

我が国の中央政府レベルにおける参加型政策分析の普及・定着に向けた戦略 — 討議型世論調査¹⁾を事例に —

田原敬一郎

財団法人政策科学研究所

1. はじめに

我が国ではこれまで、主に地方政府レベルであるが、NIMBY 問題やまちづくりのような課題について、市民参加の実績が数多く積み上げられてきた。しかしながら、国政レベル—多くの場合利害が広く分散する—においては、いくつかの試行的取り組みがあるものの、実際の政策過程において活用される事例はこれまでまったくといっていいほど存在しなかった。

本稿は、経済産業省の委託により平成 17 年度に（財）政策科学研究所が実施した「地球温暖化問題に関する討議型世論調査（以下、討議型世論調査）」を事例に、主に国政レベルの政策決定において参加型手法を導入、定着させていくためにはどのような戦略をとるべきか、1 つの視座を提示しようとするものである。

2. 事例—討議型世論調査

討議型世論調査は、地球温暖化問題に関する国民一人ひとりの環境配慮行動を促し、浸透を図っていくにはどのような内容・アピール方法が効果的であるかを分析し、その方策を探ることを目的として実施されたものである。温室効果を持つとされる CO₂ の排出量の推移を部門別にみると、我が国の場合、家庭部門やオフィスなどの業務その他部門で特に増加の傾向にある。本調査は、これらの部門での取組みに焦点をあてたものである。

(1) 調査の概要

本調査では、まずウェブを通じたアンケート（事前アンケート）によって、(i)被験者が地球温暖化問題やその対策についてどのような認識・考え方をしているか、どのような環境配慮の取り組みを行っているか等の実態を把握した上で、調査内容に関する情報提供と小グループでの議論を中心としたワークショップ型のイベント（地球温暖化問題に関するワークショップ）を開催し、(ii)環境配慮行動の阻害要因や促進要因等について、定性的な側面からの把握を試みた。また、ワークショップ実施後、事前アンケートと同様の調査を行い（事後アンケート）、(iii)情報提供と議論によって思考を深めた被験者が、認識や意見、行動をどのように変化させたのか等を調査した。最終的には、これらの調査を横断的に比較検討し、(iv)今後の広報のあり方や国民的議論を促進するための方策について含意を抽出した。一方、調査の過程では、広報等の情報発信手法では効果があまり望めない行動等も明らかにされる。

以下では、討議型世論調査の設計上のポイントになる被験者のサンプリング方法とワークショップのそれぞれについて、その特徴を紹介する。

1) サンプリング方法の特徴

本調査で採用したサンプリング方法の特徴としては、

田原敬一郎（たはら けいいちろう）
財団法人政策科学研究所 研究員
〒104-0032 東京都中央区八丁堀 2-21-6
tahara@ips.or.jp

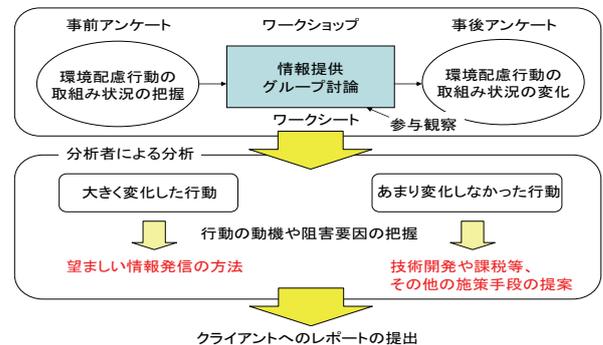


図1: 討議型世論調査の調査フレーム

これまで我が国で試行されてきた参加型手法とは異なり、公募ではなく無作為抽出に近い形を採用したこと、また、サンプリングにあたってはアンケート調査で通常用いられるような選挙人名簿等を利用するのではなく、豊富な属性データが抽出の段階で入手可能なインターネットリサーチ会社のモニターを活用したことである¹⁾。なお、全過程参加への謝礼として 2 万円を設定したことで、関心を持った者だけではなく多様な被験者を集めることに一定程度成功している。

