

[研究ノート]

成人に対するシティズンシップ教育としての

無作為抽出型の話し合いの可能性

— 構想日本の展開する住民協議会を中心として —

The Potential of Randomly Selected Discussions as Citizenship Education for Adults: A Case Study of Resident Deliberation Meeting

齊藤 雄次¹
Yuji Saito

はじめに

1. 成人に対するシティズンシップ教育が求められる背景
 - 1.1 地域コミュニティをめぐる政策の現在とその課題
 - 1.2 市民としての住民と成人に対するシティズンシップ教育
2. 市民参加を促す公募型・無作為抽出型の話し合いとシティズンシップ教育
 - 2.1 公募型の話し合いとシティズンシップ教育
 - 2.2 無作為抽出型の話し合いとシティズンシップ教育
3. 成人に対するシティズンシップ教育としての住民協議会の可能性
 - 3.1 住民協議会の概要
 - 3.2 住民協議会の実際とそのシティズンシップ教育としての側面
4. 民主的で持続可能な社会およびコミュニティの実現に向けて
 - 4.1 持続可能な社会に生きる主権者の育成に向けた無作為抽出型の話し合いの可能性
 - 4.2 民主的な社会の実現および民主主義の活性化に向けた無作為抽出型の話し合いの可能性
 - 4.3 より身近なコミュニティレベルにおける無作為抽出型の話し合いの可能性

おわりに

要旨 都市化や過疎化、少子高齢化の進展によって、住民に身近なコミュニティを含む社会を持続可能なものとしていくことが求められるようになってきている。そしてこうした状況のもとでは、地域住民が公的な出来事に対する関心を高め、能動的な市民になること、すなわちシティズンシップを身につけていくことも重要となる。そこで本稿では、住民がシティズンシップを高めている事例としての、無作為抽出型の話し合い、特に住民協議会と呼ばれる取り組みに着目し、その取り組みが「成人に対するシティズンシップ教育」となる可能性、およびそれを通じてコミュニティレベルの市民が育成される可能性について考察する。

キーワード：無作為抽出、成人に対するシティズンシップ教育、市民参加

¹ 日本文理大学経営経済学部・助教

はじめに

シティズンシップ教育とは、子どもから成人までを含む広範な人々を、社会に関心を持ち、能動的に関わったり行動したりすることのできる「市民」にすることを旨とする教育のことを指す。例えば総務省は、シティズンシップ教育を、「社会の構成員としての『市民』が備えるべき『市民性』を育成するために、行われる教育であり、集団への帰属意識、権利の享受や責任・義務の履行、公的な事柄への関心や関与などを開発し、社会参画に必要な知識、技能、価値観や傾向を習得させる教育」（常時啓発事業のあり方等研究会 2011: 7）であると定義している。そして総務省は、現代の社会が変化の激しいものとなっていることに言及するとともに、そうした社会を生き抜くために「国や社会の問題を自分の問題として捉え、自ら考え、自ら判断し、行動していく新しい主権者」（常時啓発事業のあり方等研究会 2011: 5）を育成することが求められるとしている。

ところで、現在の成人は、市民であるための条件としての市民性（シティズンシップ）を果たして身につけることができているのであろうか。例えば、住民にとって最も身近な近隣の社会、すなわちコミュニティにおいては、町内会や自治会をめぐって、高齢化の進展に伴う担い手不足の問題や、女性の参加割合が少ないといった問題などが指摘されている（三浦 2020、名和田 2021）。すなわち、コミュニティの意思決定に関わるることのできる人々は一部の者に限られており、多くの人にシティズンシップを身につける機会が保障されているというわけではない。

また、シティズンシップ教育の対象には子どもも含まれるが、特に高校生は選挙権年齢が20歳から18歳に引き下げられたこともあって、シティズンシップを高めることは重要な課題となる（小玉 2016）。しかし、仮に学校教育を通じて子どもがシティズンシップを高めたとしても、その子どもが成長して成人になったときに、彼ら彼女らがその知識や態度などを、社会で発揮することができるかといえば、そうとは限らない。仕事に追われた場合それどころではなくなるし、社会に声を届ける機会が保障されていなければ、そもそも意見を提案することすら難しいであろう。

以上の状況を踏まえるならば、まずは、成人のコミュニティや社会への参加の状況を見直し、1人でも多くの成人に地域の課題解決について考えてもらい、その市民としての意識を高めていくことが、子どもへのシティズンシップ教育に先立って行われる必要がある。

それでは、この「成人に対するシティズンシップ教育」は、どのようにして展開することが可能なのであろうか。その参考となるのが、近年日本の様々な自治体で実践されている、ランダムに選ばれた人々が1か所に集まって自治体の課題やコミュニティの課題について議論する実践としての「市民討議会」や「住民協議会」である。これらの取り組みは、参加者の地域における様々な活動に対する関心を喚起することにも成功しているためである。

ただし、無作為抽出型の話し合いそれ自体を、コミュニティの活性化につながる「成人に対するシティズンシップ教育」に関わるものとみなす先行研究は、管見の限り見られない。そこで本稿では、無作為抽出型の話し合いの実践が「成人に対するシティズンシップ教育」として機能する可能性について考察し、無作為抽出にもとづく話し合いを推進することの意義をあらためて示す。

1. 成人に対するシティズンシップ教育が求められる背景

シティズンシップ教育の対象には子どもだけでなく成人も含まれるが、そのどちらも、地域に住む「住民」という点では共通しており、これらの人々が自らの居住する空間をより良いものにするという意欲や態度を持つことは、地域の活性化にもつながる。本章では、家族や近隣の地域住民とともに日常的な生活を送る場としてのコミュニティに焦点を当て、そこで人々がシティズンシップを高めることの意義について考察する。

1.1 地域コミュニティをめぐる政策の現在とその課題

コミュニティとは、「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通認識をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」（国民生活審議会調査部会編 1969:2）と定義される、家庭よりも広く、自治体よりも狭い範囲で形成される集団のことを指す。これらは地域コミュニティと呼ばれることもあるが、日本においてはコミュニティの運営に関わる組織として町内会や自治会が挙げられ、その活動を支援し地域を活性化させることが、国や自治体によってコミュニティ政策として推進されてきた（三浦 2020、井上 2005）。

