

参加型集団熟慮のシステムモデル
東京工業大学 大学院社会理工学研究科
木嶋 恭一

概要

参加型集団熟慮を目標追求システムとして捉え、そのシステム属性を統一的に捉えることにより、まず参加型集団熟慮と、参加型集団熟慮を設計・モニター・評価するメタ集団熟慮機能の特徴を浮き彫りする。次いで、それらの機能の支援に関する論点を明らかにする。最後に、参加型集団熟慮を評価する3つの軸を提案する。

1 参加型集団熟慮

本論の目的は、参加型集団熟慮を目標追求システムとして捉え、そのシステム属性を統一的に捉えることにより、参加型集団熟慮の特徴とその論点を浮き彫りにすることである。

高速道路、原子力発電所、ダム建設などの公共的な大規模開発事業や、高層マンション・葬祭場の建設あるいは宅地開発などの政策形成には、様々な関係者間の錯綜した利害対立をとまなうことがふつうである。これに対処する方法として、参加型集団熟慮 (Participatory Group Deliberation: PGD) をねらうシステムがしばしば構想される。

ここで、参加型集団熟慮とは、利害関係者・専門家等を幅広く意思決定過程に参加させ、たがいの意見によく耳を傾け熟慮した上で、政策に関する合意形成を生み出そうとする共働的 (collaborative) なプロセスを意味する。そこでは、参加者は、自分の利害関心から見て有利な結論に導こうとするのではなく、どの考え方が政策として公正で説得的かを判断し、議論を深める「熟慮」が何よりも求められる。

もともとアメリカで提唱されたパブリック・インボルブメント (PI) (Public Involvement) とよばれる住民参加の手法は、その典型的なものである。これは、計画策定にあたり広く住民の意見、意思を調査する時間を確保し、策定の過程を知らせる機会を設けるものである。我が国でも、東京都が練馬区と世田谷区にまたがる道路計画において初めてこの方式を取り入れ、その結果が2000 (平成12) 年にまとめられた。

このような参加型集団熟慮が注目され導入され始めた背景には、大きな社会的な変化がある。まず、価値観が多様化し、市民や住民の明確で顕在的なニーズが見えにくい、いわゆる成熟社会となってきたことがあげられる。市民の関心は、経済性や効率よりもむしろ安心と安全に向けられ、リスクとその負担方法を調整するための、多様なリスクの総合評価が求められるようになってきている。

さらに、専門家と市民（潜在受益損者・納税者・主権者などの立場をとる）の関係にも変化が起きている。従来に比べ、専門家を包括的な信頼に値する主体と見なす感覚が薄らいできているといえる。

このような背景の中で、社会はガバメント（政府）というよりむしろガバナンス（統治）を求め始めている。政策形成全体のアカウンタビリティ（accountability: 説明責任）と、政策形成過程のトレーサビリティ（traceability: 形成過程を遡ってその正当性と妥当性を説明できること。recoverability ともいう）を確保することが強く望まれるようになってきているのである。その1つの具体的な手段として、参加型集団熟慮に関心が向くのは、きわめて自然である(Toyota and Kijima, 2004)。

2 目標追求システムモデル

2.1 準拠モデルとしての目標追求システムモデル

参加型集団熟慮は、一種の意思決定システムである。ところで、システム理論における意思決定の一般的なレファレンス(準拠)モデルの一つに「目標追求システムモデル」(木嶋, 1997)がある。目標追求システムモデルによれば、意思決定システムを、
 (1)非決定変数および決定変数を入力とし、何らかの結果を出力する一種の入出力システム(以下では、プロセスという)
 (2)プロセスに投入する決定変数を決定する意思決定機能とその支援・情報システム、
 (3)意思決定機能を設計・モニターし、さらには評価するメタ意思決定機能とその支援・情報システムから成り立っているととらえる。なお、入力と出力に関する情報が、それぞれフィードフォワード情報、フィードバック情報として意思決定、メタ意思決定の際に用いられる可能性も想定している(図1)。

