

# 多様な市民意見の政策反映に関する一考察

—防犯をテーマとした宗像市まちづくり検証会議（試行）を事例として—

南 博

- I はじめに
- II 日本の地方自治体における無作為抽出による市民参加型の会議等の状況
- III 宗像市まちづくり検証会議（試行）に係る事例研究
- IV おわりに

## <要旨>

本研究では、近年増加しつつある無作為抽出による市民参加型の会議等に着眼し、地方自治体における多様な市民意見の把握や政策への反映に向けた考察を行った。無作為抽出による市民参加型の会議等を4グループに類型化した上で、2009年度に防犯をテーマとして実施された「宗像市まちづくり検証会議（試行）」の事例研究を行い、会議運営の方法やテーマ設定・議論結果に関する課題や、市民参画の促進に与える効果等を検証した。

## <キーワード>

市民参画（Public Involvement）、サイレント・マジョリティ（Silent Majority）、無作為抽出（Random Sampling）、プランニング・セル（Planning Cells（Planungszelle））

## I はじめに

### 1. 研究の背景と目的

地方自治体の政策立案過程あるいはまちづくりの実践過程での市民参画が進む中、その参画手法等も多様化してきている。政策立案過程に限っても、各種付属機関等への市民公募委員の参加、タウンミーティング等の開催を通じた広聴活動、その他の会議体の活動を通じた市民提案の実施や合意形成、パブリック・コメントの実施、あるいは市民意識調査、住民投票など、数多くの手法が、それぞれの用途に応じて用いられている。これらが有効に機能している場合もあれば、形式的な市民参画に止まり有効に機能していない場合もある。

特に、市民公募委員制度、あるいは公募した市民によって構成される会議体（ワークショップなど）を通じた市民提案の各種行政計画への反映は、極めて多数の地方自治体において実施されているものと思われる。これらを通じ、市民意見を政策に反映でき、成果を挙げた場合も多数あるものと思われるが、一方で様々な課題も生じているものと推測できる。大きな課題として、①市民参画によって得られた意見等の政策への反映が十分に行われたか、②会議等に参加した市民の意見が果たして市民全体の意見を代表しているか否か、③市民が参画しやすい形となっているか、等が挙げられよう。

このうち、②の点については、いわゆる「サイレント・マジョリティ」と呼ばれる人々の意見をいかに拾い上げるか、という点も含め、近年、市民参画手法の様々な改良が進められている。なかでも、参加者の意見の代表性（市民全体の意見に対する代表性）を担保するための試みとして、住民基本台帳等から無作為に市民を抽出して案内状を送付し、参加を承諾した市民によって協議等を行う取り組みは、ここ数年で急速に進展しつつある。代表的なものとしては、ドイツの「プランungskスツェレ（Planungszelle）」<sup>2)</sup>を日本版にアレンジした市民討議会あるいはそれに類する各種会議、大規模な公共事業等の必要性等を市民により検証する会議、調査内容について参加者に情報提供や討議等を行った上で意見を再聴取する討議型意識調査（DP）などが挙げられる。こうした取り組みは、社会全体で市民参画が進み、「新しい公共」の概念が広まりつつある日本において、多様な市民意見に基づき地方自治体の政策を形成・検証していく上で、今後さらに発展し、重要な意味を持つてくる可能性がある。

一方で、こうした無作為抽出による市民参加型の会議等は、まだ試行錯誤の段階にあり、運営上の様々な課題も抱えていると言えよう。

そこで本研究においては、無作為抽出による市民参加型の会議等の一つとして 2009 年度に実施された「宗像市まちづくり検証会議（試行）」の事例研究等を通じ、地方自治体における多様な市民意見の把握や政策への反映に向けた考察を行うことを目的とする。

## 2. 既存研究の状況と本研究の位置付け

市民参画手法、あるいは政策への市民意見の反映に関する論文、報告書等は、研究者や会議実施主体（地方自治体や会議実行委員会、各種団体など。）によって数多く公表されている。このうち、本研究で扱う、無作為抽出の市民が参画し地方自治体の政策等に提言等を行う手法（プランungskスツェレ、市民討議会等）に関するものとして、篠藤（2005、2006）、篠藤・吉田・小針（2009）、みたかまちづくりディスカッション 2006 実行委員会（2006）などがあり、また行政の公表資料としては、手法について論じた多摩市（2008）、総合計画策定への参画手法の導入を紹介した小田原市（2009）などがある。また、大規模公共事業について無作為抽出の市民が検証を行う会議に関する和光市（2010 年 1 月時点）などの資料もある。討議型意識調査については神奈川 DP（2010 年 1 月時点）がある。こうした会議手法等については、我が国においては現在、試行の段階にあり、様々な事例の蓄積を経て、今後、更なる手法構築に向けた検討が進められることが期待されよう。

そこで、これらの既存研究等を踏まえた上で、本研究は、無作為抽出の市民による会議の日本版と言える市民討議会を、さらに地域の特性や会議の性質に応じてアレンジして実施した「宗像市まちづくり検証会議（試行）」の事例について紹介・考察することにより、多様な市民意見の把握や政策への反映に向けた基礎研究の一つとなることに意味があるものと位置付ける。

## II 日本の地方自治体における無作為抽出による市民参加型の会議等の状況

### 1. サイレント・マジョリティ問題に対する基本認識

日本における状況を整理する前に、まず、無作為抽出による市民参加型の会議等が必要と考えられる重要な要素となるサイレント・マジョリティ問題について概観する。なお、ここでは「サイレント・マジョリティ」のことを、「地方自治体の政策に対し、意見を積極的に表明し

ない、多くの一般的な市民」として考える。

尾花（2005）は、消費者の意向や行動を捉えるマーケティングの考え方を援用し、サイレント・マジョリティは、「政策を知らない」、「政策を知っているが、関心がない」、「政策を知っていて関心もあるが、誤解している」、「政策を知っていて関心もあり理解しているが、意見を表明したくない」、「政策を知っていて関心もあり理解していて意見を表明したいが、（実際には）意見を表明しない」人々の総和をサイレント・マジョリティとし、各段階にサイレント・マジョリティは存在している点を指摘している。また、尾花は同時に、サイレント・マジョリティが行政機関にもたらすリスクとして、表1の点を挙げている。これらは、地方自治体にとって現状の大きな課題になっていると言えよう。

表1 サイレント・マジョリティが行政機関にもたらすリスク（例）

<p>○ 市民から寄せられる意見が少ない。 → 寄せられた意見のみを基に市民意向を推測し、事業等にあたらざるを得ない。</p> <p><b>【生じる問題】</b> （特に大規模な事業・政策の場合は）一部の意見が全体を代表する意見とは限らない。</p>
<p>○ （行政としては）一度意見を受け取れば「貴重なご意見」として軽視できない。 → 事業や政策により多大に利益を得る一部市民等が集中的に意見や要望を寄せるという深刻な事態が起こりうる。</p> <p><b>【生じる問題】</b> 一部の市民の意見が尊重され、その他多数の市民が秘めている意見等に応えられなければ、市民の間に失望感や不公平感が生じかねない。</p>
<p>○ 当初サイレント・マジョリティであった市民が、事業や政策を身近な問題と認知した時点から突如意見を表明し始める可能性がある。 → 市民が表明し始めた意見等の中には既決事項に触れるものが含まれ、事業や政策の検討が振り出しに戻らざるを得なくなる可能性がある。</p> <p><b>【生じる問題】</b> 事業や政策の進捗に深刻な遅延をもたらしかねない。</p>

（出典）尾花尚弥「新ステージへの移行—サイレント・マジョリティ問題への対処」、『自治体チャンネル』Vol.76、三菱総合研究所、p.8の記述を元に作成

こうした問題は、従来型の多くの市民参画手法を用いる場合、避けて通れない事項である。なお、各種付属機関等への市民公募委員の公募・審査に際しては、各自治体とも小論文等の審査に加えて、特定の人物にいくつもの役割が重複しないような配慮や年齢・性別等に配慮した人選を行っているものと推測されるが、自治体の広報紙等を通じた告知を見て公募に応じるというプロセスを経る以上、当該時点で当該政策に無関心・無感知状態の市民は応募せず、また、仕事や家事に追われて委員としての活動に時間を割くことが困難であるとの見通しから応募しないケースなどが数多く生じていることが予想され、公募委員の属性に偏りが生じ、市民全体を代表する意見とは言い切れなくなる可能性は強く残されていると考える。

さらに、例えば近年、計画策定にインターネットの掲示板機能を活用し多くの市民意見の収集や市民同士の意見交換の活性化を図る試み<sup>3)</sup>なども行われているが、市民からの意見はあまり多くなく、また意見を出す市民の固定化等の問題も生じていることが考えられる。インターネットを利用した場合、若年層の一部は参画しやすい等、サイレント・マジョリティとなる層

が変化するものの、依然として多くのサイレント・マジョリティが残され、そこで得られた意見は一般的な市民の代表性を有しているか疑問であると言えよう。

一方、市民側から見ても、参加の機会が限られている点、特定の市民の意見ばかりが重視されかねない点などに起因し、結果として市政への関心の低さや不満感が増幅されて公募応募者等が減少し、そのため更に市民参画が特定の市民に集中してしまうという「負のスパイラル」に陥ると、当該自治体の市民参画は一層大きく後退してしまう懸念がある。

ここではごく大まかな点に触れたのみであるが、こうした点などから、サイレント・マジョリティ問題を少しでも解消し、地方自治体の政策に多様な市民意見を反映する新たな方法を求めることは、大変意義が大きいことであると言えよう。その代表的な取り組みが、本稿で取り上げる宗像市まちづくり検証会議（試行）などの「無作為抽出による市民参加型の会議等」である。

