

大熊和彦, ○趙 公章, 田原敬一郎, 猪瀬秀博 (政策科学研)

一、はじめに

科学技術政策では、政策環境の変化や課題の広がりに伴い、政策コミュニティおよびこれと部分的に結ばれた研究開発コミュニティによる伝統的な政策形成体制だけでは対応が困難な様々な事態に直面し始めてきた。問題への対応として、科学技術の専門性の深さを考慮したうえで、その影響の広がりに合わせて、広く開かれたオープン・ディスカッションや社会に開かれたアドバイザリー・システムを本格的に整備する必要がある。先行国では、政策形成にあたり、オープン・アドバイザリー・システムを極めて多彩な形態で展開してきている。我が国では全体として開かれたシステムの展開は未成熟である。近年、事業化レベルでは合意形成の困難さから採用事例が急増しているが、計画レベルでは一部の自治体の総合計画分野などの事例を除きほとんどない。

本報告では、政策形成過程でのオープン・アドバイザリー・システムとしてのパネル制度に着目し、内外の関連事例の調査をふまえ、その位置づけや類型論、制度条件などに関わる知見をまとめる。これまでの論議では政策過程の民主化という民主主義的側面にのみ注目されてきたきらいもあるが、政策過程の内容的妥当性を高める知識マネジメントの観点などから捉えた若干の論点も併せ提起する。

二、オープン・アドバイザリー・システムの必要性とパネル制度

科学技術政策におけるオープン・アドバイザリー・システムの必要性について改めて整理すれば、以下のようなだろう。

科学技術と社会の関係が多面的かつ相互浸透的に深化し、科学技術関連政策は、「科学技術の特性を踏まえ、それを活かした公共政策」に拡大している。これまでの科学技術政策は「科学技術をどう進め、科学技術により何をすべきか」に専ら焦点を合わせてきた。しかし、これだけでは、例えば、社会ニーズのよりの確かな反映や、科学技術の社会的「受容」検討のための問題枠組みの設定、関係当事者による十分な調整解の提示などで、対応すべき課題やアプローチを見落しかねない。既に、我が国でも政策過程への社会の関与や自己決定の要求が強まる中で、政策形成過程が伝統的な政策コミュニティに閉じてきたために、限定的な視点や情報をもたらす政策の失敗や政策の社会的な受容性・実効性の低下という問題に直面している。また、もともと科学技術政策には、研究資金を使う立場からのみならず、産業セクターを含む納税者、すなわち研究成果の正当な受け手の側の意見も組み込まれることが要求されている。

したがって、科学技術の専門性の深さを考慮した上で、その影響の拡がりに合わせて広く社会に開かれたオープン・アドバイザリー・システムを追及する必要

がある。政策形成システムを“開く”ための重要なチャンネルとしてパネル制度がある。ここでいうパネル制度は、行政外部の個人主体を一定の方法で組織し相互作用させて、行政内部では得られない、あるいはアンケート調査・世論調査、パブリック・コメント、意見書提出、陳情などの形では得られない、政策支援情報や効果を創出し、これを政策過程に活かそうとするシステムである。我が国での行政の役割の大きさから、ここでは行政の補完・代替機能に焦点を当てる。

パネルの運営などの面で共通な内容があるが、本報告では我が国での政策形成過程を中心に担う行政との関係に焦点をあてる。我が国でもオープンネスについては改善が見られるが、行政（および議会）を補完する新たなアドバイザリー・システムやコンサルテーション・システムを整備すべき時機にある。

三．パネル制度の機能

政策形成においてパネル制度には次のような期待機能が付与されている。

先ず、専門性を補完、あるいは対立的当事者団体の調整を織り込むものとして、1) 助言機能；主に政策形成に関わる助言や諮問に対する答申を行う、2) 勧告機能；法的に勧告を義務づけられた活動として、主に事前評価をもとに政策形成に関わる勧告を行う、3) 支援機能；情報収集や調査、その分析や研究を行い、政策形成やその運営のために必要な情報提供を担う、がある。

