

研究論文

討論型世論調査の意義と 社会的合意形成機能

Considerations on the Deliberative Opinion Poll as the Institution
for Consensus-Building

柳瀬 昇 信州大学全学教育機構講師
慶應義塾大学総合政策学部非常勤講師

Noboru Yanase / Assistant Professor, School of General Education, Shinshu University
Part-time Lecturer, Faculty of Policy Management, Keio University

研究論文

討論型世論調査の意義と社会的合意形成機能

Considerations on the Deliberative Opinion Poll as the Institution for Consensus-Building

柳瀬 昇 信州大学全学教育機構講師
慶應義塾大学総合政策学部非常勤講師

Noboru Yanase / Assistant Professor, School of General Education, Shinshu University
Part-time Lecturer, Faculty of Policy Management, Keio University

政治理論研究者フィッシュキンらが提唱する「討論型世論調査」に、サンスティン、アッカーマン、レッシグらといった著名な公法理論研究者が、現在、大変注目している。本稿では、それぞれ独自の発展を遂げていたかに見えた公法理論としての討議民主主義と政治理論としての討議民主主義との接点となった、この討論型世論調査の概要やこれまでの実験における結果等を説明したうえで分析し、参加性、討議性、関心の強度、専門性及び代表性という5つの指標をもとに、合意形成のための制度としてのその有用性を検討した。

Deliberative Opinion Poll produced by James Fishkin, political scientist, now attracts well-known constitutional scholars' notices such as Cass Sunstein, Bruce Ackerman, Lawrence Lessig and so on. This particular opinion poll is the contact point between the political theories of deliberative democracy and legal ones that seem to set off on their own paths. This paper introduces a schema and previous practices of the deliberative opinion poll and consists on the significance of it as the institution for consensus-building from the aspects of participation, deliberation, strength of interest, expertise and representativeness.

Keywords: 討議民主主義理論、討論型世論調査、社会的合意形成

1 討議民主主義における公法理論と政治理論との対話¹

現在の公法理論及び政治理論の研究の最先端の1つとして、立憲民主主義的政治過程において熟慮ないし討議 (deliberation) という概念をいかに再定位するかという議論が挙げられる²。古くはアリストテレス (Aristotle) にまでさかのぼる熟慮・討議という概念であるが、ハーバーマス (Jürgen Habermas) の討議倫理学 (Diskursethik)³ の提唱を契機に、より精緻化され、昨今、議論が再燃している。

このいわゆる討議民主主義 (deliberative democracy) 理論は、すでに多くの研究者によって研究が進められているが、論者によって議論の力点が異なり、現在では、もはやその内容を正確に一言で言い表すことが困難なほど、多義的な概念になっている。概括すれば、この理論の主唱者のうち、主に、公法理論研究者は、共和主義的憲法観に基づき、個人の内心における熟慮という側面に注目し、憲法制定史や司法審査のあり方などを論ずる傾向が多い⁴。一方、政治理論研究者は、さまざまな政治・社会哲学に立脚しつつも、他者との間の討議という側面に注目し、議会その他の会議体における討議に基づく公共政策の決定のあり方を中心に議論している⁵。一見して、これら二者は、同じ討議民主主義という観念を用いながら異なる議論をそれぞれ独自に展開しているかのようにも見えた⁶。

しかし、それが誤りであるということは、アメリカ合衆国における著名な公法理論研究者の多くが、政治理論研究者フィッシュキン (James S. Fishkin) らの提唱する討議民主主義のための実践モデルの1つである「討論型世論調査 (deliberative opinion poll)」に注目していることから、明らかになった。例えば、共和主義的憲法理論の代表的論者であるサンスティン (Cass R. Sunstein) は、その著書『リパブリック・ドット・コム (Republic. Com)』のなかで、討論型世論調査の理念や手法などを肯定的に評価し、特に、サイバースペース上での討論型世論調査に期待を示している⁷。また、人民主義的公法理論研究者アッカーマン (Bruce A. Ackerman) も、フィッシュキンとの共著論文において、討論型世論調査を国政選挙と関連づけて

制度化する「討議の日 (Deliberation Day)」構想を発表している⁸。情報通信技術の発達と憲法学との関係についての著作の多いレッシング (Lawrence Lessig) に至っては、フィッシュキンが所長を務める討議民主主義センター (Center of Deliberative Democracy) の研究員に名を連ねている。

討議民主主義の実践モデルの検討を通じて、まさに、公法理論と政治理論との対話ともいえる現象が見られるのは、きわめて興味深いことである。この討論型世論調査は、わが国でも曾根泰教教授や篠原一教授らによって紹介され⁹、わが国での実験可能性についての研究も進められている¹⁰ものの、依然として十分に注目されているとはいえ、また、わが国では、討議民主主義をめぐってこのような対話現象は見られない。

では、欧米において公法理論研究者の注目をも集めている討論型世論調査とは、どのようなものか。本稿では、討論型世論調査の構造、実例及びその背景となる政治理論などを概括したうえで、その固有の特徴を析出し、公共政策をめぐる合意形成のための他の諸制度と比較しながら、討議民主主義理論の観点から、その有用性を検討することとする¹¹。

2 討論型世論調査の意義、構造及び実例

フィッシュキンらが提唱する討論型世論調査とは、大要、次のようなものである¹²。

母集団を統計的に代表するように無作為抽出した被験者に対して、事前に、議題となる政策課題に関して、電話ないし訪問調査によって質問を行う (基線調査)。そこまでは、通常の世論調査と同じであるが、討論型世論調査では、さらに、週末の3日間、被験者を一定の場所に実際に参集させるという点が特徴的である。

1か所に集められた被験者300ないし350人程度に対して、当該政策課題に関する詳細な資料 (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うえで、公平に紹介したもの) を与え、実験の趣旨を理解し十分に訓練された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 (小グループ討議)。

その後、当該政策課題に詳しい研究者あるいは政治家 (これまでの例では、英国やオーストラリアでは内閣総理大臣と野党党首が、アメリカ合衆国では大統領候補者が、それぞれ参加した) や政府の政策担当者に質疑する場 (質疑セッション) や、全体で討議する場 (全体討議) を設け、その全体討議等と小グループ討議とを繰り返す。最後に、討議過程の前後で、被験者の意見が変化しているか否かを調査する (最終調査)。

