

現代日本で求められる “合意形成学”とは

猪原 健弘 東京工業大学教授

「合意形成」が目に入った。2015年5月3日（日）の朝日新聞のトップ記事¹⁾である。カギ括弧（「」）付きである。1面の主見出し——首相、改憲へ迂回戦略——に続いて、——早期実施から「合意形成」優先に——との袖見出しがある。次に“合意形成”が現れるのは、リードに続く本文の、第3段落の最後の文である。カギ括弧なしで、——それを念頭に、船田氏は国会での与野党の合意形成を優先すべきだと主張した。——とある。さらに2段落進んで、2文目に——船田氏ら「合意形成派」の動きを警戒するのは、首相に近く、来夏の参院選と国民投票の同時実施を掲げる「急進派」の議員たちだ。——と再び“合意形成”が現れる。最後に“合意形成”が現れるのは、本文が2面の——9条掲げず「まず一度改正」——との見出しの後につながった最初の段落である。——9条改正の「正面突破」ではなく、国会の合意形成を通じて国民投票への地歩を固める——。——とある。3面の——新条項の追加 各党、思惑にずれ——の見出しの後には“合意形成”はない。

この記事には、4回の“合意形成”の他に、“合意”が3回現れる。1回目は、2面の最後から2段落目の——ただ、本音を隠し、野党や国民との「合意」をめざせば、改憲にこぎつけられるのか。——で、これはカギ括弧付きである。2回目は、同じ2面の最終段落——緊急事態条項などで野党と合意を図る路線も、96条改正論のように『正面からやらざるべきようだ』と国民に見透かされれば、再び失敗する。——。そして3回目は、3面の最初の段落——船田氏が首相に示した方針は、公明や民主も、緊急事態や環境権、財政規律などの条項を憲法に加えることを模索してきた経緯があり、合意を図りやすいと踏んだからだ。——である。

“合意形成”とはなにか。“合意”とは何か。マサチューセッツ工科大学のサスカインド (L. E. Susskind) 教授らによる定義²⁾は次の通りである。

Consensus building is a process of seeking unanimous agreement. It involves a good-

faith effort to meet the interests of all stakeholders. Consensus has been reached when everyone agrees they can live with whatever is proposed after every effort has been made to meet the interests of all stakeholding parties.

翻訳すれば、

合意形成 (consensus building) は全員一致 (unanimous) の同意 (agreement) を追求する過程 (process) である。これには、すべての利害関係者 (stakeholders) の関心や懸念 (interests) を満たすための誠実な努力が必要である。合意 (consensus) は、各人が、すべての利害関係者の関心や懸念を満たすためのあらゆる努力の後になされた提案を受け入れることに同意 (agrees) するとき、達成 (reach) される。

となろうか³⁾。

“合意形成”や“合意”を進める際には、それに関わるのは誰か、つまり、その“合意形成”や“合意”に関心や懸念を持つ「利害関係者 (stakeholders)」は誰かということを考えることが重要である。最初の新聞記事の引用文の中の“合意形成”や“合意”の前後から見つけら

れるのは、国会での与野党の合意形成、国会の合意形成、野党や国民との「合意」、野党との合意、などである。“合意”の3回目、3面の最初の段落は、公明や民主も・・・合意を図りやすい、とつながっていると読める。この記事においては、カギ括弧付きも含めて、“合意形成”や“合意”に関わるのは、国会、与党、野党、国民である。もちろん、与党は自民党と公明党で、国会は与党と野党で、それぞれ構成されているという前提がある。

関わる人が限定されないと考えることもできる。東京工業大学の桑子敏雄教授は、そのような場合の“合意形成”を「社会的合意形成」と呼んでいる⁴⁾。国会、与党、野党については、多数ではあるが、その構成員を特定できる。しかし国民は、有権者だけでも1億人を超える極めて多数の人から構成されていて、それぞれの関心や懸念を把握することが困難である。したがって、この記事での“合意形成”を社会的合意形成とみなすことが可能である。また、関わる人は現在の国内の人に限定されないと考えられる。“合意形成”や“合意”に関わる人をより広く想定すれば、例えば時間軸を取り入れることで、現在の国民に加えて、過去の国民や未来の国民を考慮することもできる。国会、与党、野党についても同様に過去や未来のものを想定できる。ま

