

# 日本初の「討議型世論調査」

## — その実施概要と意義 —

文学部人間関係学科

教授 篠藤 明德

昨年12月5日（土）、神奈川県自治総合研究センターにて「道州制」をテーマに日本初の討議型世論調査（Deliberative Polling）が開催された。このプロジェクトは、同センターと東京工業大学の坂野達郎准教授の研究室が共同で行なったものである。私は、坂野准教授のご好意で、前日のファシリテーター養成とイベントに参加する機会を得た。本稿では、その実施概要と意義について報告したい。

討議型世論調査は、Deliberative Pollingとして著作権登録されている、スタンフォード大学のジェームズS・フィッシュキン教授が推進する討議デモクラシーの一手法である。今回主催者は「討議型意識調査」と訳して使用したが、通常は「討議型世論調査」「討議型意見調査」と翻訳されるので、本稿では、なじみの深い「討議型世論調査」（以下、DPとも表記する）と表記する。「討議デモクラシー・ハンドブック」（The Deliberative Democracy Handbook, 2005）では、18の討議デモクラシーの手法を紹介しているが、DPもそのひとつである。日本において討議デモクラ

シーの議論を一般の人々に広めた「市民の政治学」において著者の篠原一教授は、その代表的手法として、計画細胞（プランクストツェレ）、市民陪審、コンセンサス会議、多段的対話手法と共に同手法を紹介している。プランクストツェレは、本誌で何度も報告しているように、筆者が日本に紹介し、現在その簡易版が、「市民討議会」として急速に普及している手法である。DPも篠原教授の著書以来、多くの人々に関心を寄せられてきた。

### 1 討議型世論調査の意義

民主主義に関する古典であるリップマンの「世論」を挙げるまでもなく、世論は民主主義において重要な意味を持つ。そのため、世論調査は、定期的にマスコミ、行政官庁等で実施されるが、一番の課題は、市民は十分な情報を与えられず、多くの場合、一般的に流布されている断片的印象から「意見形成」していると考えられている。逆に言うと、十分な情報を与えられ熟慮した後であれば、異なった意見を表すのでは、と考えられる。フィッシュキン教授たちが考案した「討議型世論調査」は、その欠点を克服するものとして高く評価されている。

### 2 神奈川プロジェクトの概要

神奈川県で実施されたプロジェクトは、「道州制」をテーマにしたものであった。その全体プロセスは、同県が公表した資料によると、以下の4段階で実施された。

① 無作為抽出によるプレアンケート調査の実施



フィッシュキン教授 他

昨年9月初旬、横浜市在住の満20歳以上の市民を3,000人無作為抽出し、調査への参加呼びかけのため、道州制について簡単な問いと参加移行を確認する質問票を郵送した。

## ② 討議前アンケート調査の実施

10月中旬、上記回答者に、討議前アンケートの回答依頼と討議イベント参加者の募集を行った。

## ③ 討議イベントの実施

12月5日（土）、神奈川県自治総合センターで152人の市民が集まり実施された。

## ④ アンケート結果の分析・公表

討議前アンケートと討議後アンケート結果を比較分析し、態度変容等の結果を確認・公表した。

# 3 ファシリテーターに対する指導

DPでは、15人程度で行なわれる小グループ討議が円滑に進むように、ファシリテーターを配置する。そのため、ファシリテーターの養成が非常に大切になる。参加者の意見形成に影響を与えないことや各グループに差が出ないことなど、注意すべきことは多い。そのため、フィッシュキン教授とそのスタッフ（Dr. Sue）によるファシリテーターに対する指導が、イベントの前日、東工大において行なわれた。今回のファシリテーターは日本ファシリテーション協会の8名と他4名の12名が担当したが、訓練を受けたのは同協会の8名であった。以下のような注意がスー博士、フィッシュキン教授から与えられた。

