

# 討論型世論調査と公共放送

## －番組化への試み－

Deliberative Poll (DP) and Public Broadcasting Service:  
- Trial for Making TV Programs about DP-

岩本 裕

Hiroshi Iwamoto

1. はじめに
2. 公共放送と討論番組
3. 海外の公共放送と討論型世論調査
4. 原発に関する討論型世論調査はなぜ批判されたのか
5. 地域での討論型世論調査の可能性
6. おわりに

### <要旨>

NHK（日本放送協会）は国民の受信料によって成り立つ公共放送であり、健全な世論形成に一定の役割を果たすよう期待されていることから、数多くの討論番組を放送している。討論型世論調査は、世論調査の手法で無作為抽出した一般の人たちを集めて討論するもので、世界各地で公共放送が主催したり後援したりして番組を制作する試みが行われている。しかし、高額な費用負担等がネックとなり、継続的にこうした番組を制作している公共放送は少ない。日本では民主党政権下の2012年に行われた原発などのエネルギーに関する討論型世論調査が各方面から批判を浴びたこともあり、NHKでもまだこの調査を実施したことはない。本論考は、討論型世論調査を番組として成立させるための方策を探る。

NHK, Nippon Hoso Kyokai(Japan Broadcasting Corporation), is Japan's only public broadcaster. As a public broadcaster funded by fees received from TV viewers, NHK is expected to play a role in forming a sane public opinion by broadcasting of TV debate programs. Deliberative poll (DP) is a new method of opinion poll in which randomly chosen people discuss various topics. Many public broadcasting services in the world have been making attempts to organize or sponsor DP and making TV programs. Nevertheless, high cost has become a burden to public broadcasters and few can continue to produce related programs. In 2012, the Democratic Party of Japan administration conducted a DP about energy, especially focusing on atomic power plants. However, the DP was criticized from various quarters, and it has never been done by NHK. This paper attempts to explore ways to establish DP as a TV program.

## 1. はじめに

討論型世論調査は、スタンフォード大学のジェイムズ・S・フィシュキン教授を中心とするグループが考案した調査方法である。フィシュキンは『人々の声が響き合うとき 熟議空間と民主主義』（2011）で「国民全体が様々な問題について真剣に考える気になるような状況を生み出すにはどうすればいいか」と問いを投げかけ、それは「政治的平等と熟議というふたつの根本的な原則をどうやって実現させるか」という問題だとまとめている。

その上で、世論を2つに分け、「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」、つまり熟議というプロセスを経たものが「洗練された(refined)」世論であり、そのようなプロセスを経ていないものを「生の(raw)」世論と規定する。さらに「A 生の」世論と「B 洗練された」世論を、議論への参加者を選出する方法別に分け、「市民参画の形態」について表1のように分類している。

世 論	選出の方法			
	1. 自薦	2. 非無作為抽出	3. 無作為抽出	4. 「全市民」
A 生の (Raw)	1A SLOP	2A ある種の 調査	3A ほとんどの 世論調査	4A レファレンダム 民主主義
B 洗練された (Refined)	1B ディスカッション ・グループ	2B 市民陪審など	3B 討論型 世論調査	4B 「熟議の日」

表1 市民参画の形態（『人々の声が響き合うとき 熟議空間と民主主義』を元に作成）

1A の SLOP は、「自薦自発的リスナーを対象とした世論調査」(Self-Selected Listener Opinion Poll) の頭文字であり、フィシュキンはこれについて「世間の一部の人しか含まない、ゆがんだ形の生の世論なのだ」として、政治的平等と熟議のいずれも実現することはできないと切り捨てている。そして、1A から 4B へと後に向かうほど、この2つの根本的な原則を実現させようと主張する。

4A は従来からある住民投票だが、「4B 熟議の日」はフィシュキンの提唱する新たな案で、「すべての選挙民を地域ごとのディスカッション・グループに無作為に割り振り、選挙にそなえて投票日の一週間前の祝日におこなわれるディスカッションへの参加を奨励するというもの」である。しかし、「熟議の日」の実現にはまだ時間がかかることを認め、「当面の間は、討論型世論調査のような小規模の実験がもっとも現実的な選択肢だろう」としている。

討論型世論調査の方法について図1にまとめた。まず、無作為抽出した市民に対し、通常、3,000人規模の世論調査を実施する。この結果をT1(Time 1)と呼ぶ。回答者の中から討論への参加者を募り、承諾した300人程度に事前に資料を送って、読み込んだ上で会場に来てもらい、T2と呼ばれるアンケート調査に答えてもらう。その後、10~15人程度の小グループに分かれてテーマについて討論してもらい、そこでまとめた意見を、全体会議で

専門家にぶつけて回答してもらおう。これを1セットとし、会期に合わせて何セットか行う。すべての討論を終えた時点で、もう一度アンケート調査(T3)を実施して、熟議の結果、参加者の意見がどのように変わったか、もしくは変わらなかったかを見るのである。

