

政治参加における討論型世論調査の有効性と
地方自治体による市民参加の取り組みの重要性

澤 田 絢 子

目次

はじめに

1. 現代日本の政治参加の状況
 1. 1 国民の政治への関心と選挙
 1. 2 世論調査と合理的無知
2. 討論型世論調査
 2. 1 熟議民主主義とミニ・パブリックス
 2. 2 討論型世論調査とは
 2. 3 討論型世論調査がもたらす効果
3. 日本の公的年金制度
 3. 1 公的年金制度の仕組み
 3. 2 公的年金制度への関心
 3. 3 公的年金制度における「世代間不公平」の問題
4. DP「年金をどうする～世代の選択」
 4. 1 調査概要と参加者の属性
 4. 2 討論フォーラムの影響
 4. 3 対話の欠如
5. 政治への関心・参加を高めるためには
 5. 1 「熟議の日」の困難さ
 5. 2 地方自治体によるミニ・パブリックスと市民討議会
 5. 3 三鷹市「まちづくりディスカッション2006」の概要
 5. 4 三鷹市の市民参加の取り組みの歴史とその重要性
6. ミニ・パブリックスの課題とインターネット
 6. 1 参加できない理由 まちづくりディスカッション2006の場合
 6. 2 インターネットの活用
7. まとめ 活発な対話のある社会にするために

おわりに

参考文献

図表

はじめに

今の日本は集計民主主義社会であり、「投票して多数決を決める」という手法が採られている。しかしこの民主主義は、一人一人の意見の質は問われず、またいかなる理由で投票したかも問われない。よって、名前の書きやすさや単なる印象だけ、あるいは自分の利益のみ考えて選挙や世論調査に投票する人もいるだろう。それは有権者自身の問題である場合もあるだろうが、社会的な要因もあると考える。

現代の日本社会は様々な価値観を持った人々から構成されている。そのため、社会保障のように多くの人にとって重大であるが、解決が困難な政治的課題がある。このような課題を、現在の集計民主主義的なやり方だけで決めてしまってもよいのだろうか。もっとよい人々の政治参加のあり方、つまり人々が、そして人々と政府が、より深い対話ができるような社会を目指すべきなのではないだろうか。そこで本論では、社会保障の中でも特に年金制度の「世代間対立」の問題について取り上げ、新しい政治参加の仕組みとして注目されている、討論型世論調査（Deliberative Poll, DP）の有効性について考える。具体的には、2011年5月に慶應義塾大学DP研究センターと朝日新聞社が実施した、「年金をどうする～世代の選択」という討論型世論調査の実施報告書を資料として使い、検討する。その上で、そのような新しい政治参加が活発になるような社会の構築のために必要な取り組みとは何かについて、東京都三鷹市や神奈川県藤沢市の取り組み、さらに海外の討論型世論調査の実施例を基に考える。

全体の構成としては、まず第1章で現代日本の政治参加の状況を概観し、特に世論調査の問題について取り上げる。その上で第2章において、新しい世論調査の手法である討論型世論調査を取り上げ、その背景にある思想や仕組み、効果について述べる。第3章では、日本の年金制度の仕組みと人々からの関心の高さ、そして世代間問題を提示し、第4章ではこの問題をテーマに行われた討論型世論調査の実施報告書を資料に、この手法の有効性と課題について考える。そして第5章では、このような取り組みがより一層普及するためには地方自治体の市民参加の取り組みの姿勢が重要であることを、三鷹市を例に挙げながら示し、第6章では、参加のハードルを下げるツールとしてのインターネットの有効性を、海外と神奈川県藤沢市の取り組みを例に挙げて示す。

1. 現代日本の政治参加の状況

1. 1 国民の政治への関心と選挙

昨今は、東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所事故により、原子力発電所の再稼働反対や脱原発を訴えるデモが盛んになるなど、国民の政治参加に対する意識は高まり、かつ変わりつつあると言われている。これは国民が、選挙で選ばれた代表者に政治を任せるといった従来の民主主義制度（間接民主主義）では、十分に自分たちの意見を聞き入れても

らえないと感じているからこそその直接行動である。読売新聞が2011年に行った「政治に関する全国世論調査」¹によると、「あなたは最近の日本の政治は、良くなっていると思いますか、悪くなっていると思いますか」という質問に対し、76%の人が「どちらかといえば悪くなっている(40%)」あるいは「悪くなっている(36%)」と回答している。2011年時点でこのような結果であるのだから、現時点で同じように質問したとすれば、さらに「どちらかといえば悪くなっている」、「悪くなっている」と回答する人が増加することは十分に予想される。

日本は、民主主義国家であり、国政に関しては間接民主主義が採用されている。国政は専門知識を要する仕事であり、素人が簡単に判断できるものではないため、有権者はマニフェストを掲げた各政党、あるいは候補者を選挙で選ぶ。選挙は国民の政治参加のための制度であり、政治的指導者の選出と、それまで政党や政治家が行ってきた政策への審判が下される機会である。投票率は平成に入ってからは一時期低迷していたものの、近年は上昇傾向にあり、2009年に行われた第45回衆議院選挙では、小選挙区制比例代表並立制が導入されて以降最高の投票率(小選挙区制選挙の方で)を記録した。また、データは少し古くなるが、早稲田大学政治経済学部・経済学研究科21世紀COEプログラム「開かれた政治経済制度の構築」が2005年に行った、「21世紀日本人の社会・政治意識に関する調査」という全国調査によると、総回答者数1,397人のうち74.9%の人が、「政治に関心がある」あるいは「ある程度関心がある」と答えている。このような事実から、国民(有権者)の政治への関心は高まっていると言えよう。

1. 2 世論調査と合理的無知

前述の通り、選挙は国民(有権者)の政治参加のための公式な制度である。しかし、選挙はそう頻繁に行われるものではない。そこで選挙以外の有力な国民の意思表示方法として挙げられるのが、世論調査である。世論調査とは、調査の対象となる社会集団(母集団)の一部の構成員(標本)に対して世論の動向を調査するために行われる標本調査のことであり、その社会集団の中から無作為抽出された人々に質問をし、得た回答を収集・分析することで母集団の傾向を予測するものである。昨今は電話によるRDD(Random Digit Dialing)方式(電話番号をランダムに発生させてその番号に電話をかける)が多く採用されており、特にテレビ局は月例で内閣支持率や政党支持率などを調査し、その内容をテレビ等で公表している。

世論調査の内容は政治に大きな影響を与える。例えば、中曽根内閣は売上税(消費税)を導入しようとしたが、世論の猛反発を受けて撤回した。²また、しばしば内閣支持率が3割を切ると、内閣の存続が危ぶまれる「危険水域」に達したと新聞やテレビなどで報道さ

¹上村香代,川崎英輝,小西慶幸「本社世論調査『政治の劣化』強い不満」(読売新聞 2011年11月25日朝刊)

²恵村順一郎「連立の時代『公約』軽視 点検してみると『バツテン』ばかり」(朝日新聞 1995年7月11日朝刊)

れる。³しかしこのような影響力がある一方で、それを回答する国民はそれに見合う程度の知識、判断力でもって回答しているのだろうか。もちろん、大部分の国民はふざけ半分で回答することはしないであろう。しかし、現代社会は大衆社会である。有権者1人の意見は、何千万人の意見のうちの1つでしかなく、その1票はとるに足りないものを感じられる。そのような状況であるのにもかかわらず、政治や政策について真剣に学ぼうと一体どれだけの人が感じ、実際に労力と時間を費やすのだろうか。また、その大部分の有権者は仕事や家事その他に追いまわられている状況であろうから、仮に的確な判断を行うのに十分な情報を得られるツールがあったとしても、その情報を積極的に求めるように外部から仕向けることはかなり困難であると言えよう。このような状況から、大衆が無知であることを選択する（せざるを得ない）ことを政治経済学では「合理的無知」と呼ぶ（Fishkin 2011=2009:13）。

このような背景から、世論調査の回答者の大部分は十分な知識と判断により形成された「意見」というものを持っていないと考えられる。しかし、回答者は「知らない」とは認めたくはないため、質問された内容について1度も考えたことがないにも関わらず、ほとんど適当に答えを選ぶことがあるという。アメリカで行われた George Bishop による実験によると、実際には存在しない架空の法令である「一九七五年公共法」について世論調査を行ったところ、回答した人々はあたかも一家言あるかのように回答したという。また、同じこの架空の法令について、「20周年という節目にあたり、この法律の廃止についてどう思うか」という質問を『ワシントン・ポスト』紙がした時も、それについて回答した人々はあたかもしっかりとした意見があるように回答したという（Fishkin 2011=2009:13-14）。

これはアメリカで行われた実験であり、日本の有権者にそのまま当てはめることはできないだろう。しかし、日本の場合もおおよそ同じレベルの「適当さ」で回答している者がそれなりにいると考えることにそれほど無理があるとは言えないのではないだろうか。このような実情が危惧される世論調査が国民の意見として政治に影響を及ぼしている、というのが現在日本の国民の政治参加の状況なのである。

