

大都市におけるミニ・パブリックスの継続要因の研究

A Study of Factors Contributing to Continuous Deliberative Mini-Public Participation in Large Municipalities: Cases in Tokyo Metropolis Cities

敦賀 崇大

TSURUGA, Takahiro

(函館市企画部計画推進室交通政策課)

長野 基

NAGANO, Motoki

(東京都立大学都市環境学部都市政策科学科)

【要旨】

本研究は、大都市部の自治体において住民基本台帳からの無作為抽出住民による熟議であるミニ・パブリックスが長期にわたり繰り返し実施される要因を探求する。都内区市町村が2019年度から2023年度に実施した自治体計画策定や行政評価などにおける熟議事例の探索から抽出した港区・三鷹市・武蔵野市・新宿区を対象に、議会議事録や実施報告書による文献調査と自治体職員へのヒアリング調査を実施した。

結果、自治体が初めてミニ・パブリックスを実施するにあたっては、この実施を提案し、押し進めたキーパーソンの存在等が推進要因であることが示された。そして、その継続的实施については、実際に熟議の場を企画し、得られた提言を扱う実質的な権能を持つ自治体職員が、ミニ・パブリックスによる幅広い住民の参加・バランスの取れた意見表出からの情報資源の獲得や手続きの公正性、政策実施の正統性の調達等の効用を認識することが主要な要因であることが示された。

キーワード：『市民参加』『無作為抽出』『熟議』『ミニ・パブリックス』
『継続的实施』

1. 研究の背景・目的

本研究は、現代社会における価値観の多様化や社会課題の複雑化により、政策過程における住民参加が重要と考えられるという問題意識に基づき、住民基本台帳から無作為抽出により参加者を募ることで、幅広い住民による熟議が得られるミニ・パブリックスに着目する。これが単発のイベントとして行われるのでは、住民意思を的確に反映することに必ずしもつながり得ない。状況の変化に対応して、同一政策の過程内で逐一ミニ・パブリックスを実施すること（政策過程的継続）、また（政策分野を問わず）複数回これを実施すること（回

研究ノート

数的継続)が、住民意思のよりの確な反映に資すると考えられる。しかし、自治体行政組織にとって、ミニ・パブリックスの実施コストは大きい。そこで、人口数十万規模の大規模な区市を多く擁する東京都内を研究対象として、大都市部の基礎自治体においてミニ・パブリックス型市民参加が長期間継続的に実施される要因を研究する。

2. 既往研究の検討

世界各国のミニ・パブリックス事例を取り上げる OECD (2020=2023) では、ミニ・パブリックスを持続的な取り組みとして「制度化」することを論じている。これによれば、「制度化」には、法的側面と文化的側面が存在する。制度化に向けたアプローチはいくつか存在するが、万能なものはないとする。

日本国内のミニ・パブリックスの継続事例をもとにした研究として、伊藤雅春 (2021) では、人口数万人規模の2自治体において、おおむね10年ほど続いている町民討議会・市民討議会を対象とし、自治体の意思決定関係者の関係性に討議会の継続が与える影響を検証している。これによれば、外部の専門家等から自治体に働きかけがあることをきっかけに討議会が開催される。そして、自治体内部・活動市民の中に熟議の場に対する信頼が浸透し、また討議会の企画運営主体の自己組織化により継続的な開催がなされるとする。伊藤雅春 (2021) では、これらに加え、ミニ・パブリックスが抱える結果の正統性問題をはじめとした「ミクロー-マクロ媒介問題」に関わる論点についても重要な指摘をしている。すなわち、継続的なミニ・パブリックスにより、次第にそれへの理解が住民全体に広がり、ひいてはミニ・パブリックスへの信頼に基づいて、熟議の場に対して判断を委ねる状況が生まれるのではないかという指摘である。

もっとも、上記の内容は人口数万人規模の小規模自治体における事例であり、数十万人規模の比較的大規模な自治体における事例をもとにしたミニ・パブリックスの継続をめぐる研究はなされていない。

3. リサーチ・クエスション

本研究ではミニ・パブリックスの2つの「継続」について探究を進める。ミニ・パブリックスは、政策過程の全般にわたって行われることが望ましい。計画策定段階のみに留まるならば、その後の実行段階で生じうる計画の根底を揺るがす事態の発生により、議論の成果が実際の行政活動に反映されない危険がある。また、計画を住民の意思に沿った形で実行されているかを常に監視・評価することは、議論によって形成された合意に対する行政の応答性を担保する一つの要因になりうる。政策過程の中にきめ細かく熟議の場を配置し、逐次評価ができれば、行政への住民意思の反映がよりよくなされるだろう (政策過程的継続)。

