

政策課題抽出支援のための問題構造化手法とその合意形成手法への適用可能性

加藤 浩徳

東京大学大学院工学系研究科

1. 問題構造化手法とは

問題構造化手法とは、特定の主体（個人または組織）によって認識されている問題構造を、インタビューによって把握することにより、各主体のフレーム（問題を捉える枠組み）を明示化する手法である。本手法は、元来、公共政策における課題抽出の支援を行うことを狙いとして、筆者らの研究チームにより開発されたものである¹⁾⁶⁾。これまで、筆者らは、関東圏の広域交通政策¹⁾、我が国の地方都市における交通問題²⁾、インドネシア・メダン市の都市問題³⁾において、問題構造化手法を適用した事例研究をしてきている。また、実務者向けの講習会⁴⁾や、学生向けの教育プログラム⁵⁾の一環としても、問題構造化手法を活用している。いずれも、大変好評を得ており、今後とも適用事例を増やしていきたいと考えている。さらに、2007年度からは、東京大学公共政策大学院において、演習課題の一つとして、本手法を取り入れているところであるⁱⁱⁱ⁾。これは、公共政策立案における、問題構造把握のための、基礎手法を習得してもらうことを、目的としているものである。

本稿は、まず、問題構造化手法の概略を紹介し、次に、本手法の合意形成手法への適用可能性について述べる。

2. 問題構造化手法の特徴

本手法と類似した手法は、これまでも、多数、開発されてきている。既存手法のレビューについては、例えば、加藤ら¹⁾を参照されたい。これらの従来の手法と比較すると、本稿で取り上げる問題構造化手法の特徴は、次の通りである。

(1) 政策プロセスにおける課題設定の重視

一般に、政策プロセスは、課題設定、選択肢の創出、政策決定、政策実施、政策評価の諸段階から構成される。このうち、問題構造化手法は、課題設定、選択肢の創出及び政策決定という上流段階に注目している。これは、この上流段階の政策プロセスをいかにマネジメントするかが、政策決定及び政策実施段階における合意形成の可能性に大きなインパクトを与えると考

えられるからである。

(2) 課題のフレーミング効果に着目

同じ対象であっても、その提示のされ方によって人々の反応が異なることは、「フレーミング効果」と呼ばれている。また、環境政策の分野では、複雑な状況の下で、何を中心的な問題として位置づけるかというフレーミングが重要であり、論争に関わる関係主体は、複数の見方が同時に共存できるような曖昧な状況を利用して、自分に有利な形で解釈を一つの方向に持っていこうとすることが、指摘されている。さらに、現実の政策過程においては、課題のフレーミングのあり方が適切でないために、様々な形での再フレーミング（reframing）が、政策プロセスの重要な部分を占めているという指摘もある。問題構造化手法では、課題のフレーミングの仕方により、関係主体の対応が異なってくるということに注目している。

(3) 知識融合型アプローチの採用

問題構造化手法は、実務者のもつ知識を、できるだけシステムティックな方法で顕在化させ、かつ分析者の知識を実務者の知識と交流、あるいは融合させることによって、新たな政策課題を発見することを狙っている。筆者らは、これを、「知識融合型アプローチ（Trans-disciplinary approach）」と呼んでいる。このアプローチの、方法論上の重要な点は、分析者が、実務者の単なる観察者にとどまらず、実務者とのコンタクトを通じて、それまでに得た様々な知識を、実務者にフィードバックし、実務者の認識にも影響を与えようという意図を、含んでいることである。なお、こうした知識の融合は、これまでもすでに見られるものである。例えば、学識経験者と呼ばれる人々が、政府等の主催する政策検討の諮問委員会等の場を通じて、政策意思決定に関与する、というプロセスは、これに近いものといえる。ただし、本手法のアプローチは、分析者が、自ら、様々な分析者と実務家との相互作用の場を設定し、それを通して実務に影響を与えようとしている点で、従来の分析者の行動様式を超えるものである。本手法は、その意味では、新しいタイプの分析者の役割を提起しようとする試みであるとも言える（従来、行政内の専門家は、暗黙にこのような役割を担ってきた。本手法はそのような行政の暗黙知の明示化作業であるともいえる）。

