

岐路に立つ日本の討論型世論調査

菅原 琢（東京大学先端科学技術研究センター准教授）

1 はじめに

西平（2009：60）は、日本史上において世論を知る初めての試みを、仁徳天皇の「民のかまどはにぎわいにけり」ではないかとしている。それが人々の意見なのか感情なのかはともかくとして、世論が為政者にとって関心事であることは現代でも変わらない。有権者の意識と投票行動により簡単に解雇される現代の政治家にとってはなおさらである。

現代の民主主義国家では、選挙や科学的な世論調査などが世論を表出させ、政治に影響を与える装置として機能している。しかし、選挙結果の数字から有権者の意向を読み取ることは難しいうえ、その数字は選挙制度の作用を不可避的に受けるものである。また世論調査は、回答者の関心が薄く、知識の量や考察時間の少ない話題などについて、質問文、聴取法などにより回答分布が大きく変化し、どれが「世論」であるのか判然としないことがしばしば生じる。

こうした世論把握の限界の一方で、既存の政治決定の過程は人々の意見を十分に反映していないという批判も強まっている。メディアにおいても昨今はデモや国民投票といった政治参加形態に注目が集まっている。その中でも、現代の民主主義が抱える政治と人々の間を繋ぐ新たな経路として提案・実施されているのが討論型世論調査（deliberative poll：DP）である。とくに2012年夏に政府主催で行われた「エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査」（政府DP）により、日本での関心や認知度はさらに高まっている。

しかし、その注目に反して、DPについての理解や考察は深まっておらず、後述のように安易に独自調査をDPと名乗る事例も散見される。こう

した状況に鑑み、本稿ではDPについて簡単に解説するとともに、日本でのDPの現状と問題点について議論していきたい。

2 討論型世論調査とは

概 略

選挙や議会といった現代主流の政治制度は、決定が一過性の感情に流されたり、その決定法である多数決に限界があると批判されている。選挙での投票や世論調査への回答の際に、人々が多くの情報を集めて明確な答えを得ることは難しく、また多数決ではコンドルセのパラドクスのような状況も生じうる。こうした既存の「集計民主主義」の欠点に対しこれを修正ないし補完するものとして、市民による熟議（deliberation¹）を政治過程に加えようとする一連の提案が熟議民主主義（deliberative democracy²）の立場からなされている。市民陪審制度、市民参加型予算など、様々な方法が考案・実践されている。本稿で対象とするDPは、この熟議民主主義の実践の1つとして分類される。

慶應義塾大学DP研究センターの記述によれば、DPは「通常世論調査とは異なり、1回限りの表面的な意見を調べる世論調査だけではなく、討論のための資料や専門家から十分な情報提供を受け、小グループと全体会議でじっくりと討論した後、再度、調査を行って意見や態度の変化を見るという社会実験³」とされる。スタンフォード大学教授のジェイムズ・フィッシュキンらにより考案されたDPは、慶大DPセンターの代表である政治学者・曾根泰教慶大教授を中心として日本でもすでに6回もの「実験」が重ねられている。

❧ 方法と意義

後にも触れるが、フィッシュキンは“deliberative polling”⁷をアメリカにおいて商標登録している。1988年に考案され、94年に最初の実験が行われて以来、フィッシュキンらの調査手順は大きく変わっていない。⁸

DPでは、まず世論調査が行われる。ある範囲の一般市民を母集団として無作為抽出を行い、千単位の回答を聴取するという、通常世論調査である。この世論調査をT1と呼ぶ。次に、この世論調査の回答者の中から、さらに100~300人程度の討論フォーラムへの参加者を募る。討論参加者にはテーマに関する資料が送付される。討論フォーラムでは、まず資料閲読後の意識調査(T2)が行われる。そのうえで、参加者は小グループに分かれて議論を行い、全体でも質疑応答を行う。これらの議論の際には、議論を運営するモデレーターや、参加者の質問に答える専門家などが加わる。これらの議論を経たのち、再度意識調査(T3)が行われる。

