

公共施設マネジメントにおける市民討議会の活用

— 盛岡市における無作為抽出による不偏性の高い市民意見聴取の取組み —

上森 貞行*

要 旨 人口減少時代に入り、財政のひっ迫が続く中、公共サービスの量的な拡充は難しい局面に入り、計画的な縮小が必要となっている。しかし、サービス拡充の考えからの転換は難しく、計画的な縮小の必要性は認識されるものの、対立する考えに折り合いを付け、直面する課題を前に進めようとする機能がうまく働かなくなっている。従来の利益配分とは異なり、負担配分をめぐる利害調整は大きな困難に直面している。一方、市民による討議や熟議により、住民に寄り添いながら、実現可能性との折り合いを見つけ、利害調整を図り結論を見出していくプロセスが求められる。しかし、現在の市民討議会は、真に解決が必要な課題を議論することが少ない状況にある。こうした中、盛岡市は公共施設の老朽化問題という、これまでにないテーマで市民討議会を活用し、合意形成に取り組んでいる。その内容を分析し、公共施設マネジメントにおける市民討議会の活用の有効性と課題を明らかにした。

キーワード 市民討議会、公共施設マネジメント、無作為抽出、合意形成、盛岡市

はじめに

本研究の目的は、2013年に岩手県盛岡市で実施された公共施設マネジメントに係る市民討議会について、開催に至った経過、開催内容や結果などを詳しく分析し、公共施設マネジメントにおける市民討議会の活用の有効性と課題を明らかにすることである。

公共施設マネジメントについては、全国的に中央自動車道笹子トンネルの天井板崩落事故以降、公共施設の老朽化問題の認識が進み、取り組みが進んできている。「施設白書」などにより施設の利用運営状況の可視化が進み、今後の更新費用の膨大さや施設の維持管理費用の大きさなどが認識され、施設の「総量縮小」が言われるようになっている。しかし、公共施設マネジメントに先進的に取り組んでいる自治体では、総量縮小については、総論としての取組の方向性は住民の合意形成が図れるものの、各論である地域の施設の縮小

については合意形成が図れず、総論賛成・各論反対となり住民の合意形成が大きな課題となっている。この合意形成手法として、盛岡市において活用されたのが市民討議会である。

本市民討議会は、内閣府が設置する経済財政諮問会議の「選択する未来」委員会(2014)の「地域の未来ワーキング・グループ報告書」において、地域の再生のための「集約・活性化」の合意形成へのルールづくりとして「市民討議会等の手法を活用」が掲げられ、盛岡市の事例として紹介されるなど注目が集まっている。

市民討議会は、2005年に東京で初めて実施されて以降、急速に全国に広がり、2013年7月現在での開催件数は300件を超えている。市民討議会は、ドイツで開発された市民参加手法であるプラヌンクスツェレが基本となり討議手法が日本に持ち込まれている。その一番の特徴は参加者の選出方法であり、住民基本台帳等から無作為

* 盛岡市役所 〒020-8530 岩手県盛岡市内丸12-2

抽出により参加者を選出し討議を行っている点にある。この方法により、これまで市民参加に加わる機会が多かった関係団体の代表者や利害関係者及び公募に積極的な市民などではなく、いわゆる一般の市民により議論がなされるようになってきている。この方法は、「討議」や「熟議」が求められている日本の現状とマッチし、全国に急速に広がった。

市民討議会は、ドイツのプラヌクストツェレを基に日本に導入されているが、市民参加の方法を提供しているのみならず、現在の民主主義では解決の難しい政策課題を新たな手法で解決していくことを志向している。しかし、プラヌクストツェレでは係争案件や意見対立が厳しいテーマが扱われるが、市民討議会ではこのような案件の実施は数件に限られ事例が少ない。その中で、より具体的な政策課題の議論として、2011年に新宿区で市民討議会を事業仕分けに活用しほか、2013年に盛岡市において公共施設の老朽化問題のような意見対立をはらんだテーマに適用した例など新たな取組がはじめてきている状況にある。

そこで、本研究では、全国で開催されている市民討議会について整理した上で、盛岡市が取り組んだ市民討議会の開催に至った経過、開催内容及び結果などを詳しく分析し、公共施設マネジメントにおける市民討議会の活用の有効性と課題を明らかにする。

1. 市民討議会とは

(1) 市民討議会の概要

これまで、自治体が進めてきた市民参加手法は数多くあるが、日本における市民討議会の歴史は浅い。日本で初の市民討議会開催のきっかけは、篠原一著『市民の政治学－討議デモクラシーとは何か』であった。この本で取り上げられているドイツのプラヌクストツェレから「市民討議会」を発想し、日本における新しい民主主義の手法として社会実験的に開催したのが、社団法人東京青年会議所の構成員であった。東京青年会議所千代田区委員会が、2005年7月に東京都千代田区で、

無作為抽出により選出された市民同士でグループ討議を行う市民討議会が試行実験されたのが、日本における初の市民討議会の開催であった。その翌年、三鷹市における「まちづくりディスカッション」において市民討議会のモデル開発がなされ、三鷹市における実施方法がモデルとなり、その後、市民討議会は各地の青年会議所が自治体に開催を働きかける形で普及した。

市民討議会の実施方法については、NPO法人市民討議会推進ネットワークの小針(2012)によれば、市民討議会の五原則として、①対象者を無作為で抽出し参加要請、②討議前に参加者に公正な情報を提供、③少人数(5～6人)によるグループ討議、④報告書の作成と公表、⑤参加者へ謝金を払う、の五つを示している。

また、篠藤(2012)によれば、市民討議会の実施方法は計画細胞会議(プラヌクストツェレ)の原則に学んでおり、プラヌクストツェレ(計

表1 市民討議会(三鷹事例)と計画細胞会議の比較

	市民討議会	計画細胞会議
主催者	三鷹市、三鷹青年会議所	自治体、政府など
実施機関	実行委員会	ヴタパール大学研究所など
テーマの設定	実行委員会	自治体、政府など主催者
テーマ	子どもの安全・安心	都市計画、交通対策、住宅計画、社会政策、消費者の保護対策ガイドライン作り、遺伝子工学の影響、ISDNの導入など
参加者の選出方法	無作為抽出	無作為抽出
参加者の対象年齢	18歳以上	16歳以上
参加者数	52名	25名×4以上
開催日数	2日間(計4回の話し合い)	4日間(計16回の話し合い)
1回の話し合い時間	60分(情報提供は含まない)	90分(情報提供を含む)
話し合いのための情報提供	有	有
進行役	各グループに補助係を配置(話し合いには加わらない)	全体で2人の進行役を配置(話し合いには加わらない)
話し合い結果の行方	市民提案として委託者に提出	市民鑑定として委託者に提出

出典 篠原一『討議デモクラシーの挑戦』(2012)

画細胞会議)と市民協議会の手法の比較については、表1のように示され、「両者の比較において、大きく異なっている点は、実施機関、参加者数、開催日数の三点である。」とし、日数については長期の有給休暇や教育休暇が確立されており平日でも必要日数を確保しやすいドイツと異なり社会的条件が異なる日本では大きな制約を受けること、参加者数についてはプラヌンクスツェレは比較的少人数であり裁判における陪審制の影響を受けているのに対し市民協議会は進行役、スタッフ、マスコミなど参加者数が多くイベント型であること、実施機関については、市民協議会は市民と行政の協働のものと位置付けられ両者によって構成される実行委員会が実務を担当していることが挙げられている。

市民協議会の開催方法は、以下のような手順により開催される。なお、ここでは公益社団法人日本青年会議所が作成した『市民協議会運営マニュアル』に沿ってその手順を紹介する。当該マニュアルは、日本で市民協議会の普及のモデルとなった2006年の三鷹市開催の「みたかまちづくりディスカッション2006」を基本とし、2007年度関東地区協議会発行の市民協議会運営マニュアル2007を修正して作成しており、市民協議会の必要性やプラヌンクスツェレの特徴、市民協議会とプラヌンクスツェレとの比較などを行うとともに、三鷹市の事例も含め16の実施主体による市民協議会の開催内容がまとめられており、日本における市民協議会の創成期から現在まで普及の中心的役割を担ってきているものである。

具体的な手順としては、はじめに「行政との協働」として、協定書の締結がある。ここでは青年会議所と行政との間の関係や役割分担、相互協力の内容などを定める。

次に「実行委員会の設立」である。実行委員会では、テーマの選定、情報提供者の選定、討議方法の検討、プログラムの確定、資料の作成等々を行う。次に「広報」として、ホームページ、チラシ等により、無作為抽出された対象者が参加の意向を示し易くなるよう、市民協議会の周知を図る。

