

対話型市民調査に関する一考察

——討論型世論調査を事例として——

杉 田 一 真

- 一、背景と目的
- 二、討論型世論調査の調査プロセス
- 三、討論型世論調査の特徴
- 四、討論型世論調査の実践例
- 五、市民調査における「対話的要素」の意義と「対話環境」
- 六、「対話環境」整備に関する実務上の課題
- 七、結び

一、背景と目的

二〇二〇年一月、日本国内で初めて新型コロナウイルス感染症患者が確認され、その後、政府は、科学的なデータが必ずしも十分でない中、緊急事態宣言の発出など国民経済・生活に大きな影響を及ぼす判断を迫られた。二〇二三年八月、日本政府は、東日本大震災により被害を受けた福島第一原子力発電所の原子炉の冷却に使われ

た処理水の海洋放出を始めた。処理水の放出は国際安全基準に合致しているとの国際原子力機関 (IAEA) による安全性レビューなど、一定の科学的根拠はあるものの、他の国や地域、国民の間でも様々な意見がある中で、の決断であった。両者に共通していることは、国民全体ないし世界規模に及ぶ課題でありながら、将来的なリスクが見通しにくく、専門家の間で議論を重ねても必ずしも結論を得ることができない点である。同様の性質をもつ課題は、遺伝子組み換え農作物・生物、遺伝子解析、遺伝子治療、iPS細胞、クローン技術など、近年、科学技術の発達を背景に増え続けている。これらの課題は、意思決定や対応の影響が数世代にわたることも多い。したがって、このような課題は、科学技術の問題としてのみならず、社会の問題として国や自治体、専門家や企業、市民など、幅広い利害関係者がコミュニケーションを図りながら課題解決の方向性を検討していかなければならない。特に国や自治体がこれらの課題について意思決定や対応を迫られた時、「市民」とどのようにコミュニケーションを図り、意見を聴取するかは大きな問題である。

市民の意見を広く収集する方法 (以下、市民の意見聴取方法) には、つぎのようなものがある。

(一) 無作為抽出によるアンケート調査

一般に行政による世論調査では、無作為抽出によるアンケート調査を郵送や電話、訪問で行うことが多い。アンケート調査は、調査テーマにあまり関心を持たない消極的市民 (いわゆるサイレント・マジョリティ) の意見も聴取できる点で、集められた意見は市民の代表的な意見に近いものになる。もともと、アンケート調査で聞き出せる意見は単純でわかりやすいものになりがちな傾向がある。また、調査主体が行政である場合、大きな政策的争点となっている問題に関しては市民が調査への回答を避ける傾向もあり、重要な課題に関する市民の意見を把握する方法としては不十分な点もある。

(二) 審議会

審議会とは、行政機関に附属し、その長の諮問に応じて調査、審議、審査等を行う合議制の機関をいう。「調査会」「協議会」「審査会」などと呼ぶ場合もある。審議会は、行政への国民参加、専門知識の導入、公正の確保、利害の調整等を目的に設置される。構成員は、一定の資格要件を有する者の中から行政機関の長が任命することが多い。

(三) 意見聴取会

意見聴取会とは、行政機関が政策をまとめるにあたって、利害関係者および第三者などの意見を聞き取るために開催する会合のことをいう。「意見交換会」などと呼ぶ場合もある。意見聴取会の参加者は、希望者が極端に多くない限り、参加を望んだ人はすべて参加可能とされている場合が多い。もともと、参加希望者は、普段から政治や行政に対して強い関心を持っていたり、意見聴取会で扱うテーマに強い利害を持っていたりする場合があり、市民の代表が参加しているとは言い難い面もある。

(四) パブリックコメント制度

パブリックコメント制度とは、行政機関が政省令等の制定などを行う際に、その案を事前に公表し、広く市民から意見を募り、その意見を考慮して制定などを行うことをいう。パブリックコメント制度の特徴は、意見が募集されているテーマに関心がある人なら、誰でも意見を投稿できるという「開放性」にある。もともと、実際の運用においては、意見募集のテーマに利害関係を有する人や専門家の投稿がほとんどである場合が少なくない。

無作為抽出によるアンケート調査は、調査対象者が無作為抽出されるため、代表性（調査対象者全体から抽出されたサンプルが、対象者全体の結果を偏りなく正確に反映できているか）が認められる一方で、通常の世論調査で広

【図表 1】 主な市民の意見聴取方法の比較

	対話的要素 なし	対話的要素 あり
無作為抽出あり (代表性あり)	無作為抽出による アンケート調査	討論型世論調査
無作為抽出なし (開放性あり)	パブリックコメント制度	審議会 意見聴取会

く行われている郵送や電話、訪問による調査では、書面や口頭での説明だけでは理解が難しい複雑な問題や専門的な知識が必要なテーマについては市民の意見を聞くことは難しい。「国民全体ないし世界規模に及ぶ課題でありながら、将来的なリスクが見通しにくく、専門家の間で議論を重ねても必ずしも結論を得ることができない課題」について回答を求めることは、市民に無理を強いることになるおそれがある。

