

エネルギー政策をめぐる「国民的議論」

－2012年討論型世論調査（原発 DP）の検証－

“Public Debates” on Japan’s Energy Policies

－A Study of Deliberation Poll in 2012－

細井優子

序論

1. 「国民的議論」への期待と評価－熟議民主主義理論の観点から
2. 2012年討論型世論調査を取り巻く日本社会の環境
3. 2012年討論型世論調査から見える問題点と課題

結語

<要約>

2011年3月11日に発生した東日本大震災と福島第一原発事故を経験し、翌年には当時の民主党政権がエネルギー政策をめぐる「国民的議論」を試みた。中でも討論型世論調査は注目を集めたが、民主党から自民党への政権が移るとともに討論型世論調査も葬り去られようとしている。本稿は、「国民的議論」の意義と問題点を整理するとともに、討論型世論調査の問題と課題を熟議民主主義と世論調査という2つの文脈から検証する。

The next year Japan experienced The Great East Japan Earthquake and the Fukushima Nuclear Crisis, The Democratic Party regime in those days tried to introduce some projects as “Public Debates” on Japan’s Energy Policies. Above all projects, Deliberative Poll came under the spotlight. But it is going to be buried under LDP rule. This paper discusses the meaning of “Public Debates” and to point out problems. Then this paper aims to examine Deliberative Poll in 2012 in terms of deliberative democracy and opinion research.

序論

2011年3月11日に発生した東日本大震災および福島第一原発事故を経験し、当時の与党である民主党の野田政権は2012年9月に「革新的エネルギー・環境戦略」として脱原発路線を掲げた。野田政権がこうした路線を掲げるにあたっては、同年の夏に日本では比較的新しい世論調査手法である討議型世論調査(Deliberative Poll)¹を実施している。「2030年の原発依存度」を決めるにあたり「国民的議論」²を踏まえようという野田政権の姿勢の表れだった³。政府は

¹ 討議型世論調査(Deliberative Poll)とは、スタンフォード大学のジェイムズ S.フィッシュキンは教授とテキサス大学のロバート C.ラスキン准教授によって考案された世論調査で、通常の世論調査と討論フォーラムという2つの構成から成っているのが特徴である。当該テーマに関して、母集団から無作為抽出した市民3000人に通常の世論調査を実施する。さらに回答者で討論フォーラムに参加の意思を表明した人の中から、討論フォーラムの参加者が約300人選ばれる。参加者には、争点をめぐる対立する複数の見解を簡潔に要約し、それぞれの論拠や基礎的資料等を示した討論資料が送付され、事前に目を通すことが要求される。参加者はある週末の3日間(金・土・日)、一か所の会場に集合し、最初に、議題についてのアンケート調査が行われる。続いてプロのモデレータの司会の下で、15ないし20人程度の小グループに分かれて議論を行う(小グループ討論)。その後、専門家や政策担当者に質疑する場が設けられる。この小グループ討論と全体会議を繰り返す。最後に、最初に行ったものとはほぼ同内容のアンケート調査が実施される。そして2回のアンケートの回答内容の変化から、討論過程の前後で参加者の意見がいかに変化したのか(あるいは、しなかったのか)を調査する。

現代人は一般的に、日々の生活に追われて公的課題を考える時間や情報を十分に持たず態度を決めかねている状況がある。討議型世論調査のメリットは、当該問題について専門家の知見などの情報が整理されて示されたうえで、討論を行う場が形成されるので、参加者は表面的な理解ではなく、長期的な視点に立った十分に熟慮された意見を示すことができるようになることとされている。

ジェイムズ S.フィッシュキンは『人々の声が響き合うとき：熟議空間と民主主義』早川書房、2011年、曾根泰教、柳瀬昇、上木原弘修、島田 圭介『「学ぶ、考える、話しあう」討議型世論調査—議論の新しい仕組み—』木楽舎、2013年

² この「国民的議論」には討議型世論調査の他、全国11か所で実施していた意見聴取会やインターネットによるパブリックコメントも含まれている。意見聴取会では、当初電力会社関係者の参加も許されており発言の偏りから「やらせ」との批判が相次ぎ、途中から参加が禁止された。しかし、討議型世論調査では、参加者は無作為抽出された市民の中から希望者を募るので電力会社関係者に大きく偏ることは考えられないため、関係者

2030年の原発依存度について「0%」、「15%」、「20～25%」という3つのシナリオを参加者に提示した。結果は「0%」が最多の46.7%、続いて「15%」が15.4%、「20～25%」が13.0%、それ以外が24.9%となった。パブリックコメントにおいても、その約9割が「原発ゼロ」を表明し、全国11か所で実施された意見聴取会でも意見を述べることを希望した1447人のうち、「0%」が68%と最多となり、「15%」は11%、「20～15%」は16%、それ以外が5%という結果となった。各取り組みには様々な問題点や課題が残るものの、国民の熟議を促し、政府が政策決定過程に国民が関わるような新しい仕組みづくりに挑んだことは大いに評価に値する。

ところが、この後すぐに民主党政権は野田政権を最後に与党の座を明け渡すことになった。同年11月16日に実施の第46回衆議院選挙で、自民圧勝による政権交代劇が行われた。それとともに2012年の討論型世論調査をはじめ国民的議論の結果については、事実上封印されることとなった³。安倍政権の「国民的議論」をないがしろにする姿勢については、新聞各紙などにより様々な批判がなされている。そこには「国民の声」に耳を傾けた民主党政権とそれを無視する自民党政権というような構図も読み取れる。しかし、「国民の声」に耳を傾けたというにしては、「国民的議論」を展開した後の整理と検証が不十分であるとの感は否めない。

