

# アメリカにおける討議デモクラシーの事例と 日本の市民討議会への示唆

静岡大学人文社会科学部

教授 日詰 一幸

## はじめに

討議デモクラシー理論の研究は1990年代以降急速に発展し、それと同時に実践面における手法の開発も進展している。特に欧米諸国を中心にその手法の開発が進められているが、それらは篠原一が指摘するように、3つの類型に分けることができる<sup>(1)</sup>。

一つはミニ・パブリックスと呼ばれるものである。それは、無作為抽出等により「社会の縮図」をつくり、そこから選ばれた少数の一般市民により、特定のテーマに関し、情報提供を受けながら討議するという手法である。この類型の代表的なものとしては、計画細胞会議（プラーヌクスツェレ）、討議型世論調査（Deliberative Polling）、市民陪審（Citizens Jury）、コンセンサス会議（Consensus Conference）などがある。

二つ目の手法は、タウンミーティングや地域集会など、すべての人に開かれた民衆会議である。代表的な手法としては、アメリカで開発された「21世紀タウンミーティング」やブラジルで始められ、現在中南米や欧米にも波及している「参加型予算」がある。

そして三つ目は、いくつかの討議制度の複合化による取り組みである。代表的なものとしては、カナダ・ブリティッシュ・コロンビア州で取り組まれた「市民議会」やヨーロッパ連合における「ヨーロッパ市民コンサルテーション」などがある。

本稿では、主にアメリカで開発された2つの手

法について報告をする。一つは上記、民衆会議の類型に属する「21世紀タウンミーティング」（21<sup>st</sup> Century Town Meeting）。そして二つ目は、『討議デモクラシー・ハンドブック』<sup>(2)</sup>において、討議型世論調査や市民陪審と同じカテゴリーに位置付けられている「ナショナル・イシューズ・フォーラムズ」（National Issues Forums）を取り上げる。

筆者は2011年7月に渡米し、21世紀タウンミーティングを実施する組織であるアメリカスピークス（AmericaSpeaks）と「ナショナル・イシューズ・フォーラムズ」を支援するケタリング財団（Kettering Foundation）を訪問し、ヒアリングを行った。以下は、筆者が取材したアメリカにおける討議デモクラシーの取り組みの事例報告と、現在進められている日本の市民討議会がアメリカの事例から示唆されることをまとめたものである。

## 1 アメリカスピークスと21世紀 タウンミーティング

### （1）21世紀タウンミーティングの概要

21世紀タウンミーティングは、ワシントン D.C に拠点を置く NPO のアメリカスピークス（AmericaSpeaks）が開発し、商標登録をした討議手法である。

アメリカスピークスは、1995年にキャロライン・ルーケンスマイア（Carolyn J. Luken-smeyer）によって設立された。組織行動論の専門家としての実績を積み重ねたルーケンスマイア

<sup>(1)</sup> 篠原一編『討議デモクラシーの挑戦-ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店、2012年、240-248頁。

<sup>(2)</sup> John Gastel, *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21<sup>st</sup> Century*, Jossey-Bass, 2005.

は、アメリカスピークスを創設する前、実務家として州政府や連邦政府に招かれ、州政や連邦行政評価システムの実施に対して責任ある地位を任されるという経験をした。約10年余りにわたる、州や連邦政府での公職の経験の後、ルーケンスマイアの関心は、普通の市民が政府における政策決定のプロセスから排除されているという現実を、どのようにすれば克服することができるのかという点に向けられた。その結果、ルーケンスマイアが中心となって設立したのが、このアメリカスピークスである<sup>(3)</sup>。

アメリカスピークスのミッションは、「市民生活に影響をもたらす可能性のある重要な意思決定の場に市民を参画させると同時に、政策決定者が市民の意見を取り入れた政策決定を行うことができるように促す仕組みを構築する」ことである。そのようなミッションを実現するために、e-デモクラシーの手法を組み合わせ、大人数で討議する方法を開発した。その代表的手法が「21世紀タウンミーティング」である。

21世紀タウンミーティングは、数千人単位の人々が一堂に会して討議を行う手法である。その構成は次の4つから編成される<sup>(4)</sup>。

#### ①ファシリテートされた討議。

一つのテーブルに10人程度の参加者が座り、アメリカスピークスのスタッフからトレーニングを受けた司会者（ボランティアの場合が多い）の進行によって討議が進められていく。

