

シリーズ 紛争処理過程の政治学的分析②

## 紛争の構図と政治学的分析視角

小野 耕二

### 目次

はじめに…本稿の目的

#### 第一章 紛争の構図と政治制度

第一節 会議「憲法デザイン二〇〇〇」の問題提起

第二節 紛争処理の制度…調停論と決定作成過程論との交錯

#### 第二章 政治学による「紛争の構図」の分析

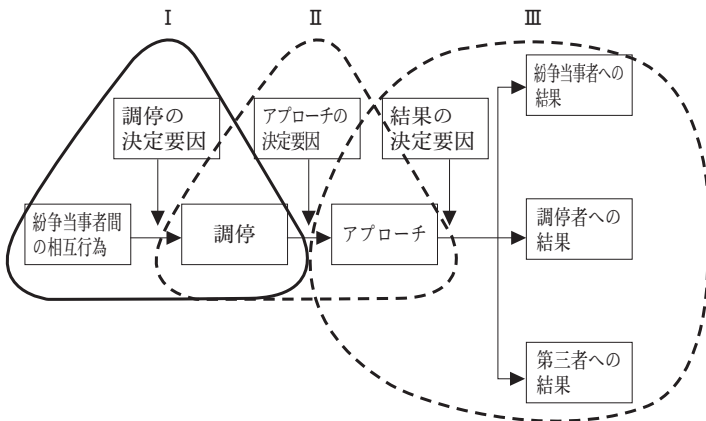
第一節 既存の政治学の構図と「調停」論との交錯

第二節 決定作成の第一段階Ⅱ紛争の発生から状況認識と議論方向の設定へ  
むすびにかえて…今後の課題と政治学の貢献可能性

## はじめに…本稿の目的

本論文は、「紛争処理過程の政治学的分析枠組みの確立」を図る研究論文シリーズの第二論文として、「調停」論などの紛争処理論と、民主主義論や制度設計論といった政治学的議論との交錯領域を明らかにしようとするものである。筆者がこの研究を構想するに至った契機は、すでに前稿に掲げておいた<sup>〔1〕</sup>。その結論部では、「政策形成過程論と法的紛争処理過程論との同型性」という命題を出発点としつつ、政治学の立場から「紛争処理過程の理論化」に接近する、という問題意識を提示した。これに続く本シリーズの諸論文で、この問題意識に基づいたいくつかの論点の検討を進めていく予定である。そしてその成果の一つとして、すでに前稿でその概略を示しておいた「決定作成過程の六局面論」の具体化を図ることとしたい。

このような位置づけの中で、本稿の目的は、六局面のうちの第一局面である「紛争の発生と状況認識」と、第二局面としての「議論方向の設定（アジェンダ・セッティング）」とに関する議論の構図を明確化することにおかれる。この作業は、前稿第



第1図 調停の枠組

一図に掲げた「調停の構図」に当てはめるならば、その第一段階の三つのセル、すなわち「紛争当事者間の相互行為」・「調停の決定要因」と「調停そのもの」とを分析する作業に当たる。<sup>②</sup>ただし、本稿でこのような作業を進めるために、第一章ではまずその前提となる「原理的問題」を検討しておくこととしたい。それは、「紛争の構図と民主主義」という問題である。

ある「紛争」が、自立的主体間の対立の構図として把握され、その処理が目指されるためには、一定の制度的前提が必要である。まず、紛争の両当事者がいずれも「自立的主体」として尊重されていなければならない。その前提がなければ、強者による弱者の抑圧、すなわち「暴力的解決」の危険性が強まるからである。また、紛争処理のためのルールが共有されていなければならない。そうでなければ、紛争は管理されず、そして「紛争処理」策が実効性を持たなくなってしまうからである。このような、紛争処理の「前提的条件」を、本稿では「政治制度」として把握する。このような制度の意義を説明するために、本稿第一章では、「憲法デザイン二〇〇〇 Constitutional Design 2000」と題された一九九九年の会議の報告書<sup>③</sup>を検討することとしたい。

『民主主義のアーキテクチャ』というタイトルのこの著作には、「憲法デザイン、紛争管理と民主主義」という副題が付されている。政治制度を設計し設立して、それに基づきながら紛争を管理し処理すること、それらのことが「民主主義の構築」へと連繋していく、という内容がそこには示されている。この会議の主要内容は、「分裂した社会 *divided society*」において、どのようにして政治制度を確立しそれを作動させるか、という課題の検討である。それは一見すると、「紛争処理過程の政治学的分析」をめざすこの論文シリーズとの関連性が見えにくいように感じられるかもしれない。しかし、紛争の局面のなかで「対立した当事者」間において、どのようにして「紛争処理」のための決定を作成し実現に移すか、という課題を検討するにあたって、同会議の議題はまさに本稿の課

