

# 市民参加とミニ・パブリックス —その類型と可能性

木 寺 元

## 1 はじめに

市民にとって、わずかな影響力しか発揮できないのであれば、政治参加にコストをかけることは割に合わない。コストに見合わない行動を選択し、わずかな影響力しか発揮できないのであれば、政治参加にコストをかけることは割に合わない。コストに見合わない行動は選択しないのが経済合理性の原則であるので、政治的無知や不参加は経済合理的な選択である。これは合理的無知と呼ばれる。合理的無知が蔓延すると、世論は不安定で情報操作に対して脆弱になる。このような状況で、政策に反映されるのは、資金力や動員力のある組織化された意見となる<sup>①</sup>。そこで、必要となるのが討議である。しかし、国や自治体の構成員全員を一堂に集めて討議させる、ということは規模の面で現実的ではない。かといって、人数を絞って公募制にし、小数を集めて討議させる手法も意識の

高いものしか集まらないという「参加バイアス」の問題を抱える<sup>②</sup>。

そこで、近年注目を集めているのが、ミニ・パブリックスという手法である。ミニ・パブリックスとは無作為抽出の手法で市民を選ぶことで社会の縮図を作り出し、そこに討議の場を設けるものである。日本の地方自治体でも導入事例が散見され、中央政府レベルでも二〇一二年八月に、二〇三〇年時点ですべての発電量に占める原子力発電の比率をどの程度にすべきか、ミニ・パブリックスの一つ市民どうしが議論する「討議型世論調査」が実施された<sup>③</sup>。

## 2 ミニ・パブリックスの種類

ミニ・パブリックスの手法には様々ある。本稿では、篠原一編『討議デモクラシーの挑戦』に基づき、討議型世論調査、コンセンサス会議、計画細胞会議、市民陪審、市民討議会とよばれる各手

法について検討していきたい<sup>④</sup>。

それぞれの手法についてまとめると表1のようになる。政策へのリンクをどれほど意識しているかによってまず分けられ、左の二つは弱く、右の二つは比較的強い。左二つも、中立的な機関が実施の中心となることが多いが、右二つは主催者になにかしらの政策決定権者（自治体などの公的機関）であることが一般的である。

## 3 討議型世論調査（DPP）

討議型世論調査（DPP）は、世論調査に討議を組み合わせた手法である。とくにDPPの特徴は、民意の変容を世論調査で確かめる点にあり、討議参加者の合意を求めないことである。

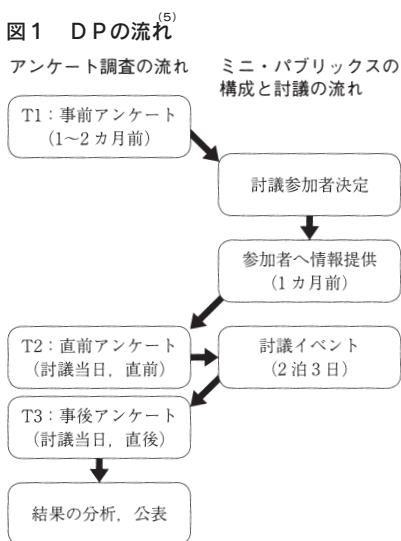
具体的な手法は、図1のとおりである。DPPは政策態度の変化を捕捉する世論調査であり、三回のアンケートが予定されていることが一般的である。まず討議イベントの1〜2カ月前に事前アン

表1 ミニ・パブリックス（無作為抽出による市民参加）の類型

	討議型世論調査(DP)	コンセンサス会議	計画細胞	市民陪審
政策へのリンク	民意の変容を世論調査で確かめる	意思決定者をエンバワメントする	市民鑑定を提出。一定の期間後、委託者は、市民鑑定の実現内容を応答する責任	政策形成のために設定された課題に対して勧告を行う。一般的に、委託者はできない場合に説明する約束
規模	大規模 (150名～300名程度)	小規模 (15名程度)	大規模 (25名×4以上)	小規模 (12～24名)
主催	研究機関など	政府・自治体・研究者グループなど	主催は公的機関。実施は中立的独立機関	自治体・NHS当局
経費	数百万～数千万円	数百万～数千万円	1000万円以上「民主主義のベント」(性能はいりけど、高価)	1.6万～3万ポンド(イギリスの場合)
備考	イベント型	「専門家」と「市民」に大きな知識の差があることが前提	陪審制の影響	陪審制の影響。討議内容は非公開