ここで注意すべきは、既存の世論調査への懐疑から出発しており、「世論調査」という訳語も与えられているが、DPは有権者の縮図を作り、そこでの意見分布をして母集団の傾向を押し量ることを主要な目的としているわけではないということである。討論フォーラム参加者は、母集団に比較して何らかのバイアスが発生し、少人数のため誤差も大きくなる。したがって、T3の調査を世論調査と呼ぶことは難しい。データはT1(全体)、T1(参加者)、T2、T3の4つに分けることができるが、これらのうちで世論調査と呼ぶことができるのはT1(全体)のみである。

DPの意義は、「世論調査であること」ではなく、熟議の前後の意見分布を比較し、その変化の方向性を汲み取ることができる点にある。言い換えると、人々の意見変化によって熟議後の世論を提示するための手法がDPだということになるだろう。この意味において、T1(全体)の世論調査は、T2、T3の調査結果の比較参照の材料、そして質を評価するために置かれていると考えることができる。⁹そして、他の無作為抽出市民による熟議の取り組みと比較した場合、このT1(全体)の存在がDPを特徴づける。¹⁰

❧ 批判

DPに対しては批判も数多い。主要なものは、T3の結果が「熟議後の世論」を指し示しているのかという疑問に集約されるだろう。

「熟議後の世論」が歪むとされる理由は主に2つに分かれる。1つは参加バイアスに関するものである。討論フォーラムに参加する人々は特定の属性が大きく代表され、テーマに関する関心が高く知識も深いなど、母集団や元の標本(T1〔全体])と乖離する。¹¹こうした人々の熟議の結果を、一般の人々に敷衍することができるのかという疑問である。

もう1つは、参加者に与えられる情報や影響に関するものである。討論前に配布される資料の内容、モデレーターの練度、討論に参加する専門家の意見分布や説得性の格差などにより、意見の変化が左右される可能性、疑いは常に指摘される。¹²DPに限定されないが、熟議が集団の分極化を生み出すという批判もここに含めることができるだろう。¹³

また、熟議民主主義論の文脈からは、DPは集計民主主義と大差がないという批判もある。熟議民主主義論ではコンドルセのパラドクス(社会において民主的な意思決定が不可能であること)を集計民主主義批判の根拠の1つとしているが、意識調査の回答に示される人々の選好も(あるいは熟議も)同様のパラドクスから逃れることはできないというわけである。これに対して、アローの不可能性定理が示す民主主義における意思決定の困難を回避し、民主的で有意義な意思決定を行うために熟議は有効であるという議論も提起されている(Dryzek and List, 2003)。もっともこの議論も、熟議を行えば民主的な決定を当然に導くということを示すものではない。

ここに示したようなDPへの批判は、それぞれ妥当なところもある。ただし、実際にそれがどの程度問題かは、個々のDPによって異なる性質のものだろう。あるDPに瑕疵が発見されたからといって他のDPも無意味と判定されるわけではなく、言い換えればDPの意義を即座に否定できるものではない。一方、多くのDPが失敗に終わっているのなら、それはやはりDPの手法や前提などに問題があると考えることができるだろう。い

表1 スタンフォード大学熟議民主主義センター公認の討論型世論調査（日本）

名称	討論日	討論テーマ	政策への影響	対象	討論参加人数
道州制に関する討論型意識調査	2009年12月5日	道州制	なし	横浜市民	152人
藤沢のこれから、1日討論	2010年1月30日	藤沢市の政策課題	藤沢市総合計画	藤沢市民	258人
藤沢の選択、1日討論	2010年8月28日	藤沢市の政策課題	藤沢市総合計画	藤沢市民	161人
年金をどうする～世代の選択	2011年5月28-29日	公的年金制度	なし	全国有権者	127人
BSE問題に関する討論型世論調査	2011年11月5日	BSE全頭検査	なし	札幌市民	151人
エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査	2012年8月3-4日	原発・エネルギー政策	日本のエネルギー政策	全国有権者	285人

