

市民の政治をどう考えるか

篠原 一

東京大学名誉教授

はじめに

演題に「市民の政治」とありますが、皆さんご存じのように「市民」という言葉は日本では受難の言葉でして、最近になってようやく市民権を獲得したような言葉です。なぜかという、おそらくマルキシズムの側からするとそれはブルジョアを意味するという観点から批判されたし、逆に右側には権力に抵抗する市民、市民とは権力に抵抗するものだという思い込みがあり、これは今でもすごく強い。こうしてこの言葉が忌避されてきました。

とはいえ、「市民」はようやく市民権を獲得した。さる6月9日の朝日新聞に「NPOが変える」という記事が載っており、そこでは自民党が6月2日に発表した党改革の中間提言が紹介され、今まで目の仇にしがちだった「市民」という言葉を明記しているという。「新たな市民社会の構築に向けて」と、どこの政党かよくわからないような言葉を使い、さら

にタウンミーティングを開催し、NPOとの交流を深め、地域社会、国際社会に貢献する、そういう文言が党改革の中間提言に入っているそうです。1998年にいわゆるNPO法案ができたとき、正式には「特定非営利活動促進法」という法律ですが、これは元来は「市民活動」だったのですが、自民党サイドが「市民」という言葉に反発して、わけのわからない「特定非営利活動」となったわけです。ところが、その自民党が6年後にこういう「市民社会の構築に向けて」と、まるでドイツのシュレーダーみたいな言葉を使っていて、私も非常に驚きました。そういう形でだんだん定着をしてきたわけですが、しかし、今でもこの言葉に対して抵抗する人は学者の中にも多い。

では、どうして「市民政治」という言葉が使われるようになったか、語源は別として、社会的な背景をこれから述べてみたいと思います。まず第1に、縦の時間の系列の問題を申し上げて、2番目に領域的・空間的な問題、3番目に、私の独自の言葉ですが、「二回路制のデモクラシー」という論点を提案して締めくくりとさせていただきます。

しのはら はじめ

1925年生。50年東京大学法学部卒。東京大学教授、成蹊大学教授を経て、現在、東京大学名誉教授。専攻は、ヨーロッパ政治史、政治学。著書に『ドイツ革命史序説』『現代の政治力学』『日本の政治風土』など多数。

I 市民政治の展開一時系列的考察

デモスの登場

まずダールを例にとって話をすすめます。ダール (Robert A. Dahl) は政治学の大家でして、ご存じ



篠原 一氏

のように彼の翻訳ものはいっぱいあります。アメリカの戦後のデモクラシー、競争的多元主義というか、エリート競争によるデモクラシー論の主唱者です。戦後はこのエリート間の競争デモクラシー、多元的デモクラシーがアメリカの支配的な政治学のキーワードでした。その中心になった二人の人、ダールと経済学のシュンペーターの両方の名をとってダール・シュンペーターモデルといいますが、彼は競争的多元主義の代表選手だったのです。

細かいことは省略しますが、1970年代になってきてこのダールのエリート主義論の中にデモス（民衆）が登場してきます。ベトナム戦争が終わる寸前にアメリカの若い政治学者が政治学界に反乱を起こしました。従来アメリカの政治学は権力を擁護するだけのものではないかと、脱行動主義革命という立場から今までの政治学に対して批判をしました。

その矢面にたった人の一人はもちろんダールでしたが、ダールは勘のいい政治学者ですので、それに対する対案を出すというか、批判をそのまま受け入れたというわけではないのですが、次第に参加デモクラシーに傾斜をしていきます。アメリカの社会はビッグビジネスが支配して不平等だ、不平等な社会である以上、不平等な地位にある人の発言権をふやせと。同時に職場における労働者の参加がないとデモクラシーは完成しないとまで言い出しました。ダールにしては思い切ったことを言うものだと、私は当時非常に驚きましたが、実はそれはダールだけではありませんで、70年代から学者の間で一般的に「参加民主主義」が言われるようになってきました。