討論型世論調査のもう1つの特徴は、テレビ放送と連携して行われるという点である。質疑セッションや全体討議の様相などが、テレビ放送を通じて全国民に放映されることにより、討論型世論調査の被験者以外の視聴者も擬似的な参加が可能になっている (英国ではチャンネル4が、アメリカ合衆国ではPBSが、オーストラリアではABCが、それぞれ開催に協力して、全体討議等の全部または一部を放送した)。

この討論型世論調査は、スタンフォード大学教授のフィッシュキンによって提唱され、同大学の討議民主主義センターの協力の下、2004年7月までに、英国、アメリカ合衆国、オーストラリア、デンマーク及びブルガリアで、23回実施されている。その概要は、表1のとおりである。

表1 これまでに実施された討論型世論調査 (2004年7月現在)

	規模	開催時間	開催国	開催場所	議題となった政策課題	備考
1	全国レベル	1994年4月	英国	マンチェスター (グラナダテレビジョン・スタジオ)	犯罪	チャンネル4、SCPR (Social and Community Planning Research) 社、インディペンデント紙の協力により実施。詳細は、Fishkin (1997) pp.205-209。
2	全国レベル	1995年6月	英国	マンチェスター (グラナダテレビジョン・スタジオ)	ヨーロッパにおける英国の将来 (EU加盟とEURO参加)	
3	全国レベル	1996年1月	アメリカ合衆国	テキサス州オースティン (テキサス大学オースティン校)	外交政策、家族のあり方、経済	テキサス大学、PBS、マクニール・レーラープロダクション (MacNeil/Lehrer Productions)、シカゴ大学全国世論調査センター (National Opinion Research Center: NORC)。全体討議は、レーラー (Jim Lehrer) が司会を務め、ゴア (Al Gore) 副大統領及び共和党の4人の大統領候補者らが参加した。また、当時テキサス州知事であったブッシュ (George W. Bush) も、開催にあたって挨拶を述べた。詳細は、Fishkin (1997) pp.177-196。

表1 (続き)

規模	開催時間	開催国	開催場所	議題となった政策課題	備考
4	地域レベル 1996年6月	アメリカ合衆国	テキサス州コーパスクリスティ	電力の統合資源計画など	セントラル・パワー・ライト (Central Power and Light) 社によって実施。4、6-7、9-11及び13-14の概略は、Fishkin (1997) pp. 200-203、詳細は、Luskin, Fishkin and Plane (1999)。
5	全国レベル 1996年7月	英国	マンチェスター (グラナダテレビジョン・スタジオ)	君主制	
6	地域レベル 1996年8月	アメリカ合衆国	テキサス州アビリーン	電力の統合資源計画など	西テキサス・ユーティリティ (West Texas Utilities) 社によって実施。
7	地域レベル 1996年8月	アメリカ合衆国	ルイジアナ州シュリーブポート	電力の統合資源計画など	南西エレクトリック・パワー社 (Southwestern Electric Power Company) によって実施。
8	全国レベル 1997年4月	英国	マンチェスター (グラナダテレビジョン・スタジオ)	1997年総選挙	詳細は、Fishkin (1997) pp. 196-200。
9	地域レベル 1997年8月	アメリカ合衆国	テキサス州エルパソ	電力の統合資源計画など	エルパソ・エレクトリック (El Paso Electric) 社によって実施。
10	地域レベル 1998年1月	アメリカ合衆国	テキサス州ヒューストン	電力の統合資源計画など	ヒューストン・ライティング・パワー社 (Houston Lighting and Power Company) によって実施。
11	地域レベル 1998年5月	アメリカ合衆国	テキサス州ポーモント	電力の統合資源計画など	エンタジー・テキサス (Entergy Texas) 社によって実施。
12	全国レベル 1998年7月	英国	マンチェスター (グラナダテレビジョン・スタジオ)	国民医療サービス (National Health Service)	
13	地域レベル 1998年10月	アメリカ合衆国	テキサス州アマリロ	電力の統合資源計画など	南西パブリック・サービス社 (Southwestern Public Service Company) によって実施。
14	地域レベル 1998年10月	アメリカ合衆国	テキサス州ダラス	電力の統合資源計画など	テキサス・ユーティリティ社 (Texas Utilities Companies) によって実施。
15	全国レベル 1999年10月	オーストラリア	キャンベラ (国会議事堂)	共和制移行をめぐる1999年の国民投票	オーストラリア国立大学社会科学調査部の協力の下、イシュー討論オーストラリア (Issues Deliberation Australia) によって実施。ABC、オーストレイリアン紙などが協力。
16	全国レベル 2000年8月	デンマーク	オーデンセ (南デンマーク大学)	ユーロ加盟に関する2000年の国民投票	国営テレビ放送網 DR、マンデー・モーニング (Monday Morning) 出版などにより実施。ポール・ラスムセン (Poul Nyrup Rasmussen) 首相、野党党首のアンデルス・ラスムセン (Anders Fogh Rasmussen) などが参加。詳細は、Hansen and Andersen (2001)。

表1 (続き)