（出所）慶大DPセンターのページ（http://keiodp.sfc.keio.ac.jp/?page_id=327）より作成。

ずれにせよ、DPを論じる際には、個々のDPの実例からその成否をみていくことが重要と考えられる。

3 日本の討論型世論調査の実際

✿ 広まる非公認DP

ここまでの整理と議論を踏まえて、以降では日本のDPについて考察していきたい。この際、着目したいのが「非公認DP」の問題である。慶大DPセンターのHPが、6例のDP（表1参照）を紹介する際に「スタンフォード大学DDセンター公認のもの」との注釈をつけ、「討論型世論調査（deliberative polling）は、スタンフォード大学DDセンターの登録商標です。同センターの承認がなければ、公式の討論型世論調査とは認められません」とわざわざ断っているのは、非公認DPを牽制し、注意を喚起するのが目的と思われる。非公認DPが問題なのは、DPという名乗りに対して質が伴っていないからである。

その例としては、2012年の政府DPとほぼ同時期に同テーマで行われた川崎市での調査がある。これは新聞で「討論型世論調査」として報道されている¹⁴。

ただし、この調査を実施した団体のウェブサイトでは、「本実行委員会は、この国民的議論の呼び掛けに応じ、無作為抽出の市民に対してアンケート調査と市民討論を組み合わせた討論型世論調査（deliberative poll[®]/DP）の手法を応用して国民的議論の場を設け、その結果を情報提供と熟議

（市民討論）を経た意見として広く社会に発信し、政府に届けるものです」というように曖昧に表現している¹⁵。細かいことを述べれば登録商標となっているのは“deliberative poll”ではなく“deliberative polling”である。曾根（2011b：316-17）の指摘によれば、前者は一般名詞として用いることができる。また討論型世論調査自体は日本の商標ではない。とはいえ、「手法を応用」と曖昧に表現したのは、フィッシュキンらの公認を得ていないことを主催者が認識しているためだろう。

このようにみると、熟議民主主義のための手法を一部の研究者が独占しているかのような印象を受けるかもしれない。しかし、先にみた批判をDPが受けてきたことを考えれば、一定の質を確保するための制度が必要と考えるのも無理はない。実際、この非公認DPの報告書¹⁶を読むと、質の高い調査ということはできない。T1世論調査の回答率が23%と著しく低く、討論参加者は57人と少なく、男性が女性の2倍となっている。また、この非公認DPは2030年の電力に占める原発の比率（いわゆる3つのシナリオ）を主要論点としているが、全体会議に登壇した専門家5人のうち原発を積極的に擁護する立場は筆者が確認する限り1名しかおらず、偏りがある。

同じ川崎市で、2012年11月にも「討論型世論調査手法を応用した」非公認のDPが行われている。子育て支援をテーマとして嘉悦大学和泉徹彦研究室とみんなの党川崎市議団によって行われてたこの非公認DPの報告書には、「川崎市の有権者の20～60歳代の男女を念頭に、川崎市選挙人名簿から抽出した3000人と楽天リサーチ株式会

社に登録している調査モニターのうち属性が合致する 2000 人から希望者を募集し、実数で 52 名の参加を得て川崎市民対話フォーラムを開催した¹⁷と記されている。ここから、無作為抽出した人々全員に対して世論調査を実施していないこと、一般的な無作為抽出の手法のみで討論参加者を募集したわけではないこと、70 歳以上の有権者には聴取していないこと、討論参加者は抽出した有権者のうち 1~2% でしかないこと、などがわかる。

また報告書では、T1、T2、T3 という用語が使用されている。しかし、ここでの T1 は討論参加者の資料閲覧前の調査であり、先の 4 段階での T1 (参加者) に該当する。討論前後の意識変化考察の参照基準となる T1 (全体) が存在していないわけである。定義からすれば、これは DP では¹⁸ない。