さらに、行政外の社会の多様な意見や価値観、あるいは市民の観点を反映させるものとして、4) 参照意見形成機能；将来社会需要などの目標や価値序列に関わる情報、あるいは社会的な管理内容を方向づける情報を、組織化された討議に基づき提供する、5) 社会的調整機能；社会基盤などに関わる調整内容を（行政の一定の枠組みのもとで）多様な関係主体が自律的に調整して合意内容を形成し提供する、6) 意見提供機能；多様な属性をもつ参加者や特定の属性の参加者を組織して当該属性主体や周辺の情報・知識を集約する、などがある。

なお、パネル制度の導入においては、個別の問題解決の円滑化が図られたというよりは、社会の問題処理パターンの豊富化や信頼資産の増大など、社会の問題対応能力への波及効果が関係者に認められていることが注目される。

四．パネルの類型化

パネル制度の中核には、意思決定への影響根拠は異なるが、法律ないし行政手段に基づき設置された審議機関であるパネルがある。パネルの類型化論理は、パネル制度を問題状況等と適合的に選択・設計・運営する観点から重要である。

問題状況の類型化の基軸としては、問題の政策レベル・局面・コンテキスト、関係主体の対立度・特定性、問題解決の主導的論理（専門的評価、当事者利害、社会満足度）などがある。

パネルの外的特徴（位置づけ）からみた類型化基軸としては、1) 目的、2) 意思決定との関係、がある。目的には、目標創出、オープン・コンサルテーション（助言・勧告、参照意見提供、情報集約）、利害調整、公共ニーズ実現がある。意思決定との関係は、参加レベルで整理されることが多いが、公聴的参加、参照意

見・諮問的参加、部分参加、役割分担・代行代案的参加など、スペクトルは広い。

パネルの内的特徴からみた類型化基軸としては、1) 構成、2) メンバー選定方法、3) 相互作用形態、がある。構成には、専門家パネル(ないし第三者パネル)、当事者パネル、市民パネルを典型類型として、それぞれの組合せである(行政を含む場合もある)。規模や固定性も関連する類型要素である。選定方法には、行政内選考、関係母体推薦、公募、無作為抽出などがあり、選定基準と共にパネルの性格を決定する。構成と選定方法は、パネルの内容的妥当性と手続きの正当性を規定する要素である。構成主体間の相互作用形態の類型としては、パネルの目的に伴う活動内容に即して、問題認識(情報・意見集約)、意見形成、相互主張、相互理解・問題共有、相互調整、合意形成の局面に対応するものや参加者負荷に関するものがある。主催者、運営者、事務局、開催形態、運営技術などのマネジメントや知的支援システムも関連する。とくにパネル・マネジメント、例えば、情報公開度やパネル運営ルール(その決め方を含む)とともに、パネル内メンバー相互作用への関与(メンバーへの支援情報や熟慮環境、インセンティブの付与方式など)が、パネルのパフォーマンスを左右している。なお、パネルを推進する様々なプロフェッショナル人材(ファシリテータ、メディエータ等)の関与形態をめぐる類型も重要である。

五. パネル制度の設計条件

パネル制度の設計にあたっては、(1) 目的の定義と位置づけ(法的・政治的・社会的、政策レベル・局面)―状況と内容の理解、目的と結果(内容的成果と過程的成果)の定義、(2) (広く受容された基準は未だ無いが) 正当性の確保―「公開性」「公平性」「手続合意性」「適正な形態・手法とプロセス/結果のタイミング」など過程設計と手法選択、(3) 適切な参加主体選定と参加形態(コミットメント: 情報提供(inform) 協議(consult) 関与(involve) 協働(collaborative) 権限付与(empower)などの類型化の試みがある)が、内容的妥当性と手続的正当性をできるだけ確保するうえでとくに重要と考えられる。