#### ②ネットワーク化されたパソコンの使用。

各テーブルにはモバイルパソコンが配置され、記録者（司会者を兼ねる場合もある）の手によって討議の内容が記録され、それらが別室のコントロールセンターへ送信され、それらがデータベース化されていく。

#### ③「テーマ化」の作業。

「テーマ・チーム」と呼ばれるコントロールセンターのスタッフが、各テーブルから送信されてくる参加者のコメントを読み、意見を分類整理し、そこからカギとなるテーマを抽出し、次の討

議のテーマを設定して、会場にフィードバックする。会場の参加者は、そのフィードバックされたテーマについてさらに討議を進めて行く。

#### ④投票用キーパッドの配置。

参加者には、設問に対する投票のため、ワイヤレスのキーパッドが配布される。参加者は、自らの意思表示のツールとしてこの投票用キーパッドを用いるのである。参加者がキーパッドを使用すると瞬時に全体の意見分布が、会場前方に設置された大スクリーンに表示され、参加者は結果を確認することができる仕組みになっている。

### (2) 21世紀タウンミーティングの実施状況

アメリカスピークスでは、1998年以降2012年までに、全米各地で70を越える21世紀タウンミーティングを実施してきたが、代表的なものは以下の通りである<sup>(5)</sup>。

#### ①「アメリカの社会保障を議論する」(Americans Discuss Social Security, 1998~99)

アメリカの社会保障のあり方について、全米で43,000人の参加者を得て実施した。ここでの討議結果は、連邦議会の第一次社会保障改革検討条項の中へ盛り込まれることになった。このタウンミーティングは、ピュー・チャリタブル・トラストの支援を受けて実施された。

#### ②「市民サミット・イン・ワシントンD.C」(Citizen Summits in Washington, D.C)

1999年にワシントンD.C市長に当選したアンソニー・ウィリアムズ(Anthony Williams)からの依頼により、市民サミットを実施。このサミットの目的は、市民意見をD.Cの計画や予算編成に反映させることであった。このサミットは2005年まで開催され、その間13,500人以上の市民が参加した。

#### ③「都市の声を聴く」(Listening to the City, 2002)

このタウンミーティングは、2001年9月11日にニューヨークで発生したテロ事件によって崩壊したワールド・トレード・センターのツインタワーと甚大な被害を受けた周辺地域の再開発計画をめ

<sup>(3)</sup> <http://www.americaspeaks.org>

<sup>(4)</sup> Gastil, *op.cit.*, pp159-160.

<sup>(5)</sup> <http://www.americaspeaks.org>

ぐって、その計画策定過程に市民意見を反映させることが目的であった。2002年の6月と7月の2回にわたり開催されたタウンミーティングには、約4,500人の市民が参加して討議を行った。その結果はすでに公的機関によって提案されていた既存の再開発計画の変更を促すものとなり、新たな計画策定に向けてのアジェンダを提示するという重要な役割を担うことになった。21世紀タウンミーティングの名は、この「都市の声を聴く」の成功により一躍有名になった。

#### ④「アメリカスピークス—私たちの財政、私たちの経済」

(AmericaSpeaks : Our Budget, Our Economy, 2010)

アメリカスピークスは、連邦政府の債務超過に際し、その解決策を検討するために、連邦レベルでこのタウンミーティングを開催した。全米19カ所の会場に約3,500人が集まり、加えて全米各地で自主的に設置された38カ所の会場でも討議が行われた。このタウンミーティングの目的は、普通のアメリカ人が自らの価値観に基づき、財政赤字縮減に向けてどのような取り組みが必要か、それを討議する機会を提供することであった。加えて、その討議の結果を、オバマ政権において政策決定に影響力をもつ委員会等に提出することであった。実際の討議にあたり、2025年までに財政赤字を1兆2,000億ドルにとどめるための選択肢として42のオプションを提示し、それらに関する賛否両論を併記した資料集を配布した。参加者は予めこの資料集に目を通して討議に参加した。討議結果は、財政赤字の政策オプションに関しては、所得の多い階層への増税を容認し、中間層以下への負担増には否定的で、社会保障支出の削減には反対し、国防支出の削減には賛成するという内容のものとなった。この結果は、オバマ政権の「財政責任および改革に関する全国委員会」(National Commission on Fiscal Responsibility and Reform)や連邦議会の主要メンバー等に提出された。