の参加を禁ずることはなされなかった。

- ³ 欧米を中心に世界20カ国以上で実施されているが、政府主導で討論型世論調査が実施されたのは日本のこの例が初めてとなる。2012年7月の電話調査は全国の20歳以上の男女6849人（男女比、46.7%、53.3%）を対象に実施され、そのうち討論フォーラムに参加を希望したのは301人（男女比、66.1%、33.9%）、実際の参加者は285人だった。討論フォーラムは東京で8月4、5日の日程で実施された。
- ⁴ 7月2日～8月12日の期間中に寄せられたコメントは通常より多い約8万9000件で、8月22日に発表された集計結果では、「すぐにゼロ」が約81%、「段階的にゼロ」が約9%と約9割を「原発ゼロ」という意見が占めた。ただし、一般的にこのような場で声を上げるのは原発反対の立場の人が多くという傾向はある。
- ⁵ 自・公政権によって2013年6月14日に閣議決定された2012年度版「エネルギー白書」には、民主党政権が決めた「30年代に原発ゼロ」の方針や、政府による世論調査で「30年に原発ゼロ」の支持が多かったという事実は盛り込まれておらず、脱原発の動きを抜いた内容となっていたのだ。安倍政権はアベノミクスの目指す経済成長には原発稼働は不可欠であるとし、6月にまとめる成長戦略の素案に「原発の活用」を盛り込み、原発の再稼働へ大きく舵をきった。

1. 「国民的議論」への期待と評価—熟議民主主義理論の観点から

確かに2012年の民主党政権によるエネルギー政策をめぐる「国民的議論」は、結果の整理と検証が不十分であるという問題点や手法自体の問題点もある。しかし、「国民的議論」によって政治家への不信、選挙の投票率の低下、市民の政治への無関心といった現代民主主義の問題⁶を解くべく「民主化の民主化」、つまり代議制民主主義をより民主的に運用するという試みとして評価に値する⁷。

なぜなら、これらの代議制民主主義の問題は、民主化の原義である「人民による統治」という理念が、代議制民主主義あるいは議会制民主主義において実現されていないという「民主化のディレンマ」に起因しており、この理念を実現しようとするような新しい構想を展開しない限り問題の根本的な解決はありえないとされる⁸。そこで熟議民主主義の可能性に期待が集まっているのだ⁹。

熟議民主主義論は1980年代末から1990年代にかけて、代議制民主主義の正当性の危機を克服するものとして登場した。たとえば熟議民主主義論を実質的に初めて展開したとされるのはアメリカの政治学者J. コーエンによる1989年の論文「熟議と民主的正統性」¹⁰である。コーエンは熟議民主主義(deliberative democracy)を「メンバーによる公の熟議によって統治される結社¹¹」であると定義する。コーエンによれば、結社では平等な市民間の自由な議論という手続き

⁶ 世界では、非民主的であった地域において民主化が広がり、欧米のような民主化が成熟した諸国では民主化への幻滅が見られる。イギリスの社会学者A. ギデンズは、こうした一見相反するような現象を「民主化のパラドックス」と命名している。ギデンズは市民の政治的関心が低下した理由として以下の3点を挙げている。第一に、政治家の多くは自己利益の追求に汲々とし、市民の利益を第一に考えることを忘れている。第二に、環境問題、人権、家族政策、性的自由など、若者にとって重要な課題に政治家の多くは真剣に取り組まない傾向にある。第三に、経済のグローバル化の結果、一国の政府が経済を制御することが困難になった。そして多くの市民は「政治は墮落したビジネス」だと考えているというのだ。ギデンズ、A. (佐藤隆光訳)『暴走する世界—グローバル化は何をどう変えるのか』ダイヤモンド社、2001年、pp.144-145

⁷ 拙稿「リベラル・民主化の危機—熟議は民主化の『正統性』を回復するのか—」『政策と調査』第4号、2013年、pp.52-54に詳しく述べている。

⁸ 篠原一『歴史政治学と民主化』岩波書店、2007年、pp.4-5

⁹ 拙稿、前掲、pp.52-58

¹⁰ 篠原一『市民の政治学』岩波新書、2004年、p.157、Cohen, Joshua, “Deliberation and Democratic Legitimacy” in Hamlin, A and Philip Pettit eds., *The Good Polity*, 1989

¹¹ Ibid., p.17

によってその言説が正当化される。また多元的な選好をもつメンバーは熟議によって導き出された見解を共有する。いわばメンバーは結社の公共的活動の調整にコミットすることを共有するのだ。このような熟議的手続きを正統性の源泉とするという¹²。コーエンはデモクラシーの正統性を回復するために熟議の重要性と必要性を主張している。

1990年代以降、様々な理論家が「現代社会における望ましい政治像」、「自己利益中心の政治像ないし利益に基づいたデモクラシーモデルの代案」として熟議民主主義が提起される¹³。熟議民主主義の概念や理論は、特にアメリカにおいて活発に議論、研究されている。しかし、コーエンをはじめアメリカの熟議民主主義論者の理論的系譜は、ドイツの思想家 J.ハーバーマスに由来するものが少なくない。

熟議民主主義は、複雑化かつ多様化した現代社会において異議申し立てや多様な意見が表出されるということのメリットを生かしつつも、同時に政治共同体としての統合をいかに考えるかを試みる理論である。具体的には、市民が主体となって多様な他者の意見に耳を傾けながら理性的に議論し、私的利益を変容させ、公的決定に対する普遍的志向を持った合意を形成し、最終的に法や政策として実現させるというデモクラシー論である。

ハーバーマスは『事実性と妥当性』¹⁴においてその熟議民主主義を展開している。熟議民主主義理論の研究者である山崎望は、ハーバーマスの熟議民主主義論を「民主主義を代表制民主主義の枠内に押し込めるのではなく、『共通の関心』を抱いて現れる複数の市民の間で、地位や職業上の立場からではなく、『世界公民社会の一員として』討論がなされる(理性の公的使用¹⁵) コミュニケーション、すなわち熟議(deliberation)の過程を通じ、各々が選好、判断、見解、アイデンティティなどを変容させていくものとして民主主義をとらえなおし、形骸化

