

Title	熟議民主主義の実践に向けて：地方自治体における討論型世論調査の制度化
Sub Title	
Author	澤田, 寛人(Sawada, Hiroto) 野本, 和正()
Publisher	慶應義塾大学 博士課程教育リーディングプログラム オールラウンド型「超成熟社会発展のサイエンス」事務局
Publication year	2017
Jtitle	超成熟社会発展のための政策提言書 (2017.) ,p.[1]- 26
JaLC DOI	
Abstract	<p>本提言は、日本における民主主義の質の向上と、民意の政策への効果的な反映を目指し、地方自治体におけるDPの段階的な制度化を提案するものである。この提言の背後には、現代の民主主義の限界という問題意識がある。すなわち、現代の民主主義の主要な形態である(投票によって人々の選好を集計し、代表を選出する)「集計民主主義」は、便利で効率的である一方、有権者が自らの政治的意思表明に際し、問題となっている争点について吟味をしているかという点に疑問符がつくことがある。さらに集計民主主義の考えは、人々の政治的選好が所与であることを暗黙に前提しており、人々の政治に関する考えは大きく変化し得るという事実を軽視する傾向にある。</p> <p>上述の集計民主主義の限界を踏まえ、それを補完する概念として、熟議民主主義の概念が導入される。熟議は人々の政治的選好に変化をもたらし、ときに政策にも影響を与えるほか、理論的にも民主主義の限界(投票サイクルの発生等)を乗り越える可能性を秘める。次に、熟議民主主義の強みを踏まえ、その実践形態としての討論型世論調査(Deliberative Polls: DP)を簡潔に紹介する。DPは多くの実施例があるものの、日本におけるDPの展開はいまだ限定的であり、これを学術的な取り組みだけにとどめておくのはいわば「もったいない」ことである。</p> <p>したがって本提言は、以下の方法によって地方自治体におけるDPの段階的な制度化の推進を提案する。(1)</p> <p>第一に、各市町村が、独自に企画・運営をしたDPを、当該自治体において実施する。第二に、(1)の取り組みが複数の市町村で浸透した場合、(2-A)</p> <p>当該市町村が属する都道府県に、DPの運営を担う「熟議担当部署」を設置するか、もしくは(2-B)有志の市町村によって構成される「熟議連合体」を結成し、メンバー自治体間において持ち回りでDPを実施することで、DPの恒久的な制度化を行う。なお、(2-B)案はさらに「市町村の連合体である『熟議連合体』に、DPの運営を行う機関を特別に設置する」か、「『熟議連合体』のメンバー自治体をひとつ選び、この市町村を当該DPの『担当』とする」という二通りの実施形態が考えられる。このうちのいずれを採用するかは、参加自治体の数や規模等の要素によって決定すればよいし、一方から他方の方式へ変更することもそれほど困難でないと思われる。</p> <p>提案された制度の利点は多岐にわたり、その源泉は大まかに(1)DPという仕組みそのものの強み(具体的には「政治的平等」の担保や、参加者の意見の分極化を避けることができること)、(2)市町村においてDPを実施することの強み(政策との「距離」が近いこと等)、(3)他の自治体と協力すること(DPの費用を分担できること等)の強みの三点に分類できる。また、本稿で示された制度設計は、従来のDPの課題を克服するための工夫が施されていることも示される。中でも、DP実施に要する費用が本提言の内容を実現する際の主要な障壁となるが、(1)他の自治体との費用分担、(2)DPの知識やノウハウの蓄積による費用の低減、(3)DPの縮小による費用の削減、(4)制度化されたDPの多機能性を考慮すれば、それは十分許容され得る水準であることが明らかになる。</p> <p>あらゆる面からみて完全な制度が存在し得るかは疑わしい。どんな政策にもトレードオフがつきものである。したがって、本提言の枠組みにも、筆者の気づいていない欠陥があるかもしれないし、ましてや「民主主義の『質』の向上」という目標が一朝一夕で実現しないことは言うまでもない。しかし、だからこそ丁寧な制度設計と中長期的な視点が不可欠である。とりわけ重要なのは、「どうせ政治に関心のある人しか集まらない」という思考停止に陥ることなく、DPが発揮し得る長期的だが多様な教育的および政策的効果に着目し、制度の不断の修正を重ねてゆくことに他ならない。</p> <p>なお、本稿が想定する提言先は、各市町村、都道府県、総務省である。</p>
Notes	政策提言書7
Genre	Research Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=KO12005001-00002017-0125

保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

熟議民主主義の実践に向けて

～地方自治体における討論型世論調査の制度化～

慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科 博士課程

澤田 寛人

メンター

慶應義塾大学 理工学研究科 特任教授（非常勤）

ソニー（株）R&D プラットフォーム デバイス&マテリアル研究開発本部
デバイステクノロジー開発部門 チーフUIデバイスリサーチャー/主幹技師

野本 和正

概要

本提言は、日本における民主主義の質の向上と、民意の政策への効果的な反映を目指し、地方自治体における DP の段階的な制度化を提案するものである。この提言の背後には、現代の民主主義の限界という問題意識がある。すなわち、現代の民主主義の主要な形態である（投票によって人々の選好を集計し、代表を選出する）「集計民主主義」は、便利で効率的である一方、有権者が自らの政治的意思表明に際し、問題となっている争点について吟味をしているかという点に疑問符がつくことがある。さらに集計民主主義の考えは、人々の政治的選好が所与であることを暗黙に前提しており、人々の政治に関する考えは大きく変化し得るという事実を軽視する傾向にある。

上述の集計民主主義の限界を踏まえ、それを補完する概念として、熟議民主主義の概念が導入される。熟議は人々の政治的選好に変化をもたらし、ときに政策にも影響を与えるほか、理論的にも民主主義の限界（投票サイクルの発生等）を乗り越える可能性を秘める。次に、熟議民主主義の強みを踏まえ、その実践形態としての討論型世論調査（Deliberative Polls: DP）を簡潔に紹介する。DP は多くの実施例があるものの、日本における DP の展開はまだまだ限定的であり、これを学術的な取り組みだけにとどめておくのはいわば「もったいない」ことである。

したがって本提言は、以下の方法によって地方自治体における DP の段階的な制度化の推進を提案する。(1) 第一に、各市町村が、独自に企画・運営をした DP を、当該自治体において実施する。第二に、(1) の取り組みが複数の市町村で浸透した場合、(2-A) 当該市町村が属する都道府県に、DP の運営を担う「熟議担当部署」を設置するか、もしくは(2-B) 有志の市町村によって構成される「熟議連合体」を結成し、メンバー自治体間において持ち回りで DP を実施することで、DP の恒久的な制度化を行う。なお、(2-B) 案はさらに「市町村の連合である『熟議連合体』に、DP の運営を行う機関を特別に設置する」か、「『熟議連合体』のメンバー自治体をひとつ選び、この市町村を当該 DP の『担当』とする」という二通りの実施形態が考えられる。このうちのいずれを採用するかは、参加自治体の数や規模等の要素によって決定すればよいし、一方から他方の方式へ変更することもそれほど困難でないと思われる。

提案された制度の利点は多岐にわたり、その源泉は大まかに(1)DP という仕組みそのものの強み（具体的には「政治的平等」の担保や、参加者の意見の分極化を避けることができること）、(2) 市町村において DP を実施することの強み（政策との「距離」が近いこと等）、(3) 他の自治体と協力すること（DP の費用を分担できること等）の強みの三点に分類できる。また、本稿で示された制度設計は、従来の DP の課題を克服するための工夫が施されていることも示される。中でも、DP 実施に要する費用が本提言の内容を実現する際の主要な障壁となるが、(1) 他の自治体との費用分担、(2) DP の知識やノウハウの蓄積による費用の低減、(3) DP の縮小による費用の削減、(4) 制度化された DP の多機能性を考慮すれば、それは十分許容され得る水準であることが明らかになる。

あらゆる面からみて完全な制度が存在し得るかは疑わしい。どんな政策にもトレードオフがつきものである。したがって、本提言の枠組みにも、筆者の気づいていない欠陥があるかもしれないし、ましてや「民主主義の『質』の向上」という目標が一朝一夕で実現しないことは言うまでもない。しかし、だからこそ丁寧な制度設計と中長期的な視点が不可欠である。とりわけ重要なのは、「どうせ政治に関心のある人しか集まらない」という思考停止に陥ることなく、DP が発揮し得る長期的だが多様な教育的および政策的効果に着目し、制度の不断の修正を重ねてゆくことに他ならない。

なお、本稿が想定する提言先は、各市町村、都道府県、総務省である。

目次

1	はじめに	4
2	ビジョン	4
3	提言の今日的意義とその背景	6
3.1	集計民主主義の限界	6
3.2	熟議民主主義の概念	8
3.3	理論的な利点	8
3.4	実践へ: 討論型世論調査	11
3.4.1	DP の手順	11
3.4.2	DP の特徴・弱点	12
3.4.3	他の手法との比較	14
3.5	日本の例	15
3.5.1	政府主導の取り組み	15
3.5.2	学術調査としての DP	16
4	提言: 地方自治体における DP の段階的制度化	16
4.1	制度設計	16
4.1.1	市町村と都道府県との協力	17
4.1.2	市町村同士の協力	17
4.2	利点	18
4.2.1	DP そのものの強み	19
4.2.2	地方自治体において DP を実施することの利点	19
4.2.3	都道府県庁または市町村の連合体が DP の企画・運営を行うことの利点	20
5	実現性: 想定される批判とその応答	21
5.1	DP への参加: もともと政治に興味がある人しか参加しないのか	21
5.2	各自自治体は DP の取り組みに参加するか	21
5.3	費用の問題: コストと得られる効果のバランスの観点から	22
5.3.1	DP に関する費用の内訳	22
5.3.2	回答 1: DP の縮小による費用削減	22
5.3.3	回答 2: 本稿が提案する枠組みの機能の多様さ	23
6	おわりに	24

1 はじめに

チャーチルの有名な洞察が表すように、民主主義は優れた政治制度である一方、いくつかの問題を抱える。現代の、すなわち選挙権が広く行き渡った代議制民主主義は大衆の政治参加を促すが、有権者たちの投票行動が十分に熟慮された結果であるとは限らない。この懸念は、情報が氾濫する社会においてなおさら深刻になる。政治的判断に利用されるような情報もいわば玉石混淆であるおそれがあり、有権者が極端な、またときには誤った情報に影響されるかもしれない。さらに、たとえすべての情報が事実であるとしても、有権者たちは自らの選好(政治的な「好み」)に照らして、偏った(自らの主張や信条に合致するような)情報の取捨選択をするかもしれない。したがって、世論調査や選挙において表明される選好が、有権者たちの「真の」選好であるとは限らないことが明らかになる。換言すると、もし有権者たちがバランスのとれた情報を十分に吟味するならば、彼らの意見が変容し、世論調査や選挙の結果は異なるものになっていたかもしれないわけである。

上記の問題を解決し得る概念が、熟議民主主義(deliberative democracy)である。熟議とは、「本質的で、偏りがなく、丁寧な議論」を指す(List et al. 2013, 83)。定義から明らかなように、熟議を実践できれば、有権者たちの意思表示はより信頼性の高いものになることが期待される。この熟議民主主義の実践として、討論型世論調査(Deliberative Polls: DP)がある。端的に言えば、同手法は、熟議を通じた参加者の意見の変容を調べる。すなわち、バランスのとれた情報と丁寧な議論によって、人々の(表明される)選好がどれだけ変わり得るかを計測することができるわけである。日本でも学術研究の一環としてDPが実施されてきたが、その結果が実際の政策へ明確に反映された例は今のところ見られない。

