

熟議の波と気候危機 グリーン・ポリティクスの方へ

丸 山 仁

沈黙する選挙と気候危機

丁度本稿の執筆にとりかかった頃、いつものように日本の参議院選挙が終わった。参院選の最中に起こった白昼の暴挙を忘れたわけではないし、銃弾による卑劣な言論封殺を許すつもりもない。しかし敢えて繰り返す。見慣れた、誠に日本的で牧歌的な光景が繰り返された¹⁾。

日々旧統一教会関連のニュースが更新される今となつては、思い出してもらい必要があるのかもしれない。安倍元首相の死去という衝撃的な事件を背景に、事件当初のメディアには、言論の自由、あるいは民主主義、民主社会の破壊を許さない!といったスローガンが溢れていた。誤解しないでほしいのだが、(あたかも選挙結果の確定を待っていたかのように噴出した)旧統一教会と政治家の癒着を巡るニュースを根拠に、こうした論調を批判したいのではない。いかなる理由があるにせよ、暴力で言論を封じた事実は確定している。民主社会においてあるまじき行為であることにも疑問の余地はない。しかしそもそも日本の選挙、日本の民主主義はこれまで十全に機能していたのであろうか?

もう一つ復習しておこう。今回の参議院選挙において最も注目された争点は、物価高対策、次いで防衛費増額の是非であり、ほとんど話題にもならなかったのが、地球温暖化問題であった。世界の若者が気候危機の前に立ちすくむ私たち大人の責任を真剣に問うている今、そして温室効果ガス排出の「2050年までの実質ゼロ」と「2030年度までに13年度比で46%削減」という国際公約を掲げたばかりで、その具体策の策定と実施が迫られている最中の選挙戦においてである。この期に及んでもなお、見慣れた風景は不変であった。

実は日本の政治不信の構造は、双方向の二重底となっている²⁾。一つはもちろん(旧統一教会問題を含め)不祥事続きの政治、行政に対して国民が向ける不信。そしてもう一つが政治家が(ひそかに、あるいは無意識に)国民に向ける不信(はっきり言えば蔑視)、すなわち「国民はやみくもに負担増を嫌がるに違いない」「国民は外交問題、グローバルな環境問題になど大して関心はないに違いない」、従って「負担増を口にすれば選挙に負ける」「気候危機など訴えても大して票にはならない」という決めつけだ。つまり国民の良識を信じていない。大手のメディアも、普段は気候危機に警鐘を鳴らして止まないそれも含めて、こうした風潮を安易に追認し、また増幅する。この変わらぬ構図が見慣れた風景を支えている。

気候危機対策は、産業界のみならず、全ての国民のライフスタイルにまで影響を及ぼす。さ

1) 丸山仁(2022a)「環境守る くじ引きと熟議」(信濃毎日新聞, 8月28日)

2) 丸山仁(2022b)「政治家は国民の良識信じて」(信濃毎日新聞, 1月16日)

らにグローバルな視野で、かつ長期間に渡って取り組む必要がある。それゆえ現代の政治学においては、数年に一回の選挙、往々にして短期的な人気取りに終始する選挙に支えられる代表制（代議制）民主主義と、本格的な気候危機対策との相性の悪さが従来から指摘されてきた。残念なことに、長らく環境政党（緑の党）の存在が皆無であり、地球温暖化問題のみならず、環境問題全般、あるいは関連してエネルギー問題が常に選挙ではスルーされてしまう日本の選挙、日本の民主主義の見慣れた光景こそが、政治学の診断の正しさを雄弁に物語っている。民主主義のイノベーションが求められるゆえんである³⁾。

民主主義のイノベーションを求めて

熟議の波を受け止める

この代表制民主主義の機能不全を踏まえて、世界で今熱い視線を浴びているのが、熟議（熟慮+討議）民主主義論と、その実践である「ミニ・パブリックス」の活用である。

選挙で投げられる一票は、「具体的な声」としてではなく、「数」として集計される。その一方で時として気候政策の阻害・遅延から利益を得る業界（利益集団）の具体的な声は、潤沢な資金力を背景に政治家に確実に届けられる。また国民の一票の背景にはあるはずの声も、その声を導こうとする政治家の約束も、（科学的・専門的な知見を踏まえた）熟慮の所産であるという保証はない。国民の代表とされる国会議員は、極端に「高齢の男性」に偏っており、国会はおよそ日本社会の縮図とは言い難い。そして登院したその日から、遠い未来ではなく、数年後の未来、次の選挙での再選を意識する。世論の反発を招きかねない重要な決定（例えば原発回帰の大方針）は、選挙が終わるまでは封印される。さらに選挙戦も国会での論戦も、硬直的な党派性によって幾重にも引き裂かれており、大人数が詰め込まれた議場では、時として怒号とヤジが交差する。いささか戯画化してはいるが、これが日本が誇る、（白昼の惨劇なき）通常の選挙と代表制民主主義の真実の一端である。

今ではほとんど忘れられているようだが、日本にも「代議士」の別名（美称）として「選良」（選び出された立派な人物）という言葉がある。日本に限らず、もともと代表制民主主義には、選ばれた代表による「国民（人民）のための熟議」への期待が付随していた。「エリート層の熟議」こそが、私益ではなく公益を重んじた、短慮を許さぬ広く長期的な視野と知性に裏付けられた、思慮深い決定を生み出すというわけである。しかし現実はどうか。「エリート層による熟議という考え方には、エリート層は再選されるために頭を悩ませ、そのため党派的な忠誠に身を捧げないといけないのに、どうやって本質的な問題に集中できるのか、という考慮がかけられている」⁴⁾。さらに「（商業メディア、ソーシャルメディア、政党の集団ヒステリーによってヒートアップした）選挙のせいで、長期的視野や公共の利益は、短期的視野や政党の利益の

3) 代表制民主主義の危機（機能不全）と気候危機との同時進行という時代認識から、民主主義のイノベーションを探求する最新の調査・研究として以下を参照。三上直之（2022a）『気候民主主義 次世代の政治の動かし方』岩波書店。また以下も参照されたい。丸山仁（2020）「熟議民主主義とフューチャー・デザイン—グリーン・ポリティクスの方へ—」（『岩手大学人文社会科学部紀要 アルテス リベラレス』第107号）。

4) Fishkin, James S. (2009), *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, p.73. ジェイムズ・S・フィシュキン（曾根泰教監修、岩木貴子訳）（2011）『人々の声が響き合うとき 熟議空間と民主主義』早川書房、118頁。一部翻訳に手を入れている。

前に度重なる敗北を喫せざるをえない」⁵⁾ というのである。

選良＝エリート層による熟議は、あくまでも「人民のための熟議」であり、(熟議民主主義がこだわる)「人民による熟議」ではない⁶⁾。そして「選挙」という手続きを前提とする限り、多かれ少なかれ、選ばれるもの(代表)の資質は、選ぶもののそれに規定される。つまり有権者の短慮は、(往々にして各種のメディアによる増幅の末に)代表者のそれにと転換されるのである。だとすれば、一見迂遠に感じられたとしても、「エリートによる熟議」ではなく、「市民による熟議」にこそ期待すべきなのである(それがまたエリートによる熟議を可能にする)。

だから「ミニ・パブリックス」の参加者は、社会的な(人口統計上の)国民ないし住民の代表、すなわち社会の縮図を生み出すために、また無用な党派性、さらには過剰な利益集団の介入を避けるために、無作為抽出、つまりくじ引き(抽選)で選ばれる。そして実質的な討議が可能な少人数のグループに分かれ、時間をかけて討議する。その際、議論するテーマ、争点に関する十分に正確で、バランスのとれた情報が提供され、同じくバランスのとれた複数の専門家からの助言を得ることもできる。それゆえその討議の結論は、「熟議の成果」として信頼に値する。さらに公的な政策決定機関との連携が約束されていれば、現実の社会にインパクトを与えることができる。