行政への住民意思の反映という観点からすると、ミニ・パブリックスが長期間に渡って続くこともまた重要であろう。ミニ・パブリックスは、性別や年代の偏りなくさまざまな住民

の意見を聞くことができる手法である。これが複数の領域で多く実施されること（回数的継続）でより一層、住民の意思が的確に行政当局へと届くことにつながると考えられる。

他方、市民参加型事業は一般的に、自治体組織に与える負荷が高いといえる。金（2017）は、市民参加に対する行政組織の認識と態度をめぐる議論している。そこでは、市民参加型事業の実施に対して、少なくないコストが投じられる一方、それにより得られる政策的効果は不透明と言わざるを得ないとしている。ミニ・パブリックスは、参加者を無作為抽出で選出するものであるため、参加者の熟議能力、知識などに関する予測が困難である。公募式のワークショップや、学識経験者や団体構成員が大半を占める審議会の運営以上に熟議がどのように展開していくか、不確実性が増すと言える。このような、運営する自治体職員にとって、他の市民参加型事業よりもコストが高いと考えられるミニ・パブリックスが継続的に実施されるには、いかなる要素があるのかを考察することは意義のあることと言えよう。

以上を踏まえ、本研究では、大都市におけるミニ・パブリックスの政策過程的・回数的な継続の要因を探求する。

4. 研究仮説

ミニ・パブリックスが二つの意味での「継続」を実現する要因として本研究では以下の仮説を設定する。第一は制度的要因、すなわち、法的安定性の高い条例にミニ・パブリックスの実施を定めることで継続的な実施が担保されるという仮説である（仮説Ⅰ）。福岡県大刀洗町では2013年に無作為抽出による住民協議会が条例で設置された。2014年度以降、住民協議会は毎年度実施されており、回数的な継続がみられる（伊藤伸 2021）。OECD(2020=2023)でも、意思決定機構等のルールに熟議的活動を法的に組み込む制度化を論じている。第二は人的要因（仮説Ⅱ）である。これは「関係者の理解」（Ⅱ-1）、「風土の醸成」（Ⅱ-2）、「多様性への寛容」（Ⅱ-3）から構成される。ここでいう関係者の理解とは、（Ⅱ-1-a）自治体職員・（Ⅱ-1-b）首長・（Ⅱ-1-c）議会議員といった自治体の意思決定に携わる人々が、ミニ・パブリックスの意義・効用を理解することで、ミニ・パブリックスの継続が実現するものである。市役所職員や市議会議員も抽出対象となった愛媛県伊予市の市民討議会に関して、職員・議員にインタビュー調査を行った篠藤（2021）では、「市民討議会の熟議が行政内、議会内に肯定的な影響を及ぼしている」とする。同事例も十年程度に渡る回数的継続が見られる事例である。このような関係者の肯定的な見解が市民討議会の継続の一要因となった可能性を考えることができる。

次に、「風土の醸成」（仮説Ⅱ-2）について、政策決定手続きでミニ・パブリックスを用い、それを尊重することが「当たり前」のこととして浸透していれば、それが継続され得る。これは政策過程的継続の実現にも資する要因であろう。たとえば、提言の前提と実際の状況とが異なってくる事態が生じ、提言の有効性が減少したときに、風土が醸成されていた場合、変化した状況のもとで再度の熟議により提言を得る方向へ進む可能性が高いと考えられよ

う。住民による熟議によって政策決定をする経験を積み重ねてきた自治体は、ミニ・パブリックスを受容しやすく、その実施が当たり前となる土壌が存在している可能性がある。

そして、「多様性への寛容」(仮説Ⅱ-3)は大都市特有の課題である。大都市は出身地・国籍など多様な背景を持つ人によって構成される。これは、ミニ・パブリックスの実施コストに関係してくる。様々な背景を持つ人が入り乱れて議論することで、意見の集約や運営に関する不安を抱く自治体もありうるだろう。一方でこれらの要素をコストと捉えない自治体は、ミニ・パブリックスが実現され、継続される可能性が高まると考えられる。