規模	開催時間	開催国	開催場所	議題となった政策課題	備考
17	全国レベル 2001年2月	オーストラリア	キャンベラ (国会議事堂)	アボリジニとの和解に関する2001年の国民投票	
18	地域レベル 2002年3月	アメリカ合衆国	ニューヘイブン (イエール大学)	ニューヘイブン、コネチカット及びその周辺地域における地方空港の将来と地方の歳入分与	
19	全国レベル 2002年10月	ブルガリア	国立文化宮殿	犯罪	自由戦略センター (Center of Liberal Strategies)、アルファ・リサーチ (Alpha Research)、BTVによって実施。
20	全国レベル 2003年1月	アメリカ合衆国	ペンシルベニア州フィラデルフィア	世界の中のアメリカの役割 (イラク戦争直前期の外交政策)	
21	全国レベル 2003年1月	アメリカ合衆国	(オンラインでの実施)	世界の中のアメリカの役割 (イラク戦争直前期の外交政策)	4週間かけて、1週間に2回、1時間、オンライン上で集まる機会を設ける。20と並行して実施。スタンフォード大学政治コミュニケーション研究室 (Political Communication Laboratory) との共催。詳細は、Center for Deliberative Democracy and Political Communications Lab (Stanford University) (2003)。
22	全国レベル 2004年1月	アメリカ合衆国	(オンラインでの実施)	大統領予備選挙	5週間かけて、1週間に1回、1時間、オンライン上で集まる機会を設ける。スタンフォード大学政治コミュニケーション研究室と共催。ブッシュ (George W. Bush) 大統領とケリー (John Kerry) 民主党大統領候補の政治姿勢について、経済、エネルギー、健康、安全保障、対イラク政策などを中心に小規模で実施。
23	全国レベル 2004年1月	アメリカ合衆国	右記の10都市	アメリカの対イラク政策と通商政策	開催都市は、ルイジアナ州バトンルージュ、ウィスコンシン州グリーンベイ、ミズーリ州カンザスシティ、ネブラスカ州カーニー、ミネソタ州ミネアポリス、ペンシルベニア州ピッツバーグ、ニューヨーク州ロチェスター、カリフォルニア州サンディエゴ、フロリダ州サラソータ、ワシントン州シアトル。詳細は、Center for Deliberative Democracy (2004)。

出典：1997年までのものについては、Fishkin (1997) pp.214-220 を、2002年までのものについては、スタンフォード大学討議民主主義センターが提供している James S. Fishkin, Deliberating Polling®: Toward a Better-Informed Democracy, 2004 を、それぞれ参照しつつ、そこで明らかにしていない事項については、個別の討論型世論調査の報告書等を参考に、柳瀬が作成。

表2 1994年の英国での犯罪をめぐる討論型世論調査の結果(抄)

	討議前	討議後	変化
より多くの犯罪者を刑務所に送致することが犯罪抑止手段として効果的であるということに賛同する。	57%	38%	-19%
裁判所は犯罪者をあまり刑務所に送致すべきでないということに賛同する。	29%	44%	+15%
一般的に厳罰判決は犯罪と立ち向かうための有効な手段であるということに賛同する。	78%	65%	-12%
有罪判決を得るためにはときには警察官は規則を逸脱してもかまわないということに強く反対する。	37%	46%	+9%
犯罪者を野放しにすることよりも無実の人に有罪判決を下すことのほうが悪いことだと考える。	62%	70%	+8%
被疑者は警察官の尋問に対して黙秘する権利を持つべきであるということに賛同する。	36%	50%	+14%
特定の犯罪については死刑が最も適切な刑罰であるという意見に賛同する。	68%	68%	±0%
終身刑はより厳しい苦痛の刑罰であるという意見に賛同する。	71%	71%	±0%
終身刑はより緩やかな刑罰であるという意見に賛同する。	75%	73%	-2%

出典: Fishkin (1997) pp. 206-209

表2に示されているように、討論型世論調査を行った結果、討議前と討議後とでは被験者の意見の変化が顕著に表れている。例えば、1994年の英国での犯罪をめぐる討論型世論調査では、刑事裁判で有罪とされた者に対する収監の犯罪抑止効果に疑問をもつ被験者が大幅に増え、逆に、被疑者の黙秘権の保障に理解を示す被験者が大幅に増えた¹³。質問内容によっては討議過程を経ても意見が変わらないものもある(例えば、1994年の英国での調査では、刑罰そのものに対する考え方は、討議前と討議後とでほとんど変化がなかった)が、いずれにせよ、調査に参加した被験者の多くは、当該政策課題に関する知識を習得し熟考するだけでなく、他者との討議を通じて異見に対して理解しようと試みており、また、全体を通じて討論型世論調査の意義を高く評価している(例えば、1996年にアメリカ合衆国で行われた「全米政策争点コンベンション(National Issues Convention)」と題する討論型世論調査の被験者の86%が、この調査をきわめて有意義な経験であったと回答している¹⁴)。

多くの争点について、討議過程を経ることにより被験者の意見が変化し

ていることから、討議の実施と被験者の意見の変化との間に相関関係が存在することがわかる。さらに、討議の実施と被験者の意見の変化との間に因果関係が存在しているということについては、2003年にアメリカ合衆国で実施された討論型世論調査の結果とコントロールグループによる調査の結果との比較(表3)で確認することができよう。

表3 2004年1月のアメリカ合衆国の対イラク政策と通商政策をめぐる討論型世論調査の結果(抄)

	討議参加者(討議後)	コントロールグループ
合衆国がイラクの占領を終了する前に、イラクで民主政治が確立されることは、絶対に必要またはきわめて重要である。	32%	51%
合衆国がイラクの占領を終了する前に、たとえ民主的でなくてもイラクで安定した政権が樹立されることは、絶対に必要またはきわめて重要である。	83%	72%

出典: Center for Deliberative Democracy (2004)

この討論型世論調査は、フィッシュキンの主張する討議民主主義理論¹⁵に基づき制度設計された、公共政策をめぐる問題の本質的理解と社会的合意形成を促すための制度である¹⁶。フィッシュキンによれば、一般の国民は、公共的な政策課題に対して、経済的合理性ゆえにダウنز(Anthony Downs)のいう合理的無知(rational ignorance)の状態にあり、かつ、態度を決定できない状態(コンバース(Philip Converse)のいう非態度(nonattitude)にあるのがふつうであるが、これらの状態は決して望ましいものではない。そこで、これら2つの問題を克服すべく企図されたものが、討論型世論調査である¹⁷。

なお、討論型世論調査における討議後の被験者の意見分布は、知識の習得と討議という過程を経て匡正されているので、決して一般的な国民の意見を代表するものではない。その意味では、純然たる世論調査とは明確に区別して考えなければならないものである。

3 公共政策をめぐる合意形成のための制度の分析視角

これまでに諸外国で行われてきた討論型世論調査は、経済、外交、政治体制の変更など、国民にとって重要な政策課題を扱っている。そして、そのような政策課題の多くはきわめて論争的であり、民主主義国家においては、国民が十分な情報に基づいて問題の本質を理解し、社会的合意が形成されるよう努めたうえで決定することが望ましいものであるといえる。