そもそも私たちの多くは、個別の政策課題について、日頃からどれだけ明確な意見を持っているだろうか? 実はほとんどの場合、私たちの「意見」なるものは、学習と熟慮(＝自己内対話)を通じて、また(立場や境遇の異なる)他者との真摯な討議を通じて、初めて確固たるものへと成長(成熟)する。そのプロセスにおいては、他者の観点到に触れ、また以前よりも広い視野を獲得することを通じて、選好(連動して意見)の変容が発生することも多い。「私的な選好」が「公的な倫理的選好」へ、例えば「環境への配慮や将来の世代への配慮」を組み込んだそれへとである⁷⁾。

代表制熟議プロセス(熟議型ミニ・パブリックス)

2020年に公表されたOECD(経済協力開発機構)の報告書(『革新的な市民参加と新しい民主的制度－熟議の波を受け止めて』)では、この①「熟議(deliberation)」+②「(無作為抽出による)代表性(representativeness)」+③「インパクト(impact)」で構成される新しい民主主義の手法を、「代表制熟議プロセス＝熟議型ミニ・パブリックス」と呼び、その歴史的なルーツを古代アテネの民主主義に置いた。気候危機問題のように(選挙のサイクルを超越するような)長期的な課題、また複雑に利害が入り組んだ課題に本気で取り組むためには、代議制

5) ダーヴィッド・ヴァン・レイブルック(岡崎晴輝/ディミトリ・ヴァンオーヴェルベーク訳)(2019)『選挙制を疑う』法政大学出版局、57頁。なお以下に続く文はこうである。「選挙は、民主主義を可能にすると考えられてきたが、今日のこの状況では民主主義をむしろ阻害しているように見える」と。本書でヴァン・レイブルックは、現代の民主主義の危機(現代民主主義諸国が直面する民主主義疲れ症候群)の主要な原因を「選挙型」の代議制民主主義そのものに見出し、具体的な処方箋として「抽選型」代議制民主主義(さしあたり選挙制議院と抽選制議員の二院制への移行)を推奨している。所謂「くじ引き民主主義」論興隆の起点の一つとなったのが同書である。古代ギリシアにおいては、抽選制こそが民主主義的であり、選挙制はむしろ貴族主義的(エリート主義的)であると考えられていたことが指摘されている。注8も参照。また同書の翻訳者であり、日本において近年「抽選制(くじ引き)」の意義を精力的に訴え続けている研究者の最新の業績として以下も参照されたい。岡崎晴輝(2022)「選挙制・任命制・抽選制」瀧川裕英編著『くじ引きしませんか?—デモクラシーからサバイバルまで』信山社、61-108頁。

6) Fishkin(2009), op. cit., p.73. フィッシュキン(2011), 前掲書, 118頁。

7) 丸山(2020), 前掲論文, 160-162頁。

民主主義のプロセスだけでは足りない。もう一つの民主的なプロセス、討議への参加者に「学習し、反省し、熟考する機会を提供するように」、また「党派/選挙絡みで動機づけられた利益から遠ざかるように」慎重にデザインされたプロセスが今求められているのである⁸⁾。

同様にリン・カーソンとジャネット・ハーツ=カープは、熟議民主主義の手引書の中で、効果的な熟議プロセスに欠かせない要素として、①影響力 (influence) = 上記③に相当、②包摂 (inclusion) = 上記②に相当、③熟議の3つの基準を設定した上で、オーストラリアで取り組まれた民主主義のイノベーションを分析、評価している⁹⁾。その経験から導かれたのが、「熟議民主主義を通じたコミュニティ参画の良循環」、すなわち「3条件を備えた熟議を通じたコミュニティへの参画」→「論点 (争点) の再構成と、相互に受容可能な解決策」→「解決策の検証」→「解決策に関する理解の増進、意思決定者とコミュニティによる信頼の増大」→「社会関係資本の増大 (成長の加速)」→「コミュニティへの関心」(の増大) → くり出しへ、というサイクルである。

何故今熟議の波を受け止める必要があるのか？それは「熟議型ミニ・パブリックス」が、以下の7つの効果をもたらすと期待できるからである¹⁰⁾。①熟議が世論というよりも「熟考の上での公衆の判断」に帰結するがゆえに、「よりよい政策のアウトカム」をもたらす。②(政策決定者が政治的な行き詰まり=デッドロックを乗り越える助けとなるような)「困難な選択をなす上での、より大きな正統性」をもたらす。③市民に公的な決定作成において有効な役割を付与することで、政府と民主的な諸制度への公衆の信頼を高める。④市民尊重のシグナルとなり、市民に力(権限)を与える。⑤はるかに多様な人々の集団にドアを開くことによって、政府をより包摂的にしてくれる。⑥資金力や権力を有する個人や集団が公的な決定に過度な影響力を行使することができないように保証することで、清廉さを強化し、腐敗を防止してくれる。⑦(「熟議」が)社会的な分裂や誤った情報の影響を打ち消すことを助けてくれる。

③の理由をもう少し展開しておこう。あなたは、政府のみによって下された政治的決定、あ

8) OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions : Catching the Deliberative Wave*, pp.3-7. <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm> (アクセス日: 2022年8月1日)、従来古代ギリシア(アテネ)の民主主義に関しては、(直接民主主義の証しとして)全ての成年男子市民が直接参加する民会(=最高議決機関)が重視されてきた。しかし熟議民主主義論の興隆と共に、近年にわかに注目が高まっているのは、古代アテネにおいて、(民会の常設の委員会に相当する)「500人評議会」のメンバーを始めとして、多くの公職が「くじ引き」(抽選)で選ばれていたという事実である。日本でこの点に言及する研究者のほとんどが参照を求めている文献として、以下を参照。橋場弦(1997)『丘のうへの民主制 古代アテネの実験』東京大学出版会。なお同報告書によれば、3つの条件を満たす「代表制熟議プロセス」の事例が、1986年から2019年10月までの間に、289例(内282がOECD加盟国の事例)確認されているという。

9) Carson, Lyn/Hartz-Karp, Janette (2005), "Adapting and Combining Deliberative Designs : Juries, Polls, and Forums", in John Gastil and Peter Levine (eds), *The Deliberative Democracy Handbook*, Jossey-Bass, p.122. リン・カーソン、ジャネット・ハーツ=カープ(原科達也訳)(2013)「熟議のデザインを改良し組み合わせる 市民陪審、熟議型世論調査、フォーラム」ジョン・ギャスティル、ピーター・レヴィーン編(津富宏、井上弘貴、木村正人監訳)『熟議民主主義ハンドブック』現代人文社、176頁。ここで①影響力は、「熟議のプロセスが、政策や政治的意思決定に影響を与えることが可能である」ことを、②包摂は、「熟議のプロセスが全住民を代表し、多様な観点や価値を包摂し、参加しているすべての人に平等な機会を与える」ことを、③熟議は「熟議のプロセスが、開かれた対話、情報へのアクセス、お互いの尊重、問題(争点)を理解し再構成するための空間、合意に向けた歩み寄り(movement)を提供すること」を求めている。また「良循環」に関しては、p.135, 193頁。ただし何故か訳書には、誤った図(循環にならない不可思議な図)が掲載されていて、理解に苦しむ。

10) OECD (2020), op. cit., pp.6-7.