¹² Ibid.,p.21

¹³ 田村哲樹『熟議の理由 民主主義の政治理論』勁草書房、2008年、第1章

¹⁴ ハーバーマス,J.(河上倫逸、耳野健二訳)『事実性と妥当性 上・下』未来社、2003年。ハーバーマスの熟議民主主義に関する諸概念については、中岡成文『ハーバーマス コミュニケーション行為』講談社、2003年、J.G.フィンリースン(村岡晋一訳)『ハーバーマス』岩波書店、2007年を参照。

¹⁵ ハーバーマスは18世紀に掲載された「市民的公共性」の理論をI.カントの「理性の公共的使用」をめぐる議論を用いて擁護する。カントによれば人々が職業上の立場から発言することは理性の公共的使用ではなく私的使用である。理性の公共的使用とは、人が学者として読書し議論する公衆全体の前で発言する場合である。カントの言葉を借りれば「世界公民社会の一員として」「世界に向かって」発言する場合となる。

しつづける民主主義に再生の息吹を吹き込んだ¹⁶」と評する。

つまりハーバーマスは、いわゆる「二回路制によるデモクラシー」によって、市民社会内部の制度化させていない非公式な形態の熟議（第2の回路）と議会など制度化され拘束力のある意思決定を行う公式な形態の熟議を接続することを試みる¹⁷。非公式な市民社会の熟議は、決定が義務付けられておらず時間的にもテーマについても制限が少ないのが特徴であり、それゆえに議会では従来は私的領域の問題として取り上げられなかった問題を発見する可能性がある。そしてその非公式な形態の熟議から世論が形成されコミュニケーション的権力となり、議会や裁判所といった公的な場での熟議に影響を与え、法規範が形成されるというのだ¹⁸。この意味で熟議は国家の政策執行に正統性を付与し、同時にそれは国家の権力を制約する。

以上に見たように、熟議を通して「公共的活動へのコミットメント」、「多様な意見に傾聴しながらの合意形成」、「市民社会の合意を議会の政策決定に反映させること」を目指すというのが熟議民主主義のエッセンスといえよう。さらに、これらの理論家による熟議は、市民の側からの視点でとらえられたものである。そこでは、「固定的な争点」については「信頼」と「判断を停止」のもと議会などの「民主主義的権威」に委ね、それ以外の「政治的争点」を市民社会の熟議で扱うという構図が見えてくる¹⁹。そうしたことでいえば、原発という問題は20世紀後半以降の争点であり、所与とする価値観やそれを代表する政党などは自明ではない。よって、市民社会の熟議の場で扱うのにふさわしいといえるかもしれない。そうした2012年のエネルギー政策に関する「国民的議論」を実施する試みは、「民主主義を民主化」する社会実験として有意義であるといえる。ただし、パブリックコメント、意見聴取会、討論型世論調査と全ての「国民的議論」で支持された脱原発が、当時の民主党政権では政策に反映されたように見えたが、政権交代後の自民党政権では全く反映されていないという現実がある。これは、代議制民主主義を熟議民主主義が補完するという関係の皮肉

¹⁶ 山崎望「熟議民主主義論の進化—J.ハーバーマスと J.ドライゼック—」、p.89、有賀誠、伊藤恭彦、松井暁編『ポスト・リベラリズムの対抗軸』ナカニシヤ出版、2007年

¹⁷ H.アレントが公的領域や私的領域を厳しく区別し対立的にとらえるのとは対照的に、ハーバーマスは複数の領域を結合し調停するモデルを構想しようとしている。

¹⁸ たとえばメディアや市民社会でドメスティックバイオレンスの問題が議論され、それがやがて議会の場で議論されるようになり、ドメスティックバイオレンス防止法が成立した。

¹⁹ 田村、前掲書、p.122

である²⁰。

2. 2012年討論型世論調査を取り巻く日本社会の環境

前述した通り、2012年に民主党政権がエネルギー政策に関して展開した「国民的議論」は、パブリックコメント、意見聴取会、討論型世論調査である。しかし、討議型世論調査のみに注目が集まり「国民的議論」と同一視されているような印象さえある。討論型世論調査は、欧米を中心に世界20カ国以上で実施されているが、政府主導で討論型世論調査が実施されたのは日本のこの例が初めてとなるということもあるが、これほどまでに同調査に注目が集まったのには他にもいくつか理由がある。

その中のひとつに、従来のメディアによる世論調査への批判から、メディア自身が内省的な意味もこめてこの新しい世論調査を積極的に評価する姿勢が認められた²¹。たとえば、メディアが実施している従来の世論調査（RDD調査）では、そこに現れてくるのは「輿論（よろん）」ではなく「世論（せろん）」であるという批判がされてきた²²。「輿論（よろん）＝公的意見」と「世論（せろん）＝大衆感情」を分けて考えるべきだ²³ということはよく言われることである。世論調査に限らず、こうした考え方は、熟議により諸個人は私的利益を克服し、結果として公共精神が形成されるという熟議民主主義理論とも親和性がある。つまり「輿論（よろん）＝公的意見」は熟議民主主義理論でいうところの「公的志向の倫理的選好」であり、「世論（せろん）＝大衆感情」は「私的志向の利己的選好」ということになる。

さらに、討論型世論調査の提唱者フィッシュキンは、前者を「洗練された」世論、後者を「生の意見」と称している。『ザ・フェデラリスト』第10篇のマディソンの有名な言葉「代議士が『世論を洗練し、かつその視野を広げる』」とあるように、「洗練された」世論というのは、「反対の意見をもつ者が良心的に提供する対照的な見解と情報を考慮した後に、意見として認められる」のであ