論争的でありながらも決定が求められる政策課題については、現在、多くの民主主義国家においては、原則として、有権者たる国民が選挙を通じて議員を選出し、その議員からなる議会での審議によって決定されている。しかしながら、問題の本質の理解や社会的合意の形成が十分になされなかったために、国民の表層的な意思と議会における多数派の意思とが乖離し、それが問題視されることがある¹⁸。

政策決定過程において、政策の決定に先立つ社会的合意をいかに形成すべきかは、個別の公共政策の正当性・妥当性の研究と並び、総合政策学が検討すべき課題の1つである。本節では、前節で概括した討論型世論調査以外の、公共政策をめぐるさまざまな合意形成のための制度について、その特徴を示したうえで、本格的な比較検討の準備作業として試論的に類型化することとする。現実存在する多種多様な合意形成のための制度を網羅的に列挙し吟味する紙幅はないので、本稿では、特徴的な制度を例示的に挙げたうえで検討するにとどめることとする¹⁹。

定位のための指標としては、はじめに、①決定する資格のある者全員が合意形成のための場に参加することができるのか、ごく一部の者のみが参加できるのか(参加性)、②そこで示される意見は、参加者によって十分に熟慮され討議されたものであるのか、それとも直感的なものであるのか(討議性)という2つの観点から検討する。そして、さまざまな政治体制にも親和性をもち、かつ、参加性と討議性とを充足しうる制度として、古代から高く評価され、きわめて多くの国において、憲法によって正当性を付与された制度が、選挙と議会という組み合わせである²⁰。

理念型としてのタウン・ミーティング²¹は、参加性と討議性とをともに充足するものであるが、政治的意思決定を行う資格のある国民の範囲が広がった現代社会においては、ほぼ実現不可能である。わが国でも、地方自治法94条が、町または村の議会に代えて、有権者たる住民全員によって構成される町村総会についての規定を設けているが、現行地方自治法下では、わずか1件しか実例が存在しない(しかも、人口61人の村で戦後すぐに短期間設置されていたにすぎない)ことから考えるに、現実に町村総会が議会の代替として機能することはきわめて困難であると思われる。

そもそも、合意形成の前提となる実質的討議を行うためには、その規模は小さくしなければならず、現代のように大規模化した社会では、構成員すべてが参加して実質的討議を行うことは困難である。そこで、全構成員の参加に代わり、一部の構成員の参加によって合意形成のための討議を行う制度設計について検討してみよう。この場合、合意形成のための制度の参加者について、③個人の積極的な意思に基づいて参加する者か(関心の強度)と、④当該政策課題についての専門的知見を有する者か(専門性)という2つの要素を考えることとする(図1)。

先端科学技術などをめぐり、素人である国民が、専門家との質疑や討議を通じて一定の結論を導出するコンセンサス会議(consensus conference)²²は、参加者(15人程度)が公募に応じて自発的に参加を希望した者から選出されるものであり²³、関心の強度と専門性を座標軸とする平面において、第4象限(関心の強度が正で専門性が負の象限)に位置づけられる。かつてわが国で行われていた原子力政策円卓会議²⁴も、参加型政策分析(participatory policy analysis)の1つとして評価されているが、大別すれば広義のコンセンサス会議に分類することができるので、同様に第4象限に位置する。

わが国では、行政改革の潮流から生まれ、現在ではすっかり定着しているパブリック・コメント手続という制度²⁵は、本人が望む限りで参加は広く一般国民に開かれているが(したがって、理念的には、専門性は負である)、実際には、当該政策課題について利害関係を有する者や専門家が利用

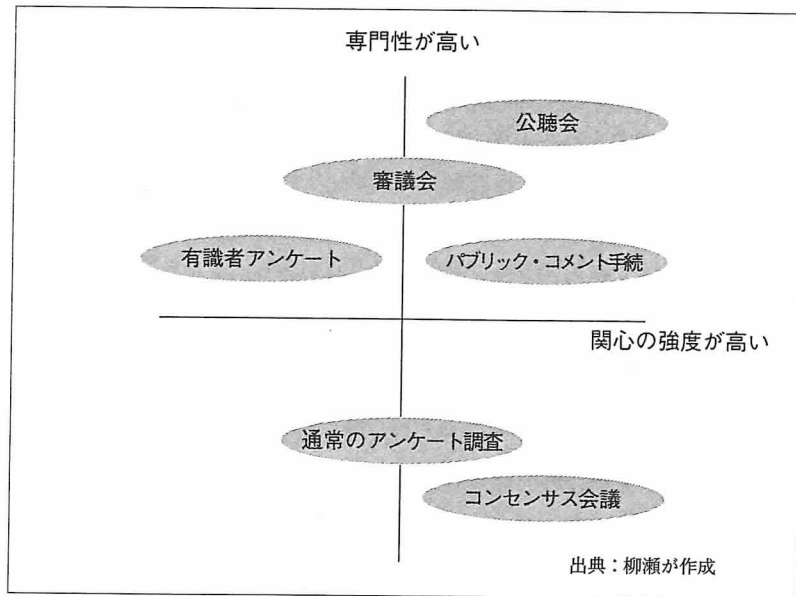


図1 関心の強度と専門性を座標軸とする平面

者の大半を占めているというわが国における運用の実態に鑑みるに、専門性が正の第1象限に位置づけるべきであると考えられる。同様に公聴会²⁶も、その多くは第1象限に属する。

行政機関等による政策決定の前段階として、パブリック・コメント手続と同様に多用されている審議会²⁷については、それが公募制のものであるか、それとも、委員が行政機関等から委嘱されるものであるかによって、関心の強度の正負が異なるが、いずれにせよ、専ら、当該政策課題についての専門家が委員として選任されるのが通例であるから、一般的には、第1または第2象限に属する。

このように関心の強度と専門性がともに高い合意形成のための制度では、参加者は主体的に討議に参加するので、一般的には、討議性の高い議論が展開されることが予想されるが、そこで示される意思是、一般国民の意

思とは必ずしも合致するものではなく、一部の利害関係者や専門家の意思であることが多い。そこで、⑤合意形成のための制度への参加者の属性構成が母集団（例えば、国レベルの政策であれば、全国民）の属性構成と近似するように標本抽出するかいなかという指標（代表性²⁸）と討議性とで、改めて種々の合意形成のための制度を再検討してみると、図2の示すとおりになる（ここには、次節で検討するものも含まれている）。