るいは密室で下された決定よりも、(自分たちと同じ)普通の人々が(熟慮+討議を通じて)関与した上で下された決定の方に、より大きな信頼を置くのではないだろうか。そしてこの「信頼」は、双方向の効果を生む。まず国民(住民)の間で政府への信頼が高まる。次いで信頼された政府は、「熟議」を介して政策決定にこれまで以上に直接関与することになった人々を信頼するようになるはずである。やがてはその背景にいる全ての普通の人々、すなわち国民(住民)への信頼を高めることになるのではないか。とりわけ根深い「二重底の政治不信」に蝕まれた日本の政治にとって、この利点は大きいはずである¹¹⁾。

近年日本でも注目が高まっている「気候市民会議」は、この新しい民主主義の手法を、広範な国民の理解と協力が不可欠な気候危機対策に関する政策提言のために活用したものである。2019年以降、全国レベルのものに限っても、英国、フランスを皮切りに欧州各国でくじ引き式の気候市民会議が相次いで開催され、具体的な成果を挙げつつある。最後にまた振り返ることとしたい。

東日本大震災・津波に起因する福島原発事故を受け、政権交代を果たしたばかりの民主党政権は、日本で初めて政府主導で「代表制熟議プロセス」の一手法である「DP=討論型世論調査(直訳すれば熟議型世論調査)」に取り組んだ¹²⁾。討論型世論調査では、無作為抽出で選ばれた参加者たちに複数回(標準的には3回)のアンケート調査が実施され、熟議を通じた意見(選好)の変容を検証する。1回目の調査は無作為抽出された母集団に対して、2回目は、実際に集中的な討議(熟議)に参加することを決めた人々に、3回目は、熟議(全体説明会-小集団による熟議-専門家等との質疑の繰り返し)を終えた後に。(従来型の調査と合わせて)同調査は、「脱原発」の(洗練された)民意を明らかにしたが、残念ながら自公政権の復帰によってその成果は水泡に帰した(その「インパクト」を本格的に発揮する前に挫折した)。それ以降、国政レベルにおける民主主義のイノベーションへ向けた歩みは停滞している。しかし民主党政権の挑戦の以前から、地方では「市民(住民)参加」の流れの延長上において、様々な形で民主主義のイノベーション、少なくとも①「熟議」と②「代表性(くじ引き)」ないし「包摂性」の条件を満たす「熟議型ミニ・パブリックス」の実施に取り組む試みが続いてきた。3つの条件を満たすと思われる事例も例外ではなくなりつつある。以下の章では、まず「代表制熟議プロセス」における「代表」の意味を明らかにした上で、代表制民主主義の補完を志す2つの民主主義(論) = 「参加民主主義」と「熟議民主主義」 = を意識しながら、そうした挑戦の意義と今後を考察してみたい。

11) 丸山(2022b), 前掲評論参照。税の負担を「高すぎる」と回答する日本人の割合は、高負担・高福祉の北欧諸国で暮らす人々よりも高いことが知られている。一般に「痛税感」は、単純に負担の高さに比例するわけではない。政治への信頼が高い場合、税は「政府に奪われる」ものではなく、「将来の自分(環境税であればプラス将来の世代、また将来の地球)に対する保険ないし投資」として受け止められるからである。選挙のたびに与野党共に財源論(とりわけ国民の負担増)がスルーされ、福祉の拡充を訴える野党がこぞって減税を訴える日本の選挙の迷妄は深い。

12) 同調査の意義について詳しくは以下を参照。三上(2022a), 前掲書, 118-131頁。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』光文社新書, 84-87頁。筆者自身の評価については以下を参照。丸山(2020), 前掲論文, 164-166頁。

選挙制民主主義と抽選制民主主義

2つの代表制（性）

前章では、同じ「代表制」という用語を、大きく異なる意味で使用していることにお気づきであろうか？「沈黙する日本の参議院選挙」に象徴される、「機能不全を起こしている代表制（代議制）民主主義」の代表制と、民主主義のイノベーションを表す「代表制熟議プロセス」が示す「代表制」である。いずれもrepresentativeの訳語であるため、やむをえない面もあるのだが、まずはこの2つの「代表制」における「代表性」の違いを整理しておこう。

「代表制熟議プロセス」における「代表性」（もしくは「包摂性」）は、抽選（くじ引き）、すなわち「コミュニティの人口構成上のプロフィールに合致することを保証するような無作為抽出（無作為抽出+層化）」によって発生する。つまり国民、住民の誰もがそのメンバーに「平等に選ばれる可能性」があり、しかもそのメンバー構成が、「（国民、住民が所属する）社会の縮図」として認められることが、その「代表性」を担保するのである。加えて、その熟議のプロセスが、「多様な観点を包摂し、参加しているすべての人に平等な機会を与える」、「集まった参加者の意見を等しく扱う」ことによって、その代表性はより実質的なものとなる¹³⁾。

従って、もしもシンプルに「代表」（＝討議への参加者）の選出方法に着目して2つの民主主義を区別するのであれば、従来の代表制（代議制）民主主義は「選挙制民主主義」、熟議民主主義の実践としての「代議制熟議プロセス」は「抽選制民主主義」と表現することができるだろう。

地方政治においても、選挙によって選出された住民の「代表（首長+地方議員）」が、明らかに「高齢の男性」に偏り、（少なくとも県、政令市のレベルまでは）「党派性」に引き裂かれ、自らの「再選」を強く意識するという事情は変わらない（あるいは国政以上に深刻である）¹⁴⁾。抽選制民主主義の導入が、その歪みの是正、緩和に効果的であることに疑いの余地はない。

抽選制民主主義の弱点

ただし「縮図」はあくまでも「縮図」である。どれだけその縮図が、そのコミュニティにとって「代表性の高いサンプル」だったとしても、そしてそのメンバーに選ばれる可能性が全ての住民に平等に開かれていたとしても、実際に熟議に参加するのがごく一握りの住民であるという事実は覆らない。その手法によって多少の幅はあるものの、「熟議」に参加できる人数

13) 注9を参照。またFishkin (2009) ,op.cit.p.82. フィッシュキン (2011), 前掲書, 131-132頁。

14) 2018年には「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」が制定されている。翌19年に実施された統一地方選挙においてもなお、当選者に占める女性の比率は、県議選10.4%（前回9.1%）、政令市議選20.8%（17.4%）、市議選18.4%（16.1%）、特別区議選31.0%（27.8%）、町村議選12.3%（10.4%）と、前回より微増に留まっている。そして今なお、市で3.7%、町村では29.0%もの地方議会に、女性議員は0である。地方議会における女性の過少代表の実態に関しては、以下の文献を参照。大木直子（2022）「地方議会に女性議員を増やすために」『季刊 社会運動』No.447, 43-51頁。（職業的な偏りや、政党の影響を含めて）全体像に関しては、以下に詳しい。辻陽（2019）『日本の地方議会 都市のジレンマ、消滅危機の町村』中公新書。また地方政治において、一貫して女性議員を増やすために尽力し、成果を挙げてきたのは、生活クラブ生協の代理人運動である。同運動に関しては、上記大木（2022）に加えて、以下も参照。中北浩爾・佐藤典子・伊藤とし子（2022）「地域を基盤に市民政治の力を取り戻す」『季刊 社会運動』No.447, 22-34頁。

には自ずから限度がある¹⁵⁾。誰もが選ばれる可能性はある。しかし選ばれなかった者は、(公式の)熟議には参加できない。もしも政策決定機関との連携によって、その熟議に「インパクト(影響力)」が約束されていた場合はどうだろう。「くじで落選した市民たちは、意思表明と影響力行使の機会を与えられないまま、当選した市民たちの決定に服することになる」のではないのか¹⁶⁾。

従来の代表制(代議制)民主主義は、数年に一回ではあるが、全ての有権者に政治に参加する機会、政治に影響力を行使する平等な機会、すなわち「ささやかながら確かな機会」を与えてきたのだ¹⁷⁾。それがたとえ、「声」というよりは「数」として集計される「一人一票」という、誠に頼りない伝達手段を通じてだったとしてもである。また選挙制の方が、抽選制よりも有権者が「政治家を統制しやすい(制裁型のアカウントビリティを担保できる)¹⁸⁾という指摘も考慮に値する。我々は、選挙を通じて問題のある政治家(=代表)を辞めさせることもで