また、審議会は、構成員が市民から公募される場合も、その選任過程・基準が明らかでないことも多い。また、行政官が審議会の議論の枠組みや資料を用意することが多く、構成員による審議の内容や報告書等が市民の意見を十分に反映しているか疑問が残る場合もある。意見聴取会やパブリックコメント制度は、誰でも参加や投稿ができる開放性があるが、国民の代表的な意見と比較して特定の立場に偏った意見が集まるおそれがある。

そこで、本稿では、無作為抽出による代表性が認められ、調査プロセスの中に情報提供や、討論、議論などの「対話的要素」¹⁾があり、市民が熟慮して意見形成できる市民の意見聴取方法として「討論型世論調査 (Deliberative Polling®)」を取り上げる(【図表 1】参照)。以下、対話的要素を含む市民の意見聴取方法を「対話型市民調査」と呼び、その一形態である討論型世論調査を事例として、市民調査において対話的要素を含める意義、対話型市民調査の可能性と実務上の課題について検討を試みる。

【図表 2】 討論型世論調査の実施例

調査テーマ	開催時期	開催国
犯罪対策	1994 年	英国
電力供給体制（電力統合）	1996 年	米国
ユーロ加盟に関する国民投票	2000 年	デンマーク
アボリジニとの和解に関する国民投票	2001 年	オーストラリア
世界の中のアメリカの役割	2003 年	米国
道州制導入の是非	2009 年	日本
藤沢市の長期行政計画	2010 年	日本
年金制度改革	2011 年	日本
北海道における BSE 全頭検査の継続の是非	2011 年	日本
エネルギー・環境政策に関する選択肢	2012 年	日本
除雪水準や費用負担を含めた今後の雪対策	2014 年	日本
高レベル放射性廃棄物の処分	2015 年	日本

二、討論型世論調査の調査プロセス⁽²⁾

討論型世論調査は、スタンフォード大学討論型民主主義センター（Center for Deliberative Democracy）の所長を務める James Fishkin 教授が、市民の熟慮に基づく意見を把握するために開発した世論調査手法である。討論型世論調査は、一九九〇年代から欧米を中心に全国規模や地域単位で実施され、日本でも二〇〇九年以降、国や神奈川県藤沢市などが実施してきた。これまでの調査テーマは多様で、「電力供給体制（電力統合）」（アメリカ、一九九六年）、「ユーロ加盟に関する国民投票」（デンマーク、二〇〇〇年）、「アボリジニとの和解に関する国民投票」（オーストラリア、二〇〇一年）、「世界の中のアメリカの役割」（アメリカ、二〇〇三年）、「道州制導入」（日本、二〇〇九年）、「年金制度改革」（日本、二〇一一年）、「エネルギー・環境政策に関する選択肢」（日本、二〇一二年）、「高レベル放射性廃棄物の処分」（日本、二〇一五年）などがある（【図表 2】参照）。

討論型世論調査は、【図表 3】のように、大きく二つ

【図表 3】 討論型世論調査の調査プロセス

調査プロセス	実施項目	実施内容
第 1	1. 調査対象者の抽出	母集団を統計的に代表するように 1000 ～ 3000 人程度の調査対象者を無作為抽出する。
	2. T1 調査の実施	通常の世論調査と同様、電話、郵送、オンラインなどでアンケート調査を実施する。
第 2	3. 討論フォーラム参加者の募集	T1 調査の回答者の中から討論フォーラム参加者 200 ～ 300 人程度募る。
	4. 討論資料の送付	討論フォーラム参加者に対して、調査テーマに関する情報を簡潔にまとめた討論資料を送付し、フォーラム前に読んでおくように依頼する。
	5. T2 調査の実施	T1 調査と同内容のアンケート調査を実施する。
	6. 小グループ討論	討論フォーラム参加者を 15 ～ 20 人程度の小グループに分け、進行役（モデレータ）のもとでテーマについて討論を行う。
	7. 全体会議	専門家や政策担当者など、有識者に質問を行う。 ※小グループ討論と全体会議を複数回繰り返す
	8. T3 調査の実施	T1 調査および T2 調査と同内容のアンケート調査を実施する。

の調査プロセスから構成され、都合三回のアンケート調査が行われる。第一の調査プロセスでは、通常の世論調査と同様、母集団から一〇〇人から三〇〇人程度のサンプルを無作為抽出してアンケート調査（以下、T1 調査）を行う。第二の調査プロセスでは、まず T1 調査の回答者の中から、調査テーマについて集中的に討論する「討論フォーラム」の参加者を二〇〇人から三〇〇人程度募る。討論フォーラム参加者には、調査テーマに関する情報を簡潔にまとめた「討論資料」を事前に送付し、フォーラム前に読んでおくように依頼する。その上で、参加者を集めて、一日から数日かけて討論フォーラムを開催する。討論フォーラムは、最初に全体説明会が行われる。全体説明会では、調査の趣旨を改めて説明し、T1 調査と同内容のアンケート調査（以下、T2 調査）を実施する。その後、参加者は一五～二〇人程度の小グループに分かれて、進行役（モデレータ）のもとで

「小グループ討論」を行う。つづいて、参加者が、小グループ討論の過程で疑問に思った点や追加の情報が必要だと思った点について、専門家や政策担当者など有識者に質問を行う「全体会議」を実施する。この小グループ討論と全体会議を複数回繰り返して行う。最後に、再度全体説明会を開き、ふたたびT1調査およびT2調査と同内容のアンケート調査（以下、T3調査）を行う。

