

新しい市民参加と討議デモクラシーとの連関

—無作為抽出による一般市民間の討議の意味を考える—

別府大学文学部人間関係学科
教授 篠藤 明德

1 はじめに



昨年、東京青年会議所千代田区委員会が「市民討議会」を実験的に実施し、今年、無作為抽出の市民の参加による「市民討議会」が本格的に開催されました。再度千代田区委員会が、続いて、立川青年会議所が実施し、三鷹市では、行政が共催し50名以上の市民が参加するものになりました。これらの経験で一番新鮮な驚きは、「無作為抽出で選ばれ参加した一般市民が公共的課題について生き生きと討議している」ことでしょう。本稿では、まず、この点の意義を考えてみたいと思います。

また、「討議¹⁾デモクラシー」については、第1回研究会で、後藤潤平さんがその連関でプラーヌクスツェレの意義を論じ、第2回研究会では、「市民の政治学」を著し、この活動のきっかけを作った篠原一教授が基調講演し、「討議デモクラシー」について英独などの文献に基づき学説的に述べられました。しかし、先生のお話が専門的で難しかったせいか、その後、実践をされている参

加者から「討議デモクラシー」とは何か、という質問がありましたので、それに応える意味で、私の解釈を含め、「討議デモクラシーの鳥瞰図」のようなものを描きたいと思います。

この報告では、まず、討議デモクラシーの一般理解がどのようにされているのかを論じ、その後、主にハーバーマスの理論の概要を述べながら、そこに描かれる「生活世界」を資源とするコミュニケーション的行為、その修正としての「討議」を考えながら、冒頭に述べた、一般市民が相互に討議する意義を考えます。

2 新しい市民参加

—昨年来、プラーヌクスツェレを紹介するため東京でお話するようになり、日本における市民参加の活動、方法が新しい展開をしているのを直接知るようになりました。私自身、長いドイツ生活の中で、住民投票の法制化を推進したり、様々な市民参加に関わっている多くの知人、友人がいますが、ドイツでも多くの取り組みがあります。私が知るようになった日本での活動の例を挙げると以下のようなものです。

- 1、青年会議所の市民討議会、まちづくりディスカッション
- 2、様々な政策課題に関するワークショップ：都市計画、福祉計画など→東京ランポなどの活動（このワークショップは長い歴史を持ちますが）
- 3、若松征男教授の取り組み：コンセンサス会議、シナリオワークショップなど
- 4、名古屋大学の広瀬教授のグループに関連した

¹⁾ Deliberation、Diskursは、訳語として「協議、討議、熟議、熟慮」などがあるが、本稿では、「コミュニケーション的行為」の妥当性要求を巡る相互行為という、ハーバーマスの意味に重点を置き、現在起こっている無作為抽出の市民の参加に影響を与えた篠原一教授の著書に倣い「討議」の言葉にした。

取り組み：循環型社会（多段式参加方式）、札幌市の市民参加

5、地球温暖化問題に関する討議型世論調査（財団法人 政策科学研究所）

「市民討議会」「まちづくりディスカッション」を除いて、詳しく内容を把握しているわけではありませんが、「参加者が情報を得ながら、互いに話し合う」という点は共通しているようです。

さて、篠原教授は「市民の政治学」で、市民社会での討議に重点置くものとして、①プラヌクスツェレ（計画細胞）、市民陪審、②コンセンサス会議、③多段式対話手続、④討議制意見調査の4つの具体例を挙げ、その特徴を以下の4点あげています²⁾。

- 1、無作為抽出の参加者
- 2、討議倫理に基づく討議。正確な情報、異なる情報。
- 3、小規模の討議とメンバーチェンジ
- 4、意見を変えることの大切さ

また、第1回プラヌクスツェレ研究会で報告された後藤潤平さんの論文では、スミス(G.Smith)が、討議制意見調査（熟慮世論調査）、市民陪審、コンセンサス会議などを「市民フォーラム」と名づけ、以下の特徴をまとめている³⁾、と紹介されています。

