

5 章 市民が政策に関わる社会実験－討論型世論調査の可能性－

田中宏樹

日々の暮らしの中で、私たちは身の回りの様々な事柄について、どうするかを判断し、何をするかを選択に迫られている。学生であれば、今月のお小遣いで何を買おうかという当座の事柄や、高校や大学を卒業後に何をしようかといった将来の事柄について、自らで判断・選択しているはずである。就業中の社会人や退職後の高齢者も、判断・選択する事柄に違いはあっても、事情は同じである。ややオーバーな表現をすれば、そうした判断・選択を通じて、私たちは自分の人生を「方向づけ」しているといえよう。

「政策」とは、一言でいえば「社会の（意識的な）方向づけ」である。事柄について「方向づけ」るために、判断・選択が求められる点では、先のお小遣いや進路の問題とさしたる違いはない。ただし、判断・選択を迫られる「事柄」と、判断し選択する「人」という点で、両者には本質的な違いがある。そこに私たちが「政策」というものを、なかなか身近に感じられない理由がある。以下では、その違いを明らかにしつつ、まずは政策を学ぶ意義について説明した後、学生でも身近に「政策」の決定に関わる手段として注目される「討論型世論調査」について紹介する。

1.1節 なぜ「政策」を学ぶのか

1 公共経済学が解明する「社会の方向付け」

私たちが、事柄を判断し、選択する理由の1つは、個人差はあるにせよ生きていく上で、私たちが何らかの「制約」に直面しているからだといえる。例えば、お小遣いの額には上限があり、その範囲内で使い道を考えなければいけないし、（複数の進路選択という幸運に恵まれたとしても）人生は一回限りという時間的制約から、最終的には自らの進路をどこか1つに絞り込まなければならなくなる。個人が持てるお金や時間といった「資源」は有限であり、そうであるからこそ、私たちはその「資源」を最大限活用できるよう、様々な事柄について判断・選択している。

私たちの人生の目標が、自らの物質的満足度を高めることにあるとすれば、「お小遣いや時間の制約の中で、自分の満足度が最も大きくなる資源の使い方」を判断・選択することで、私たちは自分自身の豊かさを追求しているわけである。スーパーで商品を買ったり、銀行で貯金をしたり、会社で働いたり、学校で学んだりする背景の1つには、個人の豊かさ追求という目的があり、その目的に叶うような意思決定のあり方を探求するのが、経済学の重要なテーマの1つといえる。

私の専門とする「公共経済学」は、政府の経済活動の意義や役割を明らかにすることを目的とした学問であり、政府が有権者を代表して社会を意識的に方向づける政策の目的や狙いを考察することを目指している。「経済学」が、主として個人的な事柄に関する私的な意思決定問題を扱うのに対し、「公共経済学」では、例えば税金の使い方や規制のかけ方といった公な事柄に関する公的な意思決定問題を扱う点で、同じ「経済学」を名乗っていても、守備範囲が異なっている。

2 政策を身近に感じられない理由①－目標が捉えづらい

お小遣いの使い道や卒業後の進路選択の問題に比べると、大学で学ぶ以前の学生にとって、政策は同じ意思決定の問題でありながら馴染みが薄い。一般の社会人においても、程度の差はあれ、似通った状況にあるといえるが、それには、以下、大きく2つの理由があると考えられる。

まず、第 1 に、個人的な事柄に比べて、政策を判断・選択する際に、目指すべき目標が複雑で捉えにくいということである。個人的な豊かさの追求ならば、各自がそれぞれ自分自身の価値判断に基づいて、お金や時間の使い道を決めればよいが、社会全体の豊かさを追求するとなれば、各人の価値判断が異なる中、誰の豊かさをどの程度重視しながら、資源の有効活用を目指すのかについて、単純に結論を出すことは難しい。後述する消費税率の引き上げ問題を例にとると、若年者と高齢者、貧困層と富裕層とは、個々の目標や利害が異なるので、消費税率を引き上げるべきか否かを政策決定するのは至難の業である。