2. 討論型世論調査

第1章で概観した現在の日本の政治参加の状況を、改善するためにはどうしたらよいだろうか。そこでこの章では、改善のための手法として、討論型世論調査（Deliberative Poll）を取り上げる。1節では討論型世論調査の理念的基盤となっている熟議民主主義とその実現のためのミニ・パブリックスについて、2節では討論型世論調査の具体的手法について、そして3節ではその効果について説明する。

³ 「消費増税で危険水域へ 内閣支持率26.4% 産経新聞・FNN世論調査」iZa（イザ）β版
<http://www.iza.ne.jp/news/newsarticle/politics/politicsit/545711/> （2012,10,22）

2. 1 熟議民主主義とミニ・パブリックス

一口に民主主義と言っても、その目指す理想や背景にある思想には様々あるが、その1つに熟議民主主義（あるいは討議民主主義）という理論がある。これは1980年代ごろから現れ、1990年代以降、現代政治学の一大潮流となった理論であり、政治家らによる話し合い（議会）だけでなく、市民間の熟議を重要視し、それによって間接民主主義制度の不備を補い、かつその正統性を回復させるという民主主義理論である。90年代後半には熟議民主主義を実現するための制度・仕組みが盛んにつくられるようになり、21世紀に入るところにはインターネットでの熟議を加味した、e-デモクラシーも普及するようになった。このような動きの嚆矢となったのは、Joshua Cohen の”Deliberation and Democratic Legitimacy”（1989）であり、その後 Jürgen Habermas が『Faktizität und Geltung』（1992）を発表して世界中に広まることになった。（篠原 2012:235-236）近年、日本でも注目されるようになり、2012年の7月から8月に政府主催で（中立性を保つため、委員長：曾根泰教慶應大学大学院教授らによる実行委員会が実質的には実施）、2030年度時点でのエネルギー政策における原子力発電への依存度について、代表的な熟議民主主義実現の手法である討論型世論調査が行われた。⁴さらに、文部科学省は「文部科学省 政策創造エンジン 熟議カケアイ」という、教育関係者（教員、学生、有識者、保護者など）による教育についての熟議をサポートするウェブサイトを開設している。尚、このウェブサイトでは顔を合わせた熟議を推進するだけでなく、インターネット上でも議論が行えるようになっており、既に多くのテーマで実施されている。

熟議とは、文字通り十分に考え（熟考・熟慮し）議論することであり、そのための手法として考えられたのが「ミニ・パブリックス」と呼ばれるものである。この手法を採用している仕組みとしては、前出の討論型世論調査の他に、コンセンサス会議、プラーヌク・スツェレ（計画細胞会議）といった仕組みが存在する。ミニ・パブリックスとは、『討議デモクラシーの挑戦—ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』（篠原一編）によると、「ランダム・サンプリングによって社会の縮図をつくり⁵、さらにそこから選ばれた少数の人びとが、三、四日生活を共にし、拘束のない自由な雰囲気のもとで、自由に発言し、討議する」（篠原=2012:242-243）というものである。そしてその結果を報告書にまとめるなどして政治・行政に還元する。社会に所属する全ての人々が適切な状況・情報のもと、自由に熟議をする機会を設けるのは実質的に不可能であるが、無作為抽出方式によって選ばれた人々が社会を代表して熟議をすることで、社会に所属する他の人々や政治家、官僚らにとって無視できない意見を提供することが可能となる。また、その意見を尊重するように他の人々が投票を行うのであれば、間接民主主義の機能不全を軽減することも期待できるのである。（篠原=2012:242）

2. 2 討論型世論調査とは

⁴ 「討論型世論調査で原発比率探る 政府、開催控えシミュレーション研修」 SankeiBiz <http://www.sankeibiz.jp/macro/news/120804/mca1208040501002-n1.htm> (2012,11,12)

⁵ 市民陪審など、選出される者が少ない手法では、社会の縮図をつくるために無作為抽出ではなく属性（性別、民族、年齢など）による割当制が採られる場合もある。

討論型世論調査 (Deliberative Poll、以下DPと省略する。)とは、慶應義塾大学DP研究センターのホームページからの引用によると、「通常の世論調査とは異なり、1回限りの表面的な意見を調べる世論調査だけではなく、討論のための資料や専門家から十分な情報提供を受け、小グループと全体会議でじっくりと討論した後に、再度、調査を行って意見や態度の変化を見るという社会実験」⁶である。スタンフォード大学のJames S. Fishkin教授とテキサス大学のRobert C. Rusk教授が考案し、既に15以上の国と地域で40回以上行われている。前章で述べたように、大衆社会である現代日本で暮らす国民の大部分は、日々仕事や家事その他に追われ、国家政策のような難しい問題を理解・判断するだけの十分な時間を持つことが困難であり、加えて一票の価値の低さからそのような時間を確保するだけの情熱も失われがちである。DPとはこのような問題を克服するために考案された手法であり、日本においても既にいくつか実施されている。

DPは話し合われる議題やその他の条件により、実施方法をその都度変えて行われるが、おおよそ以下のような手法が採られる。尚、参考文献は、慶應義塾大学DP研究センターホームページ「討論型世論調査の意義と概要」、『人々の声が響き合うとき』(Fishkin 監修 曾根泰教)の「監修者あとがき」(曾根泰教)、『討議デモクラシーの挑戦—ミニ・パブリックが拓く新しい政治』(篠原一編)の第1章「討論型世論調査(DP)—民意の変容を世論調査で確かめる」(坂野達郎)である。

まず、DPは世論調査と討論フォーラムの二つの部分から構成されている。はじめに、議論すべきテーマについて、対象となる社会集団(母集団)から無作為抽出(サンプル数は1,000~3,000人程度)をして世論調査を行う。そしてこの世論調査に回答した者の中で、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参加者を選出する(200~300人程度)。この時、主催側で「社会の縮図」になるように、例えば社会全体で少数派に属する参加者などを追加する必要が生じることもある。世論調査の回答者とフォーラム参加者を統計学的に母集団を代表するように選び出すことで、その議題に関心がある人だけに偏らない、「社会の縮図」の中で熟議をすることになり、その熟議内容に妥当性と正当性が生まれることになる。彼らには事前に議論すべきテーマについての情報をまとめた討論資料を送付し、目を通してもらった上で討論に参加してもらう。なお、この討論資料はその議題についての基礎的資料、複数の見解、その論拠、政策の選択肢などを簡潔にまとめたものであり、複数の専門家のアドバイスを受けて作成する。

討論フォーラムは短い場合は丸1日、通常は3日間(週末の金・土・日曜日)、1か所の会場にて行われる。そこでは冒頭にアンケート調査が行われ、次に十分に訓練されたデモレータの司会の下で15人程度の小グループに分かれて議論が行われる(小グループ討論)。その後、議題に詳しい専門家や政策担当者等に質疑する場が設けられ、そこで参加者は小グループ討論で生まれた疑問・質問をぶつけて回答を得る(全体会議)。この小グループ討論と全体会議を1つのセットとして、1つの議題についてこれを2、3セット行う。最後に、討論フォーラム冒頭に行ったものとはほぼ同じアンケート調査を行い、最初の世論調査

⁶ 「討論型世論調査の意義と概要」慶應義塾大学DP研究センターホームページ
http://keiodp.sfc.keio.ac.jp/?page_id=22 (2012,10,24)

と2回のアンケート調査の回答内容の変化を分析し、参加者の意見の変容の有無、変化の方向を調査する。

2. 3 討論型世論調査がもたらす効果

DPがもたらす効果として、Fishkinは以下の点を挙げている。

1. 政策に対する意見の変化
2. 投票の意図の変化
3. 市民の政治能力の変化
4. 集団の一貫性の変化
5. 社会における対話の変化
6. 公共政策の変化

(Fishkin 2011=2009:160 - 164)

まず、真っ先に挙げられる効果として「政策に対する意見の変化」が挙げられる。1995年から2004年までの間に実施された、9回の全国規模のDP（米国・英国各4回、オーストラリア1回。このうち7回は直接対話式、2回がインターネット上による）の最初の意見調査時の回答と熟議後の回答を比較すると、質問項目（全58項目）のうち72%に統計上有意味な変化が認められたという。(Fishkin 2011=2009:208) 熟議の目的は「より良い選択」であり、必ずしも意見が変わらなければいけないものではないが、意見の変化が見られたということは人々が自ら熟考した証しである。そしてこの変化により、「投票の意図の変化」も見られた例が多い。なお、この2つの変化は、熟議前に配布される討論資料と専門家からもたらされる情報による影響が大きいと考えられている。

