

熟議に基づく政策形成展開 ～更なる推進に向けて～
(平成 22 年度)

平成 23 年 7 月 19 日

文部科学省

「熟議」に基づく教育政策形成の在り方に関する懇談会

熟議に基づく政策形成展開 ～更なる推進に向けて～（平成 22 年度）

目次

第一部 熟議に基づく政策形成 展開報告

1	背景・目的	3
2	取組の概要	4
2-1	ネット熟議とリアル熟議	4
2-2	熟議懇談会・ボランティア・文部科学省の協働による熟議の推進体制	7
2-3	動き始めた「新しい公共」	9
3	具体的実施事項	10
3-1	全体の枠組み	10
3-2	熟議カケアイサイトの運営の枠組み	11
3-2-1	メンバーシップ	11
3-2-2	ルール	11
3-2-3	ファシリテーター	14
3-2-4	ファシリテーションガイドライン	14
3-2-5	投稿監視	15
3-3	システム	17
3-4	熟議の可視化	22
3-5	コンテンツ	23
3-6	PR・広報	26
3-7	政策への結び付け方	29
3-8	リアル熟議の推進	31

第二部 各熟議の取組～実践者からの声～（平成 22 年 10 月末時点）

1	ネット熟議	
1-1	「教員の資質向上」に関する熟議（①～⑤）	33
1-2	「未来の学校」に関する熟議	35
1-3	「サイト運営・改善」に関する熟議	36
1-4	「ICTの活用」に関する熟議	37
1-5	「国立大学法人」に関する熟議	38
1-6	「研究費」に関する熟議（①・②）	38
1-7	「学校評価ガイドライン」に関する熟議	40
1-8	「スポーツ立国戦略」に関する熟議	41
1-9	「「特別枠」要望（初等中等教育関連）」に関する熟議	42
1-10	「「特別枠」要望（高等教育関連）」に関する熟議	43
1-11	「「特別枠」要望（科学技術関連）」に関する熟議	45
1-12	「「特別枠」要望（スポーツ関連）」に関する熟議	46
1-13	「「特別枠」要望（文化芸術関連）」に関する熟議	47
2	リアル熟議	

2-1	熟議に基づく教育政策形成シンポジウム	49
2-2	リアル熟議ー未来の学校ーヨコハマの学校と地域～明日からできること～	50
2-3	ICTに関する熟議（とうきょうED夏の研究会）	53
2-4	新宿区四谷地域第1回「学校熟議」	56
2-5	プレ*リアル熟議 未来の学校	57
2-6	リアル熟議@慶應義塾大学	59
2-7	リアル熟議 in 秋田（①・②）	62
2-8	「熟議」 in 横浜（教育夏まつり 2010）	65
2-9	教員熟議 2010 先生の学校	68
2-10	「学びを支援する学校事務」シンポジウム・ワークショップ（リアル熟議）	70
2-11	リアル熟議 in 横浜町	74
2-12	愛媛リアル熟議	76
2-13	三鷹熟議	80
2-14	八王子教育熟議（①～④）	83
2-15	教頭熟議（教頭によるリアル熟議）	88
2-16	平成22年度 教育懇談会	90
2-17	神奈川県秦野市第1回「スポーツ熟議」	93
2-18	コミュニティ・スクールの在り方を考える熟議	95
2-19	平成22年度 全国高等学校教育改革研究協議会	99
2-20	東大から切り拓くフロンティア人材の養成～リアル熟議 10.17～	101
2-21	リアル熟議（生涯学習フォーラム・熟議 in 和歌山）	103
2-22	UniFes 熟議 ～ダイガク、ガチトーク～	105
2-23	国立教育政策研究所における熟議	109
2-24	リアル熟議@慶應義塾大学芝共立キャンパス	111
2-25	学生主催のリアル熟議について	114
2-26	同職種によるリアル熟議について	116
3	その他	
3-1	プレ熟議	118
3-2	熟議・ファシリテーション研究会	120

第三部 総括

1	これまでの取組の評価	122
2	今後の展開における基本的な在り方	123
3	具体的な課題と今後の展開	123

執筆者一覧	129
参考資料	130

1 背景・目的

少子高齢化が急速に進み、グローバル経済の荒波に翻弄されているように見える日本。世界一の長寿国であることが誇りであったのだが、調べてみると国の宝であるはずの百歳以上のお年寄りが行方不明であるケースが続々と出てきた。人と関わるのが苦手な若者が増えている。人生の成功はその人次第、なんでも自己責任という風潮が強くなっている。社会を支えていたさまざまな絆が薄れている。こんな問題を抱えている日本をなんとかよい方向に変えてゆくにはどうすればよいか。多くの人々が、それにはやはり、教育しかないと言う。教育に対しての期待が高まるとともに、不満や苦言も多く聞かれるのが現状である。

教育を取り巻く状況が大きく変化しているひとつの象徴は、いわゆる「インターネット時代」の到来であろう。学校や大学は、これまで、よくも悪くも「権威」ある存在であった。それが、今では、「権威」を介さずにさまざまな情報が世界中の個人と個人を直接つないでしまう。教育においては、少数の「権威者」が密室で教育政策を決めるだけでは、教育を受ける児童生徒も、保護者も、学校を支える地域の人も納得が行かず、満足しないだろう。

教育政策の形成方法に新しいやり方を取り入れることが必要になってきた。

教育に限らず、これまでの国の政策形成の多くは、いわゆる審議会を中心としたシステムで行われてきた。審議会システムは、これまで、一定の機能を果たしてきたし、これからもその役割はなくなるであろう。一方で、審議会では時間的・物理的制約によって参加者数が限られ、多くの場合、有力な団体・組織の代表者が委員になる。経験豊かな人の意見はもちろん貴重であるが、組織を代表した意見だけではなく、「現場」の当事者の意見や想いを聞くことも重要であろう。審議会システムでは、会議時間が限られているので自由なやりとりや議論が行われにくく、その結果、ともすれば委員は「意見を言っただけ」、役所は「答申に沿って実施」となりがちだ。教育について言うなら、若手教員、子育て中の保護者、子どもに日常的に接し、見守っている地域の人たち等の当事者の意見が政策に反映されている仕組みがないことから、多くの国民が国の教育政策は「自分には関係ないもの」と思ってしまう。

私たちは、民意をより反映させていくためには、教育政策の形成プロセスにおいては、教育現場に関わる様々な立場の人たちから広く意見を収集することが基本だと考える。さらに、さまざまな課題について、当事者たちが学習し議論し、そのことで、課題への理解を深め、互いの立場の違いを認識し、その上で新しい知恵を生み出そうとする熟議が多くの当事者の間でなされることが必要であると考えます。

インターネットという時間と空間を超えたコミュニケーション・メディアを活用した「熟議」がひとつの有効な方法としてあるだろう。それとともに、多様な人が身近な場所に集まってじっくりと対話する「熟議」も必要である。それらを組み合わせたアプローチがうまくデザインされれば、従来の審議会システムを補完する有効な手段となりえるだろう。

以上のような認識・問題意識のもと、教育政策を形成する上で、現場での対話とインターネットの活用による、熟議に基づく国民の意見を収集する方策について検討を行う「熟議」に基づく教育政策形成の在り方に関する懇談会（以下「熟議懇談会」という。）が、鈴木副大臣の主宰により平成 22 年 2 月に設置された。教育現場やインターネット関連事業者等の有識者 20 名が委員となった。

通常の審議会等は特定の政策について議論し結論を出す事を前提としている。今回は、「これをしてくれ」という具体的な依頼がない一方で、実際にネット上での熟議カケアイサイトが文部科学省の主催で走っていた。委員は当初、なにを期待されているのか分らず、懇談会は、しばらく、手探り状態であった。文部科学省の職員にとっても、最初はとまどいの連続であったであろう。とにもかくにも、全国の多数の当事者が参加する「文科省政策創造エンジン 熟議カケアイ」サイト上で行う熟議（以下「ネット熟議」という。）を通して、政策を洗練させるとともに、教育現場に政策決定後の実行力を生み出していくという試みが始まった。それに並行して、対面で行う熟議（以下「リアル熟議」という。）が有志の手によって日本全国各地で展開を始めた。これを契機とした、当事者のコミュニティを形成することで教育現場から課題を解決するという、コミュニティ・ソリューションの実践が広がりつつある。

2 取組の概要

2-1 ネット熟議とリアル熟議

（全体の枠組み）

熟議の取組は、「中央教育審議会等における専門家による検討の場」に合わせて、車の両輪として、「当事者による熟議」に基づく意見を踏まえ、政務三役にて政策決定を行うという政策形成の新基軸として、平成 22 年 4 月より文部科学省において実施している。

当事者による熟議に基づく意見は、ネット熟議とリアル熟議を組み合わせることで収集することとしている。

ネット熟議の主な狙いとしては、多くの当事者間で課題について熟議をすることにより教育政策をより洗練させること、教育政策の形成過程を「見える化」することで、各施策の当事者への浸透度を高めることの 2 点である。一方、リアル熟議の主な狙いとしては、熟議を通じて各地域で自律的によりよい教育現場が作られていくこと、現場の抱えている課題について生情報を入手し教育政策に生かすことの 2 点である。

いずれについても、①教育現場の当事者と文部科学省の政務三役・職員が参加すること、②文部科学省職員は、熟議を促進するために事例やデータ等の情報提供等を行うファシリテーター役として参加すること、③熟議のプロセスはインターネット上で公開（特に、ネット熟議はリアルタイムで公開）することをコンセプトとして取り組んでいるところである。

（ネット熟議・リアル熟議双方）

これまでの取組について、ネット熟議とリアル熟議について、次のようなことが共通し

ていえる。

ネット熟議・リアル熟議双方に教育現場の当事者が積極的に参加し、政務三役や国・行政に対する「文句」ではなく、真摯な議論が重ねられてきており、熟議の教育現場の実現、教育文化醸成の芽は確実に出てきている。

また、教育現場の当事者による、実践に根ざした議論の中で、課題意識の全体像や濃淡が浮かび上がり、また多くの示唆が得られる提案も多数存在し、教育政策の洗練につながっている。