- 1、分野横断的な一般の人々
- 2、3、4日ほど公的な争点について議論する
- 3、専門家や利益団体からの情報提供
- 4、独立組織が実施機関

このような「新しい市民参加」の特徴は、「一般市民が、情報提供を受けながら、互いに話し合い、公共的課題について意見形成し、公共政策に影響を与える」

とまとめ、「討議型市民参加」と名づける事もできると思います。

3 2回路の討議デモクラシー

討議デモクラシーを巡る議論は様々ですが、篠原教授も指摘していますように、制度的な議会等での討議と非公式のコミュニケーションネットワ



ークの2回路があります。

つまり、制度的なものを見ると、代表制民主主義では、政党→選挙→議会→行政の各段階に「討議」の要素を持つことが考えられます。政党では、社会の問題点を吸収し、世論を参照しつつ、党内民主主義の保障の下、公開で討議され政策綱領が決められます。選挙では、各政党、候補者は、支持者獲得のため市民と対話し、公衆を前に議論し、ジャーナリストの質問に応えます。フィッシュキンの試みのように、マスメディアと連携し、市民討議を通して、候補者に対する選好の変化を促すことも考えられます。議会での討議では、江藤教授の構想する「協働型議会」のように、一般市民の討議の参加なども工夫され、住民投票やコンセンサス会議とリンクした形で「討議」の要素を積極的に取り入れることも可能でしょう。ハーバーマスの理論では、行政は権力執行の「システム」として論じられていますが、自由の制限としての形式法ではなく、社会国家の実質法では、財の分配として予算立案・執行の実質は行政にあり、その過程にも正当性を要求すべく、市民討議のモメントを導入することは、当然のこととして考えられます。また、直接制民主主義である国民投票、住民投票に討議過程を前置する事もありえます。

非公式のコミュニケーションネットワークとして、自発的結社（NPO、NGOなど）、マスコミ等が考えられます。その担い手として、環境保護や人権などを目的とする非営利に行なわれる社会運動や諸団体、独立したジャーナリズムなども想定されます。また、インターネットでの双方向情報ネットワークも重要な意義を持ってきています。

²⁾ 篠原、P158以下参照

³⁾ 後藤、P241参照

だが、マスコミを考えると、経済システムや政治・行政の権力システムが支配する“広告の場”としての意味を多分に持つことを忘れてはいけません。

しかし、今日の社会において、社会運動（異議申し立て）の形で環境問題、家庭内暴力など“新たな公共的課題”が表れてきます。後述する妥当要求の現れです。よって、市民社会の側のこうした討議は、決定権はないにせよ、新たな公共課題発見のセンサーとしての意義を持つこととなります。

4 民主主義の自由主義的理解と共和主義的理解

江藤教授は、エルスターの「討議デモクラシー」の理解として①合理性と公平性という価値にコミットした参加者の熟議による決定という「熟議の側面」と②集団決定に影響の受けるもの全てあるいは代表者の参加という「民主主義の側面」をあげています⁴⁾。そこで、まず「民主主義」について考えたいと思います。

ハーバーマスは、討議デモクラシーを自由主義的民主主義と共和主義的民主主義の比較において論じています。前者では、「政治は社会における私的利害関心を束ね貫徹する機能を持つ」とされ、後者では、「政治は、自生的連帯社会の構成員が自分たちの相互依存を意識し、国家市民として意図的かつ自覚的に、既存の相互承認関係を自由平等な法仲間へと発展させ、整備していく媒体」と考え⁵⁾、区別しています。

今日の時代の雰囲気は、明らかに前者でしょう。個々人は、全体から拘束されないことを「自由」と感じ、全体を形成する「自由」について関心は薄く、自分たちが「公共性」を形成するというよ

共性」を自ら作り出したいと考えています。今日、「まちづくり」「むらおこし」と呼ばれる自発的運動やNPOの多くの活動は、「公共性」に関わり、「公共性」を自ら形成しようとする市民の姿を現しているということができます。これは、共和主義的理解に繋がるものです。ハーバーマスは、共和主義的理解を「民主主義の理念」として評価していますが、あまりに「共通善」を志向する人間の徳に依存し、「全体意思」を志向する見方には異議を唱えています。成果を志向する目的合理性（道具的理性）を近代の所産として理解し、また、その克服として提示する「コミュニケーション的行為」も様々な間主観的行為だからです。