このほか、滋賀県は「関西広域連合の取組と県の将来のあり方」をテーマとして「討論型世論調査の手法を参考¹⁹」にした調査を実施している。しかし、県民から公募した「県政モニター」のうち希望者を対象として実施しており、やはり DP とはいえない試みである。

❖ 議 論

こうした質の低い、あるいは誤った形式の非公認 DP が「討論型世論調査」として流通することは、好ましくない状況である。それは DP が日本で注目されてきた背景をみればなおさらである。

日本における DP は、公認 6 例のうち 3 例が政策に反映させる目的であること、これらを含め 4 例が政府、地方自治体の予算や協力で行われていることからわかるとおり、政治の側から求められている側面がある。政治エリートが熟議や住民投票等の手法を用い、人々の声を取り出そうとするとき、多くの場合そうした「世論」を味方にしたという意図が推認される。首長が議会を牽制、あるいはバイパスして意思決定を行う際、「市民の声」の後押しは都合がよい。

このように DP はきわめて政治的な文脈で利用される道具であり、現実政治が要請した場合にはそのテーマは先鋭的な対立を含むものとなることが不可避のように思われる。そのため権力者の交代で DP が^{ないがし}蔑ろにされるのは自然なことであり、藤沢市の DP を活用した総合計画は市長が再選に

失敗したのちに新市長のもとで廃止の方針となり、政府 DP など「国民的議論」に関するウェブページは自民党・公明党の政権復帰後に消去されて²⁰いる。²¹

非公認の DP では、論点や選択肢の設定、討論の運営、専門家の選び方などを入念に設計すれば、その結果をある程度は「作る」ことが可能のように思われる。そうした結果を「本当の世論」として政治利用される危険性も念頭に置くべきである。そうでなくとも、低質な調査による意図せざる歪んだ結果が、政治エリートに好意的に受け入れられ、政策に影響するという可能性は十分に考えられる。

ただし、公認 DP であってもそれだけで質が保証されるというわけではない。政府 DP の調査に問題が多いことからそれは明らかである。²²そもそも公認は、調査結果を精査したうえで事後的評価として行われているわけではない。また、開発者の公認が得られていないことをもって無意味な DP と判断し、公認が得られていればそれで OK と考えるとしたら、それは学術的な態度ではない。DP が学術的な実験であるのならば、権威によってではなく、批判と検証にさらされる中でその質が問われるはずである。

したがって、ここで重要なのは、公認の有無にかかわらず、主催者や関係者以外がその DP の設計、運営、調査結果を精査・分析し、熟議の質について確認できるかどうかである。そのためには、事前資料や討論の記録に加え、ローデータなどが公開され、議論に供されるのが望ましい。しかし、日本の DP についてデータから検証した論文は少なく、ほとんどが実施主体関係者によるものである。日本の DP の公開性は低く、批判的検証は進んでいるとはいえない。DP 研究を活性化させるためには、情報の公開と、幅広い研究者の交流がさらに必要だろう。

日本での DP の歴史は始まったばかりである。学術の実験にとどまらず、民主主義の実践的な試みとしても可能性を秘めた道具が、一時の関心によって拙速に生産・消費され、無価値あるいは有害と判断されることになれば不幸なことである。注目が高まっている今こそ、日本の討論型世論調査の岐路といえるだろう。