さらに、熟議のプロセスの結果が審議会等に報告されることで、審議会における議論がさらに活性化し、それを受けてまた熟議も活性化するという相乗効果も生まれている。

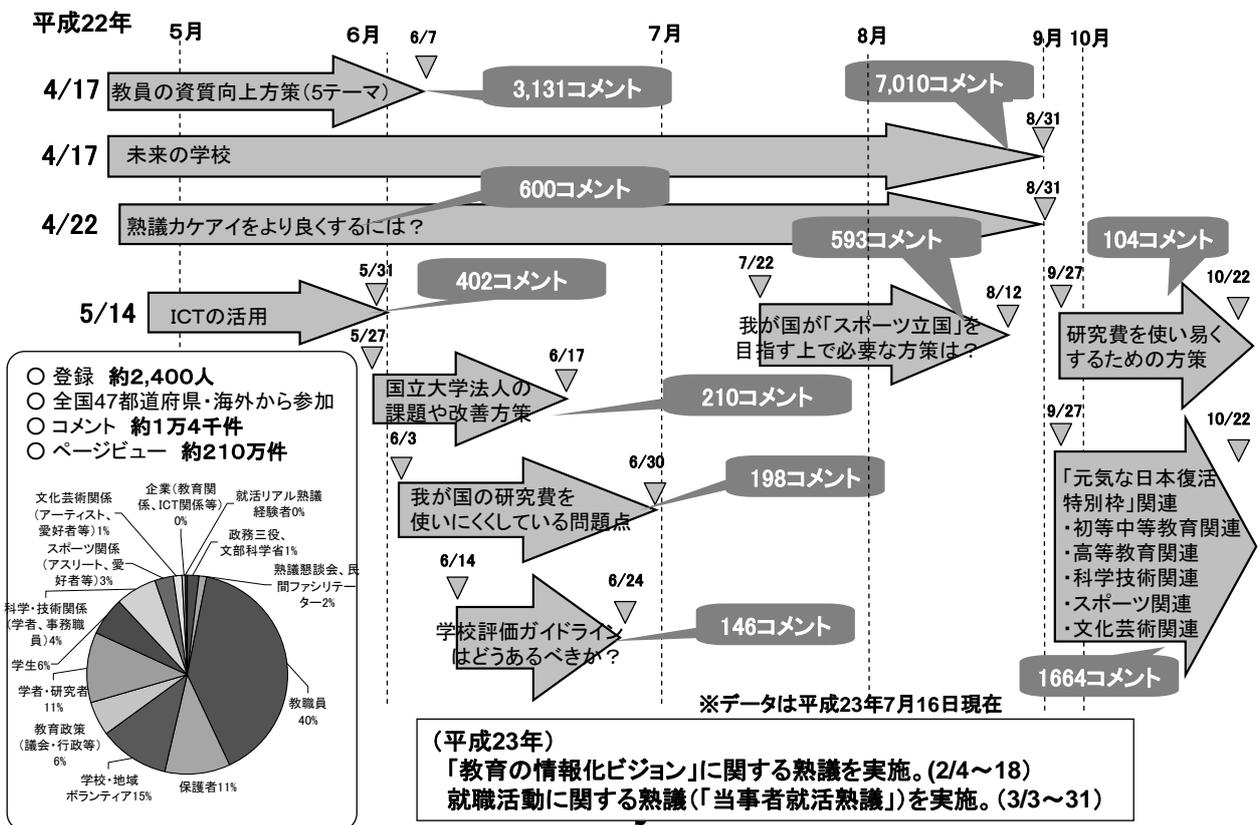
加えて、ネット熟議を契機に全国各地でリアル熟議が開かれている一方で、リアル熟議を契機にネット熟議に参加するようになった人も多数おり、国民が主体的に教育現場をより良くする取組が相乗的に広がっている。

「若手教員や子育て中の保護者等当事者の声を広く吸い上げることが難しい」、「国民にとって自らの意見が政策に反映されているという実感が乏しい」といった文部科学省の課題に対して、補完的な役割も着実に果たしつつあり、教育政策・課題に関する国民の関心・理解も高まりつつあるところである。

(ネット熟議)

ネット熟議の運営状況については、図1のとおりである。平成22年4月のサイト開設から1年間で、約20テーマ実施され、全国47都道府県・海外から約2,400人が参加し、約1万4,000件の対話・意見表明がなされてきた。

図1 ネット熟議の運営状況



「教員の資質向上」に関する熟議では、「文部科学省への提案書」がサイト参加者により主体的に取りまとめられ、文部科学副大臣に対して直接手交されたとともに、中央教育審議会にも報告され、審議の材料として活用されている。

「国立大学法人」、「学校評価ガイドライン」に関する熟議では、パブリックコメントと並行して行われ、国民の意見募集の更なる実質化、政策案に関する現場の浸透度の更なる向上等が図られた。

「研究費」に関する熟議では、科学・技術に携わる多数の当事者により、現状の課題や解決策の案が提示され、それらを受けて文部科学省で精査を加えた中間報告には、研究開発の現場に直接望ましい影響を与える内容が盛り込まれ、複数の専門誌で一面を飾る等注目を集めるとともに、報告内容の一部を平成23年度概算要求に反映される等、迅速な取組が行われた。

その他「ICTの活用」に関する熟議等、ネット熟議における議論が審議会等と併行して行われる等、熟議に基づく教育政策形成が推進されてきているところである。

（リアル熟議）

一方、リアル熟議の開催状況については、熟議の取組を開始した平成22年4月より1年間で、全国各地で約100回開催される等、着実に全国の教育現場等の当事者に根づいてきている。文部科学省においては、リアル熟議を企画・主催する者に対して、参考資料やノウハウ提供等様々な支援を行っているが、主な具体的な成果・効果としては以下のとおりである。

- 平成22年6月に神奈川県横浜市で開催されたリアル熟議において、多数の参加者から学校と地域をつなぐ「地域コーディネーター」の重要性が指摘されたこともあり、横浜市の「中期4か年計画」（原案）中に「地域コーディネーター」の養成が盛り込まれる等、制度に結びつく事例も出てきている。
- リアル熟議後も継続的に熟議を重ね、当事者による教育現場作りに率先して取り組む等、現場の具体的アクションに結びつく事例も多数出てきている。
- リアル熟議参加者が、新たなリアル熟議を主催するといった波及効果も生まれており、国民が主体的に教育現場等をよりよくする取組が広がっている。
- リアル熟議の主催者が、その経験を活かし、他の地域におけるリアル熟議の主催者に助言・支援を行う事例も多数生まれ、リアル熟議の広がりにも厚みが出てきている。例えば、平成22年8月に愛知県豊橋市で開催されたリアル熟議の主催者が、その経験を活かし、平成22年10月に三重県四日市市で開催されたリアル熟議の助言・支援等を精力的に行った。
- 社会貢献活動としてリアル熟議を支援する企業も登場する等、まさに、官だけでなく、市民、NPO、企業等多様な当事者が共助の精神で支えあう「新しい公共」の実現に向けた力強い動きが生まれている。例えば、平成22年11月に愛知県名古屋市で開催されたリアル熟議においては、企業により会場の提供等が行われた。

(小括)

平成22年4月より開始された熟議の取組は、全国的に広がりを持ちながら一定の成果も出ており、今後の更なる推進が期待される。

政府の新成長戦略(平成22年6月閣議決定)の新しい公共関係部分に「現場対話とインターネット活用等による熟議を通じた政策形成メカニズムの導入」が盛り込まれたことに伴い、熟議について、市町村等の取組の支援や他省庁への展開も期待されている。

また、国の政策形成における、本格的な熟議の政策形成の取組は海外含め前例は無く、先行して実施する文部科学省において、積極的な研究・実践が求められる。

2-2 熟議懇談会・ボランティア・文部科学省の協働による熟議の推進体制

熟議の取組の推進にあたっては、文部科学省の政務三役・職員に加えて、熟議懇談会委員や、多くのボランティアのスタッフが加わり、それぞれの役割を果たしつつ一体となったチームとして推進が為されている。

○ 熟議懇談会委員

通常、文部科学省の有識者の懇談会や研究会は、教育政策や運用方法等について意見を聴取したり、一定の議論をしたりすることを目的として設置される。しかしながら、熟議懇談会は、特定の政策ではなく「政策形成の在り方」を検討するという、従来とは若干異なるミッションを持つものとして設置された。委員は、教育関係者(教員・教育長・研究者等)、インターネット事業者、メディア関係者、政策形成の専門家等、バラエティに富んだ顔ぶれだった。若干のとまどいがある中、第一回の会議から活発な議論が行われた。

教育関係者の委員からは、教育現場の声を政策につなげていくことの重要性や、教育現場関係者がそうした場に参加していくための方策について指摘がなされ、インターネット専門家の側からは、市民に開かれた「藤沢市市民電子会議室」¹を長年運営している藤沢市をはじめとした、これまでのインターネット上での政策に関する議論の事例紹介や、教育関係者の想いを受けた実現のための具体的な提案がなされた。

ネット熟議が開始されてからは、インターネット専門家は、懇談会のもとに設置されたワーキンググループ「サイト運営委員会」で詳細な運営方法の検討を行うとともに、実際の運営において、民間からのファシリテーターの登用や、文部科学省の事務局と連携しながらファシリテーションの基準や方針を示す等、円滑な熟議の運営のために重要な役割を担っている。一方で、教育関係者は、それぞれの教育現場のある地域で有志としてリアル熟議の主催者や呼びかけ人になったり、有志を支援したりという、いわば、リアル熟議の「旗振り役」としての役割を果たす等積極的な活動を行っている。

○ ボランティアのスタッフ

¹ 藤沢市市民電子会議室は、市民目線による市民経営の実現の一方策として、インターネットを活用した新しい市民提案制度の構築と、ネットワーク上のコミュニティ形成を目指すウェブサイト。

熟議の取組には、現在、40名以上のボランティアが方針作成や実際の作業に加わっている。メンバーは「政務三役と教育現場がともに政策を作り出す仕組みを、インターネットも活用しながら作りたい」という鈴木副大臣の発案に呼応して集まった人たちであり、バックグラウンドは、インターネット関連企業、広告代理店、製造業、NPO、研究者、学生等多岐に渡っている。