調査地域：東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県
調査対象：上記地域に在住の 20 才以上の男女
サンプル数：100（但し、ワークショップでの欠員を想定し 110 名を抽出）
抽出方法：インターネットリサーチ会社の上記地域在住モニター会員約 40 万人から、性別、年齢層ごと（5 歳レンジ）に人口構成に適合するよう 15,003 人を抽出。調査参加の可能性についての簡易アンケートを電子メールを通じて発送し、回答のあった 2,390 人のうち「参加を希望する」「参加してもよい」を選択した 332 人から、性別、年齢層ごとに人口構成に適合するよう無作為に 110 人抽出。
謝礼：20,000 円（但し、全調査への参加を条件とする。なお、予備被験者には 10,000 円）

2) ワークショップの設計

ワークショップは、次のような 4 部構成で実施した。第 1 部では、地球温暖化問題及びその取り組みに関する基礎知識の提供を行い、「はじめて知ったこと、意外に思ったこと」「地球温暖化が進んで、将来、不安に思うこと」「わからなかったこと、もっと知りたいと思ったこと」などを意見交換した。第 2 部では、環境配慮行動のメニューとそれぞれの CO₂ 排出抑制効果及び節約効果等について情報提供を行い、「やってみたいと思う行動」「やってみたいけれど、難しいと思われる行動」「自分なりに工夫して持続している行動」などについて意見交換を行った。第 3 部では、政府、自治体、企業、労働組合、商店街などが実際に制作しているポスターや、クールビズ、エコバッグといった取り組みなどを事例を交えて紹介し、各グループにおいて批評したうえで、効果的な広報のあり方についての意見交換を行った。第 4 部では、第 1 部や第 2 部で学習したこと、第 3 部での効果的な広報についての考えを踏まえながら、被験者各自でポスターを制作し、小グループで相互評価を行ったうえで 1 枚を代表に選び、さらに小グループ代表の 5 枚から中グループ代

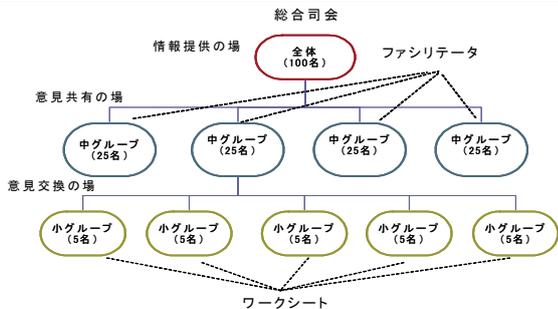


図2: 調査のマネジメント・システム

表を1枚選んで、最後に各グループのファシリテータが全体で発表と講評を行った。

各部においては、被験者全員に対しての情報提供と、グループごとの意見交換を行っている。グループは、5人の小グループを20、5つの小グループを束ねた25人ずつの中グループを4つ編成した。基本的に被験者相互の意見交換は小グループで行われた。中グループは、構成する5つの小グループに対する事務事項の伝達、議事進行のために設定した。なお、グルーピングは、被験者の性別及び年齢のバランスを考慮した。

また、グループによる意見交換を促進、マネジメントするための方法として、中グループにファシリテータを1名ずつ置き(補助を含めて計8名)、議事進行を行った。実際に議論が行われる小グループにはファシリテータを配置しなかったが、各部で議論すべき項目とアウトプットイメージを明示した「ワークシート及びミニアンケート」を被験者に配布した。