三、討論型世論調査の特徴

討論型世論調査には大きく二つの特徴がある。第一に、T1調査、T2調査、T3調査と異なる三時点で同内容のアンケート調査を実施する点である。これは、討論型世論調査の過程で行われる調査参加者に対する情報提供や討論の機会が、参加者の意見形成にどのような影響を与えるかを確認するためである。第二に、参加者が多様な情報と意見に触れる機会を得られるように設計されている点である。参加者は、討論フォーラム前に送付される討論資料や、討論フォーラム当日の小グループ討論と全体会議を通して、多様な情報と他者の意見に触れ、熟慮を経て意見を形成していく。結果、討論型世論調査では、多様な情報に触れ、異なる意見をもつ他者との討論を経た場合、個人の意見がどのような影響を受けるのか、あるいは受けられないかを調査することができる。実際に日本で実施された「エネルギー・環境政策」や「高レベル放射性廃棄物の処分」をテーマにした討論型世論調査で、討論型世論調査のプロセスを通じて参加者の意見に変化が生じたことが明らかになっている（エネルギーと環境の選択肢に関する討論型世論調査 実行委員会（二〇一二）、日本学術会議 社会学委員会討論型世論調査分科会（二〇一六）、**【図表4】**参照）。これは、情報提供や討論の機会を提供することによって、これまでの意見聴取手法では汲み取ることができなかった市民の意見を聴取できる可能性を示している。

【図表 4】 討論型世論調査における参加者の意見変化の例

調査名称	参加者の意見変化の例*
エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査 (2012 年)	<ul style="list-style-type: none"> ・「安全の確保」は一貫して強く支持され、平均値は T1 調査 8.88 → T2 調査 9.20 → T3 調査 9.27 と上昇し (11 段階尺度)、この価値判断基準が優先されていることが分かる。「もっとも重視する」(尺度 10) を選択した人も T1 調査 67.0% → T2 調査 74.4% → T3 調査 76.5% と上昇した。
高レベル放射性廃棄物の処分をテーマとした Web 上の討論型世論調査 (2015 年)	<ul style="list-style-type: none"> ・「地層処分に対する賛成者」の割合は、討論前 32.7% から討論後 48.5% に増加した。また、処分の立地を受け入れるという人の割合も、討論前 11.9% から討論後 23.8% に増加した。 ・暫定保管の期間については、討論前は 10 年未満が最も多かったが、討論後には最頻値が 10 年～30 年にシフトした。

*各調査の報告書から一部抜粋・編集

四、討論型世論調査の実践例

二〇〇九年に日本で初めて討論型世論調査が行われ、二〇一二年には日本政府により「エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査」が行われた。当時、討論型世論調査はすでに世界各国で七〇回以上実施されていたが、中央政府が政策立案の参考として討論型世論調査を用いたのは世界初であった。

エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査の主な眼は、政府のエネルギー・環境会議によって二〇一二年六月に提示された「エネルギー・環境に関する選択肢」について、国民の意見を聴取することであった。東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所の事故発生以降、国のエネルギー計画策定において「国民的議論」や「国民との対話」、「国民との合意形成」はキーワードとなり、本調査は実施された。T1 調査は、二〇一二年七月七～二二日にかけて全国二〇歳以上の男女を対象に行われ、六八四九件の有効回答を得た。回答者のうち二八五名が八月四～五日に東京都内で開催された討論フォーラムに参加した。小グループ

討論のグループ分けは、参加予定者の性別を第一レベル、年代を第二レベル、居住地域を第三レベルとし、男性は第二レベル・第三レベルを順列に並べ、女性は第二レベル・第三レベルを逆列に並べ、AからTまでの二〇グループに分けた。このように各グループ一五人の構成について、できる限り性別・年齢・居住地域が分散するように配慮がなされた。モデレータは、日本ファシリテーション協会所属の過去に討論型世論調査においてグループ討論のモデレータを複数回務めたことのある経験者と、広告会社や調査会社等でグループインタビューなどのファシリテーションの経験のある者から選定された。モデレータに対しては、事前に説明会と講習会を一回ずつ実施し、説明会では討論型世論調査の意義、モデレータの役割等について説明が行われた。講習会は、討論フォーラム前日に実際の会場で実施された。スタンフォード討論型民主主義センターの James Fishkin 所長と Alice Sie 副所長による講義の後、モデレータが二つのグループに分かれて、実際にモデレータと参加者の役割を模範的に経験し、実際の小グループ討論で起こりうる問題点とその対応について学習した。調査の透明性を確保する観点から、全体会議の様子はインターネット配信された。このように討論型世論調査は、参加者が多様な情報に触れ、他者との対話や討論によって自身の考えを深めるプロセスを確保するために多大な労力を費やしている。

多くの時間と労力を要する討論型世論調査だが、その参加者は、本調査プロセスをどのように評価しているのだろうか。エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査 実行委員会（二〇一一）によると、討論フォーラム参加者のうち八五・八％の人が「自分の意見をまとめる上で討論型世論調査が役に立った」と答えている。討論型世論調査に関して、討論フォーラム参加者は、様々な情報と他者の意見を聞くことでかえって自分の意見を決めにくくなるのではないかとという懸念が寄せられることがあるが、本調査では「考えが明瞭になったか」という質問に対して七七・九％の人が「そう思う」と回答している。また、一回目と二回目の全体会議における参

