との精神的なつながり、ここでは、「地域を活性化しよう」という共通の思いを重視する場合、ロイヤリティが高いと考えられる。そのため、少しでも地域、そして討議が改善するように行動するようになる。これは、“告発”（市民討議会に参加する）である。そして、このロイヤリティは、「行政機関に提言をする」という「成果」によって生まれるのではないかと考えられる。

第3節 参加を促す要因についての見解

参加者は、「地域の問題意識に対して行政に提言したい」と集まっているのだが、実際、スムーズに意見が出てこない場面が市民討議会の各テーブルで大いに見受けられた。この原因としては、市民討議会のテーマの問題発掘、テーマの研究、運営、提言がはっきり役割分担されたことがあると考える。テーマの問題発掘は主催者である青年会議所、情報提供するためにテーマの研究をするのは市役所、運営は青年会議所・スタッフ、提言を行う参加者、と役割分担がなされ、市役職員による25分の情報提供を受けてすぐに、小グループ内で自分の意見を求められる。市民が課題を発掘できる時間があまりにも短かったので、具体的な提言に結びつかなかったのではないだろうか。

参加者の期待は、「地域の問題意識に対して行政に提言したい」というより「幅広い世代間・職業の意見収集」に重点が置かれていたようであり、具体的な課題を持ち寄ってくるといった行動に移すことはなかったようだ。

より具体的な提言に結びつけるためには、参加者が事前にテーマに関する課題を調査し、それを持ち寄ることが必要である。

そのためには、参加者が、外的要因である「主催者の思いに共感する」「社会制度などの個人では変えることのできない問題に対する危機感」「周りへの問題意識の喚起の必要性」をより強く感じる必要があるとあり、そういった要素を感じさせるようなアプローチ方法を主催者はより模索しなくてはならない。そして、参入コストである「住みたい町とは何かが曖昧」「討議会の目的がつかみづらい」という要素にも目を向け、市民討議会における意義を参加者に示さなくてはならない。

第5章 未来の市民討議会に役立つモデル～青年会議所以外の討議の取り組み～

第1節 神奈川県藤沢市の市民電子会議の試み

神奈川県藤沢市の市民電子会議の取り組みは、普通のおばさんが「街が誰でも安心して歩けるようになって、暮らしの中から社会の差別がなくなるといいな」という思いから生まれた。始まりは1999年11月、知的障碍の子を持つ母、信永圭子氏が市民電子会議室の講習会に参加したのがきっかけである。その後市の広報誌に紹介されることで徐々に知られるようになり、障碍を持つ当事者から福祉に縁のなかった一般市民まで参加者が増えていき、バリアフリーを考える会議室は、町の情報交換の場になっていった。2003年末までに4000を超える発言がある。この市民電子会議室で発言するには、WEB上での事前登録が必要だが、登録した市民の数は既に1千人を超え、これまでのアクセス件数は10万件を超える⁴³。

市民電子会議室は、市が運営するものと市民が自由に開設するものの2種類に分かれる。市が運営する会議室は「情報公開」や「ダイオキシン対策」など市の施策に直結するテーマを扱っており、市職員も参加する。この会議室に発言する場合、発言者は本名を明記しなければならないなど、一定のルールを定め、発言に責任を持つことにしている。会議室の運営を担当するのは市民から公募された13名からなる「運営委員会」である。運営委員会は市民電子会議室運営の核となる組織で会議室のテーマ設定や議論の円滑な進行をサポートしている。さらに、運営委員会は、会議室で議論された内容を取りまとめ、市に提案するという、市民の声の代弁者としての役割も担っている。

一方、電子会議室に寄せられた市民の声を受けて、市側は各テーマに関する市の対応や今後の方針について回答したり、実際の施策への繁栄を図る等の対応を行っている。既に過去三回にわたり市民の提案と市からの回答が行われているほか、「総合計画」「都市マスタープラン」等政策形成過程への参画にも活用されている⁴⁴。