ケート（T1）を行う。このT1の世論調査、通常の世論調査に習い一〇〇〇人から三〇〇〇人を対象に行う。その後、厳密な無作為抽出を行って一五〇～三〇〇名の討議参加者を決定する。討議イベントは二泊三日の予定でメンバー全員が一方所に集められる。そこで、直前アンケート（T2）が実施される。参加する市民は、一〇から一五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ない、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。討議終了後、最後のアンケート調査（T3）が行われる。アンケート結果の分析を行うと、討議による態度変化率の平均は七・五％になる。また、ほとんどのDPで、討議前後で有意に知識量が増加することが確認されている。また、知識の増加と態度変容が正の相関を持つことも確認されている。



また、政策への反映を期待するものではないイ  
ンセンティブをどのように付与するかについては、宿泊費と交通費のほかに一万円～二万円前後の謝礼を支払うことと、マスコミとの連携を重視

することで補う工夫がされていることが多い。  
このように規模も大きく、一定の謝礼を支払うため、費用は数百万～数千万円かかる。なお、DPは商標登録されており、正式のDPを名乗るためには、J・フィッシュキンを主催する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。

#### 4 コンセンサス会議

コンセンサス会議は、社会的な争点となっている課題について、数日間じっくり話し合う会議である。コンセンサス会議が、原発や遺伝子作物など、科学に深く根を持ちつつ、それを越えて政治的、倫理的な領域にかかわっていく問題（トランス・サイエンス的問題）を対象にして生まれたことから、今日では科学技術に限らないが、テーマの専門性が高く「専門家」と「市民」に大きな知識の差があることが前提となっている。そして、専門家との対話や市民間の討議を経て市民提案を作成することが会議の目標となる。

高度に専門的な問題を取り扱うということは、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、約半年を要すことにもつながる。

参加者は、公募で募る場合もあれば、無作為抽出する場合もある。規模は一五名ほどと少ない。具体的なプロセスは、本会議の二～三カ月前にメンバーが集まり、会議の趣旨などの説明を受け

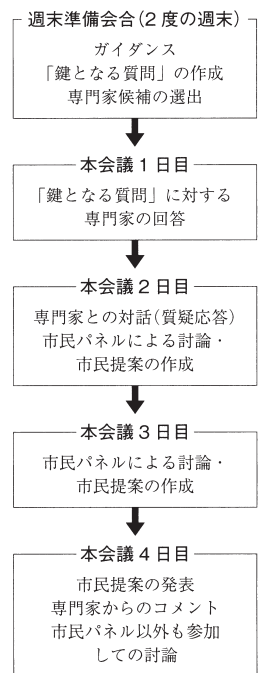
その後、全員で議論すべき論点を洗い出し、「鍵となる質問」としてまとめ、こういう専門家に回答してほしい、という希望を出す。それに基づいて事務局スタッフが交渉する。

本会議では、二日目に専門家が市民パネルの「鍵となる質問」に回答する。回答を受けて二日目の午前中は質疑応答を行なう。その日の午後から、市民提案の作成に向けて、市民だけで議論を始める。参加者たちは、専門家の回答を踏まえて、市民間の合意によって提案をとりまとめていく。四日目に参加者は市民提案を発表する。これに対しては専門家などからのコメントを受け、全体で討論し、閉会する。

市民提案は、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に主眼を置いている。つまり、意思決定者がよりよい意思決定をできるよう、さまざまな見方や情報を提供するエンパワメントの機能こそが重視されている。

加えてコンセンサス会議の特色として、基本的に参加者は無報酬である。このように政策に対する直接的な拘束力をもたず、無報酬であることから、公募にせよ無報酬にせよ必然的に参加者は当該問題に関心の高い人となることが多く、「参加バイアス」は避けられない。また参加者に対する報酬はないことが一般的だが、専門家の招聘や専門知識の提供・収集、それらの準備などで、数百万から数千万のコストがかかる<sup>7)</sup>。

図2 コンセンサス会議の流れ<sup>(8)</sup>



5 計画細胞

前二者に比べ、計画細胞はもう少し政策に対する反映を意識している。テーマは、交通・エネルギー問題や科学技術など幅広いが、都市計画分野についておこなわれることが多い。

一般的に、地方自治体など公的機関が委託者として、市民に「公的プランナー」としての立場を与え、彼らは「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。一定の期間（普通は約一年）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。このように計画細胞会議は、単なる「啓蒙」目的のイベントであってはならないと考えられ、真剣な解決可能な課題に対して実施される。

具体的なプロセスとしては、計画細胞会議は公的機関が主催し、テーマを決定、中立性、専門性の高い実施機関に運営が委託される。

ひとつの計画細胞会議は約二五名で構成されるが、ひとつのプロジェクトでは基本的に四つ

似たものである。特徴としては、約五名の小グループがメンバーをチェンジをすることである。このことで意見の偏りを防ぎながら、参加者のみで討議を繰り返す。通常は四日間である。この討議を繰り返す。