加者からの質問をみると、討論フォーラムの進行に伴って参加者の知識が増え、思考が深まり、質問の具体性が増していることが分かる。そして、七六・一％の人が「問題が複雑なことがわかった」と回答している。このような結果から、討論フォーラム参加者が、エネルギー・環境政策という複雑な政策課題について情報提供を受け、じっくりと討論する中で、問題の複雑さを理解し、その上で自分の意見を持つようになったことが伺える。今後、高度な専門性や問題の複雑性などにより、一般国民の期待やニーズを従来の市民の意見聴取方法で把握することが難しい領域が増えていくと考えられる。そのような中、本調査の結果から、今後、調査手法の改良等が必要だとしても、対話型市民調査の一つである討論型世論調査の可能性が一定程度示されたといえる。

では、討論型世論調査の結果は、どの程度政策に反映されるのであろうか。この点、米国テキサスにおける電力供給体制をめぐる討論型世論調査（以下、テキサスD P）は特筆すべき成果をあげた（Energyほか（一九九九））。テキサスD Pの結果は、電力事業者の顧客であるテキサスの住民が、再生可能エネルギーへの投資の拡大と、エネルギー効率の改善を求めていることを示した。そこで、テキサス州は、州の正式な行政計画である「統合資源計画」を策定し、すべての住民から追加的に資金を徴収して再生可能エネルギーへの投資を行うことを決めた。また、テキサス州内の複数の電力会社が、再生可能エネルギー市場のパイロットプログラムである「グリーン価格」の実施に向けて規制当局の承認を受けた。さらに、州議会は、二〇〇九年までに家庭向けに電力を供給する会社に対して再生可能エネルギーからの電源供給のシェアを約三％までに高める「再生可能エネルギー開発目標」、二〇〇〇メガワットまで再生可能エネルギーの提供能力を向上させる「再生可能エネルギーポートフォリオ目標」を課した。

このようにテキサスD Pの結果が政策過程に見事に反映された主な要因は、「調査の継続的な実施」「調査の法的な裏付け」「監修委員会による正統性の付与」にある。

第一に、テキサスDPは一貫したテーマで二年間にわたり合計八回、継続的に実施された。同じ質問を、異なる時期に、異なる地域の住民に行うことにより、調査結果の横断的な比較が可能になり、より精緻に住民の意見を把握することができた。全八回の調査結果はほぼ同じような形で討論の前後に意見の変化がみられ、調査結果の信頼性を高めた。

第二に、テキサスDPは、法的な裏付けのもとに調査が実施された。州法によって電力事業者が住民の意見聴取を行うことが義務付けられたことにより、電力事業者がスポンサーとなり、複数回にわたり大規模な討論型世論調査が行われることになった。また法的な裏付けがあることで、行政との協力関係のなかで調査を実施することができた。

第三に、監修委員会の役割があげられる。討論型世論調査から信頼性の高い結果を得るためには、参加者の選好に影響を与えるアンケート、討論資料などについて、正確性、公平性、中立性の観点から問題がないかどうかを念に確認することが必要である。テキサスDPでは、既存の電力事業者の代表者と代替エネルギーの利害関係者がともに監修委員会に入り、この点をクリアした。討論型世論調査の結果を受けて、行政や議会が方針策定や立法を一気に加速することができたことから、監修委員会による調査の正統性の確保は、調査結果の政策活用に大きく影響したものと考えられる。

テキサスDPの事例は、討論型世論調査は一定のコストを要するものの、必要な枠組みを整えれば、調査目的と結果の活用に関して調査テーマに関係する機関・事業者等が共通認識を持ち、市民の声と意思が政策に反映される実効力を持ちうることを示している。

五、市民調査における「対話的要素」の意義と「対話環境」

討論型世論調査のプロセスには、討論フォーラムでの小グループ討議と全体会議において、他者との情報や意見の交換、質疑応答という「対話的要素」が含まれている。市民調査において対話的要素が含まれていることの意義については、これまであまり研究がなされてこなかった。

田村（二〇二三）、田村・隅田（二〇二一）をはじめ、対話の意義についてはこれまで多くの指摘がなされてきたが、ここでは市民調査における対話的要素の意義に関して、特に重要な「無知の知」「暗黙の了解の確認」「思考の整理」の三点を取り上げる。

第一に、人は対話によって自身の無知を知り、他者の発言に価値を見出し、他者から得られる情報や意見を真摯に受け止め、その存在に敬意を払うきっかけをもたらしてくれる。また、対話によって自らの無知を自覚することが、自身の考えに固執する姿勢を解き、再考を促し、熟慮をもたらしてくれる。

第二に、日本はハイコンテクスト社会（お互いのことがわかり合っていることが前提で成り立っている社会）であり、空気を読み、対立を回避する傾向がある。対話は、ハイコンテクスト社会における「暗黙の了解」を改めて確認し、お互いの意見や考えに違いが生じている原因（持っている情報やこれまでの経験、価値観など）を明らかにする機会を与えてくれる。その原因が明らかになることで、はじめてお互いの考えの全体像が見え、相手の意見に対する理解が深まり、受容性が芽生える。