その背後には、ことに西欧社会では新しい社会運動があり、これらが70年代の半ばから一斉に噴出してきました。西欧では70年代後半から1995年ぐらいまでが「運動の時代」と言われるように、社会運動が非常に盛んだった時代です。平和はもちろんのこと、反原子力、エコロジー運動——ここから緑の党が出てきました。それから都市では青年たちの占拠という一種の都市問題関係の運動もあります

し、さらに何といてもジェンダー、フェミニズムの運動が非常に強かった。これはいち早く60年代から登場してきた強力な運動でした。90年前後になると同性愛運動が盛んとなり、このようにして近代社会のリスクを象徴する広範な運動が展開されました。

日本も60年代末から73年、あるいは石油ショック後の75年ぐらいまではいろいろな市民運動、住民運動が起きて非常に華やかでした。私もその一翼を担ったつもりで、『市民』という雑誌をつくったりしました。さらに『地域闘争』という雑誌が出たり、そのほか運動雑誌がいっぱい出たのがちょうど70年ごろからです。それは時代を反映していたわけですが、どういうわけか日本では75年、76年ぐらいになると急にしぼんで、それ以降いろいろな運動は続くものの、全体としては沈滞していくわけです。しかし、西欧ではそれ以後、一斉に運動が出てきて、これを「運動の時代」と社会学者が言うようになりました。

労働運動で自主管理路線とか職場参加というのが出てきたのもちょうどこのころです。自治体における参加がいわれたのもこのころからです。いろいろ新しい現象が同時に出てきたわけで、こういう背景が実は参加民主主義にありました。なお、ナチの国民投票の後遺症のあるドイツでは参加民主主義が出てくるのは90年代になってからです。制度論としては遅れて出てきますが、しかし運動の方はずっと前からありました。そういう形で、さっき言った「競争的多元主義」から「参加民主主義」へとという傾向が70年代から80年代にかけて出てき

たのです。

デリバレーション（討議）の要請とその制度化

ところが、ここが私が重点を置いているところなのですが、こういう動きの中で討議、デリバレーションに対する要請が出てきて、そのためのいろいろな制度が考案され——日本にはまったくないのですが——1980年代後半から90年代にかけて、討議デモクラシー論が注目されるようになりました。ただ、専門家でないとなかなかその動きを読みとることができません。今振り返ると「ああ、あるねえ、あったねえ」という感じですが、当時としては普通の人はなかなか気がつかなかった。先ほどダールは勘がいいと言いましたが、彼はもう85年ごろから討議デモクラシーというものを制度化しなければいけないということを言っています。

討議デモクラシーには理論の面と制度の面と2つがあります。理論の面としては、従来のデモクラシーは頭を数えるデモクラシーであり、このような単純な多数決では現実の問題はうまく解決されない、政治社会の中の討議と同時に、市民社会の中の討議をもっと大切にしていかなければならない、そういう発想から討議デモクラシーの理論が出てきました。討議デモクラシーの基本的な概念は、頭数を数えるデモクラシーではなくて、市民の間の討議を大切にすること、そして選択するときは情報を両サイドから徹底的に公開し、それに基づいて市民が討議をする。また討議をしている間で意見が変わることが前提です。頭数を数える場合は意見の変化はあまり問題にならない。つまり予め路線が決まっているわけですから変わることがないわけですが、むしろ本当のコミュニケーションとか討議デモクラシーで、情報をたくさん得て、討議をすることによって意見が変わるということが前提になっている。それがハーバーマスのいう「討議倫理」です。ドイツ語でディスクルス・エティーク（Diskurs Ethik）というのですが、その討議倫理を大切にすべきだという説になってくるわけです。