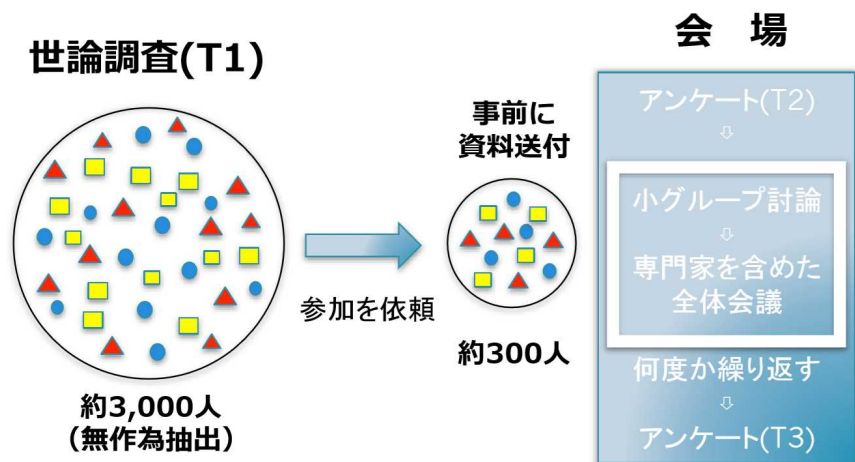


図1 討論型世論調査の概念図

討論型世論調査は、その出発の時点から公共放送と深い関わりがある。世界で最初に実施されたイギリスの討論型世論調査は公共放送の Channel 4 が主催したものである<sup>1</sup>。また、アメリカやオーストラリアなどで公共放送が主催者もしくは共催者として討論型世論調査の実施や運営に深く関与していることが知られている。

公共放送は各国で民主主義を支える一つの機関と位置づけられており、このため、多くの公共放送で市民による討論番組が制作されている。しかし、その参加者は放送局だけの判断により選ばれているのが実情で、フィッシュキンの考えで言えば、1A か、よくて 2B に分類される議論の形態に過ぎないと言えるだろう。

民主主義を支えるためには、番組で放送される討論自体が、できるだけ科学的に集められた意見であるよう求められており、このため各国では公共放送が討論型世論調査を主催したり、番組として取材・放送したりしていると考えられる。こうした中で、NHK では今のところ討論型世論調査の本格的な活用が進んでいない。本稿では、なぜ NHK で討論型世論調査が実現できないのか、またどうすれば実現できるのかを考察する。

## 2. 公共放送と討論番組

NHK は放送法に基づく特殊法人であり、国民の受信料によって成り立つ公共放送である。放送法は一般的な放送事業者の規程に加え、第 81 条で NHK に対し「豊かで、かつ、良い放送番組の放送を行うことによつて公衆の要望を満たすとともに文化水準の向上に寄与するように、最大の努力を払うこと」と定めている。NHK はこれらの条文に基づいて

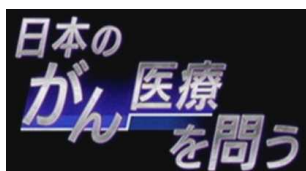
<sup>1</sup> 日本の公共放送は NHK のみであるが、イギリスでは世界的に有名な BBC のほかに、広告料にもとづく Channel 4 も公共放送と位置づけられている。Channel 4 に求められているのは革新的でほかにない放送であり、世界初の討論型世論調査の実施もその一環であったと考えられる。

国内と国際の番組基準をつくり、さらに放送に携わるすべての者が日々の取材や番組制作を行う際の判断の指針として放送ガイドラインを策定している。

ガイドラインでは、政治の項目で討論番組について触れ、「討論番組などでは、番組の編成や構成、出演者の選定に慎重を期し、特定の意見を促したり、そのように操作していると思われるように番組全体としてバランスの取れた視点を示す」としている<sup>2</sup>。

このように、公共放送である NHK は、民主主義を担保する一形態として討論番組を重視し、終戦直後の昭和 21 年にラジオで「放送討論会」をスタートさせたのをはじめ、テレビでも「日曜討論」「日本の、これから」など数々の番組を制作し、番組ジャンルとして確立させてきた。

筆者も 2005 年から 2006 年にかけて NHK スペシャルのシリーズ「日本のがん医療を問う」、2008 年には同じ NHK スペシャルの枠で「医療再建」という討論番組を制作した。そのときは、制作統括、つまりプロデューサーとして番組の企画から取材指揮まで責任を



持つとともに、スタジオで問題点をプレゼンテーションしたり討論に参加したりするキャスターという役割で番組作りに携わった。



このうち「日本のがん医療を問う」では、がん患者や医師、厚生労働省の責任者など毎回数十人にスタジオに来てもらい、日本のがん医療の問題点について議論してもらった。がんが進行して余命を宣告された患者の心からの訴えを厚生労働省側も受け止め、単一の疾患としては異例の法律である「がん対策基本法」が制定されたが、番組はそのきっかけになったと評価された。

図2 番組タイトルロゴ

討論に参加するがん患者や医師、厚生労働省の担当者の選定にあたっては、それぞれの立場や意見を吟味し、個別に判断した。がん患者は患者団体を主催したり活発に発言したりしている人から選び、医師も論文を読んだり取材したりする過程で意見に納得できた人を選んだ。また、厚生労働省については、担当する部局の中で最も責任を持つ立場にある技術総括審議官に出演交渉した。