(2) 調査結果の概要

調査結果の主要部分について、一部ではあるが概略を示すと次の通りである。

まず、ワークショップ実施の前後で各行動の取り組み状況を比較すると、図3の通りである。

また、大きな改善のみられた行動について、「地球温暖化問題に対する関心(事前アンケート時)」の程度との関係性を分析したところ、関心の程度とは関係なく取り組まれているものとして図4のような行動があることが明らかになった。これらの行動は、節約効果や健康への寄与など、行動を起こすことによって得られる利益やその手軽さに対する認識が影響していることがわかった。また、性別、年齢、職業等の属性によって、改善の効果が異なることも示された。

これらの分析結果を通じて、(i)どのような行動を対象に(情報発信によって改善が見込めそうな行動のタイプ)、(ii)どのような属性の人を主たるターゲットとして、(iii)どのような側面の情報(節約効果かCO₂削減効果か等)を重視して発信すべきか、といった広報戦略の立案にあたってのインプリケーションが導出された。

本調査は、そのプロセスにおいて非常に高密度な情報提供と議論を行っており、その意味で、広報手段の中でも最も強力なもの1つであると解釈することも可能である。このようにとらえた場合、それでもなお改善がみられない行動については、別の施策手段による対応が必要であると考えられる。

(3) 討議型世論調査の可能性

以下では、本調査手法の特徴をより明らかにするために、調査設計を行ううえでその着想を得たフィッシュキン

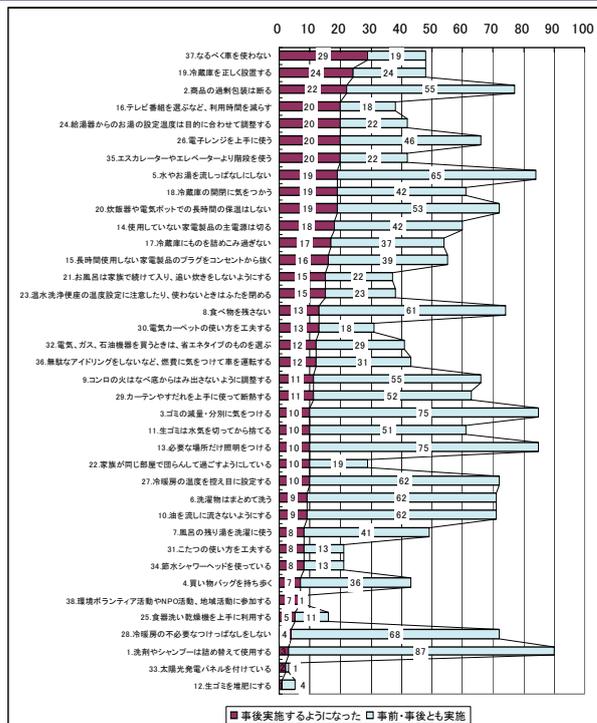


図3: 取り組み状況の変化(Ws実施の前後比較)

行動メニュー	重視すべき情報	改善率の高い属性 (10%を超えるもの)
4.給湯器からのお湯の設定温度は目的に合わせて調整する	節約効果	男性: 30代・50代、特に50代/特に未婚/自営業・専門職等、学生・アルバイト 女性: 20代・60代以外、特に50代/特に既婚/特に学生・アルバイト、主婦・無職等
15.エスカレーターやエレベーターの階段を使う	行動の手軽さ、健康	男性: 50~60代以外、特に20代/特に既婚/無職等 女性: 20代・50代、特に20代/特に未婚
8.冷蔵庫の開閉に気をつかう	節約効果	男性: 30~40代/特に未婚/無職等以外、特に学生・アルバイト 女性: 20~40代/特に既婚/学生・アルバイト以外、特に主婦・無職等
4.使用していない家電製品の電源は切る	節約効果、行動の手軽さ	男性: 40代・60代以外、特に50代/自営業・専門職、特に無職等 女性: 40~50代/特に既婚/自営業・専門職等
5.長時間使用しない家電製品のプラグをコンセントから抜く	節約効果、行動の手軽さ、環境負荷の軽減	男性: 20代・50代/未婚/学生・アルバイト、特に無職等 女性: 30~40代、特に40代/特に既婚/自営業・専門職等、主婦・無職等