一方、市民が自由に開設できる会議室では、ボランティア情報やイベント情報等が数多く行きかっている⁴⁵。

⁴³ 井熊均『図説 e ガバメント』 p. 102

⁴⁴ 金子郁容『e デモクラシーへの挑戦』 p. 5

⁴⁵ 藤沢市民電子会議 HP 「新しい発言」

<http://net.community.city.fujisawa.kanagawa.jp/guidance/toppage.php> (2012年1月2日閲覧)

第2節 栃木県宇都宮市の市民研究員事業の試み

市民研究員という名称は全国的にあまり見受けられないが、市民シンクタンクという名前で、各地で例が見受けられる⁴⁶。

宇都宮市の市民研究員事業の場合、行政の「新しい公共支援事業」により、内閣府から栃木県にお金が支払われ、宇都宮市には100万円割り当てられたため、それを「地域版プラットフォーム事業」のために使うこととなり、その中の取り組みの一つとして、市民研究員事業が生まれた。この「地域版プラットフォーム事業」は、「NPO法人まちづくりセンター市民工房」「みんなでまちづくり課」「NPOポポラ とちぎ共同デザインソープ」の3つの団体が協力して立ち上がったものである。

市民研究員事業ではこの中の「まちづくりセンター市民工房」が主体となって、「地域コミュニティにおける絆の再生～これからの近所づきあいを考える」を調査テーマとして取り上げている。

市民研究員事業は、テーマを決めるところから志願した十数人の研究員達で話し合いを設けているため、問題意識の共有ができ、市民研究員事業の目的はつかみやすい。問題発掘から研究、そして提言までを研究者が一貫して担うため、テーマに沿った意見をまとめることに重点が置かれているようである。この部分は、参加者がいかに地域の課題に主体的に取り組めるようにするか、といった面で市民討議会のテーマ策定の場面で参考にするべきなのではないか。

ただ一方で、課題の位置づけや現状調査をするスケジュール調整が難しく、政策提言への見通しが立ちづらいといった側面もある。

第3節 未来の市民討議会のモデルとは

藤沢市の取り組みは、一般人の何気ない「よりよい生活を送りたい」という思いから始まったものであり、その後の目覚ましい成果は、参加者や関係者の自発的な協力的行動の賜物である。藤沢市市民電子会議室では、行政機関や市職員は頻繁に登場するが、議会や議員についてはほとんど触れられておらず、「身近な社会問題を解決する上で市議会がいらないのではないか」という指摘まで出ている。

日時と場所を設定されて直接足を運ばなくてはならない市民討議会と比べて、電子討議会は気軽に自宅から参加できるため、多くの人数で長期的に話し合いやすい。また、電子会議室の登録者数が増えれば情報量も多くなることが期待できる。

そして、宇都宮市で行われている市民研究員事業のように、市民がテーマ策定から調査、発表までを一貫して携わっていくことが必要である。

⁴⁶ 高原稔『市民シンクタンクのすすめ』p. 5

おわりに

第1章では、市民討議会とは何か明らかにするため、国内の市民討議会と市民討議会のもととなった計画細胞について明らかにし、市民討議会を主催する青年会議所について論述した。第2章では、2012年度のうつのみや市民討議会に対するフィールド・ワークを行い、うつのみや市民討議会の実施決定と準備から提案を示す中で市民討議会の構造・機能を明らかにした。第3章では、うつのみや市民討議会とノイス市の計画細胞を比べながら、より良い市民討議会にするには、制度、予算、市民の意識の3点の改革が必要であることを示した。第4章では、参加者の期待、外的要因、参入コスト、退出コストを明らかにし、市民討議会への参加を促す要因を考察した。第5章では、新しい民主主義の形として、インターネットによる討議会や、研究員事業といった例を挙げ、一般人の手によって政策が作られていくモデルを示した。

以上のことから明らかになったことは、市民討議会はコストがかかる点と開催の準備や最終報告に時間がかかる点に問題があるものの、サイレント・マジョリティーと呼ばれる一般の市民の声なき声を抽出でき、開催後に地域社会に対する参画意識が高めることができるということである。