15) フィッシュキンは、サンプルの規模に関して、「代表性が統計的に評価できるほど十分にサイズが大きいが、参加者のひとりひとりが発言できるほど小さい」ことが望ましいとしている(その意味で「市民陪審」や「コンセンサス会議」などの手法は、代表性の点で問題があることになる)。Fishkin(2009), op. cit., p.81. フィッシュキン(2011), 前掲書, 130-131頁。なおこうした「熟議を行う小社会と全人口とのギャップ」という問題点を極小化する試みとして提案されているのが、全国規模の大規模な熟議、「熟議の日(DD=Deliberation Day)」である。全ての選挙民を地域ごとのディスカッション・グループに無作為に割り振り、選挙に備えて、投票日の一週間前の祝日に行われるディスカッションへの(有償での)参加を推奨するという構想である。Fishkin(2009), op. cit., pp.29-30. フィッシュキン(2011), 前掲書, 54-55頁。また「市民陪審」の「サンプルの小ささ(11人による徹底した熟議)」という短所を、(情報を提供し、さらに友人などとの話し合いを促した上で複数回の聞き取りを実施することで、従来の世論調査よりも熟議性を高めた)「テレヴォート」という電話調査(400人のサンプル)で補う試みについては、以下を参照。この取り組みは、オーストラリアのニュー・サウス・ウェールズ州で、「飲料容器デポジット制度の立法」に関して実施されたものである。Carson/Hartz-Karp(2005), op. cit., pp.123-128. カーソン/ハーツ=カーブ(2013), 前掲論文, 178-183頁。

16) 松尾隆佑(2019)『ポスト政治の政治理論 ステークホルダー・デモクラシーを編む』法政大学出版局, 268頁。ただし選挙で投票した有権者もまた、(くじに外れた市民が当たった市民の熟議に参加できないように)「代表(エリート)による討議(審議)」の場、すなわち政策決定の場に参加できるわけではない。その意味で、「民主的」な決定の正統性の高低を(量的にではなく)「質的」に評価するのであれば、それが(選挙で選ばれた)「エリートによる熟議」(フィッシュキン)であれ、抽選で選ばれた「市民による熟議」であれ、その熟議の結果が、どこまで(参加していない自分たちも)「十分な情報と専門的な知見が与えられた場合、熟考の上で下したであろう」結論、あるいは端的に「熟議に参加していれば到達したであろう」結論と同じであり、それゆえ喜んで(喜びはしないが納得して)同意できるものなのか否か、また(熟議のあり方が)そうした同意を得やすいプロセスとして広く認知されるものであるのか否かが厳しく問われるべきなのかもしれない。その場合、「代表制熟議プロセス」の「代表性」の評価(意義)は、「熟議性」のそれと表裏一体のものとして扱われるべきであろう。

17) 同上, 268頁。

18) 岡崎(2022)前掲論文, 63-70頁。同論文で岡崎は、2つの民主主義の長所と短所を比較検討した上で、「選挙原理主義」と「抽選原理主義」の両極を退ける形で、「選挙制議院(現在の衆議院)」+「抽選制市民院(現在の参議院)」の2院制を提言している。またドミニク・ブルとケリー・ホワイトサイドは、「エコ・デモクラシー」の構想として、①バイオ(生物圏とその有限性を反映する)憲法の制定、②(政策決定に際して地球環境保全のために必要な学問的知見と中立的なデータを提供する)未来アカデミーの創設、③(議決権は持たず、未来アカデミーの提言に基づき地球環境保全のための法案を作成、提案し、バイオ憲法に反する法案に対する拒否権を行使する)新しい上院の設置という興味深い提案をしているが、その上院の議員は、「信頼のある環境NGOが候補者リストを提出し、その中から抽選で選ぶ、あるいはそれに加えて一般の市民から抽選で選ぶ議員を加える」ことが想定されている。新たな上院の議員は、特定の地域や党派的な利益を代表するのではなく(それは下院の機能である)、あくまでも市民社会全体を代表するという考えに基づいている。ドミニク・ブル/ケリー・ホワイトサイド(2012)『エコ・デモクラシー フクシマ以降、民主主義の再生に向けて』(松尾日出子訳・中原毅志監訳)明石書店。

きるし、政権を交代させることもできる（後者の可能性が日本で十分に機能しているかについては疑問の余地があるが）。

ここで「抽選制民主主義」に対する原理的な批判として知られている、シャンタル・ムフの見解にも触れておきたい。ムフは抽選制（くじ引き）民主主義論の根本的な問題は、それが「代表を選挙に還元し、多元主義的なデモクラシーにおける代表の役割を捉えていない点にある」という。「闘技民主主義」（論）を代表するムフは、（合意形成ではなく）「闘技的な対立こそ、活力あるデモクラシーの条件そのものである」という立場から、抽選のようなモデルで民主主義の危機への解決策を探ろうとする試みを、「政治的主体の集合的な性格を認識せず、個人的な観点をもとに民主主義の実践を構想してしまっている」と批判している¹⁹⁾。つまり代表制度、具体的には政党こそが、言説的な枠組みを提示することによって、現に社会に存在する対立軸を顕在化させ、抗争的な次元を制度化してくれる。そのことによって人々（有権者）は、はじめて社会の中に幾重にも走っている対立軸を認識し、同時に自らの政治的な位置を定めることができるというのである。

1980年代のこと。ほぼ時を同じくして欧州の政党政治の舞台に躍り出た「緑の党」は、一様に「右でも左でもなく、前へ」と訴えた。伝統的な左右の両派を、「成長至上主義」に囚われている点で同根だと断じ、返す刀で、（緑＝エコロジーの旗を高く掲げる）自らの立場を「前」、すなわち（持続可能な世界に通じる）「未来」を代表する唯一の党派だと宣言したのである。この宣言（まさに言説戦略）＝対立軸の創造＝は、その未来志向が広く社会に浸透し、共感する有権者が増えることによって、「赤と緑」（ドイツであれば社会民主党と緑の党の連立政権）という新しい多数派形成に結実し、現在の「気候危機対策を世界的に先導する欧州（ドイツ）」を生み出す原点となったのである。それゆえムフの批判は、傾聴に値する。ただしその上で敢えて苦言を呈するとすれば、ムフの批判には、一方で政治の抗争性（競争性/ゲーム性）への過度な傾斜が感じられる。私の見立てによれば、少なくとも環境政治、あるいは端的に気候危機を巡る政治に関して言えば、その言説を巡る闘争は、既に一定の成熟段階に到達している（その抗争性が少なくとも部分的には超克されている）と考えるべきであろう。今や環境問題の重要性を頭から否定する、また気候危機対策に正面から反対する勢力はほぼ皆無に近い（問題は中身とプライオリティである）。そして言うまでもなく、気候危機への対応は、まさに近い将来の人類の存亡にかかわる、待ったなしの課題である。つまり今の局面は、「線を引く」ことではなく、（むしろできるだけ線を引かずに）「合意を広げる/その強度を高める」べき局面なのである。無論現代社会にも、まさにこれから「線を引くべき」（むしろ対立軸を鮮明に打ち出すことで、社会的な認知を高め、政治の舞台に押し上げるべき）課題は多い。従って政党政治の、それゆえ選挙制民主主義の意義が消えたわけではない。しかしその意義の多寡は、取り組むべき課題が置かれているステージごとに大きく異なるのではないだろうか。

選挙制民主主義（代議制民主主義）の限界は明らかであり、その弊害にますます多くの人が気づきつつある²⁰⁾。しかしいかに粗雑な、いかに精度の低い制度であるとしても、「民主主義（民衆による統治）」の名を捨てない限り、我々は当面「全ての国民・住民に政治への参加の機

19) Mouffe, Chantal (2018), *For a Left Populism*, Verso, p.p.55-56. シャンタル・ムフ（山本圭・塩田潤訳）(2019)『左派ポピュリズムのために』明石書店、79-80頁。

20) ヴァン・レイブルック（2019）、前掲書。また「代議制民主主義の限界」を論じた筆者の論考として以下を参照。丸山仁（2014）「スローライフと実践の政治学」畑山敏夫・平井一臣編著『ポスト・フクシマの政治学』法律文化社、211-214頁。丸山仁（2010）「現代社会の変容と『新しい政治』の挑戦」賀来健輔・丸山仁編著『政治変容のパースペクティブ ニュー・ポリティクス政治学II』ミネルヴァ書房、10-14頁。