ボランティアメンバーたちは、下記のように幾つかのチームに分かれて作業を進めてきた。

- プレ熟議チーム
既存のインターネットサイトや、教育関連NPO、教育現場等と連携しながら、教育現場とともに政策形成を行う試みを先行して実施し、熟議の取組の実現ステップや成功のためのポイントを提言した。
- ガバナンスチーム
官製ではないオープンで前向きな熟議の場を実現するための枠組みや、ルール等の検討と提案を行った。
- システムチーム
熟議懇談会委員をはじめとした、各インターネット企業の関係者へのヒアリング等を行いながら、熟議を実施するシステム要件の整理や、実現可能なツール等の調査、システムイメージの検討を行い、文部科学省に提言を行った。
- 熟議可視化・ゴール検討チーム
熟議成功のためのポイントを改めて整理しながら、プレ熟議の経過分析等を行い、熟議に必要な「議論の可視化方法」や「ファシリテーション」の提言を行った。
- PR・コンテンツチーム
熟議の意義や狙いを如何にして教育現場の当事者に伝え、参加していただくかについてのPRや分かりやすい解説コンテンツの作成を行った。教育現場の当事者に少しでも親しみやすくご参加いただけるよう、「漫画」や「動画」を活用することの重要性を指摘し、また、各所の製作者への働きかけを行い、ボランティアでコンテンツを製作していただいた。
- 事務局
熟議懇談会や文部科学省との各種調整を行った。

ボランティアスタッフは週末や平日の夜等本業の合間に検討や作業を行ってきた。熟議懇談会や文部科学省からの指示を待つて又は指示に従って作業をするのではなく、自発的・自主的にゴールを決め、その実現に向けた検討を重ね、要所要所で熟議懇談会や文部科学省への提言を行うという形で作業を進めた。

ボランティアとしては、普段は企業に勤めていたり学校に通ったりしている「個人」としてのボランティアだけではなく、「企業」自体も参加をした。株式会社博報堂が「生活者発想がコンセプトの会社なので市民が教育現場を作り上げる取組に共感をした」ということで加わった。会社の後押しがあったのかも知れないが、核となった人たちはボランティアスタッフ達と一緒にプロジェクトを楽しんでいて、ほとんど個人としての気持ちで参加

しているようにも見えた。それだけではなく、文部科学省の中からも、昼間の仕事が終わってから、深夜のボランティアミーティングに自主的に参加をしていた職員も居たので、そういう人たちもボランティアのチームの「隠れた」一員であったようだ。

その他、株式会社ソニーデジタルエンタテインメントによりネット熟議に係るコンテンツでの協力、株式会社富士ゼロックスによりリアル熟議における会場や飲料の提供等が行われる等、「企業」の参加にも広がりが出てきている。

○ 文部科学省職員

このような新たな仕組みを中央官庁の政策形成過程の一環として採用するにあたっては、一般論として「官の抵抗」も少なからず想定される。実現が難しい理由や懸念は幾らでも挙げることができよう。政務三役から指示が出ていたとしても、事務方として、極力これまでの仕事の進め方への影響が小さくて済む仕組みに着地させようとする力学が働くことも想像される。

熟議懇談会やボランティアの提案は、通常の行政の仕事を無難に遂行するという立場からすると「無理難題」と映るものも多かったのではないかと推察される。誰でも書き込める掲示板を文部科学省が正式な事業として設置・運営する。しかも、書き込みを即時公開する。文部科学省職員にとっては、なかなか飲み込みにくいことの連続であったと思われる。

スタート当初は戸惑いやぎこちなさが見られた文部科学省の職員であるが、熟議が進むにつれて、明らかに「イキイキ」してきた職員もいた。積極的な姿勢が頻繁に見られるようになった。懇談会やボランティアチームから出されたアイディアを、職員の立場から行政プロセスに載るようにするためにロジックを強化し、省内の調整を行い、ときには積極的に周りを取り込む提案等も行われた。

2-3 動き始めた「新しい公共」

熟議懇談会委員が全体の方向性や重要なポイントを示唆する。民間からのボランティアのスタッフが実働を担いつつ、具体案についての取りまとめを行う。文部科学省の職員が政策形成プロセスや省内での位置づけの整理や調整を行う。本業として、あるいは本業の合間のボランティアとして力を発揮する。その結果、「公」を担うフレッシュでパワフルな「うねり」が生まれる。そんな働き方が定着しかけている。

教育現場、教育政策や研究、ネット事業や企画・運営の専門家である熟議懇談会委員。多様な分野での具体的なプロジェクトを遂行することにプロである、いつもは民間企業等で働いているボランティア。そして、それらのプロたちの意見や具体的提案を現実の政策過程で実現するべく準備し調整することが仕事である文部科学省の職員。

それぞれの当事者たちが「居場所と出番」を得て、自発的・自主的に協働する場ができた。そして、これまでで、一定の成果が上がったのではないかと思う。

つまり、「新しい公共」が、ここに少しずつ動き始めているといえよう。

3 具体的実施事項

3-1 全体の枠組み

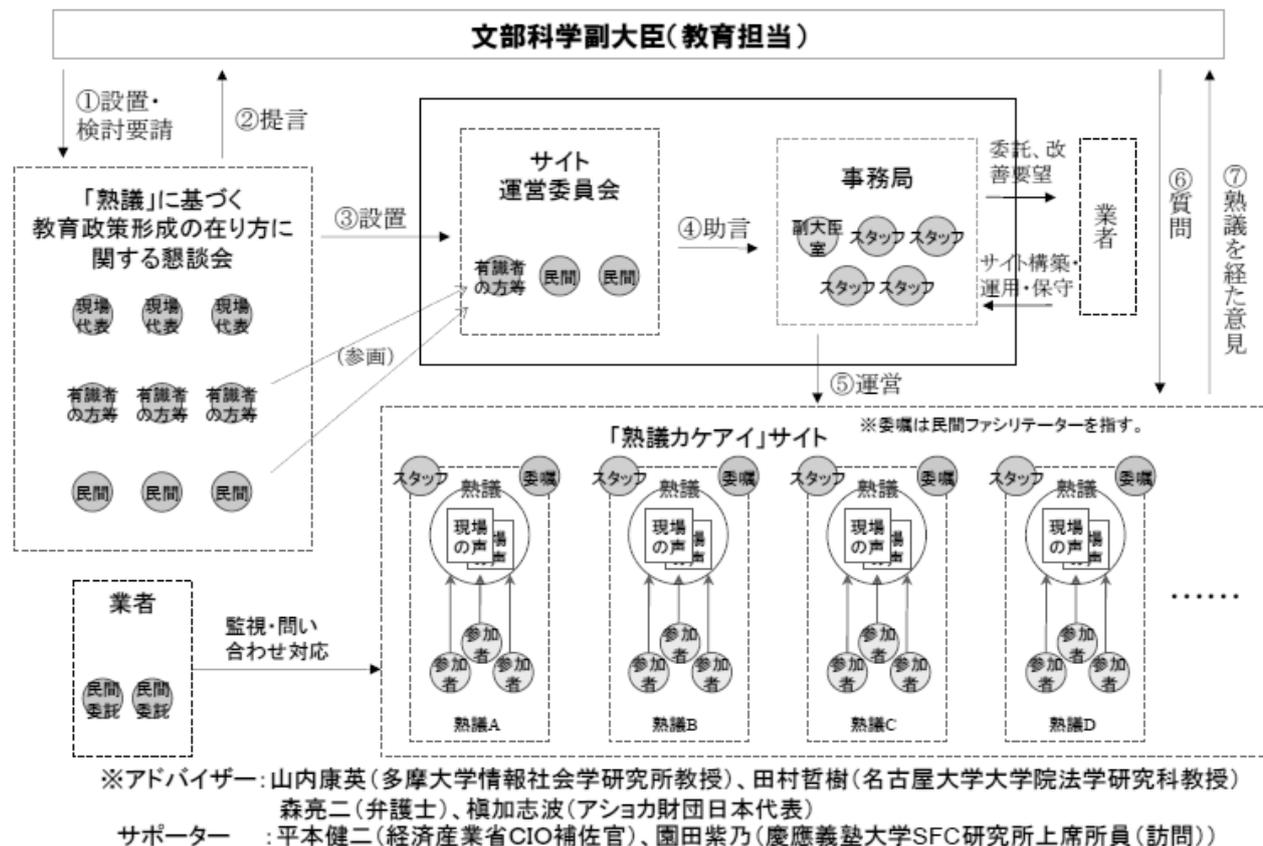
熟議の取組は、文部科学副大臣（教育担当）が主宰する熟議懇談会の全体的・包括的な意見や支援のもとに実施される。（図2を参照）

熟議懇談会は、教育現場やインターネット関連事業者等の委員20名で構成され、事務局である文部科学省に対して意見を述べるだけでなく、ネット熟議・リアル熟議での具体的取組が実質的で意義深いものになるべく、協力し、自ら率先して行動する。つまり、アドバイザーであるとともに実践者の役割（＝ロール）を果たしている。この「ダブルロール」は、文部科学副大臣から依頼されたものではなく、自ら選んだものである。熟議懇談会は、これまでの国の審議会スタイルとは明らかに異なる会議体だ。

ネット熟議については、熟議懇談会委員のうちコミュニティサイトに関する専門家によってサイト運営委員会が構成され、企画から実施までの助言・支援のもと、事務局が運営を行う体制をとっている。

熟議の取組は、教育現場に関わる多様な当事者によって成り立つものであり、ネット熟議やリアル熟議いずれにおいても、文部科学省、熟議懇談会、参加者・市民は対等である。あらゆる当事者が、それぞれの立場を理解し、相互に学び合いながら、解決策を洗練させるとともに、解決に向けてそれぞれが主体的に行動することを目指すものである。

図2 熟議の取組に関する全体枠組み（ネット熟議を中心に図示）



3-2 熟議カケアイサイトの運営の枠組み

3-2-1 メンバーシップ

ネット熟議においては、なるべく当事者による議論が展開されやすい環境にするために、一般公募によって募る参加者を学校・教育に携わる人たちに限定することを原則とした。具体的には、教員（小、中、高）、校長（小、中、高）、教育長・教育委員会委員長、コミュニティ・スクール学校協議会メンバーや会長、学校支援地域本部メンバー、放課後子ども教室等の学校ボランティア、PTA や保護者等に加えて、教育学者、学生、文部科学省の政務三役・職員等である。

こうした参加者たちに「本音」に近い発言をしていただくよう、以下のような工夫をした。まず、参加者の属性をいくつかに分類した。平成 22 年 4 月の開始時では、「教職員」「保護者」「学校・地域ボランティア」「教育政策（議会・行政等）」「学者・研究者」という属性を想定した。議論の最初の段階では、それらの属性をもつ参加者ごとに「部屋」（＝ネット上の議論の場）を設け、しばらくは、同じ属性の人たちの間で熟議を深めていただくようにした。議論がある程度進展し、まとまりがほの出てきたというタイミングで、属性の隔てをなくした「広い部屋」での熟議へと移行する。