次に、「無作為抽出」の実施である。住民基本台帳等により、参加案内を発送する対象者を無作為抽出する。抽出後は対象者に、参加案内を発送し、参加の承諾を得られた方が参加者となる。なお、参加の意向を表明した方が多い場合は抽選で参加者を選定する。

そして「開催」である。当日は2日間の開催とし、多くの討議のコマを持つようにする。討議は、1テーマ1時間程度の討議とし、5、6人程度の小グループごとに意見を3つ程度に集約し、その意見に対して、最後に全員で投票を行い全体の意見として集約する。なお、討議ごとにグループのメンバーをシャッフルする。参加者は有償での参加であるため、終了後は謝礼金が支払われる。

討議に際しては、主催者側から討議テーマが発表された後、専門家や行政などから、データなどを用いて客観的に現状や課題について情報提供が行われる。情報提供終了後、参加者は、討議テーマに基づいた各人の解決アイデアを付せんんに記入する。そして、グループ全員のアイデアを提出し、似たようなものをグルーピングしていく。グルーピングされたアイデアを元に、より良い課題解決に向けて、グループ内で討議を行う。討議の結果はグループごとに3つくらいの意見に集約する。集約した意見は、模造紙などの大型の紙に記入し、完成後は見やすい場所に掲示する。その後、グループごとに記入された討議結果を発表する。全ての発表を終えた後、他のグループも含め全ての意見の中から、参加者が各自良いと思った意見に投票する。一般的に結論が記入された模造紙などの大型の紙にシールを貼る形式が多い。以上で討議の1サイクルが終了する。休憩時間をはさみ、メンバーをシャッフルして、また別の討議テーマに臨み、上記サイクルを繰り返し、テーマごとに意見を形成していく。

開催終了後は、「報告書の作成」を行う。実行委員会で討議内容を客観的に分析し、討議結果を含め、結論を集約する報告書を作成する。作成した報告書は、参加者が確認を行い必要に応じて修正がなされる。

報告書が完成した後は「提言書・報告書の提出」を行う。行政への提出はもちろん、マスコミなどを通じて広く内容を発表する。

最後に、「行政への事後フォロー」として、提出された討議内容が行政に反映されているかを見守る。以上が日本青年会議所のマニュアルで紹介される市民討議会の開催内容である。

(2) 市民討議会の実施状況

図1は、2006年度から2010年度の5年間に開催された市民討議会の主催類型別実施件数である。主催類型で最も多いものは「JC・行政共催型」であり、71件と全体の半分以上を占めている。次に「JC主催・行政後援協力」が31件、「行政

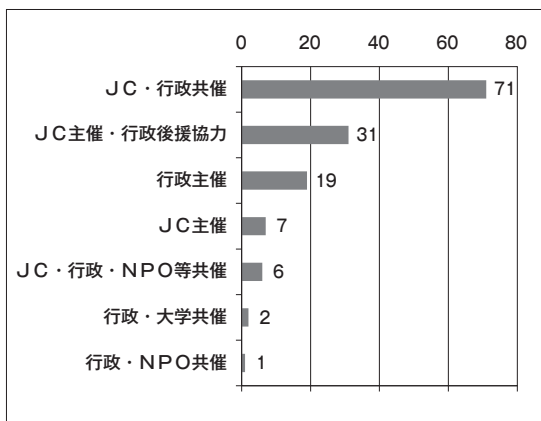


図1 主催類型別実施件数

出典 佐藤徹「市民討議会の広がりとその動向」『月刊地域開発』(2012)

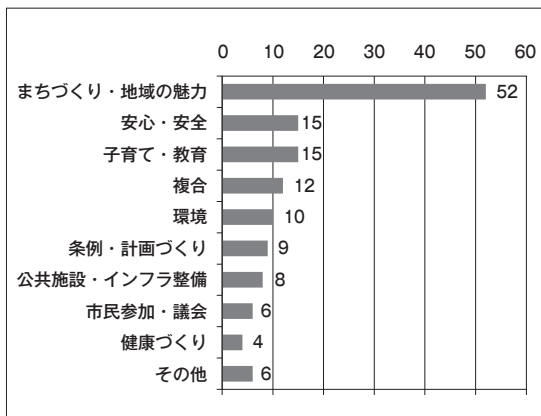


図2 討議テーマの類型別実施件数

出典 佐藤徹「市民討議会の広がりとその動向」『月刊地域開発』(2012)

主催」が19件と続く。佐藤徹(2013)は、「最近の傾向としては、「JC主催型」よりも「行政主催型」が増えつつあり、総合計画を策定するにあたって行政が審議会や市民意識調査等の従来型の参加手法に加えて、市民討議会を開催する自治体も増えている。」と分析している。

また、図2は2006年度から2010年度の5年間に開催された市民討議会の討議テーマの類型別実施件数である。「まちづくり・地域の魅力」に関するテーマが、最も多く52件と全体の38.0%を占める。次に「安心・安全」、「子育て・教育」が共に15件と続いている。なお、「公共施設・インフラ整備」は8件と全体の5.8%となっている。

(3) 市民討議会の現状と課題

NPO法人市民討議会推進ネットワーク事務局長の小針(2013)は、市民討議会の現状について以下のようにまとめている。

「市民討議会の開催テーマにも変化が起こり始めています。(中略)テーマの分類としては、まちづくりや地域の魅力が中心となっていますが、ほとんどの場合「まちおこしをどうするか」「うちの市の魅力を発信するには」といった、市民参加として扱いやすい『無難で抽象的な』テーマが大半をしめます。プランニングスツェレでは係争案件や意見対立が激しいテーマが扱われますが、市民討議会では数件しかありません。ただ興味深いテーマが増えつつあるのも事実です。(中略)新宿区の自治基本条例をテーマにした市民討議会(2010年)は区長・議会の共催で行われましたし、翌年には同じ新宿区で市民討議会を事業仕分け的に活用しました。そして、今年の10月には盛岡市で「総合計画」と「公共施設におけるアセットマネジメント」に関する市民討議会がそれぞれ開催されました。特にアセットマネジメントについては今までにないテーマとして、そして同じ悩みを持つ自治体が全国に数多くあることから注目される中、活発な意見交換が行われました。」とまとめている。

このように、ドイツのプランニングスツェレで

は案件や意見対立が激しいテーマについて、市民が討議することにより「解決策」を出していくことが重要な役割となっている。一方で、日本の市民討議会は、解決策を提示するというよりも、抽象的なテーマを掲げ、参加者によるアイデア出しを行うものが多い。課題の解決よりも市民の参加に力点が置かれている。しかし、本来の市民に討議に求められている役割は、アイデア出しの市民参加に留まらない。

篠原（2004）は、デモクラシーの複線化について指摘している。複線化とは、これまでのデモクラシーの原型は代議制デモクラシーである。ここでは市民は選挙を通して政治に参加する。市民は代表者を選び、議会での審議と多数決によって政策が決定される。市民は政治家に決定を委託するから、市民が政治過程に過度に参加することはむしろ過参加といってマイナスに評価されていた。しかし1970年前後に入ると参加デモクラシーの論議が活発となり、民衆の参加の必要が説かれるようになった。さらに1990年前後から参加だけでなく討議の重要性が再認識され、とくに政治の世界の討議だけでなく、市民社会の討議に裏付けられない限り、デモクラシーの安定と発展はないと考えられるようになった。これが討議デモクラシーである。代議制デモクラシーに加えて、参加と討議を重要視するもう一つのデモクラシーの回路があらわれ、いまや二回路制のデモクラシー論の時代となりつつあると指摘している。

原科（2005）においても、社会の意思決定システムの機能不全が指摘されており、現在の代表民主主義では、特定の問題に対する民意の反映は難しくなっており、日常的に問題が生じていることを指摘している。長崎県諫早湾の干拓や、徳島県吉野川の可動堰、群馬県八ッ場ダムなど、反対運動が起こっているが人々の懸念や意見が事業の意思決定に適切に反映されていない例もあり、民意との乖離を調整する仕組みの必要性を説いている。代表民主主義では調整が難しい問題であり、一方で住民投票などにより白黒をはっきりさせることが困難な問題が多い。法律に適合するか否か

を争うような紛争ではなく、分配紛争という問題である。こうした複雑な問題の解決には、社会的な合意形成を図るという考え方が必要である。民意が社会の意思決定に適切に反映されるためには、国民や地域住民のだれもがアクセスできる公開の場、あるいは空間において十分な議論を行うことが必要であるとしている。