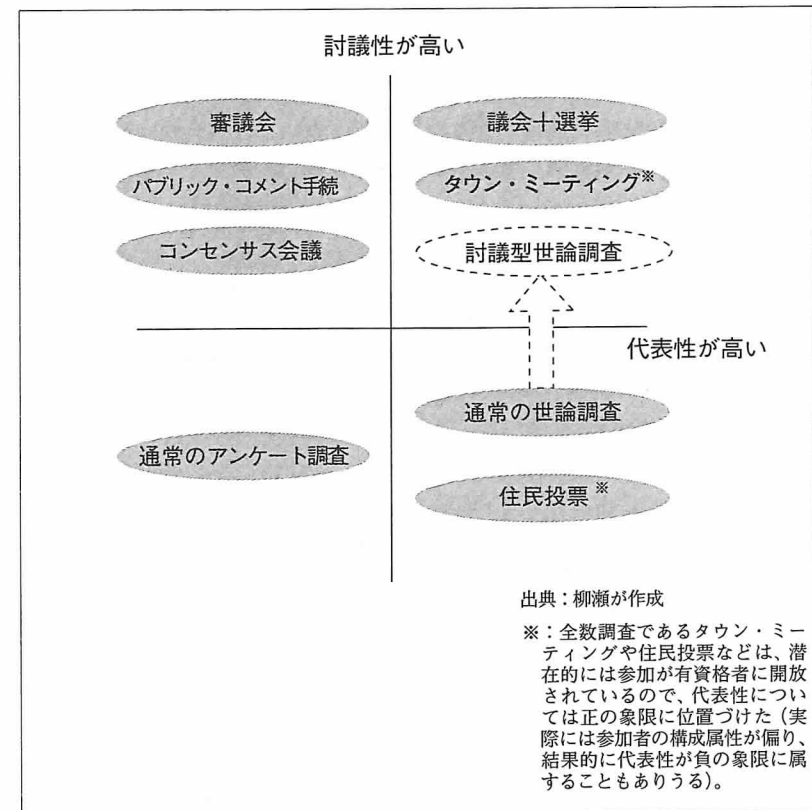


図2 代表性と討議性を座標軸とする平面

出典：柳瀬が作成

※：全数調査であるタウン・ミーティングや住民投票などは、潜在的には参加が有資格者に開放されているので、代表性については正の象限に位置づけた（実際には参加者の構成属性が偏り、結果的に代表性が負の象限に属することもありうる）。

4 合意形成のための制度としての討論型世論調査の意義

前節で検討したさまざまな合意形成のための制度は、それぞれ固有の特徴を有しており、一様に優劣を決することはできない。そもそも、当該政策課題の性格如何によって、それにふさわしい制度は異なる。

国民にとって広く利害関係を有する政策課題であればあるほど、一部の利害関係者や専門家だけが意思決定を行えばよいというのではなく、むしろ、政治的平等の観点からより多くの国民が決定に関与することが望ましいということは、民主主義理論における当然の事理である。

その一方で、限定された一部の者のみに影響が及ぶ政策課題や、判断に高度な専門的知見等が求められる政策課題については、必ずしも参加性または代表性の高い制度がふさわしいとはいえない。ただし、今日では、原子力政策や遺伝子技術政策など、きわめて専門性の高い政策分野であり、従来は一般国民の決定参加が必ずしも要請されていなかった領域についても、その影響力の一般性ゆえに、合意形成のための前段階として一般国民の参加の必要性和重要性が主張されているものもある。前述のコンセンサス会議は、まさにかかるといえる文脈から登場してきたものである。

さて、公共政策の決定は、より多くの国民の選好が反映されるように行うべきであるという観点に立つならば、住民投票は、最も理想的な政治制度の1つであると評価する。また、世論調査を頻繁に実施し、そこで示された民意に政策決定を従属させるという制度設計構想も一案である。いずれも、議会という装置を経ないため、選挙と議会による政策決定よりも、国民の生の選好に忠実であるといえる。

前節で示した指標によって分類すれば、住民投票は、投票資格があれば原則として参加できるという点で、参加性が正の領域に属するものであり、また、精度の高い標本抽出に基づく世論調査は、代表性が正の領域に属するものである。いずれも、政治的平等という点で優れた特性を有しており、特に、多くの国民が議会に対して不信感を抱くことが常態化している社会においては、こういった参加性や代表性の高い政治制度は、民意をより反

映したものとして肯定的に評価されうる。

しかしながら、改めて前節で提示した指標にかんがみるに、世論調査も住民投票も、国民の直感的な選好を集計するものである。討議性は負の領域に属する（ただし、住民投票の実施にあたっては、通常は、広報紙や説明会を通じて情報提供を行うので、そのような投票に先駆けて行われる情報共有過程で、討議性が高められることもあろう）。

国民の生の選好を集計し、その充足の最大化を図るように政策決定を行うことを民主政治と考えるのか、それとも、国民の熟慮と討議に基づいて政策決定を行うことを民主政治と考えるのか。これは、ヤング (Iris M. Young) の用語法²⁹ にならえば、民主主義理論における (選好の) 集計的モデル (aggregative model) と熟慮・討議モデル (deliberative model) との対立である。

考慮すべき要因が高度に複雑化・専門化し、国民の選好が多様化した現代社会においては、重要かつ論争的な公共政策の決定は、予断や偏見を排除したうえで、十分な情報を与えられ、問題の本質を理解し、他の考えられる選択肢を考慮し、内心における熟慮と他者との間の討議とを通じて創成される選好に基づくべきであろう。政策決定は国民の「生の (raw) 意見」ではなく「精錬された (refined) 意見」に基づくべきであるというマディソン (James Madison) の警句³⁰ に鑑みれば、重要で論争的な公共政策の決定にあたっては、討議性の高い合意形成のための制度を経ることが望ましいといえよう。そこで、注目されるのが、第2節で概観した代表性と討議性とがともに正の象限に位置づけられる討論型世論調査である³¹。