ただ、今日「政治科学」の名の下で、「自己の利益を最大化する個々人の集積としての社会」を所与の「現実」として、その過程のインプット、アウトプット分析に偏る見方自体が、規範性を排除した形を取りながらも、ある特定の解釈であることを理解すべきです。

5 「討議」の意味するもの

「討議」(Diskurs, Deliberation) について、論者は様々に述べています。江藤教授の整理に従えば、ガードナーは、①熟議 (deliberation) 対話②多様性 (diversity) 市民と意見の多様性、(市民や意見が同質ならば、熟議は必要ない) ③開放性 (openness) 自分自身を他の人に進んで話す④合意 (consensus) 合意を目指すこと、を特徴としてあげていますが、多元的社会では合意はできないであろうといっています。また、ガットマンとトムプソンの整理として、①公開性 (publicity)、②説明責任 (accountability) ③相敬性 (reciprocity) をあげ、公開性と説明責任を伴った相敬主義は、「平等」としての関係を公平な協力関係を求め、

け、命題の論理性と客観的世界との対応を求める真実性、その命題が交わされる相互人格関係における正当性、話者と命題の一致に関係する誠実性という3つの妥当性が常に要求されるとしました。そして、その妥当性に疑いがある場合、それを修正しようと「討議」が起こると説明しています。つまり、「討議」の前には、客観的世界、社会的世界、主観的世界との間に「不一致」（多様性）があることが前提とされ、それをなくするために（合意を求めて、あるいは、了解志向の）「討議」（説明責任など）が起こるという意味です。「討議」の前提として、多様な意見の対立が前提とされているわけですから、「単なる話し合い」や「意見の羅列」を意味するものではありません。また、差異があったとしても「相互の了解」が生まれることが重要であって、十分な討議がなく、参加者の投票結果のみを重んじることがあれば、「討議」の意義を見失うことにもなりかねません。その意味で「十分な討議」こそが命といえるのです。

また、この理性的相互行為は、決して力による影響はなく（相敬性）、理想的発話状況が前提とされています。力による影響があれば、当然のことながら「妥当性」は見出されません。しかし、理想的発話状況は理念として語られているのですが、利害関係を絶えず追及している現実の中で、どのようなすれば近い形で実現するのか、が問われてくることになります。

6 「生活世界」とコミュニケーション的合理性

ハーバーマスの理論では、間主観的に、真実性、正当性、誠実性を要求するコミュニケーション的合理性は、その背景知として「生活世界」を資源として展開されると考えられています。この「生活世界」は、ことば、文化、伝統、生活体験などが集積し、人間が他者の行為やテキストを解釈する時の先行知です。私たちは、日々の生活の中で会話をしながら（内なる自己との会話を含めて）、生活知とも呼ぶべき、蓄積された「生活世界」との関係で、「これは真実である」とか、「そうあるべきである」とか、「その言葉は胸を打つ」とか、を確認しながら、納得できない時は、「違うのではないか」と「疑問」を発したり「反論」したり

しながら、ある納得を求めて、共に生きています。しかし、異なった文化、伝統背景を持つ異言語間の翻訳が示すように、生活世界は、決して閉じた体系ではなく、開かれた体系であり、常に再生産されています。これも重要なポイントです。「生活世界」がある特定の価値や文化、伝統に閉じたものであれば、「文明の衝突」は避けられませんし、多文化共生などは難しいでしょう。そして何よりも大切なのは、この「生活世界」は、「コミュニケーション的合理性」の場として描いていることだと思います。

また、ハーバーマスは、社会をシステムと生活世界の両面で理解しようとしています。社会は、貨幣を媒体とした経済システムと権力を媒体とする政治・行政システムとして、自己制御する体系をなしています。しかし、その一方、生活世界として、コミュニケーション的行為によって絶えず妥当性を要求しながら、システムに影響を与えています。つまり、ハーバーマスの考えでは、「生活世界」との連関で、システムは「正当性」を調達できるというわけです。