会を定期的に保証する」装置としての「選挙制民主主義」を手放すことはできない。だとすれば、「抽選制民主主義」, 「代表制熟議プロセス」を導入する意義はどこにあるのか。それは、「現行の選挙制民主主義を補完する」ことによって「民主主義のイノベーションを引き起こす」こと、そしてそのイノベーションの有効性、例えば人類に共通の課題である気候危機問題の解決に対するそれを明示することによって、(世界的に危機に瀕している) 民主主義への信頼を再び高めることにあるといえるだろう。

なお本論ではこれ以降、前章で説明した「3つの要素(代表性+熟議+インパクト)」を兼ね備えている民主主義の実践を表現する用語としては、誤解を避けるために、「代表制熟議プロセス」ではなく、OECDの報告書でも互換性のある用語とされている「熟議型ミニ・パブリックス」を使うこととしたい²¹⁾

日本の熟議型ミニ・パブリックス

何故今熟議型ミニ・パブリックスなのか？

冒頭でも論じたように、国政であれ地方政治であれ、選挙制民主主義(代議制民主主義)には大きな限界がある。その民主的な正統化の機能は無視しえないものの、民意の反映装置としては粗雑で、精度が低すぎるのである。一票は(具体的な意見ではなく)「数」として扱われ、回収されるのは数年に一回、しかも(それが政党のそれであれ、候補者個人のそれであれ)選択できるのは「個別の政策」ではなく、抽象的なスローガンやイメージ、さもなくば具体的ではあるが「お仕着せのパッケージとしての政策の詰め合わせ」のみである。議場は一面の黒(背広姿の男性)と白(高齢者)で埋め尽くされている、これで主権者(有権者)たる住民に満足しろというのはいかにも無理筋である。

参加民主主義(もっと参加を!)の波が、最初に制度化への道を歩み始めたのは、行政と住民が日々顔の見える距離で向き合う地方政治、自治体の現場であった。1960年代以降、各地で噴出した市民(住民)運動の興隆に押される形で、住民と行政の距離を埋めるべく、多くの自治体で様々な取り組みが始まった。

まずは直接住民の声を行政に反映させることができる審議会の活用が盛んになった。さらに専門家や学識経験者、各種団体の代表者だけではなく、公募により一般の住民が参加することが当たり前になっていく²²⁾。しかし実際に審議会に参加できる住民の数は極めて少数にとどまる。より多くの住民に参加してもらうためにはどうしたらいいだろうか。

その方策の一つがパブリックコメントの制度化であり、これも今では国を含めてほぼ標準装備となっている。これは政策案を広くホームページ等で公開し、国民・住民の意見を募集し、

21) ほとんどの関連文献において、「ミニ・パブリックス」とはすなわち「熟議民主主義を実践するために作り出された社会の縮図」、つまりは「熟議型ミニ・パブリックス」を指している。ただし原理的(語義的)に言えば、(抽選制ではあるが)必ずしも「熟議的」とは言えない「ミニ・パブリックス」も成立可能であり、3つの要素(特に代表性representativenessと熟議deliberationの2つ)を兼ね備えていることを明示する用語としては、「熟議型ミニ・パブリックス」の方が良いかもしれない。

22) 従来自治体にとって「住民」とは、実際には個々の住民ではなく、「何らかの住民組織に擬制された住民」であり、その代表格が町内会であった。しかし現実には住民組織に属さない住民が増加している(町内会の加入率も下がり続けている)。もはや「住民代表」として町内会長を審議会に加えれば事足れるという時代は過去のものとなったわけである。これが公募方式による住民参加を促進したもう一つの時代的背景である。武岡明子(2012)「住民と住民組織」柴田直子・松井望編著『地方自治論入門』ミネルヴァ書房、28頁。

政策案の修正に活用する制度であり、理論上、参加者数の上限はない（ただし実効性＝政策への反映をどう実質的に担保するかはまた別の問題である）。さらに多くの自治体では、各種の審議会とはまた別に、所謂「市民会議」方式での住民参加を進めることとなった。市民会議は一般に（審議会とは異なり）「公募の住民が主体」であり、また人数についても制限を設けないのが原則である（来るものは拒まず）。さらにパブリックコメント、また従来の審議会のほとんどにおいて、政策の原案ないし「たたき台」は、既に行政によって用意されており、いくら住民が参加しても政策の抜本的な改変は困難である。しかし市民会議方式の場合、住民が一人から議論し、提言をまとめることが可能となる²³⁾。とはいえ、パブリックコメントであれ、市民会議であれ、意見、提言が実際に政策に反映される保証はない。政策への「インパクト」（影響力）を担保するためにはどうしたらいいだろうか。

「政策へのインパクト」を完全に保証し、かつ参加人数を最大限にする方法が、住民投票（国民投票）の実施であることは言うまでもない。ただしテーマの選択には大きな制約がある。その判定を疑問の余地なきものとするためには、「二者択一（賛成か反対か）」に馴染むテーマに限定せざるをえないからである。しかし（当該自治体公認の場合は、であるが）その効果は絶大で、かつ全ての有権者に参加の機会、すなわち投票の権利が与えられる。代表選出のための一票とは異なり、その一票には漏れなく明確な意見（具体的な政策への賛否）が添えられている。市民会議方式についてはどうか。テーマについての制約はほとんどない。その「インパクト」は、自治体との連携を強化することによって高めることが可能であろう。あらかじめ明確な約束、「協定」があれば、大きな成果が期待できる²⁴⁾。

残された問題があと二つ。まず以上の全ての市民参加方式に共通の難点は、そこで表明される意見、反映される民意が、「熟慮の結果であるとは限らない」という点である。もちろんあくまでも「可能性」としてではある。実際には、現に行われてきた住民投票（運動）への参加者であれ、市民会議への参加者であれ、平均的な住民以上に事前に熱心に学習し、熟慮の上で意見を表明している可能性は高い²⁵⁾。確かに住民投票（レファレンダム）の前に、様々な学習会などが開催されることは少なくない。しかし「そうした学習会などに参加することは、レファレンダムで1票を投じるための条件にはなっていない」のである²⁶⁾。

23) 市民会議方式の特徴については、以下。武岡（2012）、前掲論文、30頁。

24) 三鷹市の事例が有名である。同市の「第三次基本計画」策定時に採用された市民会議方式（「みたか市民プラン21会議」）は、「計画素案策定前の白紙の段階から行う、全員公募による自律的な市民参加組織」であった。同会議は、三鷹市との間で、「市民と市が交わす明文化された約束」として「パートナーシップ協定」を結んでいる。その協定で市は、「①市民会議に対して情報を提供し……③市民会議の活動に必要な場所を提供し、④専門家の派遣や調査活動などについて支援を行い……⑥市民会議が作成する市民プランを最大限、計画に反映し……⑧運営上必要な経費を予算の範囲内で負担する」ことを約束している。河村孝・大朝撰子（2009）『『知の共有』から始まる協働のまちづくりー『進化する自治体』三鷹市のDNA』宇田川妙子編『多元的共生を求めて<市民の社会>をつくる』東信堂、79-81頁。同市は1960年代から、市の総合計画策定への市民参加が継続的に行われてきた自治体であり、後述するように「熟議の波」を最初期に受け止めた自治体でもある。日本における市民参加の歴史は、そのまま三鷹市の歴史でもある。同様に三鷹市の取り組みに注目する文献として以下も参照。武岡（2012）、前掲論文、28-30頁。佐藤徹「総合計画策定過程における市民参加」佐藤徹・高橋秀幸・増原直樹・森賢三共著『新説 市民参加 その理論と実際』公人社、125-131頁。

25) 吉野川可動堰建設をめぐる住民投票運動に関して以下を参照。佐野淳（2009）「吉野川可動堰建設をめぐる住民投票運動ー『市民的専門性』と川の民主主義」宇田川妙子編『多元的共生を求めて<市民の社会>をつくる』東信堂、117-138頁。