上の論点を踏まえ、本提言は、地方自治体におけるDPの段階的な制度化を提案する。また、本提言は二通りの具体的提案を含む。これらの具体案は、本提言に対して予想される批判を想定して設計されており、もともと現実的な制度が実現することを望む。第一の案は、(1)市町村レベルにおいて定期的にDPを実施すること、(2-A)都道府県庁にDPを企画・運営する「熟議担当部署」を新設し、当該都道府県下の有志の市町村において、DPを持ち回りで実施することである。第二の案は、(1)市町村レベルにおいて定期的にDPを実施すること、(2-B)有志の市町村が、DPの企画・運営を行う「熟議連合体」を形成し、費用分担をしつつメンバーの市町村においてDPを実施することである。なお、本稿が想定する提言先は、各市町村、都道府県、総務省である。

本稿の構成は以下の通りである。次節では、「民主主義の『質』の向上」および「民意の政策への効果的反映」という、本提言が目指す理念を掲げる。第3節では、本提言の問題意識を述べた上で、それを乗り越えるために熟議民主主義の考えを導入する。さらに第3節の後半では、熟議民主主義の実践形態であるDPについて詳述し、日本における熟議をめぐる現状を描写し、具体的提言への橋渡しとする。続く第4節では、地方自治体におけるDPの段階的制度化という本稿の枠組みを描き出し、その強みが示される。第5節では、想定される批判に応答するという形をとりながら、本提言の実現性を検証する。第6節は結論である。

2 ビジョン

本提言は、人々の潜在的な「本当の」民意を政策形成に役立てることを促進し、中長期的には日本における民主主義の「質」の向上を目指す。より具体的な議論を展開する準備として、熟議民主主義の主たる提唱者であるフィッシュキン(J. S. Fishkin)にならい、民主主義の「質」を評価するための三つの理念を導入する。第一に、投票権が社会の構成員の多くに行きわたっているかを示す「政治参加(political participation)」がある。

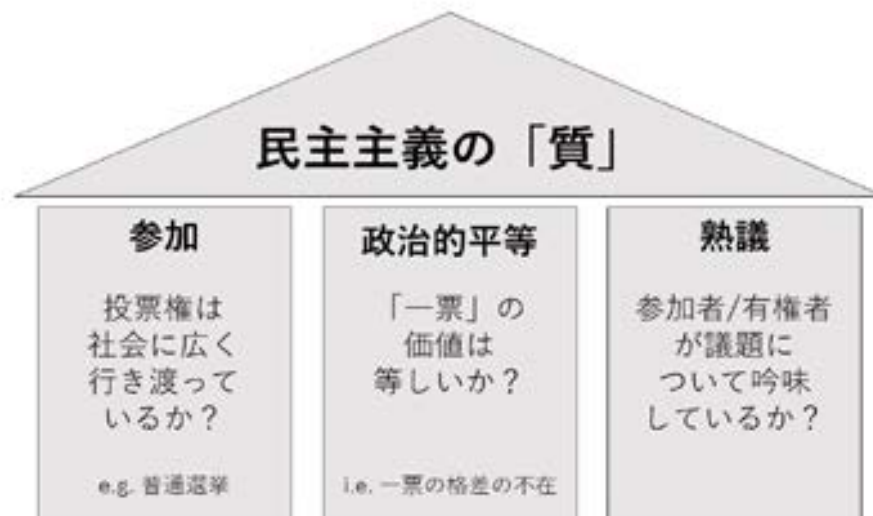


図1 民主主義の質の三要素 (フィッシュキン 2011[2009] を参考に作成)

この項目が向上する例としては、参政権の拡大という歴史的プロセスに加えて、人々が熱心にデモあるいは署名活動等を行うことも含まれる。また、政治参加を行う人数が増えても、ひとりの人の政治参加の度合いが増加しても、「政治参加」の項目は向上すると考える。第二の基準は、すべての有権者の選好が同等に扱われているかを表す「政治的平等 (political equality)」である。たとえば、歪な選挙区の設定によって一票の格差が生じているとしたら、それは政治的平等が損なわれていることを意味する。また、第一の理念とも関連するが、もしある社会において普通選挙が実現していないとしたら、それはある特定の集団に政治的な参加資格が限られていることを意味し、政治的平等が損なわれていることになる。民主主義の質を評価する第三の基準が「熟議 (deliberation)」である。人々が、ある議題に関して「本質的で、偏りがなく、丁寧な議論」をできていれば、この要件は満たされていることになる (フィッシュキン 2011[2009], 60-78)。これらの、いわば三本柱の理念がバランスよく達成されていれば、質の高い民主主義が実践されていると言える (図 1)*1。

本提言の目的は、「熟議」の項目の向上を通じて、より質の高い民主主義および実効的な政策形成を実現する手がかりを示すことにある。しかしながら、直感的にも理解できるように、この理念の実現は決して容易ではない。むしろ、人々の声を効果的に政策へ反映させるという考えは広く行きわたっており、北海道札幌市や千葉県船橋市等の市役所に設置されている「市民の声を聞く課」の存在や、各地で実施されている市町村長と住民との対話集会はその例である。しかしながら、後にも触れるが、この種の直接的な取り組みは深刻な問題を抱える。すなわち、民意を把握するための取り組みを広く一般に広報したところで、結局参加するのはもともと政治的関心を抱いていた特定の人々に限られてしまうわけである。すると、これらの取り組みを民主主義の一形態として評価すると、上の三要件のうち、「平等」の項目が損なわれることになる。「広くあまねく有権者の声を聞こうとしても、結果として一部の人々の声しか聴けないことになる」というある種逆説的な状態へ

*1 フィッシュキンは、ここで挙げた三つの理念とは別に、民主的プロセスの帰結を評価するための「非専制」という項目を設けている。これは「多数者の専制」と呼ばれる事態を避けられるかどうかを表す。この項目はきわめて重要であるが、本稿で提案される制度では、投票などの集合的な意思決定を行うことは想定されていないため、ここでは扱わない (本稿第 4 節を参照)。

の問題意識は、むしろ実務家の間でも共有されている*2。

したがって、本稿において「民主主義の『質』の向上」と表現するとき、どれかひとつの要素だけを強化することは意味しない。上の例が示すように、ある取り組みは民主主義のひとつの要件を向上させても、別の要件を損なうかもしれないからである。ゆえに、真の意味で「社会の声」を聞き、同時に民主主義の三要件のバランスをとりながらそれらを向上させる手段が求められている。本稿で提案される制度は、この手段を実現するために設計されたものである。

3 提言の今日的意義とその背景

ここでは、前節で導入した概念を踏まえ、本提言が取り組む問題意識を示す。端的に言えば、身のまわりに氾濫する情報と今日の民主主義の形態の下では、民主主義の「熟議」の要件が満たされず、人々の潜在的な「真の」選好と選挙等で表明された選好とが一致しなくなるという懸念が生まれる。この課題を乗り越え得るのが本稿が着目する熟議であり、この認識に基づく本提言が意味あるものであることを示す。さらに本節の後半では、熟議民主主義の概念を改めて整理し、その理論的な強みを論じた上で、その実践のための手法である討論型世論調査の概要を導入する。さらに、日本における熟議の実践の不足を指摘し、次節の提言への橋渡しとする。

3.1 集計民主主義の限界

繰り返しになるが、本提案は「熟議」のプロセスを通して地方自治における民主主義の質を高め、これを政策に反映することを目指すものである。この理念は、以下の問題意識を出発点とする。我々が普段の生活を通して体験する民主主義の形態は、「集計民主主義」と呼ばれる。集計民主主義の考えの下では、人々の選好は所与であり、この選好をもとにして投票が行われ、選挙における代表の選出を含む、様々な政治的な意思決定がなされるとされる。ここで重視されるのは、競争的な選挙によって政治的平等を担保し、権力の平和的移行を達成することである。反対に言えば、人々の政治的選好を所与とする集計民主主義は、人々がある議題や選挙の争点について吟味すること、すなわち熟議によって彼らの選好が変化するという可能性は軽視する傾向にある(フィッシュキン 2011[2009], 第3章)。

ところが実際のところ、有権者の選好に関する集計民主主義の仮定は疑わしい。公平な情報を与えられ、かつ議論を通して十分に理解を深めれば、彼らの選好は変化し得る。熟議による選好の変化は、次節で導入する討論型世論調査を用いた取り組みを通して学術的にも観察されており、このことは政治学においてはすでに広く受け入れられていると言ってよい*3。もし人々の考えが変化し得るといふ、いわば当たり前の事実を見落とす(あるいは軽視する)と、以下のような問題に直面することになる。

今日の民主主義は、人々の身のまわりに氾濫する情報に起因する困難を抱える。現代社会において、私たちはこれまでにない規模(量)と早さで様々な情報を入手することが可能になった。このことは、もちろん世界規模の経済活動を活発にするし、日常生活においても人々の生活を豊かにする。他方、それらの情報を無批判に受け入れることは危険である。というのも、情報の氾濫は、質の低い言論空間の出現や拡大を含意するからである。「オルタナ・ファクト」や「ポスト真実」といった語が典型的に示すように、偏った情報が頻繁に発信

*2 筆者インタビュー。2017年11月24日、神奈川県川崎市中原区役所。

*3 人々の考えの変化については、それぞれの討論型世論調査の報告書が参考になる。たとえば以下を参照。<http://keiodp.sfc.keio.ac.jp/> <https://cdd.stanford.edu/results/>

され、それらはソーシャルネットワーキングサービス等を通じて直ちに拡散される。

また、たとえ手にする情報がすべて事実であったとしても、ある人が特定の主張や信条に沿って(それを支持するような)情報を取捨選択するおそれもある。例として、2015年の平和安全保障法制をめぐる議論がある。この議論におけるいわば「反対派」である憲法学者は、必ずしも自明ではない憲法解釈によって法案が違憲であることを強調するが、日本が直面する国際政治の難問には大きな注意を払わない。他方、法案の採択を推進する政府や政治学者は「我が国を取り巻く国際環境の変化」を強調したり、または過度に具体的な例を用いた説明を行うなど、憲法学者の批判を正面からは受け止めない傾向を見せる*4。有識者によるこのような「噛み合わない」議論を前に、建設的な国民的議論が喚起される望みは薄い。もし多くの人々が(インターネット等で)はじめから自らの選好に合うような、すなわち偏った情報収集をしているとするならば、対立する意見を吟味し、理解する機会を持たないため、本質的には情報の量や質といった要素は意味をなさなくなる。

さらに、インターネットが普及した現代においては、「もともとの好みに合う情報ばかりを選択する」という傾向はさらに強まる。情報が一方的的に発信されるテレビをはじめとしたマスメディアと異なり、人々はインターネットを駆使することで、情報の取捨選択をより柔軟に行うことが可能となった。インターネットを介した情報との接触においては入手する情報の選択性が高いため、「人々の先有傾向と一致する情報への選択的接触が生じやすい」という(小林、稲増 2011, 91)。すなわち、多様な情報を柔軟に手に入れられるインターネットが普及したにもかかわらず、人々はバランスのとれた、色々な意見に触れるよりも、むしろ手にする情報の偏りが大きくなってしまっていることになる。

以上の点を踏まえれば、人々の「所与の選好」の正当性はいささか疑わしくなってくる。言い換えれば、人々の選好が上記のような経路によって形成ないし影響されるとするならば、選挙における投票や世論調査の結果の信頼性にも疑問符がつくことになる。というのも、選挙や世論調査で顕在化する人々の政治的考えはもしかすると偏った情報によって形成されているかもしれない、十分な情報とともに議論を深めれば浮かび上がるかもしれない、彼らの潜在的な「真の」選好と一致しない可能性が高いからである。すでに人々の選好は変わり得ることを主張したが、本稿の指摘を踏まえると、もともとの選好も手放して信頼してよいものとは言い切れないことも明らかになった。