ネット熟議の参加者は何人くらいにするか、どう選ぶかについては、平成 22 年 4 月のネット熟議の開始に先立って、さまざまな検討が行われた。「参加人数や参加者の属性について一切制約のない、誰もが発言できるオープン性を確保する」ことが大事だという意見もあった。一方で、当時者が熟議するという原則からすれば、学校や教育の現場に関連した人たちに参加してもらうことが望ましい。教員や教育委員会の職員等の学校関係者の多くは、匿名性の高いオープンなネットで頻繁に発生する、極端な意見の表明、批判、中傷、度が過ぎた攻撃等に直面したら、すくんでしまって本音が出にくくなるかもしれない。多くの議論の結果、上記のような運営方式を採用することになった。

ネット上の、いわゆる「荒らし」等に対する懸念もあった。それに対しては、「(1)個人情報登録」「(2)「まとめエリア」の設置により、スレッド上で一部先鋭化した議論が行われても、自浄作用が働くようにする」等の方策によって対処することとした。また、何よりもサイト開設時に真摯な議論を行う場という「コミュニティの文化」を作り上げることが肝要であると考えた。各テーマの議論が終わったら一旦休止し、次のテーマ設定時に再開する「断続的につながるコミュニティ」として定着率を高め、コミュニティ化の促進による熟議の深化・自浄の作用が働くことを期待した。

3-2-2 ルール

オンライン上の議論を行う上で検討しなければいけないのは、円滑な議論を行っていくための環境づくりと、そうした議論を阻害するさまざまなリスクから場を守っていく仕組みづくりである。そのためには、運営の拠り所となる基盤づくりが重要となる。

熟議カケアイという仕組みにも制度的な基盤が必要である。ここでは、制度基盤である参加規約、運営ガイドライン、熟議五箇条について説明をする。

- 参加規約

サイトの設置にあたっては、規約を作成する必要があった。利用方法を定めると同時に危機管理を可能とするためである。サイト運営委員会のインターネットコミュニティサイト運営の専門家を中心として作成を進めた。

作成にあたっては、①藤沢市市民電子会議室の規約を参考にすること、②危機管理の部分について、大手 SNS（ソーシャルネットワーキングサービス）²の利用規約を参考にすること、③判断事項については必ず包括条項を設けておくこと、といった点を踏まえた。

規約の概要は、以下の通りである。規約の適用範囲（1条）、定義（2条）、規約の変更（3条）、個人情報の扱い（4条）サイト参加者の登録方法（5条）、退会及び登録抹消（6条）、メールアドレス及びパスワードの管理（7条）、利用環境の整備（8条）、禁止事項（9条）、サービスの変更（10条）、知的財産権の扱い（11条）、投稿情報の変更（12条）、連絡手段（13条）、免責事項（14条）、準拠法（15条）。

以上のように、禁止事項に該当する行為やその他不適切な行為があれば、電話連絡、書き込みの変更、登録の抹消といった対処ができることを定める等、こういった要件があれば、こういった対処ができるのか、大枠を定め、リスクに対処することとしている。

- 運営ガイドライン

運営ガイドラインの作成は、コミュニティサイト運営を行う際に大変重要なポイントである。この運営ガイドラインができ上がれば、サイト運営の半分以上はでき上がったと考えられる。今回の運営ガイドラインの基本となるものは、プロバイダ責任制限法にもとづく「インターネット上の違法な情報への対応に関するガイドライン」等を参考に、実際に健全なコミュニティサイトを運営するために作成された大手コミュニティサイトの運営ガイドラインのひな型を基本とし、サイト運営委員会で検討された熟議の利用規約を重ね合わせ、検討・作成されたものである。違法行為、権利侵害、公序良俗に反する内容と判断基準、ペナルティの詳細等が記載され、事務局、監視会社等がオペレーションマニュアル（実施要領）としても利用できるように考慮されている。

■オペレーション基準について

サイト運営をしていく上で規約をどのようにオペレーションフローに落とし込めるかで、運営がスムーズに運ぶかが決まる。

熟議ケアサイトでは、規約に沿った、細かいオペレーションフローを作成している。
（下記項目参照）

² SNS（ソーシャルネットワーキングサービス）とは、友人知人等の社会的ネットワークをオンラインで提供することを目的とするコミュニティ型のインターネットサービスのことをいう。

- ・スパム（宣伝広告）への対応
- ・一般のインターネット上での違法行為、利用規約違反についての対応
- ・違法行為・利用規約違反に準ずる行為についての対応
- ・社会的モラルの観点から配慮を要する対応
- ・熟議カケアイサイトの個別的な問題に対する対応
- ・判断基準及び削除基準
- ・ペナルティの詳細

■オペレーションマニュアルへのフィードバック

オペレーションマニュアルを基準としたサイト運営においては熟議の趣旨に則り、なるべく削除等は行わず、ファシリテーション等によって自由に議論できる場となるよう努めている。また、オペレーション基準に照らし合わせても判断が難しい場合には、サイト運営委員会で検討し、都度判断を下し、オペレーションマニュアルの判断基準に追加していく。定期的にサイト運営委員会を開き、基準の見直しを行っている。

- 熟議五箇条

対面での熟議においては、参加者が相互の信頼関係や、あ・うんの呼吸が重要な要件となる。インターネットという顔が見え難い場で、どのようにこうした要件を満たせるかが重要なポイントであった。そこで、オペレーションマニュアルに抵触するような発言をできるだけ抑え、気持ちのよい円滑なコミュニケーションをデザインするために、熟議五箇条というルールを作成した。

具体的には、「相手の発言をよく理解する」とか「挨拶から始める」等、ひとつひとつは、何一つ特別なことはない些細なことではあるが、自分の意見を他者に向けて発する場においてはついつい忘れてしまう振舞いである。しかし、これらの小さな事を逐一呼びかけることによって、熟議というコミュニケーションの雰囲気や質は大きく変わってくる。参加者に熟議五箇条を守っていただくことによって、円滑な議論を行っていくための環境づくりを行っている。

1. 【発言する前に】

資料やほかの人の発言をよく読んで理解しましょう。

2. 【発言する時に】

毎回、挨拶からはじめましょう。

3. 【発言する時に】

簡潔に、分かりやすく伝えましょう。

4. 【発言する時に】

人を傷つけない発言を心がけましょう。

5. 【議論の途中で】

共感や感想、考えの変化なども投稿しましょう。

3-2-3 ファシリテーター

熟議カケアイサイトでは、コミュニケーションの円滑化を図ること、トラブルを未然に防止することの2つを目的として、議論テーマごとにファシリテーターを置き、参加者に対するナビゲートと、議論の円滑な進行のための仕組みを取り入れることとした。コミュニケーションの円滑化を図るといのは、具体的には、今何が議論され、どのトピックを話すべきかということが、新規参加者にも容易にわかるようにすること等を指す。また、2つ目の目的であるトラブルの防止にあたっては、ファシリテーターがサイト上での日々のコミュニケーションのなかで、トラブルの種になりそうな兆候を早期に発見し、リスク管理を行うサイト運営委員会とも相談を重ねながらこれに対処する、というフローを採用している。

こうしたオンラインにおけるファシリテーターの在り方については、必ずしも明確な方法論が定まっている訳ではないため、熟議カケアイサイトでは、想定される様々なケースに適切に対処できるよう、多面的な人材をファシリテーターとして登用することとした。まずは、参画する市民と同じ視点で議論を行うことが可能であり、同時に教育政策に深い関心と、人々とのコミュニケーションそのものを楽しめるような民間の方に民間ファシリテーターとしてご協力いただくこととした。また、一方で熟議カケアイサイトに業務として携わることが可能で、なおかつ、政策形成過程にも通じている文部科学省職員から有志をファシリテーターとして登用することを決定した。

上記のファシリテーターの方々には、事前に熟議カケアイサイトについて十分理解してもらえらるような様々なサポートを用意するとともに、サイト運営委員会の知見のもとにオンライン上でのファシリテーションに関するディスカッションを行い、理解を深めてもらった。またサイト運営委員会からは、こうした事前の意見交換だけではなく、実際にファシリテーターがサイト上の議論を促進していく上で直面する問題へのアドバイスや、トラブルのもととなるようなコミュニケーションに対してリスク管理の視点から助言も行っている。このように、熟議カケアイサイトでは、ファシリテーターとサイト運営委員会が、オンライン上の議論を促進していく両輪として機能するようなスタイルを構築しているといえよう。

3-2-4 ファシリテーションガイドライン

上述のように、こうしたオンライン上での議論において、ファシリテーターの果たす役割は非常に重要である。しかしながら、こうしたオンライン上での議論をファシリテートする方法論は必ずしも明確になっておらず、経験則をもとに実践が進められていくことが多い。しかしながら、今回の熟議カケアイサイトでは、そうしたオンラインで議論をさばいた経験のある人がファシリテーターになるとは限らず、何らかの指針、文章化されたファシリテーションガイドラインに対する大きなニーズが存在した。そこで、今回、過去の実践の中で得られた経験をもとにファシリテーションガイドラインのファーストバージョンを作成した。

このファシリテーションガイドライン作成の目的は、熟議を行った経験のない生活者、又はアツク語り合った経験はあるけれど、建設的な結論を必ずしも得るに至らなかった生活者が、「熟議」というツールを利用することで、参加者各々は自由に議論を重ねインプットした意見が集約され、参加者全員が納得する一つのアウトプットを導くまでのノウハウを伝達することである。

今回は、ファーストバージョンとして、議論の活発化を図る場づくりと、更にそれを促進するファシリテーションの手引きとなることを趣旨とし、体系的な熟議の紹介と、熟議実施時に頻発することが予測される課題とその対応策の紹介、補足として参考文献を紹介する構成とした。

今後は、ネット熟議とリアル熟議でのモニタリングを重ねながら、「頻発する課題」を抽出し、熟議参加者の意見・経験を反映しながら、随時見直し、更なるブラッシュアップを図る。

3-2-5 投稿監視

3-2-5-1 熟議カケアイサイトの監視業務

熟議カケアイサイトのサイト運営委員会では、ルール作りと同時進行で、サイト監視を導入することを検討した。参加者の自由な発言を疎外すべきではないことと、サイトの公共的側面から、名誉棄損、公序良俗に反する書き込みが数時間でも掲載されるべきではないことは全員の共通した認識だった。また、ネット上の議論は毎日24時間行われるため、休日や夜間の迅速な対応も課題だった。このような検討結果から、コミュニティサイト運営の経験値を活かし、自由な発言を担保しながら、24時間の監視体制を初期から導入するとの結論に達した。