## 2. プラースクツェレの概要

日本における「無作為抽出による市民参加型の会議等」の多くは、1970年代にドイツのDienelが考案し1990年代からドイツ国内で多く実施され始めたプラースクツェレが源流にあるものと考えられる<sup>4)</sup>。

プラースクツェレを考案したDienelに師事した篠藤（2006）によると、プラースクツェレの特徴は以下の8点である。

### プラースクツェレの特徴

- (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) 有償で一定期間の参加（4日間は標準）。
- (4) 中立的独立機関が実施機関となり、プログラムを決定する。
- (5) ひとつのプラースクツェレは原則25名で構成し、複数開催する。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) 毎回メンバーチェンジしながら、約5人の小グループで、参加者のみが討議を繰り返す。
- (8) 「市民答申」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。

（出典）篠藤明徳（2006）『まちづくりと新しい市民参加ードイツのプラースクツェレの手法ー』イマジン出版、pp.13-14より抜粋

これらのうち、(1)、(6)、(8)については従来型の日本の市民参画手法においても用いられてきたが、その他の項目についてプラースクツェレは極めて特徴的と言えよう。(3)の有償性についても、単なる謝金や交通費の費用弁償という発想ではなく、篠藤（2006）によると、計画立案をコンサルタント会社に発注するのと同様な考え方で市民委員が計画立案する場合も金銭を支払うべきであり、また金銭を払うことによって参加者は「責任のある仕事」として取り組むようになる、との考えのもとで支出されている。

なお、(2)に関しては、無作為抽出した市民に対し案内状を送付し、参加を希望する市民からの回答を受けて参加者に指定する方法がとられる。参加を希望する市民が定数を上回る場合は、無作為な抽選等によって参加者を絞り込むことが行われる。

ドイツにおいては、討議テーマとしては都市計画をはじめとして幅広い内容で行われ、実施

を委託した機関も連邦政府機関、州政府機関、基礎自治体、公的機関など多様である<sup>5)</sup>。なお、プラーヌクスツェレの課題としては、「無作為抽出される市民が全員参加できるわけではない」、「答申された内容がいかに政策反映されるか」、「合意像の抽出が実施機関によって作別的にならないか」といった点が挙げられている<sup>6)</sup>。

なお、一方で、市民意識の把握という観点からは、プラーヌクスツェレとは起源を異にする討議型意識調査（DP：Deliberative Poll）があるが、本稿では紹介は省略する。

### 3. 日本の地方自治体における無作為抽出による市民参加型の会議等の類型化

プラーヌクスツェレの最大の特徴とも言える、「無作為抽出による市民参加型の会議等」は、日本においては2005年前後から試みが開始され、2007年頃から急速に拡大しているものと考えられる<sup>7)</sup>。その目的や手法をもとにこれらを類型化することを試みた結果を図1に示す。

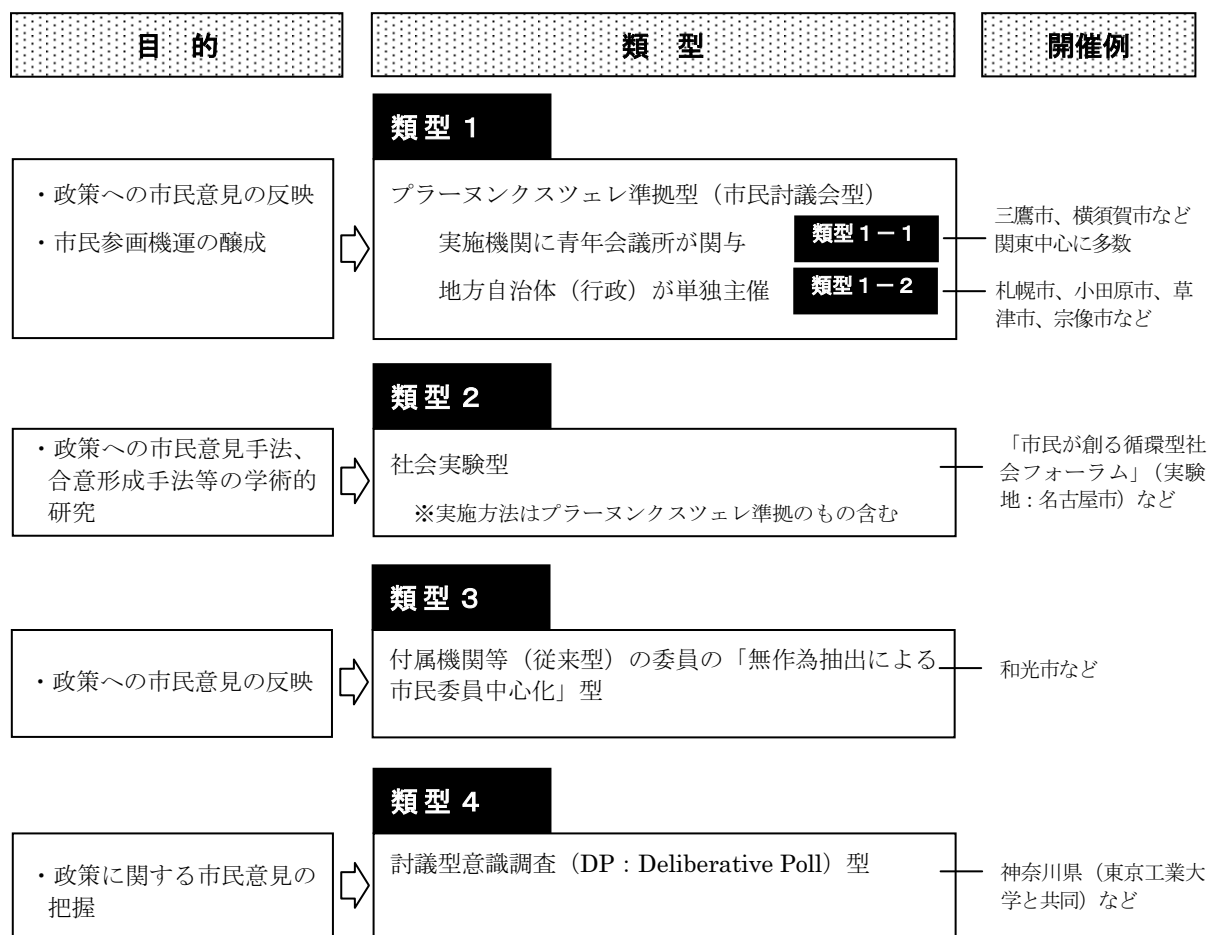


図1 日本における「無作為抽出による市民参加型の会議等」の類型

概ね4つのグループに分けることができよう。また、今後、さらに多様化していくことも考えられる。このうち、2007年頃から最も活発に行われているのは類型1-1のタイプであり、また2008年頃からは、それをアレンジした類型1-2タイプも増加傾向にあると考える。本

稿において事例として取り上げる宗像市まちづくり検証会議(試行)も類型1-2に該当する。

なお、類型1-1、1-2に関しては、原則としては会議参加者全員が無作為抽出による市民であるが、そうした市民に加え、関係団体の関係者などが加わり、1つのテーブルで議論する場合も含むこととする<sup>8)</sup>。宗像市まちづくり検証会議(試行)においても、無作為抽出による市民に加え、関係機関代表者、コミュニティ運営協議会関係者、および進行の補助係として市職員が加わる形で討議が行われた。

#### 4. プラヌクスツェレ準拠型(市民討議会型)の開催状況等

##### (1) 開催回数等

本節では、本稿で着目する類型1に関し、開催状況等を概観する。

まず、日本における開催回数について明確に数えることは困難であるが、青年会議所が開催に関与しているケース等を中心に網羅的に把握している「市民討議会推進ネットワーク」が2009年6月15日までに把握した会議としては、2005年7月の東京都千代田区での開催(主催は東京青年会議所)を皮切りに75回<sup>9)</sup>にのぼっている。時系列で見ると、2005年1件、2006年3件、2007年19件、2008年28件と増加し、2009年にかけても多くの会議が開催されている。なおこれらは関東地方が中心であるが、これは開催に深く関与している各ブロックの青年会議所の方針等が関係しているものと思われる。なお、開催数は明らかではないが、西日本の草津市、宗像市のように独自に開催するケースも増加していることが見込まれ、プラヌクスツェレ準拠型(市民討議会型)は全国的に導入が進んでいると言えよう。

##### (2) 討議テーマ

市民討議会等で取り上げられている討議テーマ例を整理した結果を表2に示す。これも市民討議会推進ネットワークが2009年6月15日までに把握した会議に限定される<sup>10)</sup>が、「安全・安心」に関するテーマが最も多く取り上げられている。その他、「教育・文化」、「都市計画・交通」など市民にとって身近であり意見を出しやすいテーマが多く選ばれている。一方、「地域の魅力や課題を発見する」という大きな括りで市民から意見を求める事例も多い。

日本における本格的な市民討議会実施のモデル的事例である「みたかまちづくりディスカッション2006」(東京都三鷹市)においても「安全安心のまちづくり～子どもの安全安心～」をテーマとしている。「安全・安心」は全国的に市民の関心及び政策ニーズが高い事項であると思われ、市民参加による会議のテーマとして親和性が高いと言うことができよう。なお、宗像市まちづくり検証会議(試行)も、「防犯」をテーマとして実施された。

表2 市民討議会等における討議テーマ

テーマ	回数
安全・安心	14
教育・文化	10
都市計画・交通	10
地域の魅力・課題発見	8
環境	7
保健医療福祉	6
総合計画	4
行財政運営、議会	4
コミュニティ・市民参画	4
産業振興、地域ブランド	3
子どもの将来	3
その他	2
開催予定だがテーマ未定	7
合計	82