た他国との関係を考えに入れれば他国の政府や他国の国民を考慮することもでき、同時に時間軸を取り入れれば過去や未来の他国の政府、過去や未来の他国の国民も考慮できる。

“合意形成”や“合意”に関わる人が、どのように“合意形成”や“合意”に関わることができるのかも重要である。関わる人を、“合意形成”や“合意”に対する影響力を持つか否かと、“合意形成”や“合意”から影響を受けるか否かという2つの側面から分類することが可能である^{5),6),7)}。影響力があり影響を受ける人は「当事者」、影響力はないが影響を受ける人は「観客」、影響力はあるが影響を受けない人は「専門家」、影響力もなく影響も受けない人は「野次馬」と呼ばれる。

では、現在および過去や未来の、国会、与党、野党、国民、他国の政府、他国の国民は、それぞれどのように“合意形成”や“合意”に関わることができるだろうか。例えば、現在の国会、与党、野党が“合意形成”や“合意”に対する影響力を持つことは明らかである。また、“合意形成”や“合意”の内容によって国会、与党、野党の責任の範囲が変化するので、現在の国会、与党、野党が“合意形成”や“合意”から影響を受けることもわかる。つまり現在の国会、与党、野党は「当事者」に分類される。

では過去の国会、与党、野党はどうか。“合意形成”や“合意”に対して、過去の国会、与党、野党の決定や行動が少なからぬ影響力を持っていることは明らかである。一方、過去の国会、与党、野党が“合意形成”や“合意”から受ける影響は限定的である。つまり、過去の国会、与党、野党は「専門家」に分類される。未来の国会、与党、野党は、まだ存在していないため、“合意形成”や“合意”に対する影響力は少ない。しかし、“合意形成”や“合意”から確実に影響を受ける。したがって、未来の国会、与党、野党は「観客」に分類される。

国民については、“合意形成”や“合意”に対する影響力は、現在、過去、未来とも、国会、与党、野党に比べると、小さい。過去と未来の国民の“合意形成”や“合意”に対する影響力は、現在の国民の影響力に比べれば小さく、現在の国民についても、その影響力は新聞記事の中での扱われ方を見る限り限定的であるといわざるを得ない。国民については、新聞記事の中の“合意”の1回目で——野党や国民との「合意」——とカギ括弧付きで登場するのみであり、さらにいえば、新聞記事の中の“合意形成”の4回目の文——9条改正の「正面突破」ではなく、国会の合意形成を通じて国民投票への地歩を固める——の通り、国民投票への参加者としてのみ捉えられていると

理解できるからである。もちろん、現在や未来の国民は“合意形成”や“合意”から影響を受ける。したがって現在や未来の国民は「観客」に分類される。過去の国民は、“合意形成”や“合意”から影響を受けないと考えるのであれば、「野次馬」ということになる。

「専門家」や「野次馬」が受ける影響や、「観客」や「野次馬」の影響力については、「今回の」“合意形成”や“合意”に関する「直接の」ものは、ないか、あるいは、小さい。しかし、「今回の」“合意形成”や“合意”に続く、「次の」“合意形成”や“合意”に関する「間接の」影響や影響力は大きいことがあり得る。たとえば、影響力は小さいが影響は受ける「観客」である現在や未来の国民は、国民投票に参加するだけでなく、「今回の」“合意形成”や“合意”から受ける影響に応じて、「次の」“合意形成”や“合意”に対して、その「当事者」となる未来の国会、与党、野党を誰にするかを決める選挙を通じて、影響を与えることができる。“合意形成”や“合意”に関わる人を想定する際、時間軸を取り入れて現在および過去や未来に関わる人を考慮し、さらに「今回の」だけでなく「次回の」、さらには「その次の」“合意形成”や“合意”を見通すことで、関わる人に「当事者」に近い立場を与えることができる。

“合意形成”や“合意”に関わる人のより多くに「当事者」に近い立場を与える必要があるのは、“合意形成”が、関わる人の全員一致の同意を追及する過程だからであり、“合意”の達成には、関わる人すべての関心や懸念を満たすような案を“合意形成”の過程の中で新たに生成しなければならないからである。