注

- ・1 deliberation の訳語としては、討議、討論などがあるが、一連の deliberative democracy の議論、制度に関する用語としては、本稿では熟議に統一する。ただし DP で行われる deliberation についてはとくに用語を統一していない。
- ・2 熟議民主主義論の系譜や位置づけを簡潔に整理したものとして小川 (2007) を、批判も含めより詳しく論じた研究書として田村 (2008) を参照。
- ・3 邦語で具体的な制度、実践を紹介し議論するものとしては、篠原 (2004: 第5章)、小川編 (2007)、篠原編 (2012)、Gastil and Levine eds. (2005) など参照。
- ・4 「討論型世論調査」は DP の数ある訳語の1つであり、他には討議型世論調査、熟議世論調査、討議制意見調査、討議型意識調査などの訳が存在する (田村 [2008: 131]、曾根 [2011b: 316-17]、坂野 [2012: 3])。討論型世論調査という訳は曾根により提案され、広められたものである (曾根 [2011a: 37, 2011b: 317])。政府の事業として実施され、メディアで用いられていることから、一般にはこれが標準の訳になりつつある。曾根らによる日本の調査を主な対象として議論を行うことから、本稿でもこの用語を使用する。
- ・5 慶應義塾大学 DP 研究センター「討論型世論調査の意義と概要」: http://keidp.sfc.keio.ac.jp/?page_id=22 (2013年5月30日アクセス)
- ・6 慶應義塾大学 DP 研究センター「わが国におけるこれまでの討論型世論調査」: http://keidp.sfc.keio.ac.jp/?page_id=327 (2013年5月30日アクセス)
- ・7 登録番号第 2140053 号および第 2342428 号。United States Patent and Trademark Office <http://www.uspto.gov/trademarks/> (2013年5月31日検索)。なお、こうした取り組みの名称を商標登録で保護しているのはフィッシュキンに限らない (Gastil and Levine eds., 2005)。
- ・8 初期の調査の手順や結果については曾根 (2007) 参照。現在、他国ではオンライン方式での DP も行われており、あるいはフォーラムをテレビ中継するなどの試みもあるが、本稿では日本の例を取り扱うことから、対面式の標準的な方式に焦点を当てて論じる。
- ・9 Fishkin (2009: chapter 5) は、他の熟議イベントとの比較でこの点を強調している。
- ・10 熟議民主主義の試みの1つである市民討議会は、DP と同様に無作為抽出市民による議論を行うが、最初の無作為抽出の段階での世論調査 (T1 調査) は行われない (井手, 2010)。
- ・11 初期の DP からこの点是指摘され続けており、たとえば全米規模で初めて開催された DP である 1996 年の National Issues Convention では、参加者が若く、高学歴で、政治関心が高いなどの傾向が確認される (Merkle, 1996)。
- ・12 たとえば政府 DP に対して学者有志が懸念を示した意見書でも、第1の問題点として「意見誘導にならないようにするための方策が講じられていない」が提示されている。「革新的エネルギー・環境戦略の策定に向けた国民的議論の推進事業」の問題点について: <http://fox231.hucc.hokudai.ac.jp/opinion/index.php> (2013年6月1日アクセス)
- ・13 この論点の主張者として C. サンステイーンが挙げられる。初期のエッセーでは DP に関して分極化を避ける試みとして一定の評価を与えているが、近年はフィッシュキンらの試みに批判的となっている (Sunstein, 2000; Schkade et al., 2007)。フィッシュキンはこの批判について紙幅を割いて反論している (Fishkin, 2009: chapter 4)。
- ・14 「原発討論、熟慮の末は 川崎市民対象に考えの変化調査」『朝日新聞』2012年8月13日付朝刊、「討論型世論調査: エネルギー政策、今後の活用検討——8月に実施の主催グループ、参加者らと総括シンポ」『毎日新聞』2012年12月3日付朝刊 (神奈川県版)。
- ・15 エネルギー・環境戦略市民討議実行委員会「設置趣旨」: <http://www.zenkoku-net.org/ene-kan-kikin24/index.html> (2013年5月30日アクセス)
- ・16 同「エネルギー・環境戦略の選択肢に対する討論型世論調査 (Deliberative poll/DP) を応用した調査結果について」: <http://www.zenkoku-net.org/ene-kan-kikin24/news04.html> (2013年6月2日アクセス)
- ・17 嘉悦大学「川崎市民対話: 子育て支援について」: <https://www.kaetsu.ac.jp/views/12-12-03-01-06.pdf> (2013年5月31日アクセス)
- ・18 無論、DP でなければ無価値であるというわけではない。市民討議会などの呼称を与えて熟議民主主義の試みの1つとして位置づけたいうえで、中身を評価すべきだろう。
- ・19 滋賀県庁「『滋賀の未来のカタチ 県民対話』—対話型アンケート— 実施結果について」: <http://www.pref.shiga.lg.jp/hodo/e-shinbun/ab00/20120821.html> (2013年6月3日アクセス)
- ・20 「藤沢市が現行の総合計画を廃止、長期20年から短期指針を策定へ」『神奈川新聞』2013年2月9日付: <http://news.kanaloco.jp/localnews/article/1302090010/> (2013年6月3日アクセス)
- ・21 内閣官房国家戦略室「エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査」: <http://www.npu.go.jp/kokumingiron/dp/index.html> (2013年6月3日現在アクセス不能)

