

市民討議会の質保証の基準とシステム

別府大学文学部人間関係学科
教授 篠藤 明德

はじめに

市民討議会は、2005年、千代田区において試行実験され、2006年7月、三鷹市において行政が共催し、本格的に実施され始めた市民参加の手法である。2012年度末で、北海道から沖縄まで全国各地で実施され、その事例数は250を超えている。つまり、自治体レベルにおける、新しい住民参加手法として既に認知されている手法と言える。しかし、その内容を見ると、千差万別であり、質的に保証されているとは言い難い。

2010年より、筆者たちは文部科学省科学研究費補助金を受け、市民討議会とドイツ、アメリカでの実践を調査研究してきた（科研費研究「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」）。その目的は、全国で実施されている市民討議会の質保証の基準とシステムを明らかにするものである。ヨーロッパでも、2006年12月、プラーヌクスツェレ（以下、PZ）の考案者であるディーネル教授が亡くなった後、研究者、実践者を中心として、PZの質保証について議論が重ねられてきた。本稿では、こうした議論（そのまとめとして、「Qualitaetskriterien der Planungszellen」〈仮題〉が今春、OEKOM Verlag から出版予定）を参考にしながら、日本での調査を基に、市民討議会の質保証の基準とシステムを明らかにしたい。ただし、結論を先取りするというならば、これらは、“暫定的”なものである。今後の調査研究に基づき、より精緻に構築すべきものであるが、同時に、こうした基準やシステムは、絶えず“カイゼン”されるべきものである。

1 討議デモクラシーの議論とミニ・パブリックス

市民討議会の背景にある議論は、討議デモクラシーに関するものである。80年代から政治決定における多数決による決定を重視する「集計民主主義」に対して、討議（Deliberation：「熟議」、「審議」、「討議」などと訳されるが、本稿では、「討議」と訳す）による参加者の了解、合意こそが民主主義の中心であると理論的に議論されてきたことが背景にある。

この場合、参加者の自由で平等な発言の保証、意見の妥当性の根拠を明示すること、話し合いによる意見変容などが「討議」において重要であると主張された。しかし、理性的妥当性をめぐっては、それ自体が排除を生むという批判もあり、「共感」の評価も論じられている。

また、「討議」の参加者を政治決定者と考え、憲法制定会議などをめぐって議論され、日本でも、「熟議の国会」というキャッチフレーズが一時取り上げられたように、議会の本来的機能として、「討議」に注目する論者も多い。しかし、ハーバーマスが指摘するように、市民社会の公共圏形成が民主主義の正統性の根拠であると考えれば、市民間の討議こそが重要になる。ハーバーマスは、公共圏形成について、メディア、NPO・NGOなどによる言説空間について論じている。

スミス（G. Smith）は、近年の民主主義制度の刷新として、世界各国で実施されている57の手法を取り上げ、それを4つの類型に整理している。つまり、民衆集会、ミニ・パブリックス、e-デモクラシー、直接立法である。篠原は、昨年発行し

た「討議デモクラシーの挑戦」で、ミニ・パブリックスこそが討議デモクラシーの一丁目一番地であると論じ、第1章で、討議型世論調査(以下、DP)、コンセンサス会議、計画細胞会議(PZ)、市民陪審、市民討議会を取り上げている。筆者は、計画細胞会議、市民討議会の執筆を担当した。これらのミニ・パブリックスとともに、e-デモクラシーのモデルとしてアメリカ・スピークス、民衆集会として、南米ポルト・アレグレの参加型予算を紹介し、多元的手法として、ブリティッシュ・コロンビアの市民議会、EUの市民コンサルテーションを取り上げている。投票制度に支えられてきた代表制民主主義制度を、現在、世界各地で刷新しようとする様々な討議デモクラシーの試みが実践されている。

2 ヨーロッパにおける質保証の基準に関する議論

ディーネル教授死後の質保証

ミニ・パブリックスの中で最初に考案された手法がPZである。アントワン・ヴェルニュが指摘するように、ドイツの社会学者ペーター・C・ディーネルが1970年代初期に考案した同手法は、ほぼ同時期に考案された市民陪審(Citizens Jury[®])とともに、80年代後半以降に現れたコンセンサス会議やイギリス、ニュージーランド、オーストラリアなどアングロサクソン諸国で広範に実施されているイギリス型市民陪審に大きな影響を与えてきた。近年実施されているEUレベルにおける大規模討議デモクラシーのイベントでも重要な役割を担ってきた(Vergne, 2013)。

PZの質基準は考案者であるディーネル教授が作ったものであるが、その成果は、「ブラースクスツェレ」として1978年に出版されている。しかし、同書では理論的考察が中心で、PZの細部の開発プロセスとその実証的根拠は、十分に明らかにされているわけではない。基準の適用に関しても、ディーネルの存命中は、考案者であるディーネルの判断に任せられ、2006年末までの実施は、ディーネルが直接、間接に関与しチェックしてきた。しかし、その死後、質保証が重要な