第三に、対話を通して思考の整理が促進される。対話とは情報の受信と発信の連続である。相手からの発言を受信した際、人はその情報を整理して頭の中に納めようとする。自分が情報や意見を発信する際も、自身が蓄積している情報の中から必要な情報を取り出して発信する。この情報の出し入れの過程で、徐々に情報が整理され、

結果、自身の意見が形作られていく。

以上のことから、市民調査のプロセスに対話的要素を含め、対話が有効に機能した場合、参加者に他者の意見に対する受容性を高め、熟慮を促し、意見形成を促進する効果があると考えられる。実際に、エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査では、小グループ討論への参加が「役に立った」と回答した人が八七・四%のほり、討論資料が「役に立った」と回答した人の割合（六〇・〇%）を大きく上回った。また、調査プロセスを経て、「たとえ意見が違っていても、彼らの見解を尊重する」と回答した人が六七・四%から七六・九%に増加し、「意見が異なる人と自分の」両者が支持できるような解決策を見つけるため、私は妥協する用意がある」と回答した人も五七・九%から六二・八%に増加した。また、討論フォーラム後のアンケートでは、七二・六%の人が「自分とは違う立場の人から多くを学んだ」と回答し、七七・九%の人が「自分の考えが明確になった」と回答した（エネルギーと環境の選択肢に関する討論型世論調査 実行委員会（二〇一二））。

他方、「対話」が有効に機能しなかった場合は、調査対象者の情報の理解や意見形成に悪影響を及ぼすおそれもある。

第一に、誰しも「みんなに認めてもらいたい」という承認欲求をもっており、時として承認欲求が強い意見の表明という自己顕示につながることもある。このような現象が起こると、意見表明者が、自分の意見に強いこだわりをもち、他者を説得することに懸命になり、他者の意見を受容できなくなる。このような参加者が複数登場すると、最悪の場合、対話の場が説得の応酬に終始してしまう⁽³⁾。こうなると、意見の内容ではなく、発言の強さが他者の意見形成に影響を及ぼしてしまう。結果、参加者一人ひとりが熟慮するための材料を出し合う情報や意見の共有の場が、誰の意見が最も支持を集めるかという競争の場になってしまう。

第二に、Sunstein (2001) は、対話における「集団分極化」の問題を指摘している。「集団分極化」とは、グループでの話し合いの中で、ある参加者の意見が特定の論点について中間点よりもどちらかに寄っていた場合、グループは同じ方向に向かって中間点からさらに遠ざかるという現象をいう。ある人の意見がどちらかに寄っていると、その立場からの発言が支配的になり、議論がひとつの方向に偏っていく。そのことが多数派の考えと異なる意見を持つ参加者に影響を与え、その参加者は不安を感じ、自分も合わせなければならないという同調圧力を感じる。結果、ひとりで考えた場合よりも、思考が浅くなってしまうことがある。

第三に、思考の単純化である。「国民全体ないし世界規模に及ぶ課題でありながら、将来的なリスクが見通しにくい課題」は、問題の複雑さから情報を処理しきれず、時に賛成か反対、肯定か否定というように選択肢を極端に限定し、思考を単純化して乗り切ろうとする人が現れる。対話によって数多くの多様な情報や意見が出てくるほど、人は思考の単純化の罠に陥りやすくなる。⁽⁴⁾

以上のような対話の意義と、対話が機能不全に陥る場面から考えて、対話型市民調査において整備すべき「対話環境」として、以下の四つの点が重要である。

第一に、参加者の「多様性」である。調査結果の信頼性の点から「代表性」を確保することは重要であるが、それは同時に参加者の多様性を確保することにもつながる。様々な利害や立場を有する参加者が討論フォーラムに参加し、多様性を維持するように小グループ討論のグループ分けを行う必要がある。この点、エネルギーと環境の選択肢に関する討論型世論調査では、T1調査の対象者の選定、討論フォーラム参加者の選定において入念な配慮を行っている。T1調査はRDD (Random Digit Dialing) 方式(コンピュータで無作為に数字を組み合わせて番号を作り、電話をかけて行う調査方式)で実施され、小グループ討論のグループ分けは、性別、年齢、居住地

域が分散するように工夫された。

第二に、参加者の多様な意見を偏りなく扱う「公平性」である。この点、エネルギーと環境の選択肢に関する討論型世論調査では、討論資料およびアンケート調査票（質問紙）の内容と、小グループ討議の進行役を務めるモデレータのトレーニングにおいて「公平性」に関して慎重な配慮を行っている。討論資料およびアンケート調査票は、専門家委員会および監修委員会の助言および監修に基づいて作成された。専門家委員はエネルギー・環境政策に関して、様々な分野から、特定の意見に偏ることなく、多様な意見を有する有識者八名を選任し、監修委員には討論型世論調査の主唱者であるFishkin教授ほか二名が就任した。さらに、調査が中立かつ適切に運営されているかを第三者の立場で検証するため、第三者検証委員会も設置された。このように二重、三重のチェック体制によって、特定の方向に意見誘導することのない討論資料および調査票が作成された。また、小グループ討議での公平性担保の鍵を握るモデレータのトレーニングも徹底して行われた。モデレータは、小グループ討議が順調に進み、できるだけ多くの参加者が議論に貢献し、各論点について、多様な考え方が出るように導く役割を担う。意見の相違があれば、感情の対立や集団分極化に陥らないように注意しつつ、意見対立の原因を追究するように促すことが期待される。事前に説明会と講習会を実施し、説明会では、実行委員会が討論型世論調査の意義を説明したうえで、モデレータ・マニユアルに基づきモデレータの役割等について解説した。講習会は、Fishkin教授らによるレクチャーの後、モデレータと参加者の役割を模擬的に経験するシミュレーションを計三回実施し、最後にFishkin教授らによる講評と質疑応答を行った。