図4: 大きな改善のみられた行動とその特徴(環境改善とは別の動機により取り組まれていると思われる行動)

による「Deliberative Polling®」との比較を行い、参加型手法の今後の展開の方向性について考える上での材料としたい。

「Deliberative Polling®」は、250~600名の一般市民が、ある議題について、注意深くバランスのとれた資料、対立する政治家や専門家への質問の機会が与えられた後、小グループによる議論を重ね、最後に詳細な世論調査をおこなうというものである。1994年、英国のマンチェスターにおいて、TVネットワーク「チャンネル4」の主催によって犯罪の増加を争点に実験されたあと、米国や英国などで20回ほどの実験を繰り返してきた。フィッシュキンはこの「Deliberative Polling®」のモデルを基に1996年の大統領予備選の始まる1月、「全国争点会議 The National Issues Convention」をPBS (Public Broadcasting Service) の主催で開催した。これは、3日間に渡って争点についての候補者との質疑をおこない、最終日に争点と候補者についての選好を表明するというものであった。これらの模様がテレビ中継されることで、十分な時間と情報が与えられたときになされる普通の人々の判断が、世論調査として国民に対して提示されたことに相当する。

今回実施した討議型世論調査と「Deliberative Polling®」を比較すると、イベントの事前と事後でアンケート調査

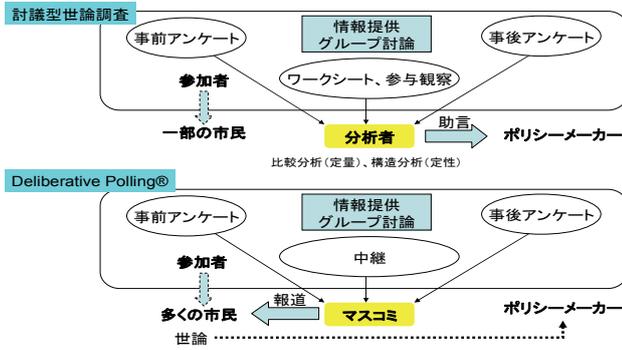


図5: Deliberative Polling®との比較

を行う点と「熟慮」を重視する点では同じであるが、調査の設計思想やそこから生み出されるアウトプットの質等の点で大きく異なっている（図5）。後者は情報提供と討議を行った後の意見を「熟慮された世論」として捉え、その結果自体に大きな意味を与えるものであるが、前者は調査結果の分析から得られるインプリケーションを重視する。すなわち、後者が「結果」を広く公表し、世論に影響を与えることによって間接的に意思決定を改善しようと企図しているのに対し、本調査は、情報提供と討議のプロセスの事前・事後で行う調査の結果を分析者側が定量的に比較検討し、同時にプロセスにおいて提示された人々の意見や態度等を質的に深く把握・分析することによって、意思決定者側に問題についてのよりよい理解のための基礎を提供しようとするものとなっている。

3. 参加型手法導入の意義と困難性

以上、議論型世論調査の概要と方法論的特徴についてみてきた。ここでは、事例の内容からいったん離れ、参加型手法を導入することの意義と困難性について、政策科学の観点から整理しておきたい。

(1) 参加型手法導入の意義

80年代以降、政策科学においては、実証主義的認識論に立脚する伝統的な政策分析が、近代化以降に登場した「込み入った(wicked)」政策問題の改善にほとんど役に立たないばかりではなく、それが民主主義を脅かす要因にさえなりうるⁱⁱⁱ⁾—それが自覚的なものであるにせよ無自覚なものであるにせよ—との自省的立場から、その方法論の転換を図ってきた。この動きは、(i)ポスト実証主義的アプローチへの方法論の転換^{iv)}、(ii)民主主義的政策科学の再構築、という2つの流れとしてとらえることが可能であるが^{v)}、その具体的結実といえる概念が、90年代初頭にドレオンやフィッシャーらによって導入された「参加型政策分析(Participatory Policy Analysis: PPA)」である(deLeon[1990], Fischer[1990]等)。