市民鑑定・質保証ネット

テーマとなり、2007年、ヴパタル市の同教授宅で、「ブラースクスツェレ推進者ネットワーク」(現、「市民鑑定・質保証ネット」)が結成された。筆者もその創設メンバーの一人である。そして、2008年、フリードリッヒ・エバート財団の助成を受け、PZの質保証に関する国際会議がベルリンで開催された。筆者も出席し、日本の市民討議会の展開を報告した。この会議の報告を中心として、その後、毎年開催されてきた同ネットの国際会議での議論を経ながら、今年ドイツで、「ブラースクスツェレの質保証の基準(Qualitaetskriterien der Planungszellen)〈仮題〉」が出版される。同書に寄稿された諸論文はほぼ集まり(昨年末現在)、筆者の手にその諸論考が届いている。

ディーネル教授の死後(2006年12月以降)、このように、本家のドイツにおいても、その「質保証」について基準が話し合われ、その担保のためのシステムが運用されてきたことは、日本の展開と並行している。「ドイツ」といっても、年1回の「質保証に関する会議」がベルリン、ヴパタル、ミュンヘンなどドイツ各地で開催されていることを意味し、参加者は、フランス、イギリス、日本などドイツを超えた国々からの人々を含んでいる。また、そこでの質保証の議論は、PZに関するものだけではなく、市民参加一般に関するものにもなっている。2008年の国際会議もPZ推進者ネットワークとともに、参加手法一般を議論してきたプロツェーデレ・ネットワークと共催したものであった。本稿では、まず、上記書に基づき、

市民参加の一般的基準について考えたい。

市民参加の評価基準

長年、環境社会学の立場で、技術革新と社会との関係について議論を世界的にリードしてきた、シュトゥットガルト大学のレン教授は、他の執筆者とともに、EUレベルで行われた3つの市民参加の大きなプロジェクトについての評価を報告している (Ruediger Goldschmidt, Piet Sellke & Ortwin Renn, 2013)。レンは、市民参加の評価基準として、公正、質の高さ、効率、透明性の4つを挙げ、公正に関して、手続きの公正さと参加者選択の公正さを挙げている。また、質の高さについて、参加者が重要な全ての情報を提供され、決定に参加できること、効率について、参加に関する資源、とりわけ、参加時間の効果などを指摘する。手法、成果等に関する透明性は、正統性を担保する上で重要であると主張している。こうした4つの基準に基づき、ヨーロッパ市民コンサルテーション、ヨーロッパ市民パネル、脳科学に関するヨーロッパ市民の討議の3つのプロジェクトについて、参加者に対する質問票調査と調査員による観察、関係者インタビューの質的調査を実施してきた。レン達も指摘するように、こうした市民討議のプロジェクトについて、PZは部分的に実施されると共に、市民コンサルテーションでは、先行モデルとしてベルリン、ブタペストで実施されるなど重要な役割を果たしてきた。

調査結果として、公正性について参加者の無作為抽出は非常に重要であると考えている。ただし、少人数の場合の課題を指摘している。また、手続き的公正さと透明性について、テーマ設定やプログラム設計、市民提案の策定過程における危険性を指摘、参加者自らがプログラム設計や提案のまとめに参加することを課題として挙げている。質の高さを保つためには、一般市民である参加者と専門家との結合が重要であり、効率の問題として参加時間を取り上げている。つまり、時間が短い場合、中間的案がたくさん出てきても、そこから、高次の解決案を考え出すことはできないという。参加者の「ヨーロッパ人」への自覚向上にはつながったと分析している。上記3つのプロ

ジェクトでは、各国で実施された手法はバラバラで、かつ、時間的にも短いものも多くあった。

シュパイエル行政大学院大学の学長を務めたクラゲスは、市民参加一般における質保証の原則について報告している (Klages, 2013)。まず、市民参加の目的は民主主義の活性化であると前置きし、そのためには可能な限り多く人々が参加することが重要であるという。基準の第1は、「全ての人々に開かれていること」、そのために、参加者が選択的でないこと、参加における障害が排除されていることである。PZは、参加率が10%前後であるため、この点が課題であるとクラゲスは指摘する。次の基準は、「参加の魅力」である。そのためには、参加者個人がグループ内で十分に能力を発揮できることやその後の参加に動機づけられることなどが考えられる。また、参加の結果が社会的に反響を呼ぶことなども大切であるという。最後に、市民参加が政治決定者に受容され、制度化されるために、さらに3つの基準に言及している。つまり、第1は参加概念、代表性、構造的透明性の協調、第2は異なった意見、利害、期待の平準化、そして第3は安価なコスト、参加手法の簡易さ、複合的課題への適合性である。こうした要求に対して、PZは他の参加手法である市民フォーラム、フォーカス・グループ、未来ワークショップなどとともに用いることができるだろうと論じている。

ディーネル教授の跡を継ぎ、ヴパタール大学市民参加研究所の所長を務めるリーツマン教授は、フンクやカールソン、ハートの議論に準じながら、市民参加を評価する基準として、包摂、効果、エンパワメント、質の4つを挙げている (Lietzmann, 2013)。

ここで取り上げた3つの論考は、それぞれ表現や重きの置き方に違いはあるものの、以下の点で共通していると考えられる。つまり、民主主義的観点から全ての人々に参加が開かれていること、適正な情報提供が行われ、参加者が積極的に関わること、公正な手続きが行われること、政策決定に対する影響、などである。