人々がバランスを欠いた情報から形成される政治的選好の下で、論点について吟味することなく投票等の政治的行為をとるならば、現代の民主主義の形態は「参加」と「平等」の理念は高いレベルで達成されている一方で、「熟議」の要件が著しく低い水準にあることがわかる*5。図1になぞらえれば、図中右の「熟議」という柱が極端に短いことで、民主主義の「質」という建物全体が傾いてしまうかもしれない状態にある。本提言は、「熟議」の概念に着目し、この現状を乗り越えるための手立てを示すものである。今こそ多様な、ときに対立する情報や主張を吟味する、すなわち熟議を実践する必要に迫られているわけである*6。

*4 例外のひとつとして篠田(2017)がある。また、「賛成派」と目される有識者による、国民に対する政府の説明不足を批判する答弁として、たとえば以下を参照。<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/189/0192/18909080192017c.html>

*5 この状態は大衆民主主義と呼ばれる概念に特徴的である。

*6 厳密に言えば、人々の選好を形成する身のまわりの情報が偏りがちであるからといって「熟議が不足している」とは限らない。しかし、バランスのとれた熟議を通して選好が変化する可能性を考慮すると、少なくとも「さらなる熟議が必要である」ことは十分説得的になる。

3.2 熟議民主主義の概念

第2節で、民主主義の三要件を示した。熟議民主主義は、人々の選好が変化し得るという前提に立ち、民主主義の「熟議」の要件を重視する概念である*7。熟議民主主義研究を長くリードしてきたフィシュキンとラスキン (R. C. Luskin) によれば、熟議という概念において根本的に重要なのは、人々がある議題や問題について「熟考」することである。ここでは暫定的に「熟考」という訳語をあてているが、原語では“weighing”であり、「はかりにかける」とか「比較検討する」という意味を含む (Fishkin and Luskin 2005, 285)。すなわち、熟議とは単なる議論ではない。自らの考えを強く主張し、ときにこれを押し通して何らかの合意を取りつけようとするとき、それは熟議とは呼称され得ない。異なる考えを平等に扱い、丁寧な議論を重ねることで熟議ははじめて可能になる。

熟議の質を評価するための項目は以下の通りである。第一に、(1) 熟議の場における議題について、参加者に十分に与えられているか (情報)、次に (2) ある意見に対する反対意見が存在するとき、反対側はその意見を真剣に考慮しているか (実質的バランス)、(3) 社会に存在する複数の主要な主張が、熟議の場で十分に表明されているか (多様性)、(4) 参加者が丁寧さと敬意を以て、異なる意見を考慮しているか (誠実性)、そして (5) ある発言が、その発信者が誰であるかや発信の上手下手にかかわらず、内容そのものによって検討されているか (考慮の平等) の五項目である。(フィシュキン 2009[2011], 60; Fishkin and Luskin 2005) これらの項目を満たす議論が、質の高い熟議となる。

さらにフィシュキンは、上述の要件を満たす熟議は、政治の領域で「何がなされるべきか」という、規範的な議論の質を大きく向上させると続ける。なぜならば、異なる意見を公平に扱う熟議を通して、参加者はある種のインフォームド・コンセントに達するとができるからである。公共政策は、その政策が実施される社会全体に影響を及ぼす。たいがいの場合、ある選択肢は特定の人にとってはありがたく、別の人にとっては望ましくない。あらゆる政治的選択にはこのようなトレードオフがつきものであり、かつその選択が多くの人々に影響を与えるものである以上、そのための議論は広く公に開かれたもの、すなわち多様な意見を含むものでなければならない (フィシュキン 2011[2009], 60-61)。

つまるところ、政治は権力をめぐる営みである。社会における政治的なパイの量は限られており、ひとつの選択肢をとると得をする人もいれば損をする人もいる。それでも (何らかの公平なプロセスを経て) ある選択肢をとらざるを得ないことは仕方のないことだが、その選択が「人々のもともとの考えを集めた結果」なのか「様々な立場や意見を吟味した結果たどり着いた結論」なのかによって、意味合いは異なる。熟議民主主義は、後者を重視する考えである。

3.3 理論的な利点

熟議を行うことの利点は、規範的なものに止まらない。熟議は、民主主義の手続きが抱える限界を乗り越える手助けにもなり得る。第一の限界は、多数決による意思決定は、「投票のサイクル」と呼ばれる状態を生み出す危険をはらむことである。表1は、投票のサイクルの一例を示す (Mackie 1998, 71)。3名の投票者が、 a 、 b 、 c という三通りの選択肢上に選好を持つ。たとえば投票者1は、 a を最も好み、 b は二番目に望ましく、そして c を最も望ましくないと考える。いま、投票者たちが表に与えられた選好を有すると仮定する。それぞれの選択肢を、別の選択肢と比べてより好ましいと考える投票者の数を数えると、次のようになる。まず、 a と b を

*7 もし人々の政治的選好が変化しないとすれば、熟議をしたところで、それはほとんど意味をなさない。

投票者	選好		
1	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>
2	<i>c</i>	<i>a</i>	<i>b</i>
3	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>a</i>

表1 投票のサイクル (左の選択肢を最も好む)

比べると、投票者1および2は*a*をより望ましいと考え、投票者3は*b*を好む。したがって、この投票者三人から成る社会において、選択肢*a*と*b*を比較すると、*a*の方が望ましいと考えるのが自然である(三人中二人が*a*を*b*より好ましいと考えているため)。同様に、*b*と*c*を比べると*b*が、*c*対*a*だと*c*が多く票を集めることになる。すると、それぞれの選択肢同士の関係は*a* > *b* > *c* > *a*となり、循環が発生している。このサイクルが起こる確率は、投票者の数と選択肢の数が増えるほど高まることが知られている(Gehrlein 1983)。

いまひとつの限界は、投票ルールの「耐戦略性(strategy-proofness)」と呼ばれる性質に関連する。耐戦略性とは、自らの選好を正直に申告(または投票)することが、すべての投票者にとって常に最善の選択肢になっていることを示す。言い換えれば、耐戦略性を満たす投票ルールは、「嘘をつくことが誰にとっても得にならない」ルールである。たとえば、3以上の選択肢からひとつを選ぶ多数決を例に挙げる。2000年のアメリカ大統領選挙におけるフロリダ州の投票結果が最もよく知られた事例である。表2は、主要な三候補(ジョージ・W・ブッシュ、アル・ゴア、ラルフ・ネーダー)の得票数と得票率を示す*8。フロリダ州は典型的なスイング・ステートであり、この大統領選挙でも、共和党のブッシュと民主党のゴアが票をほぼ二分している。いま、「第三の候補」であるネーダーに着目する。「緑の党」から立候補したネーダーは、むしろブッシュとゴアと比べれば少ないものの、この二候補を除けば最多の票を集めた。また、ネーダーの政策的主張は、上の二候補のうち、ゴアのものに近かった。つまり、ネーダーに投票した有権者の多くが「ネーダー > ゴア > ブッシュ」という選好を持っていたとする。ここで、もし上述の選好を持つネーダー支持者が「嘘について」ゴアに投票していれば、(ブッシュとゴアの得票差が僅差であることに照らして)ゴアが勝利し、彼らにとって最も望ましくないブッシュという選択肢を回避できていたはずである*9。ゆえに、ネーダー支持者は自らの選好を偽ることで、選挙結果を戦略的に操作することができたわけである(Hartvigsen 2007)。

さらに突き詰めれば、耐戦略性を満たすような投票ルールには、きわめて非民主的な性質を備えるものしか存在しないことも知られている。すなわち、多数の選択肢からひとつを選ぶような投票ルールが耐戦略性を満たすとき、有権者の中に、その人物が最も好む選択肢が常に選ばれるという「独裁者(dictator)」が必ず存在することになる*10(Gibbard 1973; Satterthwaite 1975)。反対に言えば、民主的なルール(独裁者が生まれなような投票ルール)は、すべて戦略的に操作される余地があることを意味する。自らの選好を偽って表明することが得になる場合があり得るようなルールは、たとえ民主的であったとしても望ましくないのは言うまでもない。

投票のサイクルと戦略的操作可能性という問題を乗り越える手がかりとなるのが熟議である。これを説得的に示すために、「単峰性(single-peakedness)」という考えを導入する*11。3以上の選択肢を(何らかの順で)一

*8 ここでは主要な三候補のみ示している。<https://transition.fec.gov/pubrec/2000presgeresults.htm>

*9 興味深いことに、選挙人の割り振りからして、もしフロリダにおいて民主党が勝利していればゴアが大統領に当選していたことになる。

*10 厳密には、人々の選好にいくつかの自然な仮定を置き、また、投票ルールを人々の選好の集合の直積から選択肢の集合への関数とするとき、それが全射であることを要求する。わかりやすい証明としてReny(2001)がある。

*11 これ以降の本段落の記述はList et al. (2013)に基づく。

候補者	得票数	得票率
ブッシュ	2,912,790	48.85%
ゴア	2,912,253	48.84%
ネーダー	97,488	1.63%

表2 2000年アメリカ大統領選挙(フロリダ州)

列に並べたときの順序 Ω を考える。投票者 i の選好順序 R_i が Ω について単峰性を満たすとは、投票者 i が最も好む選択肢と、他の選択肢が (Ω において) そこから遠ざかるにつれて好ましくなくなるような選好を持つことである*¹²。たとえば表1において、 $\Omega = [abc]$ とする。このとき、投票者2の選好順序は Ω について単峰性を満たさない。というのも、投票者2の選好順序においては c と a というふたつの「峰」が生じているからである。ここで、投票者2の選好が (c を「峰」として) $c \succ b \succ a$ だとすると、彼女または彼の選好は Ω について単峰性を満たし、社会全体の選好としても $b \succ c \succ a$ となり、サイクルが回避される。また、たとえ投票者の全員の選好が単峰的でないとしても、何らかの選択肢の順序について単峰性を満たす選好を持つ人数が増えれば増えるほど、投票のサイクルが発生する確率は低くなる (Niemi 1969)。さらに、有権者の選好が単峰性を満たす場合、独裁的でなく、かつ耐戦略性を満たす投票ルールが作れることが知られている (Moulin 1980)。

人々の政治的選好が変化し得ることはすでに述べたが、まさに熟議のプロセスが、人々の選好をより単峰的にする効果を持つ。なぜならば、ある議題に関する丁寧な議論は、「何が争点になっているのか」に関する「メタ合意 (meta-agreement)」を形成するからである。例えば、「石炭、風力、天然ガスのうち、どれを発電に用いるか」という議題があると*¹³。この議題に関して人々が熟議を行い、情報を獲得してゆくと、徐々に「石炭は安価だが環境に悪く、風力発電は自然に優しいが高価で、天然ガスは両者の中間に位置する」という、[石炭 天然ガス 風力] または [風力 天然ガス 石炭] なる一次元的な構図が明らかになってくる。このような議論の整理を経ると、「発電費用が安価であること」を重視する有権者の選好の「峰」は石炭に、「環境に配慮すること」を重視する人の「峰」は風力に、そしてその中間となる選好を持つ人の「峰」は天然ガスに置かれることになる (図2)。このように、熟議は人々が持つ選好の単峰性への近似の度合いを大きくするわけである*¹⁴。

民主主義の限界と熟議の理論的な強みを要約すると、以下のようなになる。民主的な意思決定の方法は、投票のサイクルと投票の戦略的操作 (自らの選好を偽ること) という根本的な限界を抱えるが、これらの問題は人々の選好が単峰性を満たすならば乗り越えられる。他方、熟議は議題に関するメタ合意を形成し、人々の選好を単峰的なものに近づける。この二点を総合すると、「熟議 \Rightarrow メタ合意の形成 \Rightarrow 選好の単峰性への近似 \Rightarrow サイクルと戦略的操作可能性の回避」という図式になる。したがって、熟議は参加者の政治意識の向上という教育的効果やインフォームドコンセントの促進という規範的機能のみならず、民主主義そのものの限界を乗り越える可能性をも秘める。