²⁰ 熟議民主主義理論家の中には、市民社会における熟議がいかに国家あるいは議会における意思決定に影響を及ぼし得るかではなく、国家へと媒介されない熟議も重要だと主張するものもある。こうした「社会学習としての熟議民主主義」は、ハーバーマスの複線モデルとは一線を画している。田村、前掲書、pp.134-135

²¹ 松本正生「メディアの世論調査をめぐる課題 冷静さと依存症の狭間で」『Journalism』2013年1月、p.4

²² 同上

²³ 佐藤卓己『輿論と世論』新潮選書、2008年

る。そして、そのようなプロセスを経ていない意見が「生の意見」ということになる。そして従来の世論調査で得られる意見を「生の声」とみなし、政治に反映させるべく「洗練された」世論を形成するために討論型世論調査を考案したのである。

そして、「輿論（よろん）」と「世論（せろん）」を区別して、「輿論」を汲み、政治に届けることが肝要であると主張するのだが、こうした背景には、現代社会では「世論（せろん）」を「輿論（よろん）」にまで洗練させることが困難であるという状況がある。フィッシュキンは世論の問題点として以下の4つを挙げている。第一に、大衆社会においては、市民に情報を積極的に求める気にさせるのは困難である。第二に、世論調査がその名にふさわしいほど、世間は「意見」と言えるほどの意見を持ってはいない。第三に、政策や政治問題について論じることがあっても、人はたいてい自分と似たような人々と論じ合うにすぎない。そして第四に、大衆社会で見られる世論は、操作されやすい。

第一の問題点については、よく社会学でいう「合理的無知」²⁴という用語で知られる。もし理想的な市民として投票前に、政治や政策を真剣に学び、相反する意見を吟味しうるほど十分な情報や知識を得ようとするれば、膨大な時間や労力が必要となる。しかし、仮に市民がそのような行動をとったとして、大衆社会においてはそのような一票も意見も何百万人のもののひとつでしかない。及ぼすことができる影響に対して、費やすコストの方が大きすぎて割に合わないという判断である。よって、大衆社会の市民は積極的に十分な情報を求めようとはしはいため、政治問題や政策に対する知識はテレビなどで聞きかじった情報に基づく紋切型で不十分なものである。

第二の問題点は、世論調査などに表れる世間の「意見」というものが、いかに信頼性に欠けるものかということを示している。世論調査において回答者は「知らない」ということを認めたくない²⁵ため、ほとんど適当に選択肢を選ぶと

²⁴代表的なものとして Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, 1942, Russell Hardin, "The Street Level Epistemology of Democratic Participation", *Journal of Political Philosophy*, 10/2, 2002, pp.212-29

²⁵ 松本は、前掲論文、p.1 で、毎日新聞社が2011年11月5~6日実施の世論調査について、特定政策への賛否を問われ「わからない」が多数を占め、人々の意見が定まっていないという傾向を把握して報じた毎日新聞（2011年11月7日付朝刊）記事を例にあげ、調査の結果を冷静に捉えた記事と評価している。日本においては、「わからない」と回答することへの抵抗感はフィッシュキンのいう状況とは異なるのかもしれない。しかし日本においては、自社で実施する世論調査結果の解釈と評価に課題があるのかもしれない。この点について松本は、報道機関自身が調査主体であることで「マッチポンプ的な危うさが付随する」と指摘している。

いう。「1957年公共法」という架空の法律の20周年という節目にあたり、その廃止についての意見を『ワシントン・ポスト』紙が質問するという実験がアメリカで行われた。その結果、存在しない法律にも関わらず、人々は意見を持っているかのごとく回答したという²⁶。人々はその場の思いつきやサウンドバイト²⁷、新聞記事の見出しで見かけただけの、うる覚えの情報を口にしていただけの場合が多い。よって「説得産業の専門家たちが磨きあげた印象操作のテクニックに非常に影響されやすい」という。

第三の問題点は、政治上の意見の対立が予想される相手と議論を交わし、相手の意見に傾聴することは多大なる労力と苦痛を伴うため、議論を避けるということだ。人々が政治問題を論じ合うのは自分と同じような見解を持っている人々とのみである。したがって、「洗練された」世論にまで到達しにくい。

第四の問題点は、熟議に基づかない聞きかじりの意見というものは、実態がないだけに世論操作を受けやすいということだ。背景情報をほとんど知らない人々は、広い文脈の中で事実関係を捉えることができないため、特定の目立つ事実に影響を受けやすいという。例えば、意見操作の戦略のひとつとしてプライミング効果²⁸がある。政策のある一面を「強く印象づける」ことにより、ほかの争点を埋没させてしまうというものだ。つまり、自己の陣営が有利になる争点が政策決定の決定的な要素になるように、世間の判断基準を操作してしまう方法だ。安倍首相がデフレ脱却と経済成長を「アベノミクス」というキャッチーな造語で強く印象づけることで、雇用・景気回復という争点がエネルギー政策をはじめとする他の重要な争点を埋没させてしまったことは、その最たる例である。

このように、十分な情報や議論を経ない「大衆感情」をすくう世論調査のあり方に批判がされるのは日本の世論調査に限ったことではない。しかし、2012年討論型世論調査に関して日本の報道機関が問題だったのは、むしろその結果の報道の仕方であった。

以下は新聞各社の見出しである。「討論型世論調査『原発ゼロ』増加 46.7% 『安全最重視』8割」²⁹、「『原発0%』討論後に増 討論型世論調査 最多の46.7%

²⁶ George F. Bishop, *The Illusion of Public Opinion: Fact and Artifact* in American Public Opinion, Rowman & Littlefield, 2005, pp.27-30