最後に、仮説間の連関として、ミニ・パブリックスは、当初意思決定関係者が参加者多様性コストのハードルを乗り越え、その効用を意識しながら、回数を積み重ねると考えられる。そして関係者らにミニ・パブリックスの信頼が生まれてくると、それを基礎として「風土」「熟議文化」として当たり前のように回数が蓄積されていくフェーズへと移っていくというモデルを考えることができる(図1)。これらの要因がミニ・パブリックスの政策過程的・回数的継続に(どのような)影響を与えるのかを大都市という文脈で分析をしていく。

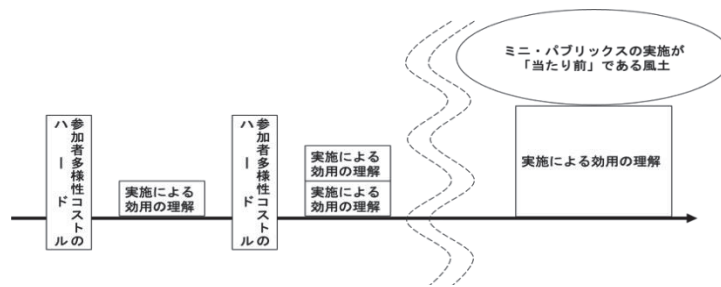


図1 ミニ・パブリックス継続の人的要因仮説相互の連関

(筆者作成)

5. 事例調査

5.1 東京都内自治体での政策過程内における住民による議論

本研究では、初めに2019年度から2023年度を対象期間として、東京都内自治体における政策過程で住民らによる議論がなされた事例を各区市町村公式サイトからの検索から確認した(調査方法と結果の詳細は付録表を参照)。結果、基本構想や基本計画の策定にあたってミニ・パブリックスが用いられている事例が多く(21自治体、ただし無作為抽出と公募等との混合事例も含む)、他の分野に用いられている事例は少数にとどまっていた。また、公募等との混合も含めた無作為抽出住民による熟議を実施しているのは28自治体であった。これら継続事例のある自治体のうち、本研究が対象とする①政策過程的継続にあたる事例を有するのは新宿区・港区、②回数的継続にあたる事例を持つのは新宿区・港区・三鷹市・武蔵野市・東村山市・清瀬市・多摩市であった。

以上を踏まえ、本研究ではミニ・パブリックスの政策過程的継続・回数的な継続が見られ

る4つの区市（港区・三鷹市・新宿区・武蔵野市）に対して、実施報告書等による文献調査と自治体職員へのヒアリング調査を実施した。ヒアリングでは「関係者の理解」に関わる要素として、ミニ・パブリックスを実施するきっかけや目的、そしてそれに対する職員等の評価について質問した。また、ミニ・パブリックスの「定着」がみられるかという観点から、継続的な実施をしていく上での職員等の認識について質問を行った。さらに、会議の運営手法についても、住民参加に対して自治体が重視している点が示唆されることから、質問を行っている（ヒアリング調査の実施日時などの概要は付録表を参照のこと）。

5.2 港区における取組

港区では、区の最上位計画である基本計画の策定・改定時に提言を行う区民参画組織「みなとタウンフォーラム」（以下、「MTF」という。）を実施している。MTFのメンバーは、港区の在住者・在勤者・在学者から一般公募と無作為抽出により集められている。MTFは、2004年度からおおむね3年間隔で、基本計画の策定・改定のたびに実施されてきた。無作為抽出の手法は2013年度の回（第4期）から導入され、2025年1月現在、2022年度の回（第8期）までMTFの運営がなされている。2019年度（第7期）のMTFでは、2020年3月の提言提出後に流行した新型コロナウイルス感染症によって社会状況が一変したことを受け、これを踏まえた「追加提言」がなされた。

港区では、「港区基本計画（令和3年度～令和8年度）」の重点課題の一つに、「地域の力を結集して課題を解決する『参画と協働』の推進」を掲げている。また、2010年には「区民参画手続ガイドライン」が策定されている。MTFには条例や規則の制定による法的根拠が存在しないが、法的拘束力を持たない形でのいわば「ゆるやかな制度化」が実現されている。

ヒアリング調査では、MTFの実施・継続には区長の与える影響が大きいことを確認した。武井雅昭区長（当時）はMTFの初回（2004年度）以来長期にわたり区政を担っていた。武井区長の「参画と協働」のスタンスがMTFの実施・継続に対して積極的な影響を与えているとみることができる。また、議会においても現行のMTFに対する肯定的反応が示されていた。自治体内部で行われる毎期のMTF実施に向けた会議では、現行のMTF実施方式に異議を唱える職員はいないことから、基本計画の策定にあたって無作為抽出を含めた区民による議論を行うことは、「当たり前」のこととして認識されていることがうかがえる。