・22 具体的には、男性、都市部、原発未立地都府県、テーマに関する知識が豊富な回答者、明確な意見を有する回答者がより討論に参加する傾向にあり、さらに政府 DP 固有の問題として、サンプリングに RDD 法を用いたことにより、単身者が過大に代表されている（菅原，2012）。

文献

- Dryzek, J. and C. List, 2003, "Social Choice Theory and Deliberative Democracy: A Reconciliation," *British Journal of Political Science*, 33(1): 1-28.
- Fishkin, J., 2009, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford: Oxford University Press. (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。)
- Gastil, J. and P. Levine eds., 2005, *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, San Francisco, CA: Jossey-Bass. (津富宏・井上弘貴・木村正人監訳, 2013, 『熟議民主主義ハンドブック』現代人文社。)
- 井手弘子, 2010, 「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」田村哲樹編『政治の発見5 語る——熟議／対話の政治学』風行社: 235-65。
- Merkle, D., 1996, "The Polls—Review: The National Issues Convention Deliberative Poll," *The Public Opinion Quarterly*, 60(4): 588-619.
- 西平重喜, 2009, 『世論をさがし求めて——陶片追放から選挙予測まで』ミネルヴァ書房。
- 小川有美, 2007, 「熟議＝参加デモクラシーの比較政治研究へ」小川有美編『ポスト代表制の比較政治——熟議と参加のデモクラシー』早稲田大学出版部: 1-22。
- 編, 2007, 『ポスト代表制の比較政治——熟議と参加のデモクラシー』早稲田大学出版部。
- 坂野達郎, 2012, 「討議型世論調査 (DP) —— 民意の変容を世論調査で確かめる」篠原一編『討議デモクラシーの挑戦——ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店: 3-31。
- Schkade, D., C. Sunstein and R. Hastie, 2007, "What Happened on Deliberation Day?" *California Law Review*, 95(3): 915-40.
- 篠原一, 2004, 『市民の政治学——討議デモクラシーとは何か』岩波書店。
- 編, 2012, 『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。
- 曾根泰教, 2007, 「『討論型世論調査』の可能性」橋本晃和編『21世紀パラダイムシフト——日本のこころとわたちの検証と創造』冬至書房: 123-41。

———, 2011a, 「態度変化がある討論型世論調査 神奈川県藤沢市からの報告」『Journalism』248: 36-43。

———, 2011b, 「監修者あとがき」J. S. フィッシュキン (曾根泰教監修／岩木貴子訳) 『人々の声が響き合うとき——熟議空間と民主主義』早川書房: 316-22。

菅原琢, 2012, 「公開データから得られる『エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査』の教訓」『中央調査報』661: 1-7。

Sunstein, C., 2000, "Deliberative Trouble? Why Groups Go to Extremes," *Yale Law Journal*, 110: 71-119. (早瀬勝明訳, 2012, 「熟議のトラブル? —— 集団が極端化する理由」那須耕介監訳『熟議が壊れるとき——民主政と憲法解釈の統治理論』勁草書房。)

田村哲樹, 2008, 『熟議の理由——民主主義の政治理論』勁草書房。