討論番組をつくる際、出演者を誰にするかは、番組を成功させる上で最も大切な要素の一つなので、幅広く情報を集め、白熱した議論が構成できるよう勘案して慎重に人選するのである。

シリーズの中で異色だったのが、第3回の「がん死亡率は下げられる～早期発見・予防の国家戦略～」である。アメリカを取材して、国と地方が協力しながらがん検診の受診率を上げる方策をとっているという実態や、予防のために先進的なタバコ対策がとられてい

<sup>2</sup> 「NHK 放送ガイドライン 2011」, p.44, 2011

<http://www9.nhk.or.jp/pr/keiei/bc-guideline/pdf/guideline2011.pdf>

ることを VTR リポートで提示し、それを元に討論することは提案の段階から決まっていた。そして、討論に参加してもらうのは患者でなく、がんになったことのない国民を対象にする必要があるということも合意されていた。しかし、その参加者をどう選ぶかについて、スタッフの間で議論になった。

この回では、がん検診とタバコに対する一般の人たちの意識を探るための RDD 調査を実施した<sup>3</sup>。がん検診が必要な年齢である 40 歳以上の男女を対象にした調査結果を元に議論を展開しようと考えたためである。その際、筆者は「討論の参加者を世論調査に答えてくれた人から募集してはどうか」と提案した。しかし、調査実施の時にはまだスタジオ収録の日時も決まっていなかったこともあり、実現しなかった。この時はまだ討論型世論調査という方法があることさえ知らなかったが、一般の人たちに討論してもらうには、国民の代表になるよう科学的に選んで、その中から参加を募るといった方がいいのではないかとするのは誰しもが考えることであろう。

実際、NHK では市民参加型討論に世論調査を組み合わせる試みを 1954 年にはすでに行っていた。1955 年の NHK 年鑑によると、ラジオの「国民討論会」という番組は「賛否 2 人の講師が討論し、同時に会場の一般聴衆と各講師との討論、さらに聴衆相互間でそれぞれ討論」し、放送の直後、「全国のラジオ聴取者を対象に世論調査を行い、さらにその調査結果を 2 週間後（中略）に発表放送した、新しい試みの番組」であった。

さらに 80 年代後半には「テレビ世論調査」が始まった。この番組は無作為抽出した 20 才以上の国民 1,800 人のうち番組を視聴できる人に、識者や政治家による討論を視聴してもらうというものだった。番組内で質問を出し、電話で回答してもらった結果を即座に集計して発表するという機動性に飛んだ番組作りが視聴者からは好評だったと言われる。しかし、たとえ最初はランダムに選んだとしても、実際に回答するのは番組を視聴している人に限られるという点で大きなバイアスがあり、専門家からは世論調査と名付けることに対する批判も強かった。この手法はその後、NHK スペシャル「徹底討論」や「日本の課題」などに引き継がれ、96 年まで活用されたが、いずれも市民が討論するのではなく、市民はあくまでも調査の対象でしかなかった（村上圭子・荒牧央，2011）。



図 3 「日本のがん医療を問う」のスタジオ風景

<sup>3</sup> がん検診と喫煙に関する電話世論調査（RDD 法）

全国 40 歳以上の男女 1,096 人（有効回答率 65.5%）

しかし、2004年に紅白歌合戦の担当プロデューサーによる制作費の横領が発覚して以降の相次ぐ不祥事がNHKの番組作りを変えた。信頼回復のため、「予定調和的」と批判されていたそれまでの番組のイメージを脱却しようと、新たな討論番組が企画され始めたのである。こうした中で、予定調和を廃し、結論が出なくてもいいというスタイルの討論番組「日本の、これから」が2005年4月5日に始まった。「日本のがん医療を問う」が放送されたのは、同月30日で、その流れに沿うものであった。

「日本のがん医療を問う」は、がん医療に特化したものだったが、続く「医療再建」では、医療事故が相次ぎ、崩壊したとさえ言われた日本の医療をどうすれば再建できるのか探った。このときは、患者団体だけでなく、研修医から専門医、国や地方公共団体の代表、そして市民の代表など30人以上を集めた。慎重に人選をしたが、医療界というのは非常に特殊な世界であり、議論に参加するためには、提供体制から診療報酬、医師の育成方法までさまざまな基礎知識が必要になる。さらに、議論の中で専門用語が飛び交うことは致し方ない面がある。このため、参加者は医療について知識のある人から選ばざるを得なかったし、専門用語の意味をいちいち字幕スーパーで説明する必要があり、生放送はできなかった。

こうした番組作りを進める中で、「議論は盛り上げなくてはならない。しかし、参加する市民はいったい誰を代表しているのか？」という、どうしても解決できないフラストレーションがたまっていた。その解決策が見いだせない中で、2012年に放送文化研究所世論調査部に異動になり、討論型世論調査の存在を知ったのである。

NHKという公共放送で討論型世論調査を企画し、番組として世に問えないか。そのためには、放送現場も巻き込んだ検討が必要になる。まずは小さなプロジェクトを立ち上げ、資料の収集や勉強会からスタートした。

### 3. 海外の公共放送と討論型世論調査

海外の公共放送は討論型世論調査に積極的に関わり、番組を放送してきた。冒頭で述べたように、世界初の討論型世論調査を主催したのはイギリスの公共放送 Channel 4 である。