²⁷ フィッシュキンの説明によればサウンドバイトとは「テレビやラジオで短く引用される政治家などの発言、所見。しばしば主旨を誤り伝える」。発言者が発信するスローガンやキャッチコピーとの相違点は、メディアに選ばれるものであるため本来の主旨や内容とは異なる形で使われることもある。ブッシュ大統領の「悪の枢軸」やオバマ大統領の“*Yes, we can*”などが有名。

²⁸ John Zaller and Stanley Feldman, “A Simple Theory of the Survey Response”, *American Journal of Political Science*, 36, 1992, pp.576-616

²⁹ 『毎日新聞』2012年8月22日付夕刊

支持」³⁰、「原発ゼロ支持 47%に増加 討論型世論調査 容認約3割は変わらず」³¹、「討論型世論調査 原発ゼロ、46%に増加」³²、『「原発0%」支持最多 討論型世論調査・聴取会・パブリックコメント 結果出そろおう」³³。これらを見ると「原発ゼロ」賛成が世論の多数派であるとの誤解を招く可能性がある³⁴。つまり、「0%」、「15%」、「20~25%」という3つの選択肢のうちどれを支持するかという質問に、47%の回答者が「0%」を支持したと解釈してしまいやすいということだ。しかし、実際には「0%」、「15%」、「20~25%」という各シナリオについて、全く支持しないはスケールの「0」、中間を「5」、完全に支持を「10」というように、0~10のスケールで支持する度合いを評価しているのだ。

さらにデータの集計方法にも問題があるという³⁵。例えば、ある人は「0%シナリオ」の質問で「6」、「15%シナリオ」の質問で「4」、「20~25%シナリオ」の質問で「5」と回答したとする。ここから読み取れることは、同一人物の中でいずれのシナリオに対してもほぼ中間（「5」は賛否の中間）の立場であり、そのシナリオに対しても明確に支持も反対もしていないということである。しかし、記事の集計方法では、この人は「0%シナリオ」にカウントされているのだ。さらに、討論型世論調査実行委員会の報告書では、3つのシナリオ全てにおいて11段階中「6」以上をマークしない回答者は「積極的支持なし」と分類したとされる。ところが、国家戦略室の発表では3つのシナリオのうち各回答者にとって11段階中最高点をマークしたシナリオに分類したとされる。たとえ、それが「5」を下回っていてもである³⁶。

国家戦略室のデータの集計方法に問題があることは明らかである。それともうひとつ、こうしたことが生じた背景には、エネルギー政策が経産省の管轄であるため前線で取材する記者は世論調査の専門家ではなく経済部の記者であるということがある。とはいえ、「自社の世論調査では自制的」な新聞社であるのに、「第三者の調査結果に対してはほぼノーチェック」で報道したという問題は小さくはない³⁷。

³⁰ 『朝日新聞』2012年8月22日付夕刊

³¹ 『日本経済新聞』2012年8月22日付夕刊

³² 『産経新聞』2012年8月23日付朝刊

³³ 『朝日新聞』2012年8月23日付朝刊

³⁴ 松本、前掲論文、p.2

³⁵ 同上、pp.2-3に基づく、筆者による2014年2月6日松本埼玉大学社会調査研究センター長への聞き取りを参考にしている。

³⁶ 同上

³⁷ 同上

3. 2012年討論型世論調査から見える問題点と課題

これほどまでに討論型世論調査が広く関心を集めたのは、討論型世論調査がその名の通り「討議」つまり熟議民主主義の要素と「世論調査」という2つの側面をもっていることがある。本稿でも第2節で、討論型世論調査を含む「国民的議論」の意義を熟議民主主義という文脈から評価した。続く第3節では、その中でも討論型世論調査が従来の世論調査の欠点を補う新型世論調査として注目されたことを論じた。したがって、今回の討論型世論調査への評価は、それを熟議民主主義の実践として捉えるか、世論調査という観点から捉えるかで変わってくるであろう。例えば、国家戦略室の検証会合でも議論された(1)輿論なのか世論なのか、(2)代表性³⁸について、それぞれの観点から検証してみたい。

(1)輿論なのか世論なのかについては、本稿第2節でも論じたように熟議民主主義の立場は当然のこと、世論調査という観点からも「輿論(よろん)＝公的意見」と「世論(せろん)＝大衆感情」の区別をすることについては認識に違いはない。しかし、熟議民主主義の場合は、熟議とその結果を政治に接続させることを志向しているため、熟議によって「世論」を「輿論」に変容させることに重点を置く。現代社会における代議制民主主義では、市民は選挙の時だけの主権者となり、しかも「合理的無知」³⁹が指摘される状態である。熟議民主主義の立場からは、そうした状態を「私的志向の利己的選好」を集計しただけの「集計民主主義」で、社会や価値が複雑化かつ多様化した現代ではその利益の調整も機能していないと批判される⁴⁰。このような代議制民主主義を補完することが熟議民主主義の大きな意義のひとつであるため、熟議民主主義の観点から討論型世論調査を評価するならば、討論フォーラムによって「私的志向の利己的選好」が「公的志向の倫理的選好」に変容したのかが評価基準になるだろう。

討論型世論調査は、熟議民主主義理論家の間でも熟議の実践の一形態として認識され評価もされている。しかし、熟議の質的検証をしようとするのが難しいという問題点がある。なぜなら、討論型世論調査の熟議(討論フォーラム)による選好の変容は、討論前アンケート(T1)と討論後アンケート(T2)に定量的に表れる差異によって可視化されるよう設計されている。そこが討論型世論

³⁸ 国家戦略室 HP 第1～3回国民的議論に関する検証会合「議事概要」

³⁹ 本稿第2節を参照

⁴⁰ Knight, Jack and James Johnson “Aggregation and Deliberation on the Possibility of Democratic Legitimacy,” *Political Theory*, Vol.22, No.2, 1994 を参照。