そして地域コミュニティは、社会の変化に伴って様々な課題に直面してもいる。例えば名和田は、日本の地域コミュニティの現状として、行政サービスの充実に伴って町内会・自治会の加入率が下がる傾向にあること、町内会・自治会に加入するのが当たり前であるという感覚が若年層を中心に薄れていること、町内会・自治会の役員を担っていた自営業や主婦などボランティア層の人々が減少していることなどを挙げている（名和田 2021）。こうした状況が続くならば、地域に関わることを自分たちで行っていくという「自治」の意識が人々の中で醸成されにくくなり、コミュニティそのものが衰退していくことにもなりかねない。持続可能なコミュニティをつくるという意味でも、その担い手不足をはじめとする課題に対する処方箋が、様々に検討される必要がある。

ただし、課題の解決に向けては、コミュニティの活動が旧態依然としたものとなっており、そこに住む人々を惹きつけるものとなっていないという視点や、コミュニティのあり方とも関わる自治体や社会のあり方を考えるという視点も含め、多様な観点からの検討もまた求められる。例えば、既存の町内会・自治会の役員は男性によって占められるケースが多い（内閣府男女共同参画局 2017）。そしてその場合、女性ならではの地域課題を捉える視点は、町内会・自治会の意思決定に反映されにくくなる。具体的には、防災についての話し合いが地域でなされても、そこに女性がいないければ、避難所の運営や、備蓄品の内容が女性を無視したものになってしまうであろう（名和田 2021）。

あるいは、女性が意思決定の場から排除されることによって、女性の地域の活動に関わろうとする意欲が薄れ、ますます女性がコミュニティの活動に参加しにくくなるということも考えられる。

このように考えるならば、コミュニティの運営に関して多様な住民の意見を反映させること、コミュニティの活動の担い手を増やすことを様々な観点から見直すことには、あらためて意義がある。

また地域コミュニティの役割は、少子高齢化が進み、行政サービスを充実させることが困難になっている現在の社会においてもますます重要となる。少子高齢化の進展により税を納める納税者が減少すれば、税をもとに行政によって提供されてきた、住民に対する様々な行政サービスも規模が縮小されることになる。あるいは、これまで行われてきた行政サービスの一部を、住民自身に担ってもらおうということも起こりうる。すなわち、これからの社会においてはそれまで行政による「公助」に頼っていたものも、住民による「自助」や「共助」によって賄われる必要が出てくるのであり、自助や共助に関わる地域コミュニティのあり方は、今後焦点となってくると考えられる。

1.2 市民としての住民と成人に対するシティズンシップ教育

ところで、コミュニティの問題を考えるにあたっては、住民にいかにしてコミュニティを含む社会に積極的に関わろうとする「市民」になってもらうかという、教育的なアプローチも可能である。例えば西尾は、少子高齢化の進展によって、『利益の分配』から、『不利益の分配』あるいは『負担の分かち合い』への転換が迫られており、地域における政策の意思決定に、これまで以上に高度な判断と合意形成が求められることになる」と述べ、「地域が一体となり、中長期的かつ全地域的な視点で適切なまちづくりを行っていく」ためには、「市民一人ひとりがシティズンシップを高め、賢い主権者としてより主体的にまちづくりにかかわることが求められている」（西尾 2016: 147）としている。この西尾の指摘は、冒頭でも触れた総務省の示すシティズンシップ教育の内容や、それにより育成が期待される主権者像とも合致するものとなっており、社会の変化と住民の意識の向上とをつなげて考える点で、コミュニティのあり方を考える際の参考になる。

また、住民が自分たちの住む自治体の活性化に向けて政策提案を行う活動を体験することが主権者の育成につながる、との指摘はほかにも存在する。例えば竹下らは、若者がこうした活動に参加することで、「自分たちのまちに対する愛情・親しみの気持ちが格段と深く」なり、傍観者的な見方から当事者的な見方に変化していくこと、そうして「若者がシティズンシップを習得し、主権者として成長することになる」（竹下ほか 2017: 71）ことに言及している。あるいは、西尾と同様に若者の参加に重点を置く松下も、「人口減少、少子高齢化社会を迎える時、次の時代の担い手である若者を無視しては、自治やまちが継続しないのは明らかで」あり、「それまで出番の少なかった若者を公共の担い手であることをきちんと位置づけ」、「まちづくりや政策決定の場面で、若者の主体的参加の道を切り拓いていくことは急務である」（松下 2017: 8）と述べている。

このように、シティズンシップ教育を通じて主権者を育成することの必要性は、様々な論者によって、若者や広く成人一般にまで対象を拡大する形で説明がなされており、地域コミュニティに暮らす人々がその市民性を高めることは、持続可能な社会のあり方を探っていく上でもあらためて重要となる。

なお、地域コミュニティに暮らす人々が主権者としての意識を高めることは、社会を維持するための負担のあり方を見直すことにもつながる可能性がある。例えば、先の1節で取り上げた公助と共助・自助の関係に関しては、行政サービスという公助が縮小される一方で、地域コミュニティによる自助や共助も困難な自治体も存在するかもしれない。だがそのようなケースでも、住民の側から行政に対して公助の継続を要求するなどの動きが起これば、それを受けて行政が対応する、もしくは行政と住民との間で負担のあり方に関する話し合いが行われるなどの形で、状況がよりよい方向に向かうことも考えられる。住民の市民性を高め、その主体的な関わりを促すことは、こうした側面からもその意義を主張することが可能である。