ことに私は、ハーバーマスもそうですが、討議を単なる広く議会をふくむ一般的な政治の世界のことではなくて、むしろ市民社会の討議ということに限定して考えたほうがいいのではないかと思っています。しかし新しい市民社会は、普通の平均的・同質的な市民がいて討議によって合意が得られるというほど簡単ではなくて、現代の市民社会にはさまざまなグループ、エスニック、ジェンダーとか非常に異なった意見の人が併存しています。差異の政治学といえますか、意見を闘わせて、もし合意を得られなかったら、合意を次に延ばしてまた討論をするという形をとらないとだめだということで、ハーバーマスのように合意達成に楽観的ではありえないでしょう。そういう状況下にある「市民社会」の討議というふうに考えたほうがよいと思います。

Ⅱ 新しい市民社会の誕生—領域的考察

三領域論

ここまでは市民の政治について系列的に見てきたのですが、今度は空間的に見るとどうなるか、それがⅡの領域論です。実は領域論的なもの見方が同じ時期に出てきたように思われます。その一番典型的な例がハーバーマスのコミュニケーション理論でしょう。これはもちろんハーバーマスのみならず、アメリカの政治学者コーエンなども主張する三元論、三領域論にもとづいています。

どういうことかという、1つは政治のシステム、これは普通、政治の世界と考えていいのですが、この政治の世界は権力によって媒介されるもので、ここでの中心概念は「権力」です。ここではいかにして権力を得るかが問題。もう1つは、経済のシステムで、いかに「利益」を上げるかというシステムです。またもう1つは生活世界、ハーバーマスにならなければ、普通の我々の社会があって、それから政治と経済のシステムが分離する。この生活世界の場合は、権力とか利益ではなくて、一般の人が横一線にコミュニケーションする世界です。現代社

会は本質的にこの3つの世界から成り立っていると考えるわけです。

ハーバーマスの言葉を使えば、資本主義の発展にともなって政治システムと経済システムが生活世界を植民地化する。たとえばナチ体制下では東ドイツのシュタージ（国家秘密警察）の情報開示で分かったことで、夫婦がお互いに相手を密告し合っていた。こうなるともう市民社会というのは成り立ち得ない。生活世界のなかに政治が過度に侵入してくるからです。ナチもまったくそうでした。ヒットラー・ユーゲントの子どもが、両親が言っていたことを密告して、両親が告発されるということもあったわけです。

経済による生活世界の植民地化というのは、たとえば過労死です。市民生活に、利益と労働の論理が浸透してくるわけです。家に帰っても、いかに会社で働くか、もうけるか、出世するかということしか考えられない、そういう社会です。ここでも市民社会はなりたたない。

1960年代のハーバーマスは非常に悲観的で、20世紀が進行するにつれて市民社会の植民地化が起きて、かつてできていた市民社会の公共性はなくなったと言いつつ出した。18世紀から19世紀に初めて市民社会ができたときは、国家から市民社会が分離し、ここに国家的公共に対して市民的公共が成立した。しかし時代がすすむと生活世界はシステムによって植民地化され絶望状態になってきた、そういうことをハーバーマスは言ったのです。

Zivilgesellschaft（市民社会）の自律化

ところが、20世紀の最後の4半世紀になると生活世界の中に市民社会が生育し、逆に生活世界が政治や経済に対して自己主張する傾向が出てきた。ハーバーマスの言葉を使えば、生活世界の自律化が起こってきた。しかし彼は1990年代の東欧革命が起こるころまではまだ悲観的でした、こういうことがあるとしてもそれは西欧世界だけじゃないかと言っていました。ほかのところは生活世界の自律化はな

いだらうと。

ハーバーマスは、東欧革命をきっかけに改心をしたわけです。ではどうして認識が遅れたか。彼自身の弁明によると、70年代ぐらいいろいろな社会運動が起き、フェミニズムの運動が起きていたが、そういう民衆の力を見落としていたという。また東欧革命でも教会とか労働組合とか環境団体、市民運動が一斉に起きて、あれほど強かった東欧の政治システムをひっくり返した。その市民社会勢力の力を知ったのち、改めて西欧の社会を見ると70年代からフェミニズムとか新しい社会運動がいっぱいあったのじゃないかということに気がつくわけです。