加藤 浩徳（かとう・ひろのり）
 東京大学大学院工学系研究科 准教授
 〒113-8656 東京都文京区本郷 7-3-1
 kato@civil.t.u-tokyo.ac.jp

3. 政策課題抽出にあたっての基本的考え方

一般に、特定の問題が、政策上の課題となるためには、さまざまな条件が考えられる。例えば、当該問題が、「公共の福祉」を害することは、政策課題となるための、一つの代表的な条件といえるかもしれない。だが、そもそも「公共の福祉」を定義することは、かなり困難な作業である。また、その定義に対する社会的合意は、時代や状況によって変化していくものと考えられる。そこで、本手法では、そうした政策課題となるための条件を、直接的に検討して、一般法則を整理するのではなく、様々な問題状況から政策課題とすべきものは何かを、帰納法的に見いだす手法を検討する、というアプローチを取っている。

ただし、現実には、全く何のルールもなしで、政策課題を発見することはできない。そこで、政策課題となるための、実務上の最低限の条件として、次の一点を仮定する。つまり、「政策課題とは、少なくとも誰か一主体によって問題だと認識されているもの」であることである。言い換えれば、政策立案時点で、誰にも気づかれない、あるいは誰にも発見・認知されていない問題は、たとえ公共の福祉に反する事象であっても、政策課題となりえない。本手法では、関係主体によって認識されている問題の集合が、政策課題の源泉である、と考える。したがって、政策課題発見においては、各関係者の問題認識把握が、決定的に重要となる。

4. 問題構造化手法における調査技法

問題構造化手法では、インタビュー調査が重要な位置を占める。分析者は、問題構造および主体別問題構造認識図に関する仮説を持って、個別にステークホルダーとインタビューを行い、仮説をステークホルダーにぶつけることによって、両者の合意できるものへと逐次更新していく。

ただし、たとえ個別インタビューを通してであっても、ステークホルダーにより認識される問題は、彼らによって、必ずしも正しく表明されない可能性がある。例えば、問題認識を表明することが、自らのエゴを主張することになるために、他者から見た自らの印象を悪化させる可能性がある。その場合は、正直に自分の意見を言わないかもしれない。また、問題が他主体の行動によって引き起こされている場合、他主体の問題を指摘することによってトラブルを引き起こす可能性があるときには、やはり正直な問題意識の表明をためらうかもしれない。したがって、どうやってステークホルダーの問題認識を抽出するかが重要な課題となる。

ところで、ステークホルダーが問題だと認識するのは、各種主体の行動目的が与えられるときに、その目的の達成が阻害されるような事象が発生している、と

認識される場合だと考えられる。例えば、利潤最大化を行動目的とする営利企業の場合には、利潤を低下させる要因の存在が、問題点として認識されるであろう。ただし、現実の企業は、複数の行動計画期間を念頭に置きつつ、多様なリスク環境のもとでの各種方策のポートフォリオを行っており、必ずしも行動目的は単純ではない。そのため、複数の行動目的を持つ組織の場合には、認識される問題が複数となったり、目的が階層化されている場合には、問題も階層的となったりすることがある。また、当然だが、目的達成を直接的に阻害する事象だけではなく、間接的な要因に対しても問題は認識される。例えば、他主体が特定の行動を行うことを予想していたのに、予想外の行動をしたために当初想定していた行動目的の達成が阻害される等の、ゲーム的な状況がこれに該当する。