題と「同型性」を有するもの、と捉えることができるであろう。そしてそこで得られた知見を活用しながら、続く第二章において、本稿の主要な課題として設定されている「決定作成過程の六局面論」の具体化の作業を開始することにした。政治学の領域における既存の分析枠組と、「法的紛争処理」論との結合を試みることを通じて、「紛争処理のための実践的政治理論」の構築が可能になると思われるのである。そしてそれが、社会的紛争を自覚的に解決しうる「主体形成」の議論へと連繫することを期待したい。ただしこの作業は、本稿のみで完結しうるものではなく、本シリーズ論文の次稿以降へと引き継がれていくことになる。

## 注

(1) 本シリーズの第一論文となる、以下の拙稿を参照。「シリーズ 紛争処理過程の政治学的分析① 法律学と政治学との交錯領域へ向けて」、名古屋大学『法政論集』第二二六号所収、二〇〇七年三月刊。このシリーズ論文を執筆するきっかけを与えてくれた、学術創成研究「国際的ビジネス紛争の法的解決の実効性を高めるための新たなフレームワークの構築」の研究代表者である河野正憲教授にここで謝意を表しておきたい。

(2) この第一図は、前掲拙稿一四頁に掲載されているものに若干の加筆を行ったものである。もちろん、本稿の分析対象は「紛争処理過程」一般であり、個別的な「調停」の過程ではないが、敢えて当てはめるならば、その図のこの段階に対応する、と言ったことである。なお、本シリーズの全体構想を明確化していく際にも、この図を参考にした。その出典は以下の通り。

James A. Wall, Jr., John B. Stark, and Rhetta Standifer, "Mediation: A Current Review and Theory Development," in *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 45 No. 3 (June, 2001), p. 372.

(3) Andrew Reynolds, ed., *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford

## 第一章 紛争の構図と政治制度

訴訟などの司法手続きによって社会紛争を処理していく作業は、先進諸国にとって日常的なものとなっている。議会による立法作業に加え、行政と司法とによって、公的決定が作成され、履行されていく。それらの作業を通じて社会秩序が維持されていることは、紛争処理論にとっていわば「当然の前提」であるように思われる。しかし現代においても、発展途上国の現状を見るならば、それは現在の「前提」ではなく、未来へ向かって「創出されるべき状況」として構想されている。本章で紹介する会議「憲法デザイン二〇〇〇」では、エスニックに・宗教的に・民族的に・言語的に鋭い「分裂線 cleavage」を抱え込んだ「分裂社会 divided societies」において、暴力を伴う紛争を減少させ民主主義を拡大することがどのようにして可能か、という課題が検討されている。

このような課題は、先進国に住む我々にとっても無縁のものではない。民主主義的な政治制度は、ひとたび確立された後においても、人々の日常的営為によって再確認されない限り「形骸化」をもたらすであろうし、また暴力行使などの逸脱事例を生み出していくからである。それらの事態を避ける方策を考慮するためにも、この会議の内容を検討する現代的意義はあると考える。

## 第一節 会議「憲法デザイン二〇〇〇」の問題提起

「憲法デザイン二〇〇〇」と題された会議は、一九九九年一二月にアメリカのノートルダム大学内ケログ研究所で開催され、選挙と憲法の領域における一〇〇名を超す研究者と実践家が参加した。本稿「はじめに」で紹介した著作は、この会議で発表されたペーパーをまとめたものであり、全体の序論に加えて、第一部が総論、第二部が理論編で第三部が各国研究という三部構成を取っている。ここでは、序論と第一部に収められた論文を手がかりとしながら、この会議で提示され検討された諸問題を明確にしていこうことにしたい。

この著作の編集者であるレイノルズ A. Reynolds が執筆した序論<sup>①</sup>では、検討されるべき問題が以下の三項目に整理されている。その第一は、「二〇世紀における分裂社会内で、政治制度は紛争管理の手がかりとしてどのように作用してきたか」である。第二は、「分裂した、あるいは多元的な社会における憲法は、共同体間の秩序形成 *intercommunal accomodation* と民主主義強化とをもたらすように操作されるのか」という問題である。そして第三が、「政治制度は、分裂社会内部における民主化の軌道に、どのように影響を与えるのか」である。<sup>②</sup>これらの問題の内容を、理論枠組み内で整理しながら、以下でさらに詳細に検討してみよう。これらはすべて、「分裂社会」という所与の「対立の構図」のなかで、どのようにして紛争が管理され秩序が形成されるか、という基本問題に関連していると言えるのである。筆者たちはそれを、「民主化」の問題と関連づけながら解明しようと試みている。

その際にまず問題となる点は、具体的な政策決定の前提としての「政治制度の形成」である。政策という公的決定を作成するための「決め方（ルール）」が、秩序の基盤として各アクターに共有されていなければならない。社会内に存在する「分裂線」を直ちに希薄化することは困難なのであり、したがってまず、その分裂線を挟んで対峙

する諸陣営・諸集団に共通に承認されるルールを確立することが不可欠の作業となる。これが「政治制度の意義」であり、これを手がかりとすることによって「紛争管理」が実現することになるのである。各アクターの対立する選好や志向を妥容させ、社会的合意を達成することは、望ましいことではあるが実現困難であろう。まずはそのための「条件を整備する」ことが肝要とされ、そのための「制度設計 institutional design」が鍵となるのである。<sup>(3)</sup>これは、「紛争管理」への「構造」的側面と呼ぶことができるであろう。