26) 岡崎晴輝（2015）「合意を形成する」（山岡龍一・岡崎晴輝『市民自治の知識と実践』放送大学教育振興会）、118頁。

さらに原理的には（全ての有権者に参加の機会が平等に与えられる）住民投票やパブリックコメントを含めて、とりわけ参加者数が限定される「審議会への公募による住民参加」と「市民会議」方式の場合に顕在化しがちなのが、所謂「参加の歪み、バイアス」と言われる問題である²⁷⁾。参加するためには、貴重な時間（審議会や市民会議の場合は長時間）をわざわざ割かなければならない。一定の金銭的な負担が伴うこともあるだろう。それゆえどうしても時間的、金銭的に余裕のある住民（例えば若年者よりも高齢者、現役世代よりもリタイア世代、女性よりも男性……）に、またテーマに最初から強い関心を有する住民（例えば特定の団体や運動の関係者、またそれらから動員された者）に参加者が偏る傾向が生じてしまうのである²⁸⁾。

もうお分かりであろう。最後の2点の難点を回避するために有効なのが、「熟議型ミニ・パブリックス」という民主主義の手法である。かくして先進的な自治体は、世界的な「熟議の波」をいち早く受け止め、「市民討議会」という新しい手法を採択し始めたのである。東京都の千代田区で産声をあげた取り組みは、続く三鷹市、市民会議方式で日本の市民参加を牽引してきたその地から大きな一歩を踏み出すこととなった。

日本版熟議型ミニ・パブリックス

日本で熟議型ミニ・パブリックスの普及を牽引してきたのは、2つの団体、いち早く組織的な取り組みに着手した「日本プラヌクスツェレ研究会」「市民討議会推進ネットワーク」（+各地の青年会議所）（=第一の波）と、近年になって様々な形で成果を挙げている（旧民主党政権下の「事業仕分け」で注目を集めた）「構想日本」（=第二の波）の2つである²⁹⁾。本稿では、学問的な裏付けにも注力しており、冒頭で挙げた3つの条件、とりわけ「代表性」と

27) 武岡（2012）、前掲論文、30頁。岡崎（2015）、前掲論文、118頁。

28) 市民参加の必要性を訴える論者（私自身もその一人）にとっては理想的な事例とされることが多い三鷹市の市民会議方式だが（注24を参照）、市議会の一部議員からは、また違う景色が見えているようである。全員公募である「市民21会議」のメンバーには、「直近の市議会議員選挙で落選した候補者が並んでおり」、「市長は、選挙で当選した我々よりも、落選した連中の意見を重視するのか!」といった不満の声が続出したという。軽々にその是非、評価を下すことはできないが、確かに「公募」方式がそうした事象を引き起こす可能性があることは確かであろう。江藤俊昭（2007）『自治を担う議会改革－住民と歩む協働型議会の実現－』（イマジン出版）、22頁。高井章博（2004）「直接参加と議会」『地方自治職員研修』、52-53頁。なお高井氏（第44代三鷹市議会副議長）の市民会議方式に対する評価は辛口である。（民意が十二分に反映されるならまだしも）「往々にして、議会のチェックを実質的に回避する手段として」利用されているというのである。市民会議、また後述する市民討議会と市町村議会（選挙制民主主義による住民代表）との関係については、別途慎重な検討が必要であろう。

また逆に議会の側から「参加の歪み」を根拠として、「抽選制（くじ引き）民主主義」の必要性を積極的に是認する発言（それゆえ高井氏が批判する公募制＝市民会議方式ではなく、後述する抽選制の「市民討議会方式」への共感となるのだが）として、岡山県新庄村の議長のそれが注目に値する。同村では、「構想日本」の協力を得て、議会主導で抽選方式の「自分ごと化会議」が開催されている（注29参照）。人口900人ほどの小さい村で、わざわざ抽選（無作為抽出）で参加者を募る必要がどこまであるのかが気になるところだが、議長曰く「行政や議会の集まりに出てくるのは、『世帯主』（＝男性かつ高齢）しかいない。それを変えるために無作為抽出をしてみたい」。誠にごもっとも。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』朝陽会、63頁。

29) 前者については、以下を参照。篠藤明德・吉田純夫・小針憲一（2009）『自治を拓く市民討議会－広がる参画・事例と方法－』イマジン出版。篠藤明德（2006）『まちづくりと新しい市民参加－ドイツのプラヌクスツェレの手法－』イマジン出版。また市民討議会のモデルとなったプラヌクスツェレの手法に関して詳しくは、以下を参照。ペーター C. ディーネル（篠藤明德訳）（2012）『市民討議による民主主義の再生－プラヌクスツェレの特徴・機能・展望』イマジン出版。後者については、以下を参照。伊藤（2021）、前掲書。

「熟議性」の両立という観点で相対的に厳格な運用をしてきたと判断される前者について解説する³⁰⁾。

市民討議会の源流は、1970年代に当時の西ドイツで考案された「プラーヌクスツェレ（計画細胞）」と呼ばれる手法に遡る。現在では熟議型ミニ・パブリックスの一手法に位置付けられる同手法の基本原則は、①対象者を無作為で抽出して参加要請する、②有償で一定期間の参加を確保する、③少人数（5～6人）によるグループ討議を中心に構成する、④討議でのまとめを発表し、全員で投票する、⑤参加者に必要な情報を提供する（専門家、利害関係者からの情報提供を受ける）、といったものになる。

ドイツでの実施を踏まえて付言すれば、②の一定期間の標準は4日間、また③の少グループの基本は5名で、この5名×5の25名が、一つの「細胞」を構成する（毎回メンバーを変えながら5名が熟議を行う）。ガイダンス、関係者からのヒアリングや現地視察、最後の評価（振り返り）などを含めて、一日4コマ×4日、16コマの実施が標準となる。さらに⑥計画細胞は、複数開催される（この数が増えるほど4つの細胞が起動する場合、参加人数は合わせて100名—統計的な意味での「代表性」の弱点が緩和されることが期待される³¹⁾）。またその「インパクト（影響力）」を担保するために、⑦最終的に「市民答申」という形で報告書を作成し、参加した市民が正式な形で（行政機関等の）委託者に渡す。⑦で分かるように、この手法は主に自治体レベルにおいて、解決すべき具体的な政策課題に関して実施されることが想定されており、その実効性を高めるために自治体等からの正式な受託を受けることが強く要請されていた³²⁾。このプラーヌクスツェレの手法をベースに、日本の実状に応じて一部を簡略化する形で考案、実施されてきたのが市民討議会である。

日本初となった市民討議会は、2005年の7月に東京都の千代田区で開催された。東京の青年会議所が主催し、公益法人の税制がテーマであった。期間は2日間、参加した市民は15名、有償（12000円）で実施されたが、無作為抽出の市民は3名にとどまった。貴重な第一歩ではあるが、「試行」として位置づけるのが相当であろう³³⁾。

30) 構想日本では、「自分ごと化会議」というユニークな名称の会議を、機能的に2つのタイプ（「事業仕分け」と「住民協議会」）に分け、全国の自治体と連携して事業を展開しているようである。著書のタイトル（「くじ引き民主主義」の時代へ）から伺えるように、その力点は新しい「代表性」、端的に言えば「くじ引き」そのものに置かれているように思われる。同じく「くじ引き民主主義」の名前で著書を発表している吉田氏は、同会議の性格について、「具体的な政策提言を目指すというより、住民の主体性の涵養が主目的とされている印象を受ける」と述べている。吉田（2021）、前掲書、92頁。誤解のないように付言しておくが、（政策提言を重視する）本論文の趣旨により合致しているという理由で前者をとりあげているが、（会議の名称に象徴されている）「主体性の涵養」（＝「市民になる」こと）そのものの重要性については、私も大いに認識している。また（各自治体の実状や要望に応える形で）「実践」重視で柔軟に対応している姿勢についても、普及・啓発の拡大という点でメリットが大きいことが伺える。

31) 委託する自治体の規模次第では、さらに大規模になる。2001年から2002年にかけて消費者保護をテーマにバイエルン州の保健・栄養・消費者保護省の委託で実施されたプラーヌクスツェレでは、総計425名の市民が、州の5つの異なった地域で開催された18のプランニング・セルに参加した。M. Hendriks, Carolyn (2005), "Consensus Conferences and Planning Cells", in John Gastil and Peter Levine (eds), *The Deliberative Democracy Handbook*, Jossey-Bass, pp.84-85. キャロリン・M・ヘンドリクス（後藤潤平訳）（2012）「コンセンサス会議とプランニング・セル」ジョン・ギャスティル、ピーター・レヴィーン編（津梅宏、井上弘貴、木村正人監訳）『熟議民主主義ハンドブック』現代人文社、134頁。