したがって、ステークホルダーの認識する問題の抽出を行うためには、次の点が重要となることがわかる。第一に、単にステークホルダー自身が発信する情報を集めるだけでなく、ステークホルダーとの双方向コミュニケーションを通じて、暗黙的な知識や情報を引き出すよう努力することである。この目的のためには、インタビュー調査は最適な手法と思われる。第二に、できる限り利害関係者でない中立的な主体が意見収集を行う必要がある。本手法では、インタビューの際、出来る限り中立的な立場を保つよう努力している。ただし、現実には、完全な中立はあり得ないので、調査の目的に応じた適切な役割意識が必要とも言える。第三に、直接的に問題認識に関する意見を尋ねるのではなく、当該主体が、どのような環境下で、どのような目的にしたがって活動しているか、という間接的な情報を収集することが必要である。ここでは、インタビューにおける細かい駆け引きが極めて重要となる。第四に、複数の問題の関係を明示化するために、問題の因果関係を構造化すること、が必要となる。そこで、本手法では、インタビューに先立って、問題構造図を構築することとしている。

5. 問題構造化の手順

(1) 分析対象の特定

問題構造化手法は、理論的には、かなり広範な一般社会問題から、特定の問題に至るまで適用可能である。ただし、課題抽出の視野の広さから言えば、政府の特定部署が所管する、限定された問題よりも、複数の部署にまたがる問題を対象とする方が、セクショナリズムを超えた、新たな課題発見につながる事が期待できる。一方で、あまりに一般的な問題を対象とすると、問題の論点が多すぎて、作業上の制約から現実的ではない。したがって、これらを考慮しつつ、実務的ニ-

ズや分析者の問題意識に応じて、適切に分析対象を設定する必要がある。

(2) 問題構造仮説構築とステークホルダーの抽出

まず、特定の対象、あるいは特定の課題について、問題構造の仮説を構築する。仮説構築にあたっては、問題に関連する既存文献等を参考にしながら、「問題構造図」を作成する。ここで、問題構造図とは、問題が発生する原因とその結果を、因果関係フローとして描いたものである(例として、図-1を参照のこと)。

次に、問題構造図に含まれる要素から、問題に関係すると思われる、主要な利害関係者(=ステークホルダー)の候補を列挙する。

(3) インタビュー調査準備

まず、ステークホルダー候補の中から、インタビューにかけられる時間や労力の制約等を考慮しながら、インタビュー対象者数と、具体的な対象者を選定する。当該問題に関して、賛否が分かれている場合には、賛否両サイドを、インタビュー対象者に含めることが、不可欠である。また、マスコミ関係者も、できれば入れることが望ましい。インタビュー対象者数は、過去の経験によれば、10~15で十分だと思われる。

次に、インタビュー対象者が決まったら、その主体の問題構造認識に関する仮説を構築する。この問題構造認識図も、やはり、因果関係を、フロー図として表現したものである(例として、図-2を参照のこと)。ただし、問題構造認識図は、あくまでも当該主体の観点から、問題構造に対する認識を分析するものであるため、前述した問題構造図とは異なるものである。また、関係主体によって、行動目的や制約条件が異なるので、たとえ同一の事象を対象としても、問題の捉えられ方が異なることも予想される。この仮説構築にあたっては、対象者が過去に発表した文献や、ホームページ等の情報を活用する。

その後、インタビュー対象者にアポイントメントを取り、インタビューを実施する。インタビューのアポイントメントをとる際には、調査の趣旨と問題構造認

識図(仮説)を事前に調査対象者に送付しておく。

(4) インタビューの実施

インタビューでは、問題構造認識図の仮説を相手に見せながら話を始める。相手に対して、①行動目的あるいは目標、②行動を制約する要因、③他の主体に期待する事項の三点を必ず聞く。その他、不明確な点や疑問な点を適宜質問する。インタビューの所要時間は、1.5~2時間が標準である。