次に、DPは「市民の政治能力の変化（向上）」についても効果があるとFishkinは主張する。政治能力とは、知識、政治的有効感覚⁷、公共精神、政治参加を指しており、その根拠（特に公共精神について）の1つとして、中国浙江省温嶺市沢国鎮地区で行われたDPの結果を挙げている。このDPでは「どういった社会基盤を築くべきか」という議題で行われたが、熟議後、たった1つの村だけではなく社会全般に利益をもたらすプロジェクト案の支持率が上がった。4番目の「集団の一貫性」とは、集団の選好の一貫性という意味である。公共選択論や社会選択理論において、投票の逆理（コンドルセのパラドクス）という現象（命題）が起こることが主張されている。これは投票において投票者一人一人の選好順序は推移的（ $A > B$ 、 $B > C$ 、なら $A > C$ ）であるのに、集団としての選好順序に循環が現れる状態⁸のことである。このような場合、議題や投票の手続きを操作することで

⁷ Fishkinは政治的有効性の感覚について、「内的有効性—みずからの努力により、国政や政策決定の過程に影響をおよぼすことができるという感覚」

(Fishkin 2011=2009:162)と「外的有効性—政府が自分の関心事に対応してくれるという感覚」(Fishkin 2011=2009:162)の2つがあると説明している。

⁸ 選択肢がA、B、Cの3つ、投票者1、2、3の3人がおり、3人の選好順序が1： $A > B > C$ 2： $B > C > A$ 3： $C > A > B$ とする。AとCを比較すると、AよりCを選ぶ者の方が多いため、 $C > A$ となる。同じように比較すると、 $A > B$ 、 $B > C$ となる。す

恣意的に結果を決定することができるが、そのように出された意思は熟考した公衆の意思とは言えない。しかし Duncan Black の” On the Rationale of Group Decision-making” (1948) よると、この現象は選択肢の選好に秩序を与えるような基本的な次元や問題意識を共有⁹していれば起こらないという。(Fishkin2011=2009:224) そしてこの人々の理解や問題意識の共有をDPは生み出すことが実証されている。

5番目の「社会における対話の変化」とは、マスメディアによりDPが報道されることで、社会の中で人々の対話が活性化することを意味している。世界各国で実施されたDPのほとんどがマスコミにより大々的に報道されており、その事実がDPによる熟議に参加し、真剣に取り組む動機を人々に与え、またそれ以外の人々の関心・注目を引き寄せる。また、メディアがDPに関わることで、政策担当者や政治家を熟議の場へ引き出す効果もある。実際、Anthony Charles Lynton Blair 元英国首相、Albert Arnold “Al” Gore, Jr. 元米国副大統領、James Gordon Brown 元英国首相その他多数の“大物”政治家が各国で行われたDPに参加しており、それによりさらに社会の中での対話が活性化することが期待できる。

そして最後に、DPの実施により「公共政策の変化」も起こる。例えば、米国テキサス州でDPが実施される以前、テキサス州は風力発電の利用率が国内最低であった。しかしDP実施後は、熟議をした人々から再生可能エネルギーや節電への投資を支持する声が高まり、そのためならば毎月の電気代が上がってもよいと答える住民が大多数にのぼった。その結果、DPで寄せられた声を考慮した「総合資源計画」や「再生可能電力基準 (RES)」が制定され、テキサス州は2007年には米国でもっとも風力発電が盛んな州となっている。(Fishkin 2011=2009:236)

以上、過去の実施例から、このような6つの効果をDPに期待することができる。

3. 日本の公的年金制度

序章で述べたように、この論文では現在制度改革が模索されている公的年金制度を題材に、多くの人々に影響があり、かつ意見の対立が予想される困難な問題について、なるべく多くの人々が納得できるような手法とそれを可能にする社会風土とはどのようなものになるのかを探っていく。そこでまずこの章では、年金制度の仕組みとそれに対する人々の評価、そして現在取り沙汰されている問題点について述べる。

3. 1 公的年金制度の仕組み

日本には公的年金制度があり、国民年金、厚生年金、共済年金の3種類がある。国民年

るとC>A>B>C>A>B…と堂々巡りになってしまう。

⁹ リベラルか保守か、といった次元の共有、又は解決手段についての意見は不一致でも何が問題なのかという理解については人々の中で一致しているという場合。

金は日本国内に住む全ての20歳以上60歳未満の人が加入し、その上で、厚生年金は厚生年金保険の適用を受ける会社に勤務する人が、そして共済年金は公務員や私立学校教職員などが加入する。国民年金と厚生年金には老齢基礎・厚生年金の他に、障害基礎・厚生年金と遺族基礎・厚生年金があり、それ以外にも給付制度がある。日本年金機構のホームページによると、公的な年金制度のメリットとして、「給付費などに対する国庫負担が行われること」、「支払った保険料は税制上、所得から全額控除されること」が挙げられている。

10

このホームページにおいて公的年金は「世代間扶養の仕組み」¹¹であると説明されている。これは、積立方式¹²ではなく、現在の現役世代が負担する保険料と税金によって現在の高齢者の年金給付を賄うという賦課方式によって成り立っているということである。この方式を採用するメリットとして、「1）賃金や物価高に応じて給付額をスライド」、「2）受給権者が亡くなるまで年金を支給」、「3）万一の場合の障害・遺族年金も支給」¹³の3点が挙げられている。そしてこのことから、給付と負担の関係だけで世代間の不公平を論じるのは不適當であると説明されている。

なお、保険料の負担の仕組みについては、少子高齢化の進展に伴い保険料の水準が上昇し続けるのを回避するため、2004年に年金制度改正で2017年以降の保険料が固定されることになっている。また、2009年から年金の国庫負担が2分の1に引き上げられている（以前は3分の1）。

3. 2 公的年金制度への関心

高齢になると、ほとんどの人は若いころのように働けなくなり、収入は減少する。また、産業構造の変化や都市化、家族形態の変化、国民の意識の変化、長寿化などにより、子どもからの仕送りといった私的扶養だけを頼りに老後の生活を送ることは困難となっている。厚生労働省が行った「平成21年社会保障における公的・私的サービスに関する意識等調査」の報告書によると、「老後の生計を支える手段として最も頼りにするもの」という質問項目に対し、高齢者（65歳以上）のうち76.9%の人が「国民年金や厚生年金など、公的年金」と回答し、また、日本年金機構による「平成21年国民年金基礎調査」によると、高齢者世帯の約6割は公的年金・恩給が所得のすべてを占めている。このような背景・調査結果から、高齢者の生計にとって公的年金が非常に重要な役割を占めていることが分かる。

一方、公的年金を支える世代は、公的年金についてどのように感じているのであろうか。厚生労働省が行った「平成22年社会保障を支える世代に関する意識等調査」の報告書によると、「現在、急速に少子高齢化が進行しているわが国において、あなたに関心のある社

10 「公的年金制度の役割 3 公的年金の基本的考え方」日本年金機構ホームページ
<http://www.nenkin.go.jp/n/www/service/detail.jsp?id=882> (2012,10,23)

11 注10と同じ

12 個人が現役世代に保険料という形で払った金額を積み立て、その運用益と共に個人に返す方式

13 注10と同じ

会保障の分野はどれですか。(複数回答可)」という質問項目に対し、20歳代から64歳までのどの世代においても「老後の所得保障」と回答する率が最も高く、全体では71.2%の人が老後の所得保障について関心があると答えている。また、前出の「平成21年社会保障における公的・私的サービスに関する意識等調査」の同質問項目に対して、公的年金を最も頼りにする「老後の生計を支える手段」として挙げた人が、高齢者と同じく最も多かった。これらの調査結果から、現役世代にとっても公的年金は非常に関心が高く、また、老後の生計における役割を期待されていることが分かる。しかし「平成22年社会保障を支える世代に関する意識等調査」における、「あなたは、現在、将来への不安はどのようなものがありますか。(複数回答可)」という質問項目に対し、20歳代から64歳までのすべての年代で「公的年金が老後生活に充分であるかどうか(老後の所得保障)」という項目を回答として挙げる人が最も多く(73.5%)【表3-1】、また、「平成21年社会保障における公的・私的サービスに関する意識等調査」において世代が下るほど公的年金を最も頼りにする手段として挙げる率が低くなり、逆に「自分の就労による収入」という回答が上がるという結果が出ていることから【表3-2】、年金制度に対する不安が特に若い世代において広がっていることが分かる。

3.3 公的年金制度における「世代間不公平」の問題

このようにどの世代からも関心の高い公的年金制度であるが、現実には様々な問題が残されている。例えば、国民年金に未加入・未納である者が増えて年金制度自体の信頼性が低下しているという、いわゆる「年金の空洞化」の問題や、専業主婦は個人的に負担しなくても年金がもらえるため、働く女性との不平等が起きているという「第3号被保険者制度」の問題、非正規労働者に対する年金のあり方の問題、年金の支払い記録の把握の不備が問題となった「消えた年金問題」などがある。しかし本論では、第4章で取り上げる、慶應義塾大学DP研究センターと朝日新聞社が主催した討論型世論調査「年金をどうする～世代の選択」において話し合われた、世代間で給付額が異なってしまうという「世代間不公平」の問題に絞って論を進める。