そして、計画の策定に当たっては、その方針を決める段階からスタートする政策段階での意思決定が求められる。政策段階の次は、計画段階の意思決定、その次は事業段階の意思決定と続く。多くの場合、事業段階からの参加では遅すぎ、事業よりも上位の戦略的な意思決定段階での参加が求められるとしている。

以上のように、本来、市民参加に求められている内容は、代表民主主義のみでは調整が難しい複雑な問題について、民意を反映した正統性のある方向に導くための議論であると考えられる。この議論は、代表民主主義の制度を補完し、民主主義を深化させるものであると考えられる。

こうした中、今回の盛岡市の取組みは、「公共施設の老朽化問題に今後どのように取り組んでいくべきか」というテーマであり、公共施設という利用者などステークホルダーが数多くあるものを対象とし、利用の調整が必要となる内容であり、また、分配紛争の要素が強く、かつ、係争的な課題に近いテーマを扱っている。公共施設マネジメントにおける政策形成の過程で、課題となっている合意形成への対応の一策として、新しい取り組みであった。

2. 盛岡市における市民討議会

(1) なぜ盛岡市は市民討議会を選択したか

盛岡市は、人口約30万人、面積886平方キロメートル、財政規模約1,000億円強で、岩手県の県庁所在地であり県の内陸中心部に位置する中核市である。面積が非常に広く、都市部から中山間地域までを含むほか、郊外には巨大なニュータウンも抱えており、様々な特徴を有している。

同市では、2009年度に自治体経営の指針を策

定し、その中で公共施設のマネジメントに取り組むこととした。具体的な取組方法については、大学と共同研究することとし、2010・2011年度に岩手県立大学盛岡市まちづくり研究所において研究を進めた結果、公共施設には「長寿命化」のみならず「総量縮小」が必要であると提言を受けている。

これを受け、同市は2012年に専任組織を設置、2013年6月に「公共施設保有の最適化と長寿命化のための基本方針」を策定し、その中で公共施設保有の最適化と長寿命化のための計画を策定することとしている。

同市では、2007年にパブリック・インボルブメント実施要綱を定めており、市の計画及び事業の構想企画段階から市民等の意見を踏まえて意思決定することとしており、「市民等と直接的に利害関係が生じる計画及び事業」や「地域に密着した施設等の整備に係る計画及び事業」については、実施が必要とされており、当該計画の策定はこれに該当している。

しかし、総量縮小についての住民参加は、総論賛成・各論反対の構図となることから、先進的な取り組みを行っている自治体の中には、踏み込んだ施設の統合案を議会に提示したものの、個別施設の利害調整が難しく議会で反対となり、統合予定としていた施設を存続の方向性に切り替えている事例もあった。

こうした事例もあったことから、同市の担当者は、通常の審議会などの行政手法により、専門家が意見し施設の見直し計画をつくったとしても、地域住民の理解を得る際に利害調整が発生し、実施の段階で大きな困難に直面することを懸念し、「公共施設の老朽化問題にどのように対応していくか」という総論としての方向性をまとめる段階で、一般の市民が公共施設に係る課題を十分に認識したうえで施設利用者や専門家の意見を聞きながら利害調整に配慮した対応策を検討し方向性を出していくことにより、本来取り組むべき方向性をしっかり固めてから実施していくことが大切であると考えている。

(2) 開催前の準備

① 実行委員会を組織

盛岡市の市民討議会は、同市と盛岡青年会議所の協働により盛岡市まちづくり市民討議会実行委員会（以下実行委員会）が組織され実施された。実行委員会は、盛岡青年会議所理事長が委員長となり盛岡青年会議所から9名、盛岡市から6名の委員で構成されている。実行委員会規約では、「実行委員会は、盛岡市の「新しい盛岡市総合計画」及び「公共施設保有の最適化と長寿命化の計画」の策定に際して、市民意見を把握するため、市民討議会を実施するとともに、市民討議会を通じ、市政に対する市民意識の高揚を図ることを目的とする。」と定められている。このように、盛岡市で初開催した市民討議会は、公共施設の老朽化問題に関するものと、総合計画に関するものの、2つの市民討議会が開催されている。このため、実行委員は総合計画部会と公共施設部会に分かれ、各々市民討議会の準備が行われている。本稿では、公共施設の老朽化問題に着目することとし、総合計画に関する内容は省略する。

表2のとおり、実行委員会は2013年6月21日を第1回として10月12日の市民討議会の開催までの間に、全8回開催されている。

この中では、市が行う準備として、参加者の選定（参加対象者の無作為抽出3,000人、案内状の発送、参加者の決定）及び当日の準備（備品の準備、講師・参加者謝金の支払い）が決められている。

また、テーマについては、公共施設の老朽化問題の課題を確認したうえで、「今後の取り組みの全体方針」と、「どの施設用途をどのように見直していくべきか」を討議することを決定している。

討議の際は、公共施設に関わる諸課題の問題認識に時間をかけ、1日目を現状認識や問題意識の形成などの理解活動に充てるともに、今後の取り組みについて総論としての方向性をまとめ、2日目は具体的な対策検討に充てることとしている。

なお、討議の際の情報提供者として、施設の利用者の考えについては施設見学の際に施設管理者から説明を、市の現状については青年会議所の理

表2 実行委員会実施状況

時期	項目	内容
2013年 6月21日	第1回実行委員会	実行委員会設立、スケジュール・運営方法・日程等の検討、公共政策フォーラム参加
7月4日	第1回総合計画部会・公共施設部会	スケジュールの確認、市民討議会名称の検討・決定
7月22日	第2回総合計画部会・公共施設部会	テーマの検討、情報提供者の検討
7月31日	第2回公共施設部会の継続検討	テーマの検討、情報提供者の検討
8月8日	第3回総合計画部会・公共施設部会	情報提供者の検討、運営方法の検討
8月21日	第4回総合計画部会・公共施設部会	情報提供者の決定、案内状の検討・決定、タイムテーブルとシナリオの検討
9月13日	第5回総合計画部会・公共施設部会	タイムテーブルとシナリオの検討、会場レイアウト・役割分担の検討、運営の詳細検討、備品等の準備
9月下旬～	情報提供の準備	情報提供者へ依頼、情報提供資料調製
10月7日	第2回実行委員会	市民討議会実施案の決定
10月12日 10月27日	市民討議会の開催 (公共施設部会)	
10月14日 10月26日	市民討議会の開催 (総合計画部会)	
11月7日	第6回総合計画部会・公共施設部会	開催の振り返り、報告会・報告書作成の検討
12月4日	第3回実行委員会	報告書の決定
12月17日	報告書の提出	市長への報告書の提出
12月27日	報告書の送付	参加者、情報提供者への報告書の送付
1月27日	会計監査の実施	会計監査の実施
2月	第4回実行委員会 (書面表決)	決算及び監査結果の報告、実行委員会解散

出典 盛岡市まちづくり市民討議会実行委員会「盛岡市まちづくり市民討議会実行委員会議案書」(2014)

事が説明を、全国の動向についてはニュースとしてまとめられたVTRで紹介し、専門家からの情報提供として全国の公共施設マネジメントの専門家に情報提供を依頼することと決定されている。

② 無作為抽出による参加者の選定

参加者の選出は、市が住民基本台帳を基に18

歳以上の市民の中から3,000人を無作為抽出し、参加案内、参加申込書及び案内チラシを送付することにより行われている。

参加者の選出にあたり、参加者を増やすために4点の工夫がなされている。

第1に、参加者に謝礼を設けていることである。参加者には、2日間で6,000円の謝金が支払われている。また、開催の2日間とも、昼食が提供されている。参加者への謝礼の支払いは、市民討議会の原則にもなっている。その意義については、参加することで時間の拘束などにより生じる機会損失を謝礼として保証することで参加を促すことに加えて、有償である事を通して参加者には市民から課題解決が求められることが挙げられる。このことにより、無償の善意参加であればそれぞれの立場で自由な発言をしていくことも想定されるが、税金等により用意される謝礼を受けることで、市民から課題解決者としての役割を受けることとなるため、より中立的な立場で課題解決を志向することにつながると期待される。

第2に、無作為抽出の人数が挙げられる。三鷹市の事例では、参加者45人を選出するのに1,000人に参加案内が送付されている。その他の自治体においても1,000人前後の案内が多い。しかし、盛岡市では参加者は募集定員を集めるのみならず、参加者の世代が偏らないように、参加申込書に年齢欄を設け、10代、20代、30代、40代、50代、60代、70代、80代以上のいずれかに○を付けてもらい、各年代から一定人数を抽選により選出することとしたため、他自治体の事例よりも多い3,000人に案内を通知し、各年代が抽選可能な人数が集まるように工夫している。