次に問題となる点は、その構造の「作動」である。それによって各アクターの行動が制御可能となれば、社会的紛争は管理され、秩序が形成されていくことになる。もちろん、「分裂社会」内部の対立関係は簡単に克服されるものではないが、一九八九年以降の「東欧革命」の事例を見れば、困難な条件を抱えている諸国においても「民主化」ないし「準民主化」への動きを作り出すことは可能と思われるのである。その際に、次の段階としての「制度操作 institutional engineering」が重要となる。<sup>(4)</sup>

そして最後に提起されている問題が、「民主化」の過程との関連における政治制度の意義である。「分裂社会」において、一方の勢力に不利に働くような政治制度は受け入れられず、したがってそれによる「紛争管理」も困難となる。社会内に「深い亀裂」が存在していないところでは、政治制度の選択もそれ程大きな意義を有さないかもしれない。しかし「分裂社会」においては、「制度設計」の成否が政治秩序の形成の成否にまで直結してしまうのである。これらの点を踏まえながら、筆者たちは以下のようなアイデアを「仮説」として提示する。それは、「分裂社会において、政治的リーダーたちが、どの程度紛争を民主的に管理できるかに関しては、制度設計によって差異が生じてくる」というものである。<sup>(5)</sup>このような仮説を出発点としながら、会議「憲法デザイン二〇〇〇」では、民主的紛争管理のための「憲法デザイン」へと討論が収斂していったのである。

この論文集では、このような共通の問題意識に基づいて、以下理論の検討から各国の事例分析にまで作業が進められている。それらの具体的検討作業も興味深いものであるが、「紛争処理過程の政治学的分析」と題する本シリーズの研究にとって、直接的連関を有するものではない<sup>⑥</sup>。したがって、この著作の内容紹介はこまめにとどめ、最後に本シリーズの問題設定との関連において、この会議の問題提起の意義をまとめておくことにしよう。この会議での討論の前提となっているのは、エスニックに・宗教的に・民族的に・言語的に鋭い「分裂線 cleavage」を抱え込んだ「分裂社会 divided societies」であった。その意味で、紛争の基本的構図はすでに「所与」のものと言える。もちろん、紛争の具体的形態は個々の事例において様々であろうが、それらを継続的に生み出していくような社会的対立はすでに存在しているのである。したがって、その「分裂線」を架橋する共通の政治制度を、設計し設立することが、まず必須の作業となる。本書の編者たちが「制度設計」や「憲法デザイン」を強調する理由はここにある。

しかし、問題はそこにとどまらない。設立した制度を作動させることが重要なのであり、そのことは「制度を管理し運営する主体」を必要とする。このような主体を、「分裂社会」内部でどのように育成するかという課題が、次に重要となってくるのである。本書の序論においても、「短期的に見れば、設立された政治制度で解決し得ない紛争が存在する」という点に言及しつつ、「制度設計は万能薬 panacea ではない<sup>⑦</sup>」と付言している。その上で、単一の制度を処方するのではなく、個々の「分裂社会」の状況を踏まえた制度の設計が重要であるとして、個別の議論に入っていくのである。

「紛争処理過程の政治学的分析」をめざす本シリーズの問題意識からして、この著作から継承すべき成果は大きいと思われるが、ここでは以下の行論との関連においていくつかの論点を確認しておこう。まず第一に、対立の



構図が所与であったとしても、そこに存在する「分裂線」を架橋し共通の決定を作成するための「制度」を、設計し設立することが重要だ、という点である。この意味で、「対立の構図」を「共通の決定が可能な状況」へと加工する自覚的な営為が必要とされている。それは、「分裂社会」においては「民主主義的政治制度の設計」という内実をもつが、先進諸国においては状況は異なっている。すでに「政治制度」が存在しており、とりわけ紛争処理のための「司法制度」が確立しているからである。しかしながら、裁判外紛争処理にしてみるならば、ここではかえって「分裂社会」と類似の状況を確認することができるであろう。紛争の両当事者にとっては、対立状況を緩和し紛争を処理するための「制度設計」こそが重要になるからである。<sup>⑥</sup>この後者の点については、次節において「調停」論の文脈でさらに具体化していくことになる。このような意味で、分裂社会における「制度設計」と、先進諸国の社会的対立状況における「裁判外紛争処理の過程」とは、「同型的な課題」を有するものと把握することができるのである。

そして第二に、設計され設立された制度は、それ自体が「自己運動」をするわけではない。それを有効に運用するためには主体の育成がまず不可欠であり、その上で、その主体による「自覚的な運用」が必要とされるのである。これなくしては、「共通の決定」は不可能であろう。そしてこのような運用が成功したならば、制度と運用主体とに対する「信頼」が形成され、そのことによって「決定作成」はさらに確実なものとなっていく。もちろんそれが失敗した際には、逆の過程が進行することになる。