※市民討議会推進ネットワークが2009年6月15日までに把握した会議のみを対象。

※会議数は全75会議であるが、1回で複数テーマを扱った場合は、テーマ別に回数を計上している。

(出典) 篠藤明德・吉田純夫・小針憲一(2009)『自治を拓く市民討議会—広がる参画・事例と方法』イマジン出版、pp.23・26の情報をもとに筆者が集計し作成

また、表2の「行財政運営、議会」の中には、政策評価を目的としたものも含んでいる。政策評価に関しては、本稿では類型3とした「附属機関等（従来型）の委員の“無作為抽出による市民委員中心化”型」においても実施されている<sup>11)</sup>。

### (3) その他

この他、会議の開催状況を分析する上で重要な情報として、「無作為抽出の方法・人数と、参加希望者の人数。また実際の参加者人数」「実際の参加者の属性（一般市民の意見の代表性を有すると言えるか否か）」などがあるが、本稿では分析を省略する。

なお、一般市民の意見の代表性を有すると言えるか否か、という点に関しては、類型2の「社会実験型」において分析が行われている例がある<sup>12)</sup>。

また、会議の実施方法の詳細等についてはⅢ章と重複するため、ここでは省略する。

## Ⅲ 宗像市まちづくり検証会議（試行）に係る事例研究

### 1. 宗像市の概要

#### (1) 本章の位置づけ

本章では、プラーヌクスツェレに準拠した市民討議会をさらにアレンジし、地域の特性や会議の実施目的に適合した形で開催された「宗像市まちづくり検証会議（試行）」（2009年7月12日開催）を事例に取り上げ、会議の運営状況の整理や市民意見の反映手法としての検証を行う。

なお、筆者は、宗像市から依頼を受け、当該会議の議論の進行と結論のまとめなどの役割を担う座長および会議開催全般に係るアドバイザーとして会議に参画した。また、本章のうち、2、3節、及び4節(1)については、宗像市経営企画課（2009）から一部引用している。

#### (2) 宗像市の概要

福岡市と北九州市の中間に位置し、豊かな歴史と自然に恵まれる一方で両市のベッドタウン的性格も有する宗像市は「宗像市まちづくり検証会議（試行）」の他にも、様々な形で市民参画・市民協働の推進に積極的に取り組んでいる自治体と言えよう。

宗像市と玄海町、大島村の合併<sup>13)</sup>を経て人口9.5万人の新しい市となった宗像市は、2005年9月に「宗像市市民参画、協働及びコミュニティ活動の推進に関する条例」を策定し、創造豊かで活力あるまちづくりの推進に取り組んでいる。同条例の前文では「まちづくりの仕事に主体的にかかわっていくことは私たちの権利であることを確認するとともに、行政や他の市民と力を合わせながら、自分たちが担い手となって取り組もうという宣言です。そのために必要なルールや仕組みをつくらうとする新しい挑戦でもあります。私たちはここに掲げた市民参画、協働、コミュニティ活動のいずれも力強く推進しなければなりません。そのために行政と対等の立場で連携し、相互信頼のもとに協力し合うことが求められます。同時に、市民同士が目的を共有しながら結び合うことも大切なことです。」という考え方が示されており、様々な手法を使って「宗像らしい住民自治」を実現していく理念・方法が条例で示されている。

この条例では、「市民参画」「協働」「コミュニティ活動」の3つに市民参加手法を区分しており、第3条ではそれぞれに対する考え方が以下のように示されている。

市民参画： 市民等が等しくまちづくりの主人公であり、実施機関が行う意思決定の過程に参画する権利を有し、満 20 歳未満の者においてもそれぞれの年齢にふさわしい権利を有するものとして推進する。

協働： 市と市民等又は相互に連携し合った市民等がそれぞれの特性と自律性をもとに役割分担してこれを行うことで相乗効果を生み出し、地域に新たな貢献をすることを目指して推進する。

コミュニティ活動： コミュニティが地域住民の自治によるまちづくりの担い手となることを目指して取り組むこととし、その展開は地域住民の自律性と自主性をもとに推進する。

(出典)「宗像市市民参画、協働及びコミュニティ活動の推進に関する条例」第3条

本稿で論じている「多様な市民意見の政策反映」については、このうちの主に「市民参画」に該当し、会議等の結果が「協働」「コミュニティ」にも密接に関わってくると言えよう。

### (3) 「宗像市市民参画、協働及びコミュニティ活動の推進に関する条例」における市民参画

この「宗像市市民参画、協働及びコミュニティ活動の推進に関する条例」においては、市民参画の対象、方法等について細かく規定している点が特徴的である。また、市政全般にわたり積極的に市民意見の政策に対する反映を行っていく姿勢が示されている。以下に、市民参画について整理している同条例第2章の概要を示す。

#### ① 市民参画の対象について

市民生活に密接に関わるものについては幅広く市民参画の対象として位置づけられている。

第7条 市民参画の対象となる事項(以下「対象事項」という。)は、次に掲げるとおりとする。

- (1) 市の基本的な事項を定める計画等の策定又は変更
  - (2) 市の基本的な方針を定める条例の制定又は改廃に関する案の策定
  - (3) 市民等に義務を課し、権利を制限することを内容とする条例の制定又は改廃に関する案の策定(市税(地方税法(昭和25年法律第226号)第5条第3項又は第7項の規定により新たな税目を起こす場合を除く。)、分担金、使用料、加入金、手数料その他これに類するもの及び利用料金に関するものを除く。)
  - (4) 広く市民等に適用され、市民生活に重大な影響を及ぼす制度の導入又は改廃
  - (5) 市民等の公共の用に供される施設のうち規則で定める大規模な施設の設置に係る基本計画等の策定又は変更
- 2 実施機関は、前項の規定にかかわらず、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、対象事項としないことができる。
- (1) 定型的又は経常的に行うもの
  - (2) 軽易なもの
  - (3) 緊急に行わなければならないもの
  - (4) 実施機関内部の事務処理に関するもの
  - (5) 法令の規定により実施の基準が定められているもの
  - (6) 前各号に掲げるもののほか、市民参画の手続を実施しなくても第1条の目的を達することができるものと認められるもの

(出典)「宗像市市民参画、協働及びコミュニティ活動の推進に関する条例」より抜粋

#### ② 市が行う市民参画の方法

大きく4つの市民参画に方法を示し、市(実施機関)に対しては1つ以上の方法で市民参画



を行うことを義務付けている。このうち、市民ワークショップ<sup>14)</sup>が位置づけられているのは特徴的であり、市民意見の政策反映の具体的手法が2005年から位置づけられていたと言えよう。

第8条 実施機関は、それぞれの対象事項にふさわしい効果的な方法として、次に掲げる市民参画の手続（以下「市民参画手続」という。）のうち1つ以上を実施しなければならない。

- (1) 附属機関等の設置
  - (2) 市民意見提出手続
  - (3) 市民説明会
  - (4) 市民ワークショップ
- 2 実施機関は、複数の市民参画手続を実施したほうがより市民等の意見を的確に反映できると認められるときは、複数の市民参画手続を併用して実施するよう努める。
- 3 実施機関は、前条第2項の規定により市民参画手続を実施しないときは、その理由を公表しなければならない。
- 4 実施機関は、第1項に定めるもののほか、より効果的だと認められる市民参画の方法があるときは、これを積極的に用いるよう努める。

（出典）「宗像市市民参画、協働及びコミュニティ活動の推進に関する条例」より抜粋

なお、市民参画手続において表明された意見の考慮については、同条例ではごく大まかな内容について位置づけているのみであり、それぞれの事案において柔軟な対応を行って、市民意見の政策への反映が可能な形となっている。

第13条 実施機関は、市民参画手続において表明された意見を考慮して意思決定を行う。

- 2 実施機関は、表明された意見に対する考え方を取りまとめ、それらの意見の概要及び当該意見に対する実施機関の考え方を公表する。
- 3 実施機関は、表明された意見を踏まえ、公表した案等について修正を行ったときは、その修正内容及び修正理由を公表する。

（出典）「宗像市市民参画、協働及びコミュニティ活動の推進に関する条例」より抜粋

### ③ 市民が請求する市民参画

また、同条例では、市に対して、市民自らが政策を提案することができる制度である市民政策提案手続が位置づけられている。

（市民政策提案手続）

第15条 第3条に規定する基本理念に基づいて自ら考え、行動することにより、市民が主体となるまちづくりを推進するため、第25条第1項に規定する投票資格者で、規則で定めるところにより調製する投票資格者名簿に登録されているもの（以下この節において「提案資格者」という。）は、その500人以上の連署をもって、その代表者から、実施機関に対し、市が処理する事務であって対象事項に係る政策の提案（以下「市民政策提案手続」という。）を行うことができる。

（中略）

（提案された政策の検討）

第18条 提案代表者は、提案した政策の目的、内容等について説明し、市民の間において検討、議論等をするため、実施機関に対し市民政策提案市民検討会の開催を求めることができる。

- 2 実施機関は、市民検討会の開催の請求があったときは、より多くの市民が市民検討会に参加し、市民の間において提案された政策の検討、議論等が深まるよう必要な措置を講ずる。
- 3 実施機関は、提案代表者が市民検討会の開催を求めないときは、提案された政策について意見を求めるため、推進審議会に諮問しなければならない。
- 4 推進審議会は、前項に規定する諮問を受けた日の翌日から起算して50日以内に意見を答申しなければならない。

（提案された政策の決定）

第19条 実施機関は、提案された政策について、提案代表者の意見、市民検討会における検討、議論等（推進

審議会を開催した場合にあっては、推進審議会の意見)その他様々な市民の意見を総合的に判断し、提案された政策を実施するかどうかを決定する。

2 実施機関は、前項の規定による結果を提案代表者に通知するとともに、告示し、及び公表する。この場合において、実施しないことを決定したときは、理由を付さなければならない。

3 第1項の規定による決定は、第16条第4項の規定による告示をした日の翌日から起算して原則として6月以内に行わなければならない。

(中略)