以上が実施されるため、参加者は一〇〇名を超える。参加者は住民基本台帳から無作為で抽出する。基本の通り、参加者は「公的プランナー」として「市民鑑定」の作成を「仕事」として取り組む。この発想は、裁判における陪審制と

表2 計画細胞の流れ<sup>(9)</sup>

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

に「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。

このように、「市民鑑定」の作成は仕事であるため、報酬が支払われる。参加者数も膨大であることから、一千万円以上の費用がかかることが一般的である。このように高価な手法であることから計画細胞は「市民参加のペンツ」とも呼ばれている。

## 6 市民陪審

市民陪審<sup>①</sup>は、計画細胞よりもさらに司法における陪審制に近い。人数も一二〜二四人と少数で、専門性または利害関係を有する証言者からの情報提供を受けた集団的な討議を行う。

主催者は主に公的機関である。市民陪審の対象となる政策は広範に及び、医療保険サービスや都市再開発、図書館の施設整備など幅広い。陪審員の目標はこうしたテーマに対して、討議の上、勧告を行うことである。

市民陪審の勧告に拘束力はないが、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、委託者である公的機関は、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傾向がある。

実施に当たっては、陪審員の選考など三カ月か

ら半年の準備期間を有する。陪審員は、無作為に抽出したうえで性別や居住地などの属性など社会的公正を反映できるように選出される。ただし、少数のため、バランスの取れた選抜はしばしば困難となる。

会議は、四日間程度行われる。この間、会議中に行われる専門家や利害関係者の情報提供は、計画細胞が彼らからの提供を受けて検討するという点で「教育的」であるが、市民陪審の場合、彼らを証言者とみなし、「尋問的」なやりとりが進む。その後、陪審員間で討議が行われ、最終日に陪審員は事実認定と勧告を公表する。なお、市民陪審は、陪審員の自由で中立的な意見表明を担保するために非公開を原則とする。この点も、メディアを使いイベント型であるDPとは対照的である。

司法の陪審員と同様に、日当が支払われる。報酬の目的は、陪審員が仕事を休み、保育のための費用負担などを埋め合わせることによって、参加を促すことである。五〇〇〇円から一万円前後が日当として支払われるケースが多い。ただし、規模が大きくないので、全体でかかる費用は四つの類型の中では安価な方である。

## 7 ミニ・パブリックス

ここではミニ・パブリックスの特性に基づいて検討していきたい。

### (1) 目的・何を目的とするのか

政策や市政に関心を持ってもらうなどの啓蒙性を主たる目的とするのか、市民の意見を政策に反映させることを目的とするのか、よって適する手法は異なる。啓蒙性をもつばら重視するならばDPが適していると考えられる。もちろん討議を通じて政策に対する知識・関心は高まるが、市民全体に対する影響を考えると、参加者数は多いほうがよい。加えて、DPは真剣に討議したとき世論はどう変化するのか、どういう要因で世論は変わるのかについての情報を提供してくれる。

コンセンサス会議は、政策への反映を全く意図していないわけではないが、あくまでも意思決定者に対し判断材料を提供することが目的であり、「直接の影響力を求めるのは邪道」と考えられているという<sup>②</sup>。計画細胞と市民陪審は、主催する公的機関が市民鑑定ないし勧告を尊重しなかった場合の説明責任を負う場合が多く、より直接的なリネージュを意図している。

### (2) テーマー何について市民に聞きたいのか

テーマによっても適する手法は異なる。DPは世論調査である。つまり、あらかじめ設定された、いくつかの選択肢の中から参加者に選んでもらう作業が主である。コンセンサス会議も、社会的な争点をトランス・サイエンスな視点から市民が評価することを目的としている。また、市民陪審も、参加者が少数であることから、明確な争点に対し

ての勧告作成に適していると考えられる。つまり、少ない選択肢（やるかやらないか、どこに建設するか）に絞ることができるクローズ・クエスチョンに対して回答するようなテーマについては、DP、コンセンサス会議と市民陪審が適していると考えられる。

逆に、基本計画など複合的な視点を盛り込みつつ多様な課題を内包する政策を作り上げていく作業は、計画細胞が適していると考えられる。計画細胞は参加者数が多いばかりでなく、四つの会議を同時並行で進めさせ、くわえて定期的に会議のメンバーを変えることで、多様な課題について複合的な視点から議論することが可能である。この点で、オープン・クエスチョンに対して回答するようなテーマについては、計画細胞が適していると考えられる。