○ 熟議カケアイサイトの監視目的と範囲

コミュニティサイトの監視は、コミュニティサイトの運営目的に応じて監視の内容を決定する。あくまでも運営ガイドラインに基づき監視業務を設計していく。

熟議カケアイサイトの場合は、違法行為、権利侵害、公序良俗に反する書き込みに対しては速やかに対応するという、そして、責任ある大人の発言に対しては、規約に反しない限り自由に発言をしていただけるように見守ることが基本ポリシーであり、監視目的となる。

サイト運営委員会によるガイドライン、オペレーションフローは、プロバイダ責任制限法のガイドラインに沿った禁止事項への対応に加え、大手ポータルサイト、コミュニティサイトの知見を盛り込み、さらに熟議カケアイサイトの規約違反行為への対応を付け加えた、オペレーションマニュアルともなる運営ガイドライン（3-2-2 ルールの項を参照）であり、この運営ガイドラインに沿って監視会社との連携をとり、監視業務を委託している。

監視範囲は、新規書き込み、コメント、プロフィール、通報等、参加者が自由に書き込める全ての書き込み内容となる。

○ 熟議カケアイサイトの監視体制

熟議カケアイサイトでは監視業者への業務委託をしている。24 時間 365 日、専門監視スタッフによる 2 時間ごとの全件目視監視をサイトオープンの初期から導入している。

運営ガイドラインにより、通報対応、規約違反の書き込みに対しての削除対応は監視会社で行われるが、会員への対応（注意や警告）については事務局側の対応となる。対応の判断がつかない場合には、事務局及びサイト運営委員会に速やかに報告され、委員により都度検討され、対応が決定される。

対応については、事務局が直接対応する場合もあるが、監視業者へ判断の状況を伝え必要であれば対応を依頼する。この新しい判断は、ガイドラインへフィードバックされ運営ガイドラインには経験値が積み重なっていく。

○ 規約違反の書き込みについて

禁止行為、規約違反の書き込みについては、削除あるいは注意警告がなされる。ペナルティは運営ガイドラインに沿って対応していく。

○ 判断の難しい書き込みについて

監視業者から、一日二回、定時に、サイト運営委員会及び事務局へ業務報告がなされ、判断が難しい内容の書き込み等が報告される。事務局では監視業者から報告された書き込み内容を見て、特に対応の必要がない場合は報告のみを受け静観する。判断が難しいケース、緊急に判断が必要なケースはサイト運営委員会及び事務局のミーリングリストにてリアルタイムで検討がなされる。最終的にはサイト運営委員長が判断を決定し、対応を事務局に伝える。この判断を新しく運営ガイドラインに加える必要がある場合にはミーリングリストあるいは委員会で決定し付け加える。

3-2-5-2 熟議カケアイサイトの監視業務分析

熟議カケアイサイトの監視業務内容については、監視業者より定期的に報告を受けている。監視報告は、サイトの運営状況、健全性を見る上で欠かせない報告である。投稿件数、削除件数、エスカレーションの件数等の報告は、サイト運営委員会で定期的に検討される。

○ 熟議カケアイサイトの分析

熟議カケアイがスタートした平成 22 年 4 月から 10 月末までの半年余りのレポートをみると、熟議カケアイサイトが大変健全に運営されてきたことがよく分かる。監視業者からの報告によると、熟議カケアイサイトの非表示率（投稿件数に対して非表示にした件数の割合）が同様の全件監視のコミュニティサイトと比較した際に、かなり低い率であるということが確認できている。非表示率が低いということは、炎上や荒らし行為がなく、適切な投稿がなされているということになる。

熟議カケアイサイトの非表示率が低い理由として、下記の 3 つの点が挙げられている。この 3 点は、多くの健全なコミュニティサイト運営において共通した必須の基本的原則ともいえる。

① 詳細な会員登録項目

熟議カケアイサイトへ会員登録をするときには17個の必須入力項目と1個の任意入力項目+任意アンケート項目を記載する必要がある。かつ、自己申告とはいえ、氏名、住所、電話番号等の個人情報に記載する必要がある。このように会員登録のハードルが高いことで、目的意識の高い会員への絞り込みができていくということになるだろう。（注）会員登録の項目数が低い場合は非表示率が上がるという分析がなされている。

② 啓発コンテンツの整備

熟議カケアイサイトには熟議の趣旨が簡潔に示され、熟議カケアイサイトに参加する際の注意事項として熟議五箇条等も掲載されている。コミュニティサイトの運営趣旨及びルールが自然と伝わっていることは健全な運営に貢献している。

③ 初期からの24時間投稿監視の整備

初期からの投稿監視を導入していると不適切な書き込みが速やかに削除されるので、サイトのポリシーも健全性も伝わりやすくなり、不適切な書き込みがさらに追い打ちをかけて不適切な行為を呼び込むという循環が起らず、健全なサイクルでサイトが成長していく。

3-2-5-3 まとめ

熟議カケアイサイトは、サイトとして目的が明確であること、そして公共性が高いという特徴がある。またサイトの規模から、全件目視監視が可能であることもあり、24時間365日の監視体制により安全性が担保され、かつ自由に発言できる環境も実現している。

熟議カケアイサイトの趣旨がサイト運営、サイトの構造全体に十分に反映され設計されている。サイト運営委員会と監視業者との役割分担も明確で、非常に安全性の高いサイト環境を継続して運営している。その結果、主体的な良質な会員によるリテラシーの高いコミュニティサイトに成長していきいていると言える。

3-3 システム

3-3-1 検討の経緯

「教育現場の当事者」が熟議を行う仕組みの検討にあたって、まず、既に存在するインターネット上のコミュニティサイト等で熟議を行うか、あるいは独自に熟議の場を設定するかという実現方法が大きな検討のポイントとなった。多くの方に参加いただくという観点では、既存のインターネットサイト上で行うことが望ましいと考えられたが、「当事者による」「本音の熟議」に資する環境を考慮した結果、独自に構築を行うことが望ましいという結論となった。

また、機能面においては、インターネットで国民の声を集める仕組みは、国内においては藤沢市における「藤沢市市民電子会議室」、電子政府の総合窓口「e-Gov」（総務省）にお

けるパブリックコメント、アイデアボックス³（経済産業省）等の実践が行われている。さらに、インターネット上に存在する多くのコミュニティサイト等も参照しながら、各サイトでの実践と熟議の類似点・相違点を洗い出し、検討が行われた。

具体的には、アンケートを政務三役が設定し、参加者が回答し、その結果を受けて次なる問いを設定していく「アンケート・パブコメ型」。設問を政務三役が設定し参加者が回答し、相互の投票等で最適な解が浮かび上がる「知恵袋・QA システム型」。参加者のコミュニティに政務三役が参加し、問いを投げかけ、参加者間で議論が行われる「SNS 型」等で望ましい形態の検討が為された。

それぞれの仕組みで、発言のし易さ、本音での議論への障壁にならないか等の検討を行い、各仕組みの良い点を取り入れながら、「熟議」に必要な資料の掲載や、議論の可視化を行うエリアを設ける等、望ましい形態が徐々に浮かび上がっていった。

3-3-2 機能

熟議ウェブサイトの主な機能は以下のとおりである。

- スレッド方式/ツリー表示方式

ユーザーの議論状況を投稿時間の順番で表示するのがスレッド方式であり、各議論への返信状況毎にまとめているのがツリー表示方式である。スレッド方式では、新しく投稿された記事をチェックする際に有効であり、ツリー表示方式では特に自分の興味のある議論をチェックするのに有効になっている。

- まとめエリア

まとめエリアとは、ウェブブラウザからページの編集等が自由にできる Wiki 文法で実現されたページ上部に位置する部分であり、スレッドでの議論と並行して、参加者が相互に「熟議のまとめ」を相互編集するエリアとして設置された。同様の議論・掲示板サイトでは途中から参加したユーザーにとって、すべての議論を読むのはその投稿数が膨大なことから難しい場合がある。そのような場合にはこのまとめエリアを読んでいただき、簡単に議論に参加できるような仕組みとして用意した。ここまでの半年間の実践では編集権限をファシリテーターに限定し、議論の要点をまとめている。ファシリテーターが議論状況の要点をまとめている。

- ライブラリ

熟議のシステムには、議論ページとは別にライブラリページが用意されている。熟議をするにあたっての前提資料や、熟議の途中で詳細な検討資料等を求められた場合に、こちらに関係資料を掲載し、熟議を深めていただく参考としてご活用を頂いている。

- 会員・投稿制御（グループ設定、グループごと熟議設定）

議論の初期段階においての多様なユーザーによる議論の発散や議論点のミスマッチを防ぐために、ユーザーをグループごとに分けて、参加できる熟議トピックを区別する機能を実現した。初期段階では、同じような立場のユーザーによる議論を行い、ある一定の成果

³ アイデアボックスは、インターネットを使って国民のアイデアを集積する一方策として、経済産業省が開設したウェブサイト。

が出た段階で全ユーザーによる議論に発展させる、といった使い方をしている。また、参加者数を限定して行う熟議も想定し、参加者の限定機能や、申込者の中から承認された参加者のみが議論を行うことができる機能も実装されている。

- 管理機能

管理機能では、熟議の運営状況のモニタリング機能や、ウェブサイトの管理者やファシリテーターが、不適当な投稿について編集・警告通知をするための各種機能が用意されている。また管理機能の一部や、外部機関の「投稿監視：コミュニティパトロール」に委託して、円滑な運用につなげている。

- 会員プロフィール機能

各ユーザーがそれぞれ記入・編集をできる会員プロフィール機能を用意している。これによりユーザー間の相互理解やより深いコミュニケーションの実現を促している。

- 会員マイページ

各ユーザーがログインした際に表示されるのが会員マイページであり、「実施中の熟議一覧」、「参加受付中の熟議」、「参加熟議の到着コメント」、「あなたのコメント」が一覧表示になっている。

- メール通知

ユーザーの熟議参加を促すために、議論の過程でシステムから現在の議論状況や最新の投稿等についての案内メールが通知される仕組みを取っている。また、リアル熟議の開催予定等の事務局からの連絡もこの仕組みを通じて行われている。