*¹² また、投票者の集合を N とすると、投票者の選好の組み合わせ $(R_i)_{i \in N}$ が単峰性を満たすとは、全員の選好が単峰的になるような選択肢の順序 Ω が少なくともひとつ存在することである。「少なくともひとつ」というのは、たとえば $\Omega = [abc]$ でも $\Omega = [bca]$ でも、あるいはその他のあり得る順序でもよいということである。

*¹³ この例は坂井 (2015) に従う。

*¹⁴ この効果はリスト (C. List) らの研究によって実証されている。なお、選好が単峰性に近づく度合いは、選択肢間の対立があらかじめ顕著でないと思われる議題 (lower-salience issues)、そしてより効果的に熟議を行った人について大きくなる (List et al. 2013)。

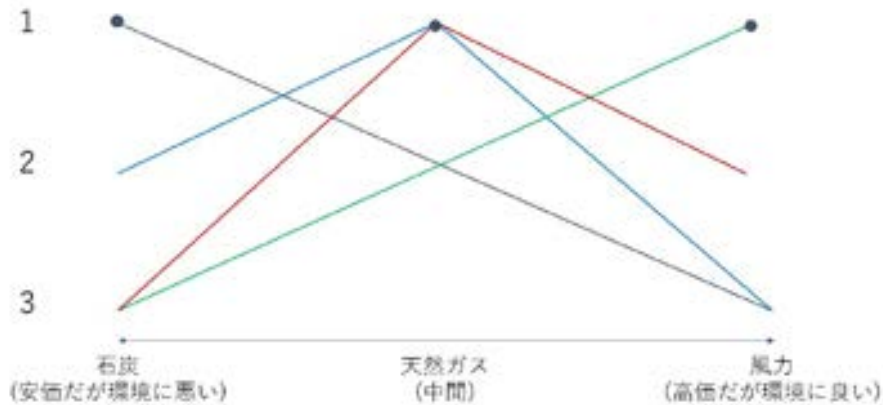


図2 単峰性を満たす選好の例 (坂井 2015, 102)

3.4 実践へ: 討論型世論調査



熟議民主主義の概念を実践するための道具として、「討論型世論調査 (deliberative polls: DP)」と呼ばれる方法がある*¹⁵。これは政治学者であるフィシュキンとラスキンによって考案された手法で、熟議民主主義の概念を実践するためのパッケージのようなものだと考えればよい。DP の直接的な機能は、バランスのとれた十分な情報に基づく熟議を通じた人々の選好の変化を測定することである。

3.4.1 DP の手順

DP の手順を図 3 に示す。まず、DP の調査対象者を無作為に抽出し、通常の世界論調査と同じ形式でアンケートを行う。次に、週末を利用して開催される、一泊二日の熟議イベントへの参加者を、(1) で選ばれた人から募集する。人々への動機づけのため、熟議イベントへの参加者には謝礼が支払われる*¹⁶。次に、熟議イベントの参加者には、熟議の議題に関する十分にバランスのとれた事前資料が (熟議イベントの約一カ月前に) 送付される。熟議イベント当日は、まず参加者たちは議題に関するアンケートに回答する。その後、約 10 人の参加者とひとりの中立なモデレーターから成る小グループに分かれ、議題について熟議を行う。小グループでの討論で出た疑問は、議題に関する専門家を交えた全体セッションにて質問することができる。その後、これら小グループにおける討論と全体セッションというふたつのステップを繰り返す。最後に、参加者たちは熟議をする前に答えたものと同じ内容のアンケートに再度回答する。なお、いずれのアンケートについても、自ら

*¹⁵ Deliberative Polling という表記もあるが、これはスタンフォード大学の熟議民主主義センターの登録商標であり、同センターの承諾がないと公式の DP とは扱われない。

*¹⁶ この金額は各 DP によって異なる。日本で行われる DP では、一日のみの熟議イベントを設けることもあるので、謝礼は約 1 万円であることが多い。たとえば、2014 年に札幌市で行われた DP の謝礼は 8,000 円である。(https://www.city.sapporo.jp/somu/shiminokoe/dp/documents/sankanosiori.pdf)。アメリカにおいても謝礼の金額には差があり、75 から 300 ドルであるという (Ackerman and Fishkin 2004, 47)。

1. 調査対象を**ランダム**に抽出し、世論調査(約3,000人)
2. DPイベントの参加者を選ぶ
3. 議題に関する資料を参加者に送付
4. **週末に熟議**(参加者は約300人)
 1. アンケート 
 2. 小グループでの討論
 3. 専門家を交えた全体セッション
 4. 4-2, 4-3を繰り返す
5. 再度(4.1)と同じ内容のアンケート 

変化を
観察

※投票にあたるものは実施しない

図3 討論型世論調査 (DP) の手順

の回答内容は DP の運営者以外には公表されない。

DP の運営者は、二度のアンケートの回答を集計し、熟議の前後で参加者の考えがどれだけ変化したかを計測することで、熟議の効果を観察することができる。「生の」意見と熟議を通じた意見では、後者がより「真の」選好に近いことは言うまでもない。というのも、前者は情報や熟慮の不足によって、いわば暫定的に導き出された結論に過ぎないからである。このような直観を抱くことは易しいが、それを実証することは簡単でない。DP は、その「熟議による変化」をあぶりだすための実験手法である。

また、DP の集計結果は各種メディアに公表され、広く一般の議論を喚起したり、結果の政策への反映を促すこともできる。DP の結果が実際の政策に反映された例として、1996 年から 1998 年にかけて米テキサス州で実施された、発電のためのエネルギー選択に関する DP がある。テキサス州 (および隣接するルイジアナ州) における一連の DP では、再生可能エネルギーの利用とそれに伴う電気代の値上げへの支持率が 30 パーセント以上上昇したという。その結果、いわば風力発電後進地域であったテキサス州は、2000 年代半ばにはアメリカでもっとも風力発電が盛んな地域に変貌した (フィシュキン 2011[2009], 236)。DP によって人々の潜在的な「真の」選好をあぶりだすことができるので、これをもとに政策立案の下地とすることも十分に可能であり、本稿が、提言の鍵となる仕組みとして DP を取り上げる理由のひとつもここにある。

3.4.2 DP の特徴・弱点

DP の大きな特徴のひとつは、参加者を無作為に選ぶことである。この方法によって、参加者の社会経済的地位は、参加者が属する社会全体のそれを反映したものになり、「政治的平等」の要件が満たされることになる。パブリックコメントやタウンミーティング型の、希望者が参加する取り組みでは、もともとある議題に対して強い関心を抱いていた人々が集まることになり、「有権者全体の声」は聞くことができない。DP における参加者の無作為抽出は、これら類似手法の課題を乗り越えるための手立てである。

DP の他の特徴を示すために、熟議民主主義に対する主要な批判のひとつを取り上げる。サンスティーン

(C. R. Sunstein) によれば、ある争点に関する議論は、その議論の前に人々がすでに有していた選好の傾向をより極端にするという「集団分極化」を引き起こす。具体的には、第一のメカニズムとして、議論の参加者は他のメンバーに好意的に受け入れられたいと望み、その結果としてメンバー間において支配的な見解に与するようになるという。第二に、参加者個人は議論の前にそれぞれの意見を有しており、議論が始まれば、そのうちの支配的な見方がさらに強化されることになる。また、議論の場においては、参加者が元々もっていた主張のみが話題となるため、吟味される主張の内容に多様性がなくなる (Sunstein 2002, 179)。

DP には、意見の集団分極化を防ぐための工夫が施されている。DP では、自らの意見の表明は、熟議の前後に行われるアンケートだけであり、メンバー間で何らかのコンセンサスを形成する必要がない。さらに、小グループにおける議論は中立なモデレーターによって進行される。結果として、他者の意見に配慮する必要性が小さくなるので、第一のメカニズムによる分極化は防がれる。また、DP における熟議イベントに先立って、参加者にはバランスのとれた事前資料が配布される。ここで色々な立場の意見に触れることにより、参加者の意見の幅は広がる。事前資料にあまり目を通してない参加者がいたとしても、バランスをとって構成された専門家を交えた全体セッションにて、多くの意見を耳にすることになる。したがって、第二のメカニズムによる分極化も防止される (フィッシュキン 2011[2009], 204-207)。

やや誤解されがちであるが、DP ひいては熟議の目的は、「ある結論に達し、何らかの選択肢をとることについてコンセンサスを形成すること」ではない。繰り返しになるが、もし議論があるひとつの判断に収斂する必要があるならば、サンステーンの危惧した意見の集団分極化のおそれが高まる。むしろ熟議の強みは、特定の実質的合意形成を促すことではなく、論点を整理し、「何が論点なのか」というメタ合意を形成することにある (List 2002)。DP において投票や何らかの合意形成をするステップが設けられていないことは、熟議の理論的效果とも親和的であると言える。

批判の標的になるが、実際には障害になりにくい別の点として、熟議イベント参加者募集に伴う「政治的平等」喪失の懸念が挙げられる。すなわち、DP の第一段階である世論調査の時点では、確かに対象者は無作為に抽出されているが、熟議イベントに参加するか否かの判断は各人に委ねられており、これが参加者の社会の代表性を損なうのではないかという批判である。この種の批判が指摘するように、DP の仕組みは熟議イベントの参加者にまで完全な代表性を与えることはできない。熟議イベントへの参加を強制すると、押しつけ主義に陥ってしまう以上、一定金額の謝礼によって動機づけすることが限界であろう^{*17}。

確かに熟議イベント参加者の代表性を担保できない点は DP の制度的限界のひとつであるが、実のところ、DP 参加者の社会経済的地位等の特徴を集計すると、その代表性は一定の水準で維持されていることがわかる。熟議イベントの参加者と非参加者の間には、教育歴や国政への関心の高さに有意な差が見られるものの、DP において最も重要な、政策に対する考えについてはきわめて高い代表性が観察されることが多いという (フィッシュキン 2011[2009], 185; Farrar et al. 2010, Appendix A)。熟議イベント参加者の募集に伴う代表性の喪失という問題は、制度設計上の仕方のない限界であるが、経験的には今のところ深刻でない。

今のところ DP が対応できていない主要な弱みは二点ある。ひとつに、DP に準備および実施には高い費用と長い時間がかかる。参加者への謝礼や熟議イベント当日のロジスティクス費用を含む DP 実施コストは決して安くはない^{*18}。その費用を考慮すれば、DP の頻繁な開催が困難であることは容易に理解できる。第二に、DP に参加する人の数は社会のごく一部に限られるため、民主主義の「参加」の要件が満たされない。DP の第一段階では数千人の人々を巻き込むことができるものの、そのうち実際に熟議イベントに参加するのは数百人に

^{*17} DP の文脈とは異なるが、熟議のパターンリズムを回避するための理論的考察としては、田村 (2017) を参照。

^{*18} 日本で多い、一日制の熟議イベントにも一千万円近く必要だろうし、海外における放送局とも協力した大規模 DP では一億円以上の費用がかけられた (https://www.tkfd.or.jp/research/research_other/s00297)。費用の内訳については第 5 節を参照。

	参加	平等	熟議	費用	分極化の可能性
DP	△ / ×	○	○	×	○
通常の世論調査	△	○	×	△	○
タウンミーティング	○	×	○	○	×
パブリックコメント	○	×	×	○	○
市民討議会	×	○	○	△	×
コンセンサス会議	○	×	○	△	×