このときのテーマは「増える犯罪：私たちは何ができるか」で、番組は1994年5月8日に放送された。まず、Social and Community Planning Research (SCPR) というロンドンの独立系調査会社の有権者名簿から無作為抽出した869人にベースラインとなる世論調査、現在のT1を行った。このうち302人が参加して、マンチェスターにあるテレビスタジオで4月15日から17日にかけて討論を行い、その模様を放送したのである。フィッシュキンによれば、参加者は社会的階層、教育水準、人種、性別、そして地理的にも、世論調査と同じく十分に全国の縮図と言えるものだった。

討論の結果、「犯罪者をより多く刑務所に入れることが犯罪を減らすために効果的」と考える人は57%から38%に減少した。逆に「裁判所は刑務所に送る人を減らすべき」という見解が30%から45%に増えた。また、「一般的により厳格な判決」が犯罪と戦うのに効

果的という考えについても、当初の 77%から 64%に下がった。この項目で注目されたのは、教育水準の高い人の方が低い人よりも討論によって意見を変える傾向が顕著だったことだという。

フィッシュキンはこの中で討論型世論調査について「希望は、私たちが世論調査とテレビという 2 つのテクノロジーを使うことができることだ」とした上で、「その結果は人々に力をもたらす新しい方法となるかもしれない」と主張している(Fishkin, 1994)。

アメリカでは、公共放送の PBS (Public Broadcasting Service) が 2002 年に "By the People" というプロジェクトを立ち上げ、毎年のように討論型世論調査を実施してきた。最初に主催したのは National Issues Convention という催しで、2003 年 1 月 10 日から 12 日の 3 日間にわたってペンシルベニア州フィラデルフィアで開催された。そして、専門家を招いた最終日の討論が PBS のネットワークで 2 時間にわたって生放送された。参加したのは人種や職業、年齢、宗教、支持政党などが全米の縮図となるよう無作為に選ばれた 344 人で、「今日、世界の中でアメリカの果たす役割」について討論した。

当時はイラク戦争の直前で、アメリカのブッシュ政権が国連に諮らずにイラクに先制攻撃をしかけてもいいのかどうか焦点になっていた。こうした問題について参加者を 15 人程度のグループに分けて討論をしてもらった後、その結果を持ち寄って、翌日、2 時間の全体会議が開かれた。この全体会議の様子が生中継されたのだ。司会は PBS のキャスターが務め、外交政策を企画立案する国務省政策企画本部のハース本部長という政権中枢の人物やブレジンスキー元大統領補佐官が市民からの質問に答えた。

この討論型世論調査については、NHK が 1 月 17 日に「BS 特集 緊迫のイラク アメリカ国民の声」という番組にまとめて、BS で放送した。番組では、参加者は 6 か月かけて選ばれたとして、カリフォルニアの自動車工場で働くヒスパニック系のシングル・マザーとニュージャージー州で教育に関わる白人男性、それに 18 歳の時に中東のレバノンから移住してきたインディアナ州の外科医などを取材している。

NHK の番組では、討論の最後に、ブレジンスキー元大統領補佐官が「きょう、気持ちを新たにしました。皆さんの考えがアメリカの外交に影響を与えます。本当にアメリカ市民の代表と言っているんですね。素晴らしいですよ。」「もし皆さんが本当の代表でしたら情報をお知らせする必要はないですね。すべての質問が的を射ていますから」と参加した市民をほめる場面が放送された。そして、アメリカが単独でテロとの戦いを行うことに賛成する人は、討論の前には 67%だったのに対し、討論後、52%にまで下がったと伝えている。

PBS では、2004 年にも「世界の中のアメリカの役割」をテーマにした討論型世論調査と大統領予備選挙の争点についての討論型世論調査を実施した。また、2005 年には「健康保険と教育」に関する討論型世論調査を開催したが、このときはインターネットを利用したオンライン討論と地方局による市民フォーラムを同時に開催するなど、テレビ的な演出の工夫が見られる。

2008年には「21世紀の市民権」をテーマにした1時間番組がつくられたが、その後は全国規模で開催したものがなく、2009年にミシガン州で、2011年にカリフォルニア州でその地域の問題をテーマにした討論型世論調査が行われた。この後、番組がつくられた形跡はない。By the Peopleのホームページはまだ残っているもののPBSとのリンクは切れている。筆者は、問い合わせ先となっているFAX番号に2度にわたって質問を送ったが、返答はなく、プロジェクトはすでに解散している可能性が高いと考えられる<sup>4</sup>。

栄枯盛衰の激しいテレビ業界で10年にわたってプロジェクトが続くこと自体、感嘆すべきものであるが、徐々に番組が少なくなったのは、会議の開催と番組制作にかかる費用

内訳	金額(\$)
スタッフ人件費	363,000
コンサルタント料	60,000
WEBサイト	40,000
番組制作費	100,000
オンライン討論	100,000
ローカル局運営コスト	335,000
計画・会議等	32,475
その他	34,500
計	1,064,975

表2 討論型世論調査の費用

(「放送研究と調査」2006年7月号を元に作成)