7 コミュニケーション的合理性と目的志向的合理性

ハーバーマスは、近代の合理性を、コミュニケーションを意図して了解を求める行為と成果を求める目的志向の行為に分けて考えています。前者はコミュニケーション的行為であり生活世界を形成するものであり、後者は、社会の合理化を生み、システム世界を形成します。

コミュニケーション的合理性も生活世界が分化し、専門化が進むにつれて、機関化します。その場合、本来妥当性を要求した討議機能は後退し、成果を志向する目的志向的合理性へと転化します。その結果、生活世界はシステムの浸食を受け始め、いわゆる「生活世界の植民地化」が起こるわけです。つまり、「専門性」の問題は、一方は、妥当性を要求するコミュニケーション的行為として理解できますが、他方では、成果志向の目的的合理性への転化と捉えることもでき、アンビバレントな両義性を持つことになります。専門家のサークルでの「討議」として、学会などを考えることもできますが、大学教員という比較的身分が保障された立場といえども、ある立場を得るための

戦いもあれば、研究費獲得の競争もあります。決して、成果志向の合理性から自由であるわけではありません。

このような性質は、政治代表である政治家にも見ることができます。国民全体の代表として、討議を持って正当性を要求する機能が規範的に期待されている半面、選挙という戦いに勝って選出され、また、次回も選出されることを常に志向するなど、選挙をその存在根拠としているため、その行為は、選挙民獲得のための成果志向にならざるを得ません。支持者の利益の最大化を願う交渉が彼らの討論の内実となります。従って、今日、政治家、政治システムへの信頼性の大幅な低下は、本来、「妥当性」を吟味検証すべき、と期待されるにも拘らず、現実には「妥当性」は全く除外されている状況のためです。

このように考えると、代表制民主主義の危機は、政治家のモラルの低下という主観的理由に簡単に還元できるものではなく、コミュニケーションの合理性からともすれば離れがちになる危うさにあることといえます。

8 無作為抽出の市民による討議の意義

これまで述べてきたコミュニケーション的合理性と「生活世界」の観点から、本稿のはじめに書いた「無作為で選ばれ参加した一般市民が公共的課題について生き生きと討議している」状況は、実は、当該事項に利害関係のない、偶然出合った市民が、道具的理性（成果志向の目的合理性）の場としてではなく（交渉ではなく）、「生活世界」に蓄積された豊富な背景知をもとに、互いが了解しあう行為を積み重ねている、と理解することができます。また、「合意像」とは、契約書にある合意事項ではなく、個別意見の集積でもない、「社会の了解」を示しています。

その時々意見を「仮定的」と認識し、公共的なものは「モノローグ的ではなく、ダイアログを通して表れる」という認識こそが重要な結果であるといえます。生活世界に結びついたコミュニケーション的行為は、連帯という社会統合の資源を生みます。このように「市民的公共性」に裏

打ちされなければ、「制度的公共性」は枯渇してしまうのです。

9 どこに接続するのか？

もし、「無作為抽出による市民の公共課題に関する討議の場」に「市民的公共性」が現れていると考えるならば、その「公共性」を先に述べたように、議会や行政など制度的回路に接続することも可能でしょうし、また、討議型意見調査のように、マスコミに連結し、制度的に影響を与えることもできます。

行政に接続された場合、「行政参加」として、テーマの決定などは、行政からの発議になり、結果の「良いところ取り」という危険を常に考える必要があります。その場合、問題発見のセンサーは、既に述べたように、市民社会の周辺にありますので、こうした意見をいかに情報提供に反映させるかも重要になってきます。プラーヌクスツェレの場合、利害関係者の円卓会議やワークショップをプログラム設計に前置することが、今日確立しているのもそのためです。

プラーヌクスツェレは、多くの場合、「市民答申」として行政などからの委託に応える形で行なわれていますが、ディーネル教授も、一般行政を所掌する機関から独立した「市民参加局」を構想されるなど、単なる「行政参加」を考えているわけではありません。民主主義の制度として、「有給の（生活が保障された形で）公共政策形成への参与」を市民に保障すべきであると考えているのです⁷¹。何年に1度か投票を保障する「形式的参政権」から、「実質的参政権」への転換といっても良いのではないのでしょうか。