そういう形で領域的に見て、だんだん市民社会の自律化、Zivilgesellschaftが確立した。領域的に3つに分かれてきたということ強調したかったのですが、実はこれがつぎのⅢにつながる非常に大切なことです。

Ⅲ 二回路制のデモクラシー

／デモクラシー間関係論の構築

代議制デモクラシーと市民社会の政治

そこで3番目の問題に入りますが、ここではデモクラシー論を三領域のうち、政治システムと市民社会の政治とに限ってその関係を見てみます。今申しましたように、新しい領域構造に変わってくるということになると、デモクラシーもいわゆる政治システムのそれと市民社会のそれとの2つの路線になってくる。英語でtrack、ドイツ語ではGleis、これは鉄道の何番線という意味で、こういう二元論的な構成としてデモクラシーを見ようというわけです。そしてせっかく市民社会論をやるなら、この二元論の論理を徹底したほうがいい、少し行き過ぎても徹底したほうがいいと考えています。

どういうことかということ、従来の政治における政策決定と言われるのは、政治の世界の中の政策決定を中心に考えます。したがって、どういうプロセ

スをたどってその決定に至るかが問題になるわけです。たしかにこれは政治を考える以上はきわめて重要なことです。

しかし、そういうふうに一元的に考えると、それ以外はみんな補完、政策決定過程を補完するプロセスだということになってしまいます。たとえば、ダールは80年代から、大きな問題が起きたときは、市民社会の中からランダム・サンプリングで人を選んで、そこで少人数の集中的な討議をする、そういうシステムを考える必要があると言ってきた。たとえば原子力問題とか、健康問題が起きたときはミニ市民集会、小市民集会をやって、そこで徹底的な論議をしなければいけない。それを議会ないし大統領府に持っていき、今度は議会で大統領が提言して政策化する、こういうことをしないと政治はだめになっていくと、いち早く言っています。その集会をミニ・ポピュラスと言うのですが、彼は97年にもまた一層詳しくその理論を展開しています。

しかし、ダールもこのミニ・ポピュラスは議会政治の補完であるとしています。これは当然です。従来の政治学からいうと、中央の政策決定が中心ですから、そこに至る以外のものは全部補完になるわけです。だから日本では直接民主主義とかイニシアティブ（人民立法）は議会制デモクラシーを補完するものであるとほとんどの人が言う。

そういう考え方に対して、市民社会の自律性を考えて、そこでの政治を考える場合には、補完ではなく二回路制としての考え方を徹底したほうがいいのかというのが、私の考え方です。これはまだほんの少数派の考えですが、ツートラック・システムという考え方はアメリカとかドイツの政治学者の中になら出ています。ハーバースはそういう言葉を使っていないけれども、同じようなことを述べています。

参加デモクラシーと討議デモクラシー

つぎに、そういう政治システムの中の政治と市民社会の政治という二回路制のデモクラシーの構造を考えることにします。市民社会の方をさらに分析

すると、そこには参加デモクラシーと討議デモクラシーとの2つがあります。それに加えて結社デモクラシーもあるのではないかと山口定さんたちの説もありますが、いずれにせよ市民社会の中に参加デモクラシーと討議デモクラシーと2つのデモクラシーがあって、時系列的に言うと先に参加デモクラシーが出てきて、後から討議デモクラシーが出てきた、そうお考えください。それが90年代にドッキングすることになる。

繰り返しますと、参加デモクラシーは市民社会の中から政策決定に出ていくプロセス。どういうふうに参加するかということです。ここでは結社とか圧力団体もその中に入ってきます。