## ② ケタリング財団と NIF (National Issues Forums)

### (1) ケタリング財団と NIF の関わり

ケタリング財団 (Kettering Foundation) は、1927年電動レジスターをはじめ様々な発明によって名声を博したチャールズ・ケタリング (Charles Kettering) によって創設された非営利団体である。現在、本部をオハイオ州デイトンに、そしてワシントン D.C やニューヨークにも事務所を置いて、民主主義に関する調査研究や諸実践の支援を行っている。

ケタリング財団が、本格的にナショナル・イシューズ・フォーラムズ (National Issues Forums, NIF) と関わりを持つようになったのは、1981年に連邦の保健教育福祉省長官やアラバマ大学学長を歴任した、デイビッド・マシューズ (David Mathews) が理事長に就任してからである。マシューズの問題関心は、公的な意思決定の場への市民の不参加の問題に置かれており、一般市民がどうすれば政策決定の場に参加することができるのか研究を重ねていた<sup>(6)</sup>。マシューズが理事長に就任後、財団理事会はミッションの明確化を進め、「民主主義がうまく機能する仕組みを構築する」ことに主眼を置くこととした。そして、そのような取り組みをコミュニティのレベルから推進する仕組みとして、NIF を支援することになった。

ケタリング財団は、地域でのフォーラムの開催には直接関与せず、むしろフォーラムの開催を側面的に支援することに徹している。特に、フォーラムの中で参加者が討議するテーマについて、情報を得るために使用する資料集 (Issues books) の作成やフォーラムの運営を担う人材の養成 (例えば、モデレーターや主催者等) を支援する。さらには、NIF の組織化や運営に関し調査研究を行う NIFI (National Issues Forums Institute) と連携して、市民のエンパワーメントの機会を提供する機能を果たしている。

<sup>(6)</sup> David Mathews, *Politics for People: Finding a Responsible Public Voice*, University of Illinois Press, 1994.

## (2) NIFの概要

NIFは、地域社会で討議の機会を提供する組織や個人の全国的ネットワークであり、毎年連邦全体で数千のフォーラムが開催されている。フォーラムは、基本的には地域のコミュニティをベースにして開催される。ある同一のテーマに基づき、市内あるいは州内の複数の場所で討議が展開されるのである。フォーラムの開催の場所としては、学校（小・中・高・大学）、教会、図書館などが使われる。また、フォーラムでの討議のテーマは、その時々国内や地域で課題となっている争点が設定される。具体的には、人種・民族的対立、移民政策、犯罪の抑制、薬物中毒、妊娠中絶、教育、ヘルスケア、経済開発等である。これらのテーマに関して、フォーラムに参加する一般市民が討議を円滑に進めることができるようにIssues booksと呼ばれる資料集が提供され、過去20年以上の間に70を超えるテーマに関してこのような冊子が発行されてきた。フォーラムにおいては、設定されたテーマに関して結論を導き出すことが目的ではなく、むしろ討議を通じて、参加者一人一人の気づきを大切に、課題解決に向けて何らかの集合的行動が生み出されるプロセスを重要視するのである。要は、討議を通じて参加者の気づきを導き出し、地域の抱える社会的課題解決に向けての行動に結びつけること、そこにNIFの目的がある。

一方、NIFIはNIFで使用する資料集であるIssues booksの編集を行う。この資料集は、討議のテーマに関して、その事実や背景となる情報を提供するために作成され、討議会の主催者・司会者、学校等での討議の活用方法なども解説される。このような資料集は近年海外（中南米、ロシア、ニュージーランド等）にも提供されるようになった。

また、NIFを推進するために必要な人材の養成も主にNIFIが担っている。例えば、地域でどのようにNIFを開催するのか、さらにはその運営方法（特にモデレーターのトレーニング等）をワークショップ形式で学ばせるのである。

ところで、全米各地で毎年数千のフォーラムが実施されているのであるが、このようなフォーラムへの参加者にはどのような効果をもたらされているのであろうか。その点を簡単にまとめよう<sup>(7)</sup>。

- ①特定の 이슈と公共的課題への関心の増大とその後の関わり方の増大。
- ②参加者の 이슈の捉え方の拡大。
- ③参加者の傾聴力の増大。特に自分とは反対する他者の意見にも一定程度の聞く姿勢が身につく。
- ④一人の市民として公共的課題解決に関与しようとする意識の高まり。
- ⑤自己の利益を社会的課題解決という観点からより広く受け止めようとする姿勢の高まり。
- ⑥討議を通じて熟慮された判断をしようとする指向性の増大。