調査の特徴であり利点でもある。その数値の背景にあった熟議の質を検証するためには、「ソーシャル・デザイアビリティ(social desirability)」⁴¹や「沈黙の螺旋」⁴²、「集団極化(group polarization)」⁴³というような、理性的で論調的な意見のやり取り以外のものが討論に影響を与える可能性ということを検証することができない。

ソーシャル・デザイアビリティとは、社会に望ましいと考えられていると回答者が思う価値観である。例えば、原発問題に関していえば、原発を維持することや推進する意見は社会的に望ましくないと感じられる可能性が高い。すると、本当は原発が必要だという意見を持っていても表明しにくいという状況が考えられるというのだ。確かに、福島事故や未だ自宅に帰れない被災者、報道される国内外の世論などを考慮する人ほど、原発維持という意見は表明しにくくなるのかもしれない。次に「沈黙の螺旋」とは、世の中で自分の意見が少数派だと自覚している人は、多数派からの反対や孤立を恐れて自分の意見を表明しにくくなる。その結果、少数意見は、その存在自体がより一層に隠蔽され多数派の意見がますます強くなっていくという悪循環が生ずる。そして「集団極化」とは、熟議の参加者が熟議前にもっていた意見の傾向が熟議を経ることで熟議前よりも極端化する現象である。世界各地で実施されている討論型世論調査の実験に関しては、少なくとも規則的には極化しておらず、その要因としては事実や価値の主張に応じて議論の素材が提供されるという設計にあるという見方もある⁴⁴。とはいえ、市民の間に最初から「脱原発」を志向する空気があったということを見ると、こうしたリスクについての検証もなされてよいだろう。実際、検証会合でも討論フォーラムでソーシャル・デザイアビリティと沈黙の螺旋が生じた可能性が指摘している。しかし、こうしたリスクの指摘に対しては、フィッシュキンも日本の討論型世論調査実行委員会も一様に「よく訓練されたプロのモデレータ」の存在によって否定するのみである⁴⁵。

それでは、討論型世論調査の「輿論」と「世論」の問題を世論調査という観点から評価するとどうなるか。松本正生埼玉大学社会調査センター長は、今回の討論型世論調査における意見の変容について重要な指摘をしている。数値化

41 Crowne, D. P., & Marlowe, D. "A new scale of social desirability independent of psychopathology". *Journal of Consulting Psychology*, 24, 1960, pp.349-354. を参照。

42 エリザベート・ノエレ=ノイマン『沈黙の螺旋理論—世論形成過程の社会心理学（改訂復刻版）』ブレーン出版、1997年を参照。

43 キャス・サンスティーン『熟議が壊れるとき』勁草書房、2012年を参照。

44 サンスティーン、前掲書、p.317 原注(7)

45 第2回 国民的議論に関する検証会合「議事録概要」pp.13-17

された意見の変容を比較すると、討論前 (T2) と討論後 (T3) よりも、最初の調査 (T1=従来の世論調査と同じ状態) と討論前 (T2) の間での増加が大きい。T2 から T3 間の増加は統計的な観点からすると誤差の範囲ともいえ、「0%シナリオ支持」に貢献したのは、討論よりもむしろ討論前の自己学習にあるのではないかという指摘である。そうであるとすれば、従来の世論調査の質的劣化を補うべく「世論=大衆感情」ではない「輿論=公的意見」をみる世論調査としては、「熟慮型」あるいは「学習型」世論調査を提唱すべきだと主張する⁴⁶。

つまり、討論フォーラムをわざわざ設定しなくても通常の世論調査に回答する前に回答者に資料を送付して自己学習をしてもらうというものだ。さらに、世論調査には、ある意味直観的な国民意識というもの (本稿でいう「世論 (せろん) =大衆感情」) を定期的に記録するという役割がある。従来の世論調査にはそういった役割が期待される。そして、「熟慮型」あるいは「学習型」世論調査では、「輿論 (よろん) =公的意見」のような結論を求めるのではなくて考え悩むという体験をすることが重要であるという⁴⁷。そのような意味でいえば、今回の討論型世論調査は 3 つのシナリオを三択にして選ばせず、考え悩む体験を提供したという点で新型世論調査といえるのではないか。

(2) 今回の討論型世論調査の代表性については、熟議民主主義と世論調査の双方の観点から問題が指摘される。事実として討論フォーラムに参加した 301 名の属性に偏りがあった。特に男女比では男性の比率が高く、男性が 66.1%、女性が 33.9%であった⁴⁸。世論調査の立場と実際に今回の RDD 調査の現場からは、女性の方が仕事や家事に加え、育児や介護を担っている人も多いことなどから、なかなか 2 日間も家を空けて討論フォーラムに足を運ぶことが困難だという状況が指摘される⁴⁹。

このことに対して、熟議民主主義の立場からは、統計的な数値結果から検証することは不可能であるが、I・M.ヤングのいうところの「内在的排除」のような状況がここに生じていなかったのかという疑問が指摘できる。ヤングの議論は、一見したところ、広く人々を包摂しているかのように見える政治のあり方がいかに特定の人々を「異質な者」として排除しているかに焦点を当てている。

⁴⁶ 松本、前掲論文、pp.3-4

⁴⁷ 筆者による 2014 年 2 月 8 日の松本正生埼玉大学社会調査センター長への聞き取り。

⁴⁸ エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査第三者委員会『「エネルギー・選択肢に関する討論型世論調査」検証報告書』2012 年 8 月 13 日、p.13

⁴⁹ 2012 年 9 月 27 日埼玉大学東京ステーションカレッジにて行われたサーベイ・メソドロジー研究会にて、RDD 調査を実施したテレマーケティング会社もしくはホットラインの担当者に筆者が質問をして得られた回答より。