第3に、開催日程が挙げられる。全国で開催される市民討議会の多くが土曜日、日曜日と連続した2日間での開催が多いが、盛岡市では平日に勤めのある方が参加し易くなるように、1日目と2日目を約2週間空けて土曜日と日曜日に開催することとし、週末の負担を軽減している。

第4に、託児サービスの併設が挙げられる。公共施設のあり方を考える際に、子育て世代の意見

は重要な意見になると考え、子育て世代が参加しやすいよう託児サービスを会場内に設けている。

以上のような工夫もあり、1日目、2日目の両日参加可能な方のみ申込可能としたにもかかわらず、募集人数40人のところに、134名の参加申込みがなされている。参加者の世代バランスを考え、参加の意向を示した方の中から10歳代から80歳代までを10歳刻みの年代に分類した上で、各年代から7名を抽選により選出している(参加申込の少ない10歳代及び80歳代以上からは各1名)。結果、抽選により44名(当日までのキャンセルも勘案し定員の1割増)の方が選出され、男性23名、女性21名に選出された旨の結果が通知されている。

なお、参加意向のあった134名の年代内訳は、10歳代が1名、20歳代が10名、30歳代が14名、40歳代が20名、50歳代が17名、60歳代が39名、70歳代が24名、80歳代が9名であった。30歳代以下が全体の18.7%である一方、60歳以上は53.7%と過半数を占めている。世代ごとの抽選を行わない場合は、こうした年代構成比になると考えられ60歳以上の意見が色濃く反映された市民提言になることが予想される。しかし、世代毎の抽選を行ったことにより実際の参加者は、30歳代以下が全体の33.3%に上昇した一方、60歳以上は41.7%に抑制され、実際の人口構成比に近付き、世代間の意見の相違や相似が議論されやすくなる。参加者の選定にあたり、世代ごとに抽選を行うという部分的に作為を入れることは、無作為抽出の原則から離れ市民の代表性の低下に繋がることが懸念されることであるが、全国的に市民参加には時間に余裕のある60歳代、70歳代の参加が多くなっていることに鑑みると、今回行った世代ごとに抽選を行う部分的作為は、ミニパブリックスの形成に近づける行為であることから、市民の代表性を高めることに繋がっていると考えられる。なお、部分的作為については、小針(2012)は、①きちんとその詳細が公表されている②参加市民の年齢層を住民構成年齢に近いものにするという目的が明白である、ということであれば仕方

表3 市民討議会参加人数

年代	1日目	2日目
10歳代	1名	0名
20歳代	6名	5名
30歳代	5名	5名
40歳代	5名	5名
50歳代	4名	3名
60歳代	7名	7名
70歳代	7名	6名
80歳代	1名	1名
計	36名	32名

出典 盛岡市まちづくり市民討議会実行委員会『盛岡市まちづくり市民討議会市民提言書・実施報告書』(2013)

ないことではないかとの見解を示している。

仕事等によるキャンセルもあり、最終的に1日目は36名、2日目は32名の参加となっている。

(3) 当日の様様

① 開催テーマ及び当日の流れ

盛岡市の市民討議会は10月12日(土)と10月27日(日)の2日間で開催された。

1日目は問題意識の形成に重点を置き、午前中にバスによる現地視察を行った後、午後にテーマ1(練習討議)「公共施設の視察を行い感じたこと。」を、その後、情報提供を行った上でテーマ2「公共施設の老朽化問題に、今後どのように取り組んでいくべきか。」のグループ討議が行われた。

2日目は具体的な問題解決策を検討するため、1日目にまとめた方向性をどのように実現していくべきかを検討することとして、公共施設の老朽化問題の第一人者である専門家を招き情報提供を行った上で、テーマ3「地域で利用している施設を、どのように見直していくべきか。」及びテーマ4「全市的に利用している施設を、どのように見直していくべきか。」のグループ討議が行われた。

グループ討議は、1グループが概ね5人となるように、7つのグループに分かれて討議を行うこ

ととしている。グループのメンバーは固定ではなく、コマごとに入れ替わるように事前にグループ編成を3パターン用意し、テーマごとにグループ編成を変えて実施されている（練習討議を除く）。各グループ内で、参加者の中から「進行係」と「発表係」を選出し、参加者自身が進行を行うものとされている。1日目については、各グループに討議進行の補助として、盛岡青年会議所のメンバーにより、テーブル係が1名ずつ配置されている。テーブル係は、議論の方向性に影響を与えたり、結論を誘導したりすることのないように指示がなされている。なお、1日目に参加者自身により討議を進めることができたことから、2日目は各グループにテーブル係の配置をやめている。当日のタイムスケジュールは表4及び表5のとおり。

②各コマの内容

前述のとおり、盛岡市の市民協議会は練習討議も含めて4コマで構成されている。

1コマ目は練習討議とし「公共施設の視察を行い感じたこと」という討議しやすいテーマ設定とし、討議の進め方や投票の仕方などを学ぶ場とされている。

2コマ目は、初日のメインテーマである「公共施設の老朽化問題に、今後どのように取り組んでいくべきか。」が討議された。このテーマは、解決が必要な重要な課題であり、全国的な議論では施設の統廃合についても話が及ぶことから、係争的な側面を有したテーマである。討議結果は、「複合化・多目的利用を行う」「市民の問題意識の向上が必要」、「統廃合が必要」など、厳しい意見に票が集まっている。本テーマに当たっては、情報提供を十分に行うことに注力されており、実際の施設をバスで視察する行程が組み入れられている。視察対象施設として、市が保有している施設の中で、延床面積を多く有している学校施設や市営住宅が選出されるとともに、地域住民が使用する児童・老人・地区活動センターが選出されている。視察に当たっては、市の考え方として施設所管課により当該施設の概要並びに現状と課題を整理し

表4 1日目のタイムスケジュール

10月12日(土) 場所:プラザおでっ大会議室

9:30 ~	開会式・説明
9:45 ~	現地視察①(盛岡市立大新小学校(10:10~) 【説明】盛岡市立大新小学校校長 佐々木 健 様 現地視察②厨川児童・老人福祉・地区活動センター(10:50~)【説明】同センター所長 補佐兼館長補佐 石川 孝 様 現地視察③青山二丁目アパート青山三丁目アパート(11:20~)【車内説明】
12:00 ~	昼食
12:45 ~ 13:50	「テーマ1(練習討議)公共施設の視察を行い感じたこと。」 話し合い・発表・投票
14:05 ~	「テーマ2 公共施設の老朽化問題に、今後どのように取り組んでいくべきか。」【情報提供】盛岡市まちづくり市民協議会実行委員会委員 盛岡青年会議所 理事 吉田 光晴
14:30 ~	テーマ2 話し合い・発表・投票
16:05 ~ 16:15	閉会式・事務連絡

出典 盛岡市まちづくり市民協議会実行委員会『盛岡市まちづくり市民協議会市民提言書・実施報告書』(2013)

表5 2日目のタイムスケジュール

10月27日(日)場所:アイスアリーナ第1・2会議室

9:30 ~	開会式・説明
9:57 ~	前回の振り返り 【情報提供】盛岡市まちづくり市民協議会実行委員会委員 盛岡青年会議所 理事 吉田 光晴
10:12 ~	「テーマ3 地域で利用している施設を、どのように見直していくべきか。」 【情報提供】地域利用施設の再整備の観点について 日本大学経済学部教授・東京大学公共政策大学院客員教授(国土交通省 公的不動産の合理的な所有・利用に関する研究会 座長)中川 雅之 様
11:02 ~	テーマ3 話し合い・発表
12:30 ~	投票・昼食
13:15 ~ 13:56	「テーマ4 全市的に利用している施設を、どのように見直していくべきか。」【情報提供】全市的利用施設の再整備の観点について テーマ3と同者
13:57 ~	テーマ4 話し合い・発表・投票
15:40 ~ 15:48	閉会式・事務連絡

出典 盛岡市まちづくり市民協議会実行委員会『盛岡市まちづくり市民協議会市民提言書・実施報告書』(2013)

た視察資料が作成されている。また、利用者側の情報として学校については校長先生から、児童・老人・地区活動センターについては同センター所長補佐兼館長補佐から利用の実態について説明がなされている。

また、視察後の情報提供では、VTRによる情報提供が行われ、公共施設の老朽化問題についての全国の状況として、専門家が現状の公共施設・インフラを維持できる財源はないと警鐘を鳴らす様子や、先進自治体の取組が紹介されている。