表3 市民の意見聴取手法の特徴

絞られ、かつ高い費用がかかることを考慮すれば、「参加」の要件は良くて中程度に止まるように思われる。これらの弱みは、次節で示される提案において補われることになる。

3.4.3 他の手法との比較

表3に、人々の政治的な意見を把握しようとする、DP および他の手法との比較を掲げる。DP は「政治的平等」の要件を保ちながら「熟議」を向上させる画期的な取り組みであるため、両者の項目には○印が付されている。また、DP では参加者の意見の集団分極化は起きにくい。したがって、「分極化の可能性」という項目における○印は「当該手法において、意見の分極化の可能性が低いこと」を示す。他方で、上述した通り、DP は人々の「政治的参加」の規模と実施費用という点に弱みを抱える。「参加」の項目は、第一段階の世論調査で調査対象となった人々も含めればその人数は少なくないが、実際の熟議イベント参加者はさらに少なくなるので、△/×としてある。また、DP には多額の費用が必要なので、この項目は×となる。

通常の世論調査は、費用がDP よりも少ない(△)が、それぞれの回答は吟味されたものではないので、「熟議」の項目は×となる。市民が自ら進んで参加するタウンミーティングやパブリックコメントの取り組みは、規模の大小にかかわらず、自発的政治参加を伴うものなので、「参加」の要件は○となる。ただし、自発的に(多くの場合その議題に強い関心をもって)集まった参加者は社会全体の特徴を代表していないため、「平等」の要件は損なわれる(×)というトレードオフを抱える。また、タウンミーティング型の取り組みとパブリックコメントの主要な相違は、「熟議」と「分極化の可能性」の項目にある。タウンミーティングではある争点に関して議論が深められるので「熟議」要素は高まる(○)が、他の参加者の意見に影響される可能性があるため、集団分極化の可能性は高まる(×)。他方パブリックコメントでは、人々は他者との議論をもたないので分極化の可能性は低い(○)が、議題について吟味することはできない(「熟議」の項目が×)。

日本で考案され、広まりつつある市民討議会とデンマーク発のコンセンサス会議は、参加者が議論を深めた後に、議題に関して提案文書を作成する(「熟議」の項目が○)。その取り組みの規模から、DP ほどの費用は必要ない(「費用」の項目が△)。他方、これらの取り組みでは参加者間で何らかの合意を形成してから提案文書を作成しなければならないので、意見の分極化が起きやすい(×)。なお、コンセンサス会議には希望者が参加し、市民討議会では参加者を市民から無作為抽出する(「参加」と「平等」のトレードオフ)。

表からもわかるように、万能の手法はなく、いずれの方法も何らかのトレードオフを抱える。目的に適した手法を適切に使い分けことが肝要である。本稿の、集計民主主義の限界を乗り越え、民主主義の質を向上させるという目的においては、「平等」と「熟議」の項目を同時に満たし、かつ意見の集団分極化が発生しにくいDP が最適であることがわかる。なお、次節で提案する制度も完全ではないが(そもそもすべての側面から見ても完全な制度が考案可能かは疑わしい)、DP の抱える課題を修正し、より効果的に利用できるような工夫が施

されている。

3.5 日本の例

日本においても、2000年代後半から「熟議」という語句が浸透し始めた。ここでは、日本における重要な熟議実践の取り組みを端的に紹介し、それらの価値を認めつつも、効果が十分でなかったことを指摘する。端的に言えば、これまでの日本における熟議の取り組みは、持続可能性に難を抱えていた。一方で、政治主導かつ(日本政府が主導するという意味で)トップダウンの取り組みは政府の政策転換の可能性に晒される。他方、DPを含む、学術的関心からくる取り組みは散発的に実施されるに止まる。また、学術的研究の側面が強いDPの結果を政策に反映する動機が小さいため、効果的な政策形成には結びつきにくい。

3.5.1 政府主導の取り組み

日本における熟議の代表的な例のひとつが、民主党政権期に鈴木寛文部科学副大臣(当時)のリーダーシップによって実現した「熟議カケアイ」と「リアル熟議」である。熟議カケアイは、教育の「現場の声」を聞き、より良い教育政策に反映させることを目的とした、インターネットを介した熟議の取り組みである。他方、リアル熟議はその名の通り、教育に関する議題について実際に参加者が一堂に集って開催される熟議イベントである。有識者や教育関係者等を交えた『「熟議」に基づく教育政策形成の在り方に関する懇談会(熟議懇談会)およびサイト運営委員会を設置し、懇談会のメンバーが自らリアル熟議を実施するなど、徹底して熟議の実践的側面が重視された。

この姿勢を反映して、熟議カケアイおよびリアル熟議では、「現場」や「当事者」という言葉が強調されている^{*19}。熟議カケアイには多くの教育関係者が参加し、リアル熟議も日本全国で数多くの熟議イベントを早いペースで実施した。とりわけ2010年10月には12件のリアル熟議が開催されている^{*20}。熟議カケアイおよびリアル熟議では、(DPと異なり)熟議の「効果」を厳密に測定するのは困難であるが、日本における熟議のイベントとしては最大のものであったし、国の行政機関が推進したという事実の価値も大きい。熟議の実践の重要性を間接的に示していると言ってもよいように思われる。

熟議カケアイとリアル熟議は「現場」の人々の声を丁寧に聞くことで教育の質の向上を推進したが、「現場」の声という、一連の取り組みが重視した点こそが、同時に同取り組みの弱点も示している。すなわち、熟議カケアイとリアル熟議は教育に関わる人々を参加者としていたため、ここでの議論は「政治的平等」の要件を満たさない。タウンミーティング型の取り組みと同じように、議論の場において出される意見が偏ってしまうわけである。上記の取り組みは教育の「当事者」による徹底した議論を基盤としていたが、熟議民主主義は、「熟議」と同時に「平等」も重視する。還元すれば、熟議民主主義は「当事者でない人」の声も「当事者」の声とまったく同じ程度大切にすし、かつ「当事者」でなくても熟議しなければならないということである。

さらに、熟議カケアイとリアル熟議の、国の行政機関である文部科学省が主導していたという別の特徴もときとして弱みとなる。つまり、熟議を推進する主体と熟議を実際に実施する場が異なる場合、結果として当該取り組みは前者の政策の転換に対して脆弱になる。実際、熟議カケアイとリアル熟議は約2年で急速に縮小した。民主党政権期の熟議の取り組みは確かに政策的関心が強く、本提言とも親和的な部分もあるが、トップダウンな取り組みであったという性質上、国政のレベルにおける方針転換がなされれば場合、その継続性の限界を

^{*19} たとえば、熟議懇談会の報告書を参照。http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afiefieldfile/2011/07/25/1308816_1_1.pdf

^{*20} http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afiefieldfile/2011/07/25/1308816_2.pdf

晒すことになる。

3.5.2 学術調査としての DP

日本における DP の実施例もある。慶應義塾大学の「DP 研究センター」が DP を導入し、フィッシュキンのスタンフォード大学熟議民主主義センターとの協力の下、日本でも DP を実施してきた。日本における公式の DP は現在のところ 7 件あり、市政に関するものから、国レベルにおけるエネルギー選択のあり方を問うものまで、議題は多岐にわたる*²¹。むろん、これらの取り組みでは学術的に厳密な DP のルールを採用しており、実施後にはその効果も集計、分析されている。

他方、大学主導の学術的アプローチも、持続可能性において政治主導の取り組みとは別の限界を抱える。第一に、学術研究の一環として行われる DP は、どうしても散発的に開催せざるを得ない。いくら DP が効果的な手法であるからといって、人々が DP に触れる機会が極端に少ないと、その長期的な教育的・政策的効果は期待できない*²²。この点は、次節で DP の制度化を提案する理由のひとつでもある。

第二に、個々の事例によっては、純粋な学術研究として DP が実施されるため、その結果が政策に反映されにくい。市の総合基本計画等の参考にされる場合もあるが、米テキサス州のエネルギー選択に関する DP の例のように、明確に政策に活用された例は今のところ見当たらない。DP の強みはすでに述べた通りであり、民主主義の有効な枠組みを学術調査だけにとどめておくのは、いわば「もったいない」とも言える。より幅広くかつ実践的な活用方法を考案するのが望ましい。次節では、ここで示したアプローチの限界を踏まえつつ、(地方自治体が主導するという意味において) ボトムアップで持続可能な、かつ DP の弱点(費用の高さと「参加」の制限)を補強するような制度を提案する。

4 提言: 地方自治体における DP の段階的制度化

本稿は、各市町村、都道府県、総務省に対し、(1) 市町村レベルにおける定期的な DP の実施と、その発展段階として(2-A) 都道府県庁に DP を企画・運営する「熟議担当部署」を設置することまたは(2-B) 有志の市町村によって構成され、持ち回りで DP を行うための「熟議連合体」を形成することを提案する。この DP の段階的制度化によって、短期的には民意を政策に効果的に反映すること、中長期的には当該地域における民主主義の質の向上や、より具体的には選挙における投票率の向上が期待される。以下、本提言の制度設計を詳述する。

4.1 制度設計

本提言の第一段階として、(1) 各市町村は、当該地域において重要であると思われる議題に関する DP を定期的に行う。これは、はじめは単年度の予算事業として実施されることが想定され、DP の企画・運営は行政すなわち市役所や町役場、村役場が担う。DP の規模は、その費用や当該自治体の規模によって変動し得る。多くの DP では約 300 名の参加者が求められるが、これは DP の実施後の分析において統計的に有意な結果を得るといふ、学術的な要求としての側面が強い。本提言の第一義的関心は DP 参加者の選好の変化を計測することではなく、地方自治における民主主義の質の向上および政策への民意の効果的反映を促すことに置かれ

*²¹ http://keiodp.sfc.keio.ac.jp/?page_id=327

*²² ただし、神奈川県藤沢市では 2010 年に二度の DP が実施されており、さらに慶應義塾大学の DP 研究センターと藤沢市が協力して実施している。

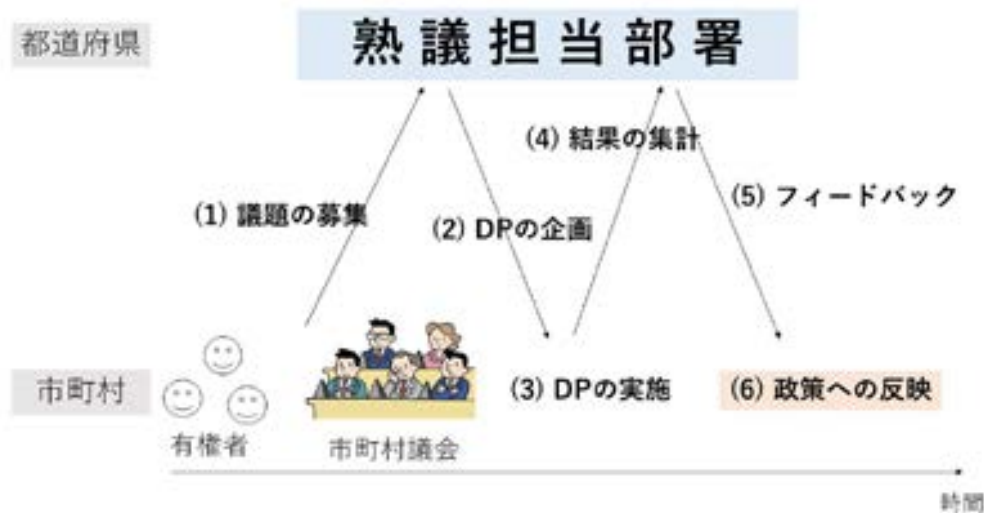


図4 (2-A) 「熟議担当部署」の制度設計

るため、必ずしも参加者数の下限を設ける必要はない。

第一段階の、各市町村における独自の DP が浸透した場合、自治体は次の二通りのいずれかの方法によって DP の恒久的な制度化を行う。すなわち、(2-A) DP の企画・運営を行うための「熟議担当部署」を都道府県庁に設置し、当該都道府県に属する有志の市町村において、定期的な DP をローテーションで実施する方法、あるいは (2-B) どの都道府県に属するかにかかわらず、ローカルな DP の取り組みに賛同する市町村から成る「熟議連合体」を組織し、これを通して DP を運営する方法である。