また、港区は国際性が豊かな土地柄を背景に、外国人とともにまちづくりを行っていくという姿勢をとっている。日本語話者ではない外国人の参加が実現していたり、障害者団体にも周知の上参加を得ていたりすることから、区として多様な背景を持つ区民の参加をコストと捉えているわけではないとみることができる。

5.3 三鷹市における取組

三鷹市では、2006年以来、多分野で「みたかまちづくりディスカッション」（以下、「まち

研究ノート

ディス」という。)を実施している。まちディスのメンバーは、開催の都度無作為抽出により招待状を送付し、これに応諾した住民によって構成されている。まちディスは2006年から2019年まで10回にわたり実施されている。初回であるまちディス2006は、青年会議所の提案のもと、行政が参加者を無作為抽出したうえで住民による議論の場を設けたものである。実施の目的は、一般の市民(サイレント・マジョリティー)の市政への参加を促すことである。三鷹市の市民参加の歴史は1960年代から始まっているもので、まちディスはそれらの歴史の上にあるとみることができる。まちディス自体を法的に位置づける条例・規則は存在しないが、三鷹市自治基本条例(2005年制定)では、個別計画の策定時は市民の多様な参加を保障すること(29条)などが明記されている。

また、地域にとり重要かつ係争的な問題で、事業終了まで長い時間がかかる東京外郭環状道路(外環)建設にあたって国土交通省・東京都、三鷹市の主催で実施された「東京外かく環状道路中央ジャンクション三鷹地区検討会」(2008年)も無作為抽出によるメンバー募集、市民主体の運営・進行によってなされた。外環を巡っては、これに加えて、中央ジャンクション蓋かけ上部空間の活用に関するワークショップが2度実施されている。

このように、三鷹市では50年近くにわたり市民参加の取組が続き、無作為抽出によるまちディスも10回にわたり継続されている。この市民参加の意識が「風土」として定着している可能性をみることができる。また、三鷹市は、長期・係争的課題である外環事業に対してもまちディスを実施した数少ない事例も有する。

まちディスの実施にあたっての直接的な法的根拠は存在しないが、自治基本条例で定められた市民参加の各条項が三鷹市の市民参加を方向づけている。また、首長の交代があまりないことや、コミュニティ行政を職員として見てきた経歴を持つ人が市長となっていることは、市民参加自体が安定的に実施されている要因の一つとみることができる。

2011年に策定され、2022年度を目標年次とする第4次基本計画は、2015年と2019年の2度にわたり改定がなされた。策定時および2度の改定時に、いずれもまちディスが実施された。これは以前に同様の方式を計画策定時に実施した際、職員が、まちディスは有用であるという実感を持ったためであるとヒアリング調査から示された。特にこれまでまちづくりに参加した経験のない「素の」市民の意見を、初対面の市民間で議論して提案するところまで、二日間であたり着くことができたという経験が、今までより幅広い市民の声が聞けるのではないかという実感を有するに至ったとした。

他方、市民参加の手法はまちディス方式に限られてはいない。第5次基本計画策定では、まちディス方式ではなく通称「マチコエ」による政策提案がなされている。具体的には公募と無作為抽出市民が混合して、グループを組み、特定のテーマについて各グループが自ら情報収集にあたった上で熟議し、提言を作成するという、まちディス方式とは異なる無作為抽出市民による熟議の形が実施された。無作為抽出市民の参加方式については、適切な手法を採用しようとする意識が読み取れる。さらにヒアリング調査では市職員の中でミニ・パブリ

ックスについて、幅広く市民の声を聞くための手法として評価していることも確認できた。

5.4 武蔵野市における取組

武蔵野市では、2010年に実施された、第五期基本構想・長期計画策定（2012年度～2021年度）に係る市民ワークショップで、初めて無作為抽出市民による熟議が行われた。

武蔵野市では、1971年に策定された第一次基本構想・長期計画の策定以来、市民委員及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「武蔵野市方式」によって長期計画の策定が行われている²⁾。この武蔵野市方式は武蔵野市長期計画条例により制度化されている³⁾。また、武蔵野市自治基本条例（2020年制定）では、市が市民参加の権利を保障する（14条）ほか、市長等に政策等の立案及び決定の段階において適時適切な方法で市民参加の機会を設ける努力義務を課している（15条）。