### (3) 実施のタイミング―政策実施の前か後か

実施のタイミングも向き不向きがある。コンセンサス会議は、新たな科学技術に関する政策決定に役立てるため、対象となる技術の社会的影響や効果を事前に評価するしくみ（テクノロジーマネジメント）の一種として生まれた。高度な専門技術に基づく政策は時として失敗に終わった場合取り返しのつかない結果を生むことがあるので、具体的な意思決定の前に行うことが望ましいと思われる。DP、計画細胞、市民陪審は政策実施の事前・事後の両方で適用可能な手法だと考えられる。

ただ、事後的に用いる場合、DPと市民陪審は、ある政策を実施した結果に対する比較的単純な評価やすでに提示されている具体的な解決策からのチョイスなど、選択肢が狭められているものが望ましい。一方で計画細胞はもう少し幅広く、総合的な評価や解決策の提案なども場合によっては可能であると考えられる。

### (4) 報酬―有償か無償か

報酬についての考え方も大きく異なる。政策へのリンクが弱いDPにとって報酬は参加のためのインセンティブである。計画細胞は「市民鑑定」を作成するという「仕事」に対する対価であり、「市民陪審」は休まざるを得なくなった仕事や陪審員になることで発生した保育代などの補てんである。一方で、コンセンサス会議は無報酬であることが多い。

### (5) コスト―高いか安い

いずれも決して安価ではない。とくに人数規模が大きく報酬ないし謝金を参加者に対して支払う場合、その総額は極めて大きいものとなる。また、専門的知識が高度に求められる場合もその知見の提供や収集に多額のコストがかかることがある。一方で、専門性を落とす、規模を小さくする、などの方法を採用すると比較的安価になる。ただし、的確な知識や情報を提供しない場合、誤った事実認識や極端な価値観が強化されてしまう恐れがある。

る。また議論する人数を絞ると社会的構成が困難になる。参加報酬を支払わないという方法もあるが、参加バイアスの問題をより抱えることになる。

### (6) 社会的構成の反映度―社会の縮図となつているか

無作為で候補者を抽出し、参加不参加の意向を聞いたうえで、その中から属性にしたがって選抜き社会の縮図を作るという作業は基本的に四つとも共通している。しかし、規模が小さい場合は、うまく反映しきれない事態が生じる。また、報酬が支払われないと、関心が高い者だけが参加する恐れがある。参加者があまりに偏ると、ミニ・パブリックの市民の代表としての正統性が失われる。

以上の議論を踏まえて、再度その特性についてまとめると以下のような表にプロットすることが可能である（表3）。

もちろんミニ・パブリックの手法はこの四つしかないわけではない。主催者の意図に合わせて、それぞれの構成要素を組み替えて設計することもある程度は可能であると思われる。

そこで、他の三類型より様々なアドバンテージを有するが、コストの高さが欠点となつている「市民参加のベント」計画細胞をアレンジして、市の長期計画策定過程に導入した事例をいくつかみていきたい。

表3 ミニ・パブリックスの特徴

	D P	コンセンサ ス会議	計画細胞	市民陪審
啓蒙性	高	中	高	中
政策への反映	低	中	高	高
クローズ・クエ スチョン	○	○	○	○
オープン・クエ スチョン	△	△	○	△
事前に実施	○	○	○	○
事後に実施	○	△	○	○
報酬の支払い	○	×	○	○
コスト	高	高	高	低
社会的 構成反映	高	低	高	中

## 7 三鷹市「基本計画改定に向けたまちづくりディスカッション」

### (1) まちづくりディスカッション

三鷹市は全国に先駆けて計画細胞の手法を用いた無作為抽出による市民討議会「みたかまちづくりディスカッション2006」の開催した実績を有していた。そして、二〇〇七年の第三次基本計画の第二次改定に当たり、更なる市民参加の機会拡大を図り、計画改定に反映させることを第一の目的とし、手法の検証・評価を第二の目的として、「まちづくりディスカッション2006」の手法で討論会を開催し市民意見を集めることになった。

討論会の開催については、公募市民三名とまちづくりディスカッション2006の実行委員経験者（一名の市職員（企画部企画経営室長）を含む二名の実行委員会形式で運営することとなり、名称は「基本計画改定に向けたまちづくりディスカッション」とした。

開催されたのは、二〇〇七年一月二〇日（土）と二一日（日）の二日間である。テーマは、「三鷹の魅力（課題）はなにか」「災害に強いまち」「高齢者にも暮らしやすいまち」の三テーマであり、これらの課題を解決するための方向性や具体のアイデアについてまとめていくことを目標とした。無作為抽出により一八歳以上の市民一〇〇〇人に参加依頼書を送付し、参加を承諾したのが七三名。抽選により六〇名の参加予定者を選んだ。実際には初日四七名、二日目四九名の参加となった。なお、参加報酬は、①謝礼六〇〇〇円、②参加記念品ジブリ美術館の招待券二枚であった。