中でも「内在的排除⁵⁰」という概念による熟議デモクラシーへの批判は興味深い。「内在的排除」とは、ある人々が形式的には議論の場や過程に包摂されていても、自分たちの主張が真剣に取り上げられないなど、対等な敬意をもって処遇されないと認識するなど、実質的にはそこから排除されていることである。

さらにヤングは熟議デモクラシーにおける理性中心性の問題点を次のように指摘している⁵¹。第一に、熟議とその制度は、啓蒙の開始以来、「男性支配の制度」であり、白人の上流階級によって支配されてきた。したがって、熟議自体が「文化的に特殊であり、特定の人々の発話を沈黙させるか、価値を低下させる権力の形態としてしばしば作動する⁵²」という。第二に、熟議における「形式的で一般的な発話」スタイルの特権化が、社会的不平等を解消するのではなく再生産ないし強化するという⁵³。つまり、論理的展開に自分の意見や立場を主張するような発話スタイル自体が「社会的特権のあらわれ」であり、それ以外のスタイルを持つマイノリティを不利な立場に固定してしまう。

討論フォーラム参加者の年代比率を見ると、20代5%、30代10.3%、40代22.6%、50代14.0%、60代30.6%、70代17.6%となっている⁵⁴。50代以上が6割以上を占めていることがわかる。総務省統計局の統計によると、2012年時点で50歳（1962年生まれ）の大学進学率（大学入学を18歳として1980年の統計）は全体で26.1%、男性では39.3%、女性は12.2%である。それより上の世代になれば全体の大学進学率が下がると同時に、女性における大学進学率も極端に低くなる。同様に60歳（1962年生まれ）では、全体で17.1%、男性で27.3%、女性で6.5%、70歳（1942年生まれ）では、全体で8.2%、男性で13.7%、女性で2.5%である⁵⁵。男女雇用機会均等法の施行が1986年4月だということを考えると、参加が多かった50代以上の年齢層では、女性の方が大学教育により批判的思考や討論を経験する人の割合が少なく、さらに仕事を通じて社会的な問題

⁵⁰ ヤングは排除の形態を「外在的排除」と「内在的排除」とに区別する。前者は、包摂されるべき個人や集団が議論や意思決定の場から排除されていること。後者は本文に記した通り。Young, I.M., *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, 2000, pp.53-55

⁵¹ 田村哲樹『熟議の理由 民主主義の政治理論』勁草書房、2008 pp.58-59

⁵² 田村、前掲書 p.58、Iris M. Young, "Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy", in Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton University Press, 1996, p.123

⁵³ 田村、前掲書 p.59、Young (1996), *ibid.*, p.124

⁵⁴ 第三者委員会、前掲報告書 p.14

⁵⁵ 出所、総務省統計局「就学率及び進学率（昭和23年～平成17年）」

を話し合うという機会も少ないということが推測される。このことから、RDD への女性回答者のうち、「社会的問題に関する理性的な討論」という設定そのものに（自覚、無自覚に関わらず）排除感を感じた可能性は否定できないであろう⁵⁶。こうした可能性は、定量的手法だけではなく定性的な手法での研究が必要であり、これは筆者の今後の研究課題となっている。ちなみにフィッシュキンの実証研究では、「特定のジェンダー、人種、人口特性が熟議を支配することはない」とされている⁵⁷。しかし、そこで検証の対象となっているのは討議を実施した小グループであり、本件のような RDD から討論フォーラムへの過程で振り落される「特定のジェンダー、人種、人口特性」のことは考慮されていない。

年齢層という点については、2030 年に社会の主力となるべく現在の 20 代、30 代の割合が低いということも、熟議の制度設計という実践的な観点と現代人の政治離れという大きな文脈の双方からの研究が必要であろう⁵⁸。また世論調査という観点からも、家庭の固定電話にかけの方法で行う方法は携帯端末しか持たない若者層を除かざるを得ないことになるという従来世論調査と同様の問題が指摘される。

結語

2012 年の民主党政権によるエネルギー政策をめぐる「国民的議論」は、「民主主義を民主化」するという熟議民主主義の文脈から、その取り組みと意義は積極的に評価できるものである。ただし、パブリックコメントや意見聴取会の結果に関しては、世間の関心を集めた討論型世論調査と比較して十分だったとはいえない。その反面、討論型世論調査の方は様々な方面から検証された。本稿では、2012 年討論型世論調査の評価を熟議民主主義と世論調査という観点から試みた。そこから見えてきた問題点と課題として、以下の 3 点を挙げて本稿

⁵⁶ 第 1 回国民的議論に関する検証会合で討論型世論調査にける男女比の偏りを指摘したのは、8 人の委員の中で唯一女性であった木幡純子上智大学法科大学大学院教授（行政法）である。木幡は女性の意見を汲み上げる方法のひとつとして、意見聴取会の団体等の提言などで、主婦連のような比較的女性が主な団体に配慮することを提案している。同議事概要、p.14

⁵⁷ フィッシュキン、前掲書、pp.202-203

⁵⁸ 2030 年に主力となる年代の意見を汲みあげる制度設計として、小林傳司大阪大学コミュニケーション・センター教授は、対象者を 20 歳以上ではなくて義務教育を終えた者全員を対象にするという選択肢もあったと指摘している。第 1 回国民的議論に関する検証会合「議事録概要」p.21

の結語としたい。

第一に、「民主主義を民主化」するための試みとなるべく社会実験は、討論型世論調査で設計されるような結果の数量的可視化のみでは検証され得ないということである⁵⁹。討論の過程（熟議）の質的検証が可能でなければ、「民主主義の民主化」という命題への適合性について検証をすることは不可能である。第二に、熟議民主主義と世論調査の両観点から、参加者の代表性を担保する工夫が必要である。特に社会的背景やテクニカルな問題から女性や若者層が排除されない仕組みを考える必要がある。第三に、具体的な提案であるが、世論調査という観点からは第3節ですでに松本埼玉大学社会調査センター長から「熟慮型」ないし「学習型」世論調査というものが提案されている。熟議民主主義的観点からは、輿論を政策形成に接続させるという意味で、こうした国民的議論を選挙における投票行動と関連させるべく、実施する時期や規模を工夫するという提案をしたい。時期に関しては「討議の日（Deliberation Day）」⁶⁰の経験値が参考になるだろう。そして、規模に関しては選挙区を単位にすることで熟議民主主義が「適正な規模」で実施されるという面で改善が推測される。