が非常に高額であることが背景にあると言われている。

米倉律によると、PBSが主催した2005年の討論型世論調査と番組制作にかかった費用は106万ドルである。現在の日本円にすると1億2千万円以上になる。このときはオンライン討論を行っているため、その費用が上乗せされているが、多数の市民を1カ所に集める交通費や宿泊費を考えると、全米規模の討論型世論調査を番組にするには、莫大な費用がかかることがわかる(米倉律, 2006)。

NHKスペシャルやクローズアップ現代のような報道番組の制作費の目安は最大で3,800万円である<sup>5</sup>。この金額は海外ロケをふんだんに取り入れた超大型番組の予算と考えられるので、1億円を超える費用を捻出することは通常では不可能に近い。

討論型世論調査を番組化するには、大学や地方公共団体など、さまざまな提携先を探して負担を分け合う可能性を探る必要があるだろう。

#### 4. 原発に関する討論型世論調査はなぜ批判されたのか

莫大な費用がかかるという問題を認識しながらも、準備のためのプロジェクトをつくって討論型世論調査の番組化の可能性を探ってきた。しかし、2013年度をもってプロジェクトを凍結し、検討を一時中断することにした。そのきっかけとなったのは、皮肉にもこの方法の名前を国内で有名にした調査だった。2012年8月に当時の民主党政権が実施した「エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査」である。東日本大震災にともなう東京電力福島第一原子力発電所の事故から1年半経った時期に行われたこの調査は、政府

<sup>4</sup> <http://www.pbs.org/newshour/spc/btp/about.html>

<sup>5</sup> 第186国会予算委員会(2014年2月20日)でのNHK会長答弁より



が重要政策の決定に活用するために行ったという点で、世界でも初めてのものだったとされる。さらに将来の原子力への依存度をどうするかに国民の関心が集まっていたこともあって、討論型世論調査の結果が注目され、テレビや新聞で大きく報道されたのだ。

筆者は、放送文化研究所世論調査部に異動する前、解説委員として原子力と被曝<sup>ぼく</sup>を専門の一つとしていたこともあり、調査を注視していた。この問題では、原発推進派と反対派の意見が交わることは決してないと言っても過言ではないほど対立が激しい。このため、NHK スペシャルなどの番組でキャスターをしたり解説を担当したりしたときも、中立の立場で意見を述べるよう細心の注意を払っていたのだが、放送後には、双方から「逆の立場に立っている」と強く批判されるのが常だった。原子力発電所の構造、放出される放射性物質の種類<sup>たぐい</sup>の多さとその性質、さらにはそれらの放射性物質が人体に及ぼす影響まで、前提として膨大な知識が必要なため、どのような論点の設定をしても解説方法を試みても議論が堂々巡りになり、結論を出すことの難しいテーマであると言えた。

だからこそ、国民の代表が難しい問題を自分たちで咀嚼し、推進・反対のそれぞれの立場の人たちを交えて討論したらどのような考え方をするようになるのかという点に強い関心があったのだ。

この討論型世論調査で設定された論点は、2030年の日本の電力に占める原子力発電の割合だった。

- ・ ゼロにするのか
- ・ 15%程度にするのか
- ・ 20%～25%程度にするのか

この3つの選択肢のうちどれを選ぶか聞かれた。

T1の世論調査はRDD法で行われ、有効回答が6,849人（回答率56.7%）だった。このうち慶應義塾大学三田

キャンパスに集まり討論に最後まで参加したのは285人だった。

1泊2日の討論の結果、ゼロにするという選択肢を選んだ人が、T1の32.6%から討論後のT3では46.7%へと大幅に増えた一方で、15%程度にするというシナリオは16.8%から15.4%に減少した。20～25%程度というシナリオは変わらなかった<sup>6</sup>。

この調査には、実施直後からさまざまな批判が寄せられた。特に批判の多かったのが、

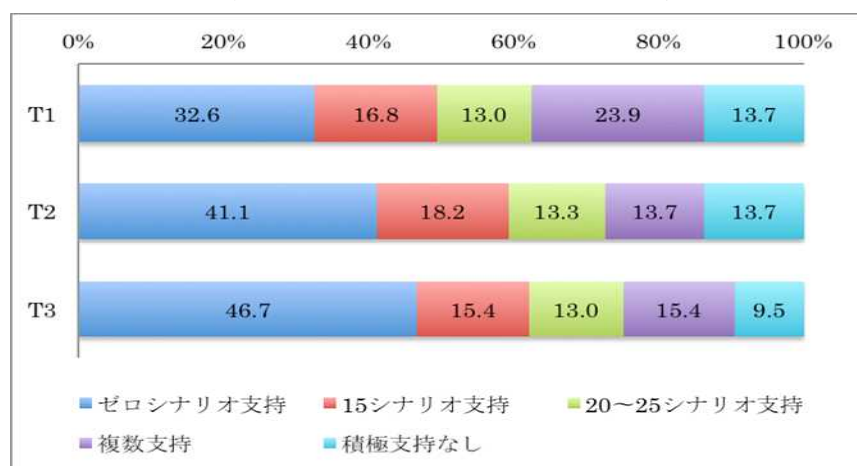


図4 討論参加者の原発に関する各シナリオの支持の変化  
(調査報告書を元に作成)