2. 市民参加を促す公募型・無作為抽出型の話し合いとシティズンシップ教育

ここまで、成人のシティズンシップを高めることの意義について確認してきたが、それでは、成人に対するシティズンシップ教育、特に地域コミュニティレベルの、住民の参加意識を高める取り組みとして、どのようなものが求められるのであろうか。本章では、この問いに対する1つの答えを提供するものとしての、地域に住む住民が、他の住民と公共施設のあり方をはじめとする地域の課題について話し合う取り組みに焦点を当て、それが広く住民に対するシティズンシップ教育となりうる可能性について、参加者の確保という観点とも合わせて考察する。

2.1 公募型の話し合いとシティズンシップ教育

一般に、住民が行政の政策に関わる住民参加（市民参加）は、行政の政策に対する意見を広く住民から募集するパブリックコメントや、行政からの諮問を受け、学識経験者や利害関係者、行政の募集に応じた住民などが議論する審議会などの形で日本においては展開されている（佐藤・高橋2013）。このように、自治体が広報誌やインターネットなどを通じて案内を出し、それに応じた住民がコメントを寄せたり、議論の場への参加を希望したりする仕組みが公募である。参加することのできる市民の数に制限がある場合は、公募に応じた人々の中から参加の枠に収まる人数が、自治体による抽選や選考によって選ばれることになるが、誰に対しても応募の機会が開かれているという点では、平等性が確保されている方法であるといえる。

そして、この公募の形をとる住民同士の話し合いは、住民がその市民性を高める1つの契機ともなっている。例えば2014年から2016年にかけて埼玉県のさいたま市で行われた、学校施設の複合化に関するワークショップでは、地元の自治会やPTA、複合化の対象となっている施設の利用者や管理者といった「受益者」に加え、公募によって選ばれた地元以外の市民が、「納税者」の視点を代表するものとして話し合いに参加した。そしてそこでは、公募市民も含めた参加者によって、「学校を複合化するというセンシティブなテーマに対して、はじめは反対や批判の意見や質問が行政に投げかけ」られる傾向にあったが、そのような空気がワークショップを重ねた後に、「問

題点や課題を指摘するだけでなく、どうすればよりよくなるのか、前向きな意見やアイデアを出し合う創造的な雰囲気」（西尾 2016: 162）になっていったことが、西尾によって報告されている。

また、このワークショップにおいては、複合化の対象とする学校施設をどこにするかという段階から参加者に議論が委ねられたこともあってか、「参加した市民にとっては、自分たちの施設をつくり上げていく感覚となり、主体的な関わりにつながっていった」（西尾 2016: 162）ことも報告されている。

このように、公募型の取り組みにあつては、公募に応じた参加者だけで話し合いが行われるわけではないものの、様々な立場の人々が互いに協力し合いながら、合意を探る試みが行われている。そしてそこに参加した市民は、行政に問題の解決を任せるのではなく、自分たちの住民としての意見を行政に積極的に届けようとするようになってきているという点で、そのシティズンシップを高めているともみなすことができる。

2.2 無作為抽出型の話し合いとシティズンシップ教育

前節において公募型の取り組みに焦点を当てたが、公募型の取り組みに関しては課題もまた指摘されている。例えば佐藤は、こうした希望者が手を挙げる方式のもとでは、「テーマへの関心や問題意識の高い熱心な一部の市民」が参加しがちであり、「60歳以上の参加者割合が際立って高いなど、年齢的な偏りも少なくない」（佐藤 2018: 121）と述べている。

一方、住民基本台帳などの中から無作為に選ばれた住民のうち、参加を希望する者が地域の課題をめぐって議論する無作為抽出型の取り組みでは、参加者が無作為に選ばれるために、公募では参加の意思を示さないが、行政やまちづくりに関心があり、そうした活動に参加してみたいと思う人々にも、参加の機会が保障される可能性が示唆されている。

例えば、日本では2018年までに、「参加者の無作為抽出」、「参加者への謝礼の支払」、「公正・公平な運営機関」、「参加者による小グループ討議」、「報告書の公表」の5つの条件を満たす、市民討議会と呼ばれる実践が、類似の取り組みも含めて500件以上行われてきた（小針 2009、長野 2021）。そしてその中の1つである、東京都の三鷹市と日野市で行われた、それぞれ「基本計画の改定」、「安全・安心できれいなまち」を議論のテーマとする市民討議会においては、選挙で投票したことのない人々や地域における話し合いなどに参加したことのない人々、行政に対して働きかけたことのない人々も参加していたこと、「地域・隣近所での話し合い」に参加してみたいと考える人々も討議会の前後で増えていたことが、表1のように報告されている（井手 2010）。

このように、無作為抽出型の話し合いもまた、住民の公的な出来事に対する関心を高めることにもつながっている可能性がある。特に、三鷹市の市民討議会の事例においては、町内会や自治会に対する人々の関心も高まったことが示されているため、市民討議会のような実践には、住民の自らの行動に対する意識を高めるという効果、すなわち住民がシティズンシップを獲得するという効果も期待できる可能性がある。

表1 討議前に経験した参加活動と討議後に希望する参加活動¹⁾（井手 2010: 244 より抜粋、一部改変）

三鷹市	討議前（経験有）	討議後（希望）
行政主催の市民参加事業	9名（18.4%）	29名（61.7%）
地域・隣近所での話し合い	6名（12.2%）	17名（36.2%）
選挙での投票	35名（71.4%）	28名（59.6%）
住民協議会・町会・自治会活動	14名（28.6%）	19名（40.4%）
NPO・ボランティア活動	12名（24.5%）	20名（42.6%）
その他	5名（10.2%）	1名（2.1%）
回答者数	49名	47名
日野市		
行政への働きかけ	1名（2.9%）	14名（40.0%）
地域・近隣での話し合い	9名（25.7%）	22名（62.9%）
選挙での投票	24名（68.6%）	24名（68.6%）
町内会・自治会の活動	21名（60.0%）	17名（48.6%）
NPO・ボランティア活動	7名（20.0%）	13名（37.1%）
その他	3名（8.6%）	1名（2.9%）
回答者数	35名	35名