PPAを実際の政策決定に導入することの意義は、それが扱おうとする問題の性質やコンテキストによってその機能条件が異なるが、大きく次の4つに分けて論じることが可能である。最初の2つは、政策の“質”に関わるものであり、政策の(i)内容的妥当性と(ii)手続的正当性のそれぞれを向上ないしバランスを回復させることである。3番目は政策の“結果”に関わるものであり、(iii)政策実施の有効性を向上させることである。そして最後は政策の“レパートリー”に関わるものであり、(iv)社会の持つ問題解決能力を向上させることである。PPAは、政策立案者サイドのみで行われがちであった政策立案プロセス

に政策受容者サイドである一場合によっては問題解決の主体でもある一市民を組み込むことにより、「これまでは手を触れなかった価値要素の明確化を含めて、より完全な情報をベースに政策決定を行うこと」(宮川[2002])が可能となるのである。

(2) 参加型手法導入の困難性

一方、PPAをはじめとする参加型手法について、「理屈」の上ではその重要性が広く認められているにも関わらず、ポスト実証主義認識論のもとに構成されるそれが本質的に抱えている問題のために、政策決定の現場で採用されにくいということが多くの研究者から指摘されている(Amy[1984], Brunner[1991], Durning[1999], Innes[1998]等)。

たとえば、PPAの提唱者の一人であるダーニングは、その要因として次の4つを挙げている(Durning[1999])。第1に、可能な限り定量的な手法を用いて、イデオロギーに染まっていない情報と助言を提供する客観的な「科学者」として機能してほしいという政策分析者に対する政策分析のクライアント(政策決定者)の期待が、ポスト実証主義に基づくモデル自体と相反するものであることである。第2に、ポスト実証主義モデルは、組織のコンテキストと合致しないということである。政策分析は、クライアントの要求において行われるが、ポスト実証主義理論は、政策決定の根底にある規範的、理論的前提について、すなわち、クライアントの組織自体について批判的に検討することを要求するからである。第3の要因は、政策分析の知的生産システムに関わるものである。大学などの教育機関が採用している政策分析者の教育システムにおいては、未だに従来型の政策分析、すなわち実証主義的政策分析がその主流を占めているという。ダンジガーは、この状況に対し、「近代主義は近代主義を生み出す」とし、専門家教育の改革の必要性を訴えている(Danziger[1995])。最後に、ポスト実証主義に基づくモデルが、説得性に欠けるということである。ポスト実証主義が議論や解釈を重視するため、必然的にそのアプローチの過程や結果に非決定性、端的に言うと、そうとも言えるがこうともとれるといったような相対主義的なあいまいさが付随するが、それが現実の政治環境の中で実際に政策のガイダンスとして採用されることの障害となっている。このことは、ライヒが指摘するように、「熟慮(Deliberation)の結果としての社会的学習が、結局のところ明確なコンセンサスを生み出すことを保証するものではなく、時間の浪費、資源の無駄である」(Reich[1990], p.9)という意思決定者側の懸念にもつながっている。

4. 参加型手法導入のための戦略

今回実施した議論型世論調査がどのように受け止められ、展開されていくかは、今後の評価を待つところである。一方、仮にこの試みが単発のもので終わったとしても、一度採用されたという実績を持って1つの成功事例であるととらえるならば、参加型手法の導入・定着のための戦略を考える上で決して少なくないインプリケーションが得られるはずである。

以下では、議論型世論調査が上でみてきたような困難性をいかに克服しうるのかを考察し、参加型手法を国政レベルで導入・普及させていくための戦略を考える上での論点を提示したい。