3-3-3 実現方法

熟議カケアイサイトを実現するにあたり、経済産業省のアイデアボックス等とシステムを統合して実現することも検討された。しかしながら、広くアイデアを集めることに最適化されたシステムと、教育現場の当事者による熟議を深めるシステムとで必要とされる要件が若干異なることと、また、経済産業省・文部科学省で情報を共有しながら双方の可能性を追求することにも意義があると判断し、文部科学省独自でシステムの構築を行うこととなった。

また、その実現形態として、外部機関の既存のASP⁴を利用するか、文部科学省独自にシステムを構築するかの二つの選択肢があった。前述したような熟議カケアイサイトに特化した特殊な機能を実現しているASPは存在せずに、今回は独自にシステムを構築した。

また熟議カケアイサイトを運用しているサーバー環境は、外部機関の「クラウドコンピューティングサービス」を利用することで、サーバーの管理等専門性が必要なタスクを外部化し、さらにアクセス数に応じた柔軟なサーバー運用を実現した。

3-3-4 現状のシステムに対する評価

⁴ ASPとはアプリケーション・サービス・プロバイダ（Application Service Provider）の略で、インターネット上でアプリケーションを提供するサービスの提供者（事業者）のことをいう。

現状のシステムについて、運営当初はアクセス過多によるダウンが生じ、また、議論の流れを一覧できず見通しが悪い等の課題があったものの、改修を経てシステムとして実用上の支障がない水準に達したと考えられる。

システムによる運営負担の軽減：

当初は炎上等懸念されていたが、登録の仕組みや監視の徹底、モデレータの適切な対応によって期待以上に冷静な議論が展開されたのではないか。

とはいえ現状ではモデレーションや論点整理・不適切な書き込みの監視に多くの人手を要しており、今後の活用や他府省への横展開を考えた場合に、運営の省力化をシステム面で支援する仕組みを検討する必要がある。

例えば論点整理と可視化については、内閣府の運営する国民の声アイディアボックスがテキストマイニング⁵等先駆的な活用を行っており、参考とすることが考えられる。不適切な書き込みの監視についても、相互モデレーション等様々な方法がコミュニティサイト等で実践されており、参考になると考えられる。

突発的な負荷に耐える柔軟なスケーリングの実現：

鈴木副大臣がニコニコ動画で熟議を紹介した時期等、突発的なアクセス増にシステムが追いつかないケースがみられた。これらの機会は熟議のすそ野を広げる上で有効であり、システムダウンで参加者増の機会を逃すことがないように、クラウド・サービス等を活用することで、限られた予算であっても突発的な負荷に柔軟に対応できる仕組みを検討する必要がある。

目的に即した掲示板以外の共同作業支援：

現状のシステムでは熟議の多様な目的に対して掲示板型のユーザー・インターフェース（ソフトウェアやシステムの操作性）しか提供できていない。これは国民から広く意見を収集する手段として優れているものの、共同作業を通じて提言等の成果物を仕上げていくプロセスへの支援としては不十分と考えられる。成果物の共同編集・履歴管理システムや、タスク管理等、議論だけでなく、共同作業や熟議の普及・浸透を支援する仕組みも提供することが考えられる。

今回の運営で個々の熟議について目的や成果物のイメージ、作成のために必要となる作業が洗い出されたことから、これらを踏まえて掲示板以外にシステムが提供すべき機能等について議論を深める必要がある。

今回は熟議懇談会の運営や日程調整に非公開のメーリングリスト等が使われたが、懇談会委員が積極的に熟議システムを使うように促し、可能な範囲で熟議の運営プロセスそのものを可視化していくためにも、熟議システムを活用して運営や共同作業を進めた方が望ましいのではないか。

⁵テキストマイニングとは、全文章を単語単位に分解し、その単語間相関関係や出現頻度など、関連性を自動分析することをいう。

外部サイトとの連携等導線の改善：

一度登録したユーザーの足が遠のいてしまい、特定の利用者ばかりが頻繁に発言し後から発言しにくくなる等の問題を起こりにくくするために、利用者の再訪を促し、常に新たな利用者が熟議カケアイサイトを訪れるようにするための導線を増やすべきではないか。

例えば、ホームページの新着情報の要約等を配信する技術である RSS や Twitter を通じた情報配信、熟議カケアイサイトを通じて関連資料の提供を行っていることの通知等、熟議カケアイサイトに訪れる理由をつくること、Open-ID⁶や SNS 各社の提供する API⁷を通じた連携等、登録作業を簡素化し、利用者との接点を増やすための方策を継続的に講じる必要がある。

リアル熟議と熟議カケアイサイトとの更なる連携：

リアル熟議に先立って情報提供を熟議カケアイサイトで行う、リアル熟議参加者同士の連絡の場を提供する、リアル熟議に先立ってネット上で論点整理等の作業を行う等、リアル熟議と熟議カケアイサイトとを有機的に結びつける上で有用な機能をシステムとして用意すべきではないか。

これらの仕組みは熟議だけでなく様々なグループウェア等で既に提供されており、全てを熟議専用のシステムとして整備するのではなく、必要に応じて他のシステムを活用・連携することも考えられる。

3-3-5 今後の展望

これまでオープンガバメント（インターネットを活用し政府を国民に開かれたものにしていく取組）という、主に国民から幅広く意見を受け付けるに留まっていた。熟議ではサイト上での議論を促し、人手をかけてモデレーションを行い、担当官も運営に参加し、時間をかけて提言にまとめ、政策へのフィードバックを図る等従前よりも大きく踏み込んだ双方向のオープンガバメントを実現しつつある。

とはいえ対話を通じて困難さを共有しつつ、お互いに納得できる方策を模索する熟議民主主義といえる段階に至っているかは様々な見方がある。今回の実践を踏まえて、熟議を通じてまとめた提言を政策として実現しようとする過程で、現行の熟議システムでの議論の荒さや未成熟さ、詰め甘さを再検討し、議論と成果物の質を高める方策を検討する必要がある。

例えば熟議の目的と求められる提言の要件や完成度を明確化し、議論の段階が目的に沿っているかを系統的に可視化することが考えられる。また、これまでの熟議では参加者を属性だけで絞ったが、議論の質を高めるためには、政策提案に必要な専門性を獲得し

⁶ OpenID とは、ユーザーが自身の ID を自由に選択し、それをさまざまな Web サービスへのログインに利用できる、非集中型のアイデンティティ・フレームワークをいう。

⁷ API とは、あるプログラムやソフトが別のプログラムの機能を呼び出して使うためのインタフェースのことをいう。

た層に参加を絞った方が生産的な場合も考えられる。オープンな参加と議論の水準とをどう両立できるだろうか。

熟議のシステムは単なる掲示板ではなく、政策課題の理解に必要な情報を集約・発信する場であり、政策に関心ある人々と担当官とを繋ぐ場であり、そこでの活動が近未来の政策に影響する場となり得る。

熟議カケアイサイト上の掲示板システムに閉じるのではなく、リアル熟議や熟議での提言を政策に反映しようとする実践を通じて、参加者から広く寄せられた提言を政策に反映するためのプロセスを確立し、今回は運営側で詰めている議論の整理や提言の起草そのものを段階的に熟議コミュニティに委ねられないか。フラットな掲示板だけでない協働作業のためのプラットフォームへと発展させることが大きな目標となる。全米で1000カ所以上の公園建設を支援しているNPO団体KaBoom!の提供しているサービスやツールキット等は、議論を詰めるプロセスを形式化し、熟議の活動を普及・浸透する上で参考となるのではないか。

3-4 熟議の可視化

熟議の議論を活性化するためには、議論の全体像が把握できる何らかのツールが必要と考えられた。そこで、熟議カケアイの仕組みの中に「まとめエリア」という領域を作り、議論の途中からの参加者でも、最初の議論の投げかけを読み、その下に設置されたまとめエリアを見た後に、最近の議論を読めば、容易に参加できる仕組みに設計した。

3-4-1 「まとめエリア」

まとめエリアは、前述のように各テーマの議論経緯をまとめ、議論の内容を可視化することで、すでになされた議論や網羅されていない事柄を共有することができる。編集者は、本来的には議論参加者全員でありWikiのような形式であることが望ましいものの、主張の偏りや荒らしなどを避けるために、熟議カケアイでは意見中立なファシリテーターが担当している。編集頻度は、テーマによるが、コメント数に応じて大体1週間から2週間に1度の頻度で行なった。

編集時のポイントとして、恣意的な取捨選択を行わずできるだけ議論内容を公平に網羅する姿勢を貫くこと、新しい参加者が気兼ねなく発言できるよう適切なタイミングで更新していくことなどが挙げられる。

3-4-2 「マインドマップ」

マインドマップは、思考を整理し発想を広げることを目的に用いられる可視化ツールの一つである。投稿された意見を要約しながら、テーマ毎に意見をまとめていき、ツリー上に構造化して議論を可視化していく。

熟議プロジェクト内では、まとめエリアで議論を俯瞰するためにまず使われ、また、リアル熟議にも活用した。まだ議論されていないことがないか、さらに議論を深めることが

できそうな領域がないかを探しながら、作業を進めていくことが望ましい。マインドマップは作りっ放しになってしまうことが多いので、作業後にきちんとマップを確認して、その後の議論に活かす事が重要である。

3-4-3 「各種テキストマイニングツール等の検討」

議論の深耕やマインドマップのように人手を介さなくても議論を可視化できる可能性を検証するために、平成 22 年 7 月からテキストマイニングツールの試行検証をした。

まず、経済産業省が文書分析に活用している立命館大学樋口研究室の「KH coder」やプラスアルファコンサルティング「見える化エンジン」でトライアルの解析を行った。可視化は簡単に図られたものの、その分析結果の図の意味の解釈やその後の議論にどう結びつけていけば良いのかと言った、活用面では課題が残った。しかし、有識者の会議とネットの会議の議論の違いが明確になるなど、活用の可能性は大きいと考えられた。更に、文書内の文字関係情報以上に、「誰が言ったか」「誰に向けられた発言か」など議論の流れから、価値ある発言を掘り起こすために東京大学大澤研究室の「Keygragh」による解析も試みた。解析の結果、頻出ワードやワード同士の関連性はある程度可視化されたが、結果の解釈作業に曖昧性が高いという課題が残った。このように、マイニングツールの試行は始まったばかりであるが、議論の速報性など活用できる可能性があることから、今後も検討を進めていく必要がある。

テキストマイニングは、結果の俯瞰性だけでなく、利用者（分析者）自らが多様な切り口から解析して、政策への活用を図ることが重要であり、単に可視化するだけでなく、まとめエリア、マインドマップ、テキストマイニングやその他の手法を統合した、参加者にも政策担当者にも分かりやすく、活用しやすい統合的な政策立案プロセスの仕組みを検討していく必要がある。