ただし、市民討議会に関しては、無作為抽出によって広く人々に参加を呼びかけることができるという点では公募方式に比べて優れているものの、公募にも存在した参加者の偏りという問題が完全に解消されるわけではないことも指摘されている。例えば佐藤は、2011年に群馬県の高崎市で行われた市民討議会の結果を分析し、無作為抽出による募集がかかったとしても、サラリーマンや主婦・主夫、学生といった、一般的に市民参加を行にくい層の人々が²⁾、多く参加するようになるわけではないことを調査によって明らかにしている（佐藤 2018）。こうした点も踏まえるならば、無作為抽出型の取り組みが広く、地域住民に対するシティズンシップ教育の機会となるかどうかについては、市民討議会以外の事例も含めて検討する必要がある。

3. 成人に対するシティズンシップ教育としての住民協議会の可能性

ここまで、成人や地域とシティズンシップ教育との関係をめぐる先行研究や、公募型・無作為抽出型の話し合いに関する先行研究の知見をもとに、成人に対するシティズンシップ教育の可能性について考察してきたが、既存の先行研究においては、無作為抽出型の話し合いそのものとシティズンシップ教育との関係については考察されていない。また、地域の課題をめぐる無作為抽出型の話し合いには、市民討議会以外にも、一般社団法人構想日本による支援のもと行われている「住民協議会」というものも存在する。この住民協議会は、参加者を無作為抽出で集める点では市民討議会と共通しているが、そのやり方には市民討議会と異なる部分もあるため、参加者に対する教育効果も別の形で現れている可能性がある。だが、住民協議会に関する研究は、その効果をシティズンシップ教育と結びつける議論も含めて十分に進んでいない。そこで本章では、住民協議会の取り組みに焦点を当て、それが成人に対するシティズンシップ教育となりうる可能性について考察する。

3.1 住民協議会の概要

住民協議会（自分ごと化会議）とは、1997年に日本で設立され、政策シンクタンクとして、中央政府への政策提言に加え、地方自治体の行政の改善につながる活動などに関わってきた、一般社団法人構想日本によって行われる実践である³⁾。これは、「自分の町の事情や行政が行っていること、さらには社会全体のことに関心を持ち、自ら何かをしようとするようになる」⁴⁾自分ごと化の意義、すなわち、医療や子育て、防災など地域の課題に住民が関わることによって、行政は住民の声を無視できなくなり、その結果、行政の関わり方や税金の使い方が効率的になるという点に構想日本が着目したことによって始まり⁵⁾、2014年に福岡県の大刀洗町で行われた住民協議会を皮切りに、これまでに岡山県の新庄村や島根県の松江市などの自治体で幅広く展開されている。

この住民協議会の実施主体は、実に多様である。例えば大刀洗町の住民協議会は、構想日本からの提案を受けた当時の町長がリーダーシップを発揮し、条例にもとづく形で設置されたものである（伊藤 2021）。一方、新庄村で2019年に行われた住民協議会「村づくり自分ごと化会議」は、議会の取り組んでいることが住民に理解されていなかった現状や、住民の意見や要望を救い上げ、反映させる場を作ってほしいという住民の声があることを受け、議会改革が必要であると判断した新庄村議会によって開催されている。あるいは、松江市で2018年に行われた「自分ごと化会議 in 松江」は、大刀洗町の住民協議会の様子を視察した松江市の住民によって行われている（相川 2019）。市民討議会の場合は、青年会議所と自治体や研究者が実行委員会を結成し、その実行委員会が運営の中心を担うケースが多いのであるが、住民協議会の場合はそうした方式をとらず、構想日本と行政や議会、住民間の関係で行われるため、調整の手間も少なくなっている可能性がある。

また、住民協議会はその実施手順に関しても、市民討議会とは異なるものとなっている。例えば市民討議会では参加者には休日に参加することの費用弁償として、報酬が支払われるケースが多いが、住民協議会の場合は参加者に報酬は支払われないのが一般的である（伊藤 2021）。これは、協議会への参加を通じて、「これまで政治・行政に関わるきっかけがなく『他人事』になっていた住民（国民）の多く」に、自分ごと化の意義を認識してもらうことを住民協議会がねらいとしているため、すなわち、住民の意識の向上が主目的になっているためであると考えられる。

そして、住民協議会においては、市民討議会ほど事前準備に時間が割かれにくいという特徴も存在する。市民討議会においては、参加者は行政職員などからの情報提供を受けた上で、参加者同士の議論に移ることが一般的であるが、住民協議会では事前学習は重視されず、住民には生活の中で実感した自らの問題意識にもとづいて、主張を展開することが期待されている（伊藤 2020）。そのため、住民協議会は「住民がコミュニティで生活を送る中で感じた、自治体に居住する市民としての感覚を伝える場」としても機能している。

このように、構想日本が掲げる住民協議会のねらいやプログラムの中には、住民が市民としての自覚を高め、行動する主体となることが期待されており、その点において、この取り組みは理念的には「成人に対するシティズンシップ教育」の機会を提供するものであるとみなすことができる。

3.2 住民協議会の実際とそのシティズンシップ教育としての側面

それでは、住民協議会の取り組みは、実際にも、成人に対するシティズンシップ教育の機会を提供するものとなっているのであろうか。すなわち、住民協議会のねらいは、現実に達成されているのであろうか。

例えば、2014年にゴミ行政をめぐる議論が行われた大刀洗町の住民協議会では、ゴミを減らすことがゴミの処理にかかる税金（コスト）の削減につながることなどを実感した60代の男性の参加者が、店で靴を買う時に靴を入れるための箱をもらうのを拒否するようになったこと、すなわち参加者に意識の変化が見られるようになったことが報告されている（伊藤 2021）。また、2019年に庁舎の建替えをめぐる議論が行われた新庄村の自分ごと化会議では、議論の過程で参加者全てに共通理念が共有されるようになったこと、参加者の1人から、若者世代が戻ってくるための方法を自分事として考えていきたい、との感想が寄せられたことも報告されている（伊藤 2021）。このように、参加した人々が自らの行動を振り返るようになっており、行政による解決が望まれる自治体の課題について議論しながら、身近なコミュニティレベルの課題にも関心を寄せるようになっていく点に注目するならば、住民協議会はまさに、住民のシティズンシップを高める機会ともなっている可能性がある。