年金の給付額について世代により差が出てしまう原因は、少子高齢化と長寿化、そして以前のように経済成長が見込めなくなったことにあると思われる。現在の公的年金制度で採用されている賦課方式は、所得を現役世代から高齢者へ一部移転するものであるが、かつてのように高齢者よりも現役世代の人数が多いという人口比率ならば、一人一人の負担分は少なく済む。また、経済が順調に拡大し続けているのならば、負担はさほど苦に感じることはない。しかし、現在の日本は少子高齢社会になったため、現役世代人口に対する高齢者の人口割合が増加し、かつ、高齢者の寿命は延びている。加えて経済は低成長時代に入ってしまった。これらの結果、世代間で給付額に不公平が出てしまう事態となっていると考えられる。そのため現在、給付開始年齢の引き上げや給付額の引き下げ、保険料の額などについて様々に議論されている。前節で若者ほど年金に頼らない・頼りたくないという傾向があることを示したが、そのような意識の背景には、このような世代間不公平の問題の認識もあると思われる。

この事態について日本年金機構のホームページでは、公的年金は「世代間扶養の仕組み」

であるから給付と負担の関係のみで世代間の不公平を論じるのは適当ではない、との説明がされている。これはつまり、公的年金制度は現役世代から高齢者世代への「一方的な贈与」であるから、現役世代が将来給付を受ける側になったとしても、それは「仕送り分」に見合うことを保証するものではない、という意味である。しかし、公的年金制度の世代間不公平について数多くのメディアが取り上げ、問題視しているということは、大部分の人が年金を世代間扶養の仕組みであるとは必ずしも捉えず、むしろ「将来の自分のための備えである」という認識をしているからなのではないだろうか。ここに、政府と国民の認識にズレがあり、このズレを政府が理解、その上で解消するよう努めないことには、年金制度の改革にあたり、国民の同意は得られないと思われる。

4. DP「年金をどうする～世代の選択」

この章では前章で示した公的年金制度の問題点を踏まえ、2011年の5月に慶應義塾大学DP研究センターと朝日新聞社がスタンフォード大学の研究所と提携して実施した、DP「年金をどうする～世代の選択」の調査報告書を資料に論を進める。まず1節でこのDPの調査概要と参加者の属性を、そして2節でその結果を示し、3節でそこから読み取れることについて考察する。

4. 1 調査概要と参加者の属性

このDPは民主主義において解決が難しいとされている「世代を超える問題」の一つとして公的年金制度を取り上げ、この問題をDPにより解決することは可能か否か、検討するという目的の下、実施された。具体的な調査項目は以下の3テーマである。

- ・基礎年金の仕組みと財源をどうするか
- ・所得比例年金をどうするか
- ・年金の支給開始年齢は引き上げるべきか

実施の流れとしては、まず2011年の2月から3月にかけて、事前世論調査（T1：全67問。そのうち世論調査56問、属性調査11問）が無作為抽出した3,000人に対して行われ、回答者は2,431人（71%）であった。そして回答者らに討論フォーラムの参加を募集し（2月から4月）、そのうち145人が参加を希望した。2011年5月初旬には参加希望者全員に対して全36頁の討論資料が送付され、5月28日と29日にかけて討論フォーラムが実施された（最終参加者数は127人）。討論フォーラムの冒頭には討論前調査（T2：全67問。そのうち世論調査49問、属性11問、知識7問）が実施され、その後1つのテーマにつき各1回ずつ小グループ討論と全体会議が行われた。小グループ討論は10～15名ずつ10グループに分かれて討論を行い、各グループには事前に専門的なトレーニングを受けたモデレータ（討論進行役）が1名配置された。全体

会議においては、各テーマにつき3名の専門家に対し、小グループ討論を踏まえてグループの代表者が質問を行った。そして最後に討論後調査（T3：全73問。そのうち世論調査49問、属性2問、知識7問、討論フォーラム評価15問）が行われた。なお、討論フォーラム参加者の旅費、宿泊費、食事は主催者側が負担し、最後まで参加した者には謝礼金も支払われた。

討論フォーラム参加者の性別・年代別の内訳は、20代14人（男8人、女6人）、30代12人（男性8人、女性4人）、40代18人（男性4人、女性14人）、50代31人（男性14人、女性17人）、60代34人（男性19人、女性15人）、70代13人（男性9人、女性4人）、80代5人（男性3人、女性2人）であった。特徴としては、1）討論フォーラム参加者全体に占める50代と60代の比率が高い、2）40代では女性に比べて男性の参加割合が低いことが挙げられる。2）については、男性は仕事で多忙な人が多かったからなのではないかと推測される¹⁴。また、30代では事前世論調査（T1）の全回答者における比率よりも、討論フォーラム全参加者における比率が小さくなっていたが、50代と60代においてはその逆で、討論フォーラム参加者における比率の方が大きかった。

4. 2 討論フォーラムの影響

この節では、事前に行われた全国世論調査（T1）と討論フォーラムの冒頭に行われた調査（T2）、そして最後に行われた調査（T3）の、設問に対する回答の変化を示す。なお、設問は、強い賛成を1、中間を4、強い反対を7とする7段階で回答をするという形式が採用された。調査報告書には様々な設問への回答の変化をまとめているが、ここでは本論のテーマに沿った設問に対する回答のみを取り上げる。なお、対象者が少ないため80代は分析から除外されている。

まず、「改革で重視すべきは現代世代か将来世代か」【図4-1】という設問についての分析結果（平均からの分散。「1」に近づくほど現代世代寄りの意見、「7」に近づくほど将来世代寄りの意見）によると、T1時点で既に全体の平均値は4.7であったが、T2において、現在年金を受給している60代の意見が現代世代寄りの意見から将来世代寄りの意見へと変化して全体の平均に近づいている。また、T3では30代は将来世代寄りの意見が減ったが、全体の平均値が上昇し（つまり参加者全体として将来世代寄りの意見になり）、かつT1・T2と比べて偏差が縮小している。これらの変化は、多くの世代で将来世代への負担の先送りを回避すべきであるという認識が共有されたことを表していると同理解できる。また、「年金の受給・負担の世代間ギャップは不公平か」という設問への回答については、T1時から既に「不公平だ」という意見が強く平均値は2.4であったが（1が「不公平だ」、4が中間、7が「不公平ではない」）、T2とT3を比較すると、T3時の方が、年金を受給している60代はより「不公平だ」という意見に寄り、また70代は全

¹⁴ 近年は週休2日制をとっている企業も多く、討論フォーラム当日は、仕事自体は休みだった人も多かったかもしれない。しかし働き盛りのこの年代にとって、貴重な休日にわざわざ討論フォーラムに参加するというのは負担が大きいのではないだろうか。

体としては「不公平ではない」とする意見に寄っているままではあったが、その傾向は減少し、参加者全体の平均値からの偏差が小さくなった。この結果から、高齢者世代が、自分たちの世代と将来世代との受給・負担のギャップをより問題視するようになったことが窺われる。また、この設問のT2からT3において、50代と60代を除くすべての世代で偏差が縮小している。なお、50代は偏差が大きくなってはいるが、より将来世代寄りに傾く結果になった。これら2つの回答の変化から、DPの実施は参加者の公共精神を高め、世代間による回答のばらつきを小さくし、合意を得やすい状況へと人々を導く可能性があることが分かる。

「日本政治への信頼度」【図4-2】という設問（「大いに信頼している」、「ある程度信頼している」、「あまり信頼していない」、「まったく信頼していない」、「その他」の5択）については、DPを経験することで、信頼度が上昇した。特に、T1では全体の約60%を占めていた「あまり信頼していない」という回答がT3では約40%まで減少し、一方「ある程度信頼している」がT1では約20%であったのがT3では約40%に増加した。また、「社会の人々への信頼度」についての設問（「信頼できる人が多い」、「信頼できない人が多い」、「その他」の3択）でも、T1時には「信頼できない人が多い」という意見が約50%と多数派だったが、T2で「信頼できる人が多い」という意見が逆転して多数派となった。そしてT3ではさらに伸びて「信頼できる人が多い」が約55%になり、反対に「信頼できない人が多い」という意見は約30%まで減少するという結果になった。これら2つの回答の変化は、知識の増加と熟議の経験により、参加者と専門家、参加者同士の対話が深まったことを表しており、DPに社会の中での対話をより適切なものにして、認識のズレから生まれる溝を埋める効果を期待できることを表していると理解できる。

4. 3 対話の欠如

前節で示した設問への回答の変化は、日頃は討論する機会が無いような他者や専門家との議論・質疑応答を経験することが、各人の公共性を高めることを示しているが、これは反対に、普段多くの人が他者（特に意見の違う他者）との対話の機会を持っていなかったことを示しているとも言える。現代社会は様々なマスメディアやインターネットといった、多くの情報収集と対話のツールが得られる時代であるが、それらは有効に機能を果していないのではないだろうか。そしてその大きな原因は、情報収集・対話の選択性にあると思われる。つまり、マスメディアもインターネットも自分が見たいものだけを見、自分が言いたいことだけを言いつばなしにすることができるため、使う人の意思により、様々な信頼できる情報を得て、違う意見を持つ他者との対話の機会を作り、公共性を高めることもできれば、それらを一切遮断して自分にとって都合の良い、心地よい意見だけがある環境に身を置くこともできるのである。そのため、公共的で建設的な意見を多くの人に持ってもらうようにするためには、ある程度操作された環境を意図的に作り出し、その環境を多くの人が経験する必要があると考える。それでは、そのような経験を多くの人が体験できるようにするにはどうすればよいだろうか。