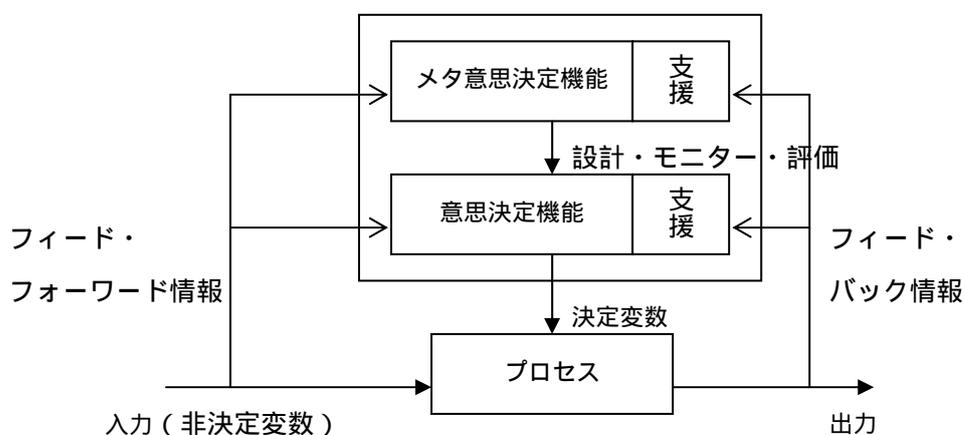


図1 目標追求システムモデル

2.2 参加型集団熟慮のシステムモデル

目標追求システムモデルの枠組みを用いて参加型集団熟慮を捉えると、その構造とプロセスが明らかになるので、議論すべき論点が明確になる。また、参加型集団熟慮を特徴づけるシステム属性(参加型集団熟慮の構造とプロセスを眺める視点)が必要十分であるという意味での正当性を確保できる。

目標追求システムモデルに基づいて参加型集団熟慮を表現すると図2が得られる。参加型集団熟慮のプロセスに検討されるべき問題状況が入力され、参加型集団熟慮の結果得られた成果がそれに投入され、問題状況が変換されるというのがその基本的な構造である。