さらに、大刀洗町で開催された住民協議会に関しては、過去5年間の協議会に参加した住民に対する事後アンケートも行われており、そこでも住民協議会が成人に対するシティズンシップ教育となりうる可能性が示唆されている。例えば、参加者169人のうち49%が「参加したことによって行動が変わった」、35%が「これから行動を変える」と回答し、参加者の8割以上が自らの行動に対する意識の変化を感じたこと、その行動の例として、「行事に参加する」、「町内外の方が集う場をつくってみたいになった」、「地域の活動や町の活動に参加するようになった」といったものも挙げられたことが明らかになっている（伊藤 2020）。

このように、住民協議会がねらいとしていた、「住民は関わるのがだんだん面白くなり、『自分ごと』すなわち生活の一部として地域のこと、さらには社会のことを考え始め」⁶⁾ となるようになるという状況の創出は概ね達成されており、その意味において住民協議会は、成人に対するシティズンシップ教育の機会を提供するものであるとみなすことができるように思われる。少しずつではあるが着実に「市民」となる住民を増やし、より多くの人々を主権者にすることにもつながっているこの取り組みが持つ意義は、あらためて大きいといえよう。

4. 民主的で持続可能な社会およびコミュニティの実現に向けて

ここまで、無作為抽出型の話し合いの事例としての市民討議会、また住民協議会に焦点を当て、それらが成人に対するシティズンシップ教育となる可能性について考察してきたが、先述した以外にも、無作為抽出型の話し合いを日本各地で展開していくことの意義や可能性は様々に存在す

る。そこで本章では、無作為抽出型の話し合いがコミュニティの発展に果たす役割とも合わせて、その様々な意義や可能性について考察する。

4.1 持続可能な社会に生きる主権者の育成に向けた無作為抽出型の話し合いの可能性

第1章でも確認したとおり、総務省の定義においては、人々のシティズンシップを高めることは、主権者を育成することにもつながるとされていた。そのため、住民協議会のような無作為抽出型の話し合いが成人に対するシティズンシップ教育となりうるということは、そうした取り組みが主権者教育ともなりうるということでもある。

主権者教育とは一般に、選挙権を持つ高校3年生以下を対象に行われる、政治に対する関心を高めるための教育のことを指す。例えば文部科学省は、主権者教育の目的として、「単に政治の仕組みについて必要な知識を習得させるとどまらず、主権者として社会の中で自立し、他者と連携・協働しながら、社会を生き抜く力や地域の課題解決を社会の構成員の一人として主体的に担うことができる力を身に付けさせること」⁷⁾を挙げている。そして文部科学省は、主権者教育に関する副教材を総務省とともに作成し、高校生に向けて配布してきた。このように、主権者教育という概念は、その導入の契機が投票年齢の引き下げであったために、対象は子どもでもあり、その内容も、投票に参加するようになったか、そのための知識を得たり、模擬的な投票を体験したりしたかといった、投票に関するものが中心となりがちである（文部科学省 2020）。

だが、総務省と文部科学省が作成した主権者教育の副教材には、以下表2に示すように、投票とは異なる形の、市民として求められる力も設定されている。また、先に確認した文部科学省の提示する主権者教育の目的の中にも、地域の課題を自分事と捉え、自らが解決に関わっていこうとする主体的な態度の育成も含まれている⁸⁾。そのため、主権者教育とは、投票に代表される、選挙で選ばれた代表者に社会の課題を解決することを委任するような取り組みというよりも、学習者のシ

表2 国家・社会の形成者に求められる力（総務省・文部科学省 2015: 30 より筆者作成）

能力	具体的説明
論理的思考力 （とりわけ根拠をもって主張し他者を説得する力）	自分の意見を述べる際には根拠をもって説明することが重要であることを理解するとともに、異なる立場の意見がどのような根拠に基づいて主張されているかを検討し、議論を交わす力
現実社会の諸課題について多面的・多角的に考察し、公正に判断する力	現実の社会においては様々な立場やいろいろな考え方があることについて理解し、それらの争点を知った上で現実社会の諸課題について公正に判断する力
現実社会の諸課題を見出し、協働的に追究し解決（合意形成・意思決定）する力	お互いに自分の考えや意見を出し合い、他者の考えや価値観を受け入れたり意見を交換したりしながら、問題の解決に協働して取り組む力
公共的な事柄に自ら参画しようとする意欲や態度	大きな社会変化を迎える中で、日本人としての自覚をもって国際社会で主体的に生きること、持続可能な社会の実現を目指すなど、公共的な事柄に自ら参画していこうとする力

ティズンシップを広く育成することを目指す取り組みとして理解する方が適切であるように思われる。

特に、表2で示される力の中には、「問題の解決に協働して取り組む力」「持続可能な社会の実現を目指すなど、公共的な事柄に自ら参画していこうとする力」といった、シティズンシップの向上にもつながる表現も見られる。本稿冒頭で述べた、子どもにだけシティズンシップ教育が行われても、そこで獲得したシティズンシップを発揮する機会がなければ、その声が社会に活かされなくなるとの主張も踏まえるならば、主権者教育もまた、高校生にだけ必要なものではないのであり、成人に対するシティズンシップ教育としての無作為抽出型の話し合いの取り組みを、主権者教育という観点から分析することによっても、その様々な意義を明らかにできるであろう。

例えば、住民協議会に参加した住民は、他の参加者と議論した結果を踏まえて、個人としてできること（自助）、地域としてできること（共助）、行政の役割（公助）を考え、それをワークシートにまとめている（伊藤 2020）。そのため、「現実社会の諸課題について多面的・多角的に考察し、公正に判断する力」も、住民に身につけている可能性がある。また、住民は協議会の最後の段階で、構想日本によって作成された提言書の原案に目を通し、修正の必要がある箇所については意見を述べていることから、合意形成や意思決定にも間接的にはあるが関わっており、この点に注目すれば、「現実社会の諸課題を見出し、協働的に追究し解決（合意形成・意思決定）する力」もまた、人々に育成されている可能性がある。