“合意形成”や“合意”に関わる人の関心や懸念は一般に多様である。国会の関心と懸念、与党の関心と懸念、野党の関心と懸念、国民の関心と懸念、他国の政府の関心と懸念、他国の国民の関心と懸念。これらは通常、互いに異なる。現在、過去、未来と時間が変われば、関心と懸念も変わる。それは、それぞれが持つ価値判断の基準が異なるからであり、同時に、同じ価値判断の基準についてであっても関わる人によって価値判断結果が異なるからである。したがって、関わる人すべての関心や懸念を満たすような案を新たに生成するには、まず、関わる人それぞれが持っている価値判断の基準を把握し、関わる人それぞれが価値判断の各基準においてどのように価値判断結果を導くのかを知る必要がある。そのためにも、“合意形成”や“合意”に関わる人のより多くに「当事者」に近い立場を与えなければならない。関わる人が「観客」や「専門家」、「野次馬」であったのでは、価値判断

の基準や価値判断結果の導き方の把握は難しい。

もちろん、“合意形成”や“合意”に関わる人の価値判断の基準や価値判断結果の導き方が分かったとしても、関わる人すべての関心や懸念を満たすような案を新たに生成することは一般に容易ではない。サスカインド教授らの定義にある通り、少なくとも、誠実な努力、あらゆる努力が必要である。新しい案の生成方法として、価値判断の基準の分解、転換、交換、追加などが検討されている⁸⁾。しかしどれも絶対の方法ではない。今後の研究と実践の蓄積が望まれる。

“合意形成”は関わる人の全員一致の同意を追求する過程である。この「全員一致」については、全員が賛成すること、反対者がいなくなること、反対者が少なくなること、反対者を少なくするよう努力することなど、いろいろな捉え方がある⁹⁾。もちろん、全員が賛成することが理想であるが、この実現は、関わる人すべての関心や懸念を満たすような案を新たに生成することに依存し、やはり、容易でないことが多い。反対者がいなくなることも理想的である。しかしこの実現も、関わる人ほとんどの関心や懸念を満たす案を必要とし、困難なことが多い。反対者が少なくな

ることや反対者を少なくするよう努力することは、少ないかもしれないが反対者の存在を認める考え方である。この場合「少ない」の程度が問題になる。「少ない」という言葉からは数パーセント程度が思い浮かぶが、反対者が3分の1以下であればよい、あるいは、賛成者が過半数であればよいという極端な主張がなされることもあるかもしれない。このことについては、定量的ではないが、ストラウス (D. Straus) 氏の著書の中の次の“合意”の定義¹⁰⁾をひとつの規準としたい。

A group reaches consensus on a decision when every member can agree to support that decision. Each person may not think it's the very best decision, but he or she can buy into it and actively support its implementation. No one in the group feels that his or her fundamental interests have been compromised. Consensus is not “almost everybody.” It's unanimous support for a decision, in the same way that a jury returns a unanimous verdict.

同書の翻訳書の該当部分には、

コンセンサスに達した状態とは、グループの全員がその結論を支持することに同意し

た状態を言う。各人がその結論を最善の策と思わなくても、実行にあたって支持できるものであればよい。誰も基本的な部分で妥協したと感じてはならないし、「ほぼ全員」ではコンセンサスにならない。コンセンサスは、陪審員が全員一致の判決を出すように、全員が一致して支持するものでなくてはならない。

とある¹¹⁾。つまり、“合意”に必要なのは妥協ではなく全員一致の支持である。

冒頭の2015年5月3日(日)の朝日新聞のトップ記事の後、関連の記事が5月8日(金)、5月12日(火)、5月15日(金)に同じく朝日新聞の1面に掲載された。それぞれの見出しは、——「改憲2段構え」自民鮮明 衆院憲法審3条項優先 異論も——¹²⁾、——「専守防衛」変質 安保法制11法案 自公が合意 集団的自衛権の要件明記 14日閣議決定——¹³⁾、——政権、安保政策を大転換 法案閣議決定 国会審議へ 首相「脅威に切れ目なく」——¹⁴⁾である。自民党と公明党、つまり、与党が「合意」し、次に国会での「合意」が目指されることが伝えられている。