その後、盛岡市の状況として、実行委員（青年会議所理事）から①公共施設の老朽化の状況、②更新費用推計、③財政状況、④少子高齢・人口減少の状況、⑤新たなニーズの状況の5つの観点について説明がなされた。

以上のように、実際の施設を見学するとともに、市の施設所管課が整理した現状と課題、利用者側の情報、専門家の考え、全国の状況、盛岡市全体の状況について情報提供が行われ、問題意識を形成したうえで、課題解決策の討議がなされている。

3コマ目は、日を改めて「地域で利用している施設を、どのように見直していくべきか。」が討議された。このテーマは、2コマ目で議論された老朽化問題への対応策として挙げられた複合化や統廃合などを、具体的に地域で利用している施設にどのように展開するかが討議されている。

1日目の討議から約2週間が経過していることから、情報提供に入る前に、1日目の振り返りが行われ、問題意識を再確認した後、テーマ3の情報提供が行われている。情報提供では、はじめに実行委員会から「地域で利用している施設」の検討対象施設について説明が行われ、対象施設を学校、市営住宅、公民館・集会施設、老人福祉センター・老人憩いの家、児童センター・児童館とした上で、市が施設カルテとして取りまとめている公共施設実態調査結果を用いて、個別施設の開館日数、利用者数、1日当たり利用者数、市の負担額、部屋等の稼働率などが表にされたものが配布されている。

続いて、専門家からの情報提供として、地域利

用施設の再整備の観点として、①ハコ（建物）の保有には見えないコストが掛かっていること、②人口減少を見据えた施設保有量の調整、③少子高齢社会に合致する施設保有への転換、④施設のハコ（建物）と機能（住民サービス）を分けて考える、⑤他都市の取組事例の5点について説明がなされた後、討議がなされている。

4コマ目は、「全市的に利用している施設を、どのように見直していくべきか。」が討議された。このテーマは、3コマ目のテーマにおいて対象施設となっていない全市的に利用している施設について、2コマ目で議論した老朽化問題への対応策として挙げられた複合化や統廃合などを、どのように展開するかが討議されている。

情報提供では、3コマ目同様、実行委員会から「全市的に利用している施設」の検討対象施設について説明が行われ、対象施設を庁舎、支所・出張所、ホール、図書館、記念館・博物館、野外施設、体育施設、宿泊施設とした上で、公共施設実態調査結果を用いて、前述の開館日数等の項目が一覧表にされたものが配布されている。

続いて、3コマ目と同じ専門家から、全市利用施設の再整備の観点として、機能（住民サービス）の重複の見直しを掲げ、①県有施設や国有施設との機能の重複、②民間施設との機能の重複、③市有施設との機能の重複の3点について説明が行われた後、討議がなされている。

③討議方法

1コマは基本的に120分で設計されており、自己紹介6分、進行役・発表役の選定2分、テーマの説明2分、情報提供①10分、情報提供①に関する質疑応答5分、情報提供②15分、情報提供②に関する質疑応答5分、課題解決アイデアの記入10分、意見交換20分、出されたアイデアをグルーピング10分、発表用紙に結論を記入20分、グループ発表15分、投票は休憩時間に実施とされている。なお、テーマ1の練習討議では、アイデアの記入、意見交換、グルーピング、結論記入の行程が半分の時間で行われている。

具体的な手順としては、はじめに、グループに分れ自己紹介を1人1分の持ち時間で行い、自己紹介の後は、グループ毎に進行役・発表役を選出させている。

討議の準備が整った後は、参加者全員に対して、司会がテーマを説明し、情報提供①②が行われる。情報提供が偏った情報とならないよう、各情報提供の後には質疑の時間が設けられ、参加者が抱く疑問を解消できるようにされている。質疑では、専門的な内容に関する質問や、少数派の立場の意見なども出され、様々な立場の方の考え方が確認され、解決すべき課題が置かれている状況を認識するのに有効な時間となっている。

情報提供が終わると、次は課題解決のアイデアの記入であるが、ここでは討議テーマに基づいて各人の課題解決アイデアが付せんに記入される。

次に、意見交換として、各人が付せんに記入したアイデアを発表しながら、グループ内でそのアイデアについて意見交換が行われる。また、付せんを書き足すことも行われる。

その次に、グルーピングでは、班員全員のアイデアが付せんに書き出された状態から、似たようなアイデアをまとめて、発表用紙となる模造紙に貼っていく。なお、グルーピングされたまとまりは、マジックで囲われ名称がつけられる。どのような観点でまとめられているかが、誰が見てもわかるようになっている。

グルーピングの次は、結論の記入が行われる。ここではグルーピングされたアイデアを基に、より良い課題解決に向けてグループ内で討議が行われ、討議の結果として各グループで3つの意見が集約される。集約された意見は、発表用の模造紙のまとめ欄に記入され、結論の記入が完了される。なお、まとめ欄に記入された意見は、その後、参加者全員による投票の対象とされる。また、投票対象とはされないが、グループ内で提言書に残したい意見があれば、残したい意見の欄に記入するようにされている。

以上により発表用紙が完成され、グループ発表

が行われる。グループ発表は1班概ね1分が目安とされ、各グループの発表係が、議論の経緯を説明しながらまとめた課題解決の意見を紹介していく。発表が終わったグループの発表用模造紙は順次投票スペースにある壁に貼られていく。

全てのグループの発表が終わった後、投票が行われる。投票は、他のグループがまとめた課題解決の意見の全ての中から、参加者各自がそれぞれ良いと思った意見に投票を行う。投票は1テーマ1人5票とし、テーマ毎に1人5枚のシールが渡され、模造紙に記載されている各グループの意見の隣にある投票欄にシールを貼るようになっている。なお、配布となった5枚のシールは、1つの意見に5枚貼っても、5つの意見に1枚ずつ貼っても、もしくは、2つの意見に2枚と3枚を貼っても、どのように使っても良いこととされている。投票が終わると討議の1サイクルが終了となる。投票結果に応じて票の多い意見が、市民提言における課題解決の主要な意見となる。

1つのテーマが終わると、休憩を挟み次のテーマの討議に入っていく。

(4) 討議結果の分析

① 討議結果

各テーマの討議結果は、以下のとおりとなっている。得票の多い意見を中心に、得票の順位や班内で討議された内容を含めて市民提言書としてまとめられ、市長に提出されている。

(a) テーマ1 公共施設の視察を行い感じたこと。

第1位 建替え、修繕が必要 (71票)

- ・老朽化は思っていたより深刻。
- ・危険がたくさんある。

第2位 老朽化、ランニングコスト、ライフスタイル文化のトータルの設計を行う (21票)

- ・建物はライフスタイルを創る。箱モノに思想文化を入れる。
- ・施設の機能を複線化する (昼夜使う、様々な年齢で使うなど)。
- ・老朽化を見据えた建築設計デザインをする。

第3位 トイレ環境整備 (19票)

- ・校舎が古く洋式トイレが少ない。
- ・今の子供は洋式しか使えない場合が多い。

(b) テーマ2 公共施設の老朽化問題に、今後どのように取り組んでいくべきか。

第1位 複合化・多目的利用を行う (25票)

- ・今後は複合施設として建設する。
- ・大型商業施設内に公共施設を入れる。
- ・他の目的にも共通して使える施設配置とする。
- ・公営アパートは増加する空き家を利用する。

第2位 市民の問題意識の向上が必要 (18票)

- ・箱物を作ることを利用者が良く考えることが必要。
- ・問題を分かり易く広報する。
- ・市側に要求するだけでは良くない。

第3位 統廃合が必要 (16票)

- ・必要施設を選別しなければならない。
- ・類似する施設は統廃合する。

その他の意見

- ・価値のある古いモノを生かす。
- ・リサイクルを考慮した建設を行う。
- ・新設は拡大展開しない。
- ・利用者の料金負担を行う。税外収入を確保する。
- ・外部委託により施設維持費を削減する。

(c) テーマ3 地域で利用している施設を、どのように見直していくべきか。

第1位 統廃合と民間委託について、具体的に検討する (16票)

- ・不要なハコ物は思い切って解体する。土地は売却又は貸出する。
- ・児童館・老人福祉センター・地区活動センターを統合し、地域住民の集いの場にする。
- ・統合することによって世代間交流が出来るのではないか。
- ・管理運営は民間活力を利用する。

第2位 施設の機能(サービス)は維持し、設備(ハコ)は簡素化・集約する (14票)

- ・地域で利用できる施設を1つに集約する。
- ・学校を統廃合しても良いのでは。距離を考慮中心に配置する。

第3位 施設の区割りを見直し、広域化を行う (13票)