ヒアリング調査では「武蔵野市方式」の制度化がなされているが、無作為抽出の手法を用いるものは定められていない中で無作為抽出手法が用いられ続けるのは、担い手の固定化や参加者数の低下という市民参加の問題を解く上で、この手法を超えるものが存在しないからであると職員に認識されていると市職員から報告された。

同市の邑上守正市長（当時）は、「市民が主役」という理念を重視していた。それを反映して第四期長期計画・調整計画では公募による「100人市民会議」が設置され、市職員がファシリテーターを務めた。そこで職員が苦労した経験を経て、第五次長期計画策定では、部課長レベルの発意で無作為抽出市民によるワークショップの実施が進められた。この後、気候市民会議（2022年）など、複数の分野で無作為抽出市民による熟議の場が設けられた。これは企画部門が推し進めたものではなく、各部署の自主的な判断によるものであった。

5.5 新宿区における取組

新宿区自治基本条例は、2005年6月～2006年6月にかけて、新宿区基本構想・基本計画の策定にあたって設置された公募市民400人弱と学識経験者による会議体「新宿区民会議」からの提言と、中山弘子区長（当時）のマニフェストをきっかけに制定されたものである⁴⁾。この条例では、区民が区政に参加する権利の保障（5条3項）などを定めることと並んで、4年を超えない期間ごとに、自治基本条例及び関連する諸制度について、区民及び議会とともに検証を行い、必要な措置を講ずる旨が規定されている（25条）。

同条例の制定にあたっては、2010年6月に無作為抽出区民による「新宿区自治基本条例区民討議会」が行われた。ヒアリング調査では、そのきっかけとして、中山弘子区長（当時）の就任後、区民参加を積極的に推進する政治状況の中での流れが生まれていたことが確認された。そして、新宿区内にとどまらず多くの自治体でこの市民・区民参加の流れがあったとも語られた。パブリックコメント制度の積極的な活用や、区の審議会における区民メンバー拡大の動きをはじめ、区として区民参加が推進されていったのである。

研究ノート

また、制定後も同条例 25 条に基づく検証が 2014 年度のものを除き無作為抽出区民による熟議の形式で行われている。新宿区自治基本条例に係る無作為抽出区民の参加には、制定段階からその後の検証段階までの「政策過程的継続」を見ることができる。また、検証は条例そのものには書き込まれているものである。検証の方法自体は条例に書かれてはいないものの、一定程度ミニ・パブリックスの制度的要因による政策過程的継続を想定することができる。さらに、無作為抽出区民による熟議は、その後も総合計画や実行計画の策定等の分野にも広がりを見せ、回数的な継続もみられる。

自治基本条例検証条項の中では無作為抽出区民による熟議を用いなければならないとはされていない。無作為抽出の手法が二度に渡り選ばれているのは、「いろいろな方の意見が集約できるようにするためには無作為抽出が」適しているのではないかという意識が、区役所全体として存在していることが、ヒアリングにより示された。この意識を形成する上で、新宿区内初の無作為抽出区民による熟議の取り組みである「新宿区自治基本条例区民討議会」に携わった職員による唱導はなかったとヒアリング調査に対して報告された。

また、新宿区では計画策定の分野にも無作為抽出区民による熟議を広げている。そして、「しんじゅく若者会議」として、一般に政治への参加に消極的な人が多いと言われる若者のみを対象とした会議体にも無作為抽出の手法が採用されている点も特徴的である。

加えて、ヒアリング調査では、新宿区では区政に興味を持つ区民が多いということがアンケートによりわかっており、それは区の地域特性によるのではないかと区職員より述べられた。また、ある程度昔からいろいろな人が入って話をして政策決定に至る、といった形が比較的根付いている印象があるともヒアリング調査では区職員より語られた。

6. 事例調査のまとめ

6.1 ミニ・パブリックス実施を推進したもの

各自治体の抱える、住民参加事業への参加者の固定化・偏りといった問題意識の中、ミニ・パブリックスの実施を決定するに至らしめた要因は何か。ここまでの調査から、①首長政策、②周辺環境、③自治体特性、④キーパーソンの存在の4点が、ミニ・パブリックス実施を推進したものと考えられる。①について、初回ミニ・パブリックス実施時の首長が住民参加に対して積極的な態度を示していることが、これの実施を決定するに至る要因となっていると考えられる。港区や新宿区、武蔵野市で見られる。②については、新宿区調査から、周辺自治体の動向などに見られる「流れ」がミニ・パブリックス実施の一要因となりうる。