(資料等の提供)

第21条 実施機関は、市民政策提案手続を行おうとする者に対し、市民政策提案手続を行うに当たり必要と認められる資料、情報等を積極的に提供する。

(出典)「宗像市市民参画、協働及びコミュニティ活動の推進に関する条例」より一部抜粋

この他、同条例では住民投票も実施可能な方法として位置づけている。

このように、宗像市では多様な市民意見を政策に反映しようとする姿勢・基本的手法等が条例によって既に示されており、またこの条例に基づき、実際に様々な制度が運用されているところである<sup>15)</sup>。こうした市の取り組みの実績が、宗像市まちづくり検証会議(試行)の企画や、また会議へ市民が実際に参加し、議論が円滑に行われた下地となったと考えることができよう。

## 2. まちづくり検証会議(試行)開催の目的等

### (1) 実施の背景

前節で述べたように、宗像市では様々な形で市民参画が進められていた。

また、2009年度、宗像市は2010年度から5カ年を計画期間とする総合計画後期基本計画のとりまとめ時期に該当するとともに、市町村合併から6及び4年を経て新市建設計画の見直し等の時期にあたっていた。さらに、谷井博美市長の当該任期の実質的な最終年度に該当した。一方で、行財政改革を引き続き推進する状況にあった。

こうした状況のもと、行政評価、特に外部評価の一環として新たな取り組みの検討を模索する中で、プレーンクスツェレや日本における市民討議会等を参考としながら、宗像市独自の方法により、市民及び関係者が政策を評価し、かつ今後の取り組みの方向性・役割分担などを自ら検討する場として、「まちづくり検証会議」が庁内で発案された。

ただし、こうした会議の仕組みづくりは机上の検討のみでは困難であり、実際に実験的に運営することによって様々な優れた点や問題点を発見し、それを踏まえて制度を作り替えていくことが必要となる。そのため、まずテーマを限定して試行し、参加者の意見等を把握する方向で検討が進められ、実際の開催に至った<sup>16)</sup>。

### (2) 開催の目的

上記のような背景のもと、「まちづくり検証会議(試行)」が開催された。同会議の報告書では、その開催目的について市は以下のように記している。なお、文中に「犯罪のないまち」という記述が出てくるが、これは試行で取り扱ったテーマが「防犯」であることに因る。

宗像市のまちづくりには、市役所、県、国などの行政だけではなく、コミュニティ運営協議会、NPO法人、民間企業、個人など様々な組織や人がかかわっている。まちづくりの将来像の達成は、市役所のみでは不可能であり、こうした主体との協力が必要である。そのため、ま

ちづくり検証会議は、これらの主体と目指すべき将来像の共有や手法などの役割分担を行うことを目的として開催する。また、施策の外部評価も兼ねて行う。

この会議での議論の結果は、それぞれの組織の活動だけでなく、市民一人ひとりの日頃の行動に反映され、まちづくりの関係者全員で犯罪のないまちに向けた効果的な取り組みが行われていくことが期待できる。

(出典) 宗像市経営企画課「まちづくり検証会議開催報告書」(2009年8月)より抜粋 ※下線は筆者が追加

### (3) 会議の手法

従来の宗像市における市民参画方法とは異なる手法として、プランニングスツェレ準拠型(市民討議会型)で、開催目的や地域の状況に応じた形に改良した手法を導入することとした。特に、市民代表としての会議参加者を無作為抽出された市民の中から参加を希望する市民とする点について、プランニングスツェレ、市民討議会を強く意識した手法を構築することとした。

宗像市においてこうした無作為抽出市民の会議参加を試みた理由は、従来まちづくりについて参加のきっかけが少なかった市民や、当該テーマ(試行の場合は「防犯」)に特別大きな関心がない市民も含んで意見を出し話し合うことにより、幅広い市民が参加し意見を集約していくことで、偏りのない有効な結論を得やすくなり、また結果として意識啓発につながり、参加者を中心として市民による主体的な諸活動に結びつきやすいと期待されたことが挙げられよう。

### (4) テーマの設定

多様な市民意見の政策反映、あるいはまちづくりに対する市民の関心の喚起、更にまちづくりへ市民が主体的に関わることへのきっかけづくり等をめざし、市が会議を試行することを勘案すると、どのような市民にも関わりがあり、意見を述べやすいテーマであることが望ましい。また、地域を構成する様々な主体が関わり、それぞれが役割分担できて実践的な活動に結びつくようなテーマであることも重要であると考えられる。

こうした点を勘案し、テーマを「防犯」とすることとなったと考えられる。なお、今回の会議では、グループに分かれての「話し合い」を2段階で実施することとし、まず1回目では誰もが具体的に自分の意見を述べやすい「犯罪件数の増減の要因について」をテーマとし、会議に慣れた2回目では「犯罪を減らすためには、行政、地域、個人がそれぞれ、どのような取り組みを行うべきか」という、比較的高度な内容についてテーマにすることとした。なお、前述のとおり市民討議会等の先進事例においても安全・安心をテーマとした例が多い。

## 3. まちづくり検証会議(試行)の実施概要

### (1) 開催日時及びテーマ

開催日時及び議題としたテーマは以下のとおりである。

○開催日時：平成21年7月12日(日) 13:00～17:00 (会場：宗像市役所)

○メインテーマ：防犯

サブテーマ1(第1回目の話し合い)：犯罪件数の増減の要因について

サブテーマ2(第2回目の話し合い)：犯罪を減らすためには、行政、地域、個人がそれぞれどのような取り組みを行うべきか

## (2) 参加者

会議の参加者は、「関係機関代表者」、「コミュニティ運営協議会関係者」、「無作為抽出による市民」の3区分からそれぞれ選ばれた23名であった。その概要を表3に示す。

表3 宗像市まちづくり検証会議（試行）参加者

区分	参加者数	概要
関係機関 (テーマ「防犯」)	5名	宗像警察署員、宗像警察署少年補導員2名、有識者(NPO法人理事長)、宗像市総務課長
コミュニティ運営協議会	5名	市内13地区中、5地区の協議会の代表
無作為抽出による市民	13名 (欠席8名)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民基本台帳から18歳以上の市民を無作為で400名抽出し、案内状を送付。</li> <li>・21名から参加の承諾(承諾率5.25%)</li> <li>・8名の欠席者が生じ、当日の参加者は13名(最終的な参加率3.25%(対抽出市民数))</li> </ul>
合計	23名	
※その他の出席者	—	傍聴者1名(市議会議員)、市長(所用により途中退出)、座長(大学准教授)、事務局(経営企画課、総務課等の職員)

「無作為抽出による市民」については、当初20人程度(市民を4人配置したグループを5つ構成する予定)の参加者数を確保することを見込み、概ねそれを満たす承諾者が得られたものの、体調不良(4名)、急な仕事(2名)、その他(2名)という理由で8名の欠席者(うち7名が当日申出)が生じたことは残念であったと言えよう<sup>17)</sup>。なお、「無作為抽出による市民」の参加者の性別・年齢別構成を表4に示す。

全体会議はこれら23名全員で行い、各個別討議については、関係機関代表者1名、コミュニティ運営協議会関係者1名、無作為抽出による市民2~3名によって構成される4~5人でひとつのグループとし、全部で5つのグループを作りグループごとに議論を行った。

傍聴については自由としたが、事前の告知不足の影響か、市議会議員が1名参加したのみであった。今回は試行ということもあり、必ずしも積極的な広報が行われたとは言えないためこのような結果となったと思われるが、こうした会議の議論過程や結論は、傍聴者の意識も啓発し、より多くの市民を巻き込む形で地域の諸活動へ反映されることが重要なポイントの一つと思われるため、今後に課題を残したと言えよう。

表4 参加した「無作為抽出による市民」の属性

項目	参加者数	構成比
性別	男性	5 38.5%
	女性	8 61.5%
	計	13
年齢別	18~29歳	0 0.0%
	30~39歳	3 23.1%
	40~49歳	1 7.7%
	50~59歳	5 38.5%
	60歳以上	4 30.8%
	計	13

(出典) 宗像市経営企画課(2009)『まちづくり検証会議開催報告書』p.2を加工し作成

今回の試行の参加者について、国内他自治体の先進事例と比較し大きな特徴がある。他事例では、基本的に関係機関（行政を含む。）や団体代表者を排除して無作為抽出による市民のみで議論していることに対し、宗像市では敢えてこれらを交えて議論している点である。これは、まちづくり検証会議において、地域に関わる様々な主体が目指すべき将来像を共有し、その実現手法などの役割分担についても各主体の意見を尊重しながら具体的に論じることを目指しているためである。従って、宗像市の場合は厳密にはプランニングスツェレあるいは市民討議会に準拠した事例ではないが、宗像市にとっての会議開催目的、あるいは参加と協働のまちづくりを実践してきている地域特性を勘案すると、それに適った手法であり、市民討議会を援用した手法であると評価できる<sup>18)</sup>。

なお、コミュニティ運営協議会、無作為抽出による市民の参加者には、特別旅費として一名あたり1,000円を支給している。この点についても、他自治体の市民討議会等の事例では1日あたり数千円<sup>19)</sup>を謝礼として支払っていること等と比較すると、外形的に見た宗像市の会議手法の特徴と言えよう。

### (3) 会議の進行方法

#### ① 資料の事前配付

参加者に対し、事前に会議の趣旨、特徴、当日のスケジュール、話し合いのルールなどを記載した「まちづくり検証会議参加者プログラム」と、テーマである防犯に関する基礎データを記載した「まちづくり検証会議資料」を配付し、会議開催前の自主的な準備を促した。