以上に示した論点は、紛争処理過程における「制度」ないし「構造」と「主体」との相互作用、として一般的に整理することが可能であろう。所与の構図がすべてを規定するのではなく、主体の営為によって状況は変更可能となる。しかしその主体にとって、すべての可能性が開かれているわけではなく、状況によって制約された一定の枠

の中で、次の方向性や解決策を選択することになるのである。「制度設計論」は、この意味において「制度運用論」と結合されることによってその意義を真に発揮することになるであろう。前稿で簡単に紹介し、本稿「はじめに」でも触れた、ウォールらによる「調停の枠組」は、これらの点を十分に論理化しているとは言い難い段階にとどまっているが、このような過程の理論化への先駆的試みの一つとして評価することも可能と思われる。この点については、次節でより詳細に検討することにした。そしてこの議論はさらに、前稿において端的な形で提示した「決定作成過程の六局面論」の理論的整理の作業へと連繋していくのである。この点については章を改め、本稿第二章で検討することになる。

## 第二節 紛争処理の制度・調停論と決定作成過程論との交錯

前節の問題提起を受けながら、本節ではその論理と「第一図 調停の枠組」との関連性について検討してみることにしよう。この図のような枠組が成立するためには、前節で問題とされたような「政治制度」が存在することが必要であり、安定した法体系がその前提となっていることは間違いない。しかしそのような条件の下においても、社会的対立や社会紛争が顕在化した場合、制度の存在だけでそれを解決することはできない。とりわけ、その紛争が「調停」のように裁判外で処理される場合には、両当事者と調停人による「合意形成への模索」のための自覚的作業が必要となってくるのである。

この場合、制度は単なる「外的条件」として、この「調停の枠組」を規定しているだけではない。この図において、法体系は、調停の過程を推し進めるための「決定要因」として、各局面において繰り返し「紛争当事者間」に

持ち込まれてくることになるのである。そのような過程を経ることによって、当事者の意識が変容し、調停という紛争処理が進行していく。その意味で、法体系という「構造」は当事者たちの「外的条件」であるばかりでなく、意識に内面化されることを通じて「主体的要素」としても機能することになるのである。そして、主体間の交渉と「合意形成のための基盤の確認作業」を通じて、「構造」は更に具体化され動態化されていく。まさにこのような意味で、構造と主体との相互作用が進行していくのであろう。

このような問題意識に基づき、本稿では以下「調停の枠組」の第一段階の三つのセル、すなわち「紛争当事者間の相互行為」・「調停の決定要因」と「調停そのもの」とに検討対象を限定しながら、その過程の詳細を分析していくこととしたい。これらが、「紛争から調停へ」という紛争処理過程の第一段階を形成していると考えられるからである。なお、これらの段階については、第一図においてローマ数字で表現しておいた。実践で囲んだ部分が本稿の検討対象であり、破線で囲った第二段階以降については、次稿以降で順を追って検討されることになる。

#### 「第一局面…紛争の発生から状況認識へ」

紛争処理の最初の局面においては、紛争はまず当事者間の対立として捉えられる。第一図において「紛争当事者間の相互行為」と表現されている左下のセルの段階である。ただし、この時点ではまだ「調停」という「決定作成メカニズム」は作動し始めている。政策形成の過程に即して考えるならば、これは「政策的に対応されるべき問題状況の出現」であり、前節で紹介した「制度設計」論に即するならば、「分裂社会という状況の顕在化」とも表現されうるであろう。まさに、紛争が顕在化し、対立状況が複数の当事者の間で自覚されてきたという状況である。これが我々の考察の出発点となる。

この「対立の構図」を「共通の決定作成」の方向へと転換するには、両当事者の「二項対立」に加えて、その対立を緩和ないし克服するための「新たな要素」の投入が必要となる。それが、第一図において「調停の決定要因」と表現されている左上のセルの内実である。<sup>(9)</sup> 当事者間で「私的な決着」をつけるのではなく、第三者にも受け入れ可能な「公的決定」として処理することがめざされていくのである。そのために、調停の過程でこの「対立の構図」に投入される契機としては、まず「調停人 mediator」を挙げることができる。この点は、以下に示す「調停」の定義に明確化されている。

「調停 Mediation とは、「またはそれ以上の、相対立する当事者に対する、（通常は）結論を強制する権威を持たない第三者による支援である」<sup>(10)</sup>」

この「第三者」が調停人と呼ばれるのであり、この活動によって、紛争処理が進展することがめざされるのである。両当事者が「調停人」を受け入れること、そして調停人が「調停作業」を引き受けること、このような合意を待っていよいよ「調停」の過程が開始されることになる。<sup>(11)</sup>

この「調停」が、前節で紹介した「分裂社会における制度設計」と異なる点は、すでにその作業の前提として法体系が存在していることである。「分裂社会」においては、「分裂線」を挟んだ対立の構図を架橋するための「制度設計」が必要となっている。その上で、政治的リーダーによる「紛争の民主主義的管理」がめざされるのである。<sup>(12)</sup>