制度的に改善すべき点は、市民討議会の討議テーマを1つに絞り、一方で討議会に関わる情報提供者を増やしたり、討議の時間を拡張し、現地視察や政治家との話し合いの場を設けることであると考えられる。そして、提言が市で実現されやすくするために、ドイツの様に法的拘束力を持つ住民投票にし、行政機関が市民の意見を受け入れやすい環境を整える必要がある。そうした制度を整えた後、資金を募るなどして予算を増やし、より大規模で多くの市民が多くの時間をかけて討議できるようにすれば、討議は深化していくだろう。

ただ、何よりも、市民討議会の参加者は、個人の不満や苦情、要求等をただ言う場にするのではなく、与えられた問題提起を様々な意見の中でどのように位置づけ、施策をまとめるかが重要である。

そして、参加者が、「主催者の思いに共感する」「社会制度などの個人では変えることのできない問題に対する危機感」「周りへの問題意識の喚起の必要性」をより強く感じる必要があるとあり、そういった要素を感じさせるようなアプローチ方法を主催者はより模索しなくてはならないと考える。そして、参入コストである「住みたい町とは何か曖昧」「討議会の目的がつかみづらい」という要素にも目を向け、市民討議会における意義を参加者に示さなくてはならない。

あとがき

卒業論文の執筆を進める中で、地域を活性化しようとする活動に幾つか参加しており、これらをどのように論文にまとめればいいのか悩みましたが、どうにか完成してほっとしています。

はじめは、市民討議会と市民研究員事業の二つを比較しようと思っていたのですが、比較材料が少なかったのも、市民討議会に焦点を絞り、ドイツの計画細胞と比較することにし、論文テーマを微妙に動かしたり、今後の市民討議会の在り方をどう探るか四苦八苦しました。ただ、悩みながら活動内容を書き連ねて仕訳していくことで、市民討議会がどのようにして形成され、参加者の行動パターンはどんなものかが少しずつ明らかにできたのではないかと思います。

本論の作成と並行して、就職活動関係の行事と重なり、4年生のゼミの皆さんに迷惑をかけてしまったり、両立ができずに悩んだ時もありましたが、励ましてくれたり、アドバイスをくれたりして、本当に感謝しています。一緒に時間を過ごせて楽しかったです。

院生の皆さんも、意見を言ってくださったり、興味深い情報を提供してくださり、ありがとうございました。忙しい中インタビューに応じてくださり、生きる上で大切なことを教えてくださった舘野さんはじめ、日本語を勉強しながら論文をまとめる留学生の方々には刺激を受けましたし、励まされました。

3年生の皆さんは、JOINTとまちづくり提案に一生懸命取り組んでいて、中村先生のゼミの目玉行事が今年もいい形で引き継がれて、大変うれしく思います。

そして、インタビューに協力してくださった、青年会議所の皆様、市民研究員事業の皆様、本当にありがとうございました。市民討議会ではファシリテーターとして中途半端にでしゃばってしまったり、参加者の方とうまくコミュニケーションできなかったり、反省が残る面もありましたが、皆様の貴重なお話が伺えて大変為になりました。得意分野を活かして地域に貢献していらっしゃる方々とお会いすることができ、「私も身近な人のためになれるようなことをしていきたいな」と思いました。今回出会った方々の、「本気で今よりよりよく生きたい」という向上心を見習い、この体験を忘れないようにしていきたいです。

最後に中村先生、最後までご指導いただきありがとうございました。論文を書く上ではっと驚かされるアイデアをくださったり、進路で大変な時にやさしい言葉をかけていただき、感謝の念でいっぱいです。