#### ② 議事の進行

会議当日のスケジュールを表5に示す。なお、市民討議会の先進事例では、2日間で開催している場合も多いが、今回の試行では1日で討議を終えるスケジュールで開催した。

基本的な形は、「話し合い」→「発表・まとめ」→（グループメンバーの入れ替え）→「（1回目のテーマを一步進めた形で）話し合い」→「発表・まとめ」→「総括」としている。1回目の話し合いでは、どのような参加者も比較的意見が出しやすいと思われる「犯罪件数の増減の要因」をテーマとして議論を行った。話し合いの進め方については各5グループ（グループメンバー4～5名）で形式等の差が生じないように、進め方のルール、討議結果記入シート様式等を決めて実施した。この点については後述する。その上で、議論の結果をグループごとに3分程度で簡潔に報告し、参加者の意見の共有化を図った。

その後、議論を再活性化する狙いでグループメンバーを入れ替え、1回目の内容を踏まえた上で、具体的な政策立案にもつながる「犯罪を減らすために、誰がどのようにすべきか」をテーマに2回目の議論を、1回目と同様の手法で実施し、またグループごとに発表を行った。

最後に、各グループでの討議結果を踏まえ、「防犯」に関する総括的な意見や、今回のまちづくり検証会議という新しい試みに参加しての意見の交換を行った。また合わせて、今回の取り組みに関するアンケート調査を行った。

試行ということもあり、参加者、事務局、そして座長（筆者）もとまどいながらの進行となったが、4時間という比較的長時間にわたる会議はある程度スムーズに進行したという印象を持った。ただし、様々な課題も感じられ、それについては後述する。

表5 宗像市まちづくり検証会議（試行）進行スケジュール

時間	内容
12:30	受付開始
13:00 (30分)	開会 あいさつ、進め方の説明など
13:30 (50分)	話し合い1回目 テーマ『犯罪件数の増減の要因』  普段の生活で感じている治安の状態や犯罪件数の統計結果から、どのような感想を持っているか、なぜそのような感想を持ったのかを、グループごとに出し合います。
14:20 (10分)	休憩
14:30 (30分)	発表とまとめ グループごとに話し合いの結果を3分で発表します。 発表された結果をまとめます。
15:00 (5分)	休憩 席替え
15:05 (50分)	話し合い2回目 テーマ『犯罪を減らすために、誰が何をどのようにするべきか』  1回目の話し合いの結果を受けて、犯罪を減らすためには、どのような取り組みが有効か、誰がそれを行うべきかを、グループごとに出し合います。
15:55 (10分)	休憩
16:05 (30分)	発表とまとめ グループごとに話し合いの結果を3分で発表します。 発表された結果をまとめます。
16:35 (5分)	休憩
16:40 (20分)	結果の総括、アンケート 1日の話し合いの結果をまとめます 今回の取り組みに対するアンケート
17:00	閉会

1回目と2回目では、グループのメンバー編成を変えて実施  
(グループ数はいずれも5)

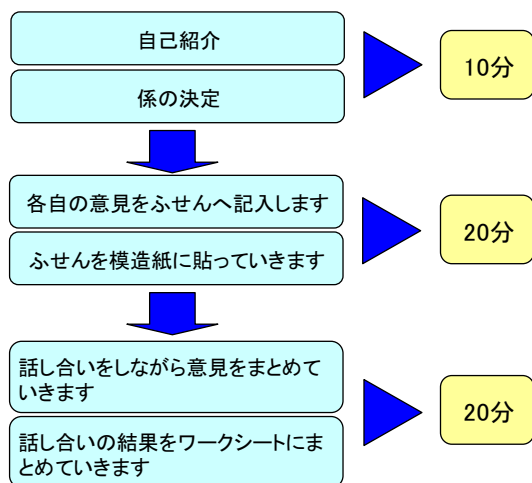
(出典)『宗像市まちづくり検証会議参加者プログラム』p.2に一部加筆

### ③ 「話し合い」の進め方

テーマおよびメンバーを変えて2回行った「話し合い」は、統一方法を決めて同様の進め方で実施した。

繰り返しになるが、各5グループは、関係機関代表者1名、コミュニティ運営協議会関係者1名、無作為抽出による市民2～3名によって構成される4～5人でひとつのグループを構成した。また、各グループには、補助係として職員を1名配置し、進行の支援を行った。

参加者に提示した「話し合い」の進め方を図2に示す。「話し合い」の議論時間は1回あたり50分とし、進行係と発表係の係を自主的に決めた後に各自の意見を付箋（ふせん）に記入し、分類整理して、グループの意見をまとめる方式をとった。この際、各グループの議論状況に応じ、進行係の判断で若干、グループごとに進め方が異なった場面も見られたが、基本的には各グループとも設定された進め方に基づき、進行できていると感じられた。



(出典)『宗像市まちづくり検証会議参加者プログラム』p.3より抜粋

図2 「話し合い」の進め方



写真1 「話し合い」の様子 (筆者撮影)

また、参加者には予め「話し合い」のルールを提示し、議論が円滑に、かつまちづくり検証会議の趣旨に則った形で進むよう依頼した。これらのルールは全ての参加者が遵守し、なごやかで良い雰囲気のもと、円滑で真剣な議論が行われることにつながった。

#### 宗像市まちづくり検証会議（試行）における、「話し合い」のルール

- ・話し合いの目的は結論を出すことなので、後戻りはいししないでください
- ・他の方の意見を批判しないでください
- ・難しく考えずに、気軽にどんどん意見を言ってください
- ・他人や組織への要望の場ではありません
- ・全員が発言できるように配慮してください
- ・人の意見は最後まで聞くようにしてください
- ・楽しい雰囲気で話し合ってください

(出典)『宗像市まちづくり検証会議参加者プログラム』p.4より抜粋

なお、本節で整理している参加者の選定やスケジュール、「話し合い」の進め方等については、宗像市経営企画課の職員が、他市で実施された市民討議会等の事例を参考としながら“宗像流”にアレンジして作成したものである。従って、例えば上記の「話し合い」のルールについては、みたままちづくりディスカッション 2006 の資料「参加者ハンドブック」などに記されたものを援用しつつ、作成されている。

#### (4) 議論の結果

こうして進められた「話し合い」により、各グループが様々な意見を集約し、発表を行った。また、各自が意見を書いた付箋をグループ分けした成果物や、結果を所定の様式に記入した成果物なども得られた。

その結果を以下に紹介する。ただし、筆者は当該会議の座長として参画したため、本稿執筆時点で主催者である宗像市が既に公表している結果に絞って紹介することが適切であると考え、宗像市経営企画課（2009）の報告書に記載された議論の結果の概要を引用することとする。

### 宗像市まちづくり検証会議（試行）の結果（概要）

#### ■ 1回目の「話し合い」

##### [テーマ] 犯罪件数の増減の要因について

犯罪件数の減少の要因として、警察や地域によるパトロールの充実、住民の防犯意識の向上、警察などによる情報提供の充実などがあげられた。また、刑法犯の認知件数は減少しているものの、そのことを実感として感じることはないという意見、刑法犯認知件数が減少していることを知らないという意見など、様々な意見が提出された。

#### ■ 2回目の「話し合い」

##### [テーマ] 犯罪を減らすためには、行政、地域、個人がそれぞれ、どのような取り組みを行うべきか

##### (1) 全体

- ・ 行政、地域、住民の連携強化

犯罪件数を減少させることは、行政だけ、地域だけ、個人だけの取り組みでは不可能であり、各主体が協力して行うことが重要である。そのため、これらの主体間での連携を強化する必要がある。

- ・ 情報の共有

犯罪者に関する情報、有効な犯罪防止策などの有益な情報は、各主体で共有する必要がある。

##### (2) 行政

- ・ 犯罪情報の提供

犯罪の発生状況や手口に関する情報は、各地域、家庭での対策の参考として活用するため、なるべく迅速に提供を行う必要がある。

- ・ 防犯灯の整備

夜間でも安心して通行できるように適切に防犯街灯を整備する必要がある。

##### (3) 地域

- ・ パトロールの強化

地域では、青色回転灯を使用したパトロール活動を実施しているが、さらなる充実が必要である。ただし、パトロール活動の従事者に過度の負担にならないように、多くの住民が参加することが必要である。

- ・ 地域内でのコミュニケーション強化

パトロールの強化を行うためにも、自治会や地域活動に対して多くの市民の参加が必要である。しかし、このような活動に対しては、知り合いがいたりしないと参加のきっかけがつかめない。そのため、地域内でのコミュニケーションを強化し、住民同士のつながりを強化する必要がある。

##### (4) 個人

- ・ 防犯意識の向上

戸締りや夜道の一人歩きを避けるなど、市民一人ひとりが犯罪に対する知識や意識



を向上させることが必要である。

- ・ 隣近所との声かけ

地域での犯罪に関する情報や不審者の情報などを共有するためには、普段から隣近所の住民とのあいさつや、声かけを行うなど、近所の住民とのコミュニケーションをとることが必要である。このような取り組みを行っている地域では、犯罪をしづらいという印象を与えることができるだろう。

(出典) 宗像市経営企画課 (2009) 『まちづくり検証会議開催報告書』 p.3-4 を加工し作成

2回目の「話し合い」では、各グループとも、地域に関わる主体ごとの役割分担にまで言及し、とりまとめを行うことができた。結論の内容については、地域の防犯を推進していく上で妥当なものと言えよう。

なお、今回の試行においては、市民討議会等で行われるような、参加者全員の意見の傾向を見るために各意見に対する「投票」を実施する形は用いなかった。これは、本会議においては市民をはじめとする地域に関わる様々な主体がそれぞれの役割分担について話し合うことにより、意識を高め、実践的な防犯活動に結びつけていくことを目指しているため、議論の結果よりもプロセスの方をむしろ重視したためである。なお、プラーヌクスツェレ研究の第一人者の篠藤も、三鷹市等の市民討議会の事例で投票が取り入れられているのを踏まえた上で「プラーヌクスツェレの目的は投票ではありません。共同で解決策を討議することです。『投票』は、人間の意志があたかも量的に把握できるかのような錯覚をあたえます。これは便利ですが、誤解です。」[篠藤、2006：p.98]と述べている。