消費税率を引き上げる理由が、少子高齢化の進行とともに膨らむ年金や医療、介護といった社会保障を充実させるためであるとしても、そのための財源を若年者や富裕層が中心となって負担するのか、高齢者や貧困層も含めた全世代・全階層で等しく負担するのかの判断は、世代毎や階層毎の価値観と深く結びついている。消費税率は国民全員で同じであるため、負担感のより強い高齢者や貧困層の反発は強まるが、その声におされて若年者や富裕層にのみ負担を押し付けるのは、税の公平性に反するともいえる。結局のところ、政策が対象とする事柄が、私たちの日常生活を越えて公になればなるほど、教科書に登場する「公共の福祉」というような捉えがたく曖昧な概念で、事柄を判断・選択しなければならなくなる。

3 政策が身近に感じられない理由②—手間がかかる

政策への馴染みや親近感を持ちづらい第 2 の理由は、個人的な事柄に比べると、政策を判断したり、選択したりすることは、個人にとって、より手間がかかる作業であるということである。公的年金問題を例に説明しよう。日本の公的年金制度は、現在の若年世代の負担（これを「年金保険料」という）で、現在の高齢世代の年金（これを「年金給付」という）の大半が賄われる「世代間の助け合いの仕組み（これを「賦課方式の年金制度」という）」が採用されている。少子高齢化の進行によって、年金を負担す

る若年世代が減少し、年金を受給する高齢世代が増えれば、制度の運営が苦しくなるのは当たり前であり、制度改革が行われなければ、若年世代の一人当たりの負担は、その分だけ大きくなってしまう。

改革を放置して割を食うのは、若年世代であり、政策の転換を求める声が若年層からもっと上がってもよさそうだが、政治を動かす大きな世論にはなかなかならない。というのも、若年層にとって公的年金改革は、仕事を通じて一定の収入が得られている現状では、差し迫った問題ではないため、日常的な事柄に比べて切迫感が薄い。加えて、仮に公的年金制度改革に熱心な政治家に選挙で一票を投じて、少子高齢化によって高齢の有権者の比率が高まれば、年金制度改革に反対する政治家への支持が高まって、自ら投じた一票は死票になる確率が高くなる。

制度を改革すべく頑張っても報われる可能性が低いとなると、若年世代にとって、年金政策の意思決定に関わることは、手間ばかりかかって見返りが少ない行為となり、第三者に判断を委ねる方が楽ということになってしまう。年金以外の一般の政策においても、利害を等しくする者同士が意思疎通した上、共通した投票行動を取れる見込みが高まれば、自らが望む政策実現の可能性が高まり、個人と政策との距離は縮まると予想されるが、そのためには集団での討議を促す「仕組み」が用意されねばならない。

4 克服すべきは、「熟議」の不足

資源の有限性を前提に、豊かさを追求するという点では、個人の私的な意思決定も、社会の公的な意思決定も同じである。将来の進路を決めるとなれば、関心のある就職先や進学先の情報を集め、知識を吸収し、決断するまであれこれ自分で考えるはずである。政策もまた同様に、正しい意思決定を行うためには、まず問題に関心を抱き、必要な情報や知識をもとに、自ら考える姿勢を持つことが必要である。判断・選択する事柄が社会全体の豊かさに関わり、自分一人ではなく、みんなで決めないといけないから、煩わしさや面倒くさは付きまとうが、だからといって無知や無関心を決

め込めば、社会はよくなり、結局は自分も豊かになれない。

社会の一員として、公の問題に関心を抱き、自ら考え行動しようという「主体性」の発揮不足が、地域社会から国や世界のレベルで起こっている様々な問題と深く関わっている。身近な関心事を例に取れば、若年者雇用の不安定化の問題があげられよう。ここ 20 年近く、日本はデフレで苦しみ、低成長が続いてきたことで、若者を中心に就職難が続いている。働いている人の 3 人に 1 人は、パートやアルバイト、派遣や契約といった非正規社員であり、雇用の安定した正社員での採用や登用が不足している現状にある。職が安定しないことで、生活の不安から結婚や出産・育児をためらう若者が増え、少子化に歯止めがかからないとさえいわれている。

そうした中、2013 年 4 月から、就業を希望する高齢者全員に、65 歳まで働くことを認める高齢者の雇用安定政策が、スタートした。近い将来、年金を受給できる年齢が段階的に 68 歳までに引き上げられる可能性があることを見越して、60 歳退職を 65 歳までに引き上げることで、老後の生活不安を緩和することを狙ったものだが、企業が採用人数を増やさない限り、その分だけ若年者の採用が圧迫されるのではないかと懸念があがっている。採用自体は、個々の企業が判断・選択することだが、政府が高齢者の雇用安定を政策的に後押しすれば、就業機会において高齢者が有利となる可能性は否定できない。若年世代、高齢世代がともに知恵を出し合って、共存し合える雇用制度の構築を目指しないと、世代間の無用な対立を引き起こすだけに終わってしまう。