もう1つの討議デモクラシーは、市民社会の中の討議を大切にするという考え方です。討議の仕組みには制度的なもの而非制度的なものがありますが、それはともかく今言ったように代議制と市民社会の政治デモクラシーがあって、さらにその中にまた2つのものがあるわけですから、それらの関係はやや複雑になります。たとえば議会制デモクラシーと討議デモクラシーとの関係をどう考えるか。また参加デモクラシーと代議制との関係をどう考えるか、そういう問題も出てくることになります。

さらに、いうまでもなく市民社会の中の討議デモクラシーと参加デモクラシーをどうするかという問題も出てきます。なぜかと言いますと、地方自治体では直接投票制があります。今回の市町村合併でも住民投票制を採用しています。先に述べたように、ナチはもっぱら国民投票制をやりました。だから戦後にはドイツでは国民投票制に対してはアレルギーがありました。国民投票制とか住民投票制は、考えようによっては権力によってコントロールされるわけです。操作の対象になる。たしかに市町村合併のために住民投票を使っている面がある。議会が言うことを聞かないからやろう、住民投票制度をつくらうということになるわけです。このように実際の権力者側が発案する場合、住民投票や国民投票は操作対象になる可能性があるわけです。

そうならないように、しかも住民、市民の参加を促進するためには、住民投票のための討議制度を充実しなければいけない。住民投票を行うときには、市民間討議を長時間かけて徹底的な情報公開をしながらやらなければならないわけです。両方の陣営の違う考え方を提供し合って議論し合うということです。

北海道の奈井江町を中心とする地域の合併問題では徹底的な討議がされて、結果的に合併反対になってしまったそうです。総務省も非常に公平であると評価したそうです。合併のための情報も提供したし、それから合併反対のほうも提供した。それを2、3年間かけて行ったということです。討議と参加をドッキングさせたわけです。こうしないと現代のようなポピュリズムの傾向がつよい時代は危ない。日本の場合、代議制がだめだからといって、安直に住民投票、国民投票へと走ってしまうと、権力の操作の対象になる可能性があります。市民社会の中の討議と参加の関係が非常に重要になってくる。そういうようにデモクラシーの間の関係は重要であって、それらを単なる議会政治の補完ということで一方的に処理すると、政治はすごく貧弱なものになってしまう。

市民社会の政治機能

いずれにしても市民社会の政治を見るときに、その市民社会の政治機能自体をどう考えるのかという問題が出てきます。補完でないと言うなら、それはどういう機能を持つのかと問われます。その機能の1つは、「問題の発見」です。永田町とか中央の政治はほとんど新しい問題は発見していない。ここ数十年間ぐらいの歴史を見ればわかることですが、ほとんどの重要な問題、たとえば遺伝子の問題や原子力の問題も含めて、新しい問題点の指摘は大体市民社会から出ている。そういう問題提起が中央に伝わっていくわけですが、市民社会の中から問題が出されているのに、中央の感度が悪いから政治不信がひろがる。ともかく大切なことは、市民社会の中で

今何が起きているかという問題をいち早く発見することだ。それは従来の中央政治ではできていないとハーバーマスも言っています。

いろいろな新しい社会運動が現代社会では出てきていますが、実はそれもだれか運動者がいて旗を振るのじゃなくて、現代ではそこに参加しているメンバーたちがそれぞれの感覚を持って、そのテーマごとに集っているわけです。市民社会の人たちがまず問題を提起し、それを政治家がどういうふうを受け取るかが問題なのですが、その感度がすごく悪い。

もう1つは、正統化の問題です。つまり中央で決定しても、これが正統性を欠いている場合は現代の社会の中では効力がない。法によって強制しようと思ってもほとんど効果がない。年金も危ない。政治の世界が決定したことに正統性を与えるということが市民社会の第2の機能です。もし正統性がない場合は、市民的不服従に発展する。だからハーバーマスなども、市民社会の政治においては市民的不服従が重要な要素になるという。政治のシステムと市民社会とで衝突が起きたときは、市民的不服従という形を取らざるを得ない。日本ではあまりこの市民の不服従論は聞きませんが、西欧世界ではしばしば出てくることです。