これまでNIFはアメリカ国内において、グラスルーツの運動として発展してきたが、開催回数を重ねるコミュニティにおいては、NIFの手法が習慣化する傾向がみられ、そのような取り組みの結果、課題解決のためのアクションとその後の組織化に結びつくケースが多いという傾向がみられるようになった。

## ③ アメリカの事例からもたらされる日本への示唆

アメリカにおける討議デモクラシーの取り組みの中で、日本において現在取り組まれている市民討議会に示唆されることをまとめておきたい。

アメリカの取り組みの中で特徴的なことは、討議デモクラシーを推進するためのインフラストラクチャー（以下、インフラ）が整っている点がある。このことは、日本において市民討議会をさらに充実したものとしていくためには大変参考になる。討議デモクラシーの実践に向けては、手法の開発やその実践に向けてのフォローアップ体制が不可欠であり、加えて、それら諸実践の調査研究も欠くことができない。アメリカにおいては、これらの機能が討議デモクラシーを支えるインフラ

<sup>(7)</sup> Gastil, *op.cit.*, pp48-50.

として、全国レベルだけでなく、州レベルにも存在し、重層的に配置されている点が重要である。

このようなインフラは大学やNPOによって担われ、討議デモクラシーの実践に向けて実務面で様々な支援を行うと同時に、理論的研究や調査も実施している。また、討議デモクラシーの実践に向けては、費用もかかるのであるが、その際に金銭的な支援を行う助成財団も存在している。例えば、アメリカスピークスが2002年にグランドゼロの再開発計画をめぐって実施した21世紀タウンミーティングでは、35万ドル近い費用を要したが、その大部分が民間財団の支援によって賄われた。また、筆者が取材をしたケタリング財団は、NIFへの支援だけではなく、毎年7月にDDW (Doing Democracy Around the World) と呼ばれるワークショップを1週間開催している。このワークショップには東欧、ロシア、中南米、アフリカ、中東アジア、インド、東南アジア、中国等からコミュニティレベルで民主的に地域的課題を解決するための役割を發揮している活動家が招かれ、様々な経験交流とスキルのバージョンアップの場が提供されている。いわば、ケタリング財団は、世界を視野に入れて、民主主義向上のために助成事業を実施する団体であると言える。

いろいろな文献を通じてウェブサイト検索を試みたが、約30近い全国レベルの討議デモクラシー支援団体と10を超える州レベルの支援団体を見出すことができた。これらがアメリカにおける討議デモクラシーを支援するインフラを構成しているものと考えられる。以下、いくつかのインフラ組織の例を紹介すると同時に、日本がそこから学ぶ点を指摘しておくことにしたい。

### (1) 大学が関わるインフラ組織の例

- ①スタンフォード大学討議デモクラシーセンター (Center for Deliberative Democracy、[www.cdd.stanford.edu](http://www.cdd.stanford.edu))

大学が関わるインフラとして有名なセンターの一つであり、ジェイムズ・S・フィッシュキンによって開発された討議型世論調査 (Deliberative Polling) の実践をサポートするだけでなく、その手法に関する調査研究も併せて実施している。

- ②サークル (CIRCLE=Center for Information and Research on Civic Learning and Engagement、[www.civicyouth.org](http://www.civicyouth.org))

タフツ大学が設置し、学校やコミュニティにおける若い人々に政治参加や市民参加のための教育を実施するセンターである。

- ③キャンパスコンパクト (Campus Compact、[www.compact.org](http://www.compact.org))

全米1200の大学長が加盟する組織であり、各大学において学生が市民参加スキルを身につけるためのカリキュラムの提供等、様々な支援活動を展開している。

### (2) NPO が関わるインフラ組織の例

- ①ジェファソンセンター (Jefferson Center、[www.jefferson-center.org](http://www.jefferson-center.org))

NPOが主体となって設置されているインフラ組織は多岐にわたるが、このセンターは、討議デモクラシーの手法の一つである「市民陪審」 (Citizens Jury) を開発したネッド・クロスビー (Ned Crosby) が1974年に設置した。アメリカ国内における「市民陪審」実施の支援が主なミッションであり、センター設置後2012年までに30ほどの「市民陪審」をサポートしてきた。

- ②討議デモクラシーコンソーシアム (Deliberative Democracy Consortium=DDC、[www.deliberative-democracy.net](http://www.deliberative-democracy.net))