また、地域や家庭で起こる様々な問題も、一人一人が当事者意識を持って、主体的に事柄に向き合えば、解決の道は自ずと開けてくるのではないかと思われる。例えば、経済活性化や雇用確保の目玉政策として、バブル期に進められた行政主導の大規模開発（ゴルフ場やスキー場建設等）は、さしたる経済効果を生まず、環境破壊をもたらすだけに終わったものが少なくない。対照的に、住民と行政が一体となった地域おこしは、ゆるキャラをはじめとする自治体 PR の成功事例として実を結び始めている。

不登校やいじめの問題も、家族、学校、地域といった周囲の人々の主体性の発揮が十分でないことで、解決に結びつきにくいケースが少なからずあるのではないと思われる。学校運営を、教育委員会の指導・助言を受ける校長のみに委ねる形態から、地域住民、保護者、校長、教員、専門家が参加した学校運営協議会が中心となっていく形態に変える試みとして、「コミュニティ・スクール」が 2004 年より法制化され、その数は全国で 1,570 校余りに達しているが、それが学校内で日々起こる問題への無知や無関心を解消する器として機能すれば、不登校やいじめの問題にも、今以上に効果的に対処できるようになるかもしれない。

次代を担う若者には、「政策はよくわからないから」とか、「みんなで決めるのが面倒だから」としり込みせず、公の問題に関心を抱き、必要な情報や知識をもとに、自ら考える姿勢を特に持ってもらいたいと思う。最近の学生は、社会への関心が薄いとは思わないし、ボランティア活動等を通じて、身近な他者を気遣おうとする意識は、昔の学生に比べてむしろ高いのではないかとさえ感じるが、自分が理解や共感できる等身大の世界を、知識の吸収や社会との関わりの中でより広げていこうとする意欲の面で、やや物足りなさを感じてしまう時がある。

「意欲はないわけではなくて、それを具体的な行動に落とし込むやり方がわからないだけだ」との反論に答えるために、次節では、具体的方法論の一例として、「討論型世論調査」と呼ばれる市民の政策への参画手法について、事例を交えながら紹介したいと思う。「討論型世論調査」の鍵となるのは「熟議」の力、すなわち、私たち一人一人が政策に当事者意識を持ちつつ、知識の吸収を通じて問題の本質を「熟慮」し、多様な価値観を持つ他者との「討議」を通じて、社会全体の豊かさを実現するための社会的な合意を導く発想力・行動力であり、この「熟議」する力を身に付けることが、政策を学ぶ一番の理由であると、私は考えている。

1.2節 市民が政策に関わる社会実験－「討論型世論調査」とは

1 社会のけん引役となる「練られた世論」

普段の生活の中で、政策について考える機会が乏しい私たちは、何かのきっかけがない限り、政策に対して、無知であり、無関心である。民主主義とは、その無知、無関心である私たちが、主権者として社会を「方向づけ」る判断・選択を行うという、考えてみれば無茶な仕組みである。政策に対して傍観者でいることはよくないが、主体的に関わるのならば、正しい判断・選択が行えるよう、情報や知識を集めることが重要であり、それにはそれなりの意識的・継続的な努力が必要となる。

民主主義において、公的な意思決定の典型例は選挙であり、その時ばかりは政党の公約を見て勉強したり、候補者の演説会に参加したりして、間違った判断・選択を行わないようにする人も少なからずいるだろう。しかしながら、選挙以外でも、マスコミ各社が行う世論調査等の機会を通じて、政策に対する自らの判断や選択について、意見表明する機会は存在する。社会保障の充実や借金まみれの財政を立て直すべく提起されている消費税率の引き上げについての賛否について、再三にわたり（依然として反対意見の多い）世論調査の結果が公表されているのが、その一例である。