3番目は、「了解による問題解決」と言うものですが、私たちの発想には、近代国家の制定法が頭の中に強く植えつけられている。何かと言えば問題解決のときに必ず中央が法を制定すると思っています。私はこれは近代国家の1つの惰性だと思います。現実には、昔の社会もそうですけれども、大部分の重要なことは村とか地域社会の中で決まっちゃうわけです。何も法によってだけで決まるわけではない。慣習法で決まったりすることもあります。

今後新しいいろいろな問題が起きてくる。たとえばクローン人間をつくるとか、そこまでいなくても着床前の細胞診断をどうするというような問題がいま出ています。それは果たしていいことなのかどうか。そういう問題は政治の決定を待つ前に、市民社会の中で了解して解決することがすごく大切で

す。しかし我々の考え方の中には、近代国家の法制定と中央による決定によってオーソライズするという発想が非常に強い。しかし、実際はそれでは何も解決しないことがことが多い。もう一回頭を切りかえて、こういう了解による問題解決の仕方もあるとすれば、その点でも補完であるとは言えないのじゃないか。むしろ逆に中央の法制定が補完かもしれないという考え方も十分にあり得る。私は決して代議制を軽視しているわけではありません。二回路制論者ですから。そういうような考え方を持った上でデモクラシー間関係を考えたいといっているのです。もとになるのはこれら市民社会の政治機能です。

制度化—市民社会ブランチ論

そこで、つぎに討議デモクラシーでの制度化の問題が大切になってきます。その例を4つほど挙げてみます。

第1は、アメリカのフィシュキン（James S. Fishkin）のいう「討議制意見調査」。世論調査と言わないで意見調査という訳にしましたが、フィシュキンのDP（Deliberative Poll）、これがもっとも代表的な討議デモクラシーの制度化の例です。

イギリスで94年から始められたのですが、少年法の問題を含めた刑罰の問題、EU加入の問題、王制をどうするか、など要するに当時の最大の問題をテーマにして、ランダム・サンプリングで意見を集めるわけです。世論調査と同じような形の集め方をします。そして世論調査で答えた人に一堂に集まってもらいます。実際、マンチェスターの集会では、ランダム・サンプリングの場合と同じに、母集団を正確に代表する人が集まった。その人たちが週末討議をする。金曜から月曜までとか、集中的に討議するわけです。しかも、討議というのは15人から20人ぐらいの小グループに分けて徹底的に討論をやり、最後に全体会議を行う。しかも、これをテレビや新聞で一斉に報道しますから全国的なイベントになるわけです。イギリスをはじめ、アメリカ、最近ではデン

マークでも行われ、94年以降、相次いで行われるようになりました。オーストラリアでも共和制にするか、王制にとどまるかをめぐって、放送局が中心になってメルボルンで行われました。

議論の仕方ですが、まず情報を公平に提供します。イギリスの場合ですと、レーバーとコンサバティブの二つの考え方があるとすると、まず徹底的に両方の情報を出す。ときには大臣などを連れてくる。アメリカでは副大統領が来たそうです。こうやって情報を提供して、市民で討議する。そして最後にもう1回投票する、意見調査をするわけです。

そうするとイギリスの例もアメリカの例も、意見がかなり変わるようです。選挙では討論しないでいきなり投票します。そうじゃなくて討議をやっていると、意見が大きく変わる。先ほどのオーストラリアの例では、選挙では王制が勝ったんですが、討議制意見調査では何回も討議しているうちに共和制派が勝った。討論をした結果と、単なる頭数で投票した場合は結果が違う。そこに討議デモクラシーの意味があるということをフィシュキンは言っています。そして討議の10カ月後にもう一回調査します。すると、おもしろいことに意見が若干もとに戻ららしい。全部でなくて半分ぐらいまで戻る。しかし変化したという結果には変わりはない。わずか3日や4日の討議ですから、基本的な考え方はあまり変わっていない。たとえば「子どもにはしつけが大切である」という考えは変わらない。ところが犯罪を犯した少年をどういうふうに収容するかという問題になってくると、すごく意見が変わってくる。つまり状況的意见は変わるが、基底的意见は変わらない。ある意味でこれは当然です。