以下では、図2に示した参加型集団熟慮の目標追求システムモデル表現に基づき、その要素とその関係について考えてみる。

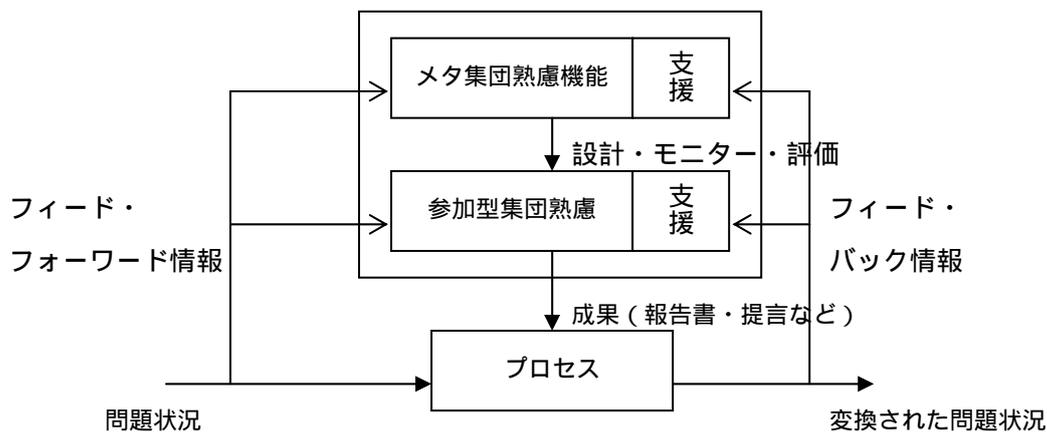


図2 参加型集団熟慮の目標追求システムモデル表現

3 参加型集団熟慮とその支援

3.1 参加型集団熟慮

参加型集団熟慮は、多様な参加者がネゴシエーション(利害の主張・追求)とコミュニケーション(意思疎通・相互理解)を通して報告書・提言など何らかの成果物を出力するシステムである(木嶋, 2005)。そこでは、多様な参加者として、直接・間接の利害関係者とともに、多くの場合、専門家・学識経験者と呼ばれる人々も関与し、専門的な知識提供者、アドバイザー、ファシリテータ等の役割を果たすこともある。また、その参加型集団熟慮が追求する機能・目的(たとえば、問題解決なのか、政策評価なのか、報告書の作成なのかなど)により、規模(大人数を巻き込むのか、それも部会制を取るのか否か)や構成(専門家・非専門家の比率など)さらには方法(単独のパネル構成

で行うのか、複数のパネルを構成するのか、アンケート調査など他の調査等を併用するのかなど)には様々な組み合わせ・パターンが考えられる。

図2から分かるように、参加型集団熟慮は、問題状況に関する(フィードフォワード)情報を取り込んで、報告書・提言などの成果に変換する入出力システムとも見ることができる。従って、そのインプットとアウトプットの特徴から、以下のように大きく4種類に分類することは自然であろう(図3)(木嶋, 2005)。

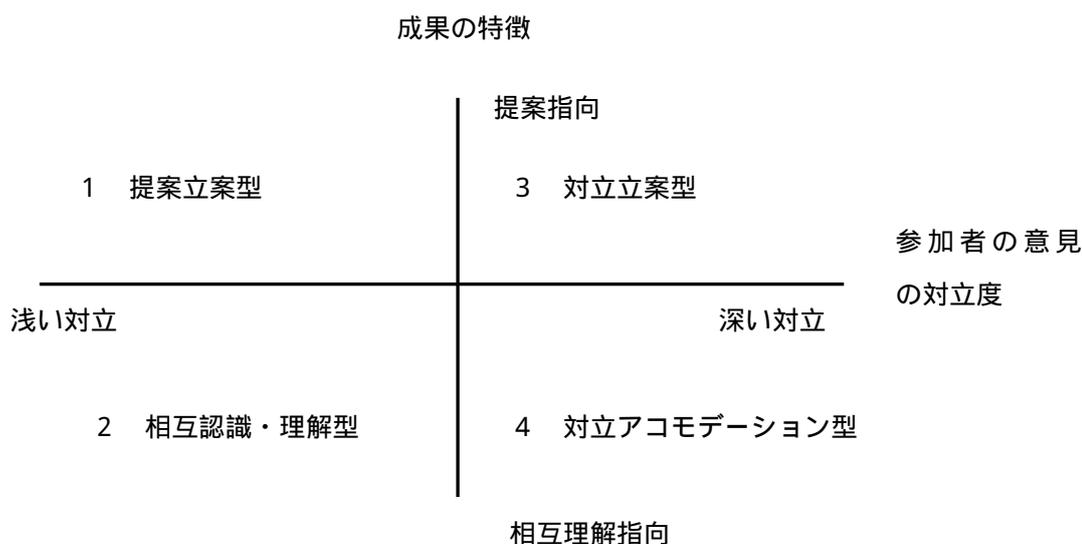


図3 参加型集団熟慮の4つのパターン

(1) 提案立案型

これは、議論をすることで参加者のニーズを目に見える提案として練り上げるタイプである。調整や決定がキーワードとなる。

(2) 相互認識・理解型

これは、目に見える成果をえることよりも、議論をすることで参加者のニーズや関心を確認・把握し、相互に理解しようとするタイプである。

(3) 対立立案型

これは、議論をすることで、「相対立する」参加者間のニーズを調整し、提案として練り上げるタイプのプロセスである。調整や決定がキーワードとなる。

(4) 対立アコモデーション型

これは、議論により「相対立する」ニーズを、一定水準の合意で各主体が受け入れるタイプである。得られた成果は、別の場を設けて具体的な計画を練るための材料として用いられることも多い。