1) ニーズとサービスとのギャップへの対応

政策の立案等に際して、政策分析に求められる役割の1つが説得力のある根拠を提示することであるとすれば、実証主義政策分析への批判は、主に「役に立たない」(役立つ使われ方をしていない)という有用性からのものであったのに対し、参加型手法に対するそれは、参照情報として「扱づらい」という有用性以前のものであるといえる。この「扱づらい」ということの根底には、誤解を恐れずにいえば、コンセンサス会議のような参加型手法によって生産される知識が実証的ではなく一たえば、結果やそれを生み出すプロセスに再現性がない、と批判することも可能である。また、市民の出した「答え」を邪険にはできないというプレッシャー参加した市民は自らがまとめた成果が意思決定において役立てられることを期待するだろうに絶えずさらされることになる。

ここで紹介した討議型世論調査は、従来の参加型手法が重視してきた定性的な情報(価値判断の表明)を、定量的な情報を補完するものとして位置づけるとともに、間に分析者を介在させることによって、意思決定者にとって結果を扱いやすくなる効果をもたらしているといえる。

一方、フィッシュキンの「Deliberative Polling®」のように、そもそも政策過程との直接的な接続を目指さない方向性もありうる。(社)東京青年会議所が、2005年、2006年に実施した市民討議会はその試みの1つといえてよい。これは、「区の住民基本台帳から無作為抽出によって選出された参加者が専門家の情報提供を受けたあと、5人で構成される小グループでの議論を通じて、公共問題に対する意見を表出していく仕組み」である(後藤[2006])。この試みはその後、(社)立川青年会議所、(社)三鷹青年会議所などの他地域の青年会議所にも波及している。

2) 人材不足への対応

討議型世論調査のようなタイプの手法であれば、普段実証的な研究を行っている社会調査の研究者やシンクタンク等で活躍するマーケティング・リサーチの専門家にも比較的なじみやすく、手法の潜在的な使い手が我が国にも比較的多く存在するであろう。

また、参加型手法を実践する上では、調査を設計、実施する政策分析者のみならず、議論を限られた時間の中で目指すアウトプットへと導く「ファシリテータ」の役割が非常に重要である。しかしながら、職業ファシリテータの絶対数が不足している我が国においては、ファシリテータに過度に依存しない調査設計を行わざるを得ない。今回の討議型世論調査では、経験豊富な4人のファシリテータにめぐまれたこともあったが、設計上の工夫次第でその人材不足を補う可能性を示している。

3) 予算制約、時間制約への対応

限られた予算の中でいかに時機を得たアウトプットを生み出せるかは、意思決定者にとって非常に重要なポイントであろう。今回の討議型世論調査では、比較的安価に、かつ短期間のうちに成果を生み出すことが可能である。

以上、討議型世論調査が、参加型手法の抱える本質的な困難性を克服し、意思決定者側にも受け入れ可能な形で提供できる可能性を示してきた。たとえどんなに意義深く、理想的な試みであっても、実際の政策過程の中で用いられなければ絵に書いた餅にすぎない。したがって、

参加型手法導入のための戦略の方向性としては、当面は現行の制度を所与としながらも、アンケート調査等の既存の調査手法に対する優位性を示しつつ、この種の参加型手法に置き換えていくことを目指すのも1つの考え方である。

5. 結びにかえて

ラスウェルと並ぶ政策科学のパイオニアの一人ドロアは、政策科学が取り組むべき4つの研究領域の1つとして、「実現のための戦略」を掲げている(Dror[1971])。筆者は、シンクタンクの一員としていくつかの参加型手法の設計等に関与する中で、この種の研究の必要性を身を持って痛感してきた。本稿はこのような問題意識のもとに書かれたものであるが、以上に提示した論点は、あくまで調査の設計を行ってきた側から意思決定者の側のニーズや考えを付度したものにすぎない。この種の研究を本格的に展開していこうとするならば、ドロアが指摘するように、「政策科学者と政策決定者の間における組織的および非組織的な個人的な相互作用が不可欠」である。本稿が、「実現のための戦略」を今後政策研究においてまじめに追及すべき重要課題として取り上げていくためのきっかけの1つになれば、筆者としては存外の喜びである。