③について、三鷹市・武蔵野市は、1970年代からの市民参加型事業の積み重ねがある。三鷹市では、地域の取り組みについて、住民協議会を通じた市とのコミュニケーションがなされている。武蔵野市では、計画策定の際に市民・議会・職員参加の武蔵野市方式が1970年代から実践されており、こうした歴史を背景に、何らかの参加があればよいのではなく、なるべく多くの多様な意見を集めるという意識が職員に働いている。新宿区では、アンケー

トにおいて、区政に興味を持つ区民が多く、また外国籍の人が多などの地域特性がある中で、区政に興味・関心を抱く人が多いことが確認された。

④について、武蔵野市では第五期長期計画策定時の担当部課長が無作為抽出方式の採用などを発案した。三鷹市では、青年会議所の提案に基づき無作為抽出方式を採用した。先頭に立って序内で動いていたのは、調査時点で市長を務めている職員であった。

6.2 各自治体組織にみられるミニ・パブリックスの効用認識

ミニ・パブリックスを実施した自治体では、どのようなミニ・パブリックスに対する効用認識がみられたのか。調査より、各自治体において、議会の反応は肯定的なものであった。そして、自治体職員の意識も同様に肯定的なもので、ミニ・パブリックスの実施する目的を達成することができたとの評価がなされているとみられる。

港区では、ヒアリング調査において、今日に至るまで無作為抽出による参加者募集に対して反対意見が出た記憶はないとの発言もなされている。三鷹市では、2006年、2007年のまちディスの経験から、職員として有用であるという実感が持たれた。それにより、第4次基本計画の策定・改定時にもれなくまちディス方式が取り入れられた。今までまちづくりの場に参加した経験のないような、素の市民の意見を聞くことができたとしている。

武蔵野市調査では、担い手の固定化や参加者数の減少という課題が続いている中で、その課題を解決するための仕組みとして、ミニ・パブリックスを超えるものを見つけれられていないと語られた。また、ミニ・パブリックスに対する心理的ハードルはなく、むしろ市民参加の選択肢がひとつ増えたという感覚が持たれている。無作為抽出により参加者を構成することで、熟議の場において、一部の市民による何がしかの利害に偏った意見が強く表出されることを避けることができる、という効果が職員によって認められている。

新宿区では、ミニ・パブリックス実施当初は、前例のないことであり、多様な区民の参加が得られるか、場が盛り上がるかという不安があったものの、実際には幅広い区民の参加が得られた。職員として、いろいろな方の意見が集約できるようにするのに適しているのではないかと評価されている。

7. 考察

以上の調査結果と先に提示した仮説を踏まえ、大都市におけるミニ・パブリックスの継続要因について考察する。仮説Ⅰ「制度的要因」説では、条例でミニ・パブリックスの実施を定められていれば、その継続が見られるとしていた。しかし、このような条例を定めた自治体はなく、「条例の定めがあれば継続する」とした仮説Ⅰは、妥当するとは言い難い。

仮説Ⅱ-1「関係者の理解」説では、自治体職員の理解(Ⅱ-1-a)、首長の理解(Ⅱ-1-b)、議員の理解(Ⅱ-1-c)が成立すればミニ・パブリックスが継続するとした。初めてミニ・パブリックスを実施する際は、首長政策や周辺環境、自治体特性、キーパーソンの存在といった、

研究ノート

さまざまな推進要因を見ることができた。それを継続するという観点でみたときは、実際にミニ・パブリックスを企画し、得られた提言を扱う自治体職員が、初回実施時に得た効果の認識をもとに2回目以降の実施を決定したと考えられる。仮説Ⅱ-1-aは妥当するといえる。

ここで自治体職員が、組織として理解し共有される効用とはどのようなものか。ヒアリング調査の結果を通覧すると、ミニ・パブリックスの実施により、①幅広い住民の意見を聞くことができたという、無作為抽出により得られた結果や、②バランスの取れた意見表出がみられたという、熟議により得られた結果が挙げられる。ここから考察されるミニ・パブリックスの実施にあたって自治体職員が得た効用は、以下の4つである。