<sup>6</sup> 内閣府による調査報告書は以下の URL で公開されている

[http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy09/pdf/20120904/sanko\\_shiryo.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy09/pdf/20120904/sanko_shiryo.pdf)

世論調査にRDD法を用いたことだった。

RDD法は若い世代の回答が集まりにくいことが知られているが、この調査でも20代の回答者の割合は3.7%にとどまった。成人の人口に占める20代の割合は12.9%であるので、極めて低かったといえよう。その結果、実際の参加者についても20代は4.9%と低く、自らの将来を決めるかもしれない討論であったにもかかわらず、若者をいわば門前払いする結果になったのではないかとされた。

男女比も大きくゆがんでいた。参加者の67%が男性で、女性はその半分の33%に過ぎなかったのである。

地域別の割合も関東地方が40.1%、近畿地方が21.1%を占めるなど、東京の会場までの交通が便利で参加しやすい地域の人が多いことも追及の的になった。そもそも原発の問題は、都会の電力需要をまかなうために、人口の少ない地方に原子力発電所を建設し、その代わりに補助金を出すという構図であるのに、地方からの参加が少ないというのは、原発を引き受ける地域の意見が反映されないことになりかねないという指摘である。菅原琢は原発のあるような農村地域からの参加が少ないことについて「こうした人々の側の声が弱められている中での『熟議』がどのようなものであったかは、もう少し検証が必要ではないか」と疑問を呈している。(菅原琢, 2012)

提供された資料についても、きちんとバランスのとれたものかどうか保証されていないと指摘された。東京新聞は「原発推進意図の資料 事前に郵送 中立性に不満噴出」と題する記事を載せ、「参加者からは『政府や電力会社寄りの資料を配っておきながら、国民の声を聴いたという免罪符を得ようとしている』と五千万円以上の予算を費やしたDPの中立性に不満が噴出した」と報じている<sup>7</sup>。調査の実行委員会で事務局長を務めた柳瀬昇は、資料をチェックする専門家委員会について「短期間での意見募集であったにもかかわらず、多くの委員から、電子メール等を通じて非常に多くの意見を得ることができた」(柳瀬昇, 2013, pp.75-76)としているが、実際、専門家委員会は3回しか開かれず、審議の合計はわずか6時間だった。

これらの問題は、いずれも実施までの期間がわずかしかなかったことが原因であろう。実行委員会が組織されたのは7月6日とされている。討論が行われたのが8月4日と5日で、通常は1年から1年半、少なくとも半年は必要だとされる準備期間がわずか1か月しかなかった。その結果、世論調査の方法としてはRDD法以外に選択肢がなく、資料の検討も十分にできたとは言いがたいであろう。

さらに大きな問題は、この結果が本当に政策に反映されたかどうかという点である。民主党政権は、このほかにも国民からの意見を聞く聴取会などを開き、いずれも原発ゼロの意見が圧倒的に多かったにもかかわらず、「原発をゼロにする」という決定をすることはなかったのである。この背景には経済界をはじめ、アメリカ、イギリス、フランスなど各国

---

<sup>7</sup> 東京新聞 2012年8月6日付朝刊

の反対もあったとされている<sup>8</sup>。

この年の12月に行われた衆議院選挙で、民主党は政権を追われ、その後、討論型世論調査が世間の話題になることはほとんどなくなった。討論型世論調査を政策に活用するという世界初の試みは、成功を収めることなく終わったのである。

これらの批判に対し、柳瀬昇は個人的見解と断った上で、一つ一つの論点を検証して反論できる点については反論し、次のように述べている。

「なるほど、筆者も、準備にあたって十分な時間があったとは考えていない。準備期間が長ければ、より多くの時間を討論資料の作成に充てることもできたであろうし、討論フォーラムの運営に関してもさまざまな工夫をすることができたかもしれない。しかしながら、政府から国民的議論の呼びかけがあり、その1つとして、限られた時間の中で討論型世論調査の実施が求められた際に、筆者らは、時間がないことを言い訳にしようとは思わなかった。筆者らは、実装可能な公共的討議の手法の専門家としての責任を自覚し、政府からの求めに対して逃げてはならないと考えた。(中略) 時間がないことを嘆くのではなく、限られた時間の中で最大限の努力をするのが、筆者らが進むべき道であったと確信している。(傍点ママ)」(柳瀬昇, 2013, pp.178-80)

確かに柳瀬の言い分は理解できる。しかし、“世論”(Popular sentiments)ではなく、“輿論”(Public Opinion)を政策に反映させようと実施した調査であったにもかかわらず、結局、世間の雰囲気(atmosphere)といういわば“世論”によって信頼を傷つけられ、討論型世論調査が世間の話題に上らなくなったことは皮肉と言える。膨らんだ期待が急速にしばんだ経緯を見るにつけ、せっかくの機会をさらに生かす工夫ができなかったかと、残念でならない。