③ PZの質保証の基準

PZに関する質保証の基準として、ディーネル教授は、1978年に出版された主著「プラヌンクスツェレ」において11の特徴を述べ、死後出版された「市民討議による民主主義の再生」（ディーネル著、篠藤訳、2012年）においても、5つの特徴にまとめながら論じている。こうした考案者の考えに基づきながら、教授とともに数多くの実践に関わってきた人々（イルゼ・ブルガス、ベンノ・トゥリュッケン、ハンス・ルートガー・ディネル、ハンス・J・リーツマン、スザンネ・アハテルベルク、クリスチャン・ヴァイルメイヤーなど）と議論を重ね、PZの質保証に関して論考を寄せているのが、ヒルマー・シュトゥルム教授である。彼自身、バイエルン州やEUのプロジェクトの実施を担当した。彼は、以下の8つの項目について、その基準と標準的方法を示している（Sturm, 2013）。

- ①**グループでの決定**：個人的決定ではなく、小グループでの討議を通してグループとして案を作っていくこと。こうすることで、社会全体の利益をより考慮することになる。具体的には、PZは原則的に25名で構成され、討議は毎回メンバーチェンジする約5人でのみ行う。ただし補完するために、個人のシール投票も実施し、その結果が、次のグループ討議に活かされる。
- ②**参加者の無作為抽出、素人の参加、受け入れられる役割の提供、仕事・義務から自由になった参加**：全ての人々に参加の機会を提供するために、参加者は無作為抽出する。この場合、14歳以上を対象に、外国籍住民も含める。通常、4つ以上のPZを実施する。その結果、異なった社会的属性を持つ多様な参加者を構成する。参加者の属性（少なくとも、性、年齢、職業）について匿名で調査しその結果を報告書に掲載する。特定の参加者を対象にする場合は、“高齢者市民鑑定”、“住民PZ、住民ワークショップ”などの名称にし、PZ・市民鑑定と名乗るべきではない。参加者には謝礼が支払われる。通常は1日50ユーロである。こうした謝礼は、その

仕事が真剣なものであることを示す。

- ③**期限付き参加と最低日数**：参加者が、十分な情報が提供され共同して成果を出すことができるためには、通常は丸4日の期間が必要である。ショートPZの場合は、最低2.5日である。PZでは、参加は限定された期間のみであり、それを超えた継続的役割や要求は認めない。
- ④**専門的サポート**：参加者のために情報を与え、独立した実施機関の役割を果たし、実施において進行役を務める専門的サポートが必要である。こうした機関は、プログラム設計、運営、報告書のまとめ等を担い、当該課題について中立的立場であり、利害関係者、委託者と利益関係にないことが条件となる。情報提供の場合、事前に異なった意見を聴取するための公開の円卓会議・ワークショップを開催することが望ましい。情報提供者の選択において委託者の影響は排除する。参加者が理解しやすいように、情報はわかりやすく提供され、かつ、参加者からの質問に答えなければならない。場合によっては、現地視察も有効である。ただし、参加者の生活・職業体験が損なわれず、解決策を作り出すことできるように、情報提供は短く行われなければならない。2人の進行役は、経験者であり、かつ、その役割について実施機関から書面で明示され指示されなければならない。
- ⑤**事前に与えられる任務**：PZの任務について委託者は契約書において明示し、参加者に知らされなければならない。
- ⑥**実現性と限定条件**：PZの成果である市民提言は真剣なものとして委託者は受け取らねばならない。また、当該課題の制約条件（法制度を含め）について参加者は知らされなければならない。
- ⑦**評価と改善**：PZの終了時、参加者による、当該PZに関するアンケートを実施し、参加者の評価を明らかにすること。実施機関の自己評価も含め、今後の改善に活かすことが重要である。
- ⑧**成果としての市民鑑定書**：任務、委託者、組織、プログラム、参加者、情報提供者、成果、統計的データ、手法に対する評価等を明示した



ベック州首相に市民鑑定を提出

報告書(“市民鑑定書”)を発行し、インターネット等を通して公開すること。その後の検査のため、オリジナルな諸資料も提供できるようにする。

これらの基準とともに、ハンス・ルートガー・ディーネルは、以下の7つもPZの質保証のために重要なものと考えている(Dienel, 2013)。

- ①十分な休憩時間
- ②5人の少人数グループと約90分の作業時間
- ③初めから仕事として取り組む
- ④政治家からの意見聴取
- ⑤素晴らしい会場、大臣や市長など政治決定者からの参加依頼
- ⑥市民提言の正式な提出と応答責任
- ⑦提言の実現に関する取組み

シュトゥルムは、インターネットとPZの接続や特定マイノリティ(例えば、ドイツ語を理解しない市民)などの参加を保証することなど、PZの質保証について今後、更なる議論が必要であると主張している。このように、ヨーロッパでは、アフター・ディーネルの時代を迎え、研究者、実践者の討議を通して、PZの“質を保証”し、“カイゼン”していこうとしている。