- ・将来(地域人口、財政等)を見通したまちづくりを行う。
- ・小・中学校の学区の見直しを行う。
- ・地域を再編する。2、3地区を1つにする。
- ・広域化に対応し、情報、交通サービスを充実する。

第3位 既存・新築の統合複合 (13票)

- ・学校の図書館プール体育館をみんなで使う。
- ・児童センターをなくし小中学校の中に入れる。
- ・老人福祉施設も小中学校に入れる。
- ・市営住宅の1階に児童・老人施設をつくる。

第3位 民間との協力 (13票)

- ・ショッピングセンターと公民館を併設すると利用率の確保につながる。
- ・新しく建てる際は、コンビニやレストランなどを入れる。
- ・体育館を民間のスポーツジムなどに運営を任せ、収入を得る。

その他の意見

- ・地域性の重視や数字のみで考えない。
- ・市民や民間などの多数の意見を取り入れる。
- ・地域住民への十分な説明や理解を得ることが必要。
- ・市立高校は必要か、市で持つべきか。

(d) テーマ4 全市的に利用している施設を、どのように見直していくべきか。

第1位 施設機能の積極的な対外PRを行う (16票)

- ・利用してもらえるようPRが必要。
- ・オンライン化やIT化による情報周知を行う。
- ・ネット利用して積極的に全国展開する。

第1位 施設利用の広報活動をする (16票)

- ・各施設のPRが不足している。
- ・指定管理者の活動方針が良く分からない。

第3位 施設統廃合による不便は、デマンドバスの導入でサービスを落とさない(IT活用) (13票)

- ・施設を減らした経費で、バスを導入して運用していくことにより、高齢や免許がない人の

利便性が向上する。

- ・庁舎、支所、出張所は、設置の意義が見出せないものもある。
- ・図書館は、学校や公共の蔵書をネットワークで検索活用する仕組みとしては。

第4位 施設運営の充実化 (11票)

- ・図書館は、統合し専門書等を充実させる。カフェやCD・DVDレンタルとの複合化を行う。
- ・体育施設は、ダンス教室やヨガ・フィットネスなどの複合化を行う。
- ・博物館等の施設は展示内容の更新(他市との入れ替え)を行う。

第5位 重複施設を減らす (10票)

- ・ホールは多い。集約しコストダウンし、上質なソフト(催し)を呼び子ども達に見せる。
- ・図書館はエリア内の小中学校と複合化する。学校には図書館があり複合化可能。
- ・記念館博物館は類似しているものを統合する。
- ・合併前の全市的に利用している施設を地域利用施設に組み込む。

その他の意見

- ・支所・出張所の統廃合
- ・施設目的・必要性の再検討(県・近隣地域のとの共同利用、市民意見を募る)
- ・未来の子ども達のために使える施設は思い切って作ろう

②アンケート結果

市民討議会の二日目の終わりに、参加者32人全員に事後アンケート調査票が配布され、調査が行われている。回収率96.9%の31人から回答がなされており、その内容から参加者像を分析する。参加者について、「これまでに、市が策定する計画に対して意見を提出(パブリックコメント)したり、まちづくりに関するワークショップ(意見の取りまとめ)に参加されたことはありますか。」との問いに対し、「ある」が1人、「ない」が30人となっており96.8%の参加者が計画策定やまちづくりに初めて参加していることが明らかとなった。これにより、日頃市政に意見を述べる機会が

少ない住民の考えを取り入れることができていることが判る。

参加の動機についての問い(複数回答可)に対しては、「テーマに関心があったから」が最も多く18人(58.1%)となっており、身近なテーマであったことから関心を引き寄せ、多数の参加申込みに繋がっていることが判る。次に多いのは「市政全般に関心があったから」が13人(41.9%)となっており、今回のテーマに限らず元々市政全般に関心がある方が、市政への参加の機会を得たことにより参加に繋がっていることが判る。次に多いのは「市民同士で意見交換をしてみたいと思ったから」が10人(32.3%)となっており、市民討議会という試み自体に関心があり参加に繋がっていることが判る。また、同数で「討議会の案内が届いたから」が10人(32.3%)となっており、案内に応じる形で参加している方もあることが判る。盛岡市民約30万人の中から選出された3,000人であるという、折角得た機会であることも影響していると考えられる。少数意見としては、「出席に伴う謝礼金があったから」が2人(6.5%)となっており、参加動機として謝礼金よりもテーマ・市政・討議会への関心を掲げている方が多いことが判る。一方で、謝礼金があることにより出席していると表明している方もあり、謝礼金があることにより参加している人が少なからず存在していることが判る。

参加した感想として、アイデアや意見は十分に出したかとの問いに対しては、「出した」が24人(77.4%)、「あまり出せなかった」が4人(12.9%)、「どちらでもない」が3人(9.7%)となっており、多くの方が意見を出せたと振り返っている。理由としては、雰囲気や司会などの進め方が良かったとの記載や、話し合いのルールとした「批判しない」や「自由で柔軟な発想」などがあったことも意見を出せた理由として記載されている。一方で、あまり出せなかった理由としては、テーマが難解で意見が出せなかったという記載がある。

会議の日数や時間については、自由記載とされ

ているが、もう少し時間があつたほうが良いという主旨の記載が6人(19.4%)、適正であるとの主旨の記載が9人(29.0%)ある。2日間とも9時30分から16時頃までの時間を設け、合計4コマの討議が行われているが、討議の時間が短い又は慌しいと感じた方があつた一方で、2日間という時間を考えると適正な時間配分であるとしている方も多くある。

最後に「その他、市民討議会を通じて感じたご意見等をご自由にお書きください」とした自由記載では、また参加したいという意見や市民討議会をもっとやったほうが良いという意見が複数見られたほか、世代間の意見の相違に言及している方も複数見られ、「年代のバランスが取れていたのでも世代間の意見の違いや相似に気づかされた」「若い人が堅実な考えを持っている」「長く生きるに連れて固定観念が強くなる」などの記載もあり、今回の市民討議会において参加の意向を示した方の中から参加者を選定する際に各年代から一定人数を抽選により選出することとし、各グループに各年代が入るようバランスをとったことにより、年代によって異なる考え方が表明され討議が行われていることが判る。

③討議結果の分析

4つのテーマにはそれぞれ特徴がある。

テーマ1「公共施設の視察を行い感じたこと。」は討議の練習のためのコマであり、参加者のアイスブレイクを兼ねて、意見を表明しやすいテーマとされている。

テーマ2「公共施設の老朽化問題に、今後どのように取り組んでいくべきか。」は本市民討議会のメインテーマであり、取組みの基本方針を問い、市が保有する施設全体について、総論としての目指すべき方向性が議論される大切なコマとなっている。

テーマ3「地域で利用している施設を、どのように見直していくべきか。」及びテーマ4「全市的に利用している施設を、どのように見直していくべきか。」は、1日目に定めた目指すべき方向

性を具体的に進めるとしたらどうなるかという、個別具体の改善案を考える内容となっている。

討議結果を見ると、テーマ1については、実際に老朽化した施設を見学し、その際に施設管理者から施設を利用している立場の話を聞くとともに、施設所管課が作成している施設の現状と課題について資料により情報提供がなされているため、老朽化した建物及び設計・環境などの性能を新しい物に更新する内容に意見が集まっている。市からの情報提供は、施設所管課が情報提供資料を作成していることもあり財政的負担の話が見えて来ない。このため、係争的な意見は表明されず、従来から行政に届けられているような建替え・修繕・環境整備への要望が意見としてまとめられている。

次にテーマ2については、テーマ1の情報に加えて、実行委員会から市の財政状況、更新するための費用推計結果、人口減少の推計及び他都市の取組事例について情報提供がなされ、公共施設の老朽化問題の財政的な問題点が認識されることとなっている。これにより、「複合化・多目的利用を行う」、「市民の問題意識の向上が必要」、「統廃合が必要」という意見に票が集まっている。これら意見は、これまで意見形成の中心的な立場であった施設利用者や地域団体等の代表者などからは出にくい課題解決策となっており、従来型の施設修繕要望等とは大きく異なり、施設の統廃合など係争的な要素を含む、全体最適を考えた意見が出されている。

テーマ3及びテーマ4については、市が保有している個々の施設の利用者数や築年数などの基本情報を情報提供するとともに、公的不動産の合理的な所有に関する専門家から情報提供を受けて、各テーマについて討議がなされている。専門家から見直す際の様々な観点や盛岡市の特徴、他都市の事例等々の説明が行われている。結果を見て判るように、個別の施設について、どのように見直すべきか非常に多くの改善案が出されている。これら改善案はこれまでの行政における縦割りの所管ごとに施設を管理する考え方を越えて、自由で