ただ、フィシュキンには私の言う二回路制の発想がないせいか、ちょっと前のめりになってしまって、最近では「討議の日」という休日を設定すべきだと言っています。選挙の1週間前に「討議の日」を設定して、有権者を投票所の近くに集めそこで徹底的な討論をして、1週間後に投票に行った人にだけ日当を払うなどということを出している。討

議制を政策決定とか選挙にあまりにも直接結びつけようとするからですが、私はそういう必要はないと思います。市民間の討議の結果は間接的に影響を及ぼせばよいので、何も直接代表させる必要はないと私は思います。

後で申しますリーブ氏 (Ethan J. Leip) はもっと緻密な制度化を論じています。しかし、いずれにしてもこれはフィシュキンの発想にもとづいたものだという事は覚えておいてください。

2番目は、ドイツの計画細胞 (Planungszelle) という発想です。これは70年代の終わりから行われています。たとえばケルンの市役所の計画をするにはどうしたらいいか。それを討議デモクラシーの方法で行う。まずランダム・サンプリングで25人を集める。それを10グループつくれば250人になるわけですから、統計的に正確なものになる。1つのグループを25人とした場合、それをさらに5人ずつに分けて討議する。それを「細胞」といいます。そして週末の会議で徹底して討議をやる。発言力のある人がいるとそれに影響されますから、次の会議ではメンバーを入れかえる。最近の情報によると2002年までにもう49回も行われており、非常に成果を上げているらしい。

計画細胞は、ドイツのピーター・ディーネルが早くも、70年代の後半から、ブッパータル大学に研究所をつくって実行しました。そこに自治体や他の機関から計画細胞の依頼が来るのです。自分たちが中心になって資料を揃えて徹底的な討議をさせる。ディーネルは文字通りパイオニアです。この計画細胞は、ローカルな政治を対象にします。

同じようなものにイギリスで市民陪審制 (citizens' jury) という制度があってこれも盛んに行われています。95年ぐらいから社会調査研究所などが中心になって実施されていますが、これもローカルな自治体と、あそこは健康保険の問題がありますから、それらの機関からの委託という形で citizens' jury をやっています。これについてもいろいろな調査があって、フェビアンでも集約を出しています。

もう1つは、コンセンサス会議 (Consensus Conference)、これは非常に重要と思われるものですが、最初デンマークで85年にはじめられ、95年にオランダではランダム・サンプリングの方法が採用され、討議デモクラシーにふさわしいものになりました。デンマークではおもに科学政策に対する市民討議の機関ですが、ただし数が少ないので、あまり正確な意味での代表性はないと思います。それは彼らも意識しています。デンマーク技術庁では、21世紀的テーマについて、毎年2回、一応ランダム・サンプリングの形をとって市民を募集していますが、自分たちも完全に国民を代表しているとは思っていないようです。

コンセンサス会議は、日本ではNPOが1999年にやったことがあります。それを科学技術庁が引き受けて継続しました。これは科学政策に対するコンセンサス会議で、制度としては整っていないけれども、テーマ的には非常に重要な、21世紀の新しいテーマを取り上げたと記憶しています。

私が本を書いた後に、最近リーブが『アメリカにおける討議デモクラシー』という本を書いています。彼は学者ではなくて裁判官らしい。この人が Popular Branch of Government、ガバメントのポピュラー・ブランチ、を市民社会の中につくろうという提案をしています。フィシュキンの構想を延長してより具体的な制度化を提案をしています。結論的に言うところのこの制度です。政党とか議会とかあるいは市民代表でまず事務局をつくる。つまりまず恒常的な組織をつくる。問題が出たときに例の層化ランダム・サンプリングで、彼の説によると525人の人を集める。どういう根拠か、アメリカの社会に関する統計的な観点から出てきた数字だと思うのですが、集まった市民をさらに15人の各グループに分ける。あとはフィシュキンと同じで、全体会議もやっていって一応問題の結論を出す。