中村先生はじめ、ゼミの皆様、青年会議所・市民研究員事業の皆様の、今後のご活躍を心より祈っています。本当にありがとうございました。

2012年1月8日

参考文献・参考資料

- (1) 社団法人宇都宮青年会議所「うつのみや市民討議会 2012 報告書」
- (2) 社団法人宇都宮青年会議所「うつのみや市民討議会 2011～強い宇都宮の未来のために～報告書」
- (3) 社団法人宇都宮青年会議所「住みよい宇都宮を目指して宇都宮市民討議会 2010～私たちにできること～報告書」
- (4) 社団法人宇都宮青年会議所「うつのみや市民討議会 2009～未来のための市民討議会～報告書」
- (5) 宇都宮市保健福祉部高齢社会福祉課「超高齢社会における地域コミュニティのあり方について～地域で支え合う明るく楽しい老後～」
- (6) 宇都宮市環境部環境政策課「省エネ対策の推進
～一人ひとりにできること みんなで取り組むこと～」
- (7) 稲継裕昭 山田賢一『行政ビジネス』2011 年 東洋経済新報社
- (8) 榎並利博『電子自治体実践の手引き』2009 年 学陽書房
- (9) 小笠原喜康『議論のウソ』2005 年 講談社現代新書
- (10) 金子郁容『e デモクラシーへの挑戦』2007 年 岩波書店
- (11) 玄武岩『韓国のデジタルデモクラシー』2005 年
- (12) 佐藤竺『行政と住民をめぐる問題事例』1995 年 学陽書房
- (13) 佐藤竺『住民参加をめぐる問題事例』1995 年 学陽書房
- (14) 篠原明德『まちづくりと新しい市民参加—ドイツのプラーヌンクスツェレの手法』
2010 年 イマジン出版
- (15) 篠原明德『自治を拓く市民討議会—広がる参画・事例と方法—』2010 年
イマジン出版
- (16) 篠原一『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か』2004 年 岩波新書
- (17) 篠原一『ヨーロッパの政治』1998 年 東京大学出版
- (18) 杉田敦『デモクラシーの論じ方』2007 年 ちくま書房
- (19) 高原稔『市民シンクタンクのすすめ』2007 年 日本地域社会研究所
- (20) P・A・ダール『デモクラシーとは何か』2001 年 岩波書店
- (21) ハーシュマン『組織社会と論理構造』1980 年 ミネルヴァ書房

参考 URL

- (1) 市民討議会推進ネットワーク HP
http://www.cdnpn.jp/modules/pico/index.php?content_id=20
- (2) 日本青年会議所 HP <http://www.jaycee.or.jp/aboutus.html>
- (3) ふるさと宮まつり HP <http://www.miyamatsuri.com/history.html>
- (4) 宇都宮青年会議所 HP <http://www.utsunomiya-jc.or.jp/about/works.html>
- (5) ロバート議事規則解説 <http://www4.ocn.ne.jp/~ka-lions/robert.htm>
- (6) 会議ファシリテーター普及協会 HP
<http://m-facili.seesaa.net/article/25022045.html>
- (7) 宇都宮市役所 HP <http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/gaiyo/shinogaiyo.htm>
- (8) 全国老人クラブ連合会 HP <http://www.zenrouren.com/about/index.html>
- (9) 特定非営利活動法人市民シンクタンクひと・まち HP
<http://www.hitomachi.org/index.html>
- (10) 「住民投票制度を制度化する際の論点」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000087296.pdf
- (11) 大津俊雄『ドイツにおける市民まちづくり組織「ミュンヘン・フォーラム」の検討』 <http://www.arskiu.net/book/pdf/1347330581.pdf>
- (12) 政治議会化憲法室「諸外国の国民投票法制および実施例」
https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:3r7BTyKvpV8J:www.ndl.go.jp/jp/d/ata/publication/issue/0650.pdf+&hl=ja&gl=jp&pid=bl&srcid=ADGEESiLgZe4RIHj93ie4zAY4v158PGItFFBXHy9TtyCBy99wCX1HO2peA3w9HCOK1nIF0iGW5eGkEPzD_XEksjZxHxFL1B6kI5IkWn62b7G2aKC2FTGjhA49_Id8B1Bps82RPGgWyQ&sig=AHIEtbTNtBpUErDScN2vXVYb4z6LnnQRrg
- (13) 藤沢市民電子会議 HP
<http://net.community.city.fujisawa.kanagawa.jp/guidance/toppage.php>
- (14) 片木淳「住民意思の反映とドイツの市民参加制度~住民投票と市民参加の取り組み~」 <http://www.f.waseda.jp/katagi/katagikokusai.pdf>