これにたいして、すでに法体系が整備されている社会においては、その法体系を前提としながら、対立を克服して紛争を処理する方向へ向けて活動する主体が必要となっている。では、この「調停人」は、どのような作業を通じ

て「紛争処理」を実現していくのであろうか。

その果たす役割の「全過程的把握」については、本シリーズを構成する諸論文を通じて果たしていく予定である。本項ではまず、その第一局面である「紛争の発生と状況認識」に関連する限りにおいて、この「調停人」の果たすべき役割を明確化しておこう。第二局面としての「議論方向の設定（アジェンダ・セッティング）」に関しては、本節次項で取り扱うことになる。そしてここでは、「調停人」の役割に焦点を当てた研究論文を参照しながら、その役割について検討していくことにしたい。

カウフマンらは、「調停に関する体系的理論」の構築をめざした論文で、この調停人の果たす役割を、以下の三つの方法を通じて達成される「紛争当事者の認識 *disputant perceptions* の変化」と規定している。<sup>13</sup> その第一は、事実に関する情報、または規範的な情報の提供によるものであり、第二には、当事者間の情報の移転によるものであり、そして第三には、交渉過程の手続きを変更することによるもの、とされている。情報提供や手続の変更を通じて、調停人によって「当事者の認識の変化」がもたらされ、それが紛争処理にとって大きな意義を有する、という指摘は、本稿の問題設定から見て興味深い。本稿ではそれを、当事者の主観的認識から離れた形で「状況認識」として特徴づけておこう。対立状況にとらわれた紛争当事者の「個別的立場」を脱却し、広い視野に立った状況認識を行うことによって、より普遍性を持った合意の形成への可能性を模索することが開始できると思われるのである。この具体的手法については、次章で改めて検討することにした。

## 「第二局面…議論方向の設定（アジェンダ・セッティング）」

紛争処理の第二局面においては、紛争処理のための議論方向が定められていく。その際に、「何を問題とするか」を明確にすることを「アジェンダ・セッティング」と呼んでいる。調停の過程においては、処理されるべき紛争の内容は、当事者にも調停人にも明確になっているが、政策決定過程においては必ずしも明確ではない。それは、政策決定過程の処理能力を上回る紛争数が存在しているために、そのうちのどれを「議事日程 agenda」に乗せるか、という点でアクター間の争いが起きるからである。したがって、アジェンダセッティング自体が「対立の中から合意をめざす」という政治的過程なのである。

では、「調停」の過程では一見して無縁に思えるこのような概念を、ここで紹介し検討する意義はどこにあるのだろうか。実は調停の作業においても、紛争の生起からその処理に至る過程は一義的に確定できない。カウフマンらは、先に言及した論文の中で、この点について以下のように記している。調停人は、情報と交渉過程とを操作することによって、次の四つの要素を変化させることができるのである。それらは、紛争当事者によって認識されるものの、①採用しうる行為の選択肢、②望ましい諸結果、③紛争に影響を与える出来事の可能性、④もたらされる諸結果に関する選好、の四要素である。

ここでは、調停人は、紛争の物理的現実に影響を与える力を有してはいないが、紛争当事者の認識に影響を与えることができる、とされている。そして「現実 realities」ではなく「認識」こそが、紛争処理のための決定に大きな意義を有する、とされているのである。<sup>15</sup> 調停人によるこのような影響力行使は、本稿冒頭にも掲げたウォーラーらの「調停の枠組」の図においては、下段左から二番目の「調停」のセルの中で行われると考えられている。調停人のこのような活動と、紛争当事者によるその受容の在り方とによって、「調停」の過程やその結果は大きく異なっ

ていくのである。その点でも、調停における第二段階は、決定作成過程における「第二局面」との同型性を有していると考えられる。したがって、このような「調停」過程や紛争処理過程の分析に対して、「決定作成過程」論や「政策過程論」の領域におけるこれまでの研究業績から一定の貢献ができる、と思われるのである。その内容を具体的に検討することが、次章の課題となる。

## 註

- (1) Katharine Belmont, Scott Mainwaring, and Andrew Reynolds, "Introduction: Institutional Design, Conflict Management, and Democracy," in A. Reynolds ed., *op. cit.*, pp. 1-11.
- (2) *Ibid.*, pp. 1-2.
- (3) *Ibid.*, p. 2.
- (4) *Ibid.*, pp. 2-3.
- (5) *Ibid.*, p. 3.
- (6) これらの点については、筆者が別シリーズとして展開している「法整備支援のための比較政治学」の作業に関連していると思われる。残念ながら、「各国研究」で取り扱われているのはフィジー、インドネシア、ナイジェリアといった国々であり、名古屋大学法学研究科が法整備支援プロジェクトの対象国としている「体制移行国」は含まれていないが、「民主的紛争管理」の確立のための「制度設計」の重要性、という視点では両者に共通の部分が大きいと思われる、この点に関しては、同シリーズの別稿で検討を試みることにしたい。