彼はおもしろいことに、問題を日程に乗せる仕方を提案しています。たとえば、世の中には直接民主主義制度としてイニシアティブとレフェレンダム

がある。イニシアティブの場合は市民の中の何%の人が請求したら問題として取り上げる。スイスはそうです。日本では地方自治体に一部取り上げられている。リーブによればたとえば10%の人からの人民立法の請求があったとき、その組織が作動し、ランダム・サンプリングを始める。もう1つレフェレンダムの場合は、議会の絶対多数、あるいは二院制の場合には両院の過半数の支持を得て、Popular Branchにかける。そこで討議をするという案が出されています。ここでは事務局を置くということが大切でして、突拍子もない意見にみえるかもしれませんが、私はフィッシュキンの「討議の日」よりはるかに実現可能性があると思います。日本はむりですが、ほかの国では十分あり得ると思います。

妙な提案だと思われる方は、二院制度をお考えください。議会が一院で、市民ランチが二院です。おそらくそこまでしないと世界の議会デモクラシーは信用がなくなるのじゃないか。今のままではどうしようもなくなる。そういう案はデモクラシーに最も危機を感じているところから出てくるわけで、僕はリーブの案はいい案だと思います。今までの提案の中では非常にすぐれていると思います。よく考えてみるとそんなに突飛なことではない。私なりに言うと、これは二回路制デモクラシー、市民社会における政治を制度化した典型的なものだと思います。この制度をより精密にしたら（とくに日程へのとり上げ方について）と考えています。

日本でも5年後には裁判員制度ができます。これはランダムに選ばれますから、我々もかなりの率で当たるはずです。大阪では400人に一人が当たるといわれています。そのときに日本の会社だと、裁判員になるなんて許可しないとと言われて、辞退する人が出てくるのじゃないか。でも、それであっては困るわけです。法律の分野でもこういう制度ができようとしているのに、どうして市民社会の中のPopular Branchがあってはいけないのかと考えれば、将来この可能性はすごく出てくるはず。これまでの惰性で、議院制がメインだからとお考えかもし

れないけれども、私みたいな考え方が広まれば、この制度もそんなに不思議なことではない。

● 結び—市民政治は代議制デモクラシーの補完か

リーブのPopular Branchの構想はなかなかおもしろい。そしてこういうランチ制的な考え方は他にも有効であり得ます。

たとえば、労働組合は元来は経済社会の中の重要なエレメントですが、その市民社会のランチ(NPOなど)をつくるということもあるのではないですか。三領域論をとれば十分あり得ることだと思います。生活クラブも実際に、政治の世界の中に生活者ネットをつくっているわけですから、それと同じように考えればよいわけです。

デモクラシーの問題にもどりますが、こういうリーブ的なランチ的思考がみのするためには多くの積み重ねが必要でしょう。

たとえば、日本の自治体の審議会というものはかなりいい加減のものだと私は思いますので、それも計画細胞とか市民陪審制citizens' juryのような形に、討議デモクラシーの要素を入れてやっていく。計画細胞と市民陪審制というのは討議と参加を一緒にしたもので、これらも参加と討議を一緒にした制度にしていくべきでしょう。自治体の中での積み重ねがとくに必要です。ただ待っているような形では日本は永遠にできないと思います。

しかし、全体的に見ると日本にはこういう新しい考え方がほとんどない。二回路制のデモクラシーという観点から頭の転換を計りたい。ともあれ市民政治のデモクラシーは代議制の補完ではありません。■

(本稿は、04年6月14日、生活研の第32回政策研究会での篠原氏の報告を本誌編集部での責任でまとめたものです。)