5. 政治への関心・参加を高めるためには

前章では年金制度を例に、DPが世代間の対立の問題と対話の欠如による認識のズレを解消する上で有効な手法であることを示した。しかしDPは、無作為抽出により選ばれたごく一部の者しか参加することはできない。その他の国民は「社会の縮図」の中で出された意見を、貴重な参考意見として自らの投票行動などに反映するだけである。前章の3節でも触れたように、適切な環境に置かれた人の多くは公共的・建設的に行動するが、そうでなければ独断的で自分にとって心地よい意見を自身の中で強めていってしまうこともできるのが現代社会であるため、なるべく多くの人がDPのような体験をすることができる社会へと、改変していくことが求められると考える。では、そのためにはどのような取り組み・手法が有効なのだろうか。そこでこの章では、1節でFishkinが唱える「熟議の日」という「理想」を取り上げ、その実現までのハードルの高さを指摘し、2節でその理想的な「熟議の日」が実現するような社会に至るためのステップとして重要だと思われる、地方自治体による市民討議会について述べ、3節でその市民討議会の成功例として三鷹市の事例（まちづくりディスカッション2006）を紹介し、4節でその成功要因について述べる。

5. 1 「熟議の日」の困難さ

Fishkinが唱える「熟議の日（DD=Deliberation Day）」とは、「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」（Fishkin 2011=2009:55）というものである。また、重要な点として、1日かりのこの討議に国民として任務を果たすよう、すべての市民に謝金を支払われる必要があり、たった1日でも皆が真剣に論じ合えば、一般市民の知識と判断のレベルは向上するため社会にとって有意義であり、仮にこのような社会が実現すれば、政治家らの（選挙）行動なども有権者の変化に伴って良い方向に変化せざるを得なくなると主張している。

前章で取り上げた年金についてのDPの討論フォーラム参加者の中でも、40代男性の人数が他と比べて少なかったが（おそらく仕事の多忙さが関係しているのではないかと推測できる）、もし謝礼が出され、しっかりと祝日が確保されるのであれば、より多くの人に参加しても良いと考えたのではないだろうか。無論、Fishkinが唱える「熟議の日」は非現実的であり、また、これが唯一の理想とも言い切れない。しかしこの提案に少しでも近づこうとすることはよりよい社会へと向かう方向なのではないだろうか。

現在、このような社会へと変化していくためには、越えなければいけない数々のハードルがある。例えば、企業の積極的な協力が必要であるし、障害者や高齢者のための補助も必要になる。市民の熟議によって経済活動が阻害されることも考えられるため、これについて多くの国民の理解がなければならない。また、そもそも仮に謝礼が出て祝日が設けられたとしても、ここまでして政治に主体的に関わろうとする人が現在の日本において数多くいると考えることは非現実的である。では、このような状況を少しでも改善し、より多

くの人が政治に積極的・適切に参加できる社会にしていくにはどのような試みが必要になるのだろうか。

5. 2 地方自治体によるミニ・パブリックスと市民討議会

前節で示した理想の社会へと向かうための一つの方策として、まず地方自治体でのミニ・パブリックスの取り組みの普及が重要だと考える。なぜなら、既に地方自治体において、ミニ・パブリックスによる市政への市民参加の取り組みが行われ始めており、かつ住民が自らの住む地域に関わる課題について、その地域で熟議を実施するという点で、参加へのハードルも低いからである。地方自治体での市民参加が活発になることで、次第に社会の風土（国民の意識、企業の協力など）も良い方向に変わっていくのではないだろうか。そこでこの節では、実際に日本の地方自治体で多く取り組まれている手法である、市民討議会について述べる。

第2章の1節で述べた通り、ミニ・パブリックスには様々な手法があり、近年では藤沢市が、本来のやり方よりも短い1日のみのDPを実施しているが¹⁵、日本で多く実施されているのは市民討議会という手法である。市民討議会とは、ドイツで開発されたプラーヌンク・スツェレ（計画細胞会議）という地方自治体の市民参加の手法を基本として、日本の自治体の現状に合わせて改良された、日本の代表的なミニ・パブリックスの手法である。プラーヌンク・スツェレは、「無作為抽出で選ばれ、限られた期間、有償で、日々の労働から解放され、進行役のアシストを受けつつ、事前に与えられた解決可能な計画に関する課題に取り組む市民グループである」（Dienel 2002:74）と定義され¹⁶、その特徴は、篠藤（2012）によると、「①解決が必要な、真剣な課題に対して実施する。②参加者は住民代表から無作為で抽出する。③有償で一定期間、参加（四日間が標準）する。④中立的独立機関が実施機関となり、プログラムを事前に決定する。⑤ひとつの計画細胞会議は原則二五名で構成し、複数実施（最低四つ、計一〇〇名以上の参加）する。ひとつの計画細胞会議には二名の進行役がつく。⑥専門家、利害関係者から情報提供を受ける。⑦約五名の小グループがメンバーチェンジをしながら、参加者のみで討議を繰り返し、グループでの決定を行う。⑧「市民鑑定」という形で報告書を作成し、参加した市民が正式な形で委託者に渡す。⑨一定の期間（普通は約一年）後、委託者は市民鑑定の内容の実現状況について応答する責任を負う。⑩どこの場所でも自由に、また、同時に実施できる。」というものである。一方、市民討議会は普及間もないため、未だ厳密な定義は確立されていないが、特定非営利活動法人市民討議会推進ネットワークによると、「1 対象者を無作為で抽出して参加要請する 2 参加者には謝礼を支払う 3 少人数（5～6人）によるグループ討議 4 討議でのまとめを発表、全員で投票 5 討議前に参加者に必要な情報を提供」、そして「討議不

¹⁵ 「藤沢のこれから、集中討論」藤沢市ホームページ

<http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/kikaku/page100162.shtml> (2012,11,24)

¹⁶ 篠原一編 2012,『討議デモクラシーの挑戦—ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店、p 66 15～7 より。 Dienel, Peter C.2002,Planungszelle:Der Bürger als Chance,Westdeutscher Verlag の p74 を翻訳したものを引用した。

介入の原則、情報公開の原則」¹⁷などがその基本ルールであるとしている。社団法人東京青年会議所¹⁸政治行政政策委員会所属のメンバーが、プラヌンク・スツェレを日本に導入するために、2004年11月、別府大学教授の篠藤明德氏を招いて講演を開催したのがそもそもの始まりで、2005年には本格的な模擬討議議会が同青年会議所千代田区委員会によって開催された。前出の市民討議会推進ネットワークの調査¹⁹によると、2012年3月10日時点で、全国で214の開催事例が確認されているが、DPと違って特定の管理団体や研究機関のようなものが存在しないため、今まで実施された個々の市民討議会の質は様々であり、ハイレベルなものがある一方で、中には熟議民主主義的とは言えないようなものもあるというのが現状である。

5.3 三鷹市「まちづくりディスカッション2006」の概要

前節では、市民討議会というミニ・パブリックスの手法が全国の地方自治体で実施され始めていることを述べたが、その中でも成功例としてよく知られ、またこの手法が各地へ広まるきっかけともなった取り組みとして「みたかまちづくりディスカッション2006」（三鷹市）がある。この節では、この取り組みの概要を述べる。

三鷹市は2006年8月に初めて、三鷹青年会議所とパートナーシップ協定を締結して「安全安心のまちづくり～子どもの安全安心～」をテーマに「まちづくりディスカッション2006」を開催した。²⁰開催日時は2006年8月26日（土）と27日（日）の2日間であり、参加者の選定については、無作為抽出方式で18歳以上の三鷹市民1,000人に参加を呼び掛ける依頼書を送付し、承諾した市民87人の中から抽選で60人を決定した（実際当日に参加したのは10代から60代にわたる市民で、26日は52人、27日は51人）【表5-1】。メインテーマは前出の「安全安心のまちづくり～子どもの安全安心～」であり、「子どもにとって危険や不安を感じるのは、どこで、どんな時だと思えますか？」など、4つの個別テーマが設けられた。参加者らは事前に三鷹市、三鷹警察署、三鷹市教育委員会から情報提供を受けた上で、10グループ（1グループ5、6人）に分かれ（各グループには話し合いには加わらない補助スタッフを配置）、各テーマ毎に60分間話し合った。そして、参加者はテーマ毎にメンバーを入れ替えて話し合い、毎回、グループごとに3つ以内に意見をまとめ、その後、参加者全体の傾向を見るためにそれらの意

¹⁷ 「市民討議会とは」 特定非営利活動法人 市民討議会推進ネットワーク（2012,11,25）
http://www.cdpn.jp/modules/pico/index.php?content_id=20