4.1.1 市町村と都道府県との協力

(2-A) の案における「熟議担当部署」は、年数回の DP を当該都道府県の市町村において順番に開催する。DP における議題の候補は、当該市町村の (a) 市議会の要請あるいは (b) 有権者の公募のいずれかによって集められ、「熟議担当部署」が選定する^{*23}。その後「熟議担当部署」は DP に必要な資料の作成など、通常の DP プロセスに沿って運営を行う。DP 実施後はその結果を集計し、各市町村にこれを説明する。このフィードバックをもとに、市町村は DP の結果を政策に反映することが期待されるわけである。この過程をまとめると図 4 のようになる。DP 実施に必要な費用は都道府県および本取り組みに参画する市町村によって分担される。なお、この「熟議担当部署」は、はじめは一時的ないし非公式な組織でよいが、この取り組みが浸透すれば恒久的な機構とし、その制度上の役割は都道府県およびそれぞれの都道府県に属する有志の市町村の条例で定められるところとなる。

4.1.2 市町村同士の協力

前項の制度の下では、同一の都道府県内で DP が実施されるので、運営側 (都道府県庁) と DP の実施自治体側 (市町村) との緊密な連携が期待される。しかし他方で、DP の議題に関する資料等の作成は都道府県庁に

^{*23} 議題の例として、利用者が伸び悩む地方空港の運用方法や、地方税とりわけ普通税の使途に関する議論等があり得る。

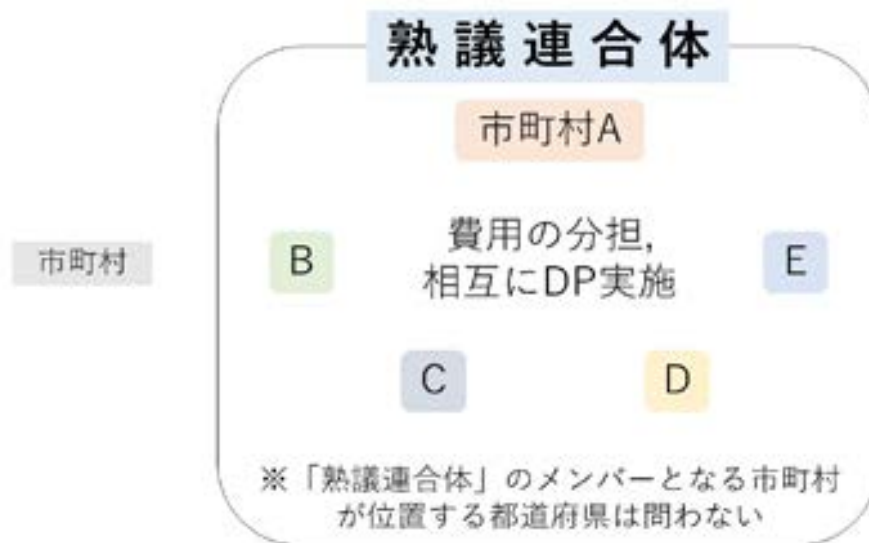


図5 (2-B) 「熟議連合体」の制度設計

設置される「熟議担当部署」が担当するため、都道府県が市町村に対して一定の影響を及ぼすことになるかもしれない。このような形式での協働は分権化の潮流に反するおそれがあり、都道府県と市町村の間における調整が難航することが予想される。

上記のような事情によって(2-A)の制度の実現が難しい場合は、都道府県の枠とは関係なく、かつDPにかかる費用を分担できる、(2-B)の方法が有効である。この構想では、ローカルなレベルでのDP実施に賛同する(つまり本提案の[1]の段階にある)市町村が「熟議連合体」なる連帯をつくり、そのメンバー自治体において順繰りにDPを実施してゆく。DPに必要な費用は、当該年度にDPを実施するかにかかわらず、この枠組みに参加する各市町村からの分担金で賄われる(図5)。

(2-B)「熟議連合体」の構想を選択する場合、想定されるDPの実施方法は、基本的には「熟議連合体」が「熟議担当部署」の役割を代替することで(2-A)の案に従うが、DPの企画・運営を担う主体([2-A]の構想における「熟議担当部署」にあたる部分)によってさらに二通りに細分化できる。ひとつに、市町村の連合である「熟議連合体」に、DPの運営を行う機関を特別に設置することが考えられる。いまひとつに、「熟議連合体」のメンバー自治体をひとつ選び、この市町村を当該DPの「担当」とする方式がある(図6)。このうちのいずれを採用するかは、参加自治体の数や規模等の要素によって決定すればよいし、一方から他方の方式へ変更することもそれほど困難でないように思われる。

4.2 利点

本項では、DPを段階的に制度化するアプローチの強みを示す。以下に挙げる強みの源泉は、おおまかに3種類に分けられる。(1)DPという手法そのものの利点、(2)地方自治においてDPを実施することの利点、そして(3)都道府県庁の「熟議担当部署」または市町村から成る「熟議連合体」がDPの企画・運営を担うことの利点である。さらに、従来のDPには「『参加』の要件を満たしにくいこと」および「費用が高いこと」という限界を抱えていたが、本提言の利点は、この二点の問題を乗り越えるものも含む。

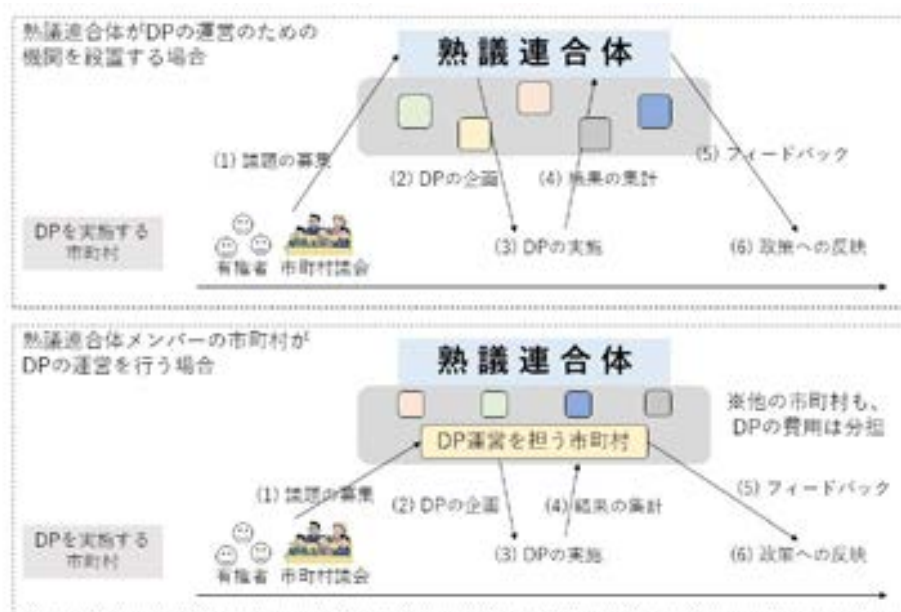


図6 (2-B)「熟議連合体」による二通りの DP 実施プロセス

4.2.1 DP そのものの強み

日本における民主主義の質を向上させるという文脈において、DP を採用することの第一の利点は、民主主義の「政治的平等」の要件を損なわないことである。希望者が参加する形式をとる取り組みにおいては、もともとその議題に強い関心もしくは利害関係を有する人々が集まりやすく、ここで得られた意見は「住民の代表」としての意見たりえない。この点において、参加者が無作為に選ばれる DP では、規模は小さいながらも参加者の社会的な代表性は担保される。

第二に、前節ですでに述べたように、DP においては「投票」にあたる行為を行わない。DP の参加者がその意思を明確に表明する場合は、一人ずつ行われるアンケートのみである。DP において何らかのコンセンサスを形成する必要はないので、サンステーションが危惧した、意見の集団分極化が起こる可能性は低い。さらに言えば、そもそも、地方自治体における政治的意思決定は、有権者の代表の集合たる市町村議会および市町村行政によって執り行われなければならない。もしもある人々の政治的意思を聴取する取り組みが、直接民主主義的な機能（議題に関して投票を行い、この結果を市町村議会または行政に提案するなど）を有しているとしたら、それは市町村議会の正統性を貶めることになりかねない。この提言において、DP は市町村議会の代替物ではなく、あくまでも市町村議会における意思決定を補完する取り組みとして位置づけられる。

4.2.2 地方自治体において DP を実施することの利点

市町村において DP を実施することの主な利点は以下の四点である。前者二点は、DP の実施に行政が関わることの利点であり、残る二点は「市町村」という DP 実施の規模に関する強みである。第一に、この制度設計の下では、DP と政策形成の現場との「距離」が小さい。政策決定に携わる立場の人々が企画、運営、実施を担うので、その結果が政策形成に活用される見込みは自ずと大きくなる。これと関連して、第二に、行政が音頭をとって市町村で DP を実施することで、政策決定者たちに DP の結果を政策に反映するための誘因を与

えることができる。というのも、一定の費用を投じて DP を実施して、もしもその結果が政策形成に活用されなければ、この状態は納税者たる有権者に観察され、次回の市町村議会選挙等において、有権者たちは上記の状態 (DP の結果に関する政策決定者たちの無為) を反映した投票を行うことが見込まれるからである。

第三の利点は、「参加」の要件の不足という DP の弱点を補うものである。すなわち、市町村レベルにおける DP は、「参加」の項目を相対的に向上させる。一度の DP における参加者は数百人に限られている以上、DP の「参加」の度合いに限界があることは疑いない。しかしながら、国政に関わる議題について全国から参加者を集めて行う DP と、市政に関して市町村で実施される DP を比較すれば、後者の場合における「参加」の度合いの方が高いこともまた明らかである。一億人のうちの数百人と、数万人から数十万人のうちの数百人がもつ意味合いは大きく異なる。しかも、DP を制度化し、同じ市町村で DP を複数回実施すれば、「DP に参加したことがある」または「DP について見聞きしたことがある」という人の数は徐々に増えていくので、DP の教育的効果もまた大きくなる。したがって、長期的には選挙 (とりわけ地方選挙) における投票率向上等の副次的効果も期待できる。

第四に、地方自治体での DP においては、具体的な議題を設定しやすい。この利点は、すでに述べた熟議の理論的な強みに関連する。第 3 節では、熟議が人々の政治的選好を単峰的なものに近づける効果があることを論じたが、この効果には一点留保がある。すなわち、選好が単峰的になるためには、熟議の議題の争点が一次的でなければならない。というのも、争点が多次元になれば、選好の「峰」を定義できなくなるからである。したがって、熟議の議題が多数の争点を含む曖昧なものであれば、「メタ合意」の形成という強みを発揮できなくなってしまう*24。ゆえに、有権者にとって身近で具体的な議題を設定しやすいと思われる地方自治における DP であれば、上記の問題を回避できるわけである。