【注記】

- i) 討議型世論調査の設計にあたっては、専門家検討委員会メンバーである後藤潤平、高橋真吾、趙公章、中川尚志、長坂俊成、若松征男の諸氏による寄与が大きかった。また、その準備や実施過程では、非常に多くの方々からの協力と助言を得た。ここに深く謝意を表する。当然ながら、本論に対する批判は筆者個人が負うものである。
- ii) インターネットを活用した調査については、主にサンプルの代表性の観点から、方法論上の問題点が指摘されている。本調査においても、インターネットリサーチ会社のモニターのうち参加の意思を表明したの中から被験者を選定しており、調査結果の解釈等に留意すべき点が少なからずあるが、ここでは議論しない。
- iii) Torgerson(1986)は、政策分析における知識と政治の関係には3つの段階(顔)があるとし、その第2の顔として、政治が「知識の正当性」の仮面をかぶり、知識が政治依存的に利用される段階があることを指摘している。
- iv) ポスト実証主義とは、具体的な認識論を提示するものではなく、実証主義とは異なる実証主義以降の「イズム」であり、それ以上の具体的な概念を含むものではない。ポスト実証主義と呼ばれるものとして、deLeon(1997)は、脱構築、解釈学、それから派生した解釈学派を含むとしている。また、Amy(1984)は、シュッツによる現象論的アプローチ、イギリス分析哲学に根ざす解釈的アプローチ、ハーバースの批判理論的アプローチ等をあげている。
- v) 秋吉(2004)に詳しい。

【参考文献】

- 1) 秋吉真雄、「第2章 参加型政策分析の再構成」『科学技術政策形成過程を開くために』(『開かれた科学技術政策形成支援システムの開発』プロジェクト研究成果報告書)、2004年12月
- 2) 後藤潤平、「(社)東京青年会議所による「市民討議会」の可能性」、科学技術社会論学会第5回年次研究大会予稿集、2006年、pp.77-78
- 3) 財団法人政策科学研究所、「地球温暖化問題に関する討議型世論調査」(平成17年度経済産業省委託調査)、2006年3月
- 4) 宮川公男、「政策科学入門(第2版)」東洋経済新報社、2002年
- 5) Amy, Douglas J. (1984), "Toward a Post-Positivist Policy Analysis," Policy Studies Journal, vol.13, issue 1: 207-211
- 6) Brunner, R. D. (1991), "The Policy Movement as a Policy Problem," Policy Sciences, vol.24: 65-98
- 7) Danziger, Marie. (1995), "Policy analysis postmodernized: some political and pedagogical ramifications," Policy Studies Journal, vol.23, Issue 3: 435-450
- 8) deLeon, Peter (1990), "Participatory Policy Analysis: Prescriptions and Precautions," Asian Journal of Public Administration, vol.12, No.1: 29-54
- 9) - (1997), Democracy and the Policy Sciences, SUNY Press
- 10) Dror, Yehzekel (1971), Design for Policy Sciences, American Elsevier Publishing Company Inc. (宮川公男訳「政策科学のデザイン」丸善、1975年)
- 11) Durning, Dan. (1999), "The Transition from Traditional to Postpositivist Policy Analysis: A Role for Q-Methodology," Journal of Policy Analysis and Management, vol.18, No.3: 389-410
- 12) Fischer, Frank (1990), Technology and the Politics of Expertise, Sage
- 13) Innes, J. E. (1998), "Information in Communicative Planning," Journal of the American Planning Association, vol.64: 52-63
- 14) Reich, R. B. (1990), Public Management in a Democratic Society, Prentice-Hall
- 15) Torgerson, D (1986), "Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis," Policy Sciences, Vol.19 No.1: pp.33-59