#### 4. 宗像市まちづくり検証会議（試行）の検証

##### (1) 手法に対する参加者アンケート結果について

まちづくり検証会議（試行）の最後に、主催者は参加者に対する簡単なアンケート調査を実施した。これは、今後の会議の運営に関する改善点を探るために、実際のプレイヤーとして参加した市民、関係機関等の関係者の意向を把握することを目的としており、今回が試行であったことを踏まえると重要な情報と言えよう。

アンケート結果を以下に紹介する。これについては、宗像市経営企画課（2009）の報告書に記載されたアンケート結果の概要をもとに、一部加工して整理する。

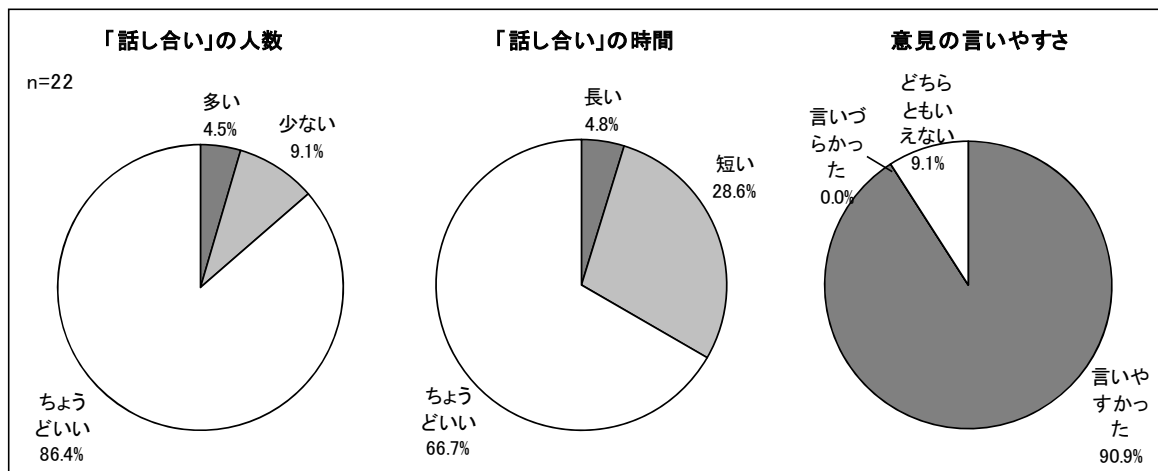
##### ① グループでの「話し合い」の妥当性

「話し合い」を経験しての感想を尋ねたアンケート結果を図3に示す。今回の試行は、1グループあたり4～5人程度（補助系の職員を除く。）とし、「話し合い」の時間は50分程度とした。この点について、人数、時間とも「ちょうどいい」とする回答が最も多かった。意見の言いやすさについても、「言いやすかった」との回答が多かった。なお、その主な理由としては、少人数であったことが多くあげられていた。

「話し合い」の方法としては、参加者から概ね高評価を得たと言えよう。

ただし、自由意見として、「情報提供の少なさ」「関係者による説明の必要性」が指摘された。テーマに関する各種情報は共通認識のもとに議論を進める上でも必要不可欠のものであるにも

関わらず、今回の試行においては事前に防犯等に係る基礎的な統計データ等を配付していたものの、必ずしもわかりやすく、かつ網羅的なものとは言えず、また、当日も関係機関の参加者から資料配付が行われたが、資料の説明に関する十分な時間を確保できなかった。こうしたことから、情報提供に関する意見が寄せられたものと考えられる。

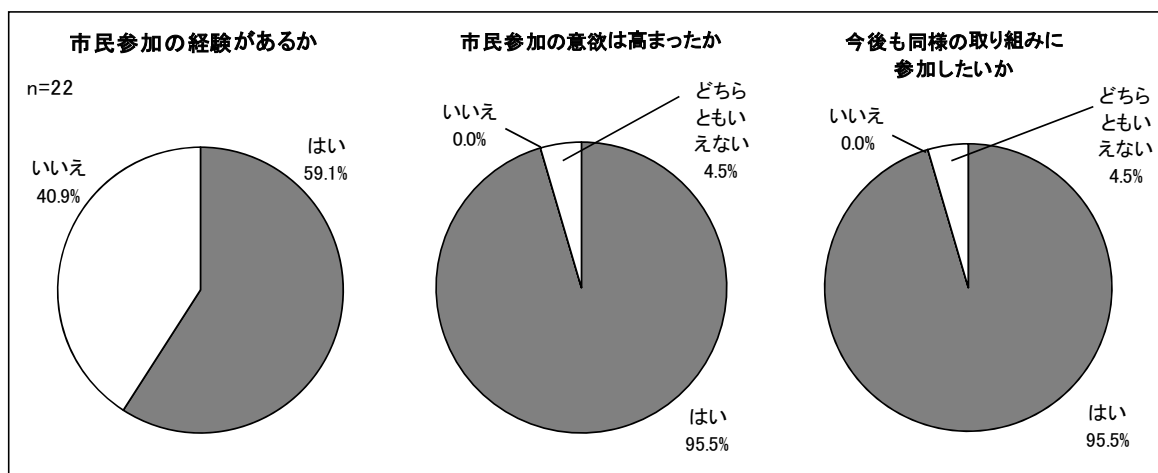


(出典) 宗像市経営企画課 (2009) 『まちづくり検証会議開催報告書』 p.5 をもとに作成

図3 参加者アンケート結果 (その1) ~今回のグループでの「話し合い」の妥当性

## ② 市民参加の経験等について

参加者の市民参加の経験や意向等を把握するための設問結果を図4に示す。今回の参加者の6割程度が市民参加の経験があるとの結果が得られた。これは宗像市において市民参画が根付いていることを表すとともに、会議の案内状が届いて関心を持って参加を承諾し、実際に参加する市民は、やはり従前から市民参加に対する意識がある程度高い人が中心であるとの仮説を立てることができよう。



(出典) 宗像市経営企画課 (2009) 『まちづくり検証会議開催報告書』 p.5 をもとに作成

図4 参加者アンケート結果 (その2) ~市民参加の経験等について

また、今回の試行に参加することにより、市民参加に対する意欲が高まったかどうかという設問に関しては、殆どの参加者が「はい（高まった）」と回答した。こうした会議が市民参画の促進につながるという一端を表す結果と言えよう。

今後のこうした取り組みへの参加意欲については、殆どの参加者が「はい（参加したい）」と回答した。今回の試行が様々な課題を抱えながらも、ある程度うまく企画・運営され、市民意見を市に示す場あるいは地域に関わる各主体で地域のことを自ら考える場として機能したと考えられる。

全体として、今回の試行は参加者から良い評価を受けたと言えよう。その一方でいくつかの解決すべき課題も明らかとなり、今後の宗像市における本格的な展開等にとって有意義な取り組みとなったと考えられる。

## (2) 宗像市まちづくり検証会議（試行）と一般的な市民討議会の手法の相違

前述のとおり、宗像市では先進事例である市民討議会等をアレンジした手法で試行を実施した。宗像市まちづくり検証会議（試行）と一般的な市民討議会の手法の主な項目の比較を表6に示す。

表6 宗像市まちづくり検証会議（試行）と一般的な市民討議会の手法の比較

	宗像市まちづくり検証会議（試行）	一般的な市民討議会（※）
会議の運営機関	宗像市	多様だが、行政と青年会議所等による実行委員会方式や、青年会議所主催の事例が多い
日数、開催曜日	半日、日曜日	1～2日、土曜・日曜日
一般市民参加者の抽出	無作為抽出	無作為抽出
メンバー構成	市民、関係機関代表者、コミュニティ運営協議会関係者	（基本的には）市民のみ
1グループの人数	4～5名	5名程度
グループ数	5グループ	基本的には5グループ程度だが多様
話し合いの回数	2回	1日当たり3回程度
話し合いの時間(1回あたり)	50分	50分
テーマに係る情報提供	会議冒頭に若干行った程度	各話し合いごとに、ある程度時間をかけて専門家等が実施
話し合いの進め方	自己紹介→付箋に各自意見書き出し→話し合いにより意見整理	自己紹介→討議→付箋に各自意見書き出し→話し合いにより意見整理
グループ議論のアウトプット	模造紙に付箋を貼り付け整理したもの＋意見のまとめを記入したA4紙	模造紙等に付箋を貼り付け整理し、かつ意見のまとめも記入（実際は多様な形で実施されているものと推測）
意見に対する投票の有無	無し	基本的には投票有り（テーマによっては投票無しで問題はない）
グループごとの意見発表	有り	有り
結果の公表	進め方、話し合いの結果の概要に関する報告書を作成 ※試行のため	話し合いの結果等を中心に詳細な報告書を作成
市民参加者への謝礼	特別旅費 1,000円	謝礼 3,000円/日 程度

※一般的な市民討議会の手法については、篠藤・吉田・小針（2009）の記述をもとに筆者が大まかに設定

一般的な市民討議会の手法を基本としつつも、会議の目的に基づき独自の手法を用いた点は良い面として評価できよう。ただし、後述するが、宗像市まちづくり検証会議（試行）では話し合いの前に行われたテーマ（防犯）に関する情報提供が必ずしも十分でなかった点などもあり、こうした点については、結果的には一般的な市民討議会の手法をより尊重すべきであったと言えよう。

なお、一般的な市民討議会の手法も、その源流となったドイツのプラーヌクスツェレの手法と比較すると実施機関や話し合いの回数等について日本の現状に合わせたアレンジが行われており<sup>20</sup>、日本におけるこうした会議を指す際、プラーヌクスツェレという言葉が安易に使用することがないように留意が必要であろう。