3.2 参加型集団熟慮の支援

参加型集団熟慮の仕組みによっては、必ずしも期待される成果が生み出されるとは限らない。部分最適化から抜け出せず、どうどう巡りに陥ることもあるかもしれない。地域エゴやロビー活動団体の過剰な関与や大衆迎合主義的な傾向を帯び、少数関係者や潜在的関係者が軽視される可能性もある。さらには、パワーゲーム化し、政治的な対立が激化することもあるかもしれない。そのため、参加型集団熟慮のプロセスをうまく運営するためには、相互作用と集団熟慮を支援する仕組みが必要である。

まず、議論の事実的な誤りを避けるために、タイミングに応じて迅速に必要なデータベースや統計的ツールを提供することが不可欠である。参加型集団熟慮では、事実的な前提に関して議論の負荷をかけないように配慮し、多様な価値的な検討に多くの時間とエネルギーを投入できるようにすべきだからである。

さらに、特に対立立案型の参加型集団熟慮では、思慮深い関与者を協働させ創発的熟慮を支援することが必要である。そのためには、各参加者の考え方を表現する共通のフォーマットを用意することが有用である。それにより、各人は共通の言葉を用い、同じ土俵でそれぞれの見解をすりあわせることが可能となるからである。たとえば、シナリオ・ワークショップという技法では、そのようなフォーマットとして将来の代替的な姿を表現したシナリオを用い、これを議論の基準点として議論を進めることになる(若松,2004)。また、チームシンテグリティは、より構造化された協働の手順を与える新しい方法である(Leonard, 2002; Schwaninger,1997)。

また、特に対立アコモデーション型の参加型集団熟慮では、コミュニケーションとネゴシエーションを行い協働とともに参加者間のアコモデーションの達成が追求される。ここで、アコモデーションとは、「多様な意見の一時的な共存並立状況」、すなわち、集団的合議を経て到達する、「様々な価値観が並立しながらそれぞれが他を受け入れている状況」を意味する。アコモデーションは、利害や価値観が一点に収束している合意(コンセンサス)達成の状況とは異なる。

アコモデーションは、他者の価値観が自らのそれとは違っていることを認め理解した上での多様な価値観の共存であり、きわめて単純に言えば、「呉越同舟」「同床異夢」といった状況である。そこでは、人間が関与する事柄に常にまとわりつく対立はそのまま存在するとしても、その対立が異なる見解を持つ人々によって「ともに事に当たろう」

とする状態の一部として取り込まれている(Checkland,1999; 木嶋, 2001, 2005)。

このように、アコモデーションとは、価値観の分散とその緩い一時的な共存並立であり、それをリードする主体は固定的ではなく、時間がたてば異なった価値観が主導権をとる可能性は大きい。

合意が合理性・最適性をもって追求されるのに対して、アコモデーションは参加者の相互理解と学習により探索される。参加者それぞれが認識する世界や環境に関する知覚を、対話とコミュニケーションを通して摺り合わせ、自分とは異なる世界観を持った他者の立場・考え方を学習し理解する。

アコモデーションは、コンフリクトそのものを解消しない。コンフリクトは人間状況において容易に消滅しないものであるが、共同して意図的に行うことが可能となる場合がアコモデーションなのである。

アコモデーションの達成のために、ファシリテーションと呼ばれるタイプの支援が有用である。そのため、参加型集団熟慮システムには、ファシリテータと呼ばれる人たちが参加することも多い(中野, 2003)。ファシリテータとは「集団意思決定に関与する様々な人間に継続的に必要な介入を行うことで、刺激を与え展開をスムーズに進行させ、それにより望ましい結果を導く人」である(堀, 2003, 2004)。つまり、メンバーが創造的な集団熟慮を続けられるよう、黒子的に様々な意見の溶解を促す「触媒」の役割を果たすのがファシリテータといえる。従って、参加型集団熟慮のシステムにおけるファシリテータ参加には、それにより、創造的な意見交換を促進し、多様な価値観のアコモデーションをスムーズに達成できる、との期待がある。