10 おわりに

この報告では、「無作為抽出の一般市民が公共的課題について互いに討議する」意義を、主にハーバースの理論を参照しながら、大雑把ですが、述べてきました。規範的議論がすっかり忘れ去られ、バラバラになる現代社会の危機の具体的処方箋として、プラーヌクスツェレに触発された

⁷¹ 篠藤、P64参照

「市民討議会」「まちづくりディスカッション」の意義は、単なる「新奇な市民参加」の登場ではなく、多くの検討すべき内実があると思います。「市民の討議」は、現在危うくなっている「公共性」を蘇らせようことを今回は強調したいと思いました。

討議デモクラシーの実践として、コンセンサス会議などにおける科学技術に関する市民パネルの討議や文化・宗教的価値の相違に関する討議など、検討すべきことは多くあります。また、国全体の課題や国境を越えた課題なども重要です。理論的には、討議の表現形式として日常会話の形式の意義も考察すべきでしょう。市民の討議で現れている、こうした形式は、正当性を要求する討議の上で大切であると考えられます。また、討議との関連で利害調整としての「交渉」の検討も必要です。しかし、これらは、本稿では取り上げていませんので、別の機会に論じたいと考えています。しかし、理論的検討ばかりをするのではなく、今の日本ではもっと多くの実践、取り組みが行なわれ、実践的に研究されることがもっと重要だと思われれます。「討議デモクラシー」の議論が、専門家のみに関心が払われ、社会的にはあまり知られていないのも実践の不足のためと思われれます。それ故、青年会議所の皆さんが多くの実践を行なおうとしていることは意義深いものだと思います。現在、日本で実施されている「市民討議会」「まちづくりディスカッション」は、主に自治体における公共課題がテーマです。特に、住民に身近な自治体では、現行法制度でも、住民監査請求、住民訴訟、解職請求、条例制定請求など、住民の直接的参加を保障しています。また、住民自身が公共的課題を担う存在とされ、「市民の自治」が期待されます。だから、「市民と行政の協働」の時代にあって、こうした一般市民の参加は不可欠なものです。

来年度は、更に多くの自治体レベルで「市民討議会」「まちづくりディスカッション」が開催される予定だと聞いています。今年度の3件の事例検討を踏まえ、更に改良、拡大することを期待しています。

引用文献：

- ・江藤俊昭：「協議型議会の構想」（信山社）2004年12月
- ・後藤潤平：「プラーヌクスツェレ熟慮デモクラシー論の実践的アプローチ」早稲田大学政治公法研究（第76号）、2004年8月
- ・篠藤明德：「まちづくりと新しい市民参加—ドイツのプラーヌクスツェレの手法」イマジ出版、2006年11月
- ・篠原一：「市民の政治学」岩波書店、2004年12月
- ・ユルゲン・ハーバーマス：「他者の受容」（高野昌行訳）、法政大学出版局、2004年11月

付 記

以上の原稿は、2006年10月21日に開催された第3回プラーヌクスツェレ研究会において、私が行なった報告の内容をもとにしています。

〔訃報〕 ディーネル教授、急逝

プラーヌクスツェレの生みの親であるペーター・C・ディーネル教授が、12月13日午前7時（現地時間）、ベルリンで急逝されました。11月21日に発行された拙著「まちづくりと新しい市民参加—ドイツのプラーヌクスツェレの手法」（イマジ出版社）にドイツ語の序言を頂き、その本が先生の手元に着いた矢先のことでした。一昨年からの日本での展開を心から喜び、同書で取り上げたノイス市に早速電話されたとのことでした。先生の机には、書きかけの原稿がそのまま残され、また書齋には生前会われた人々の記録が5,000人以上のカードとして残されていたといひます。親友であったヨハネス・ラウ前大統領はじめ政府の高官から列車で偶然会った乗客まで含まれていたそうです。

日本での本格的成果をお見せし、日本へ招待することが叶わず、本当に無念の思いです。心より哀悼の意を表したいと思います。

先生の業績は、日本プラーヌクスツェレ研究会のホームページ (<http://www.shinoto.de/pz-japan/>) をご覧下さい。