### (3) 会議に参画しての個人的評価

実際の会議の様態等を踏まえ、筆者が座長、アドバイザーとして参画した宗像市まちづくり検証会議（試行）に対する個人的評価を以下にまとめる。

#### ① 会議の運営について

会議の運営機関については、今回は市自らが発案し、また試行を行う必然性もあったことから、他事例で多く見られるような市民団体等が参画した形での実行委員会方式ではなく市が直接運営機関となったことは妥当と言えよう。一方、今後、実施目的として政策評価の比重が高まる場合には、客観性を向上させる観点から市民団体等が中心となって会議を運営することもあり得よう。このためには市民団体等側の機運の醸成も必要である。

会議の日数が日曜日の午後という半日であった点については、試行という位置づけからやむを得なかったと言えよう。ただし半日であったが故に情報提供の時間がほとんど無かった点は大きな課題となった。

会議のメンバー構成について、無作為抽出の市民と関係機関、コミュニティの代表者等が同じテーブルで対等な立場で討議したという点は、先進事例と比較しての宗像市まちづくり検証会議（試行）の最大の特色であったと言えよう。このように同じテーブルで討議する試みがうまく機能し、議論の活発化や取りまとめ内容の適切さに結びついた。ただし関係機関が入ることにより、良くも悪くも「型破り」な意見が出にくかった懸念も残されたと感じた。なお、無作為抽出の市民について、当日欠席者が7名（当初の参加承諾者の33.3%）に上った点は大変残念であった。もちろん急用や体調面の問題で若干名の欠席者が出ることは当然であるが、3人に1人が欠席したことは大きな課題である。会議の意義が市民に対し十分伝わっていなかった可能性や、承諾者に対する会議直前のフォローアップなどがやや欠けていた可能性等があり、対策が必要であろう。また、今回は試行ということもあり、各グループに市職員1名が補助係として加わったが、ある程度重要な役割を果たしたとの印象を持った。各班ごとに最低限守るべきルールを事前に共有しておきつつ、議論の際には各班の自主性を引き出すことが必要であり、かなりの準備と力量が問われ、その役割は大きいと言えよう。なお、進行役がこうした機能を兼ねることができ、また参加者の間に進め方等に関する認識の共有ができた段階においては、市職員による補助は不要と考える。

1 グループあたりの人数4～5名という点は概ね妥当と言えるが、当日欠席者が多かったため、

4名の班構成（関係機関2、市民2）となった班においては、やや討議の盛り上がりには欠ける印象を持った。

話し合いの回数は、今回は2回であったが、印象としては「参加者が会議の進め方に慣れ、リラックスして発言できるようになった段階で会議が終了した」という感がある。時間の制約もあり致し方ないが、こうした会議に慣れていない方が多いと思われる無作為抽出市民の参加を主眼とする以上、話し合いの回数を増やすことも検討すべきであろう。

話し合いの1回あたりの時間50分という点は適切であった。ただ、今後1グループあたりの人数を増やす場合等においては、1人あたりの発言時間の確保という観点からも若干の時間延長はあり得るであろう。また、各話し合いのテーマ設定に応じ時間を変更することも考えられよう。

話し合いの進め方については、各グループとも概ね順調であったが、まず付箋に自分の意見を記入する前に、ある程度、メンバー間で意見交換を行った方が自身の意見を記しやすいのではないかと感じた。ただし、意見交換時に出た話題に各自の意見が集まってしまったり、特定の参加者の意見に強く影響を受けたりする可能性もあるため、進め方には留意が必要である。こうした点に現場で対応する進行役（ファシリテーター）の役割は大変大きい。進行役を務める市民等の力量により、グループごとの議論内容に差が出る可能性もあると言ってよいであろう。今回は各グループとも順調に議論が行われたが、こうした会議に限らず様々な場面での市民参画を今後一層推進していく点からも、中長期的視点からファシリテーション能力の高い市民を育成していくことが必要であろう。

テーマに係る情報提供については、参加者アンケートの結果にも見られたように不十分であったと言えよう。参加者がある程度共通認識を持って話し合いをスタートさせることは、時間を限定した会議では必要不可欠のことと言えよう。また、これによってとりまとめ内容にも影響が出るのが考えられる。こうした点については、先進事例の市民討議会等においては様々な工夫<sup>24</sup>が行われており、参考としていくことが必要であろう。この点が今回の試行で得られた最も大きい運営上の課題の一つと考える。

今回は1,000円とした市民参加者への報酬等については、妥当性の検証は難しい。ただし当日欠席者が多かった理由の一つとして報酬等が含まれた可能性はある。会議に参加する市民の参加意欲と責任感の増進、また政策に係る意見提出という重要な作業を行うことに対する正当な対価を支払うという観点からも、金額については再検討を要する事項と言えよう。

## ② テーマ設定、議論結果について

今回の試行の議論結果については、内容的には妥当で前向きな姿勢のものであり、市民の役割分担等も市民自らが考えるという成果を得られた。ただし、結果を見ると従来の市、関係機関、地域の取り組みにおいても既に意識され、また既に組み込まれていると思われる提案が大半であり、新規性は低かったと言えよう。一方、このことは、これまでの市や関係機関、地域の取り組みの方向性は間違っていなかったということが無作為抽出の市民等によって改めて証明された結果と言えよう。つまり、政策評価の面から見ると、宗像市域における近年の防犯対策の取り組みに問題が少なかったことを明らかにしたと言えるのではないかと。

今回は防犯がテーマであり、身近な話題かつ市民も自らが果たすべき役割が大きいことを自

覚しやすい話題であったため、順調な話し合いが行われたと考える。市民討議会の先進事例において安全・安心をテーマとしたものが多く、無作為抽出による市民参加型の話し合いのテーマとして、防犯関連は相応しいものの一つであると言えよう。

今後の宗像市におけるまちづくり検証会議を展望すると、全てのテーマで今回と同様に順調に話し合いが行われるとは限らず、グループ内で議論が発散・紛糾したり、例えば過度な要望が市に対して行われたりする可能性もあろう。市は、そうした点も事前に十分認識した上で、無作為抽出による市民という「サイレント・マジョリティを含む一般的な市民」の貴重な声を受け止め、市政に反映していく仕組みづくりを検討していくことが一層必要であろう。なお、こうした声を市が把握できることは市にとっても市民にとってもたいへん意義が大きく、今回の試行は貴重な取り組みであったと言えよう。また、参加した市民にとっても、今回の話し合いを経て、地域を担うのは自分たちであるという意識がさらに高まったものと推測する。

テーマの設定の仕方によっては、無作為抽出の市民から意見が出にくいなど、有効な議論結果を得られない可能性もある。テーマの設定には工夫が必要であろう。

意見の発表方法については、先進事例でも見られるように各グループ3分程度とし、全てのグループの発表を終えた後に全体で意見交換を行う形式であったが、概ね妥当であったと考える。ただし各グループの発表時間は若干延長することも考えられよう。

また、今回は出された意見に対する参加者の投票は行われなかったが、市民討議会等の先進事例を見ると、投票によって意見集約を図っている場合もある。今後、テーマによっては投票の必要性が生じる場合もあり得ると考えるが、投票することによって少数意見や話し合いの過程で生み出された微妙なニュアンス等が削がれる可能性もあり、また参加者間に対立的感情や不満感を生み出す可能性もある。投票の導入の有無、また投票を要するようなテーマを設定することの有無については今後十分検討を行い、慎重な対応が必要と考える。

結果の公表については参加者等に対し概要を記した資料を示したのみであり、必ずしも十分な内容で行われたとは言えない。今回は試行であったため、やむを得ないものとするが、話し合いによって得られた貴重な意見を、行政内部でのみ活用するのではなく、より広く、内容も詳細に公表することにより、市民意識の啓発や、実際の市民活動や関係機関活動の充実につながっていくことが期待できよう。その際、プレスリリースも積極的に行きマスコミ報道を通じて市民にまちづくり検証会議の取り組みと成果を伝えることにより、参加者承諾者の増加や、会議に対する地域の理解増進につながることが期待できよう。

なお、今後も会議を開催していく場合は、参加者に対し予め「これから話し合う結果が、市政にどう反映されるのか。また市民生活にもどのように関わっていくのか。」という説明を十分行うべきであり、それによって参加者の参加意欲も高まり、責任ある議論が活発に行われることへとつながっていくであろう。

### ③ 市民参画の促進の観点から

今回の試行は、宗像市にとっても、また全国的に見ても新しい形による市政への市民および専門家の参画形態であり、実施されたことに極めて大きな意義があったと言えよう。特に、無作為抽出による市民出席者は、まちづくりに前向きに取り組む姿勢の方々ばかりであり、討議も円滑に行われた。今後も同様の会議を実施し参加承諾者数が増加していった場合は、まちづ

くり検証会議が市政に対する多様な市民意見、特にサイレント・マジョリティの意見を多く含む意見を示す重要な方法となっていくことが考えられ、またそれを期待したい。さらに、話し合いを経験した市民や関係機関等の関係者が、会議後、地域においてより一層主体的にまちづくりに関わっていくきっかけとなることも大いに期待できよう。

#### IV おわりに

本研究では、「宗像市まちづくり検証会議（試行）」の事例研究を中心に、近年増加しつつある無作為抽出による市民参加型の会議等を用いた多様な市民意見の把握や地方自治体の政策への反映に向けた考察を行った。宗像市として初となる、無作為抽出の市民を交えた会議の試行は、積極的に市民参画を推進している宗像市にとって、多様な市民意見を政策に反映する新たな手法構築につながる可能性を得たと言えよう。