4.2 民主的な社会の実現および民主主義の活性化に向けた無作為抽出型の話し合いの可能性

無作為抽出型の話し合いを進めることで、これまで市民参加の機会を得てこなかった人々が新たに参加するようになり、公的な出来事に対する関心を高めるなどして主権者になっていく可能性があるが、この、意見表明の機会をより多くの人々に提供するという側面は、民主的な社会の実現という話とも結びつく。「社会が民主的である」といえるためには、少数の特定の人の声が尊重され反映されることではなく、社会を構成する一人ひとりの意見が広く尊重され、場合によっては反映されることが必要であるためである⁹⁾。

特に、無作為抽出型の話し合いは、運用の仕方によっては女性や若年層に参加の機会を提供するものともなる。例えば、2019年に開かれた新庄村の自分ごと化会議では、選挙人名簿の中から、20代から70代以上までの各年代20人ずつに案内状が送られ、最終的に17人が参加したが、そのうち、40代以下の参加者は過半数を占めていた。また、参加者のうち女性の人数は6人と、全体の3分の1以上を占めていた（相川 2019）。そのため、自分ごと化会議は、若年層や女性に自治体のあり方についてあらためて考える機会を与えるとともに、その声を自治体に届ける場としても機能していた可能性がある。

一方、市民討議会に関しても、比較的年齢層の高い人々が参加承諾者の多くを占めるという現象は見られるものの、女性の参加承諾者も一定数確保されている事例は存在する。例えば高崎市の

2011年の市民討議会では、当初の参加予定者56人（辞退者や欠席者、早退者を除き、当日は40数名が参加）のうち女性は25人おり、事後アンケートの結果、当日の参加者の9割近くが公共的な事柄に対する関心を高めていた（佐藤2013）。あるいは、2013年に愛知県の豊山町で、「豊山町の防犯を考える」「地域のリーダーを考える」というテーマのもと行われた町民討議会議に関して、参加した女性の割合は全参加者の73%を占め、事後アンケートで「自分の視野を広げることができた」、「多くの新しい知識と情報が得られた」、「異なる関心や意見を持つ人と知り合えた」、「他の参加者と信頼関係を築くことができた」と回答した参加者の割合も高かったこと、すなわち参加者の満足度が高かったことが示されている（愛知学泉大学現代マネジメント学部伊藤研究室2014）。

このように、無作為抽出型の話し合いは、様々な属性の人々が主権者となる場、その声が現実の社会に反映される場、人々が「いろいろな考え方があることについての理解を深め、見知らぬコミュニティに属する住民同士が共通の議題をもとにつながり合う場」としても機能している可能性がある。

また、無作為抽出すなわち「くじ引き」は、既存の民主主義の仕組みが抱える課題の改善にも役立つものである可能性がある。例えば伊予市で2018年に行われた防災をテーマとする市民討議会では、その様子を見学した行政職員から、「住民の意見を聞くための自主防災会では出なかったような意見が、討議会に参加した市民から寄せられた」との感想も寄せられている（篠藤2021）。この事実は、コミュニティから意見を聴取する既存の仕組みのもとで表出される意見が、あくまでたくさんある意見の中の一部を吸い上げるものでしかないことを意味する。多様に存在する意見、民意の表出を可能にする点は、市民討議会の1つの意義であるといえよう。

さらに、くじ引きによる民主主義、くじ引き民主主義の望ましさは、他者の視点も踏まえた、より練り上げられた住民の「市民」としての意見を行政などに届けるという点でも説明することができる。公募による参加やパブリックコメントの送付、議会への陳情といった一般的な市民参加の手法で首長や議会に届けることのできる意見は、単に個人の意思、あるいは利害関係者など行政と顔見知りの関係にある人々も含まれる集団の意思である。だが、無作為抽出型の話し合いの場合は、見知らぬ他者同士が出会い、議論し、公的な意見を形成することができる。その意味において、くじ引き民主主義とは一般的な市民参加では表出されることのない、より質の高い市民の声を、主権者の意思として反映させる可能性のあるものとしても理解することができる。

なお、くじ引き民主主義の意義については、政治学者である吉田徹によっても指摘がなされている。例えば吉田は、政治家に対する信頼の低下をはじめとする、代表制（代議制）民主主義の直面する様々な課題を指摘し、民主主義のアップデートが必要であること、そのために、住民投票や議会など、既存の民主主義の決定方法に加えて、無作為抽出による「くじ引き民主主義」が求められることを明らかにしている。そして住民協議会は、このくじ引き民主主義の実現に関わるものとして、市民討議会のもととなったドイツのプラウンクストツェレや、フランス、イギリスの気候市民会議など、諸外国の実践とともに紹介されている（吉田2021、伊藤2021）。無作為抽出型の話し合いが普及することは、このくじ引き民主主義の実現とも関わってくる。

4.3 より身近なコミュニティレベルにおける無作為抽出型の話し合いの可能性

本稿で取り上げた無作為抽出型の話し合いの事例は、自治体レベルの問題、あるいはコミュニティレベルの問題を自治体に住む人々が議論するものであり、コミュニティに住む人々がコミュニティレベルの問題を議論するものとはなっていない。しかし、自治会・町内会の活動のあり方や、役員の高齢化の問題、担い手不足の問題を、無作為に集められた住民で話し合うという取り組みも、それ自体は決して不可能ではないように思われる。

例えば吉田は、くじ引き民主主義の対象が行政レベルの課題にとどまらず、自治会や町内会をめぐる課題なども、場合によっては話し合いの中に含めることができると述べている（吉田 2021）。都市化の進展や単身世帯の増加などの要因によって、都市、地方を問わずコミュニティの姿はかつてに比べて大きく変わっており、いまや1人の住民が近隣に住む全ての住民の存在を把握し、関係を結ぶことができているとも限らなくなっている。また、自治会・町内会の会合に出席するメンバーが毎回同じであったならば、毎度の会合で似たような意見が出るなどして、話し合いが活発になったり、参加者が違う立場の意見に触れたりする機会も少なくなるであろう。だが、無作為抽出の手法を活用するならば、これまでは事情があって参加することのできなかった人々をそうした場に巻き込み、その新しい視点を自治会・町内会の会合に提供することにもつながるかもしれない。