## 5. 地域での討論型世論調査の可能性

「エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査」の実施経費は約6,000万円とされている。しかし、当初予定では3,000件の有効回答を得て、その中から参加予定者300人を確保する計画であったにもかかわらず、なかなか参加の承諾が得られず、そのため有効回答数を4,500件、6,000件と徐々に増やし、最終的に6,849人に達したという。これだけの人たちに参加交渉をしたのだから、調査会社にとっては、予算では対応しきれないほどの労力がかかったと考えられる。

世間的な関心の喪失と費用の問題という、討論型世論調査の番組化に立ちはだかる難しい問題を抱えて、途方に暮れていた筆者に再考のきっかけをくれたのが、2014年3月に札幌市で行われた討論型世論調査だった。このとき、初めて討論型世論調査を実際に取材

---

<sup>8</sup> 例：経済同友会「エネルギー・環境に関する選択肢に対する意見」(2012年8月8日)  
<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2012/pdf/120808a.pdf>  
読売新聞 2012年9月14日付朝刊 など

した経験がヒントを与えてくれたのである。

国内で7回目となるこの調査には、討論型世論調査の開発者であるフィッシュキンも来日して参加した。テーマは「雪とわたしたちの暮らし」。1年の3分の1は雪が降る札幌市では、雪対策が市の最重要施策の一つで、予算は毎年150億円に上る。また、市民が「市政で力を入れてほしい」と考えることのトップも35年間ずっと「除雪に関すること」であり、地域にとっては深刻な問題である。



図5 会見するフィッシュキン教授

調査では、まず住民基本台帳から札幌市に住む18歳以上の3,000人を無作為抽出し、郵送法で世論調査を行った。回答は45.6%にあたる1,368人から寄せられ、その中から205人が参加して討論が行われた。原発に関する調査とは正反対に、参加希望者は「迷っている」も含め386人に上った

ということで、討論にあたっては、身近なテーマを設定することがいかに重要かをうかがわせた。

日程は3月15日（土）1日限りで、午前9時半から午後6時半までという強行スケジュールだった。討論はJR札幌駅から徒歩5分の札幌市男女共同参画センターのホールや会議室を貸し切って行われた。

参加者はT2のアンケートに答えた後、15人程度の小グループに分かれて行う1時間半の討論と専門家が出席した全体会議を2セットこなした。司会をつとめるモデレーターは基本的に意見を挟まないため、市民だけで討論が成立するのかと、若干、心配したが、小グループ討議が始まるとまもなく参加者たちは打ち解け合い、自分の経験を元に、除雪に対する考え方や税金の使い道について熱の入った意見交換を始めた。



図6 小グループ討議

生活道路や交差点の除雪については、特に討論が盛り上がった。どうしても幹線道路の除雪が優先され、生活道路が後回しになるが、玄関を出たところや交差点については積雪が盛り上がって見通しが悪くなることも多いという。この問題について、小さな子どもがいる母親や高齢の親を持つ参加者から

「歩行者が危険にさらされているのだから、生活道路の除雪も行政が責任をもつべきだ」という意見が出された。これに対し「これ以上、雪対策の予算を増やすことは難しく、生活道路の除雪は地域住民がすべきではないか」という提案があり、さらには「理想はそうだが、町内会の活動すらままならない、つながりが弱くなった地域社会に、除雪の役割を

期待するのは難しい」という意見が出された。

全体会議では、「生活道路の雪対策を優先すべきではないか？」という質問に対し、まち



図7 専門家を交えた全体討議

づくりの専門家のパネリストから「雪を移動するにも膨大な費用がかかるため、あらかじめ除雪後の雪を置いておくスペースを地域に1つずつ作るなど、まちづくりの段階から雪対策を念頭におけばよいのではないか」というアイデアが示された。

討論の結果、道路の雪を融かす「ロードヒーティング」については、整備するのに多額の費用がかかるという現実が取り上げられたこともあったためか、「期待しない」人が増えた。

また、今後の雪対策については、「税など住民の負担が増えても、現在の雪対策をもっと強化すべき」という意見が減少し、「ほどほどの雪対策にとどめ、かける費用を軽減すればいい」という意見が増加した。

討論後のアンケートでは、参加して「新たな気づきがあった」と答えた人が

82.3%、今回のような討論フォーラムに参加する機会があれば「また参加したい」と答えた人が75.5%に上るなど、参加者の満足度は高かったと言えよう<sup>9</sup>。

また、費用の面でも番組化に光明が見えた取材だった。会場の設営や誘導、それに参加希望者への確認の電話などは職員の手弁当で行ったものの、最終的な費用は1,065万円だったという。地域が限られているため、交通費と宿泊費がかからなかったことが大きな要因だろう。

札幌での取材を通じて、身近なテーマで地域住民による討論型世論調査を行い、その様子をNHKのローカル局で取材し放送することから番組化をスタートさせるという選択肢が射程に入ったのである。

問. 札幌市の今後の雪対策について、ふたつの意見1と7のうち、どちらの意見に近いですか。「ほどほどの雪対策にとどめ、かける費用を軽減すればいい」を1、「税など住民の負担が増えても、現在の雪対策をもっと強化すべき」を7、「ちょうど中間」を4としたときに、あなたの意見に最も近いものを1つ選んでマルをつけてください。

	平均値
T1 全体	4.4
T1 参加者	4.4
T2	4.1
T3	3.7

表3 質問と回答の例(平均値)