4.2.3 都道府県庁または市町村の連合体が DP の企画・運営を行うことの利点

DP の主要な弱みは、「大衆の政治参加」の要件が制限されることと、その実施費用の高さであった*25。「熟議担当部署」または「熟議連合体」を組織し、それらが市町村と連携しつつ DP の運営を担う利点は、まさに後者の問題を軽減することにある。すなわち、都道府県を含む他の自治体と共同で DP を実施することで、DP に要する費用を分担することができる。第二に、これまで学術的関心と結びつき、散発的に実施されてきた DP を定期的開催することで、その知識やノウハウを「熟議担当部署」または「熟議連合体」に蓄積することが可能になる。第三に、第二の利点と関連して、DP の制度化によるノウハウの蓄積が進めば、DP 一回当たりの実施費用の低減が期待できる。第四に、DP の舞台となる自治体とその運営主体を分離することで、参加者に事前に配布される情報の中立性を担保することが可能になる。なお、(2-A) 案においては、都道府県が市町村行政に間接的な影響を与えることになる可能性もあるが、DP 実施自治体自身が企画、運営を行うよりは事前情報の中立性が高くなるように思われる。また、(2-B) 案ではそもそも DP のデザインを他の市町村が担うため、(2-A) 案のような懸念はほとんどない。

*24 多数の争点を含む曖昧な議論の例として、「選挙で誰かひとりの候補者を選ぶ」というものがある。それぞれの候補者は、外交政策 (ある国家に対して強硬または融和的など)、環境 (環境保護優先または経済活動優先など)、福祉 (福祉の拡充または負担減など) といった複数の領域において別々の主張をもっており、これらを一次元に並べ替えることはできない。

*25 本提案の、「参加」の要件を補うための機能はすぐ上に述べた通りである。

5 実現性: 想定される批判とその応答

ここでは、本提言の実現性を論じるために、想定される批判に応答する^{*26}。ここでは、三つの主要な問題を取り上げる。すなわち、(1)DP にはもともと政治的関心が高い人しか参加しないのではないかという批判、(2)各市町村が本提言の枠組みに参加するかという懸念、そして (3)DP に必要な多額の費用に関する問題である。

5.1 DP への参加: もともと政治に興味がある人しか参加しないのか

第一に、DP 等の政治参加の取り組みには「どうせもともと政治的関心のある人しか参加しないのではないか」という批判がある。第3節4項の2でも、DP における熟議イベントへの動機づけの手段は参加者への謝金であり、参加者の代表性を完全に担保することはできないことに触れた。この問題は、実のところあまり深刻ではない。その理由は以下の通りである。

まず、制度設計上の限界はあれど、DP 参加者の代表性について経験的にあまり問題がないことは第3節4項ですで見たとおりである。また、選挙等のいわば「通常の」政治参加に関心がないからといって、DP を含む熟議の取り組みにも消極的であるとは限らない。ネブロ (M. A. Neblo) たちの、米下院議員と有権者とのオンライン熟議を通じた研究によれば、むしろ通常の政党政治においては「政治に関心がない」と分類されるような人々 (投票をしないなど) が、下院議員との熟議に参加したという。すなわち、「通常の」政治を好まないあるいは関心がない人々にとっては、熟議という手段が「通常の」政治手続きの部分的な代替物として機能しているわけである (Neblo et al. 2010)。さらに言えば、もし熟議への人々の参加度が低くても、DP を定期的で開催するという本提言の枠組みを用いれば、長期的には人々の政治参加の意識が向上することも期待できる。したがって、「熟議にはもともと政治に関心のある人しか参加しない」という懸念は的外れである可能性があり、もし正しいとしても本提言の制度を用いれば徐々に改善する。

5.2 各自治体は DP の取り組みに参加するか

第二の問題は、本提言の枠組みに参画する自治体が十分に集まるかというものである。本稿が提案した制度は、地方自治体発の取り組みであるという意味においてボトムアップである。熟議の理念がいかに優れたものであったとしても、その推進を各自治体に押しつけるような制度を作ると、それは単なる押しつけ主義 (パターンリズム) に過ぎない。したがって、本提言の構想に参加するか否かの判断は、結局のところそれぞれの市町村に委ねるしかないわけである。

この問題に対する頑健さは、本提言の (2-A) 案と (2-B) 案のどちらを採用するかによって異なる。まず、(2-A) 案の制度はひとつの都道府県内に限られたものであるため、当該都道府県に属する複数の市町村がこの取り組みに賛同し、かつ参加しなければならない。さらに、この (2-A) 案を実現するには都道府県の協力も必要である。他方で (2-B) 案においては、都道府県の枠をこえ、全国の市町村から「熟議連合体」を形成できるので、どれだけ多くの自治体に参加するかという点のみを考慮すれば、(2-B) 案の方が実現しやすい選択肢である^{*27}。

^{*26} ここでは、市町村において DP を制度化するという、本提言に特有の特徴に対して予想される批判に答える。DP そのものに対する他の批判への応答については、第3節4項の2を参照。

^{*27} もちろん、(2-A) 案には、(2-B) 案と比べて DP 実施自治体 (市町村) と DP 運営主体 (当該市町村が属する都道府県) とのスムーズな連携がとりやすいといった別の利点もある。

幸いなことに、多くの市町村においてタウンミーティング型の意見聴取会やパブリックコメントといった類似の取り組みがなされている。人々の声（政治的選好）を把握しなければならないという姿勢のあらわれであり、本稿の問題意識にも共通する。ただし、注意深く設計された仕組みでないと、意見の集団分極化が発生しやすいため実質的な効果が得られないことはすでに繰り返し述べてきた。したがって、すでに類似の取り組みを行っている自治体は、それらを発展させる形で DP に参画するのが有効である。

5.3 費用の問題: コストと得られる効果のバランスの観点から

最後の問題は、DP の実施費用の高さである。これは学術的に厳密な手法である DP が、行政主導で定着しにくい主要な理由であるように思われる。第 3 節の表 3 にも示した通り、DP は類似の取り組みと比べて大きなコストがかかる。本稿が想定する DP の実施主体は地方自治体なので、営利企業ほどに事業の効率性は必要ないかもしれないが、その分地方自治体による取り組みは公共性が求められる。したがって、もしある公共事業が広く世の中のために役立たないのであれば、それは単なる税金の無駄遣いであるという評価を免れない。

5.3.1 DP に関する費用の内訳

DP ひとつひとつによって参加人数の規模や熟議イベントの日数が異なるので、DP 一件の費用を明確に示すことは困難である。それでも、想定とされる主な費用はある程度の精度で特定できる。ここで参考となるのが、アッカマン (B. Ackerman) とフィシュキンの「熟議の日 (Deliberation Day: DDay)」構想である。DDay 構想とは、国政選挙の前に熟議のための祝日を設定し、全米でこの選挙に関する DP を行うというものである。ここで想定されている DP の参加人数は数千万人であり、きわめて規模が大きい。アッカマンとフィシュキンは、この途方もない構想を突き詰め、その費用も試算している。彼らが挙げている費用は、DP の制度化に必要な費用ということであり、規模の違いはあれど本提言の参考になる。大まかな内訳を以下に示す。

まず、DP を制度化するので、(1)DP が実際に開催されていない時期にも事務的な費用がかかる^{*28}。これは人件費が大きな比率を占める。本提言の枠組みになぞらえれば、「熟議担当部署」もしくは「熟議連合体」職員の給与ということになる。「熟議担当部署」や「熟議連合体」の構成員は、必ずしも専任の職員である必要はないので、大きな負担とはならないように思われる。次に、(2)DP の準備に要する費用がある。ここには、DP の最初のステップである世論調査を実施したり、事前資料を作成し、参加者に送付する費用、熟議イベント参加者・専門家への謝金等が含まれる。最後に必要なのが、(3)DP の熟議イベント当日または直前に必要となる費用である。ここには、熟議の会場、宿泊施設の使用料（市町村の施設を利用すれば低減できる）や食事の準備、DP における小グループ熟議のモデレーターの訓練に要する費用等が含まれる。また、DP が開催される市町村が、高齢者の多い地域であれば、バスによる参加者の送迎も必要になるかもしれない (Ackerman and Fishkin 2004, Appendix A)^{*29}。

5.3.2 回答 1: DP の縮小による費用削減

上に整理した通り、制度化された DP の実施には、少なくとも (1)「熟議担当部署」および「熟議連合体」運営のための恒常的な費用、(2)DP の準備のための費用、そして (3)DP の直前・当日のための費用が必要であ

^{*28} DDay 構想では、大規模な熟議イベントを行うのは国選挙の前だけなので、毎年それが実施されるわけではない。他方、本提言の枠組みは、より頻繁に DP を実施することを想定している。

^{*29} DDay 構想の方が本稿が提案する枠組みよりもはるかに大規模なので、アッカマンとフィシュキンが想定しながら、本提言には必要ないであろう費用も多い。たとえば小規模な市町村における DP 会場の警備は省いてよいかもしれないし、広告費も DDay 構想よりずっと小さい額に収まるはずである。

る。このような多様なコストを前にして、「DP の段階的制度化」という本提言の実現性に疑義が生じるかもしれない。すなわち、確かに DP という道具は優れているが、これだけのお金をかける必要があるのか、という疑問である。この問題には、以下の二通りの回答ができる。

まず第一に、DP の費用を削減することができる。前節で述べたように、本提言の DP において、その費用は自治体間で分担されるし、DP を制度化すればノウハウが蓄積されるので一件あたりの費用は徐々に小さくなる。また、さらなる費用削減の手段として、DP の規模を縮小することも可能である。DP が数千人のサンプル抽出と数百人の熟議イベント参加者を必要とするのは、DP 実施後に、統計的に優位な分析結果を引き出すためである。純粋に学術的な関心から離れ、地方自治体による実現可能性を重視するならば、百人台の参加者でも決して少なくない。さらに、DP の手順そのものを修正する方法もあり得る。DP 実施後の分析作業における「熟議イベント参加者 vs 非参加者」の比較を諦め、「熟議イベント参加者の熟議実施前と後」の比較にのみ着目するならば、大規模な世論調査を行う必然性は小さくなる。DP の規模を縮小すると確かに学術的価値は一定程度損なわれるが、本提言の長期的な効果と実現性に重きを置くならば、学術的価値が多少小さくなることはさほど大きな問題ではない。

5.3.3 回答 2: 本稿が提案する枠組みの機能の多様さ

DP に限らず、多くの政策の費用に関する問題を考える際には、その効果とセットで論じる必要がある。すなわち、状態が良くて 50 万円で売られている中古車は「安い」が、あまりおいしくないのに 1,800 円の値段がつけられているパンケーキは「高い」のと同じである。同様に、政策や事業にかかる費用を評価する際も、絶対的な金銭的および人的コストよりも相対的な効率の良さに着目しなければならない。その意味において、本提言の枠組みにおける DP の効果は多岐にわたるため、本提言を実現するために必要な費用の大きさそのものは深刻な障壁にならないというのが第二の回答である。以下にこの論点について詳述する。

フィッシュキンの整理によれば、DP の効果は大まかに (1) 人々の政策に対する態度の変化 (熟議による政治的選好の変化)、(2) 投票意思の変化 (選好の変化を反映)、(3) 市民としての能力の変化 (人々の公共精神や政治参加意識の向上)、(4) 集合的一貫性の変化 (人々の選好を単峰的にする効果)、(5) 公の対話における変化 (報道等による社会的影響)、そして (6) 政策の変化 (たとえば米テキサス州における DP の例) に分けられる (フィッシュキン 2011[2009], 207-245)。さらに、(DP ではなく) 熟議そのもののより具体的な効果として、フィアロン (J. D. Fearon) は (7) 参加者の私的情報を明らかにすること、(8) 限定合理性からくる問題を緩和すること (「三人寄れば文殊の知恵」の効果) 等を挙げている (Fearon 1998)^{*30}。これらは、全て DP という取り組みひとつで得られる効果である。DP よりも多様な効果を備える手法は今のところ見当たらない。

さらに、本提言の枠組みに従って DP を恒常的に実施することで、他の長期的効果も見込めるようになる。代表的な効果として、選挙における投票率の向上が期待できる。同じ地域の人々が継続的に熟議に触れる機会があれば、フィッシュキンやフィアロンが挙げたような効果がさらに補強されることになる。その結果、人々の政治的関心が高まり、投票率も上昇することが予想される^{*31}。日本の地方自治体にとって、投票率の向上は重