討議のルールとして、相互に尊重する、妨害しない、専門的である必要はない。ファシリテーターは教師である必要はない。教える場合は、既に配布している資料のどこそこ、とガイドする。コンセンサスを取る必要はない。コンセンサスを得ようとするとは参加者は考えることを止めてしまう。また、コンセンサスを得ようとするとは、参加者に強制が働くことが陪審員の研究で明らかになっている。配布資料以外に更なる知識を入れない。それは全体会議で与えられる。討論が進んでいるときは介入しない。資料によると反対の意見



があるが、と反対意見も考えるように促す。参加者が間違いを述べても訂正しないこと。手を挙げさせるなども禁止。詳しい参加者が他の参加者に説明する場合も、支配させないようにすること。ファシリテーターが意見を要約することは良くない。個人的体験は貴重な情報である。自己紹介は名前のみ。参加者に順番で発言させるより、バラバラと自然な形で発言してもらうことが良い。

# 4 討議イベントの開催

12月5日、神奈川県自治総合センターで実施された討議イベントは次のように進んだ。

討議イベントのスケジュール

| 時 間         | 内 容                            |
|-------------|--------------------------------|
| 9:30~10:00  | 当日アンケート（討議前）<br>オリエンテーション      |
| 10:00~10:07 | 移動                             |
| 10:07~11:15 | グループ討議①（68分）「道州制で変わる？地域の教育」    |
| 11:15~11:25 | 移動・休憩                          |
| 11:25~12:55 | 全体会議①                          |
| 12:55~13:40 | 昼食                             |
| 13:40~14:40 | グループ討議②（60分）「道州制で変わる？地域の雇用と産業」 |
| 14:40~15:00 | 移動・休憩                          |
| 15:00~16:30 | 全体会議②                          |
| 16:30~17:00 | アンケート実施（討議後）<br>主催者挨拶（松沢知事）    |



### グループ討議①

私が観察したのは、参加者13人（女性4人）のグループであった。参加者のひとは元小学校教員で、最初に約10分間話した。しっかりと準備してきているようであり、道州制の議論は40年前にもあり、胡散臭い、と否定的意見を述べている。また、教育といわれても道州制そのものが分からない。政治がこれまでは陳情政治であり、このままでは財政規律が保たれない、という肯定的意見もあった。市町村に委譲といわれても能力があるのか、人材育成と財源配分を道州制ではどのようにするのか、教育の機会均等は保障されるのか、など多様な意見が参加者から出された。

### 全体会議①

全体会議では、荒田英知氏（PHP 総合研究所 政治経済研究センター長）が道州制に肯定的立場で、沼尾波子氏（日本大学経済学部教授）は道州制に否定的立場で、村上祐介氏（日本女子大学人間社会学部准教授・教育学）が教育の専門家として各グループからの質問事項に回答していった。司会は、曾根泰教氏（慶応大学大学院政策・メディア研究科教授）が担当した。各グループから出された主な質問は以下の通りである。

- ・道州制で何が劇的に変わるか分からない。
- ・道州制で教育問題の整理はされるか。
- ・ナショナル・ミニマムの保障はできるのか。
- ・指導要領はどうなるのか。権限はどうなるのか。
- ・教育委員会の権限は？

- ・国の関与、文部科学省はなくなるのか。
- ・住民との距離はどのようになるのか。
- ・基礎的学力の維持は？

それぞれの立場の専門家からの回答は、主に次のようなものであった。

- ・道州制に移行すると自己決定の権限が増す。つまり、全国一律の処方ではなく、複数の処方が存在するようになる。義務教育については、市町村に権限が移行する。国が基準を示すが、内容は自治体が決定できるようになる。
- ・国からは分権が進むだろうが、現行の都道府県よりは集権化が進む。市町村からすれば、都道府県より道州制の方が遠くなる。また、自由度は増すが、その反面、地域格差は広がるだろう。税・財源の偏在は起きる。
- ・カリキュラム、教員人事は市町村ができるようになるのでは。教員給与は道州の戦略で決めるので、格差は生まれるだろう。