（埼玉大学教育機構准教授、社会調査研究センター）

⁵⁹ 数量的な結果の可視化ではない市民の熟議としては、2007年にEUで実施された「欧州市民討議（European Citizens' Consultation）」などがある。これは同時に実施されたEU版討議型世論調査の集計方法とは対照的に定性的な報告書を提出している。

詳細は拙稿「国境を超える市民のデモクラシー—プランDを事例に」『社会科学論集』137、2012年を参照。

⁶⁰ Ackerman, Bruce and James S. Fishkin, "Deliberation Day," James S. Fishkin and Peter Laslett eds., *Debating Deliberative Democracy*, Blackwell, 2003, pp. 7-30
Ackerman, Bruce and James S. Fishkin, *Deliberation Day*, Yale University Press, 2004を参照。

参考文献一覧

- ギデنز、アンソニー（佐藤隆光訳）『暴走する世界—グローバリゼーションは何をどう変えるのか』ダイヤモンド社、2001年
- 佐藤卓己『輿論と世論』新潮選書、2008年
- サンスティーン、キャス（那須耕介訳）『熟議が壊れるとき』勁草書房、2012年
- 篠原一『市民の政治学』岩波新書、2004年
- 『歴史政治学とデモクラシー』岩波書店、2007年
- 曾根泰教、柳瀬昇、上木原弘修、島田圭介『「学ぶ、考える、話しあう」討論型世論調査—議論の新しい仕組み—』木楽舎、2013年
- 田村哲樹『熟議の理由 民主主義の政治理論』勁草書房、2008年
- 中岡成文『ハーバーマス コミュニケーション行為』講談社、2003年
- ノエレ=ノイマン、エリザベート（池田謙一、安野智子訳）『沈黙の螺旋理論—世論形成過程の社会心理学（改訂復刻版）』ブレーン出版、1997年
- ハーバーマス、ユルゲン（河上倫逸、耳野健二訳）『事実性と妥当性 上・下』未来社、2003年
- フィッシュキン、ジェイムズ S.（曾根泰教監訳）『人々の声が響き合うとき：熟議空間と民主主義』早川書房、2011年
- フィンリースン、ジェームズ・G.（村岡晋一訳）『ハーバーマス』岩波書店、2007年
- 細井優子「国境を超える市民のデモクラシー—プラン D を事例に」『社会科学論集』137、2012年
- 「リベラル・デモクラシーの危機～熟議はデモクラシーの『正統性』を回復するのか～」『政策と調査』第4号、2013年
- 松本正生「メディアの世論調査をめぐる課題 冷静さと依存症の狭間で」『Journalism』2013年1月
- 山崎望「熟議民主主義論の進化—J.ハーバーマスと J.ドライゼック—」、p.89、有賀誠、伊藤恭彦、松井暁編『ポスト・リベラリズムの対抗軸』ナカニシヤ出版、2007年
- Ackerman, Bruce and James S. Fishkin, "Deliberation Day," James S. Fishkin and Peter Laslett eds., *Debating Deliberative Democracy*, Blackwell, 2003
- Ackerman, Bruce and James S. Fishkin, *Deliberation Day*, Yale University Press, 2004
- Bishop, George F. *"The Illusion of Public Opinion: Fact and Artifact" in American Public Opinion*, Rowman & Littlefield, 2005

- Cohen, Joshua, “Deliberation and Democratic Legitimacy” in Hamlin, A and Philip Pettit eds., *The Good Polity*, 1989
- Crowne, D. P., & Marlowe, D. “A new scale of social desirability independent of psychopathology” . *Journal of Consulting Psychology*, 24, 1960
- Downs, Anthony *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, 1942,
- Hardin, Russell “The Street Level Epistemology of Democratic Participation”, *Journal of Political Philosophy*, 10/2, 2002
- Knight, Jack and James Johnson “Aggregation and Deliberation on the Possibility of Democratic Legitimacy,” *Political Theory*, Vol.22, No.2, 1994
- Young, Iris. M., *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, 2000
- . ” Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy” , in Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton University Press, 1996
- Zaller, John and Feldman, Stanley “A Simple Theory of the Survey Response”, *American Journal of Political Science*, 36, 1992
- 『毎日新聞』2012年8月22日付夕刊
- 『朝日新聞』2012年8月22日付夕刊
- 『日本経済新聞』2012年8月22日付夕刊
- 『産経新聞』2012年8月23日付朝刊
- 『朝日新聞』2012年8月23日付朝刊
- 国家戦略室「国民的議論に関する検証会合」
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy09/archive12.html> （最終閲覧2014年2月9日）
- 第1回国民的議論に関する検証会合「議事概要」
http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy09/pdf/20120905/giron_gijiyoshi02.pdf （最終閲覧2014年2月9日）
- 第2回国民的議論に関する検証会合「議事概要」
http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy09/pdf/20120905/giron_gijiyoshi02.pdf （最終閲覧2014年2月9日）
- 第3回国民的議論に関する検証会合「議事概要」
http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy09/pdf/20120907/giron_gijiyoshi03.pdf （最終閲覧2014年2月9日）
- 総務省統計局ホームページ「第25章 教育」
<http://www.stat.go.jp/data/chouki/25.htm> 25 - 12 「就学率及び進学率（昭和23年～平成17年）」（最終閲覧2014年2月9日）