第三に、参加者が他者の意見を受け止め、自分の意見との相違点とその原因について真摯に検討する「誠実性」である。誠実性を担保することに関して、討論型世論調査の特徴の一つである「異なる三時点で同内容のアンケート調査を実施する」ことが大きく寄与している。この調査設計を知った参加者は、調査の過程で自身の考

えが変容していくことが許容されていることを認識する。すると、参加者は、他者の意見に感情的に反発したりせず、積極的に耳を傾け、その意見の中に自身に対する気づきを見出そうという姿勢になる。また、エネルギーと環境の選択肢に関する討論型世論調査では、モデレータが小グループ討論を開始する前に、参加者に対してつぎのようなことを伝えて「誠実性」に留意するように求めた。「参加者全員の意見が尊重されること」「全員が議題の専門家ではないこと」「全員が互いの意見を聞かなければならないこと」「立場が大きく異なる人がいる場合であっても、互いに敬意を持って話し合うこと」である。モデレータには、参加者が自身の無知を素直に認め、異なる見解を尊重し、各自が自分なりの意見を形成できる、安心できる環境を作ることが求められる。

第四に、参加者が落ち着いて熟慮できるだけの「時間」の確保である。短時間で意見形成を迫られると、思考の単純化に陥るおそれが高まる。この点、エネルギーと環境の選択肢に関する討論型世論調査では、討論フォーラムを二日間にわたって実施し、小グループ討議と全体会議を二回繰り返すことによって、参加者が熟考する時間を十分に確保している。

以上のような点に留意すれば、対話もたらす効果を引き出し、対話が機能不全に陥ることを防ぐことが期待できる。信頼ある調査結果を得ようとすれば、専門家委員会や監修委員会、第三者検証委員会の設置、モデレータのトレーニングなど、相当な配慮と施策が必要となる。もつとも、このことは「対話」が、意義深く公正に行われるために、いかに対話環境が大切かを示しているとも言える。

六、「対話環境」整備に関する実務上の課題

最後に、討論型世論調査において対話が有効に機能するための「対話環境」の整備に関する実務上の課題を整

理する。

(一) 適正な参加者数と代表性の両立

参加者の多様な意見を偏りなく扱う「公平性」に配慮しながら、十分な討論を行うためには、討論参加者を一定数以下に抑える必要がある。討論型世論調査の小グループ討議においては、一グループ一五〜二〇人程度が目安となっている。もともと、参加者数を抑えると、代表性の問題が生じる。限られた人数の中で代表性を担保するのは困難を伴う。エネルギーと環境の選択肢に関する討論型世論調査における小グループ討論のグループ分けは、性別、年齢、居住地域の三つの指標に留意して行われたが、指標が増えれば小グループにおいて代表性を担保するのはさらに難しくなる。日本学術会議 社会学委員会討論型世論調査分科会（二〇一六）は、「代表性と討論の質をめぐる二律背反問題は、間接民主制と直接民主制の対立として古くから決定的な解決策が見いだせないまま現在に至っている」と指摘している。

(二) 参加者の多様性の確保

T1調査は、通常の世論調査と同様に、無作為に調査対象者を抽出して行うため、多様性の確保に問題が生じることは少ない。一方で、T1調査回答者の中から討論フォーラムへの参加者を募る段階で、多様性が崩れてしまっておそれがある。討論フォーラムは時間と場所を指定して行うことから、参加の意思があっても都合が合わないという人も多い。実際、エネルギーと環境の選択肢に関する討論型世論調査では、討論フォーラムへの参加を辞退する人が想定を上回り、討論フォーラム参加予定者三〇〇人を確保するために、予定件数を超えてT1調査を実施することになった。T1調査は当初、有効回答数三〇〇〇件を予定し、その中から討論フォーラム参加予

定者を三〇〇人確保する予定であったが、最終的に T1 調査の回答数は六八四九件にのぼり、その中から討論フォーラム参加予定者三〇一名を確保した。また、T1 調査と討論フォーラム参加者との間で性別構成、職業構成において差異がみられた。T1 調査の回答者のうち男性は四六・八%、女性は五三・二%であったが、実際に討論フォーラムに参加した二八五名のうち男性は六七・〇%、女性は三三・〇%であった。T1 調査の回答者のうち勤め人は三五・四%、専業主婦やパートをしている主婦は二五・七%であったが、実際に討論フォーラムに参加した人のうち勤め人は四四・二%、専業主婦やパートをしている主婦は一三・〇%であった。また、T1 回答者のうち討論フォーラムに参加した人の割合は四二・二%であり、T1 調査から討論フォーラムに至る過程で調査対象者に偏りが生じた可能性は否定できない。