なお、パネル制度を通じて政策の社会的形成を合理的に進めるには、妥当な動的モデルによる運営設計、端的にはプロセス・システムの具体的内容設計が必要である。ここでは、経時的に政策形成局面が進化していく遷移的なダイナミクス基盤を解明し、運営知として織り込むことが重要と考えられる。参加者の相互作用のルール、発散的/収束的な集団思考を支援する知的ツール、パネルに関与するファシリテータを含む専門家などがパフォーマンスを左右するので、社会技術としての成熟が必要である。

パネル制度の評価は、制度の価値の確定と進化、経験の学習・共有、実践の有効性の判断枠組みに関わるが、系統的な枠組みは未だ確立されていない。様々な試行を総括した英国報告書“OPEN CHANEL”(2001)でも、各主体が不十分なキャパシティのもとで計画・実施されているとする懸念が高まっていると指摘しており、大きな課題である

六、熟議型パネル制度への関心の高まり

パネル制度は、歴史的に、行政が選んだメンバーによる権威づけあるいは形式的と揶揄されてきたが、いわゆる「審議会」などの形で存在してきた。しかし、科学技術政策のように専門性が高く公共政策としての展開が未成熟な領域での政策形成過程において、近年パネル機能として注目されているのは、科学技術の成果の最終受容主体である市民や政策の当事者の熟議（deliberation）を伴うものである。市民（非専門家）ないしある属性の社会構成員間で、情報が十分に供給され問題認識の深化・複眼化が相互に促される熟議による、形成意見や目標創生・問題設定（framing, scoping）、判断という参照情報の提供機能である。この場合、専門家とは異なる非専門家による問題関心や観点での知的判断や、生活や職業に固有の文脈において形成・蓄積されたローカルナレッジの意義も重視されている。欧州の一連の参加型テクノロジー・アセスメントではこの考え方が浸透している。また、専門家を含めた当事者・利害関係者が合意可能な未来像やシナリオを通じて重要課題や行動計画を摺り合わせるアプローチも試行・蓄積しはじめた。様々なツールをメニューとして整理する試みもある（OECDなど）。

英国報告書“OPEN CHANEL”（2001）は、科学と国民の関係の改善を念頭に公共政策分野の様々な「パネル制度」の試行を概括したものであるが、新たな動向として、関係者を包括的に巻きこむこと及び数人単位のグループ組織で熟議するダイアログ（dialogue）がますます重視されていることを指摘している。従来型の聴聞形態では、参加者の積極性の発揮の困難や協力者の熟慮機会の限定ないし無視といった傾向があった。また、障害者、高齢者、若年者、少数属性の社会的区分の人びとの意見を十分に反映できないということもしばしば見られたとされる。

熟議型パネル制度には、一般に公開性/独立性/学習性が配慮される。その過程では、1) 相互理解—参加者間のよい人間関係の構築が前提、2) 学習—中心テーマに関する参加者の認識の深化、3) 創造—参加者のもつ知恵や経験の活用、などワークショップ型の運営がされる。ナレッジマネジメントの視点が重視され、ダイアログ過程の目的設定と事後評価、必要なスキルの構築（プロセス・デザインやファシリテーション）に特に留意される。成功のポイントは、①目的の分かり易い明確化②くつろいだ雰囲気の中での作業③質が高くわかりやすい情報の提供④発散型/収束型の自由な発想や創造性を発揮しやすくすることなどがあげられる。一方でコスト、すなわち、参加者の参加費用や拘束時間・負荷密度、参加者要求情報の高度化、参加者の意見反映度・満足度、参加度向上に伴う負荷（結果の活用、計画内容の厳守、参加者への状況報告、参加者の勧告や意見の尊重がなされない場合の説明等）の問題、スタッフの時間・労力が問題ともなり、政策形成支援機能としての内容的妥当性と手続的正当性に関わる選択が必要である。

本報告は、科学技術振興事業団の社会技術研究推進事業における『開かれた科学技術政策形成支援システムの開発』（代表者：若松東京電機大学教授、2002～4年予定）の成果を受けており、関係各位に謝意を表す。今後、「パネル」制度の展開の課題と展望を明らかにすることを期するものである。