第1は、より有効な住民参加事業を積極的に実施しているという姿勢を外部に示せたことである。第2はミニ・パブリックスにより自治体官僚組織が知的な資源や情報を獲得できることである。すなわち、無作為抽出・熟議により純粋な生活者としての意見が表れ、それが自治体組織に入力される。公募による熟議以上に多様な、個人としての参加が得られ、アンケート以上に豊富な情報が入手できると認識されうる。

第3は公正性の確保である。参加者の選出は無作為抽出によるもので、行政の介入はほとんど加わらない。自治体によっては、参加者と同じ立場の市民がファシリテーターを務めている。熟議プロセスの公正性に対する住民の納得感を得ることにつながると認識されうる。

そして、第4は、政策実施の根拠を補強する（正統性の調達）ことである。当該自治体の人口構成が反映された無作為抽出の熟議体によって提案された事柄は、参加者が情報を入手し、それをもとに熟議し、納得した上で表れたものである。参加者の納得とそれに基づく提案が政策実現を後押しする根拠の一つとして有効であると自治体官僚組織は認識しうる。

仮説Ⅱ-1-b,cでは、首長・議員の理解について挙げた。首長の政策・考え方、ミニ・パブリックスを行わないとした際の議会への説明責任といったことがミニ・パブリックス継続の一要因となった可能性は考えられ、これらの仮説も概ね妥当するといえる。

仮説Ⅱ-2では、ミニ・パブリックスの実施が「当たり前」となれば継続するという「風土の醸成」説をあげていた。三鷹市では、第4次基本計画の策定・改定の際はもれなくまちデイスを開催していた。また、第5次基本計画の策定時は、無作為抽出と公募で集った市民ボランティアが構成する通称「マチコエ」によって情報収集や熟議が実施され、政策提言がなされた。三鷹市では、熟議体に求める役割を市民自身による公聴活動へと拡大させていく中においても、引き続き無作為抽出方式の採用が見られる。武蔵野市では、計画策定に向けたミニ・パブリックスを皮切りに、他分野でも、各所管部署が自らこれを実施する動きが見られた。また、長い市民参加の歴史のもと、そこにおける参加者の固定化問題等により、多くの多様な意見を集めたいという意識が組織に存在していることも、ミニ・パブリックス採用の一要因となっていることが窺えた。以上のことから、本仮説は概ね妥当すると判断できる。

仮説Ⅱ-3では、無作為抽出により参加者を募集することにより生じる、「参加者属性の多様性」に対する対応をコストと捉えなければミニ・パブリックスの継続が成立するというも

のであった。調査した4自治体いずれも、参加者の多様性という点はむしろミニ・パブリックス実施の眼目とするところで、それをコストとは捉えていないことがわかった。調査した限りでは本仮説は妥当すると考えられる。

8. 結語

調査した4自治体では、いずれも住民参加について参加住民の固定化という共通の問題意識を持っていた。この問題は公募による住民参加であれば当然起こりうるものであり、どの自治体にも共通して言えることである。こうした課題認識に対し、本研究の調査から示されたことは、自治体職員がミニ・パブリックスの効用を理解することが、その継続的実施の主要な要因となることである。一度これを実施すれば、多様な住民の参加を得ることができ、その上で熟議が成立したならば、参加者の固定化問題を解決できたという効用をはじめとするミニ・パブリックスの有効性を、自治体職員として感じられ、継続的実施へと至る可能性がある。それゆえ、まず、「1回目のミニ・パブリックス」の実現が求められる。

初回のミニ・パブリックス実現には、①首長政策、②周辺環境、③自治体特性、④キーパーソンの存在といった推進要素が存在した。④でいうキーパーソンは、これを作り、または演じられるため、注目に値する。キーパーソンとなりうるのは、市民団体や学術分野である。東京都内でミニ・パブリックスを実践している自治体は半分程度である。本研究では「実践しない理由」が焦点に当てられているわけではないため、その理由は不明であるが、まだミニ・パブリックスが認知されていないことや、参加してくれるのか・運営が成り立つのかといった不安があると予想できる。こうした課題は、ミニ・パブリックスの多くの実践例を知り、多様な論点で議論を続けている大学等の学術機関や研究者らによる情報提供や、政策過程への住民参加を訴える市民団体による「圧力」などによって乗り越えられると考える。