(三) 調査プロセス全体における公平性の確保

討論型世論調査のみならず、市民の意見聴取において最も注意すべきは、調査過程における「意見誘導」である。討論型世論調査は、討論資料の提供、小グループ討議、全体会議と調査プロセスが複雑なため、いずれかの段階で意見誘導が生じるおそれがある。そのため、他の意見聴取方法より慎重な対応が求められる。

エネルギーと環境の選択肢に関する討論型世論調査では、**【図表 5】**のように調査プロセスの各段階において公平性を確保するための施策が講じられた。

小グループ討論における公平性に確保は、モデレータに依存するところが大きい。前述したモデレータに求められる役割をみると、理想的なモデレータなど本当に存在するのかもしれないが、エネルギーと環境の選択肢に関する討論型世論調査では、参加者の八二・五%の人が「小グループ討論の進行役(モデレータ)は、全員が討論に参加できるような機会を適切に作っていた」と回答し、六一・四%の人が「私のグループの参加者は、討

【図表5】 エネルギーと環境の選択肢に関する討論型世論調査における公平性確保のための施策例

調査プロセス	施策例
討論資料および質問票の作成	<ul style="list-style-type: none"> ・ 専門家委員会および監修委員会の助言および監修に基づいて作成された。 ・ 専門家委員はエネルギー・環境政策に関して、様々な分野から多様な意見を有する有識者8名を選任した。 ・ 監修委員には討論型世論調査の主唱者である Fishkin 教授ほか2名が就任した。
小グループ討議	<ul style="list-style-type: none"> ・ 小グループ討議のモデレータに対して事前に説明会と講習会を実施した。 ・ 説明会では、実行委員会が討論型世論調査の意義を説明したうえで、モデレータ・マニュアルに基づきモデレータの役割等について解説した。 ・ 講習会では、Fishkin 教授らによるレクチャーの後、モデレータが二つのグループに分かれて、実際にモデレータと参加者の役割を模擬的に経験し、実際の小グループ討議で起こりうる問題点とその対応について学習した。このようなシミュレーションを計三回実施し、最後に Fishkin 教授らによる講評と質疑応答を行った。 ・ 調査が中立かつ適切に運営されているかを第三者の立場で検証するため、第三者検証委員会が設置された。

論にほぼ等しく参加した」と回答した。また、第三者検証委員会（二〇一二）は、討論フォーラム当日、全グループの討論を傍聴し、「モデレータは参加者が自発的に話し合いを進めていくことができるよう、自らは極力発言を控えるなど、研修時に指示された方針に沿って対応していた」と報告している。これらことから、適切な人選とトレーニングを行えば、小グループ討論における公正性を確保することは可能であると考えられる。

第三者検証委員会（二〇一二）は、意見誘導の可能性に関して、実行委員会の独立性の確保、専門家委員会および監修委員会の設置、モデレータの選任およびトレーニングが行われたという点で、今回の討論型世論調査において意見誘導を回避するための方策は取られており、「本調査の実施過程に関して、特定の意図をもった誘導や『やらせ』といった操作等はなかった」と評価した。

（四）実施費用の軽減

もし実施費用が軽減できれば、テキサスDPのように同一テーマで多数回行う討論型世論調査が、より多く実

施され、より信頼性の高い調査結果が得られ、討論型世論調査による調査結果の政策への反映もさらに積極的に行われる可能性がある。

エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査のように、全国規模で討論型世論調査を実施しようとするなど数千万円規模の実施費用が必要になる。討論型世論調査では、調査テーマに強い関心を有する者(利害関係者など)や、無償で利他的な活動を積極的に行うという意思と経済力のある者のみが参加することにならないように、討論フォーラムの参加者には一切の経済的負担を求めず、自宅から会場までの交通手段、フォーラム期間中の食事及び宿泊施設の手配はすべて討論型世論調査の実施主体が負担する。エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査でも、実施主体が、参加者が討論フォーラムのために必要となる交通費を支給し、期間中の宿泊や食事を負担するとともに、謝金を支払った(エネルギーと環境の選択肢に関する討論型世論調査 実行委員会(二〇一七))。

この点、討論フォーラムの実施日数や時間を短縮することによって、参加者の宿泊費等を削減することは可能である。しかし、熟慮に必要な時間を十分に確保することは「対話環境」において重要であり、討論フォーラムの時間短縮によって適正な調査結果が得られなくなるおそれがある。

では、討論型世論調査をオンライン上で実施するのだろうか。実際、米国では、「世界の中の米国の役割」(二〇〇三年)や「健康対策と教育」(二〇〇五年)など、すでに数回オンライン上で討論型世論調査が実施されている。日本でも二〇一五年に「高レベル放射性廃棄物の処分」をテーマに実施されている。オンライン討論型世論調査は、これまで時間的な問題で討論フォーラムへの参加を見送っていた人の参加を可能にし、代表性や多様性が確保しやすくなる効果が期待できる。もっとも、高レベル放射性廃棄物の処分をテーマとした Web 上の討論型世論調査では、参加者の中にモデレーターが議論を誘導したとの印象を抱いた人が、実空間上で行われてきた討