32) プラーヌクス・ツェレの基本原則に関しては、以下を参照。篠藤（2006）、前掲書、13-15頁。市民討議会推進ネットワーク「市民討議会とは」http://www.cdnpn.jp/modules/pico/index.php?content_id=20（アクセス日：2022年9月6日）

33) 千代田区の市民討議会に関しては、以下を参照。篠藤（2006）、前掲書、74-77頁。

翌年8月、三鷹市で「みたかまちづくりディスカッション2006」が開催される³⁴⁾。テーマは「子供の安心・安全」。これが日本で初めての本格的な熟議型ミニ・パブリックスのスタートとなる。期間は2日間、市民の参加者数は初日が52名、2日目が51名と、ドイツのプラumnクスツェレと比べれば短期間、また小規模であることに変わりはない。しかし18歳以上の市民1000名を無作為で抽出、87名の参加承諾者から公開抽選で60名が選出され、概ね5名の小グループによる熟議を軸に討議が重ねられた。選ばれた60名の内、女性は43%、また最高齢者が71歳、最年少が18歳（40代までで53%）と、概ねバランスの取れた構成となっている³⁵⁾。日本初の本格的な抽選制討議会と言えるだろう。さらにこの会議は、青年会議所と三鷹市とが正式に「パートナーシップ協定」を締結した上で企画・実施されたものであり、会議終了後には、会議の結果と、この手法の効果の検証・評価などをまとめた『みたかまちづくりディスカッション二〇〇六実施報告書』が、実行委員会から市長へ提出されている。この会議の開催は、日本版熟議型ミニ・パブリックスの「行政との共催型」モデルを、全国に発信することとなった。これ以降、同会議の開催が刺激となって、翌2007年には東京都内、2008年・2009年には関東、東海、関西と、開催の輪が各地の青年会議所を中心に広がっていき、2011年2月末までに「市民討議会もしくはこれを模した市民参画の試み」が全国でのべ150回以上開催されるに至ったという（市民討議会推進ネットワーク調べ）³⁶⁾。

熟議型ミニ・パブリックスの採用による民主主義のイノベーションの芽は、ここ日本でも確実に育ちつつある。そして今、言わば第三の波が、それも気候危機という人類的課題に地方から立ち向かおうとする波が起りつつある。「沈黙する選挙」の覚醒をただ待つわけにはいかない。最後にもう一度この問題に立ち返ることとしたい。

民主主義のイノベーションという希望

くじ引き民主主義と英国の気候市民会議

ある日突然一通の招待状が届く。封筒の表には、英国議会のロゴとともに「(あなたは)英国全土からの無作為抽出によって、英国気候市民会議への招待者に選ばれました」「参加者に

34) 三鷹市の市民討議会に関しては、以下を参照。篠藤（2006）、前掲書、82-94頁。河村・大朝（2009）、前掲書、83-85頁。

35) 篠藤（2006）、前掲書、85-86頁。市民討議会（日本版プラumnクスツェレ）普及の牽引者である篠藤は同書の中で、この討論会の成果を総括している（95-100頁）。日本の現状では「とりあえず2日間の実施を現実的」とする一方で、（グループでの意見形成こそが「命」であるとして）「小グループでの討議のコマ数」を増やすこと（4コマ→最低7コマ）、またプラumnクスツェレに倣って「各25名のプラumnクスツェレの並行開催（25×2）×「2回開催」=100名程度の市民の参加を目指すべきだと提言していた。

36) 市民討議会推進ネットワークについては、注32を参照。なお2009年までの開催状況、また市民討議会を開催する場合の具体的なノウハウについては以下に詳しい。篠藤・吉田・小針（2009）、前掲書。また三鷹市では2008年に、「無作為抽出で選ばれた市民94名」と「町会、JA、商店会、PTA、市民団体などから選ばれた25名」の混合（折衷）型での市民討議会（東京外郭環状道路中央ジャンクション三鷹地区検討会）も開催されている。同書、17-21頁。実施方法を巡る議論の中には、（利害関係者の声に市民が誘導されることへの懸念から）プラumnクスツェレの原則（無作為抽出）に忠実な実施を求める市民の声と、その手法がむしろ「意見を言いたい市民の参加機会を奪うもの」になるとして反対する地域代表の声が交差したという。実質的に「熟議性」と「インパクト」の観点が担保されるのであれば、これもまた熟議の波を受け止める過程で発生する、試行錯誤の一つ（「市民討議会のバリエーションの一つ」）として位置づけるべきであろう。

は600ポンド（約8万4000円）が支払われます」と印刷されている³⁷⁾。あなたは驚き、俄然興味を持つのではないだろうか。

この招待状は、全国約3000万件の郵便の宛先から無作為抽出された3万件の住所宛てに一斉に送付されたものである。送付を受けた世帯に住む16歳以上の住民に参加資格が付与された。実際の応募者は、約1800人。年代と性別、学歴、エスニシティ、居住地域、都市部/農村部居住者、気候変動への意見という7つの属性を考慮の上で、英国在住者全体の「縮図」となるように抽選が行われ（無作為抽出+層化）、110人の会議参加者が選ばれた。

「くじ引きで選出される」という体験自体が、驚きや喜びの感情を通じて、熟議への参加を促すという指摘がある。確かに多くの市民にとって、様々な市民参加の機会があることと、実際に参加するというには大きな乖離があるのかもしれない。自ら手を挙げるためには、案外大きな勇気が必要である。だとすれば、確かに参加依頼の連絡がくることが、「一步を踏み出す」ことを後押ししてくれる可能性は高いだろう³⁸⁾

さらにその参加依頼が、議会あるいは政府、自治体からの公式な依頼であり（「インパクト」[「影響力」]を予期させるものであり）、なおかつ有償であるとすればなおさらである。それは自分に提案されている役割・地位（この場合は「気候市民会議のメンバー」としての地位）が、社会的に重要なものであることの証として受け取られ、結果として生じる自尊心・自己肯定感の向上は、その役割にふさわしい能力の獲得、会議への積極的な参加、貢献への動機づけにつながるからである（「多くの社会的役割にとって、必要な能力の獲得は、それに相応する地位を得ることで多かれ少なかれ“自然に”起こる」³⁹⁾）。

古代アテネの民主政の「おらかなアマチュアリズムの根底には、人間には本来あらゆる能力が潜在的に備わっているのだという価値観が横たわっていた」⁴⁰⁾。そして民会への参加者には、民会手当が支給された。有償であることが、市民が民会に参加する主要な動機をなしていたわけではない。「何より、民会に出席して発言することそれ自体が、市民として誇るべきことであり、その務めであると」考えられていたのである⁴¹⁾。しかし本論に引き付けて付言するならば、「有償である」ことは、3条件の一つ、「代表性ないし包摂性」を「実質的」に保証する上で重要な要件となりうる。先に述べたように、一般に「任意」の政治参加を奨励する場合、その意図のあるなしにかかわらず、参加のバイアスが生じやすいことが知られている。政治に参加する余裕がある「裕福」で「高学歴」な人々への傾斜である。「バランスのとれた情報（複数の専門家）の提供」による「学習機会の保証」が後者の歪みに、そしてもちろん「有償化」は、前者の歪みに有効に機能することが期待される。有償で実施される熟議型ミ

37) 三上直之（2020）「気候変動と民主主義—欧州で広がる気候市民会議」『世界』6月号、176頁。以下の英国、フランスの気候市民会議に関する記述は、上記論文、三上（2022a）の他、下記の文献に基づいている。三上（2022b）「気候民主主義へ—地域発・若者発の転換」『世界』1月号、175-185頁。永田公彦（2021）「フランスの気候変動対策法—市民参加による先駆的立法」『世界』10月号、15-20頁。