4 市民討議会の特徴

市民討議会は、PZの特徴、原則に学びながら、日本の地方自治体レベルの市民参加手法として開

発されてきたものである。その原則として、開発に関わってきた小針は、以下のようにまとめている(篠藤、吉田、小針、2008)。

- ①参加者の無作為抽出
- ②参加者への謝礼の支払い
- ③公正・公平な運営機関
- ④メンバーチェンジする参加者による小グループ討議
- ⑤報告書公表

しかし、他のミニ・パブリックスの手法が、理論的考察の上に立ち、学術的社会実験として多く実施されてきたことと異なり、市民討議会は、市民有志(主に、日本青年会議所)が社会的運動として取り組んできたため、これらの原則が常に実現されてきたわけではない。日本の制約された社会条件の下で、簡易に実施される手法として多くの自治体で取り組まれてきた。1日のみの実施、話し合いも3回くらいという例が多い。実施体制も、祭りなどのイベントと同様、青年会議所(以下、JC)が中心となり、地域の諸団体や公募市民を加えた「実行委員会」方式が取られ、事務局の多くは自治体職員が担当している。また、参加者への謝礼がない事例も散見される。

こうした精度の不確かさという点はあるものの、多くの同一自治体で繰り返し実施されている。実行委員会方式は、ミニ・パブリックスの手法が、かなり専門的な独立機関が実施を担うのに対し、情報提供者の選定やプログラム設計などに非常に問題を抱えることになる。しかし、三鷹市での発展に典型的にみられるが、市民討議会の運営に精通する市民が次第に育ち、また、関係する行政職員も補助的役割に徹するなど、自治体の中に着実な実施体制ができていく。また、市民討議会の特徴である、参加者の無作為抽出が、審議会・委員会の委員選出に無作為抽出の手法が用いられ始めたこと(三鷹市など)、無作為抽出市民による市民会議が始まったこと(東村山市)、政策評価に無作為抽出市民が採用されることなど、市民参加の他の制度へも援用される独特の展開を遂げてきている。筆者は、こうした側面を自治体

レベルにおける「民主主義制度の刷新」運動として、高く評価してきた。こうした累積的効果が、今後、住民全体、自治体行政、自治体議会などどのような影響を与えていくのか、大変興味深いことである。筆者たちの研究グループに属す愛知学泉大学の伊藤教授たちは、愛知県豊山町における5年間連続開催の社会実験を始めている。

プログラム設計を見ると、PZの場合、参加市民が与えられた公共課題について市民提案をまとめていくために、小テーマが組まれていく。PZをモデルに考案された市民討議会も、こうした市民意見形成型のものが多くみられる。ある課題に対する市民提案をまとめるために、各小テーマが構造化されている。例えば、多摩市の図書館問題、国立市の南部再開発計画、三鷹市の子供の安心・安全問題などである。

これに対して、近年、各小テーマは互いに関係なく独立したものになっている事例も多くなっている。例えば、本号で取り上げる高崎市での自治体の基本計画に関する事例や新宿区で実施された自治基本条例に関する市民討議会などもこれに入る。

伊藤教授は、本号の論文において、こうしたプログラム設計の多様さを明らかにしている(伊藤、2013)。独立型、直列型、複合型、複合・分離型、分担型などに分類し、討議の目的やコマ数の関係について論考している。こうした多様性を市民討議会の特徴であるが、今後、ますます研究され整理される必要がある。

その際、近年日本で実施されているDPの知見も将来的には考慮される必要がある。DPは、世論調査の改良版として発展したものであり、基本的には、設定された質問項目に回答者が一人ひとり応える形式である。情報もなく、直感的に回答する「生の意見」が集計される通常の世論調査の欠点を補うため、必要な情報を、賛否を含め、参加者に提供し、参加者が互いに話し合い、自分の意見を振り返る機会を提供することで、「熟慮された意見」が集計されると考えられている。事前、事後の意見変容とその原因を実証的に明らかにすることで、「熟慮された世論」の把握が可能になる。こうしたDPの場合、小テーマに関する作業

単位は、通常、一コマで完結し、日本での実施も数テーマに限られて実施される。

5 ミニ・パブリックスの基準と根本問題

討議デモクラシーの手法として、ミニ・パブリックスは、まず、民主主義の観点から、参加者を無作為抽出する。全ての人々に参加の公平な機会が与えられる「籤の民主主義」の歴史は古い。古代ギリシャでは、評議会メンバーや1年間の公的役職者の「抽選」が行われた。また、ベネチア共和国におけるドージェ選出におけるくじ引きも同様である。次に、討議(熟議)の観点から、異なった情報と多様な参加者間の、自由で平等な対話の保証が重要視される。この2点が討議デモクラシーから見た基本的基準になる。