3-5 コンテンツ

熟議の「ねらい」と「意義」を多くの方に、実感・共感を持ってご理解いただき、現場の方々が積極的に熟議に参加いただけるよう、下記のようなコンテンツを発信している。

○ 副大臣・政務官・熟議懇談会委員からのメッセージ

熟議の取組への姿勢や意義を、それぞれの言葉で短いメッセージとして集め、教育現場の方々への「熟議へのお誘い」「熟議の呼びかけ」を行っている。

○ 熟議の解説・事例

熟議という言葉は、政治学の世界においては既出ではあるが、一般的には全く認知度のない用語であった。「熟議」という言葉を、難しいと敬遠され、あるいは、いわゆる「バズワード」であると思われては、熟議の取組の推進にマイナスとなってしまう。その狙いについても、丁寧な説明が求められていた。そこで、熟議の意味や、今求められてい

る背景等を紹介するコンテンツを設けた。

その際、熟議をツールとして活用することで、それぞれの教育現場に良い影響が与えられる、それぞれの当事者にとって役に立つものであるということをお伝えできるよう、これまでに行われてきた熟議の事例の紹介もあわせて行った。

○ まんがで分かる熟議

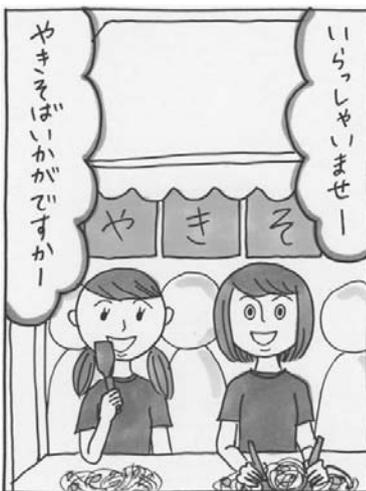
文章での熟議の説明を読むことについて、ハードルが高いと感じる多くの方に向けて、自然とクリックをしたら熟議の意義や狙いが伝わる、分かりやすいコンテンツを用意することが求められていた。

また、理解の次のステップとして「自分も参加してみたい」と動機づけ、参加に繋げるためには、更なるコンテンツとしての訴求力の強化が求められた。特に、熟議への参加を通して変わっていく、参加者の「こころの動き」を如何に共感を持って伝えられるかが大きな課題であった。

こうした課題を解決するため、マンガによる熟議の解説をコンテンツとして掲載したいと考えた。制作費も無い中でどのように製作を進められるかの模索が続いた結果、結果的にプロの漫画家を含む3名の方々からボランティアでの製作を名乗り出ただけだ。

まず、実際の生活シーンに合わせた状況を熟議にあてはめたストーリーを作り、熟議で起こることを分かりやすく伝えられる骨組みを固めた。そのうえで、各作者の方との間で、内容やストーリーが磨き上げられていった。作者の方々がそれぞれの作風で創造性を発揮されたネームをもとに、数回の校正を経て熟議の漫画が完成した。

【まんがで分かる熟議「学園祭編」】



作者：冬川智子さん（漫画家）

ご協力： 株式会社ソニーデジタルエンタテインメント

【まんがで分かる熟議「村人編」】



作者：杉浦彩香さん（デジタルハリウッド大学）

【まんがで分かる熟議「晩ごはん編」】



作者：八重殿ノ樹さん（デジタルハリウッド大学）

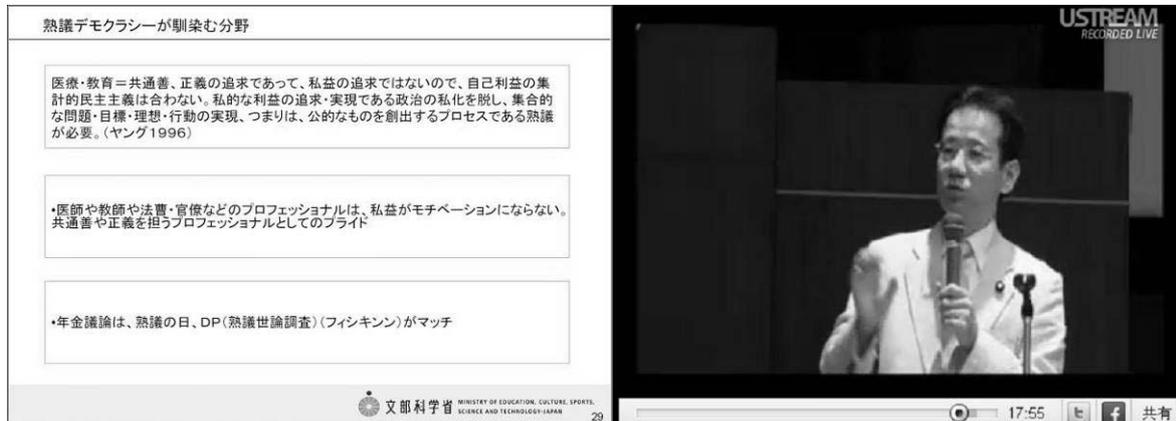
熟議のサイトの公開時においては、「熟議まんが」がメディアで取り上げられ、各所のブログ等で紹介されたこともあり、サイトを周知する広報効果も生み出している。

また、「まんがで分かる熟議」は、公開から半年以上経過した時点においても、アクセス数が減少せず、常に一定のアクセスをキープしており多くの方にご覧いただいていた。新たに来訪した閲覧者が、まず「まんがで分かる熟議」を見るという流れができていると考えられ、多くの方に熟議の趣旨を伝えようとする目的を十二分に果たし、サイト内の重要なコンテンツの一つとなっている。

○ 熟議・ファシリテーション研究会資料・動画

熟議懇談会委員、ボランティアスタッフ、文部科学省職員、さらにはリアル熟議の実施を検討していた教育現場の方々等が集まって実施された熟議に関する研究会の資料や動画を、さらに熟議を深く知りたい方々や、リアル熟議を企画している方向けのコンテンツとして掲載している。

このコンテンツでは、鈴木副大臣による「学術背景も含めた熟議の理念や歴史」のレクチャーと、熟議の民間ファシリテーターである長尾彰氏による、熟議の運営において重要なポイントとなる「ファシリテーション」に関するレクチャーについて公開をしている。



熟議・ファシリテーション研究会

http://jukugi.mext.go.jp/library_view?library_id=260

また、今後は、リアル熟議を実施したいと考える人が、実施後の教育現場への効果や、実施の段取り等について、よりイメージをつかんでいただけるような動画コンテンツ等を順次追加していく予定としている。

○ その他のサイト掲載コンテンツ

こうしたコンテンツ以外にも、サイトやリアル熟議を行う際のTシャツにプリントして活用している毛筆による「熟議」の文字や、熟議カケアイサイトの参加者が投稿する際に表示され、それぞれの人柄に親しみが持てるよう作成された「プロフィールアイコン用画像」等のコンテンツが、サイトが「親しみが感じられる円滑な熟議の場」となるよう、用意されている。

3-6 PR・広報

熟議の取組を多くの方に認知いただくことと、趣旨をご理解のうえご参加いただくための方策は、非常に大きな課題であった。特に、教育政策に高い関心のある方や関係団体の方のみならず、日々教育現場で子どもたちと向き合っている、多くの多忙な教育現場の当事者の方にご参加いただくことが、熟議の趣旨を実現するためには何よりも重要であった。

そこで、熟議の取組のPRについて、ボランティアで検討に参画いただいた株式会社博報堂とともに、積極的な検討が為され、下記のような施策を実施することとした。

○PR 方策の全体像

まず、熟議の取組を認知いただき、サイトへアクセスいただくための方策として、教育現場とのあらゆるネットワーク（各種団体や教育委員会を通しての連絡、懇談会委員を通じた広報、文部科学省メールマガジン等）やメディア（報道やインターネット上のソーシャルメディア）を通じた認知のための方策を行うこととした。

また、熟議の趣旨をご理解いただき、参加いただくための方策として、サイト名称やロゴ等での工夫、熟議の趣旨を体現する「場（リアル熟議）」の設定等を行うこととした。

さらに、継続的に参加いただくための方策として、参加者の方への継続的なメールマガジンの発信や、具体的な政策への結びつき等の結果を積極的に発信していくこととした。

実施した施策のうち、特徴的なものを下記に示す。

○ サイト名称とロゴ

ネーミングは、その名前を耳で聞いた際や、記事で見た際に、サイトの内容をイメージできる端的なものであることが望ましい。そこで、熟議のサイトが教育現場の当事者の声が集まり、さらにそうした声が共鳴し合い、新しいものが生み出される「創発環境（場）」であることを表現するネーミングの検討が行われた。その際、その場で行われる「動き」を表す動名詞で表すことや、文部科学省としての位置づけも明示することも併せて検討が為され、100種類以上の候補から最終的には下記の名称とロゴが熟議懇談会において決定された。

文科省 政策創造エンジン

熟議カケアイ

○ ステートメント（宣言）

名称やロゴはサイトの「場」で行われる「動き」を表現しているが、このような取組が求められている背景や、最終的に政策に結びつき、また教育現場をより良く変えていくものであるという「取組の全体像」もまた、多くの方に分かりやすくお伝えする必要があった。そのため、行政の硬い文章ではなく、教育現場のあらゆる当事者の方々に「想い」が届くメッセージとして発信することとした。

熟議懇談会の教育関係者の方々の意見も取り入れながら、下記のようなステートメントが作成され、オープン当初のサイトのトップページに掲載した。このステートメントは、その後も各所でメッセージとして発信し続けている。

【熟議（じゅくぎ）カケアイ宣言】

子どもたちは、どう育ち、育てられ、未来の日本をつくっていくのでしょうか。

今、この国の教育は大きな困難と不確実な岐路に立っています。複雑で多様な問題をどのように解決し、どんな将来像を描いていくのか。

文科省の教育政策にとっていちばん必要なもの。原点にあるもの。それは、ビビッドでリアルな現場の声にあると考えました。

教育者、保護者、市民、識者、教員をめざす若者たちの声やつぶやきが集まり、自由に議論される場をつくる。議論が議論を呼び、熟議されていき、政策形成が確かになっていく。そして、その政策が次の入り口になっていく。