手法は、五〜六名を基本とする小グループを作り、そこで話し合いを進めた。最初に専門家や市職員などからの情報提供が四〇〜六〇分程度あり、その後、課題（六〇分）、そして解決策（六〇分）をグループ単位で討議して解決策をまとめた後（初日のみ課題と解決策を合わせて六〇分で討議）、全体でグループ発表を行い、最後は投票が行われた。一日目は全てのグループが「三鷹の魅力（課題）」について話し合い、二日目は四チームが「災害」、五チームが「高齢者」についてそ

れぞれ話し合った。

このディスカッションで出された意見は市に提出された。その後、意見が基本計画にどの程度反映されたのか結果について、項目ごとに五段階で評価され、HP等で公表されている<sup>10</sup>。

### (2) 理念形としての「計画細胞」との同違

このディスカッションは、当初より「計画細胞」が強く意識され、おおむねその手法が踏襲されている。課題に対する解決策の提案など、オープン・クエスチョンに対する市民の態度表明の場となっている。また、たんに啓蒙的であるだけでなく、提出された意見はその事後的な評価を市が公表しており、一定の拘束力をもったと考えられる。報酬も発生している。

一方で、日数が限られており、一つのテーマに對して、一日しか討議できない。このため情報提供や討議など、あらゆるプロセスが計画細胞の理念形よりも短縮されている。そのためか、グループ間のメンバーチェンジが行われていない。また、政策に対する影響力もきちんと事後的に検証されるところはいえ限定的なものである。

とはいえ、欧米のように社会活動参加のための休暇取得の文化が定着していない日本においては参加バイアスを減らすためにより広範な属性の参加者を確保するためには、日数を短縮することもやむを得ない。いくつかの特性は省略したものの、基本的に計画細胞の理念形に近い運営がなされた

表4 まちづくりディスカッションの進行スケジュール

第2日目「高齢者にも暮らしやすいまち」		
第2日目【平成19年10月21日(日)】午前10時～午後4時30分		
《第1会議室にて情報提供》		
10:00～10:10	10分	本日の話し合いのガイダンス(10分)
10:10～11:10	60分	《情報提供》 保健学博士:杉澤秀博教授 (桜美林大学大学院国際学研究所老年学専攻) 地域ケア推進担当課長:平田信夫さん (三鷹市健康福祉部高齢者支援室) 林 透さん (NPO法人 シニアSOHO普及サロン・三鷹)
11:10～11:30	20分	休憩
《会場はそのまま話し合い開始》		
11:30～12:30	60分	第2回話し合い 「高齢者が『暮らしにくい』と感じるのは どんなことだと思いますか?」
12:30～13:00	30分	発表
《話し合い会場にて昼食》		
13:00～14:00	60分	休憩時間に投票(投票は13:30まで) 昼食
14:00～15:00	60分	第3回話し合い 「高齢者にとって暮らしやすくするためには どのようにすれば良いでしょうか?」
15:00～15:50	50分	発表・投票
《第1会議室は変更設営作業》		
15:50～16:00	10分	休憩(ロビー・第2会議室)
16:00～16:30	30分	まとめ・結果の取り扱いについて
解散 → 《そのまま第1会議室にて茶話会》		
16:30～17:30	60分	交流会(自由参加)

みたかまちづくりディスカッション実施報告書(H20年3月)より作成

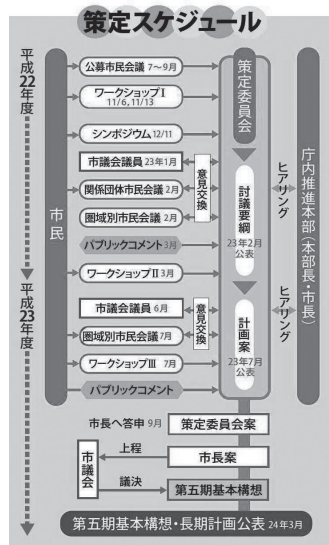
といえよう。  
無作為抽出の市民参加の実績を積んだ三鷹市は、二〇一〇年度より市民会議や審議会等の公募委員を無作為抽出で選出することになっている。対象は、市内在住の一八歳以上の市民である。無作為で一〇〇〇人を抽出し、その中から市民会議等公募委員候補者名簿への登録に同意した市民に、市民会議、審議会等の委員の任期満了などに合わせて、市民会議、審議会等の委員への就任の承諾を求め、そこで承諾すると、実際の委員に任命される。市民は必ずしも就任を要請された審議会等