### グループ討議②

午前中と同じグループを観察した。参加者は固定されたままである。午前中に比較し、女性の発言も増えてきた。主だった発言を紹介したい。

- ・家庭にいたので、道州制になるべきか、核心が良く分からない。
- ・日本は経済大国で国際競争力を高めることが大切である。国の借金は膨大で、道州制の議論は“目くらまし”である。働くことは人間の尊厳である。また、第1次産業をどうするかが問題だ。国のカタチの土台になる。
- ・工場は地方に持っていく以外にない。県ではキャパシティは小さい。道州全体で考えなければならない。

今回の討議でも、午前中同様、特定の発言者が割合長い時間、準備された形で反対の意見が述べられた。

### 全体会議②

荒田氏、沼尾氏と司会の曾根氏は同じで、「雇用」の専門家として、渡邊博顕氏（独立行政法人労働政策研究・研修機構副統括研究員）が加わった。各グループから出された主だった質問は以下

の通りであった。

- ・産業のない地域でどう雇用が生まれ出されるのか？
- ・メリット・デメリットは？
- ・道州個別に国際競争をするのか？
- ・四国、九州などは自立出来るのか？
- ・道州制で借金は減るのか？
- ・破綻を最小化できるという客観的指標を示してくれ。
- ・行政組織はどのようになるのか？政令指定都市は？
- ・物価、最低賃金は？
- ・農業はどのようになるのか？

それぞれの立場の専門家からの主だった回答は次の通りであった。

- ・北海道は独立していたら発展していただろう（松下幸之助のことば）。フィンランドは人口が500万くらいだが、携帯電話などでがんばっている。道州制にしてもすぐ発展することはないから、措置が必要である。州都、ミニ東京を作らないことが大切。お任せ民主主義意識からの脱却。
- ・国の道州制ビジョンでも産業が生まれ出せるのか疑問である。個別の国際競争することに悲観的である。減税など企業誘致競争が激化する。産業政策をどのように考えるかが重要である。森林、水の管理などは中央政府の管理が重要である。医療、介護、年金などどこに行っても同じためには中央政府の調整が必要である。大都市は都市州になるのか。流通構造は東京を中心に回っている。
- ・地域格差はどんどんと広がる。有効求人倍率を見ると、1.9倍から0.3、0.4倍までの広がりがある。誘致競争は企業にとってメリットを感じているわけでもない。企業は永続できるわけではないので、リスクヘッジをどうするかが課題。地方の自治体の企画・立案能力は問題である。“知恵”が必要だ。

## 5 今回のプロジェクトの結果

道州制をテーマにした今回のプロジェクトにおける市民の態度変容の結果を、速報として坂野准教授が発表している。まだ途中経過のものであるが、本稿ではその概略を報告する。

まず、3,000人に配布中535名が事前アンケートに答えているが、イベントに参加した152人との比較で、男性参加者がやや多め（55%）なことを除き、年齢、居住地、職業は統計的に同一分布をしている。また、政策態度についてもこの両者には統計的有意差は認められなかった。

道州制に関する知識の変化は、討議イベント前後で平均14%の増加が見られた。政策態度変容は、国の権限を都道府県、市町村に移行すべきは討議前後で57%から48%に減少、道州、市町村への移行は30%から35%に移行したが有意差はない。また、道州制は地域経済発展に有効は、65%から54%に減少したが、雇用・教育分野における国の5つの権限は地方自治体が持つべき、が増加する傾向の有意差が見られた。その他の有意的態度変化は、「道州制に移行した場合、住民からの意見は地方自治体（道州や市町村）の取り組みに反映される」が48%から60%に増加、「国は広く国内に関する仕事にも権限と責任を持つべきだ」の意見は、15%から27%へ増加した。6つの権限の内、「公立高等学校の設置・運営」を除く、5つの権限は道州が持つべきである、が増加している。

78%の参加者は、グループ討議が役立ったと回答し、66%は他の参加者との出会いや会話が役立ったと評価している。他の参加者の意見が役立った人は86%で、立場の異なった見解にも良い見解があるとわかったものは78%に上っている。