<sup>9</sup> 「雪とわたしたちの暮らし」(討論型世論調査)については札幌市のサイトに詳しい。  
<http://www.city.sapporo.jp/somu/shiminokoe/dp/index.html>

## 6. おわりに

ローカル放送から展開すると言っても、ローカル局の予算は潤沢ではなく、まずはそこをクリアしなければならない。番組をつくるとなると、どのような人がどんなふうに意見を変えていったのか、その過程だけでなく、対象者の人となりやそれを育んだパーソナル・ヒストリーも取材しなければならない。そのためには、すべての小グループ討論に網をかけなければならない。取材に当たってはできるだけ多くのカメラクルーを出さなければならないだろう。通常のロケでは、ディレクターとカメラマン、アシスタントの3人が必要であるが、ディレクターにカメラを回してもらうということも必要になってくる。良質な番組をつくらうとすれば、取材にかかる人件費などのコストに関しては、ローカル放送でも全国放送でも変わらない。つまり、番組化自体に関しては、予算が同じくらいかかると考えられる。

しかし、こうしたさまざまな障壁がありながら、各国の公共放送が番組化という道を選んだのは、討論型世論調査という素材が優れてテレビ的であるからだ。一人一人の意見の変化という時系列を追えること、その表情まで含めて記録できることは、意見をまとめた数字だけではないインパクトを社会に与えることを期待できるだろう。そして何より、それらの討論の結果、導き出された数字には、これまでの討論番組では得られなかった科学的な根拠があるのである。

「討論型世論調査」(Deliberative Poll)という名称自体、「入り口以外は世論調査ではないのだから、世論調査という名称を使うべきではない」という批判がある。2回目以降のアンケートは「討論をするため一つの会場に集まれる人」というバイアスがかかるので、科学的な世論調査の結果ではないというのが理由である。

こうした“参加者バイアス”に加え、テレビの取材が入ることは、一般の人たちにさらに大きな負担を強いるだろう。この“環境バイアス”によって、討論への参加を辞退する人も少なくないかもしれない。辞退する人には、積極的な意見をもたない「一般の人」が多いことは容易に想像できる。一般の人の意見を聞きたいのに、そうした人々の参加が少なくなるかもしれないという背反性をいかにクリアするかも今後の課題だろう。

しかし、だからといって、討論型世論調査という方法の効用を否定することはできないと筆者は考える。なぜなら、すでに述べたように、テレビでの討論は、どうしても賛成や反対などの立場がはっきりした人たちを集めることになりがちなのだが、討論型世論調査であれば、少なくともスタートは「国民の縮図」となる人たちを選ぶことができる。普段は大きな声を上げるわけではない人の意見を聞くことができるのは、討論番組をつくる側にとって大きな魅力だ。

また、特に筆者が長年にわたって取材してきた医療や科学の分野で顕著になるのだが、難しい問題や普段考えたことのないテーマでは、前提となる知識があるかどうかや問題点を把握しているかどうかで大きく意見が変わり、それがないと、どうしても反射神経で答える表面的な回答しか集めることができない。討論型世論調査なら、その問題をクリアし

て、一般の人が専門的な知識を得た場合、どんな答えが多くなるのかがわかることも大きな魅力である。そして、これが重要なのだが、この方法を採用すると、意見の変遷がなぜ起きたのか、もしくは起きなかったのかを分析し、視聴者に提示することさえ可能になるのである。

札幌市の討論型世論調査では、生活道路など自分の身近なところの除雪を強く求めている市民が、それにかかる費用を知り、税金の使い道を議論するうちに、少しずつ意見を変えていく姿が印象的だった。

民主主義を支える装置の一つである公共放送で働く者として、討論型世論調査という知見を生かさなない法はないというのが筆者の実感であり、どうすれば番組として結実できるのかについて引き続き検討していきたい。

(NHK 放送文化研究所世論調査部副部長)

#### <参考文献>

NHK がん特別取材班(2008)『日本のがん医療を問う』新潮文庫

岩本裕・NHK 取材班(2010)『失われた「医療先進国」 「救われぬ患者」「報われぬ医師」の袋小路』講談社ブルーバックス

ジェイムズ・S・フィッシュキン(2011)『人々の声が響き合うとき 熟議空間と民主主義』, 岩木貴子訳, 曾根泰教監修, 早川書房

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』, No.661: 1-7

西田一平太 (2012)「討論型世論調査～“世界初”の実験に伴ったリスク」, 東京財団ホームページ, 8月14日付け, <http://www.tkfd.or.jp/topics/detail.php?id=363>

村上圭子・荒牧央(2011)「日本初実施・全国版「討論型世論調査」」『放送研究と調査』2011.8: 75-77

柳瀬昇(2013)「公共政策の形成への民主的討議の場の実装—エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査の実施の概況—」『駒澤大學法學部研究紀要』 第71号: 53-186

米倉律(2006)「公共放送による「討論型世論調査」の試み～米・PBSが進める“By the People”プロジェクトを例として～」『放送研究と調査』2006.7: 56-63

Fishkin, S. James, “Britain Experiments with the Deliberative Poll”, *The Public Perspective*, July/August 1994: 27-29