インタビュー実施後は、次のような作業を行う。第一に、問題構造認識図の仮説を更新する。例えば、仮説に含まれない項目や構造が発見された場合には、それらを新たに加える。一般に、公式に公開される情報からは、ステークホルダーの認識している項目間重要性の判断が困難だが、インタビューにより項目間の優先順位がわかることが多い。そこで、必要に応じてこれらの情報を仮説に付け加える。また、仮説に対して誤りが指摘された場合には、修正を施す。第二に、新たな利害関係者が明らかになった場合には、ステークホルダーリストに加える。仮説では登場しない利害関係者が、インタビューによって浮かび上がることはよくある。必要に応じて、インタビュー対象者を増やす。第三に、必要に応じて、後日、インタビュー対象者に修正内容の確認を行う。修正案に誤りがある場合には、適宜再修正を行う。

(5) 政策課題候補の抽出と主体間関係分析

インタビューから得られた情報を集約して、問題を整理することにより、対象とする問題の全体像を構造化する。その際、様々な分野の分析者が、横断的に協働することが重要になる。

まず、多くの主体によって、共通して指摘される問題から、政策価値(政策として重要と考える要素)にあたるものを、「ファクター」として抽出する。一方で、問題に影響を与える外的要因として「環境条件」を明確にする。そして、抽出されたファクターと環境条件との組み合わせから「イシュー」を整理する。ここで、イシューとは、政策課題の候補となりうるものの集合

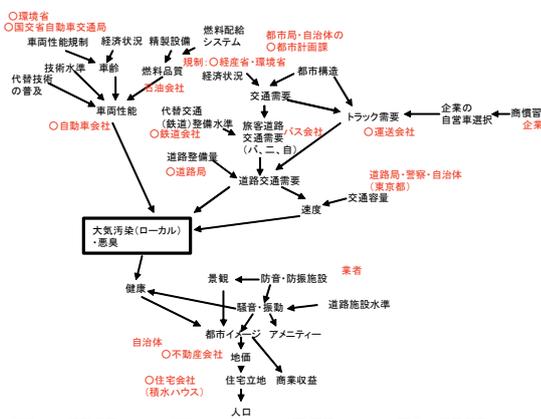


図1: 問題構造図の例: 交通関連の環境問題のケース

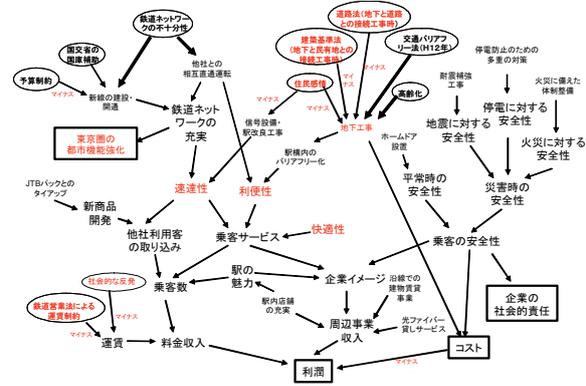


図2: 問題構造認識図の例: 地下鉄事業者のケース

を表す。最終的な政策課題は、イシューの中から特定の選択原理に基づいて選択される。

また、以上の政策課題候補の抽出に加えて、ステークホルダー間の関係についても分析を行う。ここでは、各ステークホルダーが、他者に対して期待している事項を表形式に整理する。主体間相互関係は、その後の政策課題を検討する上で、新たな連携の発見や、制約条件として使用することができる⁴⁾。

以上の分析が終わったら、続いて、関係者が一堂に会する場を設ける。その中で、政策課題候補と、主体間関係分析の結果を、関係者にフィードバックする。そして、関係者による議論の中からの政策課題の設定について支援を行う。

6. 本手法の合意形成手法への適用可能性

以上で述べたように、問題構造化手法は、もともと政策課題抽出のために開発されたものである。ただし、この手法の一部をうまく活用すれば、社会的合意形成の支援を行うことも、ある程度、可能となるかもしれない。具体的には、次の三つの点で、合意形成に寄与できる可能性があると思われる。