ミニ・パブリックスの根本的問題は、だれかがミニ・パブリックスを開催するのであるから、その発議者・主催者、出された結果と政治決定との接続に関するものである。この問題は常に厳しく問われなければならない。参加者の無作為抽出に関して、全ての人々にチャンスは与えられるが、法的強制力がない現状では、社会的条件によって参加が制約されるということも忘れてはならない。また、情報提供を含め、プログラムは事前に設定されるものであるため、その公正さ、公平さはいかに保証されるのかも問われるべきであろう。参加者が「話し合う」といっても、その発言は自由であり、平等であるのか、さらに、どのような妥当基準が用いられているのかもチェックすべきである。市民提案を作成する場合、誰がどのような基準で作成したのか、参加者は納得するかが重要である。以上述べた点は、ミニ・パブリックスに共通する課題である。

6 市民討議会の質保証の基準

以上述べた点を基に、市民討議会の質保証について論じたい。その際、まず、質保証の基準を明らかにすることが重要であるとともに、同時に、質を保証するシステムを構築し実践することも大

切である。というのは、社会的道具としての市民参加の手法を考えることは、実験室とは異なり、様々に制約された、また、異なった複合的な社会条件下で実施されるため、その運用、評価が重要になるからである。特に、市民討議会は、既に述べたように、学術的社会実験として実施されてきたのではなく、各自治体で実践的に取り込まれ、かつ、変化・発展してきたことを大きな特徴にしているからである。

質保証の基準を論ずる場合、実現すべき価値が前提にあるが、市民討議会においても、まず、他のミニ・パブリックス同様、民主主義的観点から全ての人々に参加が開かれていること、つまり、公平な参加機会の保証がまずある。また、成果としての「市民提案」の形成において、討議が保証されることである。その上で、政治決定への接続（影響）や参加者のエンパワメント等の実現も挙げられる。それらの価値を実現するための基準、運用上の工夫について、以下論じていきたい。

基準1：テーマ、目的が市民討議会に相応しい。

市民討議会は、日々さまざまな仕事や義務で忙しい一般市民に参加を依頼して成立するものである。そのため、取り上げるテーマが真剣な公共的課題であるか、がまず問われなければならない。単なるイベントではない。その際、期待されるアウトプットは何か、目的を明確にしなければならない。

また、発案者が誰であり、どのような目的とプロセスを経て設定されたのかを明示する必要がある。PZでは、委託事業として実施されることがほとんどであるため、テーマは委託者によって決定されている。しかし、市民討議会では、JCなどの市民団体が行政に働きかけ実施され、テーマ自体も市民団体と行政が協議し決定される場合が多い。つまり、市民社会の側からのテーマ設定も可能になっている。

設定された目的に適應する形で、他の住民参加の取り組みとの関係や自治体施策における位置づけ等が事前に明確化されることが望ましい。その上で、参加者人数や日程など実施規模等が決めら

れなければならない。

基準2：参加者は無作為抽出され、社会を反映する多様な構成になっている。また、参加報酬が支払われる。

無作為抽出

ミニ・パブリックスの手法の要は、参加者の無作為抽出である。母集団の決め方や基準を明示しなければならない。つまり、年齢基準などである。無作為抽出という方法こそ、全ての人々に公平な機会が与えられる、という民主主義の正統性に深くかかわっている。また、当該テーマに直接関係ない人々を選び、「全体の幸福」を考える「公的プランナー」の役割を付与するという機能を保証している。そのため、この無作為抽出に疑問がつけられれば、正統性の根拠を失うので、十分慎重に行い、透明性を確保することが重要である。

参加者の多様性

無作為抽出された人々に参加依頼状を出しても、法的拘束力を持たない現状では、参加承諾率は高く10数%（新宿区の第1回事例）である。多くの調査が示しているように、年齢層における偏りが確認されている（井出、2010、佐藤、2013等）。つまり、若年層の参加が少なく、高齢者の参加が多い。参加者の多様性の担保も、討議の質を保証する上で、重要な基準になっている。こうした偏りを是正するための工夫も考慮すべきである。参加依頼状の書き方、出し方、事前広報の徹底など多くの努力が払われていることは評価すべきことである。今後、母集団の選び方において、層化無作為抽出法のように、性別、年齢別母集団を住民全体の比率と等しくなるようにまず選び、その上で、無作為抽出するか、無作為抽出した中から、全体比率と同様になるように性別、年齢層別を選択し、その中から無作為抽出するなどの工夫も積極的に工夫するべきであろう。

参加者の多様性を議論するとき、社会的属性の多様性か意見の多様性かという課題がある。係争的課題の場合、意見の多様性を重視しなければならないが、一般的には、まず、社会的属性、特

に、女性や若年層の比率が増えることを重視すべきである。そして、参加者の属性調査を必ず実施し、公表すべきである。

謝礼の支払い

市民討議会の中には、参加者に交通費等の実費は支払うが、謝礼は支払わないケースがある。しかし、他の市民参加の手法と異なり、自発的意思に基づく参加ではなく、「市民の代表」として意見表明や意見形成をすることを依頼しての参加であるがゆえに、謝礼は支払われなければならない。分業化された「専門家」に金銭を支払うことが、近代社会の通常の在り方であり、その通念からすれば、専門家でない一般市民に支払うことに躊躇するのであろう。しかし、現代の多元的社会の困難さは、専門家からの答申では、社会的妥当性が担保されないことである。選挙で選ばれる政治家や公務を職業とする行政職員によっても、こうした妥当性を生みえない。多元的市民社会自身の内で対話が必要とされる所以である。こうした成果が期待される、選ばれ依頼された参加者には、委員会に参加依頼される専門家同様、謝礼が支払われるべきである。

