

# 市民討議会の質保証

## — 調査研究の意義と方向性 —

文学部人間関係学科

教授 篠藤 明德

3月5日（土）、第4回市民討議会・見本市が日本青年館（東京）で開催された。本稿は、筆者が見本市にて講演をしたものをまとめたものである。

### はじめに

お話を始める前に、私は2月11日から24日まで2週間、プラーヌクスツェレの調査研究のためにドイツに行っておりましたが、昨年、見本市に参加されたディーネル博士がくれぐれも宜しく、とおっしゃっておられましたので、皆様方にお伝えします。ドイツではこちらが取材する立場でしたが、多くの場合、日本で展開されている市民討議会について聞かれ、いくつかの点で議論してま

いりました。また、ベルリン工科大学の技術・社会研究センターの研究者であるニナ・アメルンク（Nina Amelung）さんやネクスス研究所のケルスティン・フランツル（Kerstin Franzl）さんからは、正式な取材を申し込まれました。ボンの財団法人ミットアリバイトのハンス・ヨルク・ジッペル（Hanns-Joerg Sippel）事務局長やブヴァタール大学のリーツマン教授（Prof.Dr. Lietzmann）から、市民討議会の展開について一度講義して欲しいか、との要請も受けました。つまり、ドイツでは日本での市民討議会の展開に対する関心がとても高いのです。

さて、第4回市民討議会・見本市のチラシを見ますと、「市民討議会の質保証についての発表」とありますが、本日の私の話は、「質保証に関する発表」ではなく、「今年度から取り組み始めた質保証に関する調査研究の方向性とその意義」についてです。その「発表」は、後で述べますように、2年後になる予定です。

### 1 市民討議会とは

調査研究に当たって、まず、「市民討議会」とは何か、が問題になりました。それは、あまりにも多様な形で展開されているためです。皆さんもご存知のように、市民討議会は以下のような特徴を持っています。

- ①無作為抽出の市民に参加依頼状が送られ、参加者が募られる。
- ②参加者は情報提供を受ける。
- ③参加者が互いに話し合う。
- ④市民提案をまとめ、提出する。

「市民討議会」といわれるものは、大括りで考え



ると、次の点で共通しているのではないのでしょうか。

「市民討議会では、無作為抽出された多様な市民が、情報提供を受けながら公共的課題について互いに語り合い、市民提案をまとめ提出する」

そして、市民討議会の場では新しい「市民の力」が現れていると関わった人々が感じ、それが次々に伝播されている、と私は思います。市民討議会の開催に関わった、青年会議所のある方がブログで、次のようなことを書いていました。

「市民討議会の開催を担当する委員会の委員長になりましたが、実行委員会を何度も開き、その準備の多忙さに、担当になったことを本当に恨みました。しかし、市民討議会の当日、見知らぬ市民同士が一生懸命に語り合う姿を見、また、終わった時に、参加者から、開催してくださってありがとうございましたと言われたとき、涙が止まらず、やって良かった、と強く感じました」

これは、全国で共通して見られることだと感じています。私が、「市民討議会の特色のひとつは、これが社会的運動として展開されていることである」と申し上げているのは、このことです。

## ② 市民討議会の現状

2005年、千代田区で試行され、06年の三鷹市での実施を通しモデル化された「市民討議会」は、07年から本格的に展開され、現在まで153事例（2011年3月末日現在、市民討議会推進ネットワーク調べ）を数えています。特に、昨年は鹿児島県枕崎市、指宿市でも開催され、北海道から鹿児島県まで展開されるようになったことと、5月3日の憲法記念日における朝日新聞の社説で市民討議会が取り上げられたことは大きな出来事でした。また、内閣府に設置された「新しい公共」に関する専門調査会の委員に吉田純夫さん（NPO法人市民討議会推進ネットワーク代表理事）が就任され、「新しい民主主義の可能性」について同専門調査会で議論され始めたことも大きな成果でした。