“合意形成”や“合意”に関わる人のより多くに「当事者」に近い立場が与えられること

で、関わる人すべての関心や懸念を満たすような案が新たに生成されて、関わる人すべてが一致して支持できる合意が達成されるように、“合意形成学”のさらなる発展が現代日本で求められている。

- 1) 朝日新聞、2015年5月3日；日曜日；憲法記念日、46327号(日刊)、13版(1面、首相、改憲へ迂回戦略 早期実施から「合意形成」優先に；2面、9条掲げず「まず一度改正」；3面、新条項の追加 各党、思惑にずれ)
- 2) L. Susskind, S. McKernan, J. Thomas-Larmer (eds.), *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*, Sage Publications, Inc., CA, 1999 (p.6)
- 3) 猪原健弘(編著)、*合意形成学*、勁草書房、2011年3月(p.2)
- 4) 桑子敏雄、*社会基盤整備での社会的合意形成のプロジェクト・マネジメント*、(猪原健弘(編著)、*合意形成学*、勁草書房、2011年3月、第9章(pp.179-202))
- 5) 猪原健弘、「間接的関係者の役割と報酬」についてのテーマの提起 (Indirect Parties in Consensus Building – Roles and Rewards –)、*合意形成国際プログラム(IPCOB)「合意形成の法と数理」グループミニシンポジウム*、2008年3月3日(月)、東京工業大学大岡山キャンパス、<http://www.ipcob.org/Web-Docs-2008-03-03/Inohara-slides.pdf> [2015年5月17日確認]
- 6) 猪原健弘、*合意形成の数理—社会選択論からのアプローチ*、特集 *交渉と合意形成、知能と情報* (日本知能情報フェージ学会誌)、Vol.22、No.3、pp.322-333、2010
- 7) 猪原健弘、「*合意形成の数理—表現と課題*」(Mathematical Approach to Consensus Building: Representation and Challenges)、

- 特集「合意形成」、感性工学、日本感性工学会、第12巻、1号 (Vol.12, No.1)、pp.275-279、Aug. 2013 (2013年8月)
- 8) 猪原健弘、交渉を科学する～「交渉」により成立する「合意」を科学的視点から学ぶ～、埼玉司法書士会ADR研修会、埼玉教育会館201会議室、2012年3月8日(木)
 - 9) 猪原健弘(編著)、合意形成学、勁草書房、2011年3月(p.266)
 - 10) D. Straus, How to Make Collaboration Work: Powerful Ways to Build Consensus, Solve Problems, and Make Decisions. Berrett-Koehler Pub, 2002.9 (p.58)
 - 11) デイヴィッド・ストラウス、斎藤聖美訳、チームが絶対うまくいく法、日本経済新聞社、2004年(p.76)
 - 12) 朝日新聞、2015年5月8日；金曜日、46331号(日刊)、13版(1面、「改憲2段構え」自民鮮明 衆院憲法審3条項優先 異論も)
 - 13) 朝日新聞、2015年5月12日；火曜日、46335号(日刊)、13版(1面、「専守防衛」変質 安保法制11法案 自公が合意 集団的自衛権の要件明記 14日閣議決定)
 - 14) 朝日新聞、2015年5月15日；金曜日、46338号(日刊)、13版(1面、政権、安保政策を大転換 法案閣議決定 国会審議へ 首相「脅威に切れ目なく」)

プロフィール.....

いのはら・たけひろ 東京工業大学大学院社会理工学研究科価値システム専攻教授。1970年生まれ。東京工業大学理学部数学科を卒業後、同大学大学院総合理工学研究科システム科学専攻で修士(理学)と博士(理学)の学位を取得。同研究科での日本学術振興会特別研究員(PD)と助手、同大学大学院社会理工学研究科価値システム専攻での専任講師、助教授、准教授を経て現職。著書に『合理性と柔軟性』『感情と認識』(共に、勁草書房、2002年)、編著書に『合意形成学』(勁草書房、2011年)がある。