またこの方法によって、そうした人々に地域の活動に新たに関心を持ってもらうことも可能であろう。実際に、市民討議会や住民討議会においては、その取り組みを通じて参加した住民の中から、地域活動の担い手も生まれてきている。例えば豊山町の町民討議会では、2015年の町民討議会議ののちに、それに参加した住民によって「まちづくりサポーター」という組織が設立され、その組織が、町民討議会議の運営を行政から引き継ぐ形で、現在まで町民討議会議を主導して行っている（伊藤 2017）。まさに豊山町の町民討議会議は、その意義が住民によって理解されるとともに、一過性の取り組みに終わることなく、「住民による、住民のための」取り組みとして展開されているのである。また2018年の松江市の自分ごと化会議では、参加した住民の一部がOBOG会を結成し、自然エネルギーをテーマとする2回目の協議会を計画・実行し、大刀洗町の住民協議会に関しても、2018年にそれまでの住民協議会に参加した住民によってOBOG会が設立され、2019年には地方議会議員を呼んでの市民参加に関する自主的な勉強会を行っている（毎熊 2021、相川 2019）。

このように、既存の実践においては地域のためになる活動に関わろうとする人々が出てくるようになってきているため、仮に、無作為抽出型の話し合いがコミュニティ単位でも行われるならば、若年層や女性にコミュニティの活動に関する関心を高めてもらうことや、高齢者であっても自治会や町内会の活動に興味はあったが十分に参加してきたわけではなかった人々に、コミュニティの活動の担い手になってもらうことにもつながる可能性がある。

また、無作為抽出型の話し合いの場が新たに設けられることによって、地域コミュニティに住む多様な住民が、お互いの感じている問題意識を共有する機会も生まれ、そこから、行政に対して地

域の課題に対する住民の声を届けようとする動きも、促されるかもしれない。無作為抽出型の話し合いを通じてシティズンシップを育成することの意義は、以上のような側面からも導き出される。

おわりに

本稿では、無作為抽出にもとづく話し合いとしての市民討議会や住民協議会の取り組みに注目し、その「成人に対するシティズンシップ教育」としての側面について考察した。その結果、これらの取り組みが、従来の市民参加の抱える課題を克服するものでもあり、その意義や効果に注目することは、今後の人々のコミュニティへの参加のあり方を考える上でも有用となること、無作為抽出型の話し合いを、コミュニティを含む社会の様々な場で推進することが、成人に対するシティズンシップ教育としても機能しうることをあらためて確認することができた。

なお、本稿で確認してきた無作為抽出型の実践は、あくまで様々な自治体における取り組みの一部に過ぎないため、考察の結果がただちに一般化できるわけではない。また、実施のなされ方が開催される自治体によって多様である点、成人に対するシティズンシップ教育としての効果が、全ての参加者に100%の形で現れているわけではない点にも注意する必要がある。だがそれでも、社会に住民が自らの声を届ける手段が限られている中で、投票以外の社会的な関わり方の意義を人々に再認識させることも可能である点、コミュニティを含め社会に対する関心を高め、地域活動の担い手の発掘につながっている点は、あらためて注目に値する。

一方、今後の課題は、本稿においては十分に検討することのできなかった課題について、検討することである。例えば成人に対するシティズンシップ教育ではなく、主権者教育という観点をを用いることで、住民に身につく具体的なシティズンシップについても検討することができるようになる。先に述べたが、主権者として求められる4つの力の中には、「日本人としての自覚をもって国際社会で主体的に生きること」（総務省・文部科学省 2015: 30）という記述がある。この表現に注目するならば、地域に住む外国人は主権者となることができるのか、あるいはなる必要があるのかという論点もまた、検討する必要があるということになる。そしてこのことは、シティズンシップの育成という観点に立ち戻ったとしても生じる問題である。こうした点についても検討し、より多くの人々の意見が包摂される社会をいかにして形成するかを考えることは、残された課題の1つである。

また、今回は無作為抽出型の話し合いを分析する際の視角として、総務省によるシティズンシップ教育の定義を用いたが、シティズンシップ教育の定義は他にも様々な存在する。そうした定義もあらためて確認し、無作為抽出型の取り組みによって身につくと考えられるシティズンシップとはどのようなものなのかを、明らかにしていく必要がある。加えて、本稿で確認することのできたのは、日本で展開されている市民討議会や住民協議会の実践のうちのあくまで一部であるため、他の実践についても今後分析し、考察を深めていく必要がある。

さらに、本稿で確認することができたのは、無作為抽出型の取り組みに参加した人々の、社会に

対する参加意欲が向上したという側面であり、その声が社会に活かされたか、実際にコミュニティの活動に参加するようになったか、という側面については十分に検討ができていない。これらの取り組みに参加した人々の提案が行政やコミュニティに採用されることは、参加者から無作為抽出型の話し合いを開催する行政やコミュニティへの信頼感の向上や、行政やコミュニティの都合のよいように住民が利用されるという状況の解消にもつながると考えられる。独自に参加者へのアンケートやインタビューを実施するなどして、こうした点についての検証を行っていくことも、今後の課題としたい。