選挙以外にも私たち有権者の見解を問う機会が提供されるのは歓迎すべきだが、例えば、消費税率の引き上げが求められる背景や理由を、一般の有権者が十分に理解しないまま思い付きや感覚で意見を述べ、それが国民を代表する世論として、実際の政策決定に影響を与えるとすれば、問題である。政府が年金や医療、介護や生活保護等の社会保障のために使っているお金は 2011 年度で 107 兆円である。その財源を賄うには、国民から集めた税金か、政府の借金である公債を充てるしかないが、景気が悪くて思うように税収が集まらない中、少子高齢化の進行とともに増え続ける社会保障費を安定的に賄うためには、時期はともかくも増税は避けて通れない政策課題といえる。しかしながら、消費税率引き上げへは根強い抵抗があるのが現状である。

退職して年金生活の高齢者や雇用形態が不安定な貧困層では、正規雇用されている若年層や富裕層と比べて、消費税への負担感が大きいため、反対も無理からぬことではあるが、一方で高齢者や貧困層は、政府による社会保障サービスの恩恵をより多く受けていることも事実である。社会保障が、国民から集めたお金を政府が仲立ちして別の国民に手渡ししていることで成り立っていることを思い起せば、受益と負担のバランスを考えながら、国民各層でその負担を広く薄く分かち合う消費税の税率の引き上げは、やむを得ない選択と判断される。それを拒めば、足りない社会保障費を賄うために、公債を発行し続けなければならないが、それは現在生きている私たち世代のみならず、将来生まれてくる世代に、負担を押し付けていることに他ならない。

ネットやツイッター上でやり取りされる意見を全て否定するものではないが、それらは多分に思いつきや感覚の意見である公算が高い。テレビや新聞の世論調査ですら、突然、電話がかかってきて、その場で瞬時に意見を求められるため、個人が熟慮した結果としての「練られた世論」を吸い上げられているかは、疑わしい。私たちが、問題の本質を理解し、考える政策の選択肢を比較検討した上で、社会的な合意を目指す「分別ある判断」に至るためには、「熟議」が必要不可欠である。先の消費税の事例でも、社会保障費が膨らみ続けている事実や、政府の借金が増大の一途を辿っている事実を示し、「熟議」を通じた冷静かつ丁寧に政策判断を各自に求めれば、消費税率アップへの賛否が変わることも十分ありうる。

2 「討論型世論調査」で、「熟議」の場づくりを

問題は、「熟議」を通じた「分別ある判断」を、個人に行ってもらうための機会を、どのようにして生み出すかということである。そのための具体的仕組みとして注目され、世界 15 か国 40 地域以上で、実施されているのが、「討論型世論調査」と呼ばれる市民の政策参加の社会実験である。「討論型世論調査」とは、米国スタンフォード大学の政治学者であるフィ

シュキン教授らにより考案された「熟議」に基づく「練られた世論」を探るための世論調査の手法であり、米国ではすでに 15 年以上にわたり継続的に実施されている。日本でも、神奈川県や滋賀県、藤沢市といった自治体が先行する形で取組み、2012 年 8 月に、原発を含む今後の日本のエネルギー政策をテーマに、国主催の初めての「討論型世論調査」が行われた。

「討論型世論調査」の仕組みは、次のようなものである。まず、対象となる国や地域から無作為（くじ引きの要領で、誰が選ばれるかわからない状態で選ぶこと）に調査の対象者を選ぶ。対象者は、一定の時間、一定の場所（通常はホテル等）に集まり、特定の政策課題について、提示された選択肢をめぐって、専門家によるプレゼンテーションや詳細な資料をもとに、小グループでの討議と全体討議とを繰り返し、自らの政策判断をアンケートに回答する形で表明する。

ポイントは、専門家によるプレゼンテーションやグループ討議を行う前後で同一のアンケート調査に回答し、十分な政策情報に触れたり、他者の意見や考え方を聞いたりすることで、自分自身の政策判断が変容するかを確認する点にある。「熟議」を経ることで、自分の考えを他者の目線で客観視し、望ましい判断に至っているかに「気づく」ことが重要であり、（結果としてその可能性を排除するものではないが）グループ全体で合意に至ることを目的とするものではない。

日本でこれまで実施されてきた「討論型世論調査」は、年金、消費税、原発、道州制といった国策に関わるテーマから、市や町のまちづくり、教育や医療の充実といった地域固有の課題に関するものまで幅広い。後述するように、私もゼミ生が中心となって講義時間を活用し、これまでに 2 回の「模擬討論型世論調査」を実施した経験がある。年金を対象とした調査では、グループ討議を経ることで、財源や年金給付のあり方について、調査対象者の意見の変容が確認されているし、教育をテーマとする調査では、参加した教員が教員としての立場以外に、親としての立場、納税者としての立場、住民としての立場があることに気づいたことで、意見や考え方が