のテーマに従前から関心や知識を持っていたとは限らないが、無作為抽出で選ばれた市民委員に対しては市も資料の提供などのサポートを行い、市民委員も積極的に疑問や意見を表明している。

## 8 武蔵野市「無作為抽出市民ワークショップ」

さらにアレンジを加えた武蔵野市の事例を検討してみたい。武蔵野市では、一九七一年に策定した第一期基本構想・長期計画の策定以来、市民委

図3 基本構想・長期計画策定のスケジュール



武蔵野市、第五期基本構想・長期計画討議要綱(H23年2月)より作成

員および副市長による策定委員会を中心として、市民参加・議員参加・職員参加による、いわゆる「武蔵野市方式」により長期計画の策定を行ってきた。第五期基本構想・長期計画の策定では、「武蔵野市方式」を継承しつつ、より多様で広範な市民の参加により策定することを基本方針に掲げた。そこで、今回、新たな試みとして無作為に選出された市民によるワークショップを開催することとした。

策定スケジュールにあるように、ワークショップは三回行われている(図3)。

### (1) 無作為抽出市民ワークショップ1 (二〇一〇年一月)

一回目のワークショップは、策定委員会の討議要綱策定前に行われた。期間は、週末土曜日の午後三時間を用いて、二週連続(一月六日、一月一三日)で実施されている。テーマは「武蔵野市の将来像」と幅広く、一月六日が「健康・福

表5 無作為抽出市民ワークショップの流れ

時 間		概 要 等	
13:00～13:30	30分	受 付	くじ引きにより、分野とテーブルを決定
13:30～13:35	5分		主催者挨拶(11月5日:市長)
13:35～13:40	5分	説 明	① 基本構想・長期計画の説明 ② ワークショップの位置づけ・進め方 ③ スタッフ紹介
13:40～13:50	10分	準 備	① 名札作成[今日呼ばれた名前](ニックネームでも本名でも可) ② 意見出し(一人最低3つずつ付せんに記入。分野についての将来像、または感じていること・考えていること、良い点・悪い点など)
13:50～14:15	25分	第1ラウンド	① 自己紹介(名札に書いた名前理由を説明) ② 討議(付せん説明、自由討議) ③ 意見をどんどん付せんに記入
14:15～14:20	15分	メンバーチェンジ	テーブルホスト一人を残して、他メンバー全員を入れ替え。空いている席に自由に移動。
14:20～14:45	25分	第2ラウンド	① テーブルホストから順に自己紹介 ② 第1ラウンドでの内容紹介 ③ 自由討議 ④ 付せん記入
14:45～15:00	5分	休憩・メンバーチェンジ	最初のテーブルに戻る
15:00～15:30	30分	第3ラウンド	① 第2ラウンドでの話し合い内容紹介 ② まとめ作成(35字以内の文章3つまで)
15:30～15:35	5分	移 動	分野ごとに自分のイスを持って集合
15:35～16:05	30分	発 表	分野に分かれて意見発表(1グループ3分)
16:05～16:15	10分	投票・休憩	シールを一人3枚ずつ貼って投票
16:15～16:30	15分		投票結果(ベスト3)の共有

「武蔵野市第五期基本構想・長期計画無作為抽出市民ワークショップI 報告書」より作成

像」を作りこんでいく。最終的には各グループから報告された将来像に対し投票を行っている。

### (2) 無作為抽出市民ワークショップ2 (二〇一一年三月)

二回目のワークショップは、策定委員会の討議要綱策定直後に行われた。期間は、週末の午後三時間半を用いて、二日連続(三月五、六日)で実施されている。テーマは、第五期基本構想・長期計画の「討議要綱」を読んだ感想であり、三月五日(土)は、「健康・福祉」分野と「子ども・

まとめ、全体で投票した。

### (3) 無作為抽出市民ワークショップ3 (二〇一一年一月)

二回目のワークショップは、策定委員会の計画案策定直後に行われた。期間は、週末日曜の午後三時間半を用いて、二週連続(一〇月一六日、一〇月二三日)で実施されている。テーマは第五期長期計画の「計画案」を読んで、感じたことや考えたこと、であり、一〇月一六日が「健康・福祉」「子ども・教育」「文化・市民生活」分野、一〇月一三日が「緑・環境」「都市基盤」「行・財政」分野であった。

対象は武蔵野市の住民基本台帳から無作為に抽出した年齢一八歳以上とワークショップ1と2の参加者である。結果的に、両日で延べ一八八名が参加した。

手法は、ワークショップと同様である。クジで小グループに振り分け、途中のメンバーチェンジを行いつつ、最終的にグループとしての意見をまとめ、全体での投票を行った。

### (4) 理念形としての「計画細胞」との同違

このワークショップは、「計画細胞」に比較的近い。「将来像」や「意見」など、オープン・クエスチョンに対する市民の態度表明の場となっている。また、たんに啓蒙的であるだけでなく、最終的に投票によって意見の順位付けが行われた報