柔軟な意見が出ている。中には実現が困難であると感じるような提案もあるが、例えば「市立高校は必要か」など、新たな視点も提示されている。こうして提示された改善案は、利害調整が必要な内容も含まれており、行政に届け1つ1つ検証していく価値のある、これまでに無い意見が出されている。

テーマ1からテーマ4まで総じて、無作為抽出による参加者の選定及び謝金の支払いにより討議会への参加にインセンティブを持たせることで、アンケート結果のとおりほとんどの参加者が計画策定やまちづくりに初めて参加しており、一般の市民が課題解決策を議論していることが判る。この結果、利用者の視点のみならず納税者としての視点が入ったことにより、これまでのような利害関係の代表者らによる施設への要望のみならず、施設の維持の負担を軽減する議論がなされ、全体最適を考えた意見が形成されている。この点に関して、従来型の利用者や地域団体等の代表者などにより行われる議論とは大きく内容が異なっており、利害関係者ではない一般の市民、すなわち、サイレントマジョリティによる全体最適を考える市民討議の特徴が如実に表れている。

また、年齢別に抽選を行ったことにより、参加者の構成比が人口構成比に近付き、60歳以上は申込時点の53.7%から41.7%に抑制され、30歳代以下は18.7%から33.3%に上昇したことにより、アンケート結果にある「若い人が堅実な考えを持っている」などに示されるように世代間の意見の相違が明確に議論され、サービスの充実方法のみならず、統廃合や施設の見直しなど長期的な負担軽減の議論もなされ、将来を見据えた堅実な意見が提案されている。

(5) 開催後の取組

①開催後の実行委員会

開催後の実行委員会では、開催の振返り、報告書の作成、報告会の検討、市長への報告書提出、参加者等への報告書発送等がなされている。

振返りでは、全体の流れや、アンケート結果か

ら参加者の反応も良かったことが挙げられている。また、今後の開催に向けて、午後に2コマを行うのは時間的に厳しかった点や、半日を4日間とする案も出たが参加者やスタッフの負担を考えると2日間とし午前・午後1テーマずつとする方が良いこと、スタート時間を早めても良いこと、2日目は議論が活発になるため、テーブル係は参加者が進行に慣れるまで必要で2コマ目以降は必要ない点などが挙げられている。また、報告書の骨子及びまとめ方について議論が行われ、構成案が固められている。

次の実行委員会では、表現など細部についても確認が行われ、一部修正することとし、報告書を確定させている。

12月17日には、製本された報告書は市長に提出されている。提出に当たっては、マスコミ各社へ案内が行われ、実行委員会の盛岡青年会議所メンバーが報告を行っている。また、併せて参加者等に報告書が送付されている。

年を明けて会計監査が実施され、2014年2月に決算及び監査結果が報告され、実行委員会は解散されている。

②報告書の作成

討議結果は、市民提言書・実施報告書（以下、市民提言書という）として冊子にまとめられている。市民提言書は3章で構成されている。

序章は「市民討議会の概要」として、①実施に至った背景と開催目的、②市民討議会の開催に当たって、③開催概要、④参加者の募り方と参加人数、⑤討議の方法、発表と投票の5点について概要が紹介されている。開催目的では、「18歳から80歳代までの幅広い市民の参加により英知を結集して、問題解決の方法を討議し、『公共施設保有の最適化と長寿命化の計画』策定につながる『市民提言』をまとめることを目的として開催することとしました。」と目的が述べられている。市民討議会の開催に当たっては、青年会議所と市の協働により実行委員会を組織している点や運営面で配慮した点、問題の所在を十分に理解いただくた

めに工夫した点、主たる提言のみならず各班で出されている個別意見を大切にまとめている点などが述べられている。開催概要ではテーマやタイムテーブルなどが、参加者の募り方と参加人数では無作為抽出や抽選の仕方が述べられている。討議の方法では、討議の流れを紹介しており、この中では話し合いのルールとして①批判しない、②質より量、③自由で柔軟な発想、④他の人の意見に便乗、⑤発言は簡潔に、が紹介され参加者が主体的に意見を述べられるよう工夫されていることが判る。

第1章は「市民からの提言」として、4つのテーマに関する討議結果がまとめられている。ここでは、投票の結果、票を集めた意見が紹介されている。なお、市民討議会終了後のアンケートには、報告書にまとめる時は、個々の意見も組み込んでくださいとの意見があり、投票により主たる意見となった内容については、各班で議論された内容まで紹介されている。

第2章は「市民討議会の実施内容」として、各コマで行われた情報提供の概要として説明者・説明内容・質疑応答の内容を、グループ討議結果として全ての意見の得票数や各班の発表の際に用いられた模造紙の内容が図に示され、まとめられている。

そのほか参考資料として、実行委員会の規約、実行委員会委員、案内チラシ及び参加者アンケート結果が掲載されている。参加者アンケート結果については、自由記載の内容まで全てが掲載されている。

③報告書の活用

この市民提言書は実行委員会の副委員長であり公共施設部長である青年会議所メンバーから市長に手渡されている。この際、マスコミを通じて広く内容が周知されている。

市民提言書は、100冊印刷製本され、参加者全員に1冊ずつ配付されているほか、盛岡市議会議員全員に1冊ずつ配布されている。

市民提言書の中の、市民提言部分については盛

岡市の庁議の資料とされ、各部長に配付された後、各部長から各課の課長へ資料の写しが渡され、最終的に各課で供覧され各所属の職員が目を通す形となっている。各課の施設所管課の職員も市民提言に目を通す形となり、自所属の所管施設に関連する意見が把握されることとなっている。

議員と首長側の双方に提言書が行き渡っており、報告書は有効に活用されていると評価できる。市民提言内容の活用については、計画策定の参考意見とすることとされており、今後策定される計画にどの程度反映されるかが、市民討議会の有効性を判断するポイントとなる。

しかし、課題として、幾つかの理由により一時的な情報提供になる可能性があることが挙げられる。

まず、提言者の活動が一時的であることが挙げられる。報告書には参加者の議論がまとめられているが、参加者は2日間の参加のみであり、提言後については関与することはない。また、実行委員会についても提言を行った後は解散されており、継続的に市民提言内容の施策への反映を求めていくことはない。このため、市民提言後は、提言内容の反映は行政側に委ねられることとなり、提言者による継続したチェックの機能が働かない。

次に、市民提言を受ける側の課題が挙げられる。市民討議会による市民提言をどのように取扱うかのルールが整備されていない。このため、報告書は目にしているものの、次の行動に繋がり難い。市民討議会は代表制民主主義を補完する仕組みとして認識されるが、パブリックコメントや住民投票などとは異なり、市民討議会そのものの位置付けが明確にされていないことから、市民提言の取扱いが明確にルール化されていない。

また、施設利用者等の声と異なる提言をどの程度施策に反映させるべきかの判断の難しさもある。判断するためには市民討議会の信頼性が求められるが、市民討議会におけるテーマ設定方法や当日の情報提供方法や内容、参加した市民の議論の深さや納得度など、それぞれに一定の質が求め

られる。盛岡市の市民協議会では、市民協議会の専門家にプログラム構成を確認することにより質の担保を行っているが、報告書を読んだだけでは、それらがどこまで担保されていたかを判断することは難しい。

今後、市民協議会の活用事例を蓄積することにより市民協議会そのものの認識を高め、市民協議会において形成させる市民提言は、無作為抽出に選出された市民の代表により議論されて形成されている意見であり重みのある意見であることを認識させていくこと、また、専門家など第三者によるプログラムのチェックなど市民協議会の質を担保する方法を取り入れるとともに、提言内容への対応についての回答の仕方やその公表など市民協議会による市民提言をどのように取扱うかのルールを整備していくことで、市民提言内容が実行性を伴うものになってくると考えられる。

3. 考察

盛岡市は、全国の地方自治体が直面し、解決の筋道が確立されていない問題となっている公共施設の老朽化問題に対し市民協議会を活用して課題解決を図ろうとしている。本研究の結果、公共施設マネジメントにおける市民協議会の活用の有効性として以下のようなことが挙げられる。

第1に、盛岡市全体のサイレントマジョリティの意見形成を行っている点が挙げられる。参加者の選出にあたり、無作為抽出、年代毎の抽選及び謝礼の用意を行うことで、中心市街地から山間部まで様々な居住地域及び年代バランスの取れた参加者に繋がっており、盛岡市の居住地域の分布及び人口構造に近似した参加者構成により地区や世代を代表する議論がなされているほか、96.8%の参加者が計画策定やまちづくりに初めて参加しており、利害関係者等ではなく日頃意見を表明する機会の少ない一般の市民であるサイレントマジョリティにより議論がなされたことにより、統廃合や負担軽減策などの全体最適を図る意見が表明されている。