論型世論調査と比べて多かった。また、自分の意見よりも優れた他の参加者の意見があると感じた人の数が対面で討論を行う討論型世論調査に比べて少なかったなどの問題点も指摘されており（日本学術会議 社会学委員会討論型世論調査分科会（二〇一六）、オンライン討論型世論調査はまだ発展途上にある）。

七、結 び

以上のように、討論型世論調査は、実施費用や代表性の確保、モデレータのトレーニング方法の確立など、いまだ市民の意見聴取手法として未成熟な部分や実務上の課題は残されている。しかし、対話型市民調査の一形態として「対話」の効能を引き出しながら、他の市民の意見聴取方法では収集することのできない「熟慮された意見」や「情報や他者の意見による意見変容」を調査可能にする点で、大きな可能性を秘めている。

市民調査に対話的要素を含む「対話型市民調査」には、世論を収集する調査的な側面と、調査プロセスを通じて市民に課題を取り巻く状況の理解や意見形成を促す熟慮促進的な側面がある。おそらく今後、テキサスDPのように調査結果が直接的に政策過程に反映されることは稀であろう。しかし、討論型世論調査の熟慮促進的な側面は、複雑な問題に関する「国民的議論」を促すうえで重要な役割を果たす可能性がある。その意味で、対話型市民調査は、調査結果のみならず、調査プロセスにも価値を見出すことができる。今後、「対話」の意義と理想的な対話環境の整備についてさらに研究が進み、対話型市民調査がその特徴を活かしながら、さらに発展していくことを願う。

(1) 田村・隅田(二〇二一)は、「討論」は、複数人で、ある問題については是非を議論すること、「議論」は、二人以

- 上で行う意見のぶつけ合い、「対話」は、相手と自由に意見を出し合い、お互いに理解を深めることと定義している。
- (2) 討論型世論調査について詳しくは、玉村雅敏(編著) 杉田一真ほか(著) (二〇一四)『社会イノベーションの科
学政策マーケティング・SROI・討論型世論調査』勁草書房、第五章「討論型世論調査」参照。
- (3) 田村・隅田(二〇二二)は、「とかく人は自分の意見と自分自身を同一視して、自らを正当化しよう」として、
他者に自分と異なる意見を言われると感情的になる傾向があることを指摘している。
- (4) 田村・隅田(二〇二二)は、日本人には答えや結論を求めるがあまり、じっと考える「忍耐力」が欠如している
と指摘している。

参考文献

- 田村次朗(二〇二三)『リーダーシップ基礎』入門』東京書籍
- 田村次朗、隅田浩司(二〇二二)『リーダーシップを鍛える「対話学」のすゝめ』東京書籍
- エネルギーと環境の選択肢に関する討論型世論調査 実行委員会(二〇二二)「エネルギー・環境の選択肢に関する討論
型世論調査 調査報告書」
- エネルギーと環境の選択肢に関する討論型世論調査 第三者検証委員会(二〇二二)「エネルギー・環境の選択肢に関す
る討論型世論調査 検証報告書」
- エネルギーと環境の選択肢に関する討論型世論調査 監修委員会(二〇二二)「エネルギー・環境の選択肢に関する討論
型世論調査 監修委員会報告書」
- 国家戦略担当大臣(二〇二二)「国民的議論に関する検証会合の検討結果について」
- 日本学術会議 社会科学委員会討論型世論調査分科会(二〇一六)「報告 高レベル放射性廃棄物の処分をテーマとした
Web上の討論型世論調査」
- 大津珠子他(二〇二二)「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」
- 坂野達郎(二〇一七)「討論型世論調査をめぐって——高レベル放射性廃棄物の処分をテーマとしたWeb上の討論型
世論調査」のシンポジウムから(二二)日本原子力学会誌、Vol.59, No.5

- 菅原琢 (二〇一三) 「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)』一般財団法人中央調査社
- 曾根泰教 (二〇〇七) 『討論型世論調査』の可能性 橋本晃和編 『二一世紀パラダイムシフト』冬至書房
- 曾根泰教、柳瀬昇、上木原弘修、島田圭介 (二〇一三) 『学び、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
- 田村哲樹 (二〇〇八) 『熟議の理由』勁草書房
- 柳瀬昇 (二〇〇五) 「討論型世論調査の意義と社会的合意形成機能」『KEIO SFC JOURNAL』四 (一) : 七六―九五
- Fishkin, James S. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press. (岩木貴子訳 (二〇一〇) 『人々の声が響く合意と熟議』早川書房)
- Fishkin, James S. (1997). *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Gutmann Amy and Thompson Dennis (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Luskin, Robert C., Fishkin, James S., Plane, Dennis L. (1999). *Deliberative Polling and Policy Outcomes: Electric Utility Issues in Texas*.
- Shapiro, Ian. (2003). *The State of Democratic Theory*. Princeton: Princeton University Press. (中道寿一訳 (二〇一〇) 『民主主義理論の現在』慶應義塾大学出版会)
- Sie, Alice (2008). *Look Who's Talking: Examining Social Influence, Opinion Change and Argument Quality in Deliberation*. Ph.D. dissertation, Department of Communication, Stanford University.
- Sunstein, Cass R. (2002). *The Law of Group Polarization*. The Journal of Political Philosophy: Volume 10, Number 2.