社」「子ども・教育」分野、一月二三日が「緑・環境・市民生活」「都市基盤・行財政」分野であった。対象は武蔵野市の住民基本台帳から無作為に抽出した年齢一八歳以上で、結果的に延べ一四一名が参加した。

ワークショップは、小グループ(武蔵野市の場合は四〜五名)に分かれて「将来像」をまとめるための議論が中心である。小グループはクジで決められるが、「計画細胞」の特色である途中のメンバーチェンジも行い、多様な視座からの「将来

教育」分野、三月六日(日)は「緑・環境・市民生活」分野と「都市基盤・行財政」分野についての話し合いが行われた。

対象は武蔵野市の住民基本台帳から無作為に抽出した年齢一八歳以上とワークショップ1の参加者である。結果的に、両日で延べ一六六名が参加した。

手法は、ワークショップと同様である。クジで小グループに振り分け、途中のメンバーチェンジを行いつつ、最終的にグループとしての意見を



告書は、市長と策定委員会に報告され、討議における資料として公式に位置づけられる。報酬も、一日四〇〇〇円が支払われる。

とはいえ、「計画細胞」の理念形との違いも見られる。基本計画の策定の中心は、あくまで策定委員会である、ワークショップの報告書はあくまで討議のための資料であり、政策に対する拘束力はさほど高くない。また、専門家や政治家との応答はほとんどなく、市民間の討議が基本となっている。

しかし、武蔵野市の取り組みは「計画細胞」の理念を取り入れつつ、現実に即してうまくアレンジした事例といえよう。一つは、民主的正統性の観点である。日本の自治体は、二元代表制を導入している。この首長、議会議員に対する投票権は原則的に有権者であれば誰にでも平等に与えられている。しかし、ミニ・パブリックスは社会の縮図を作り出すとはいえず、そこに「選ばれなかつた人」の意見は反映されない。ゆえに、ミニ・パブリックスは民主的正統性の観点から、政治的公選職に勝ることはできない。したがって、ミニ・パブリックスの提言が政策をダイレクトに拘束するよりも、あくまで判断材料として意思決定者に提示され、最終的な意思決定は政治的公選職に委ねられるべきではないかと考えられる。

最終的な意思決定に結び付けない以上、フルスペックの政策に対する判断や、政策提案をミニ・パブリックスに求める必要はない。そこで、政策

におけるどのような役割をミニ・パブリックスに求めるか、という問題になる。

政策は以下の構成要素、①目的、②主体、③対象、④手段を持つ。つまり、①何のために、②誰が、③誰に対し、④どうすればうまくいくか、ということである。②③④の因果関係や手法については専門的な知識が必要とされることが多いが、①の政策目的は住民にどういうニーズがあるか、何を求めているか、などむしろ市民の方が知識の面でアドバンテージがあることがある。ならば、①から④までを網羅したフルスペックの政策づくりをおこなう必要がない場合は、(1)①に特化する、(2)②③④については、一から作るのではなく、原案や既設の政策に対し①の観点からの評価や市民生活の「現場知」による修正を図る、という限定的な関与の仕方にとどめることができる。

## 8 おわりに

市民参加における参加バイアスを排除し、社会的な構成に配慮した形で「社会の縮図」を作り、そこで討議させるミニ・パブリックスという手法は今後の市民参加の手法として有用性があると思われる。もちろん、この手法には様々なバリエーションがあり、長所と短所がある。道内でも二〇〇六年に道庁が主催した「遺伝子組換え作物コンセンサス会議」が開催され、札幌市でも計画細胞に近い市民参加の実績が蓄積されつつある。

そこで、本稿では、ミニ・パブリックスの類型化を行い、その特性について分類した。

汎用性が高いのは計画細胞である。これは規模が大きく、オープン・クエスチョンにもクローズ・クエスチョンにも対応できる。とはいえ、経費が大きくかかるので、限られた資源のなかで実施することを考えれば、目的や用途に合わせて使い分ける必要がある。

さほど正統性や代表性にこだわらなければ、少人数で実施することも検討される。コンセンサス会議や市民陪審である。ただし、専門性が高い問題を議論する場合には、その知見の調達にコストがかかる。逆に限られた経費の中で高度な知見の調達にコストがかかる場合は、参加者を絞るコンセンサス会議の手法が参考になる、ということでもある。