¹⁸ 青年会議所（JC）とは、明るい豊かな社会の実現を目指す、青年有志（20歳から40歳）による団体。現在、日本全国に青年会議所があり、「修練」「奉仕」「友情」の三つの信条のもと、ボランティアや行政改革等の社会的課題に積極的に取り組んでいる。

¹⁹ 「市民討議会事例数（2012年3月27日）」進化し続ける市民討議会 市民討議会推進ネットワーク代表 吉田純夫の市民討議会ブログ <http://cdpn.sblo.jp/>（2012,11,25）

²⁰ なお、三鷹市はその後「基本計画改定に向けたまちづくりディスカッション（2007年10月）」、「外環中央ジャンクション三鷹地区検討会（2008年8、9月 国・都・三鷹市共同で実施）」、『第4次基本計画策定に向けた「みたかまちづくりディスカッション（2011年10月）」』と、必ずしも市民討議会の手法には当てはまらないものもあるが、積極的にミニ・パブリックスの手法を使って市民参加を図っている。

見に対して参加者が投票を行った。なお、参加者には謝礼（2日間参加した者に限り6,000円。また記念品としてジブリ美術館の招待券）が支払われた。プレーヌク・スツェレと違う点としては、1）開催日数が少ない、2）実施機関が中立的な機関ではない、3）参加者数が少ない、4）数多くのスタッフが配置された、5）一般公開されたためマスコミを含め傍聴人が多かった、という点などが挙げられる【表5-2】。

このまちづくりディスカッション2006は、参加者の話し合いのレベルが高く、スムーズに討議がなされ、質の高い提案がまとめられたという点で成功であったと実施報告書に報告されている。また参加者に対するアンケートで、参加者の76%が大変満足又は満足と回答し、82%が再度参加しても良いと回答している。さらにこのアンケートにおいて、「市民としての意識を持つきっかけとなった」、「市民が話し合う場をもっと設定すべき」といった意見が多数寄せられた。このような点から、このディスカッションの開催は市民の行政参加の意識を高める効果があったと言えるだろう。しかし最も注目すべきは、参加を承諾した市民が多かったことである。初の市民討議会であった、東京青年会議所千代田区委員会主催の市民討議会では、600人の呼びかけに対して承諾があったのはわずか3人だけだったが²¹、まちづくりディスカッション2006の場合は、まだ市民討議会が普及していなかったにも関わらず、1,000人に参加を呼びかけて承諾書は87通、アンケートは225通の返送があった。そのため、当初45人であった参加予定者を60人に拡大し、抽選で参加者を決定している。この市民の参加意識の違いはどこから生まれたのであろうか。

5. 4 三鷹市の市民参加の取り組みの歴史とその重要性

三鷹市民の行政参加の意識の高さの理由として、三鷹市がかなり前から市民参加・協働の取り組みを推進していたことが考えられる。三鷹青年会議所とみたかまちづくりディスカッション2006実行委員会による「みたかまちづくりディスカッション2006実施報告書(本編)」によると、三鷹市では1960年代から市民参加による計画行政が行われ、1970年代には住区ごとに住民協議会を設置、活動拠点であるコミュニティ・センターの運営管理が住民に任された。²²その後1980年代には、3回にわたって住区ごとに住民が地域の点検をし、問題点を明らかにするコミュニティ・カルテ(まちづくり診断)が作

²¹ この時のテーマが「社会的に支援すべき活動を行う団体への課税について」であったため、三鷹市の例と比べて、参加しづらいテーマであったことも原因と考えられる。しかし千代田区では、2006年に実施した市民討議会(テーマは「区民と企業でつくる子育てしやすい職場(雇用)環境」と「子供の安全対策アクションプラン」)においても区民1,200人への参加依頼に対して21人の承諾であり、三鷹市よりも少ない。
鈴木京一『「普通の人」集め討議会 市民の行政参加へ実験』(朝日新聞 2005年8月8日夕刊)

鈴木京一『民主主義の新回路? 無作為に選ばれた「普通の人」が討論』(朝日新聞 2006年9月7日朝刊)

²² この仕組みは「三鷹方式」として全国に広がった。住民協議会とは、市内7つの住区ごとに置かれた住民の自治組織で、コミュニティまつりや地域ボランティア活動と一体となったリハビリテーション事業などに取り組み、まちづくりに重要な役割を担っている。

成され、これによる提言を受けた三鷹市は、1989年に意見を反映した「まちづくりプラン」を作成している。さらに1999年10月から2001年11月にわたっては、最も重要な計画である基本構想と第3次基本計画の策定のため、三鷹市が素案を策定する前の段階から市民参加を行い（375人の公募市民が集まった）、延べ773回もの話し合いを重ねるといふ「みたか市民プラン21会議」を実施した。このような三鷹市の姿勢から、2005年にはWTA（世界テレポート連合）よりインテリジェント・コミュニティ・オブ・ザ・イヤー（2005年の自治体世界一）に選出され、また、日本経済新聞社・日経産業消費研究所が調査する「行政革新度調査」「行政サービス水準調査」（1998年～2008年までの偶数年に実施）では常に上位に位置していた。²³

このような三鷹市の市民参加の取り組みの歴史が、市民討議会（まちづくりディスカッション2006）への高い参加率を生んだと考えることができる。そしてこのことから、1節で取り上げた理想的な社会へと社会を変革していくにあたって、地方自治体の果たすべき役割は大きいと言えるのではないだろうか。

6. ミニ・パブリックスの課題とインターネット

前章では市民討議会の成功例として三鷹市の事例を取り上げたが、この事例においても課題はある。その1つが、参加したいと思っても介護や仕事の都合などの理由で、ディスカッションに参加できなかった人が多かったことである。第4章の1節で取り上げた年金についてのDPでも、40代男性の参加率が他とくらべて少なかったが、これも仕事の都合が関係しているのではないかと推測できる。その他重度の身体障害者なども実際に討論会場に向いて話し合うのは困難であろう。地方自治体レベルであっても全国レベルであっても、無作為抽出をして「社会の縮図」をつくり、そこから出される意見に妥当性と正統性を付与しようにも、参加者があまりに少なければその意図は達成することはできないため、なるべく多く、世代に偏りなく参加者が集まることが望ましい。そこでこの章では、このような課題に対する解決方法として、熟議の際のインターネットの活用について取り上げる。1節では、前節でも取り上げた三鷹市のまちづくりディスカッションの参加辞退理由を示し、2節では、DPのインターネットを利用した事例と地方自治体でのインターネットを活用した市民参加の事例について紹介する。

6. 1 参加できない理由 まちづくりディスカッション2006の場合

まちづくりディスカッション2006実施報告書（資料編）に記載されている、アンケート集計結果（全225通）によると、31.2%の人が「今回は都合が合わない。」、2

²³ なお、2012年に日本経済新聞社が行った「第1回経営革新度調査（透明度、効率化・活性化度、市民参加度、利便度の4つの評価軸で評価）」でも1位となっている。

「全国市区の経営革新度調査」日経グローバル

<http://www.nikkei.co.jp/rim/glweb/backno/no186.html> (2012,11,28)

8. 0%の人が「2日間は長時間に感じる、1日のみだったら参加したいと思う。」、16.8%の人が「土・日は、都合が合わない。」と回答している。また、「スケジュールについて(自由回答)」という設問に対し、多くの人が育児や仕事、(本人や家族の)病気などの理由により参加できないと答えており、少数の人がそれ以外の理由(旅行、関心がない、仕事は休みだが家族と過ごしたいなど)で参加できないと回答している。そして拘束時間が長い(1日目は午後1時～4時30分、2日目は午前10時～午後7時)という意見を述べる人も多かった。

まちづくりディスカッション2006では、手話通訳・車いすの介助者などの配置、託児サービス(1歳から未就学児まで)が必要な参加者には、事前に連絡すれば対応することを依頼者に伝えていた。しかし、このアンケート結果を見る限り、(特に育児に関して)そこまでしてでも市政参加をしたいと考える人はいなかったようである。²⁴また、拘束時間については、プラーヌンク・スツェレ発祥の地であるドイツと比較すると、長期の有給休暇や教育休暇があるという点で日本と社会的条件が違うが、市民討議会の原型であるプラーヌンク・スツェレが4日間の日程が標準(4日間とも午前8時～午後4時)であるのに対し、2日間ですら長いと感じる人が多いことに、市民参加に対する社会風土や意識の差が感じられる。

6. 2 インターネットの活用

前節で示したのは三鷹市の一例であり、これをそのまま全国に広げて考えることはできないが、実際日本の市民参加をめぐる社会風土を考えると、同じような反応が返ってくると思われる。では、このような状況をインターネットの活用で改善していくことができるだろうか。育児や介護・看護に追われている人や障害者、仕事で普段忙しい人も、自宅に居ながら熟議に参加することができるのなら、ずっと参加のハードルは低くなるだろう。そこでこの節では、インターネットを活用した取り組み(海外のDPや日本の地方自治体の市民参加の事例)について述べる。