- (7) *Ibid.*, p. 3.
- (8) この点に関しては、すでに前稿でも引用した山田文の以下の叙述を参照のこと。  
「ADRは、したがって、紛争処理のための当事者の自律的合意（あるいは不同意）を通じての私的規範の形成過程であり、私的自治原則の健全な発展・実現をバックアップする手続・過程として機能するといえよう。」山田文「ADR―裁判外の紛争処理機関」、和田仁孝・太田勝造・阿部昌樹編『シリーズ Law in Action III 交渉と紛争処理』所収、日本評論社刊、二〇〇二年、六五頁。傍線は、引用者による強調。ここに記されている「私的規範の形成過程」のメカニズムを説明することこそが、本シリーズの課題となっている。それは、「私的自治原則」に基づきながら、かつ「規範」としての効力を有する決定はどのようにして作成されるのか、という問題として定式化される。
- (9) 以下の叙述に関しては、すでに言及したウォールらの「調停」論の以下の個所を参照した。J. A. Wall, Jr. et al., *op. cit.*, pp. 371-373.
- (10) *Ibid.*, p. 370. 同様の定義は各所に見ることができるが、本節後段の叙述の中でも言及している以下の論考を、とりあえず参照せよ。Sanda Kaufman and George T. Duncan, "A Formal Framework for Mediator Mechanisms and Motivations," in *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 36 No. 4 (December, 1992), p. 689.
- (11) 以下における叙述に関しては、すでに言及したウォールらの「調停」論の以下の個所を参照した。J. A. Wall, Jr. et al., *op. cit.*, p. 371.
- (12) K. Belmont, S. Mainwaring, and A. Reynolds, *op. cit.*, p. 2.
- (13) S. Kaufman and G. T. Duncan, *op. cit.*, p. 690.
- (14) 政策科学の領域における「アジェンダ・セッティング」概念の簡単な紹介については、宮川公男『政策科学入門 第二版』東洋経済新報社刊、二〇〇二年、のとりわけ「六 政策決定のモデル」を参照のこと。



(15) S. Kaufman and G. T. Duncan, *op. cit.*, pp. 690-691. この論点は、社会科学における「構成主義」と呼ばれる研究潮流によって強調されている点であり、「調停」や「紛争処理」の過程分析の際にも有効な分析手法と思われるが、ここでそれを紹介し検討することはできない。筆者は現在、「構成主義的政治理論の可能性」を検討するための研究集団を組織しており、そこにおける検討作業を待って、今後この潮流に関する研究成果をも公表していくこととしたい。なお、「調停」論という本稿の課題からはややずれるが、政策決定過程論の領域における「構成主義的視角」の最新の研究動向を紹介した業績として、以下のものを参照。西岡晋「第七章 政策アイディア論・言説分析」、縣公一郎・藤井浩司編『コレク政策研究』所収、成文堂刊、二〇〇七年。

## 第二章 政治学による「紛争の構図」の分析

前章冒頭では、会議「憲法デザイン二〇〇〇」の内容を紹介しながら、「秩序形成」のための方策のいくつかを検討した。そこにおいて、私は「このような課題は、先進国に住む我々にとっても無縁のものではない」と記しておいた。まさに、民主主義的な政治制度は、ひとたび確立された後においても、人々の日常的営為によって再確認されない限り「形骸化」をもたらすであろうし、暴力行使などの逸脱事例を生み出していく、と思われるからである。そしてこのことはまた、本章で検討する「紛争処理過程」の分析にとっても無縁のものではない。

司法制度が確立している我が国においても、裁判外の紛争処理過程については、まだ不確定な部分が残されている。法科大学院が設立された最近になって、「ロイヤリング」などのタイトルを冠した教科書も公刊され始めてい

るが、紛争処理過程において弁護士が果たすべき役割などもまだ明確ではなく、「冴えた動物的勘を持っていること」<sup>①</sup>といった表現も残されているほどである。本シリーズでは、このような不明確な表現を避けるため、「紛争処理過程」を「六局面」に分割し、そのそれぞれの段階において果たすべき課題とその方策とを、できる限り論理的に提示することを試みる。そしてその内容は、前章前半で検討した会議「憲法デザイン二〇〇〇」の内容や、「調停」の過程分析との「同型性」を有しているように思えるのである。

処理されるべき紛争に関与する両当事者間には、まさに「分割線」が引かれているのであり、そのように対立する両当事者にとって「共通の基盤（＝制度）」を形成して、紛争の平和的解決を図る（＝秩序を形成する）ことがめざされている。この過程が、前章の作業では「一国レベルでの政治制度の設計」として描かれたのであり、本章においては「紛争処理のメカニズム分析」として描かれることになる。したがってこの作業は、本シリーズの第一論文で提示した「政策形成過程論と法的紛争処理過程論との同型性」という分析視角の具体化（の第一段階）を意味するものである。

ただしこの両者のあいだには、大きな差異も存在している。法的紛争処理過程において、通常の場合には、紛争当事者が誰であるかは明確であらう。とりわけ訴訟においては、原告と被告、被害者と加害者といった立場の違いは明確にされている。それに対して、「政策決定」によって解決されなければならない社会問題や社会紛争においては、誰が被害者で誰が加害者かを一義的に明確化することが困難な場合も多い。このことは、社会問題や社会紛争自体が多様なものであって、その解決や処理のためには「政策決定」から、「調停」や「訴訟」に至るまでの多様な手法が必要とされている、ということを示していると思われるのである。