注

- 1) なお、本稿で取り上げる住民協議会と三鷹市のアンケートで問われている住民協議会とは、全く異なるものである。
- 2) なお佐藤は、そうした層の人々の参加を促すために、あらためてシティズンシップ教育が求められる、との主張も展開している（佐藤 2018）。
- 3) 構想日本ホームページ（<http://www.kosonippon.org/mission/work/>。2022年5月22日最終閲覧）。
- 4) 構想日本ホームページ（<http://www.kosonippon.org/project/jibungoto1/>。2022年5月22日最終閲覧）。
- 5) 構想日本ホームページ（<http://www.kosonippon.org/mission/>。2022年5月22日最終閲覧）。
- 6) 前掲注4）。
- 7) 文部科学省ホームページ（https://www.mext.go.jp/a_menu/sports/ikusei/1369157.htm。2022年5月22日最終閲覧）。
- 8) そのため、文部科学省などの定義する主権概念は国家に関わるものだけではない可能性がある。
- 9) 例えば民主主義は、目的の面からは「共同体のことを共同体の構成員全員が決めているという感覚や実感を持つ」こと、手段の面からは「共同体のことを共同体内の平等な構成員全員によって決める」（吉田 2021: 110）こととしても理解されている。

参考文献

- 相川俊英（2019）『自治体職員のための住民と共につくる自治のかたち—人口減少、無関心、担い手不足を乗り越えて—』第一法規。
- 愛知学泉大学現代マネジメント学部伊藤研究室（2014）「第3回 協働のまちづくりを実現する町民討議会議の記録」（https://www.town.toyoyama.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/001/249/h25/kiroku.pdf。2022年5月22日最終閲覧）。
- 井手弘子（2010）「市民同士の熟議／対話—日本における市民討議会の実証研究—」田村哲樹（編）『語る—熟議／対話の政治学—』風行社、pp.235-265。
- 伊藤伸（2020）「住民協議会」の意義—それは未来をつくれるか—」（<https://www.town.tachiarai.fu-kuoka.jp/ssl/js/finder/upload/files/%E5%A4%A7%E5%88%80%E6%B4%97%E7%94%BA%E4%B>

- D%8F%E6%B0%91%E5%8D%94%E8%AD%B0%E4%BC%9A%E5%85%A8%E4%BD%93.pdf。2022年5月22日最終閲覧)。
- 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」の時代へー「自分ごと化会議」のすすめー』朝陽会。
- 伊藤雅春 (2017)「6年目を迎えた豊山町町民討議会議」別府大学地域社会研究センター『地域社会研究』第28号、pp.11-15。
- 井上繁 (2005)「コミュニティ施策の発展」西尾勝 (編)『自治体デモクラシー改革ー住民・首長・議会ー』ぎょうせい、pp.241-252。
- 国民生活審議会調査部会 (編) (1969)「コミュニティ生活の場における人間性の回復ー」。
- 小玉重夫 (2016)『教育政治学を拓くー18歳選挙権の時代を見すえてー』勁草書房。
- 小針憲一 (2009)「市民討議会の実施方法」篠藤明德、吉田純夫、小針憲一『自治を拓く市民討議会ー広がる参画・事例と方法ー』イマジン出版、pp.56-91。
- 佐藤徹 (2013)「討議デモクラシーの実践過程ー市民討議会の到達点と課題ー」別府大学地域社会研究センター『地域社会研究』第22号、pp.2-11。
- 佐藤徹 (2018)「無作為抽出方式による市民討議会の参加承諾者の特徴に関する実証分析ーサイレント・マジョリティの背中を押せたかー」日本行政学会『年報行政研究』第53巻、pp.121-141。
- 佐藤徹、高橋秀行 (2013)「行政参加の手法」高橋秀行、佐藤徹 (編)『新説市民参加』公人社、p.65-104。
- 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ー愛媛県伊予市の事例ー」別府大学地域社会研究センター『地域社会研究』第32号、pp.10-13。
- 常時啓発事業のあり方等研究会 (2011)「「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告書ー社会に参加し、自ら考え、自ら判断する主権者を目指してー新たなステージ「主権者教育」へー」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000141752.pdf。2022年5月22日最終閲覧)。
- 総務省、文部科学省 (2015)「私たちが拓く日本の未来ー有権者として求められる力を身に付けるためにー」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000690326.pdf。2022年5月22日最終閲覧)。
- 竹下修平、鈴木孝浩、植田容正、森玄成、白頭卓也、林俊太 (2017)「若者が活躍できるまちへー新都市の取り組みー」松下啓一、穂積亮次 (編)『自治体若者政策・愛知県新都市の挑戦ーどのように若者を集め、その力を引き出したのかー』萌書房、pp.19-90。
- 内閣府男女共同参画局 (2017)「持続可能な自治会活動に向けた男女共同参画の推進について」(<https://www.gender.go.jp/kaigi/kento/chiiki/pdf/report.pdf>。2022年5月22日最終閲覧)。
- 長野基 (2021)「市民討議会の現在とその特徴」別府大学地域社会研究センター『地域社会研究』第32号、pp.18-22。
- 名和田是彦 (2021)「地域コミュニティの現状と自治体の役割」市町村職員中央研修所『アカデミア』第137号、pp.8-13。

- 西尾真治（2016）「成人教育におけるワークショップ・参加型の学習プログラム」大友秀明、桐谷正信（編）『社会を創る市民の教育—協働によるシティズンシップ教育の実践—』東信堂、pp.143-166。
- 每熊浩一（2021）「第1期「自分ごと化会議 in 松江」顛末記—実践的ミニ・パブリクス論序説—」島根大学法文学部、島根大学大学院法務研究科『島大法學』第64巻第1・2号、pp.1-31。
- 松下啓一（2017）「自治体若者政策とは何か」松下啓一、穂積亮次（編）『自治体若者政策・愛知県新城市の挑戦—どのように若者を集め、その力を引き出したのか—』萌書房、pp.3-17。
- 三浦哲司（2020）「都市のコミュニティ政策」伊藤恭彦、小林直三、三浦哲司（編）『転換期・名古屋の都市公共政策—リニア到来と大都市の未来像—』ミネルヴァ書房、pp.261-277。
- 文部科学省（2020）「主権者教育（政治的教養の教育）実施状況調査について（概要）」（https://www.mext.go.jp/content/20200323-mxt_kyoiku01-000005838_2.pdf。2022年5月22日最終閲覧）。
- 吉田徹（2021）『くじ引き民主主義—政治にイノベーションを起こす—』光文社。