また、こうした謝礼を伴う真剣な依頼は、参加者にその公的役割についての自覚を与え、単なる個人的意見を形成することを超えて、社会全体の利益を考慮することを促すことが期待される。もちろん、参加者アンケートの結果によれば、謝礼は必要ないと回答も少なからずある。他方、若者の参加を促しているとの報告もある。今後、謝礼と参加動機の関係や妥当な金額などについて調査研究すべきであろうが、謝礼の支払いは世界中で実施されているミニ・パブリックスでは共通した条件となっている。

基準3：参加者の討議の質の担保

参加した市民が良い成果を出すためには、まず、当該課題に関する十分な情報が提供されなければならない。そのためには、十分な時間の確保が必要である。基本的には、参加者が直接質問できるように、当事者からの直接の情報提供が望ま



三鷹市での討議風景

れる。その場合、全ての参加者に理解できる形で簡潔に行われなければならない。また、長い日程が取りにくい場合、いくつかの事例で試みられているように、事前の情報提供も考えられるかもしれない。ただし、その場合も簡潔な記述等が必要であり、事前の情報提供が参加を躊躇させるものであってはならない。

また、参加者相互が自由で、平等な意見交換ができるためには、毎回メンバーチェンジする少人数のグループ討議を行うこと。ファシリテーターを付ける場合、その影響は極力排除しなければならない。市民討議会の多くの事例は、少人数討議におけるファシリテーションはほとんど必要がないことを示している。

参加者が自由に発言できたかどうかなどは、必ず、参加者アンケートを通して手法評価として明示されなければならない。

基準4：実施機関が中立的、専門的である。

実施機関の中立性や情報提供を含むプログラム設計の公正性などはミニ・パブリックスの運営において非常に重要な原則と考えられている。しかし、日本の市民討議会では、自治体内の市民団体（地域のJCなど）や自治体職員、公募市民などによる実行委員会方式で実施されることが多い。この場合、いかにその中立性、公正性が担保されるのか、厳しく問われなければならない。しかし、独立した専門機関であるからと言って、自動的に「中立」「公正」が保証されるわけではない。

実施機関の選定、メンバーの選定はどのような基準で誰が行ったのか、プログラム設計等の内容を決定する過程の透明性が保証されなければならない。これまで、実行委員会の運営において、議事録のインターネットでの公開等を含め、極力、公開の原則を尊重している事例が多いことは評価されるべきである。

また、取り上げられるテーマを理解し、異なった意見の整理には、一定の専門的知識と時間を必要とする。その場合、関わった自治体職員の意見に影響されることが多い。こうした弱点をいかに超えていくことができるのか、が問われている。

三鷹市の場合、市民自治の伝統が長く、地域団体、NPOなどに自治体行政、施策に精通する市民が多く、地域の大学との連携も強固であり、その拠点として、「市民協働センター」が指定管理者制度の対象として市民が運営し、市民討議会のメンバー育成など実施に深く関わっている。

また、新宿の事例では、地域政策に深く関わってきたNPO法人まちぼっとが市民討議会の実施を受託し、かつ、その運営メンバーとして、NPO法人市民討議会推進ネットワークの代表理事、事務局長が加わった。同NPOのメンバーは、日本での市民討議会の開発に関わり、実践を積み重ねてきた人々であり、市民討議会の専門機関と位置付けられるものである。

筆者は、同NPO法人やその学術者メンバーの専門的助言活動も重要になると考えている。また、実施例はないが、今後、NPOの中間支援を担うNPOが実施機関になることにも意義を見出している。こうしたNPOのためのNPOは、中立的性格を持ち、行政との協働を通して自治体施策に精通したメンバーを多く有しているからである。

基準5：妥当なプログラム設計

基準1で既に論じたように、目的に沿って、プログラムは設計されなければならない。課題の解決策を参加者が考えるPZタイプのものであれば、十分な時間確保が必要になる。日本の社会条件を考えると、これがなかなか困難である。しか

し、市民討議会の実践において、1.5日×2回（三鷹市の外環プロジェクト）、0.5日×4回（狛江市の多摩川河川敷問題）、1日×4回（札幌市の路面電車）など果敢な挑戦が続いている。

また、十分な日程が取れない場合、東工大原科研究室が関わった、沼津市における市民討議会のように、当該課題に関するいくつかのシナリオ（選択肢）を示し、その評価に使うことも考えられる。そうすれば、一般市民である参加者の討議は、より充実したものになる可能性がある。しかし、そうすれば、参加者が自ら解決策を作り出していき、という面が制限される危険も生じる。

情報提供に関して、自治体職員だけの説明や大学関係者による説明に終わる事例が多い。係争の事例では、異なった意見の当事者が直に説明する必要がある。情報提供は、参加者に対する専門的知識の啓蒙の場ではないことを実施者は理解しなければならない。観点と根拠を簡潔に示すことで、一般市民は理解できる。