市民討議会の特徴は、①社会運動として展開されている、②多様なタイプが存在する、③実施機

関の多くが実行委員会方式である、④同一自治体で連続的に開催されている、です。特に、第4の点では、17自治体で3回以上開催され、実施事例の約3分の1を占めています。これらの特徴は、後で述べます、世界的に「ミニ・パブリックス」として分類される4つの手法と大きく異なっています。つまり、プラヌクスツェレに学び、日本で生まれ展開されている「市民討議会」は第5のモデルであると、私は最近考えています。

## ③ 科学研究費補助金による調査研究

2011年度から3年間、私を研究代表者として、科学研究費補助金による調査研究が行われます。研究分担者は、日詰一幸教授（静岡大学）、伊藤雅春教授（愛知学泉大学）、佐藤徹准教授（高崎経済大学）の3人で、前田洋枝さん（4月から南山大学専任講師）と小針憲一さん（市民討議会推進ネットワーク事務局長）にもご協力いただいています。

日詰先生は、静岡市における市民討議会をご指導されてきました。同市は上記の連続開催の自治体のひとつですし、また、政令指定都市での実施という点でも大変重要です。また、先生には、アメリカの討議デモクラシー手法や、特に、自治体での実施における全国組織の支援なども調査研究していただく予定です。伊藤先生は、都市計画分野におけるワークショップの第1人者であると同時に、コミュニティ政策学会の事務局長もされています。新宿区の区民討議会にも学識経験者として参加されました。現在、名古屋市に隣接する人口1万4千の豊山町で市民討議会を開催し、その実証的研究を進める準備をしています。繰り返し実施することで住民全体における自治意識の変化が観察できるか、などいくつかの点を検証したいと考えています。佐藤准教授は、「市民参加」「市民会議」に関する多くの著書を書いておられますが、自治体施策、他の参加手法と市民討議会の関係を明らかにすると共に、高崎市における市民討議会に関し、質問票調査などを通し、実証的研究を進める予定です。

研究協力をお願いしている前田さんは、名古屋大学の広瀬幸雄教授（社会心理学）のお弟子さんで、ドイツにおけるプラヌクスツェレに関する研究を手がけた方です。また、小針さんは、この運動の中心的な方であると共に、現在、市民討議会の全国調査におけるデータベース作りをしていただいています。

この調査研究は、学術的目的だけではなく、研究題目「自治体における討議デモクラシー手法の研究－市民討議会の分析と改善策の構築」が示すように、多様に展開されている市民討議会の質保証の基準構築という実践的な目的を持っています。

## ④ 討議デモクラシーの視点

討議デモクラシーについて、理論的議論は実に多様に展開されて来たことは周知の通りです。ここでは、市民討議会を考える上で、簡単に以下の点を確認したいと考えています。

まず「討議」ですが、最近は「熟議」ということでよく語られています。市民討議会の観点では、まず、情報提供が保証されることです。それから、参加者間の自由で平等な討議を経て、相互理解・意見変容・共同意見の形成などがどのように行われているのが大切です。

次に「デモクラシー」の観点では、参加者が問題になります。市民討議会は、プラヌクスツェレの原理に学んで日本で開発されましたが、こうしたタイプは、G. スミスの分類に従えば、「ミニ・パブリックス (Mini・Publics)」と呼ばれています。学術的に関心のおありな方は、G. スミスの「Democratic Innovations」に詳しく書かれています。昨年度の計画行政学会の特集に寄稿された篠原一先生の論文「討議デモクラシーの理論と現実」を一度お読みください。ミニ・パブリックスは、参加者の無作為抽出と社会的多様性の重視が特徴ですが、このタイプには、プラヌクスツェレ、討議型世論調査 (Deliberative Poll)、コンセンサス会議、市民陪審制 (Citizens Jury) があるといわれています。

社会的多様性を担保する点で、前者2つは参加

者が100人以上の大規模なものです。それに対して、後者2つは約15人から20数名の市民パネルの小規模なものです。この場合は、無作為抽出された、参加を承諾した人々から、年代、性別、職業、居住地域などの割合が母集団と同じになるように選考します。