討論型世論調査は、あくまで問題の本質の理解と社会的合意形成を促すための制度であって、政策決定のために構想された制度ではない。しかしながら、討論型世論調査における議論を通じて国民 (実際に調査に参加した被験者のみならず、それを放送したものを視聴した者を含む) は当該政策課題の理解を深めることができ、また、討論型世論調査における討議やその結果は、政府や議会によって公共政策が決定される際の参考として利用することも可能であろう。また、フィッシュキンとアッカーマンによる「討

議の日」構想のように、選挙直前に討論型世論調査を実施することにより、そこでの議論を選挙に結合させ、単なる候補者や政党のイメージの選択の場から政策選択の場へと選挙を転換させうることも考えられなくはない。

さらに付言すれば、討論型世論調査は住民投票を決して否定するものではなく、むしろ、住民投票と討論型世論調査とを組み合わせることにより、住民投票の討議性を補完することができる。これまでも、共和制への移行をめぐる 1999 年及びアボリジニとの和解をめぐる 2001 年のオーストラリアでの討論型世論調査や、ユーロ加盟をめぐる 2000 年のデンマークでの討論型世論調査は、その是非を問う国民投票の数週間前に実施され、その模様は新聞やテレビ放送等を通じて全国民に伝えられている。

もとより、討論型世論調査にも、いくつかの難点がある。被験者に対して与える情報が公平でなければ、得られる結果もきわめて危険な歪められたものになってしまうし、また、何よりもその実施には莫大な費用がかかる。

しかしながら、民主主義的政策決定の基盤となる合意形成のための実質的討議が、この討論型世論調査によって少しでも実現されるのであれば、かかる費用をはるかに超える効果があるといえるのではないか。欧米ですでに 20 回以上も実施され、その実効性に多くの注目が集まる討論型世論調査は、さまざまな分野で真の社会的合意の形成を渴望しているわが国にとって、閉塞打開のための可能性の 1 つとなりうるといえよう。

注

- 1 共和主義的公法理論研究者サンスティンは、市民が熟慮ないし討議への参加を通じて、自らの選好を反省して公共善を指向する視点を獲得すると考えているが、十分な熟慮・討議の場が一般国民の間に存在していることを首肯しがたい今日の政治システム下においては、「市民が政治的熟慮＝討議を行えるような場の構築についての現実的理論をたてる必要があるということになろう」（毛利 (1995) p. 58）。この指摘のように、討議民主主義は、理論のさらなる精緻化とともに、それをいかに実現するかについての研究が求められてきたところである。その後、サンスティン自身は、自らの討議民主主義理論を実践するためのモデルを構想したが、それこそが、本稿で詳述する「討論型世論調査」である。そして、それは、単に討議民主主義の実践モデルの一構想のみとして理解されるべきではなく、討議民主主義の公法理論研究者と政治理論研究者との対話の場でもあり、そこから理論がさらに展開されるという可能性を秘めた討議民主主義の実験場とも評価しうるものである。
- 2 例えば、グッディン (Robert E. Goodin) は、討議民主主義理論を「民主主義理論における最も新しいイノベーションの波」と評している (Goodin (2000) pp. 3-4)。この新しい民主主義理論を鳥瞰するための邦語文献として、さしあたり、大沢 (1998)、木下 (2001)、大矢 (2003) を参照されたい。
- 3 規範の妥当性要求の実践的討議による検証手続を重視するハーバーマスの討議倫理学そのものについては、Habermas (1983) S. 53-125 に詳述されている。その後、ハーバーマスは、「討議的政治 (deliberative Politik)」という構想を提示することになる (Habermas (1992) S. 349-398)。
- 4 主な論者としては、アッカーマン、マイケルマン (Frank I. Michelman)、ニノ (Carlos S. Nino)、サンスティンらが挙げられる。また、わが国における公法理論研究者による主な議論として、例えば、川岸 (1994)、川岸 (1996)、阪口 (2003) がある。
- 5 主な論者としては、コーエン (Joshua Cohen)、グッディン、ガットマン (Amy Gutmann)、トンブソン (Dennis Thompson)、ヤング (Iris M. Young) らが挙げられる。わが国における政治理論研究者による主な議論として、田村 (2000-2001)、谷澤 (2002)、篠原 (2004) がある。
- 6 討議民主主義の 2 つの理論潮流を統合的にとらえようとしたものとして、柳瀬 (2003) がある。
- 7 Sunstein (2001) pp. 84-87.
- 8 Ackerman and Fishkin (2003) pp. 7-30; Ackerman and Fishkin (2004).
- 9 曾根 (2002) pp. 312-314、曾根 (2003) pp. 105-107 及び篠原 (2004) pp. 160-168。なお、わが国では、上田道明助教授 (上田 (1996) p. 227) や高瀬淳一教授 (高瀬 (1999) pp. 198-200) が、早い時期から、この討論型世論調査に注目している。そのほかに討論型世論調査を紹介する邦語文献として、若尾 (2002)、柳瀬 (2003) pp. 378-380 及び柳瀬 (2004) p. 348 などがある。
- 10 例えば、慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科合意形成プロジェクトの研究グループなど。また、平成 13-14 年度文部科学省科学技術振興調整費調査研究「先端医療技術に関する社会的合意形成の手法」(研究代表者＝赤林朗・京都大学大学院医学研究科教授 (現在、東京大学大学院医学系研究科教授)) でも、討論型世論調査のわが国での実験可能性が検討されている。
- 11 なお、討論型世論調査は、市民参加論、社会調査法、コミュニケーション論などの観点から検討することもできようが、本稿では、公法理論及び政治理論的観点から、分析を加えることとする。
- 12 Fishkin (1996) pp. 134-136; Fishkin (1997) pp. 161-163.
- 13 Fishkin (1996) pp. 136-140; Fishkin (1997) pp. 205-209.