プログラム設計において、誘導を決して目的とせず、参加者が課題を理解し、解決策を自由に考えられるように、小テーマの選択、関係が明確でなければならない。その場合、どうしてそのようなプログラム設計にしたのか理由が明示されなければならない。

各小テーマに関係性がない独立型プログラムの場合、簡潔で中立的情報提供が一層重要になる。また、住民アンケート（参加依頼状に同封することも可能）などとの比較をする場合、DPのように、事前、事後アンケートを実施し、参加者の意見変容とその理由の分析を進めることもできるであろう。

以上述べたように、日程を含めたプログラム設計は今後更なる工夫が必要であり、また、伊藤論文が示すように、ますます調査研究しなければならない分野である。

基準6：市民提案の公正なまとめ方と透明性の担保

市民討議会では、情報提供された後、毎回メンバーチェンジする少人数のグループ討議が行われる。その後、参加者個々人がシール投票を行う

が、この投票結果をまとめて、「市民提案」にすることが多い。従って、シール投票が重要になるが、まず、グループ討議の結果発表の仕方（上手いか下手か）に投票結果が左右されることが多い。従って、くじ引きやメンバーチェンジなど、発表者が特定の人にならないようにする工夫が必要である。また、他者の投票行為に影響される事例も報告されている。そのため、投票行為が見えないように、各自用紙の上に秘密投票をするなどの工夫も大切である。

市民討議会で出された市民提案は多くの場合、その場で参加者がまとめるのではなく、後日、実施機関でまとめられる。その際、それぞれの市民意見やグループ意見、また、参加者の投票結果などから、どのように「市民提案」が作成されたのか、方針や過程を含めて公開されなければならない。市民討議会では、最終報告書を作る前に、参加者を招き、中間報告会を開催する事例も多い。実施機関は、あくまでも補助機関であり、参加者から提出される、自分たちの「市民提案」なのである。その場合、多数の意見だけではなく、少数の意見の公表も必要であろう。

基準7：結果の真摯な取り扱いと客観的評価の実施

市民提案の公開と委託者からの応答

市民討議会の成果である「市民提案」がどのように政策決定や形成に生かされるのか、政治決定との接続問題として重要である。そのため、結果がマスコミやインターネット等を通して公開されなければならない。また、政治決定者に参加者自身が正式に提出することが必要である。

参加者、関係者、社会の評価を明示すること

参加者が自由、平等に発言できたか、プログラム設計や運営に操作性を感じなかったか、自治体の公的課題への関心などエンパワメントの効果など、終了時に質問票調査を必ず行うべきである。次に、実施に関わった人々、委託した行政関係者等の意見調査の実施も望ましい。市民討議会に多様な人々が集まり、「社会の縮図」ができたとしても、参加者は極限られた少数である。従って、

その社会的認知が重要になるが、新聞、テレビ等マスコミでの反響も必ず収集し公表すべきである。

これまで、世界で論じられている質保証の基準を参考に、日本の現状分析に基づき、市民討議会の質を担保する基準と工夫について論究してきた。しかし、日本の社会的条件を考慮しながら、まだまだ実践されていない課題も明らかになっている。そのため、ここで示した「基準」自体、“暫定的”なものである。他のミニ・パブリックスの研究も含め、絶えず、この基準自体をカイゼンしていくことが求められる。また、こうした柔軟さこそが、日本のミニ・パブリックスが世界に貢献できる道でもある。

7 質保証のためのシステム構築

上記の質保証の基準がどのように担保されるかは、そのためのシステムを構築し実践していくことに係っている。そこで、これからそのシステムについて提案したい。

データの収集と公開

市民討議会は、それぞれの自治体の事情に合わせて実践されてきた手法である。そのため、まず、実践された市民討議会の報告書を絶えず収集し、誰でもが見ることができるようになることが重要である。こうした公開が、質保証において一番担保になる。いい加減な基準に基づき実践されたものは、他との比較で一目瞭然になるからである。現在、NPO法人市民討議会推進ネットワークがその役目を担っている。しかし、収集、公開にはコストが掛かり、主催者の了解等が必要になる。今後こうした課題を解決しなければ、長期的に維持することは難しい。

研修制度

昨年からは、NPO法人市民討議会推進ネットワークでは、市民討議会の実践に関する研修セミナーを開催している。また、現地での研修などに力を入れている。市民討議会を理解し、運営ノウ

ハウを知る上で、このような研修会は重要である。基本を理解せずして、安易に実践することは避けたい。

調査・研究の継続とカイゼン運動

市民討議会のスタート時から、日本PZ研究会が開催されてきた。この研究会は誰でも参加できる、オープンな討議の場として作られ、PZだけでなく、DPやコンセンサス会議など他のミニ・パブリックスについても学んできた。また、市民討議会の事例に基づき、その方法の改善等についても意見交換してきた。推進してきたJCやNPO法人のメンバーはじめ、行政関係者、マスコミ、大学関係者等、参加者は多彩である。これまでに12回開催している。その中から、研究者4人が2010年から科研費補助金を受け、市民討議会の調査研究と改善策の構築に3年間取り組んできた。3年間の調査研究を通じた分析も、実施機関の質の担保や目的に合ったプログラム設計の明確化など、まだまだ研究の緒に就いたに過ぎないものが多い。今後も、質保証のために、事例研究や他の手法の比較研究等を通して、日本の社会条件に合ったミニ・パブリックスとしての市民討議会の質保証をしていくことが期待される。