まず、初めて行われたオンラインDP(2003年、米国)をFishkinの著作『人々の声が響き合うとき』の6章「困難な状況下での熟議」より、紹介する(Fishkin 2011=2009:265-266)。テーマは「米国の外交政策」で、選ばれた参加者は280名であり、通常の直接対話方式で実施したDPと並行して行われた。オンラインで行うことのメリットとして、通常のDPで必要になる会場代、食事代、宿泊代、謝礼代などの膨大な経費を削減できるという点があるが、デメリットとして、デジタルデバイドの問題、そしてネット上の大半のコミュニケーションは文字だけのやり取りだけであるため、直接対話している時のように、表情や言葉の抑揚からも情報が伝わるということがなくなるという問題がある。そこでこのDPでは、これらの問題の対処法として、パソコンを持っていない人にはパソコンを貸出し、特別なソフトウェアを使ってテキストではなく声によりディスカッションが行えるように配慮された。熟議はモデレーターがグループディスカッションを週に

²⁴ 報告書には、実際にこのようなサービスを利用した人がいたかどうかは書かれていなかった。おそらくいなかったか、仮にいたとしても非常に少数であったと思われる。

2度、1時間実施し、それが4週間続けられた。小グループから出された質問については、専門家が毎週回答をインターネット上に掲示するという方法が採られた。そして熟議終了後、DP開始時と同じアンケートが実施された。また、同時期に全国規模の直接対話方式のDPが実施され、PBS（公共放送サービス）で全国に放送された。

結果としては、参加者の意見は概して同じ方向に動き、どちらも別個のコントロールグループと比較して意見の変化が大きかった。しかし、直接対話方式の方がよりその変化が大きく、その理由としてFishkinは、「週末にかけて直接面と向かっておこなわれる熟議のほうが、週に二度、自宅でコンピュータの画面に向かって顔のない相手と一時間会話をするよりも、おそらく濃密な経験」（fishkin 2011=2009:264）であるからだと推測している。また、直接対話方式の参加者は、オンラインで熟議をした参加者と違い、朝から晩まで他の参加者と交流する環境に置かれていたことも影響しているのではないかと述べている。しかしオンライン方式は、上手く計画すれば直接対話方式とは違い何か月、あるいは年単位で話し合うことができるため、一概に得られる成果が低い手法だとは決めつけられないと主張している。

次に、日本での取り組みについて紹介する。日本ではインターネットを活用したミニ・パブリックスの取り組みはまだないようであるが、オンライン上で市民が話し合い、それが市政に反映された例として、神奈川県藤沢市の「藤沢市市民電子会議室」という取り組みがある。これはインターネットを活用した市民提案と、ネットワーク上でのコミュニティ形成を目的としたコミュニティサイトであり、市民の行政参加に関わるテーマについて藤沢市が会議室（掲示板）を開設、市民らとそのテーマをオンラインで話し合う（書き込む）「市役所エリア」（実名で発言）と、藤沢市民なら誰でも、どんなテーマについてでも会議室を開設でき、情報や意見を交換してコミュニティ形成を目指す「市民エリア」（ニックネームでの発言も可）に分かれている。市役所エリアで出された市民からの意見は、とりまとめて市へ提案・提言することができ、現在まで9回の提言がなされている。またその話し合いには市役所職員も参加して、その都度必要な情報が提供されるようになっている。

オンライン上（掲示板）での話し合いであるため、市民は自分の都合の良い時に発言できる。例えば、知的障害を持つ子供の母親（そのため普段はとても忙しく、それまで特別な市民参加の経験も、その余裕もなかった）が開設した会議室から始まった話し合いにより、藤沢市で新たに建設されることになった、市民活動推進センターについての市の計画が変更され、建物がバリアフリーになったという事例がある。また、しばしばインターネット上での話し合いは「荒れる」と言われるが、参加者同士がお互いに注意し、助け合う風土が築かれている上、不用意な発言があった場合には、会議室の開設者やサイトの管理を任されている有志のサポーターが発言者に連絡し、自分で削減することを勧めるなどの対応を取ることで、今までのところ大事に至ったことはないようである。また、この藤沢市市民電子会議室の参加者の多くは、市役所エリアと市民エリアの両方の会議室で発言をし、市民エリアではオンライン上の交流だけでなく、オフ会を開いて実際に他の参加者と顔を合わせている人も多い。このような特徴も「荒れる」ことがない理由として考えられる。

これら2つの事例から、全国規模のDPでも、また地方自治体による市民参加の取り組

みでも、インターネットを有効に活用できる可能性があることがわかる。近年はテレビ電話やインターネット回線を利用したビデオチャット、あるいは企業によるビデオ会議などのためのインフラも整備されつつあるため、より有効に、ネット上でも顔を合わせて、熟議をすることができるのではないだろうか。

7. まとめ 活発な対話のある社会にするために

昨今、東日本大震災の後の原子力発電所の再稼働を巡ってデモが起きるなど、普通の人々が政治に声を挙げるようになった。現代日本は間接民主主義を採用し、国民が公式に政治に参加するのは選挙の時だけであるが、国民と政府・行政の認識のズレを解消し、日本社会の政治を進めていくためには、適切な対話の機会が必要なのではないだろうか。また、対話は国民同士でも必要である。現代の日本社会は、多様な価値観を持つ人々によって構成されている社会であり、さらにインターネットの発達により、意見や立場の違う他者との交流もできれば、それを一切拒絶することもできる社会だからである。このような状況から、本論で取り上げた年金の世代間対立の問題の様に、立場により利害の対立するような課題を解決するのは困難な状況になっている。

そこで、このような課題を解決するための適切な対話の機会の創出のために、以下の点が必要であると主張する。

- ・無作為抽出により選ばれた参加者による討論型世論調査の実施
- ・社会意識改革のための地方自治体によるミニ・パブリックスの普及
- ・「社会の縮図」をつくり出すためにインターネットの積極的な活用

無作為抽出により選ばれた参加者による討論型世論調査はこのような課題に対して有効であるが、討論型世論調査が数多く実施され、多くの人が熟議を体験することで投票行動や意識を変えていくようになるためには、日本の社会状況や政治参加に対する意識を改善していかななくてはならない。そのため、既に地方自治体が市民参加の手法として用いている市民討議会のようなミニ・パブリックスが普及し、身近な地域で多くの人々が熟議を体験していくことが必要であると考えられる。これが普及することによって、徐々に社会風土（企業の理解、国民の意識、行政政策など）がより良い方向に変わっていくのではないだろうか。よって、この点において地方自治体の市民参加への姿勢は非常に重要である。また、ミニ・パブリックスの実施において、無作為抽出方式によって「社会の縮図」をつくり出すと言っても、参加者の属性に偏りがあっては、そこから出される意見に妥当性と正統性が生まれにくい。よってインターネット回線によるビデオチャットやテレビ会議などを、討論型世論調査や地方自治体による熟議に積極的・適切に活用していくことが必要なのではないだろうか。

おわりに

国民が政治に適切に参加するためには、1) 十分な情報提供と適切な討議の場として、討論型世論調査を実施すること、2) 現在の政治参加しにくい社会風土・意識を改善するため、地方自治体で市民討議会のような市民参加の取り組みを普及させること、そして3) インターネットの活用が重要なのではないかという結論に至った。

残された課題としては、マスメディアの働きとその重要性について検討することができなかったことが挙げられる。現代日本は新聞、テレビ、インターネットの記事、様々なSNSといった多様な情報ツールがあり、人々はそれを使いこなしたり、振り回されたりしている。市民討議会はともかく、討論型世論調査のようなミニ・パブリックスの取り組みは、報道されて皆に知らされなければその本来の効果を発揮できないため、様々な情報ツールの特性やその利用者、影響力などを調べ検討し、効果的で適切な使い方を探りたかった。

最後に、私は来春から地方自治体の職員として働くことになった。本論では地方自治体の市民参加の取り組みの重要性を主張したが、この自治体の市民参加は、本論で取り上げた三鷹市や藤沢市と比べればまだ遅れているというのが現状である。すぐには無理かもしれないが、いつか市民参加を進める仕事に就き、立場や価値観を超えて真剣に公共の問題を熟議し合える場を提供し、市民参加の活発な自治体にするというのが、今後の私の大きな目標である。

参考文献

- 植村尚史, 2008, 『若者が求める年金改革「希望の年金」への道を拓く』中央法規.
- 金子郁容, 藤沢市市民電子会議室運営委員会, 2004, 『e デモクラシーへの挑戦 藤沢市市民電子会議室の歩み』岩波書店.
- 神林博史, 三輪哲, 2011, 『生きた実例で理解する 社会調査のための統計学』技術評論社
- 慶應義塾大学DP研究センターホームページ <http://keiodp.sfc.keio.ac.jp/>
(2012, 10, 24)
- _____, 年金DP調査報告書
<http://keiodp.sfc.keio.ac.jp/wp-content/uploads/年金DP調査報告書.pdf>
(2012, 10, 24)
- 公益社団法人 日本青年会議所 <http://www.jaycee.or.jp/aboutus.html> (2012, 11, 26)
- _____, 千代田区委員会
<http://www.tokyo-jc.or.jp/chiyoda/index.html> (2012, 11, 29)
- 厚生労働省「平成21年社会保障における公的・私的サービスに関する意識等調査報告書」
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001082059> (2012, 10, 22)
- 厚生労働省「平成22年社会保障を支える世代に関する意識等調査結果について」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002gruv.html> (2012, 10, 22)