社会的多様性と共に重要なことは、「無作為抽出」です。このことについて、今回のドイツ訪問で、フランス人の研究者であるアントワン・ヴェーニュ氏と話しました。同氏は、「籤の民主主義」について研究を進め、その現代的可能性としてプラヌクスツェレを取り上げていますが、この6月に博士論文が完成するとのことでした。古代ギリシャやベネチア共和国などでは実施された、抽選で行政官を期限付きで選出する方法は、民主主義との関係で古くから論じられてきました。2年前のプラヌクスツェレに関する国際会議でも、市民陪審制を研究するイギリス人研究者が、「ドイツでは社会的多様性を強調するため大規模な参加を強調するが、無作為抽出であれば、少人数でも良いのでは」と指摘しました。このことも大きな論点であると思います。

## ⑤ 質の保証に関する4つの点

さて、質保証を考える際、私は、次の4つが重要であり、検討すべきであると考えています。ミニ・パブリックスは、一般の市民参加と異なり、そのテーマに関係したり、関心を持ったりする人々が自主的に参加するのではなく、まず、無作為に抽出されるということです。誰かが集めなければいけません。つまり、テーマの設定や開催が既に決定されているのです。誰が市民討議会を発議するのか、という点が重要になります。これが第1の点です。このことは、第4番目の政治決定への反映にも関係します。2番目は、参加者の多様性の保証です。第3は、討議の質です。そして、最後が結果として出される市民提案がどのように政治決定に反映されるのかという点です。本日は、前に述べた討議デモクラシーの視点から、第2、第3の点についてもう少し考えたいと思います。

## ⑥ 参加者の多様性

市民討議会では、参加者は住民基本台帳から原則的に無作為に抽出された人々に参加依頼状を送り、その承諾者が参加することが一般的になっています。その際、年齢制限として16歳以上、18歳以上、20歳以上、或いは、上限として75歳以下などを設定する場合があります。もちろん、年齢制限の妥当性も検討しなければいけません。更に重要な点は、外国人市民や当該自治体外の住民の参加をどのように設計するかも考えるべきことです。

しかし、一番大きな課題は、社会的条件による参加者の偏向性です。これまでの事例を概観すると、参加者の年代構成に大きな偏りがある場合が多いようです。その是正として、まず考えられるのは、参加者数の拡大、参加機会の拡大、実施時期・日程の検討などでしょう。テーマの設定も重要だと推測されます。謝礼の額との関係も考察すべきでしょう。

小規模型のミニ・パブリックスである市民陪審制やコンセンサス会議では、その多様性を人工的に作り出しています。その妥当性も検討すべきでしょう。

更に、「社会的多様性」という時、こうした特定の社会的属性以上に、その課題に関する意見の多様性の反映を重視するのが、世論調査の改良版とも言える討議型世論調査です。母集団を十分に反映する標本数の確保と母集団における意見分布と同様の分布を示す参加者集団の形成を求めます。市民討議会でも千、2千の参加依頼状とともにアンケートを同封することがよくあります。アンケートにテーマに関する事項を加え、回答者全体と参加者の回答を分析することで同様の「多様性」の保証を考えることも可能です。

このように、プラーヌクスツェレ以外のミニ・パブリックスの知見に学ぶことも重要になってきます。

## ⑦ 討議の質

討議の質の担保には、まず情報提供が重要であ

ると考えられています。基本的情報や特に社会的に異なった情報提供がどのように保証されているのか、検証しなければいけません。また、プラーヌクスツェレのように、丸4日間、約14の討議コマを確保できない場合、討議の質を担保するために、沼津市の事例のように、シナリオの提示などを行っているケースが現れています。シナリオを提示すると、自由な発想、構想が制限されるという弱点がありますが、市民討議会は自由な展開をしていますので、こうした柔軟なケースも私は肯定的に捉えています。

参加者間の自由で平等な話し合いが実現しているのか、という点は決定的に重要です。ファシリテーションの問題がいわれませんが、全体の進行係が必要なことは、4つのミニ・パブリックスの手法では相違はありません。参加者の話し合いのときに、ファシリテーターを入れるかどうかですが、入れる場合でも、その影響は極力少なくすることが要請されています。その点、プラーヌクスツェレから学んだ、毎回メンバーチェンジする約5人の少人数の話し合いは、ファシリテーターなしで参加者間の自由な討議を実現しているように思われます。