4 メタ集団熟慮機能とその支援

4.1 メタ集団熟慮機能

メタ集団熟慮機能は、参加型集団熟慮を設計・モニター・評価する機能である。具体的には、参加型集団熟慮のメンバーを設定することが第一義的に重要である。参加型集団熟慮の基本的な目的は、そこからえられた結果を実施することで何らかの「望ましさ」をもたらすことである。しかしながら、前節で述べたように、参加型集団熟慮を特徴付ける属性には、機能、方法、参加者の役割など多くのものがある。そのため、様々な利害関係者間の対立・葛藤だけでなく、専門家あるいは行政など違った次元の参加者が関与している。また、改善とは何を意味するのか、それに対する見方は利害関係者が多様である分、必ずしも明確ではない。その結果がもたらす利便性、リスク、将来への影響、コストと便益のバランスなど、いわば「結果の質」に関して幅広い視点から検討することが不可欠となる。

そのため、参加型集団熟慮を設計する際には、その「オープン性」と専門性や利害代弁能力など参加者の「熟慮能力」のバランスを計ることが重要なポイントになる。つまり、考える能力のある人間をいかに広く参加させるか、のバランスである。

参加型集団熟慮の大きな特徴である「オープン性」は、全体的・包括的な視点から論点を検討するために、潜在的な利害関係者を含めできるだけ広範囲の関与者にプロセスを「開き」巻き込むということである(Ulrich, 2000)。これにより、論点の幅広さとともに、短期・長期の視点を含め多くの視点からの重層的な論点把握が可能となることが期待される。

また、多くの場合、専門家が関与することが普通である。専門家には、「素人」の発言を権威的に退けない「民主的な態度」と、十分深い知識に裏付けられた「専門性」の調和がきわめて重要となる。

このような参加型集団熟慮の持つオープン性は一方で、その過程に深刻な意見対立を必然的に生み出す可能性も高い。そのため、各参加者がそれぞれの専門知識や関心事を自由に開示できるための支援の仕組みが望まれる。特に、いわゆる一般の人たちが、専門知識を持った専門家や議論が巧みな専門家と同じ土俵で意見交換できるような仕組みと場を作り出し、彼らの意見が変容してゆく自由度の確保が重要である。

さらに、参加型集団熟慮のオープン性は、得てしてその結果を凡庸な物に帰する可能性も内包している。これは、民主主義が大衆迎合主義に陥る可能性を秘めているのと同様である。その成果(結論)に対する評価基準自身について十分な一致が得られなければ、単なる妥協に陥る可能性が大なのである。

オープン性に由来する衆愚性とのバランスを計るためには、熟慮能力を備えた妥当な参加者の関与が重要である。個人的レベルでの思慮深さを持ったものを説明できる妥当な形で参加させ、彼らから協動的レベルでの熟慮を引き出すことで、結果の質が確保できると考えられるからである。

うまく設計された参加型集団熟慮には、いわゆる直接民主制度やその他の間接的民主制度と異なる有用性と利点がある。まず、設計された「熟慮能力」のある市民や非専門家が、十分な背景知識等を与えられたもとで意見を表明することで、当事者の相互理解を生み出すことが可能である。同時に、論点と目的に即して構成された専門家が参加することで熟議のプロセスを経て、有意で高品質の結果が期待できる。これは、論点、問題、プロセスを社会的に可視化し、オープン性・透明性の確保を通して、一種の「緊張」をもちこむことともみることができる。

これらの点は、間接民主制が議会不信や、政党の民意反映性に問題を持つ点、また、直接民主制で討議不足のまま、対立激化が誘発されたりや大衆迎合主義が支配する危険

性を持つ点に比べ、参加型集団熟慮の大きな優位点といえる。

4.2 メタ集団熟慮機能の支援

メタレベルでの参加型集団熟慮の支援の眼目は、上に述べたオープン性と熟慮能力をバランスさせて、その目的に応じて、利害関係者、専門家、行政官などの関与者の巻き込みを確保することである。