この市民主役のプロセスこそ、今、求められており、実行しなければいけないものだと考えました。

熟議カケアイ。参加してください。
子どもたちの教育が変われば、日本の未来が変わります。

また、あわせて熟議懇談会委員と副大臣、政務官それぞれから教育現場へのメッセージも個別にサイトに掲載し、発信している。

○ キックオフシンポジウム（リアル熟議）の実施

取組の趣旨を分かりやすく体现し、またスムーズにサイト上での熟議を開始していくために、サイト開設と同時に「熟議に基づく教育政策形成シンポジウム」を、平成 22 年 4 月 17 日に文部科学省講堂で実施し、200 名超の参加者・傍聴者が集った。

シンポジウム冒頭で、鈴木副大臣より、熟議に基づく教育政策形成の重要性と Web サイト「文科省政策創造エンジン 熟議カケアイ」の設置を発表し、その後、一般公募の教育関係者と副大臣・政務官、文部科学省職員等が車座になって教育政策の熟議（グループ討論）を行った。

副大臣、政務官、文部科学省職員は、熟議懇談会委員とともに「熟議」と大きく書かれた T シャツを着て、一参加者やファシリテーターとして車座に加わった。一方的なスピーチを行うお堅い行政ではなく、真摯で率直な熟議を重ねる取組の趣旨が体现された空間が実現した。

また、熟議の趣旨を広め、また熟議による、より良い教育現場作りを全国に広めていくため、このようなリアル熟議は、その後も全国で地に足の着いた取組として、着実に進行している

○ インターネットでの情報発信

熟議の取組や、より良い教育現場の実現に向けた「現場当事者の声」を広く発信するために、キックオフシンポジウムでは、USTREAMによるインターネット動画中継を実施した。また、このシンポジウムやその後のリアル熟議では、参加者の方々によるTwitterでの中継も行われ、積極的にインターネットを介した情報発信が行われている。

また、GREEをはじめとした外部のコミュニティサイト等と連携した熟議の取組の紹介も順次開始をしている。

○ 参加のしやすい熟議のサイトづくり

サイト上でも、熟議の趣旨を分かりやすくご理解をいただけるよう、マンガでの熟議解説や、熟議の先行事例の紹介等のコンテンツを掲載した。

また、インターネット上でのコミュニケーションに慣れていない方でも参加がしやすいよう、専門的な政策の話題ではなく、誰もが想いを語れる「未来の学校」という熟議を開設し、広く教育現場の方の声をお寄せいただく入り口を設けた。

3-7 政策への結び付け方

3-7-1 熟議の取組の成果・効果

ネット熟議については、平成22年4月のサイト開設から1年間で、約2,400人が参加され、約1万4,000件強の対話・意見表明がなされてきた。リアル熟議については、同じく4月より1年間で、約100回のリアル熟議が開催され、5,000人を超える現場当事者と文部科学省の政務三役や職員との直接対話・意見交換や現場当事者相互間での直接対話・意見交換がなされてきた。

その中で、現場の生の声、問題意識の傾向、問題点や課題解決策、斬新なアイデア等をより収集・把握できるようになったことは、より幅広い情報・意見収集という役割を十分に果たしてきていると考えられる。

また、熟議のプロセスの結果が審議会等に報告されることで、審議会における議論がさらに活性化し、それを受けてまた熟議も活性化するという相乗効果も生まれている。

3-7-2 熟議の成果への対応の可視化の課題と今後の展開可能性

現場当事者からの幅広い情報・意見収集という観点からは、政策形成プロセスの改善に寄与してきてはいるものの、熟議に基づき収集された様々な情報や意見を政策に反映させ

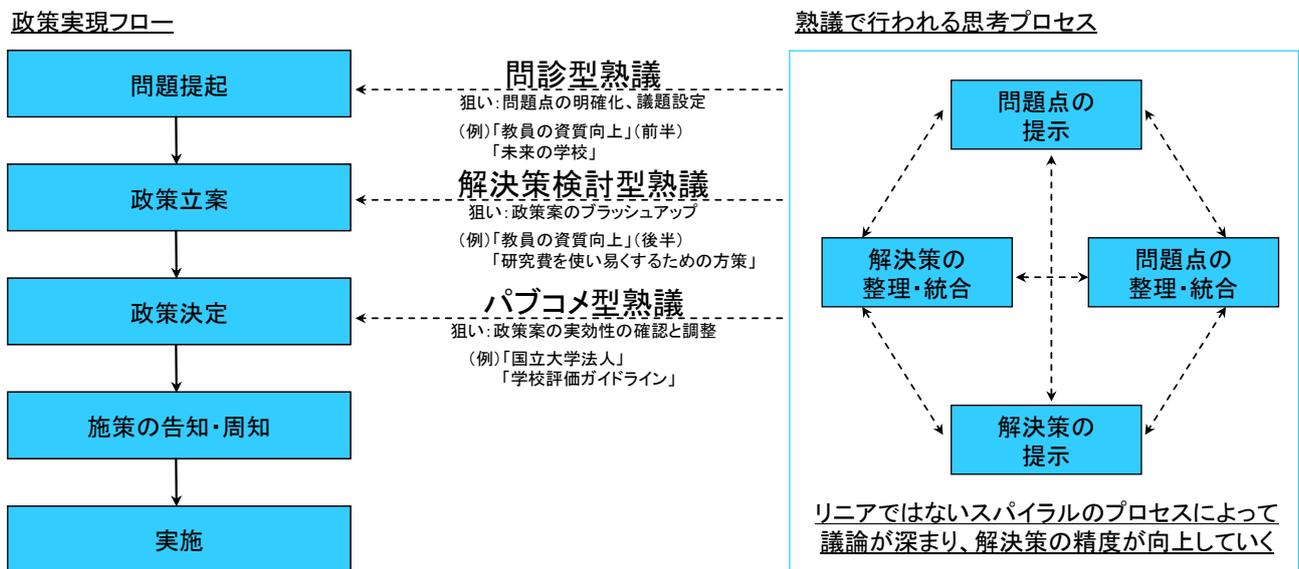
るプロセスは必ずしも明確に定められているわけではない。

もちろん熟議の成果は現場当事者相互の自主的行動として活かされることもあるのであり、必ずしも政府の政策に全て反映されるべきものでもない。また、熟議に基づき収集された意見の中には相反するものもあり、これらの全て又は一部がすぐさま政策に反映されるようなものではないが、収集され政府にフィードバックされた情報や意見を踏まえたどのような判断が為されたのか、これらがなぜ最終的な政策に反映されなかったのか等を明示的に説明することによって、政策形成プロセスの可視化を進め、説明責任を果たしていくことが求められると考えられる。これは熟議の取組に対する参加意欲を喚起するだけでなく、現場当事者に対する政策実施の実効性・現場当事者の納得感の向上を図る上でも大きな効果が期待できる。

また、ネット熟議においては、これまでは主として政務三役が目下の検討課題であるテーマを設定してきたが、中長期的な観点から多様な教育政策課題に対する迅速・的確なテーマ設定の推進を図ることも重要であり、その場合には熟議懇談会委員あるいは外部の組織がテーマを設定し、熟議を実施することが望ましい場合もあると考えられる。また、行政内部の職員や審議会の委員等がその職務遂行の中で見出した問題意識に基づきテーマを設定し、熟議のイニシアティブをとるということもありうる。幅広い主体による熟議の創発を喚起することは、政務三役の世論に対するアンテナ機能を高めることにも寄与しうる。

熟議の政策プロセスでの位置付けを熟議懇談会では下記のように位置付けている。

熟議の位置づけの整理



熟議を政策実現のどのステップで実施するかによって、複数の熟議の在り方が考えられる。また、熟議プロセスを教育現場の当事者と実施することによって、政策形成に現場の声を活かすとともに、実施段階での告知・周知の効果(現場参加による納得)も想定される。

図 3

さらに、情報・意見としての信頼性・正確性を高める上では、参加者の多様性を一層確保することが必要であり、そのためには、参加者の数（リアル熟議においては開催数も意味する。）も重要である。また、動機付けや広報の強化が必要だと考えられる。

加えて、ネット熟議においては、成果である「まとめ」や「提言」について、文部科学省職員が整理するだけでなく、参加者自身により作り上げていくことが重要だと考えられる。また、このような整理の作業を、透明性を持った形で外部の第三者が行うことも考えられる。このような場合、行政担当者としては、このような提言を必ずしもそのまま受け入れる必要はないが、どのような理由でどのように提言を扱ったのかに関する説明は求められる。

なお、熟議に基づく意見の洗練において、ネット熟議とリアル熟議を連動・連携させることは大変重要であると考えられるため、設計の更なる工夫が必要だと考えられる。

3-8 リアル熟議の推進

平成 22 年 4 月、熟議の取組のキックオフとして、文部科学省講堂において、200 余名の参加・傍聴をいただき、「歴史に残る」（であろう！？）最初のリアル熟議が開催された。6 月から各地で、有志による多様なテーマを掲げてのリアル熟議が開かれるようになった。7 月には文部科学省が報道発表を行いリアル熟議開催を全国に呼びかけた。現在では、ほぼ毎週のように日本のどこかでリアル熟議が行われているという状態になっている。リアル熟議に火がついた。日本人は議論が苦手、自分から意見を言わない、文句は言うけど提案はしない。リアル熟議の自発的なシンクロニシティは、日本の民主主義を再発見している。

リアル熟議に対する文部科学省としての主な支援内容は以下のとおりである。

○熟議ケアサイトへの実施告知・結果の掲載

○熟議のテーマに関する資料の提供（関連データ資料等）

○熟議の実施に際しての参考資料の提供（リアル熟議実践パッケージ「熟議虎の巻」等）

その他、教育委員会等に対してリアル熟議を企画する学校・地域ボランティアやNPO法人を紹介したり、文部科学省職員等が当日参加して熟議に関する説明を行ったり、様々な形で側面支援を行っている。（リアル熟議の実践及び支援の全体イメージは図 4 参照）

リアル熟議実践パッケージ「熟議虎の巻」は、会場の確保や必要な物品等、熟議の開催・運営に必要な情報をまとめており、リアル熟議を企画する方々に参考提供している。リアル熟議は現場当事者が熟議を通じて教育現場をよりよくしていこうとする取組であるが、本「熟議虎の巻」も現在 Ver1.0 としており、リアル熟議を経験した現場当事者により持続的によりよいものに更新していただくことが期待されている。

その他、リアル熟議の更なる浸透方策として、様々なノウハウの雛形、好事例の提供等を企画・実施しているところである。

図 4