ただ、討議の質というとき、やはり、話し合いの回数（討議コマ数）はとても重要だと思われます。ここでは、異なった人々と意見交換することで、それまでの意見を変える可能性を見出すのか、共同しながら全体としての意見を形成していくのか、でこの問題に対する方向性は異なってきます。前者がDPの方向性であり、後者は他の3つの手法の方向性です。

現在実施されている市民討議会には、情報提供と意見交換による「熟慮された民意」の表出に期待するものも多くあります。これは、DPの方向性に近いように思われます。

しかし、共同して意見形成をする場合、伊藤雅春教授は長いワークショップの経験から参加者の意見の質が変化するのは5回くらいからであるといっています。これは、話し合いの回数の重要性を示唆していますが、コマ数の確保の課題は、市民討議会でも大きいように思われます。昨年発表された狛江市では日曜日を4回使うという工夫を

しています。三鷹市の外環計画に関する事例（08年）では、週末2回で実施されました。日本では、休みを取ることが大変難しいですから、これをクリアするためには、多くの工夫が必要でしょう。

その可能性のひとつは、小規模型ミニ・パブリックスであるコンセンサス会議の経験に学ぶことです。コンセンサス会議では、2回の準備会と本会議で一定期間の継続的参加が必要になります。つまり、討議の深まりを担保するために、市民討議会でも、小規模型ミニ・パブリックスを考えるケースがあっても良いでしょう。

## ⑧ 目的による整理

市民討議会は、基礎的自治体を舞台として、世界でも類例のない展開をしてきました。何度も申しあげましたように、青年会議所を中心として社会的運動として展開されて来たため、多様なタイプが出現しています。とりあえず、やってみようという段階のものも多くあります。そのため、全国に展開した市民討議会の質の担保は、非常に重要なテーマになっています。

数多くの事例を見ると、市民討議会の目的は様々に語られています。次のように、整理できるかもしれません。

- ・意見表出⇔課題判断
- ・市民の意向調査⇔共同意見の形成
- ・市民教育⇔政策提言

そのどれもが市民討議会の側面を表しているでしょう。これらを整理することが大切です。と同時に、その目的に即しながら、それぞれの質の基準を明確にしなければいけません。

日本では、プラヌクスツェレに学んだ市民討議会、コンセンサス会議、討議型世論調査が同時に進展していますが、既に述べたように、4つのミニ・パブリックスに学びながら、市民討議会はタイプ分けとその質保証の基準の確立が検討されるべきでしょう。

## ⑨ 今後の展望

今後の展開として、まず、科学研究費補助金による調査研究によって、市民討議会が基礎的自治体での市民参加・市民協働の確実なツールになるようにすることを考えています。と同時に、行政への接続だけでなく、討議空間としての議会への接続や、NPOのアドヴォカシー機能と無作為抽出された市民の討議空間である市民討議会の接続など、住民自治の充実のために考えていかなければなりません。これは、大学関係者だけの仕事ではなく、市民討議会・見本市に集まる皆様方やNPO法人になった市民討議会推進ネットワーク、日本プラヌクスツェレ研究会のメンバーと共に実現すべきものです。

また、市民討議会の知見を、自治体レベルの課題から国家的レベルの課題などハイレベルのテーマに応用できるよう挑戦することです。代表制民主主義の補完は、国やグローバルなレベルでより必要とされているからです。

私は、前述のようにヨーロッパの人々から「市民討議会」について取材されることが多くなってきました。こうした対話も継続し広げていきたいと考えています。私たちが感じている現行の政治決定システムの不具合は、日本だけの問題ではなく、世界的にも共通しています。ポピュリズムに流れるのではなく、市民討議会で現れてきている、隠された市民の英知にこそ、「未来への希望」を託すべきです。

## ⑩ おわりに

市民討議会は「小さな芽」です。問題は、これを「小さい」と見るか、或いは、「芽」と見るか、です。少なくとも、市民討議会に関わり、関心を持っている私たちは、「芽」であると感じています。「芽」は小さくとも、育てれば、大きな木に成長するかもしれません。広がった輪をより大きくし、また、強固にするために、この2年間、市民討議会の質の担保に共に力を注いでいきましょう。