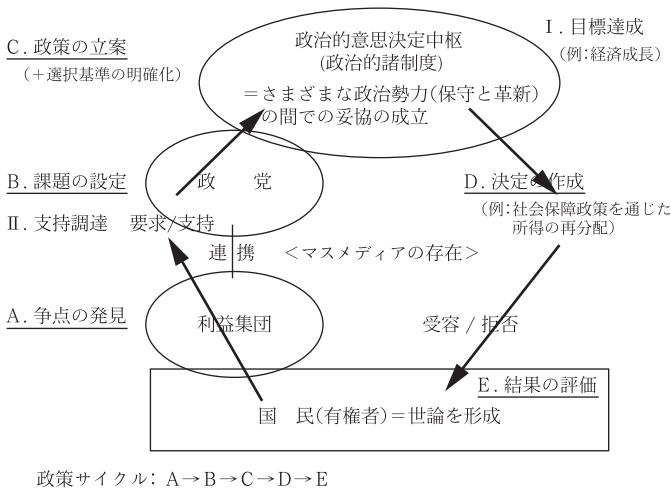
これらの点を踏まえ、以下の本章では、まず第一節で政治学の基本的分析枠組を紹介した後に、多様な社会問題

／社会紛争の類型化を試みる。その際には「原因作者／被影響者」の軸と、「特定／特定困難」の軸とによる分類を行う。このような作業は、もとより記述的で試験的なものではあるが、多様な現実への接近手法を簡明にする、という観点から容認されるものと期待する。そしてこの座標平面上に示された多様な紛争を処理するための手法として、本稿では「訴訟型紛争処理」と「政策型紛争処理」という二類型を提示してみたい。この二類型がもっとも制度化された場合には、立法と司法、議会による政策形成と裁判所による司法判断、という形態をとるのであるが、現代社会においてはこれらにとどまらず、多様な形態での「紛争処理」が試みられていると考えられる。本節は、そのような多様な手法の配置図を作成することを、その狙いとしているのである。

そして続く第二節では、その両者を架橋する理論として、「決定作成過程」の六局面分割論の第一段階の概略を提示してみたい。この議論の原型は、すでに「政策科学」の領域で展開されている「プロセスモデル」であるが、本稿ではすでに第一章において「調停の枠組」モデルをも紹介しておいた。この両者の接合を試みることによって、より一般的な「紛争処理論」の構築が可能になると思われるのである。そしてこのような作業を通じ、弁護士にとっただけではなく、紛争当事者自身にとっても、自ら直面するさまざまな社会問題／社会紛争に対して、どのように接近し、どのような制度を活用するか、という主体的判断が可能になっていくと思われるのである。その意味で、これは「市民のための実践的政治学の構築」を提唱したE・オストロームの問題提起にたいする私なりの「回答」への試みといえることができる。

## 第一節 既存の政治学の構図と「調停」論との交錯

既存の政治学の構図を、私なりの観点から概観すると、以下のようになると思われる。政治とは、「社会における統一的決定の創出とその履行」<sup>(3)</sup>と定義される社会現象であり、通常は、意思決定中枢（＝政治制度）と国民との間の分業関係（＝間接民主制）として成立している。ただし、この両者が直接に対峙するのではなく、その中間領域には、国民の選好や意思と、意思決定中枢とを媒介する多様な集団が存在している。これらは「媒介集団」という表現で一括されるが、具体的には、政党や利益集団、社会運動などの様々な形態をとっている。そしてそれに加え、世論の形成に貢献し、意思決定中枢にも一定の影響力を行使する「マス・メディア」<sup>(4)</sup>もまた、この中間領域に存在する組織である。民主主義的政治制度の確立した先進諸国においては、このような制度や組織が相互作用を繰り返す中で、公的な意思決定がなされ履行されていく。それを概略的に図示したものが、第二図の「政治的サイクル」である。



第2図 民主主義国家における政治的サイクル

第二図の欄外に記したように、通常は直線的な過程として表現されている「政策過程のプロセスモデル」も、この図の中では、国民↓媒介集団↓意思決定中枢↓決定↓国民の受容／拒否↓再度媒介集団へ、というサイクルとして描かれることになる。そして、このサイクルの中で、政治における以下の「二つの機能」が果たされていくのである。その第一は、「Ⅰ 公的目標の定立とその履行」であり、公的決定を作成して、それを実現していく過程である。この決定作成と履行の過程の背後には、政治における「強制的契機」が存在しており、それが政治的決定の実効性を高めている。そしてその第二は、「Ⅱ 国民からの支持調達」と表現される過程である。これは、政治的実効性と安定性を確保するために、国民から様々なかたちでの支持を調達する過程であり、ここでは政治における「合意の契機」に焦点が当てられている。このように、強制（対立）と合意（共同性）という二重の視角から政治を分析することが、政治理論には要請されているのであり、そしてこの点は「調停」などの紛争処理過程においても同様と思われるのである。この点については本章後段でさらに言及することにする。