市民に意見を出してもらおう、というよりも、どうすれば民意がどのように変化するのか、などの情報に関心がある場合は、DPを参考にすべきである。

もちろん、計画細胞をアレンジして活用することで対応することも考えられる。そこで、三鷹市と武蔵野市の事例を検討した。いずれも一定の参加者を確保することでさほど妥協しなかつたが、日程をダウンサイズした。また、そのため、武蔵野市の場合には特に、専門家などからの情報提供や質疑応答を縮小している。すなわち、討議にかける時間や、討議の基となる専門的知見・情報

に欠ける恐れがあり、その結果、「熟議の質」を考えると、「計画細胞」の理念形からはいささか心もとないかもしれない。しかし、日程を計画細胞の理念形に合わせて四日間程度開催すること、日本の場合、参加者を著しく絞り込むことになり、正統性や代表制を損なう恐れがある。そこで、限られた時間の中で市民間討議の深化をはかるためには優れたファシリテーターの存在が不可欠である。三鷹市では関係団体と連携して、現在のファシリテーターの要請にも力を入れていく。専門的知見の確保も、討議の際に市民がどういふところに疑問を持ち、何を専門家に聞きたがるのかの傾向をあらかじめつかむことで、ある程度データベース化しておくことで当日利用できる状態にしておくことや、学術的知識であれば研究者、PD（ポスドク）、院生などを豊富に抱える研究機関や学会との連携などが考えられる。

参加のインセンティブについても三鷹と武蔵野には工夫がみられる。提案がどの程度反映されたかを逐一公表することは、参加する市民の有効性感覚を高めている。とはいえ、三鷹市も武蔵野市も無作為抽出で選ばれた市民の参加許諾率は決して高くない。たとえば、武蔵野方式の導入など市民参加の先進自治体である武蔵野市でも無作為抽出した一〇〇〇人のうち、参加を許諾したのは一〇四名（一〇・四％）にすぎなかった。しかし、冒頭示したように中央政府による本年実施の「エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査」

は、テーマと連動して大きな関心を呼び、各種メディアでも取り上げられた。市民の間でミニ・パブリックスの認知度が高まることで参加許諾率が向上することも考えられる。また、今後も中央政府が積極的にミニ・パブリックスを活用するならば、休暇の取得などサポート体制の構築で中央政府が旗振り役を演じることも今後の可能性として挙げられよう。

以上のように、ミニ・パブリックスの手法は、様々な課題をはらみつつも、中央・地方様々なレベルの政府において実施されつつある。今後は課題等を踏まえ、用途に即したミニ・パブリックスの類型が採用されることで、それぞれの類型がさらに発展し、市民参加の方策に厚みが加わっていくのではないだろうか。

へきでら はじめ・北海学園大学法学部准教授

### 【注】

- (1) 坂野達郎（二〇二二）『討議型世論調査（DP）』篠原一（編）『討議デモクラシーの挑戦』岩波書店、四一五頁。
- (2) 坂野、前掲書、一〇頁。
- (3) エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査 <https://www.kokuminjiron.jp/dp/>（二〇二二年八月一〇日確認）。
- (4) 篠原一（編）（二〇二二）『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』岩波書店。
- (5) 坂野、前掲書、五頁。
- (6) 坂野、前掲書。

- (7) 三上直之（二〇二二）「コンセンサス会議」篠原一（編）『討議デモクラシーの挑戦』岩波書店。
- (8) 三上、前掲書、四二頁。
- (9) 篠藤明德（二〇二二）『計画細胞会議』篠原一（編）『討議デモクラシーの挑戦』岩波書店、七〇頁。
- (10) 篠藤、前掲書。
- (11) 本稿では英国の市民陪審制度を念頭に置く。
- (12) 榊原秀訓（二〇二二）『市民陪審』篠原一（編）『討議デモクラシーの挑戦』岩波書店。
- (13) 三上、前掲書、五五頁。
- (14) 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（二〇〇八）『基本計画改定に向けたまちづくりディスカッション実地報告書』。
- (15) 三鷹市では約二五の市民会議・審議会で市民公募枠を設け、約五〇人の市民公募委員が就任している（二〇一〇年四月現在、三鷹市HP [http://www.city.miitaka.tokyo.jp/c\\_press/019/019678.html](http://www.city.miitaka.tokyo.jp/c_press/019/019678.html)（二〇二二年八月一〇日確認））。
- (16) 三鷹市企画経営課担当職員へのインタビュー（二〇二二年二月）。
- (17) 武蔵野市『武蔵野市第五期基本構想・長期計画無作為抽出市民ワークショップ』（平成二二年一月六日、一月一三日開催）報告書。
- (18) 三鷹市企画経営課担当職員へのインタビュー（二〇二二年二月）。