財団法人 明るい選挙推進協会, 「衆議院議員選挙 投票率の推移」
<http://www.akaruisenkyo.or.jp/070various/071syugi/> (2012, 10, 20)
 篠原一編, 2012, 『討議デモクラシーの挑戦—ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』
 岩波書店.
 総務省統計局「平成22年国勢調査 人口等基本集計結果 概要 (第1部解説)」
 (2012, 10, 22)
 田中愛治, 早稲田大学21世紀COEプログラム「開かれた政治経済制度の構築」2005「21世紀日本人の社会・政治意識調査」
<http://21coe-glope.com/topics/GLOPE2005EnqueteAbstract.pdf> (2012, 10, 19)
 特定非営利活動法人 市民討議会推進ネットワーク <http://cdpn.jp/> (2012, 11, 24)
 日本年金機構ホームページ「年金のことを調べる」
<http://www.nenkin.go.jp/n/www/service/detail.jsp?id=5172> (2012, 10, 22)
 藤沢市ホームページ「市民参加 電子会議室 関連情報」
http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/directory_00315.shtml (2012, 12, 3)
 三鷹市市民協働センター みたかまちづくりディスカッション2006実施報告書(本編)・(資料編) http://www.collabo-mitaka.jp/discussion/dis_2006.html (2012, 11, 26)
 文部科学省「文部科学省 政策創造エンジン 熟議カケアイ」
<http://jukugi.mext.go.jp/> (2012, 11, 12)
 Duncan Black, 1948, “On the Rationale of Group Decision-making” *Journal of Political Economy* 56.
 James S .Fishkin, 2009, ” When the People Speak Deliberative Democracy and Public Consultation (=2011 監修 曾根泰教 訳 岩木貴子 『人々の声が響き合うとき 熟議空間と民主主義』 早川書房.)
 Joshua Cohen 1989, “Deliberation and Democratic Legitimacy” , Alan Hamlin and Philip Pettit eds., *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, Oxford: Blackwell.
 Jürgen Habermas, 1992, “Faktizität und geltung” (=2002 訳 河上倫逸, 耳野健二 『事実性と妥当性 (上) (下) 法と民主的法治国家の討議理論にかんする研究』 未来社.)

図表

表3-1

表5 年齢階級、性別にみた関心のある社会保障の分野について(複数回答)

(単位:%)

	老後の所得保障	老人医療や介護	医療保険・医療供給体制	雇用の確保や失業対策	少子化対策(子育て支援)	健康の保持、増進	生活保護などの低所得者対策	その他
総数	71.2	43.2	37.5	30.5	26.1	21.4	10.9	1.3
20~29歳	57.4	27.7	34.9	40.0	43.9	17.3	14.5	2.0
30~39歳	64.5	33.9	35.4	34.8	40.9	16.6	9.7	1.8
40~49歳	75.2	45.4	38.7	32.2	21.1	18.5	11.2	1.2
50~64歳	77.0	51.7	38.7	24.3	15.5	26.7	10.2	0.9
男性	70.1	39.0	36.4	32.2	25.8	21.3	11.5	1.5
女性	72.3	47.1	38.5	28.8	26.4	21.5	10.4	1.1

厚生労働省：「平成22年社会保障を支える世代に関する意識等調査報告書」

表3-2

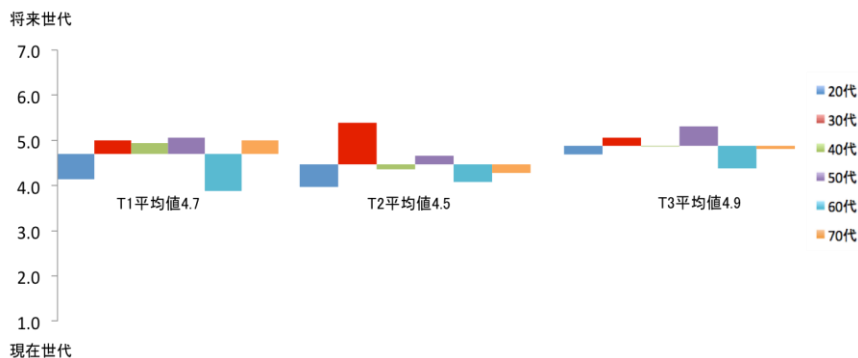
表4 年齢階級別にみた老後の生計を支える手段として1番目に頼りにするもの

(単位:%)

	総数	自分の就労による収入	配偶者の就労による収入	国民年金や厚生年金など、公的年金	勤務先の企業年金	貯蓄または退職金の取り崩し	子どもなど親族からの援助や仕送り	家賃や銀行の利子などの資産収入	個人年金	その他	不詳
総数	100.0	20.7	7.3	57.9	1.2	6.4	0.9	0.7	0.7	1.1	3.1
20~29歳	100.0	35.2	7.0	37.8	1.5	12.1	0.4	0.3	1.0	1.4	3.3
30~39歳	100.0	31.1	11.0	40.4	1.5	10.8	0.2	0.2	1.3	0.6	2.9
40~49歳	100.0	24.5	9.0	50.6	1.7	9.0	0.3	0.5	0.6	1.0	2.9
50~59歳	100.0	22.3	9.0	56.3	1.4	5.9	0.5	0.6	0.6	1.0	2.5
60~69歳	100.0	16.5	6.4	67.5	0.9	2.8	0.8	1.0	0.6	0.3	3.2
70歳以上	100.0	5.9	3.0	78.1	0.4	2.3	2.7	1.3	0.5	2.0	3.9
(再)65歳以上	100.0	7.7	3.6	76.9	0.5	2.3	2.1	1.3	0.5	1.5	3.7

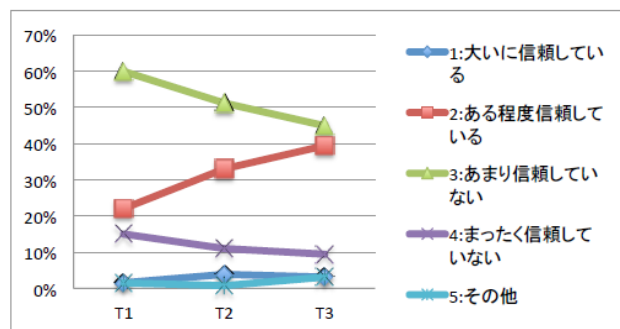
厚生労働省：「平成21年社会保障における公的・私的サービスに関する意識等調査報告書」

図4-1 「改革で重視すべきは現役世代か将来世代か」平均との差分



年金D P 報告書： p 18 <http://keiodp.sfc.keio.ac.jp/wp-content/uploads/年金 DP 調査報告書.pdf> (2012,11,13)

図 4 - 2 「日本政治への信頼度」 回答変化



年金D P 報告書： p 15 <http://keiodp.sfc.keio.ac.jp/wp-content/uploads/年金 DP 調査報告書.pdf> (2012,11,18)

表 5 - 1 まちづくりディスカッション 2006 の参加者分布

年代	10代		20代		30代		40代		50代		60代		70代	
人数	1名		6名		9名		10名		8名		12名		6名	
割合	1.9%		11.5%		17.3%		19.2%		15.4%		23.1%		11.5%	
男性・女性別	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
人数	1名	0名	3名	3名	4名	5名	5名	5名	4名	4名	8名	4名	4名	2名
割合	2%	0%	6%	6%	8%	10%	10%	10%	8%	8%	15%	8%	8%	4%
	80代		90代		平均									
	0名		0名		49.3歳									
	0.0%		0.0%		最高齢									
	男	女	男	女	71歳									
	0名	0名	0名	0名	最年少									
	0%	0%	0%	0%	19歳									

「各種アンケート結果とデータ集計」みたかまちづくりディスカッション 2006 実施報告書～子どもの安全安心をテーマに
http://www.collabo-mitaka.jp/news/pdf/d05_enquete.pdf

表 5 - 2 まちづくりディスカッション 2006 と プラージュンク・スツェレ の比較

	まちづくりディスカッション	プラージュンク・スツェレ
主催者	三鷹青年会議所、三鷹市	ヴタパール大学、研究所など
実施機関	実行委員会	ヴタパール大学、研究所など
開催日数	2日 (計4回の話し合い)	4日 (計16回の話し合い)
1回の話し合い時間	60分	90分
進行役	各グループに補助役を配置	全体で2人の進行役を配置
一般公開	あり	なし
参加者対象年齢	18歳以上	16歳以上

「みたかまちづくりディスカッション 2006 実施報告書～子どもの安全安心をテーマに」 p28 http://www.collabo-mitaka.jp/news/pdf/08_3syoun_a.pdf を参考に筆者が作成