

合意は何をどのようにもたらすのか？

～議論の混乱を避けるための覚書～

嶋田暁文（九州大学法学研究院准教授）

1 三つのケース

同じ言葉を用いていても、その意味内容や使用文脈が異なるために、議論が混乱してしまうことがよくある。「合意」については、特にそういう傾向があるように思う。そこで、このエッセイでは、「合意は何をもたらすのか？」という問いを素材にして、議論の混乱を避けるための若干の整理を行うことにしたい。

まずは、合意の帰結についての三つのケースを紹介することから始めることにしよう。

<ケース①：合意は、成功の鍵？>

1966年4月29日、アメリカ合衆国商務省経済開発局（EDA）の局長 E.P フォーレイは、ある都市補助金プログラムを発表した。それによると、EDA は、カリフォルニア州オークランド市で行われる公共事業に対して、総額 2328 万 9000 ドルの補助金および貸付金を提供すると共に、160 万ドルの事業融資も行う予定であった。当時のオークランド市の失業率は、全米平均の約 2 倍、8.4%であり、失業対策が重要な課題であった。EDA のプログラムは、3000 人分の新しい職を生み出し、オークランド市の失業者を救済し、市の経済を立て直すとともに、黒人暴動などの社会不安を一掃しようとするものであった。このプログラムが発表されてからの約 2 年間は、全米にその評判が広まり、成功が確実視されていた。しかし、3 年後の 1969 年 3 月に、EDA がオークランド市議会に提出した報告書によると、3 年間に投資された資金はわずか 108 万 5000 ドルに過ぎず、それによって生み出された職はわずか 43 であった。

なぜこのような事態が生じたのか？この謎を解く鍵を関係者間の「合意」に見出す議論が、プレスマンとウィルダフスキーによる「クリアランス・ポイント（Clearance Points）」論である（参照、Pressman, Jeffery L.=Wildavsky, Aaron. (1984), *Implementation (3rd)*, University of California Press, Ch.5)。「クリアランス・ポイント」は、①当該政策を遂行する上で決定が必要な機会（Decision Points）の数と、②そこに参加する、合意を要する関係主体の数との関数であり、これが多ければ多いほど、「成功確率」は低くなる、という。彼らによれば、クリアランス・ポイントが 70 である場合、各ポイントにおける合意可能性を 95%と見積もっても、最終的な成功可能性は 0.395%にとどまってしまうのである。

<ケース②：合意は、正しい判断をもたらす？>

「有罪か無罪か」を陪審員による「多数決」（*ただし、各陪審員の判断は、他の陪審員の判断に影響を与えないものとする。）で決める場合、果たして、その最終判断は、

「間違った判断」（＝真実は無罪なのに有罪と判断してしまう、もしくは、真実是有罪なのに有罪と判断してしまうこと）となるのであろうか、それとも、「正しい判断」（＝真実と判断結果とが一致すること）となるのであろうか？

コンドルセによれば、陪審員が理性的でかつ十分な判断材料を与えられることにより、平均正解率（正しい判断を行う確率）が 0.5 を超えるならば、参加する陪審員の数が多くなればなるほど、「大数の法則」により、多数決の結果として「正しい判断」が行われる可能性は 100% に近づいていく（参照、坂井豊貴（2015）『多数決を疑う』岩波新書、第 3 章）。

<③合意は、陳腐な結果を生み出す？>

「地方創生」におけるトップランナー自治体の一つ、島根県邑南町におけるまちづくりのベースとなっているのが、自治会、公民館ごとに策定される「夢づくりプラン」である。このプランが作られるようになったきっかけについて、キーパーソンの一人であった坂本敬三氏（*合併当時、生涯学習課地域づくり係長としてプラン事業を推進。）は、次のように語っている。



「島根県では、1988～89 年の竹下内閣の『ふるさと創生 1 億円事業』の後、その島根県版、ミニ版とも言える『集落 100 万円事業』（通称）が 1999～01 年にかけてありました。100 万円出るといって布施地区でも集まって話し合いをしましたが、みんな個人的にやりたいことをああでもないこうでもないと言っただけ。なかなかおさまりがつかないので、みんなの意見の最小公倍数といった感じの、一部農産加工にも使える機械の倉庫づくりに使いました。集落づくりにどう役立ったかと聞かれるとなんとも言えないような倉庫くらいしかなかった。その反省です」（『季刊地域』編集部編（2015）『総力取材 人口減少に立ち向かう市町村』農山漁村文化協会、28 頁）

2 「二つの状態世界」と「三つの状態世界」

三つのケースは、合意の異なる帰結を示しているが、そもそも、各ケースはどのように異なっているのでしょうか。

まず、気づくのは、第 1 のケースでは、「合意」すること自体に意味があり、それ自体が成功条件になっているのに対し、第 2、第 3 のケースでは、合意は成功を保障して

いないという点である。

第1のケースと同様の例として、生活困窮者の支援をめぐる多機関連携を挙げることができるだろう。生活困窮者の中には、単にお金の面で困っているだけでなく、DV等の家庭問題に悩んでいたりと、働こうにも就労技術や対人スキルが不足していたりするなど、複数の問題を抱えている者が少なくない。こうした状況下において、それぞれの問題に対応する複数の機関どうしが「連携・協力する」という「合意」を行うことは、それ自体が問題解決の可能性を高めることになる。この場合、「合意できるかどうか」は、「成功できるか、否か」という問いとほぼ同義となる。