変わったという感想が聞かれる等、「熟議」の効果が表れている。

「討論型世論調査」が、ディベートやタウン・ミーティングといった市民対話の手法と違うのは、以下の２点である。まず、第１の特徴は「代表性」である。討論希望者を中心に集める他の市民対話と異なり、「討論型世論調査」は、対象者を無作為に集めるため、討議を行うグループが統計的な代表性を有していると見なせるという点に強みがある。専門的な議論なので、詳しくは立ち入らないが、統計的に意味のある対象者の意見は、国民全体をある程度代表しているとみなすことができるため、その結果は政策判断を行う参考材料になる可能性が高い。

第２の特徴は「討議合理性」である。「討論型世論調査」では、財政赤字の実態を知れば、消費税率アップへの抵抗が薄まるというように、正しい政策情報を獲得すれば、「倫理的で、分別ある判断」に近づくということが前提とされている。グループ討議の場では、政策をめぐる制約を意識しつつ、当事者としての意見表明が求められ、互いに意見の正当性を要求し合うため、「熟議」の結果は自ずとバランスのとれた意見へと集約される可能性が高い。相手を言い負かすことを目指すゲーム感覚のディベートにはない特徴といえる。

３ 講義で体験する「模擬討論型世論調査」

大学の講義時間を活用しての「模擬討論型世論調査」は、公的年金問題と若年者雇用問題を対象に、これまで２回行った。手順は、図１に示すとおりである。講義受講者（概ね 300 名程度）を対象に、政策の論点が明確になるようゼミ生によるプレゼンテーションを挟む形で、同一のアンケートに回答してもらい、その前後で意見の変容があったのかを調査し、結果を分析の上、提言とともに政策実務の現場に届けている。大教室での講義のため、小グループ討論は行わず、参加者から意見を徴収する形にとどめているが、毎回、多数の意見が出され、時間が足りないくらいである。

対象者が若者ということで、高齢者との利害の不一致が生じやすいテー

マを設定し、年金問題ならば、誰が社会保障の財源を負担すべきかといった点、雇用問題ならば、高齢者の定年延長についてどう感じるかといった点を尋ねることにしている。年金問題を例にとると、制度を持続可能なものとするために、消費税率の引き上げや年金給付の引き下げへの賛否を尋ねると、1回目のアンケートではどちらにも反対が42.8%を占めていたのが、2回目のアンケートでは31%に減少、代わって、どちらにも賛成が1回目の8.3%から2回目の17.7%へと上昇した。政策に対する無知や無関心ゆえに、一方的に不満をぶつけるような回答が目立つ1回目のアンケートが、プレゼンや意見交換を経た2回目のアンケートでは、財政や社会保障の現状を踏まえつつ、高齢者の立場にも配慮したバランスのとれた回答に変わるので面白い。

周囲の人と自然に相談したり、議論したりする様子から察するに、「模擬討論型世論調査」の参加を通じて、学生と政策との距離は縮まっていくようである。教育や子育て、雇用やまちづくりといった、地域社会とも関わりの深い身近なテーマを設定すれば、異なる利害が錯綜し、理屈通りにはいかない政策決定の現実を、思いのほかたやすく「疑似体験」できることに気付くだろう。「模擬討論型世論調査」を通じて、是非とも政策の醍醐味を味わってもらいたいと思う。

<参考文献>

鈴木寛『熟議のススメ』（講談社、2013年）

ジェームズ・S・フィッシュキン『人々の声が響き合うとき：熟議空間と民主主義』（早川書房、2011年）

曾根泰教・柳瀬昇・上木原弘修・島田圭介『「学ぶ、考える、話しあう」討論型世論調査－議論の新しい仕組み－』（木楽舎、2013年）

藤澤勇「県民同士の対話から滋賀の未来を考える－対話型アンケートの取り組みから－」（『地方自治職員研修』、2010年10月、68-70頁）

<注>

「有権者1年生、年金を「熟議」」（朝日新聞 2012 年 4 月 27 日朝刊 34 面（同大での「模擬討論型世論調査」を報じた記事。概要については、<http://tanakahirokizemi.miraiserver.com/>を参照）