オープン性を確保するためには、直接的利害関係者を十分な範囲にわたって参加させなければならない。ただ、それだけでは不十分で、一見その政策の実施にほとんど関係なさそうに見える潜在的利害関係者(潜在的受益損者)ともいうべき人間をも巻き込むことが期待される。政策の実施は思いがけず多方面に影響が及ぶ可能性があるからである(Ulrich, 2000)。このように、オープン性確保の議論は、論点の範囲をどこまでにするかという境界の設定問題ということになる。

一方、同時に、参加するメンバーは、単に個人的視点からだけではなく幅広いバックグラウンドをもち、思慮深く熟慮に基づいた協働が可能なことが重要である。なぜそのメンバーが選ばれたのかの「正当性」を説明できる「妥当な」メンバーを選定しなければならないのである。

5 参加型集団熟慮の評価

メタレベルの機能として、参加型集団熟慮の設計・モニターとともに重要なのはその評価である。参加型集団熟慮は、いずれのタイプにせよ、通常1度限りであり、結果に再現性がなく、また、ふつう実験などの手法がとれない。そのため、その結果を評価するのは、必ずしも容易ではない。しかし、参加型集団熟慮の成果にも成功と失敗があるはずで、それを分ける評価基準を明確にしておくことは重要である。

ここでは、参加型集団熟慮システムの評価軸として、結果の妥当性、参加者の心理的満足感、プロセスの正当性の3軸を提案する(Toyota and Kijima, 2004)。

まず、そこから得られた成果(たとえば政策案そのもの)の質が重要なのはいうまでもない。定量化できる客観的な評価が可能なきにはそれを考慮するのは当然である。しかし、客観的に評価することは困難な場合でも、参加者をとりまく潜在的利害関係者を含め、納得が得られる内容的妥当性のある結果を生み出せたかどうか重要である。

2つの参加型集団熟慮があって、それらが仮に同じ結果を導けば、同様に評価されるかと言えばそうではない。そこで、2番目に、この過程に関与した参加者間に理解と納得が生み出され心理的な満足が達成されたかどうか重要な評価基準である。彼らにとって、結果に至るプロセスが納得のいく満足できるものか否かで参加型集団熟慮の評

価は大きく変わるはずである。これは、集団熟慮の過程の中で各参加者の持つ視点が相互に十分可視化され、相互理解が十分達成できたかという点に直接関連し、ひいてはアコモデーションの達成の可否に関係している。

最後に、そのプロセスの全体について、第3者に対してきちんと説明できるアカウンタビリティ（説明責任）が確立していることが必要である。そのためには、そのプロセスの正当性とメンバーの妥当性が十分あり、しかもそれが事後的に第3者によりトレースできるか（トレーサビリティ）の観点が不可欠である(Checkland, 2002)。この基準が満たされることによって、参加者以外からもこの決定に対して納得が生まれるからである。