見本市での事例発表

表彰・認証制度

市民討議会を互いに学ぶ場として実施されてきた「市民討議会・見本市」も毎年実施され、今年で6回を数える。毎回代表事例を5つほど紹介し、質疑応答の時間を設けている。その後、年ごとに

テーマを決め、講演、報告、ディスカッションをしてきた。今後、ここで上げた「質保証の基準」に基づき、前年に実施された市民討議会から優秀事例を選び表彰することが考えられる。そのためには、上記研究者を中心として、評価委員を選定し、自薦、他薦も含め優秀事例を分析調査する必要がある。また、市民討議会を初めて実施する場合、多くの困難を克服しなければならない。こうした事例も特別に表彰すべきであろう。と同時に、新しい課題に果敢に挑戦した事例も同様である。こうしたポジティブな評価を運動として進めていきたい。社会運動的に市民が手弁当で進めてきた日本の市民討議会として、こうした運動的側面は大切にしたい。

NPO法人市民討議会推進ネットワークでは、「認証制度」をスタートさせようとしている。これは申し込まれた事例について調査し、基準に基づき、「認証」しようとするものである。こうした取り組みも「質保証の担保」に寄与するものと思われる。

8 今後の課題

日本での展開は、各自治体の現場で“自由”に実施されてきたために、質保証等において問題を抱えてきたが、他方、その自由さ故に、興味深い展開を見せている。つまり、PZの特徴である“参加者の無作為抽出”、“情報提供とその後のメンバーチェンジする少人数討議”などが独立して、市民の参加と討議に新しい道を開拓し始めたことである。また、こうしたことに価値を見出す“有志市民”の蓄積が起こってきている。自治体職員間で、利益団体や苦情市民の対応とは異なった、市民との新しい対話回路を評価する声が出始めている。こうした影響が、自治体ガバナンスにどのような影響を与えるのか、今後ますます興味深い。

市民討議会は、PZに学び考案されたが故に、日本版PZと呼ばれることもある。しかし、本稿でも再三述べてきたように、PZは厳しい基準があり、日本の自治体レベルで実施されてきた市民討議会と異なるものである。ドイツでは、日本の



影響もあり、2日型モデル・ショートPZ (Kurzplanungszelle) も実施され始めた。今後、日本でもショートPZを実践し、「意見形成型」の市民討議会をさらに発展させることが望まれる。

ミニ・パブリックスは、今日、世界各地で実践されているが、市民討議会の運動もこうした実践と連携しながら、その成果を世界的にも還元する必要がある。これまで日本では、多くの場合、海外の先進事例を学び実践してきたが、討議デモクラシーは世界同時に進んでいるからである。

おわりに

本稿は、2010年から3年間にわたり、市民討議会の調査（全国事例の量的調査、高崎市、豊山町での事例研究、三鷹市、札幌市、新宿区など実施自治体でのヒアリング）やドイツ、アメリカでの調査をもとに、議論を重ねてきた結果である。もちろん、文責は、執筆者である筆者が負うものであるが、共同研究者との議論は大変有効なものであった。また、科研費研究会やプラーヌクスツェレ研究会に参加していただいた方にも感謝したい。

主な参考文献：

井出弘子、「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」（「語る 熟議／対話の政治学」田村編、所収）、風行社、2010年

伊藤雅春、「市民討議会のプログラム分析」（地域社会研究22号所収）、別府大学地域社会研究センター、2013年

佐藤徹、「討議デモクラシーの実践過程－市民討議会の到達点と課題」（地域社会研究22号所収）、別府大学地域社会研究センター、2013年

篠藤、吉田、小針著、「自治を拓く市民討議会－広がる参画・事例と方法－」イマジ出版、2009年

篠原一編著、「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1月

ペーター・C・ディーネル著、篠藤明德訳、「市民討議による民主主義の再生－プラーヌクスツェレの特徴、適用、展望」、イマジ出版、2012年2月

Dienel, Hans-Luidger, "Definition und Sicherung der Qualitaet informeller Buergerbeteiligung als Voraussetzung fuer rechtliche Institutionalisation", 2013 forthcoming.

Sturm, Hilmar, "Qualitaetskriterien und Standards fuer Planungszellen in Ueberblick", 2013 forthcoming.

Ruediger Goldschmidt, Piet Sellke & Ortwin Selle, "Wie Kopetente Beteiligung von Buergern moeglich?", 2013 forthcoming.

Antoine Vergne, "Das Modell Planungszelle – Citizens juries: Diffusion einer politischen Innovation" 2013 forthcoming.

Helmut Klages, "Anwendungs- und Erfolgsbedingungen von Buergerbeteiligung am Beispiel der Planungszelle", 2013 forthcoming.

Hans-J. Lietzmann, "Repraesentation und Buergerbeteiligung: Planungszellen als Teil einer neuen Gewaltenteilung?", 2013 forthcoming.