第2に、十分な問題認識が行われていることが

挙げられる。公共施設の老朽化問題には、問題の十分な認識が必要である。例えば、施設の建設費は解体までに要する生涯費用の約4分の1であり、建てる費用よりも維持費用の方が何倍もかかる。建設時には国からの補助制度があるが、長期的に見ると大きな住民負担が発生している。こうした理解が無い中で、施設の統廃合の是非を議論すると、統廃合に賛成か反対かという観点のみで議論がなされ、住民の反対署名運動が起きている自治体もある。市民意見をまとめるためには、十分な時間、十分な資料、専門家や利用者等の情報提供などにより、問題点をしっかり理解する必要がある。これまでの行政が意思決定に利用してきた市民アンケートではこうした対応が困難であったが、今回の市民協議会では、2日間を用いて十分な問題認識が行われた後に、進むべき方向性として市民提言がまとめられており、施設保有の本質を踏まえた議論がなされている。

第3に、利害調整の難しい領域に対して、新たな意見が形成されたことが挙げられる。個別施設の統廃合には、施設の利用者・近隣住民などをはじめとする利害関係者の調整が必要となる。このため、施設保有の全体最適を図るために、有効性が低下している施設の見直しの必要性は認識されたとしても、代表制民主主義において首長や議員にとっては、個別の施設の統廃合は着手するのが難しい領域となっている。この領域の課題解決を図るためには、市民による利害調整の議論が必要であり、市民提言がまとめられこれまでに無い新たな意見が議会に届けられることで、議会においても新しい議論が可能となる。

第4に、長期的課題に対する市民提言がまとめられたことが挙げられる。公共施設の老朽化問題は、建設から30年、40年が経過し建替えや修繕の大きな負担が発生するという長期的課題である。しかし、行政の代表である首長及び市民の代表である議員には、任期中にまちづくりの成果が求められることから、代表制民主主義では短期的課題が優先されやすい。また、現在の単年度会計では、予算編成にあたり大幅に予算査定が行われ

るため、事業の緊急度が優先されることとなり、施設の修繕や統合など長期的な課題は翌年度以降に回されやすい。こうした中、施設の修繕や統合など長期的な課題に対応する市民意見がまとめられたことは、長期的な課題解決を後押しする。

第5に、住民の決断がなされていることが挙げられる。人口減少社会に入り、既存のサービスの維持が困難に直面し、サービスの質を保てない状況にきており、行政サービスには集中と選択が求められている。様々な立場の方の意見を調整し、係争的な課題に対して一つの方向性を見出していくことが、サービスの質を維持していく上で大切になっている。今回の市民討議会では、統廃合についての意見が挙がり、最後は投票によりその必要性がまとめられている。これまでの住民サービスに対する見直しの決断は、課題解決を図るうえで必須であるものの意見を形成するのが困難であったが、その点に関して市民提言がまとめられているのが特徴的である。

以上が公共施設マネジメントにおける市民討議会の活用の有効性として挙げられる。また、今後の検討課題として、以下のようなことが挙げられる。

第1に、市民提言後に、提言がどのように施策に反映されるかを検証する仕組みが必要である。提言者による継続したチェックの機能が働かないこと、また、パブリックコメントや住民投票などと異なり、市民討議会そのものの位置付けが明確にされていないため、市民提言の取扱いが明確にルール化されていないことから、パブリックコメントなどのように市民提言への回答の機会を設けることが必要である。

第2に、市民討議会の認識及び信頼度を向上させる取組が必要である。市民提言を受けた側もどの程度施策に反映させるべきかの判断の難しさがある。市民提言を施策に反映させていくためには、市民討議会そのものの認識を高め、市民討議会において形成させる市民提言は、無作為抽出により選出された市民の代表により議論されており重みのある意見であることを認識することが必要であ

る。また同時に、専門家など第三者によるプログラムのチェックなどによりテーマ設定の方法や当日の情報提供の方法や内容などの質を担保する方法を取り入れることにより、市民討議会の信頼性を高めていくことが求められる。

第3に、市民討議会を、より具体的なテーマに活用していくことが求められる。今回の市民討議会は、公共施設の老朽化問題にどのように対応すべきかなど、課題設定が大きなテーマとなっており概念的な議論が行われている。しかし、プランニングフェーズでは係争案件や意見対立が厳しいテーマが扱われ個別具体の争点について議論されることに鑑みると、概念の議論よりも個別施設の在り方についての議論が適している。市民討議の最大の特徴である決定志向は、今後の個別施設の存廃についての議論において活用が期待される。今後、公共施設マネジメントは、方向性を定める総論の段階から、個別施設の在り方を検討する各論に進んでいくこととなるが、その取組過程における住民の合意形成において、市民討議会は有効な取組手法の1つになると考えられる。

以上のように、市民討議会の認識及び信頼度を向上させ、市民討議会による市民提言をどのように取扱うかのルールを整備することにより、市民提言内容が実行性を伴うものになる。今後の公共施設マネジメントにおいても、市民討議会は有効な取組手法の1つとなると考えられ、より具体的なテーマに活用していくことが期待される。

おわりに

既存の行政サービスに対する普段は聞くことのできないサイレントマジョリティによる「市民の声」を明確に形にしたのが盛岡市の市民討議会の最大の成果である。今後、盛岡市は計画策定への段階として、行政内部での調整、議会への説明、利害関係団体への説明、地域住民への説明、最終的に議決を得ていく各段階で、市民提言の反映は非常に難しいことが予想される。しかし、そうした中であっても一般市民がゼロからまとめた「市民の声」には重みがある。この考えが活かされた

計画等が検討され合意形成が図られていくことが期待される。

【参考文献】

- 小針憲一、2012、「市民討議会の課題と可能性」『地域開発』574、36
- 小針憲一、2013、「広がる「市民討議会」、開催300件を超える」『地域づくり』293、34-35
- 佐藤徹、2012、「市民討議会の広がりとその動向」『地域開発』574、10
- 篠原一、2004、『市民の政治学－討議デモクラシーとは何か－』、岩波書店。
- 篠原一、2012、『討議デモクラシーの挑戦』、岩波書店
- 周南市議会、2013、「(仮称)周南市公共施設再配置計画(案)に関する要望決議等に対する同計画案の再考について」(<http://www.city.shunan.lg.jp/data/open/>

- [cnt/3/11156/1/toriatukai_.pdf](http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/wg3/houkoku/main.pdf))。
- 内閣府地域の未来ワーキング・グループ「選択する未来」委員会、2014、「地域の未来ワーキング・グループ報告書」(<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/wg3/houkoku/main.pdf>)。
- 日本青年会議所、2012、「市民討議会 運営マニュアル2012」(<http://www12.jaycee.or.jp/2012/selectfuture/modules/wfdownloads/visit.php?cid=1&lid=8>)。
- 日本地域開発センター、2012、『地域開発』。
- 原科幸彦、2005、『市民参加と合意形成』、学芸出版社。
- 盛岡市まちづくり研究所(2012)『平成23年度研究報告書』。
- 盛岡市まちづくり市民討議会実行委員会、2013、『盛岡市まちづくり市民討議会実施報告書・市民提言書』。

(2014年10月27日原稿提出)

(2014年12月24日受理)

Drawing on Public Discussions for Public Facilities Management: Efforts for a Highly Unbiased Survey of Citizen Opinions by Random Sampling in Morioka City

Sadayuki Uwamori

Abstract The population decline and fiscal exigency of our day make it difficult to qualitatively expand public services, which now require systematic reduction. However, transitioning from service expansion to reduction is not simple. While the need for systematic reduction is widely recognized, systems for evaluating opposing ideas and meeting challenges are not functioning well. Unlike the conventional practice of profit distribution, the coordination of interests over the distribution of burdens now faces serious challenges. On the other hand, it is necessary to establish a process for ascertaining feasibility, coordinating different interests, and trying to reach arrangements in cooperation with residents through discussion and deliberation among citizens. However, current public debates hardly deal with issues that really require solutions. The City of Morioka held a public debate under the theme of aging public facilities, which was previously unheard of as a topic of such debates, in an attempt to coordinate the different interests of the public. This paper discusses the effectiveness of such debates by citizens, and points out challenges that must be faced in order to better coordinate different interests.

Key words Citizen discussions, public facilities management, random sampling, consensus building, Morioka City