- 14 Fishkin (1997) p. 222. 9段階評価で最も高い指標を付けた被験者が73.3%、次に高い指標を付けた被験者が12.7%であった。
- 15 フィッシュキンの討議民主主義理論については、Fishkin (1991) 及び Fishkin(1997)。なお、柳瀬 (2003) pp. 375-376; pp. 395-396 も参照されたい。
- 16 ただし、フィッシュキン自身は、必ずしも討論型世論調査を問題の本質の理解と社会的合意形成を促すための制度としては位置づけておらず、むしろ、近年では、理想的な選挙運動の一態様であるとも述べている (Fishkin, Luskin and Jowell(2000) p. 661)。彼が討論型世論調査の目的として合意形成を挙げることに消極的なのは、合意形成過程における強制圧力の可能性 (過度な結論志向性から十分な討議が制限されるおそれがある) を危惧しているためであると思われるが、しかしながら、強制圧力は合意の本質的要素ではなく、むしろ、理想的な合意形成の阻害要因ですらあると解する見地からは、討論型世論調査を合意形成を促すための制度と位置づけることの障害はない。その論証は、社会的合意の構造及び構成要素を解明しなければできないので、本稿ではその点の結論を今後の課題としたうえで留保するが、少なくとも、制度の意義、背景となる理論及び過去の運用に照らして、討論型世論調査は合意形成のための要件の1つである実質的討議を包摂する制度であるとはいえよう。
- 17 Fishkin(1996) pp. 133-134.
- 18 例えば、報道機関が、(有権者の多数が支持したはずの) 議会における多数派の推進する政策をめぐり、世論調査を行い、その結果が議会多数派の意思とは異なった場合、「議会は、民意を反映していない」などと批判することがある。
- 19 近年、特に、地方公共団体レベルで、公式・非公式のものも含めて、さまざまな住民参加システムが提唱され、実践されている。例えば、電子会議室を合意形成のための制度としてどのように評価しうかなどは、きわめて興味深い論点である。これらは、紙幅の都合から、挙げて今後の検討課題としたい。
- 20 選挙と議会は、どちらか一方のみで参加性と討議性の双方を充足しうるものではない。有資格者に広く開放された選挙が参加性を、その選挙で選出された議員が十分に審議を尽くすことのできる構造を備えた議会が討議性を、それぞれ供給し、この2つの制度が組み合わさることによってはじめて、参加性と討議性をともに充足しうると評価できる。したがって、例えば、議会における審議が十分になされないような状態では、議員が選挙によって選出されたとしても、討議性という観点から議会将正の象限に位置づけることはできない一方、議員が選挙によって選出されない場合や、その選挙が国民に十分に開放されていないものであれば、議会での審議が十分であっても、選挙は参加性の低いものといわざるをえない。
- 21 ここでいうタウン・ミーティングとは、植民地時代のアメリカ (特に、ニューイングランド) において、教会の管区であり、かつ、行政上の区画であったタウンという小規模の自治体の住民総会を指す。自由民たる住民全員が、年1回集まり、そこで植民地の共同事務に関する事項を決定していた。
- 22 1987年にデンマークで行われた遺伝子工学の工業及び農業への利用の可否をめぐるコンセンサス会議がその最初のものでされており、90年代に入り、オランダ、英国、ノルウェーなどで実施されるようになり、わが国でも、98年、99年及び2000年に実施された。なお、コンセンサス会議についての邦語文献は多数あるが、さしあたり、若松 (2000)、木場 (2000)、久保 (2001)、小島 (2003) 及び小林 (2004) を参照されたい。
- 23 ただし、デンマークにおいて法的制度として行われているコンセンサス会議は、割当法による標本抽出を行った後、参加の可否を問い、参加者を決める。したがって、コンセンサス会議の参加者は自発的に参加を承諾した者であるが、この点が、討論型世論調査における参加者選出過程 (参加者の属性構成を母集団の属性構成と近似するよう設計するために、精度の高い無作為抽出を実施し、ときには断られても何度も説得を繰り返し能動的な参加を促すこともある) と大きく異なる。もとより、この点は、コンセンサス会議と討論型世論調査

- との優劣を決めるものではない (前者は関心の強度が、後者は代表性が優れているという差異があるにすぎない)。
- 24 原子力政策の透明性・説明責任を高め、国民の多様な意見を求め原子力政策に反映するため、1996年3月、原子力委員会の一組織として設置され、会議そのものは、96年、98年及び99年に実施された。地方公共団体の首長、さまざまな分野の専門家、公募による参加者などが、公開の場で討論を行うものであり、討論の成果は、モデレータによって提言としてとりまとめられた。原子力政策円卓会議の分析については、大山 (2002) pp. 111-131 や小島 (2003) pp. 118-119 に詳しい。
 - 25 パブリック・コメント手続とは、行政機関等が、規制の設定または改廃に伴い命令等を策定する過程において、専門家や利害関係者その他広く国民等に、政策等の趣旨や原案等を公表し、それに対して提出された意見や情報を考慮して意思決定を行うという手続を指し、国の行政機関では、1999年3月の閣議決定に従い、同年4月以降実施されている。
 - 26 公聴会とは、国または地方公共団体の機関が、一定の事項について決定をしようとする場合に、広く学識経験者や利害関係者などから意見を聞いて参考にするために設けられる制度を指し、国会または地方公共団体の議会の委員会による公聴会 (国会法51条、地方自治法109条4項など)、都市計画法上の公聴会 (都市計画法16条1項)、命令の制定・改廃に際しその原案について広く意見を聴くために行政機関によって置かれる公聴会、申請に対する処分について当事者以外の者の意見を聴くために行政機関によって置かれる公聴会 (行政手続法10条) などがある。
 - 27 審議会とは、国の行政機関や地方公共団体に付置され、その所掌事務のうち一定の事項について、調査や審議を通じて何らかの形で意思決定に参加する合議制の機関をいい、国の場合は国家行政組織法8条に定める行政機関である。ここでは、そのほかに、法令上の根拠を有しない私的諮問機関をも含む広義の審議会を指すこととする。
 - 28 ここでいう代表性とは、法的意味の代表でも政治的意味の代表でもなく、いわゆる憲法学でいうところの社会学的意味の代表である。
 - 29 Young(2000) pp. 18-26. なお、阪口 (2003) p. 117 も参照されたい。
 - 30 Hamilton, Madison and Jay(1788) p. 50.
 - 31 討論型世論調査のほかにも、キャンベル (Vincent Campbell) により提唱されたテレヴォート (Televote)、クロスビー (Ned Crosby) が率いるジェファーソン・センター (Jefferson Center) による市民陪審 (Citizen Jury)、ディーネル (Peter C. Dienel) の発案による計画する小集団 (Planungszelle; planning cells) など、より多くの情報を与えうえて世論を人工的に形成し、その結果を何らかの形で政策決定に反映させようという実験は、これまでも行われてきた。しかし、これらは、討議民主主義理論とは無関係に発展してきたものであり、また、まだ実験の域を出ていないので、本稿では、紙幅の都合から、それらの評価は行わず、挙げて他日の検討課題としたい。