もっとも、ミニ・パブリックスが実現したからといって、その実践が、自治体行政組織に過度な負担をかけるようであれば、その先の継続はあり得ない。実際、武蔵野市では第四期長期計画・調整計画策定時に実施された「100人市民会議」が行政組織に大きな負荷をかけ、実施手法の転換につながった。行政組織の規模や自治体がこれまで経験してきた住民参加事業の「深度」も勘案し、その自治体に適合したやり方によって実践されなければならない。重要なのは、自治体組織にとり、過大な負荷がかかることなく、持続可能な仕方でミニ・パブリックスを実践することである。そのためには、学識経験者の知識や知恵、コンサルタントや市民団体の技術といった、多様な資源を活用することが必要であろう。

最後に、本研究では、東京都内で政策過程的・回数的継続が見られる4自治体を対象に事例分析を実施した。継続の要因を考察するうえでは、より多くの事例を対象とすることが、さらなる一般化のために必要である。また、「継続しなかった」「単発に終わった」自治体を対象とする調査もまた重要である。「何がその障壁となったのか」という視点が含まれることによって、より一層精緻な要因の検討が可能となる。そして、本研究では、結果的に自治

研究ノート

体職員のミニ・パブリックスとの向き合い方に焦点が当てられるに至った。自治体の政策決定における重要なアクターである議員や、住民の意識という点には詳細な検討が及んでいない。以上が本研究の限界であり、今後の研究課題である。

付録表 東京都内自治体における熟議事例インターネット調査の概要及び4自治体ヒアリング調査の概要（実施日時ほか）は <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.28691423.v1> から確認することができる。

謝辞 訪問ヒアリング調査にご協力賜りました港区・三鷹市・武蔵野市・新宿区役所職員の皆様に深謝申し上げます。なお、ヒアリング報告の中に誤りがあればすべて筆者の責に帰すものです。本報告は JSPS 科研費（JP21K01325）の助成を受けたものです。

[注]

- 1.三鷹青年会議所・みたかまちづくりディスカッション 2006 実行委員会（2006）『三鷹まちづくりディスカッション 2006 実施報告書』p.1 参照。
- 2.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 I 報告書』p.3
- 3.武蔵野市長期計画条例第4条「市長は、長期計画の策定（中略）を行うときは、市民、市議会議員及び市職員が参加する機会を確保しなければならない。」
- 4.新宿区自治基本条例検討連絡会議『新宿区自治基本条例のための区民討議会 実施報告書』2010年7月 p.2

[文献リスト]

- OECD (2020) *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing [日本ミニ・パブリックス研究フォーラム訳（2023）『世界に学ぶミニ・パブリックス：くじ引きと熟議による民主主義のつくりかた』学芸出版社].
- 伊藤伸（2021）『あなたも当たるかもしれない、「くじ引き民主主義」の時代へ』朝陽会。
- 伊藤雅春（2021）『自己組織化診断マップ』により明らかになった関係者の階層化』『地域社会研究』（32）,6-9.
- 金宗郁（2017）「市民参加に対する行政組織の認識と態度」『香川法学』 36（3・4）, 207-233.
- 篠藤明德（2021）「市民討議会における職員・議員参加の効果と可能性：愛媛県伊予市の事例」『地域社会研究』（32）, 10-13.

<行政資料>

- 新宿区『新宿区第二次実行計画策定に向けた区民討議会実施報告書』（2011年12月）
- 新宿区『新宿区自治基本条例検証報告書』（2019年3月）
- 新宿区『新宿区自治基本条例検証報告書』（2023年3月）
- 新宿区自治基本条例検討連絡会議『新宿区自治基本条例のための区民討議会 実施報告書』（2010

年 7 月)

三鷹市市民参加でまちづくり協議会活動報告書編集委員会編『三鷹市市民参加でまちづくり協議会活動報告書 マチコエ 800 日の軌跡：挑戦と葛藤、そして未来へ』(2024 年 3 月)

三鷹青年会議所・みたかまちづくりディスカッション 2006 実行委員会 (2006)『三鷹まちづくりディスカッション 2006 実施報告書』

港区『港区ホームページ／第 7 期みなとタウンフォーラム』(2023 年 3 月 29 日)

<https://www.city.minato.tokyo.jp/kikaku/kuse/shisaku/kihonkoso/town-forum/7th-townforum.html>

(最終閲覧：2024 年 7 月 28 日)

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 I 報告書』

武蔵野市『武蔵野市第六期長期計画無作為抽出市民ワークショップ報告書』