38) 丸山（2020）、165頁。また以下の文献を参照。松下啓一（2020）『事例から学ぶ 若者の地域参画 成功の決め手』第一法規、116頁。田村哲樹（2020）「熟議をナッジする？」那須耕介・橋本努編著『ナッジ!? 自由でおせっかいなリベタリアン・パターナリズム』勁草書房、132-133頁。

39) ディーネル（2012）、前掲書、101頁。ブーヌクスツェレの創始者・実践者であるディーネルは、「有償の参加」であることの意義を強調している。同書98-103頁。ただし日本の実態（市民討議会の場合）は、「（本来は参加する市民の方々の収入に見合った額が支払われるべきなのかもしれないが）現在のところお車代程度の謝礼額が支払われる例がほとんど」とであるという。篠藤・吉田・小針（2009）、前掲書、89頁。

40) 橋場（1997）、前掲書、209頁。また「民会手当」を含め、民会に多くの市民を参加させるための当時の様々な工夫（苦勞）については、同書の92-93頁。

41) 宇野重規（2020）『民主主義とは何か』講談社現代新書、65頁。

ニ・パブリックスは、「人々が日々の仕事や義務から解放されて、（主権者たるにふさわしい）『市民』になる道を拓く」のだ⁴²⁾。

英国は2019年6月に、気候変動法を改正し、「温室効果ガスを2050年までに1990年比で80%削減する」という目標を、「2050年までに実質排出ゼロ」に引き上げた。合わせてこの目標を実現する方策を市民の参加を得て議論するために、気候市民会議の実施を決めたのである。2020年1月に開始された同会議は、「移動手段」「家庭での熱とエネルギー利用」「購買及び食と農業、土地利用」という3つのテーマを中心に議論を重ね、2020年5月に閉会し、同年の9月には「最終報告書」が発行されている。ただし同報告書の今後の活用法については、政府と議会との間にかかなりの軋轢が生じているようである。議会側の判定によれば、政府は、報告書がとりあげた項目の内「30%についてしか応答していない（回答を避けている）」⁴³⁾。そうだとすれば、「インパクト」ないし「影響力」の観点からは、政府主導で実施されたフランスの事例が注目されることになる。

フランスの気候市民会議と民主主義のイノベーション

フランスの会議開催は、その前年に、燃料税の引き上げへの反発をきっかけに全土で巻き起こったデモ、「黄色いベスト」運動で政権が苦境に陥った直後というタイミングである。実は黄色いベスト運動と並行する形で、複数の環境NGOが、政府の環境対策への不満から反政府運動を強めていた。こうした団体の圧力と同時にサポートを受け、マクロン大統領の号令の下、2019年6月には政府主導で気候市民会議の設立を発表、同会議（参加者は同じく無作為抽出された150人）の設立を発表した。同会議（2019年10月～20年6月）では、やはり生活に密着した「消費」「労働・生産」「移動」「住宅」「食」といったテーマを中心に気候変動対策が話し合われた。その結果149項目の提言が採択され、採択された提言のほとんど（146項目）が、国民投票または議会にかけるか、直接行政命令として実施することが約束された⁴⁴⁾。その後会議で採択された提言を受け、政府は気候変動対策法を作成、国会審議を経て2021年に成立した。国民の直接行動という議会外の民主的な働きかけ（参加民主主義の実践）に、気候市民会議という新しい民主主義の手法（熟議民主主義の実践）で応えたことになる。まさに官民が一体となった民主主義のイノベーションであり、少なくとも（熟議型ミニ・パブリックスの）「インパクト」の観点からは、画期的な成果として注目に値する。

フランスの新法には、一部の製品やサービスへの温室効果ガス排出スコア（カーボンスコア）の表示の義務化（1条）、大規模商業・物流施設ビルの建築や増改築にあたっての太陽光パネルの設置か屋上緑化の義務の厳格化（23条）、都市域での環境汚染物質排出の多い車の乗り入れを制限する区域（低排出ゾーン）の創設（25条）、二時間半未満の鉄道路線による代替が可能な国内航空便の運航禁止（35、37条）など、数々の踏み込んだ対策が盛り込まれた⁴⁵⁾。もちろん、政策の有効性、気候危機対策としての真価が問われるのはこれからである。

窓を叩きつける突然の雨音で目が覚める日も増えた。世界は今、地球温暖化を背景とした異

42) ディーネル（2012）、前掲書、165頁。ただし「訳者（篠藤）あとがき」の記述である。括弧内の記述（主権者たるにふさわしい）は筆者。

43) 三上（2022a）、前掲書、35頁。

44) 三上（2022a）、前掲書、42頁。大統領の判断で棄却された3項目は、①株式配当への課税、②高速道路の速度制限の時速110キロへの引き下げ、③環境が自由や民主主義のルールの上位の価値であることを明記する憲法改正であった。

45) フランスの気候変動対策法に関しては、永田（2021）、前掲論文、三上（2022b）、前掲論文を参照。

常気象の日常化に怯える一方で、一向に止まぬウクライナでの戦禍を憂えている。ロシアの天然ガス輸出抑制の煽りで、世界の脱炭素化を牽引してきたドイツは、石炭火力の稼働を増大するという苦渋の選択に追い込まれた。ロシアの罪の深さは言うまでもない。しかし地球温暖化の進行は、我々人類の愚行の終息を待ってはくれない。

2020年には、フランス、英国で実施された気候市民会議に触発された研究者有志を中心とした実行委員会が主催し、札幌市の環境政策、気候変動政策を担当する職員2名をオブザーバーとして迎える形で、日本初の気候市民会議（「気候市民会議さっぽろ2020」）がコロナ禍の中、オンラインで開催された⁴⁶⁾。会議のテーマは、「札幌は、脱炭素社会への転換をどのように実現すべきか」。市の縮図として選出された20人が、3つの論点（①脱炭素社会を実現した札幌の将来像、②住宅や事業所での省エネと、再生可能エネルギーの導入拡大、③移動と都市づくり、ライフスタイル）に関して熟議を重ねた。翌21年には川崎市がその後に続く。市の地球温暖化防止活動推進センターや、同じく研究者グループの主導で、「脱炭素かわさき市民会議」が開催された。

実は英国初の気候市民会議は、議会下院のそれではなく、ロンドン・カムデン自治区（東京都の特別区に相当）のものである（2019年7月）。同年中だけでも、オックスフォード市、リーズ市、ロンドン・ブレント自治区がその後に続き、熟議の波は現在も進行中である。そして気候市民会議が開催された英国の自治体の多くでは、それに先立って、首長や議会による「気候非常事態宣言」が出されているという。つまりこの熟議の波は、「非常事態宣言を具体的な対策として推進するための行動計画を住民参加でつくる目的で」発生しているのである⁴⁷⁾。ここ岩手県を含めて、日本でも気候非常事態を宣言した自治体は増えている⁴⁸⁾。日本でも今、民主主義のイノベーションを梃子に気候危機に立ち向かおうとする新たな動きが起こりつつある。この熟議の波を止めてはならない。日本の民主主義の底力が試されている。

(2022年10月18日受理)

46) 「気候市民会議さっぽろ」と、それに続く国内の動向に関しては、以下を参照。三上（2022a）、前掲書、132-167頁。三上（2022b）、前掲論文、179-185頁。吉田（2021）、前掲書、88-91頁。

47) 三上（2022b）、前掲論文、177頁。

48) 世界、また日本でも広がる自治体による「気候非常事態宣言」の現状とその意義に関しては以下を参照。山本良一（2020）「気候非常事態宣言 自治体に何ができるか」『世界』6月号、184-192頁。有限会社イズ調べによれば、2022年7月14日現在で、気候非常事態を宣言している自治体は123（議会宣言分を含む）、岩手県内では、陸前高田市（2020年1月）、矢巾町（2020年9月）、宮古市（2020年10月）、岩手県（2021年2月）が含まれている。<https://www.es-inc.jp/ced/index.html>（アクセス日：2022年9月1日）