^{*30} 私的情報 (private information) とは、自分は知っているが、他の人は知りえないような情報のことである (たとえば国家の軍事力や政治的意図等)。したがって、熟議を通して、投票による意思決定では明らかにならないような「〇〇という政策を、どの程度支持するのか」という情報を参加者から引き出すことができる。また、フィアロンはここで熟議の六つの効果を挙げているが、彼の議論は熟議を通して何らかの決定を下すことを前提に進められている部分がある (DP では、その場で何かを議決することはない) ので、本稿との関わりが薄いものも含まれる。それらはここでは省略している。

^{*31} この効果はフィッシュキンたちの取り組みにおいて実際に観察されている。1997 年英国での DP は、英国総選挙の前に開催された。「総選挙で投票に行くか」という問いに対し、DP 実施前には参加者の 82% が投票に行くことと答えた。これも決して低くない割合だが、DP 実施後に同じ質問をすると、DP 参加者の 87% が投票に行くことと答え、選挙後には 96% が実際に投票したと回答した (フ

	参加	平等	熟議	費用	分極化の可能性
従来の DP	△ / ×	○	○	×	○
本提言における DP	△ ⇒ ○	○	○	△ / ○	○

表4 従来の DP と本提言における制度の特徴

要な課題のひとつであり、各自治体で様々な措置がとられている。たとえば、投票所への無料バスの運行や、広報用チラシの配布、ショッピングモール等の人が多く集まる場所への投票所設置といった措置がある*32。もちろん、これらの措置にも少なからぬ費用がかけられているわけであるが、既存の投票率向上に向けた取り組みには、短期的な(そのときそのときの選挙の)投票率向上以外の効果が見当たらない。すなわち、投票率向上を目指す既存の取り組みからは、当然と言えば当然であるが、ひとつの措置につきひとつの効果しか得られない。繰り返しになるが、重要なのは本提言の枠組みにおける DP が多数の機能を備えることである。この点については本項でも述べたし、第3節4項の2(DPの特徴)や第4節2項(本提言の利点)にも詳しい。本稿が提案する枠組みの主目的は「民主主義の『質』の向上」および「民意を効果的に政策へ反映すること」であるが、それら以外にも様々な副産物がある。すなわち、ひとつの取り組みであるにもかかわらず多数の効果を発揮する本提言は、いわばきわめて「お得な」枠組みであると言える。

また、事業の公共性という観点からみても、本稿の提言内容が広く社会に好影響をもたらすことは明らかであるように思われる*33。ショッピングモールに投票所を設置したり、代表性をもたない市民を集めた意見聴取会を開くことに数十万から数百万円を投じることは無意味ではないかもしれない。しかしながら、前者の例の効果は、一時的な投票率の向上のみであり、後者に至っては、「民意を聞く」という目的においては控えめに言って無意味である(代表性のない一部の人々からいくら意見を聞いたところで、「社会の声」を聞いたことにはならない)。もしこれら既存の取り組みよりも本稿の提案の方が公共性も高く、かつ短期・中長期にわたる多様な機能を備えているとするならば、これに必要な費用の額そのものは大きな問題にならない。

6 おわりに

本稿では、「民主主義の『質』の向上」および「民意を政策へ効果的に反映すること」という理念の下、地方自治体における討論型世論調査(DP)の段階的制度化を提案した。提案された制度の利点は多岐にわたり、その源泉は大まかに(1)DPという仕組みそのものの強み、(2)市町村においてDPを実施することの強み、(3)他の自治体と協力することの強みの三点に分類できる。また、本稿で示された制度設計は、従来のDPの課題を克服するための工夫が施されていることも示した。中でも、DP実施に要する費用が本提言の内容を実現する際の主要な障壁となるが、(1)他の自治体との費用分担、(2)DPの知識やノウハウの蓄積による費用の低減、(3)DPの縮小による費用の削減、(4)制度化されたDPの多機能性を考慮すれば、それは十分許容され得る水準であることを主張した。

本提言の機能を踏まえると、DPのもつ特徴は表4のように改善される。第一に、地方自治体という相対的に小規模な母集団から参加者を抽出することで、「参加」の項目の「犠牲」は最小限になる。また、各市町村

イシュキン 2011[2009], 222)。

*32 それぞれの取り組みの詳細や経費については、総務省の「投票環境の向上に向けた取組事例集」がわかりやすい。http://www.soumu.go.jp/main_content/000474598.pdf

*33 本項で引用したフィッシュキンやフィアロンによる熟議の社会的・政策的・実践的効果のほか、メタ合意を形成するという熟議の理論的効果も参照。

において本提言の制度が定着し、定期的な DP が実施されれば、中長期的には当該市町村の人々の政治参加意識も大きく向上することになる。したがって、この項目は $\Delta \Rightarrow \bigcirc$ としている。第二に、本提言の構想に沿って DP を制度化すれば、その費用は各自自治体によって分担される。加えて、DP に関するノウハウが蓄積すれば、DP 一件あたりの費用は低減してゆくことが予想される。さらに、本提言の枠組みにおける DP の機能の多様さに鑑みれば（つまり費用対効果の観点から考えると）、その相対的な費用はより小さくなる。表 4 の「費用」における Δ / \bigcirc は、以上のポイントを反映している。

また、本提言は民意の政策への反映を推進する一方で、過度な直接民主主義的取り組みを擁護するものではない。そもそも政策形成の第一義的責任は、国民（もしくは都道府県民・市町村民）から信託を受けた専門家集団たる政策決定者たちにあるし、しかも熟議において何らかの確たる結論を導こうとすれば、意見の集団分極化の可能性が高まる。したがって、本稿で提案したように、DP の結果はあくまでも政策決定者による政策形成の材料とすることが、代議制民主主義という仕組みと熟議民主主義という理念との最良のバランスであるように思われる。

本稿が掲げる「民主主義の『質』の向上」が一朝一夕で実現しないことは言うまでもない。しかし、だからこそ丁寧な制度設計と中長期的な視点が不可欠である。とりわけ重要なのは、「どうせ政治に関心のある人しか集まらない」という思考停止に陥ることなく、DP が発揮し得る長期的だが多様な教育的および政策的効果に着目し、制度の不断の修正を重ねてゆくことに他ならない。本提言は、その試みのひとつである。

謝辞

本提言を作成するにあたり、多くの場所で貴重な助言を得た。ソニー株式会社の野本和正氏からは、研究者ならではの厳密な助言をいただいた。何をすることも常にぎりぎりの筆者が本提言をまとめられたのは、野本さんのアドバイスによるところが大きい。記して感謝申し上げる。同じくソニー株式会社の上田理氏の、社会や人間への並外れた好奇心は、学生たちにいつも刺激的な議論をもたらしてくれた。また、新日鐵住金株式会社の村瀬賢芳氏からいただいた、政治学徒の視点からくる切れ味鋭いコメントには何度もはっとさせられた。慶應義塾大学の永野博訪問教授は、机上の空論に陥りがちな筆者の議論に、実務家としての知見を与えてくださった。さらに、聞き取り調査にご協力いただいた、総務省自治行政局行政課の藤井延之課長補佐と細川敬太主査、川崎市中原区地域みまもりセンターの南昭子部長と同じく川崎市市民文化局コミュニティ推進部協働・連携推進課の山口弘係長は、未熟な筆者の議論を短い時間（ご協力いただいた方々の時間の貴重さと筆者の議論のお粗末さに鑑みれば長い時間だが）で大きく向上させてくださった。また、安部義隆、小川健司、中尾光良、中村雄輝の諸君は、本リーディング大学院プログラムを生き抜く上での良い支えとなってくれた。そして、リーディング大学院プログラムの先生方や事務局のみなさんには、本提言の執筆をこえて、何から何までお世話になった。終始迷惑をかけっぱなしの 5 年間で、呆れられた回数も文字通り数えきれないが、筆者が社会で活躍できるようになることが、ほんの少しでも恩返しになればと思う。なお本提言の執筆にあたり、他にもたくさんの方の助言を参考にしたが、本稿に含まれるいかなる誤りの責任もすべて筆者にあることは言うまでもない。

参考文献

- [1] 小林哲郎, 稲増一憲. 2011. 「ネット時代の政治コミュニケーション—メディア効果論の動向と展望」『選挙研究』27(1), 85-100.
- [2] 坂井豊貴. 2015. 『多数決を疑う—社会的選択理論とは何か』岩波新書.

- [3] 篠田英朗. 2017. 『ほんとうの憲法—戦後日本憲法学批判』ちくま新書.
- [4] 田村哲樹. 2017. 『熟議民主主義の困難』ナカニシヤ出版.
- [5] フィッシュキン, ジェイムズ・S. 2011[2009]. 『人々の声が響き合うとき—熟議空間と民主主義』曾根泰教監修, 岩木貴子訳, 早川書房.
- [6] Ackerman, Bruce and James S. Fishkin. 2004. *Deliberation Day*. New Haven: Yale University Press.
- [7] Black, Duncan. 1948. “On the Rationale of Group Decision-Making.” *Journal of Political Economy* 56(1), 23-34.
- [8] Farrar, Cynthia, James S. Fishkin, Donald P. Green, Christian List, Robert C. Luskin and Elizabeth Levy Paluck. 2010. “Disaggregating Deliberation’s Effects: An Experiment within a Deliberative Poll.” *British Journal of Political Science* 40(2), 333-347.
- [9] Fearon, James D.. 1998. “Deliberation as Discussion.” In Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 44-68.
- [10] Fishkin, James S. and Robert C. Luskin. 2005. “Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion.” *Acta Politica* 40(3), 284-298.
- [11] Gehrlein, William. V.. “Condorcet’s Paradox.” *Theory and Decision* 15(2), 161-97.
- [12] Gibbard, Allan. 1973. “Manipulation of Voting Schemes: A General Result.” *Econometrica* 41(4), 587-601.
- [13] Hartvigsen, David. 2007. “The Manipulation of Voting Systems.” *Journal of Business Ethics* 80(1), 13-21.
- [14] List, Christian. 2002. “Two Concepts of Agreement.” *The Good Society* 11(1), 72-79.
- [15] List, Christian, Robert C. Luskin, James S. Fishkin, and Iain McLean. 2013. “Deliberation, Single-Peakedness, and the Possibility of Meaningful Democracy: Evidence from Deliberative Polls.” *Journal of Politics* 75(1), 80-95.
- [16] Mackie, Gerrie. 1998. “All Men Are Liars: Is Democracy Meaningless?” In Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, 69-96.
- [17] Moulin, Herve. 1980. “On Strategy-Proofness and Single Peakedness.” *Public Choice*, 35(4), 437-55.
- [18] Neblo, Michael A., Kevin M. Esterling, Ryan P. Kennedy, David M. J. Lazer, and Anand E. Sokhey. 2010. “Who Wants to Deliberate—And Why?” *American Political Science Review* 104(3), 566-583.
- [19] Niemi, Richard G.. 1969. “Majority Decision-Making with Partial Unidimensionality.” *American Political Science Review* 63(2), 488-497.
- [20] Reny, Philip J.. 2001. “Arrow’s Theorem and the Gibbard-Satterthwaite Theorem: A Unified Approach.” *Economics Letters* 70(1), 99-105.
- [21] Satterthwaite, Mark A.. 1975. “Strategy-Proofness and Arrow’s Conditions: Existence and Correspondence Theorems for Voting Procedures and Social Welfare Functions.” *Journal of Economic Theory* 10(2), 187-217.
- [22] Sunstein, Cass R.. 2002. “The Law of Group Polarization.” *Journal of Political Philosophy* 10(2), 175-195.