なお、宗像市では、本稿で扱った 2009 年 7 月実施の「防犯」をテーマとする宗像市まちづくり検証会議（試行）の結果を踏まえ、同年度内（2010 年 2 月に実施予定）に 2 回目のまちづくり検証会議を「協働のススメ」をテーマに開催することを決定している<sup>22)</sup>。2 回目の参加者も、1 回目と同様に無作為抽出の市民に関係機関代表者等が加わる形であり、具体的には「協働のススメ」というテーマに照らし市内全 13 地区のコミュニティ運営協議会の代表、市内の市民活動団体の中から 10 団体の代表、市のコミュニティや協働担当の職員 5 名、無作為抽出の市民 15 名、また進行役として市民活動団体のメンバー 5 名という構成が予定されている。1 回目の試行と 2 回目を比較すると、「1 回目では午後からの半日であった日程を、午前から始めて丸 1 日へと変更」、「1 回目ではほとんど無かった情報提供について、午前中の大半を割り当て」、「結論を導き出す 2 回目の話し合いの時間を、1 回目の 50 分から 70 分へと拡大」、「グループ数は 5 グループのままだが、グループの人数を 4~5 名から増員して 9~10 名程度へと変更」、「各グループの進行役について 1 回目は互選であったが、市内の市民活動団体のメンバーから選出」といった大きな変更が行われている。こうした変更がどのように作用するか注目される。

こうした取り組みは、会議の運営方法、結果の活用方法等を適宜改良していきながら継続的に推進することが重要であり、宗像市の取り組みは重要な意味があるものとする。多様な市民意見を政策に反映させていく仕組みを各地方自治体が構築していくことは、日本の地域社会の活性化にとってますます重要性を増してくることが予想される。各地における無作為抽出による市民参加型の会議の会議動向とあり方について、今後も検証と考察を行っていく必要があると考える。

（都市政策研究所 准教授）

#### 〔注〕

- 1) 個人的印象となるが、筆者はこれまで地方自治体側の事務局を支援する形で様々な審議会等の運営に関わったり、自らが市民公募委員あるいは有識者委員として他の市民公募委員と共に検討を行ったりした経験などを有する。また一市民として、地方自治体が行う住民説明会等に参加したこと等もある。こうした経験の中で、これらの課題を認識している。
- 2) 篠藤（2006）によると、英語では Planning Cells（計画細胞）となる。

- 3) 例えば、地方自治体の例ではないが、国土交通省が国土形成計画に係る議論の場として提供した電子会議室が挙げられる。
- 4) 篠藤・吉田・小針（2009）の記述による。また、篠藤らの系譜と異なる形で「無作為抽出による市民参加型の会議等」を2004年に開催した「市民が創る循環型社会フォーラム」について記述した前田・広瀬・杉浦・柳下（2008）においても、こうした会議方式がプラーヌクスツェレを踏まえたものであることが記されている。
- 5) 篠藤（2006） pp.16-17
- 6) 篠藤（2006） pp.69-70
- 7) 篠藤・吉田・小針（2009）、前田・広瀬・杉浦・柳下（2008）などをもとに考察。
- 8) 例えば東京都三鷹市で開催された「東京外かく環状道路中央ジャンクション三鷹地区検定会」は、無作為抽出された2,000名から参加に同意した94名に加え、町会、産業団体、PTA、市民団体などから25名が参加して実施された。この点について、篠藤・吉田・小針（2009）では、「参加者の完全無作為抽出というプラーヌクスツェレの原則は崩れましたが、運営ではその精神を生かす「市民等議会」のバリエーションの一つ」[篠藤・吉田・小針（2009）：p.18]と述べており、こうしたタイプも市民討議会的一种として位置づけてしている。
- 9) 篠藤・吉田・小針（2009） pp.23-26より。開催予定を含む。また1自治体で複数開催されている場合は、それぞれを1として計上。
- 10) 例えば本稿で事例として取り上げる宗像市まちづくり検証会議（試行）（テーマ：防犯）については、この中に含んでいない。
- 11) 例えば和光市「和光市大規模事業検証会議」は、従来からの計画にとらわれることなく市民の視点で大規模公共事業について検証を行うことを目的に設置され、2009年10月から2010年1月までの間に6回の会議を開催し、意見とりまとめを行った。委員は学識経験者（座長）および9名の市民委員であり、市民委員は18歳以上の市民の中から1,000名を無作為に抽出して通知状を郵送し、応募のあった33名から「男女比、年齢構成、地域構成など」や過去3年間、審議会などの委員に参画したことがない人を配慮し、公開による抽選を行い決定している。※和光市「和光市大規模事業検証会議」ウェブサイトより。
- 12) 例えば前田・広瀬・杉浦・柳下（2008）。
- 13) 旧・宗像市と玄海町は2003年4月に新設合併（新市名：宗像市）。2005年3月には宗像市が大島村を編入合併。
- 14) 「宗像市市民参画、協働及びコミュニティ活動の推進に関する条例」第12条では、市民ワークショップについて「実施機関は、市民ワークショップを開催するときは幅広く市民等の参加を求め、実施回数、ファシリテータ（参加者の発言を促し、及び持っている力を引き出し、より多くの参加者が議論に参加できるように市民ワークショップを主宰する者をいう。）の選任等に当たってはより効果が得られるよう配慮し、素案の合意形成が図れるよう努める。」としている。
- 15) 例えば「協働」に関しては、自治体事務全般の外部委託化・協働化を目指した市民提案制度（営利企業等も提案可。）である「宗像市市民サービス協働化提案制度」が2007年度から実施されており、全国的に見ても先進的な取り組みが進められている。この制度についても、全国で類似している制度を導入している他市が行財政改革を主眼としているのに対し、



宗像市は行財政改革が視野に入っているものの市民協働を主眼とした独特の制度となっており、先進事例を参考としつつも、地域特性、市の政策目標に合わせた独自の制度づくりが行われている。

- 16) 本章での記述は、筆者が宗像市まちづくり検証会議（試行）」の座長、アドバイザーとして市職員と意見交換する中で、筆者が個人的に受けた印象をもとに考察したものである。従って、市の公式見解とは異なる場合もある。
- 17) このように欠席者が多かった点について、宗像市経営企画課の報告書では「先進市では、当日のキャンセルや不参加は、一人とか二人程度であった。しかし、本市の場合は、当日の欠席が7名発生した。先進市として比較して、当日の欠席が非常に多い結果となった。」[宗像市経営企画課、2009：p.2]と述べている。
- 18) 注8)で記した「東京外かく環状道路中央ジャンクション三鷹地区検討会」と同様のケースと言え、市民討議会の一種と位置付けられる。
- 19) 例えば市民討議会等の草分け的存在の一つである「みたかまちづくりディスカッション2006」では、参加者51名に対し、2日間で6,000円の謝礼が支払われている。
- 20) 篠藤（2006）pp.95-99
- 21) 各話し合いの冒頭に有識者等による中立的立場からの情報提供が行われたり、わかりやすい資料配付を行ったり、映像で情報提供を行ったりする工夫が行われている。また情報提供者には会議の趣旨を十分説明することが必要とされている（篠藤・吉田・小針（2009））。なお同書では、事前に資料を配付することは、資料を読んできた参加者と読んでこなかった参加者の間に情報量や意識の差が出るため、資料は原則として当日配布すべき、という指摘も行われている。
- 22) 筆者は1回目については座長、アドバイザーを務めたが、「協働のススメ」をテーマとする2回目は別途委嘱されている宗像市市民参画等推進審議会委員として客観的に会議結果を分析し、またその結果を市政に反映する検討を審議会での議論を通じて実施する予定である。

#### 〔参考文献〕

- 小田原市（2009）『新総合計画策定プロセスにおける市民参画手法』
- 尾花尚弥「新ステージへの移行－サイレント・マジョリティ問題への対処」、『自治体チャンネル』Vol.76、三菱総合研究所、pp.8-9
- 神奈川 DP ウェブサイト（<http://kanagawadp.org/>）
- 北九州市総務市民局広報課（2008）「市民の意見反映のしくみについて」、北九州市自治基本条例検討委員会第7回資料
- 篠藤明德（2005）「プランニングスツェレから見た「市民討議会」の意義」、『地域社会研究』No.11、別府大学地域社会研究センター、pp.24-33
- 篠藤明德（2006）『まちづくりと新しい市民参加－ドイツのプランニングスツェレの手法－』イマジン出版
- 篠藤明德・吉田純夫・小針憲一（2009）『自治を拓く市民討議会－広がる参画・事例と方法』イマジン出版
- 市民討議会推進ネットワーク ウェブサイト（<http://cdpn.jp/>）

- 多摩市 (2008)『市民が主役のまちづくり～多様な市民参画手法～TAMAMIRAI2007 提案&報告会トークセッション』
- 前田洋枝・広瀬幸雄・杉浦淳吉・柳下正治 (2008)「無作為抽出をもとにした市民会議参加者の代表性の検討」、『社会技術研究論文集』Vol.5、社会技術研究会、pp.78-87
- 松下啓一「自治基本条例に見る市民意思の把握制度」、『ガバナンス』No.82、ぎょうせい、pp.25-27
- 三鷹青年会議所監修、みたかまちづくりディスカッション 2006 実行委員会編 (2006)『みたかまちづくりディスカッション 2006 実施報告書～子どもの安全安心をテーマに～』、三鷹市市民協働センター
- 宗像市経営企画課 (2009)『まちづくり検証会議開催報告書』、宗像市
- 森下康二 (2009)「“座・でいすかす” 草津市版プランクスツェレの取組み」、『地方自治職員研修』Vol.589、公職研、pp.44-47
- 和光市 「和光市大規模事業検証会議」ウェブサイト  
( [http://www.city.wako.lg.jp/home/busho/\\_5684/\\_5692/daikibokensyo.html](http://www.city.wako.lg.jp/home/busho/_5684/_5692/daikibokensyo.html) )