## 6 プラヌクスツェレとの比較

討議型世論調査とプラヌクスツェレは、共に無作為抽出の一般市民が情報提供を受けながら、小グループで討議し意見形成することは共通しているが、DPは以下の点で異なっている。

- 1、事前に情報が参加者に送付される。
- 2、グループ討議の人数とファシリテーターの存否
- 3、討議では合意形成を促さない。
- 4、全体会議では、参加者からの質問に対し専門家が回答する。

3の合意形成を行なわない事が最大の違いであるが、それはDPが世論調査であるからである。つまり、世論調査は、主催者が設定する質問項目に対して、対象になる市民一人ひとりの回答を集計し、社会全体の意見を推測するものである。既に述べたように、討議型世論調査は、情報を与え議論することで“熟慮された世論”が現れると考えられている。それに対して、プラーヌクスツェレでは参加市民はプランナーという役割が与えられ、討議を通して“計画”することが仕事とされている。そのため、合意された計画像を作り出すことに重点が置かれ、3番の点が決定的に異なっている。

筆者が観察した小グループの討議では、資料を事前に読み込み、その上で自分の主張を十分に準備した参加者が比較的長い時間話す場が多く見られた。小グループといっても12、3人のグループであるから、プラーヌクスツェレにおける5人だけの討議とは全く異なっている。また、DPではメンバーを固定しているため、その影響はより大きいと思える。どちらにせよ、こんかいのDPは1日のみの短縮形であるため、2日型やもっと長いタイプでどのようになるか、今後の検討課題である。

12、3人という人数であれば、ファシリテーターが必要になると思われるが、今回の養成の様子を観察すると、アイスブレイクにおける旗揚げ、KJ法など、ファシリテーターとしての通常のスキルは、フィッシュキン教授にとっては、してはならない行為と映っていたようであり、要約することも控えた方がよいとの発言があった。日本ファシリテーション協会から派遣された専門家にとっては、このような指摘は大分戸惑うものであった。PZや市民討議会の経験から言うと、5人のメンバーチェンジ制にすれば、ファシリテーターなしでDPの目的は果たせるのではないか、

と感じた。

## 7 更なる展開

今回司会を担当した曾根教授は、早くからDPに注目してきた研究者のひとりである。同教授は、慶応大学DP研究会を発足させ、パートナー協定を結ぶ藤沢市で、今年1月30日(土)、日本で第2回目となるDPを実施した。テーマは「藤沢のこれから、1日討論」である。同プロジェクトでは、市民に身近なテーマで、かつ、基礎的自治体主催ということもあるためか、3,000人を無作為抽出し参加予定者が308名と高い参加率を示した。男女、年齢構成も大変バランスがとれたものになっている。9時半から午後5時半までで、今回、グループ討議は90分と長めに設定されている。全体会議は前半が70分、後半が90分であった。神奈川県では討議時間が60分に設定され、フィッシュキン教授も短すぎるとの指摘をしていたので、今回、改善されたものと思われる。

プラーヌクスツェレをモデルに開発された「市民討議会」の中にも1日型モデルがあり、情報提供の後、小グループ討議を経て各自が投票し、参加市民の意見が表明されるものもある。この場合は質問票を用いず、参加市民が自由な形で意見表明をする。ただし、討議型世論調査のように統計的手法を用い分析されてはいない。これは、先に述べたように、モデルとなったプラーヌクスツェレが世論調査として考案されていないからである。今後行政が公聴の手法として、住民の“熟慮された意見”を聴く、という点で、世論調査型「市民討議会」と「討議型世論調査」を用いる可能性があるだろう。

どちらにせよ、篠原教授が「市民の政治学」で示したコンセンサス会議、プラーヌクスツェレ、討議型世論調査がまだコンパクトな形であるにせよ、日本で展開され始めた意義は大きい。こうした「市民討議」が拓く民主主義の新たな地平に期待したい。