参考文献

- 上田道明「デモクラシーにおける「参加」と「熟慮」」日本政治学会=編『年報政治学 1996 55 年体制の崩壊』岩波書店 1996 pp. 215-231
 大沢秀介「熟慮民主主義をめぐる最近の議論について」田中宏・大石裕=編『政治・社会理論のフロンティア』慶應義塾大学出版会 1998 pp. 63-87
 大矢吉之「熟慮民主主義論の展開とその政策理念」足立幸男・森脇俊雅=編『公共政策学』ミネルヴァ書房 2003 pp. 343-356
 大山耕輔『エネルギー・ガバナンスの行政学』慶應義塾大学出版会 2002

- 川岸令和「熟慮に基づく討議の歴史とアメリカ合衆国憲法の正統性」早稲田政治経済学雑誌 320号 1994 pp. 286-321
- 川岸令和「自由の構成としての憲法」早稲田政治経済学雑誌 328号 1996 pp. 261-294
- 木下智史「アメリカ合衆国における民主主義論の新傾向」法律時報 73巻 6号 2001 pp. 70-73
- 木場隆夫「コンセンサス会議における市民の意見に関する考察(科学技術庁科学技術政策研究所調査資料 70)」科学技術庁 2000
- 久保はるか「科学技術をめぐる専門家と一般市民のフォーラム」季刊行政管理研究 96号 2001 pp. 40-55
- 小島剛「非専門家の科学への参加と科学政策の民主的議論」ソシオロジ 48巻 1号 2003 pp. 111-127
- 小林傳司「誰が科学技術について考えるのか」名古屋大学出版会 2004
- 阪口正二郎「リベラリズムと討議民主政」公法研究 65号 2003 pp. 116-126
- 篠原一「市民の政治学」岩波書店 2004
- 曾根泰教「情報社会と公共性」佐々木毅・金泰昌＝編『公共哲学 10 21世紀公共哲学の地平』東京大学出版会 2002 pp. 209-323
- 曾根泰教「インターネット時代の合意形成」金子郁容＝編『総合政策学の最先端 II』慶應義塾大学出版会 2003 pp. 90-113
- 高瀬淳一「情報と政治」新評論 1999
- 谷澤正嗣「現代リベラリズムにおける立憲主義とデモクラシー」飯島昇藏・川岸令和＝編『憲法と政治思想の対話』新評論 2002 pp. 294-355
- 田村哲樹「現代民主主義理論における分岐とその後(1)(2)(3・完)」法政論集(名古屋大学) 185号 2000 pp. 1-59; 187号 2001 pp. 131-174; 188号 2001 pp. 375-433
- 毛利透「国家意思形成の諸像と憲法理論」樋口陽一＝編『講座憲法学』1巻 日本評論社 1995 pp. 43-80
- 柳瀬昇「熟慮と討議の民主主義理論」法学政治学論究 58号 2003 pp. 369-399
- 柳瀬昇「情報通信技術の発達と投票システム改革の可能性」法学政治学論究 61号 2004 pp. 331-361
- 若尾信也「討論民主主義と国家」岩崎正洋＝編『かわりゆく国家』一藝社 2002 pp.193-210
- 若松征男「科学技術への市民参加を展望する」研究技術計画 15巻 3・4号 2000 pp.168-182
- Bruce Ackerman and James S. Fishkin, "Deliberation Day," James S. Fishkin and Peter Laslett eds., *Debating Deliberative Democracy*, (Malden; Oxford, Blackwell, 2003) pp. 7-30
- Bruce Ackerman and James S. Fishkin, *Deliberation Day*, (New Haven, Yale University Press, 2004)
- Center for Deliberative Democracy, "By the People: January Deliberative Poll® Result," 2004
- Center for Deliberative Democracy and Political Communications Lab (Stanford University), "First Online Deliberative Opinion Poll®: Reveals Informed Opinions on World Problems," 2004
- James S. Fishkin, *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, (New Haven, Yale University Press, 1991)
- James S. Fishkin, "The Televised Deliberative Poll: An Experiment in Democracy," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 546, 1996, pp. 132-140
- James S. Fishkin, *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, 2nd ed., (New Haven, Yale University Press, 1997)
- James S. Fishkin, Robert C. Luskin and Roger Jowell, "Deliberative Polling and Public Opinion," *Parliamentary Affairs*, 53, 2000, pp. 657-666
- Robert E. Goodin, *Reflective Democracy*, (Oxford, Oxford University Press, 2003)
- Jürgen Habermas, *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*, (Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1983)
- Jürgen Habermas, *Fäktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, (Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1992)

- Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay (notes by Charles R. Kesler and edited by Clinton Rossiter), *The Federalist Papers*, (New York, Mentor Book, 1999 (original version published in 1788))
- Kasper M. Hansen and Vibeke Normann Andersen, "The Deliberative Poll: Opinion formation in the experimental context of Deliberative Polling," (paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, San Francisco, 2001)
- Robert C. Luskin, James S. Fishkin and Robert Jowell, "Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain," *British Journal of Political Science*, 32, 2002, pp. 455-487
- Robert C. Luskin, James S. Fishkin, Roger Jowell and Alison Park, "Learning and Voting in Britain: Insights from the Deliberative Poll," (paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Atlanta, 1999)
- Robert C. Luskin, James S. Fishkin and Dennis L. Plane, "Deliberative Polling and Policy Outcomes: Electric Utility Issues in Texas," (paper presented at the annual meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management, Washington D. C., 1999)
- Cass R. Sunstein, *Republic.Com*, (Princeton, Princeton University Press, 2001)
- Iris M. Young, *Inclusion and democracy*, (Oxford, Oxford University Press, 2000)

[2004. 7. 31 受理]
[2006. 3. 18 採録]