このコンソーシアムは、討議デモクラシーの実践者や研究者のネットワーク組織である。主に、討議デモクラシーの調査研究、研究成果の出版、研究フォーラムの開催等をミッションとして活動を行っている。

- ③対話及び討議に関する全国連合 (National Coalition for Dialogue & Deliberation、NCDD、[www.ncdd.org](http://www.ncdd.org))

この組織は、討議デモクラシーに関するデータベースの作成や様々な情報を提供することをミッションとし、加えて討議デモクラシーを推進する実践者のトレーニングや交流の場を提供している。

### (3) アメリカからの示唆

最後に、筆者がアメリカでの調査から示唆され

たことを記しておくことにしたい。前述のように、アメリカにおいては、十分ではないにしても討議デモクラシーをサポートするインフラが整備されている。日本では2005年以降今日まで、市民討議会が各地の青年会議所（以下、JC）を中心に実施されてきた。また、この市民討議会は、ドイツのプラヌンクスツェレの手法をベースにしているとはいえ、日本独自の発展の方向を歩んでおり、特にヨーロッパ諸国の研究者からも注目されている。

日本における市民討議会は、自治体レベルでの実施がほとんどであり、各種計画策定に資するアイデア表出に活用される形態が多い。筆者が調査を行った21世紀タウンミーティングやNIFにおいても、地域的課題解決に向けての市民討議が行われ、特に前者の取り組みにおいては、市民討議の結果が政策決定に何らかの影響を与えていくというケースがみられた。「市民サミット・イン・ワシントン D.C」の取り組みは、アメリカスピークスとワシントン D.C が連携し、21世紀タウンミーティングの手法を使って実施したものであるが、この場合実施に向けてはアメリカスピークスが、ワシントン D.C より委託されて実施している。今後、日本の市民討議会も NPO 法人市民討議会推進ネットワークが核となり、単独であるいは他の NPO とのコンソーシアムにより、専門的に実施を担う組織として成長していく可能性が展望できるのではないかと考えられる。

次に市民討議会の推進にとって重要なことは、大学等の高等教育機関の役割である。例えば、討議型世論調査の場合、現在慶応大学内に DP 研究センターが設置され、日本における DP の実施や理論研究に貢献している。市民討議会においても、調査研究や理論研究を推進する大学の関わりが重要である。すでに別府大学地域社会研究センターが市民討議会に関し、日本のセンター的役割を果たしているが、市民討議会の性格上、自治体レベルでの実施が多いことから、他大学とのネットワークの構築が必要とされる。

現在、文部科学省において大学改革の一環として、大学各学部の「ミッションの再定義」という作業が進められ、2013年度は人文・社会科学系の

学部のミッションの検討が予定されている。各地の大学の人文・社会科学系学部の存在意義が問われるこの作業の中であって、地域の民主主義のバージョンアップのために貢献できる組織を大学が主体的に設置することは、まさに大学のミッションとして重要な位置づけを与える時宜を得た取り組みになるはずだ。大学と NPO 法人市民討議会推進ネットワークが連携することにより、市民討議会の質の向上に向けて、検討のための態勢整備が可能となるのではないだろうか。

三つ目に指摘しておきたいことは、助成財団の関わりである。現在公益法人改革が進められており、2013年11月末までに既存の公益法人は、一般社団／財団、公益社団／財団のどれかに移行申請をしなければならない。そのため、従来財団法人として活動してきた法人も公益財団法人へ移行するという例が多くみられるようになった。公益財団に移行した場合、公益目的事業支出の割合が50%以上必要とされる。そのため、このような機会を活かし、日本でもアメリカの助成財団をモデルに、公益目的事業として日本における民主主義のバージョンアップのため、様々な助成事業を実施する助成財団が増えてほしいものである。制度面からは、そのような可能性を現実のものとする段階に至っているのではないかと考えられる。市民討議会の実践もこのような助成財団の支援を受けながら、大学や NPO が運営面を担って展開するというビジョンを描くことができるであろう。



## むすびにかえて

今日、日本においてもまさに討議デモクラシーに市民の注目が集まる時代になった。各地で実践されている市民討議会も次第に注目を集める状況になりつつある。この段階において、「市民討議会の質保証」という課題と同時に、市民討議会の開催を支えるインフラの整備を徐々に進めていくことが必要であろう。本稿はそのような実践にむけて、示唆に富むアメリカの経験をベースに日本の今後の取り組みの可能性について論じた。日本におけるインフラ整備に向けては、何から着手すべきか、今後の議論の展開に期待したい。