これに対し、第2、第3のケースでは、むしろ「どのような合意がなされるか」が問題となっている。

政治学者ハイマンの表現を借りて別言すれば、第1のケースでは、「合意ができるかどうか」という「二つの状態世界 (two state world)」が前提とされているのに対し、第2、第3のケースでは、「正しい合意となるか、第Ⅰ種過誤的合意となるか、第Ⅱ種過誤的合意となるか」(第2のケース)あるいは「充実した合意ができるか、陳腐な合意となるか、合意できずに失敗するか」(第3のケース)という具合に、「三つの状態世界 (three state world)」が前提とされている、ということになる(参照、C. F. Larry Heimann (1993) “Understanding The Challenger Disaster: Organizational Structure and The Design of Reliable Systems,” *American Political Science Review*, Vol.87 No.2)。

このように、「合意」の帰結を問題とする際には、「二つの状態世界」を前提とした議論をしているのか、それとも「三つの状態世界」を前提とした議論をしているのかを自覚化する必要がある。

3 事実命題と価値命題

では、第2のケースと第3のケースは何がどう違うのであろうか。

結論から言えば、二つのケースは、①解かれるべき問題が明確であるかどうか、②何らかの「真実」あるいは「正しい答え」が客観的に存在するかどうか、③選択肢が所与であるかどうか、といった点で大きく異なる。①～③のいずれもが「Yes」の構造となっているのが第2のケースであるのに対し、いずれもが「No」の構造となっているのが第3のケースということになる。

最大の違いは、②にあると言うべきである。第2のケースでは、合意の内容の正しさを判断できる基準(「真実」「正しい答え」)が合意手続きの外部に存在し、それに基づいて、「合意内容が正しいものであったかどうか」を検証することができる。これに対し、第3のケースでは、「何が正しい判断なのか」ということ自体がはっきりしない。

言い換えれば、第2のケースでは「事実命題」が合意の対象となっているがゆえに、その「正誤」を問うことができるのに対し、第3のケースでは、「価値命題」が合意の

対象となっているがゆえに、「正誤」を問うことはできず、その合意内容が「充実した
ものか、陳腐なものか」は、各人の主観に大きく左右される。

実際には、合意の対象が「事実命題」なのか「価値命題」なのかというのは、簡単に
割り切れないかもしれない。すなわち、後述するように、合意対象は、「どちらかとい
えば事実命題」あるいは「どちらかといえば価値命題」といった具合に相対的にしか位
置づけられないことの方が多い。しかし、そうだとした場合、合意対象となっている「命
題」の違いに“一旦”留意することは、議論の混乱を避ける上で重要である。

「事実命題」を対象とする合意の場合、第2のケースで示されているように、合意形
成に参加する人々が正しい判断をできるかどうかのポイントであり、「人々の理性的判
断能力の涵養」や「情報提供の充実」が課題となる。逆に言えば、①判断を行う上で専
門的な知見を要する事柄や、②人々が偏見に基づいた判断をしがちな事柄は、合意対象
にすべきではないということになる（参照、長谷部恭男（2006）『憲法の理性』東大出
版会、188頁）。

しかしながら、こうした言説には十分な注意が必要である。原発問題を考えればすぐ
に分かるように、「専門家でなければ適切な判断ができない」とする言説は、実際には
「価値命題」を対象とする合意であるにもかかわらず、“事実命題”を対象とする合意
である”と主張することによって、一般市民の意見を排除し、「専門家支配」を貫徹しよ
うとするものであることが少なくないからである。「合意対象となっている『命題』の
違いに“一旦”留意”すべしと、わざわざ“一旦”を強調したのは、こうした「恣意的な命
題変更の可能性」を常に意識化しておく必要があるためである。

一方、「価値命題」を対象とする合意の場合、多様な価値の対立が存在しうるし、複
雑な利害が絡むことも多いだろう。したがって、一筋縄ではいかない。「人々の理性的
な判断能力」や「適切な情報提供」は、「充実した合意」がなされるための必要条件で
はあるだろうが、十分条件とはなりえない。「充実した合意」を実現するためには、熟
議を可能するようなプロセス設計やファシリテーション技術はもとより、（他者を尊重
しながらも意見のぶつかり合いから逃げないという）参加者相互の「対立的信頼関係」
（by 中谷健太郎）も不可欠であろう。そうした条件を欠いたならば、「沈黙のらせん」
などによって、「陳腐な合意」どころか、少数者抑圧につながるような「悪しき合意」
がもたらされてしまうことすらありうるだろう。

「価値命題」を対象とする合意——今日的な「合意」のほとんどはこれである！——
において、「充実した合意」に到達することは容易ではないのである。

おわりに

以上、少々長くなってしまったが、合意とその帰結をめぐる議論の整理を行った。

①「二つの状態世界」を前提とする合意なのか、それとも「三つの状態世界」を前提
とする合意なのか、②（後者だとすれば）、それは「事実命題」を（主として）対象と

する合意なのか、それとも「価値命題」を（主として）対象とする合意なのか、を分けて考えなければならない。当然、それぞれのケースで「合意」の定義も異なることになる。

たとえば、行政学者の磯崎初仁は、「合意」を「ある社会や集団において積極的に反対の意思を表明する者がいない状態」としているが（参照、磯崎初仁（2016）「合意形成を考える—現代社会のキーワードか、単なる飾り言葉か」『白門』（中央大学通信教育部）68巻6号、7頁）、この定義は、第3のケース、すなわち、「価値命題」を対象とする「合意」を示す定義としての確であるように思われる。逆に言えば、第1のケースや第2のケースを念頭に置く場合には、また別の「合意」の定義が必要となるのである。

以上