第一は、個別インタビューの活用である。一般に、我が国では、複数のステークホルダーが集合する場で、本音を語らない傾向にある。そのため、米国等で用いられているオープンな形式のワークショップが機能しない可能性がある。それに対して、本手法のように、個別にインタビューを行うことで、関係者の考えを深くつっこんで聴取することは、問題構造の真の理解につながりやすい。また、インタビューは、双方向情報伝達の手法であるから、単にステークホルダーの意見を収集するだけにとどまらず、分析者の意見伝達を通じて、ステークホルダーの考え方に影響を与えることも可能となる。

第二は、インタビューに際して、分析者が「仮説」を構築する点である。仮説構築は、分析者の理解を深められるだけにとどまらず、公開情報と現実とのギャップの理解を通じて情報提供のあり方を検討することにもつながる。さらに、仮説提示によって、インタビュー対象者が回答しやすくなる、という実際上の利点もある。こうした仮説提示型のインタビューは、本音と建前を使い分けるあまりに、誤解を生みやすい我が国のコミュニケーション構造を改良出来る可能性がある。

第三は、各主体の問題構造認識情報の共有を行う点である。ステークホルダーは、他者の問題構造認識を正しく理解できていない可能性が高い。分析者による問題構造分析の結果を、ステークホルダーにフィードバックすることで、相互に問題構造認識の理解が深ま

る。

なお、注意すべきことは、以上で示した問題構造化手法の特性が、直接、現実の合意形成に寄与するとは、考えにくいことである。なぜならば、問題構造化手法から得られるのは、あくまでも各主体の認識に関する情報に過ぎず、利害関係を調整する機能は、部分的にしか、含まれていないからである。しかし、分析者がインタビューを通じて調整者としての役割を果たすことができれば、いわゆる「根回し」としての機能を果たすことは期待できるかもしれない。一般には、公の場での合意形成が望ましいと考えられることが多いが、我が国の文化的背景を考えれば、こうしたやや非公式ともいえる交渉手法を活用することは、現実の合意形成に大きく寄与できる可能性も考えられる。我が国の実情に見合った、合意形成手法の構築に貢献できれば、本手法はさらに役立つものになると思われる。こうした観点から、今後とも、本手法の適用可能性を検討していきたい。

【注記】

- i) 例えば、2006年11月に開催されたPIフォーラム年次セミナー2006「PIの広がりとその評価」(NPO法人PI-FORUM主催)にて「問題構造化手法のPIへの応用」のセッションを担当した。
- ii) 例えば、2006年12月に開催されたNISSAN Workshop in IPOS (Intensive Program on Sustainability) 2006 (日産学術財団主催、佐島マリーナ)にて"Problem Structuring in Transport Policy"を担当した。
- iii) 正式な講義名は、事例研究「政策プロセスマネジメント」である。

【参考文献】

- 1) 加藤浩徳、城山英明、中川善典：広域交通政策における問題把握と課題抽出手法－関東圏交通政策を事例とした分析－、社会技術研究論文集、No.3、pp.214-230、2005。
- 2) Kato, H., Shiroyama, H., Nakagawa, Y. and Fukayama, T.: Problem structuring in transport planning: Cognitive mapping approach, Proceedings of the 11th World Conference on Transport Research, CD-ROM, 2007.
- 3) 加藤浩徳：都市問題解決に向けた地元ワークショップの報告、Sustainable Urban Regeneration, Vol.3, pp.25-26, 2006。
- 4) 加藤浩徳、城山英明、中川善典：関係主体間の相互関係を考慮した広域交通計画におけるシナリオ分析手法の提案、社会技術研究論文集、No.4、pp.94-106、2006。
- 5) 深山 剛、加藤浩徳、城山英明：なぜ富山市ではLRT導入に成功したのか？－政策プロセスの観点からみた分析－、運輸政策研究、Vol.10, No.1, pp.22-37, 2007。
- 6) Kato, H., Shiroyama, H. and Fukayama, T.: Policy process management in the introduction of a new LRT system: A case study in Toyama, Japan, presented at the 13th Annual International Sustainable Development Research, Vasteras (Sweden), June 2007.