そのためには、

参加者が十分母集団の代表としての性格を満たし、その意見が意思決定へ反映しているか、

プロセスが十分公開され、公平性や手続の妥当性について了解されているか、

プロセスの進行と結果のタイミングが妥当か

主催者の信頼性や情報公開・第三者観察評価など、運営の中立性が確保されているか

といった点が確保されることが重要である。

以上の3軸は、それぞれ重要で互いに他を補うことのできない独立なものと考えることがができる（図4）

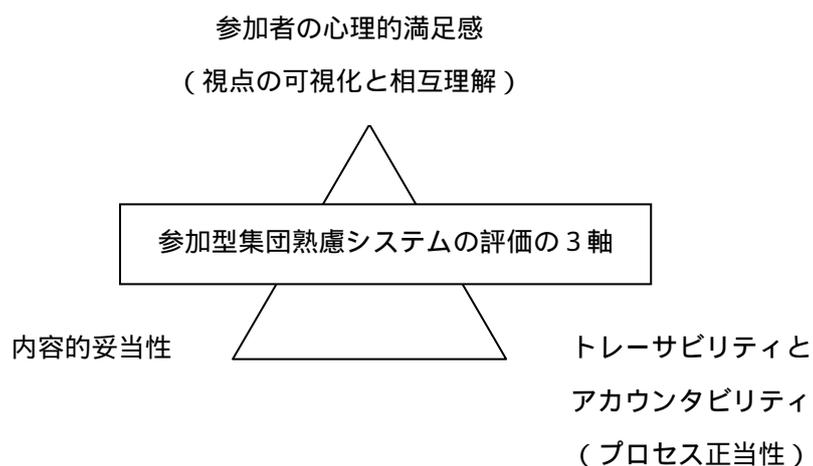


図4 参加型集団熟慮の評価の3軸

6 まとめ

参加型集団熟慮を目標追求システムとして捉え、そのシステム属性を統一的に議論することにより、(1)参加型集団熟慮とメタ集団熟慮機能の特徴、(2)それらの機能を支援する際の論点を明らかにし、さらに、(3)参加型集団熟慮を評価する3つの軸を提案した。

参考文献

Checkland, P. B. (1988), Soft Systems Methodology: An overview. *Journal of Applied Systems Analysis*, 15, 27-30.

Checkland, P. B. (1999), *Systems Thinking, Systems Practice*. 2nd edition, Chichester: Wiley

Checkland, P. B. (2002), Thirty Years in the Systems Movement: Disappointments I have known, and a way Forward, *Systemist*, 24, 2

Churchman, W. (1979), *The Systems Approach*, 2nd ed., Dell, New York

European Awareness Scenario Workshops, (2003), <http://www.cordis.lu/easw/home.html>

Toyota, T. and Kijima, K. (2005), Contingent Framework for Supporting Participatory Decision making, *International Journal of Knowledge and Systems Sciences*, 2 (1)

Leonard, A. (2002), Team Syntegrity Background, www.phrontis.com/facilts.htm

Montgomery Area Metropolitan Planning Organization (2004),

http://www.montgomerympo.org/public_involvement.html

Schwaninger, M. (1997), The team Sysntegrity Model: An architecture for Organizations of the Future, <http://www.issss.org/teamsyn.html>

Ulrich, W. (2000), An Appreciation of C. West Churchman,

<http://www.issss.org/lumCWC.htm/>

US Department of Transportation, Federal Highway Administration (2004),

<http://www.fhwa.dot.gov/environment/pubinv2.htm>

木嶋 恭一, (1996), *交渉とアコモデーション*, 日科技連出版社

木嶋 恭一・出口弘 (編著), (1997), *システム知の探求 1*, 日刊工業新聞社

木嶋 恭一, (2001), *ドラマ理論への招待:多主体複雑系モデルの新展開*, オーム社

木嶋恭一, (2005), *交渉システム学入門*, 丸善, 2005

黒田由貴子他 (訳), (2002), *ファシリテータ型リーダーの時代*, プレジデント社
現代用語の基礎知識 2004, CD-ROM 版

高橋 真吾, (2004), 「三番瀬の未来を考えるシナリオ・ワークショップ」,

<http://sw.sys.mgmt.waseda.ac.jp/index.html>

高橋 真吾, (2005),「開かれた政策形成のための方法論のシステム論的考察, 開かれた科学技術政策形成支援システムの開発」プロジェクト報告書所収, 政策科学研究所

中野民夫, (2003), 岩波アクティブ新書, 岩波書店

堀公俊, (2003), 問題解決ファシリテーター, 東洋経済新報社

堀公俊, (2004), ファシリテーションの技術, PHP

若松征男, (2004), 「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, 科学技術振興事業団・社会技術研究推進事業部公募プロジェクト(研究領域: 社会システム/社会技術論), <http://www.i.dendai.ac.jp/~wakamats/research.html>