さて、このような構図を有する政治現象を分析するにあたり、政治学のアナリシス・グループはこれまで「三層構造」として記述されてきた。それらは、政治制度・政治過程・政治行動（政治文化）として表現されており、以下のような内容を有するものであった。<sup>4)</sup>

- (一) 政治制度（構造）論…意思決定中枢の内部構造を分析するための枠組であり、大統領制と議院内閣制の対比や、議会制度の分析などを行う。
- (二) 政治過程（媒介集団）論…国民と中枢とを媒介する政党や利益集団などを分析するための枠組であり、政党システム論や社会運動論などがある。
- (三) 政治行動（文化）論…個人レベルでの政治意識、政治行動や投票行動などを分析するための枠組である。

これまでの日本の政治学教科書の多くは、このような「三層構造論」を中核に据えた上で、それに「序論」として「政治とはなにか」などの章を加え、また結論部には現状分析や比較などの作業を行う章を加える、という構成を採ってきた。現時点では、まずこのような「政治学の基本イメージ」を鮮明にした上で、そこからの脱却の方向性を探ることが必要と私は考えている。そのために執筆した続稿が、次に紹介する拙稿「法科大学院の政治学には何が必要か」であった。<sup>⑤</sup>

この続稿では、従来型政策形成過程モデルを再編した上で、上記の三層構造論に付加していくことにより、政治学的分析枠組みの動態化と主体化を図ってみた。これは、本章冒頭で言及した、E・オストロームによるアメリカ政治学会会長演説での主張である「主体に紛争解決へむけた技術を身につけるための政治学」を踏まえた方向性である。そこでは、個人が直面する「社会的ジレンマ」を解決するための技術としての政治学、という主張がなされているのである。ここで「社会的ジレンマ」とは、社会問題や社会紛争にも通じるものであるが、以下でその簡単な定義を行っておこう。

「社会的ジレンマ」とは、個人の（狭義の）合理的行為が、結果として社会的に不合理な状況を生み出す、という事態を指す言葉である。「集計問題」や「合成の誤謬」とも呼ばれており、以下では、それを端的に表現する三つの著名なモデルを紹介しておこう。<sup>⑥</sup>

その第一に挙げられるものは、「共有地の悲劇」である。これは、共有の牧草地に放牧する権利を持つ畜産家は、合理的に行動すると過放牧への傾向を有してしまい、結果として牧草地の荒廃をもたらす危険性を有する、という内容を持つ。地下水や漁場といった「共有資源 common pool resources」を利用する場合にも、同様の危険性が存在している。

第二に挙げられるものは、「囚人のジレンマ」である。隔離された上で、「自白の場合には減刑するが、黙秘したままで相手が自白したときには刑を重くする」と言われた二人の囚人は、共に黙秘せずに自白を選ぶ傾向を持つ、という内容のものである。どちらも黙秘した場合には、ともに量刑が少ないのであるが、合理的に行動しようすると、量刑が多くなる方を選択してしまう、というジレンマなのである。

そして第三のものは、アメリカの政治学者M・オルソンが提示した「集合行為の論理」である。<sup>⑦</sup>これを抽象的に定義すると、「合理的個人は、何らかの条件がない限り自発的に公共財 *public goods* を提供しない」となる。そしてその条件とは、集団内の個人が少数の場合、あるいは共通の利益のために個人を行為させる強制もしくは特別の工夫（＝「選択的誘因 *selective incentives*」）が存在する場合である。このような条件がない場合、合理的個人は自発的に公共財を提供しようとせず、その結果として社会的に不合理な状況が出現してしまう、という議論であり、環境汚染や温暖化現象などもこの観点から分析することができる。

このような観点を導入することによって、先に紹介した「政治学の三層構造」は再編を余儀なくされていく。社会を構成する諸個人の合理的行動は、社会秩序へと連繋していくのではなく、社会問題や社会紛争を惹起することになる、という社会像が提示されているからである。この問題に答えるために、政治学内部でさまざまな試みがなされてきているが、ここでそれを詳述することはできない。<sup>⑧</sup>本稿第一章で紹介してきた「制度設計」論や「調停」論との関連では、次のことを明確にする作業が要請されていると思われるのである。

紛争処理のためには、その前提条件として、紛争当事者に共通の基盤である政治制度が存在することが必要である。[「分裂社会」]においては、まずそれを構築することが当面の課題となるのである。本節で紹介した「政治学の三層構造」は、それが存在していることを前提とした上で、政治的意思決定のために必要な、制度やアクターと

いった諸要素の「配置状況」を明確化するための分析枠組みであった。しかしこのような「配置」は、紛争処理のための基盤でしかない。それに基づきながら、紛争処理の過程を進めていく「主体」の自覚的行動が必要とされているのである。

本節に掲げた第二図は、このような「諸要素の配置状況」と、政策過程のプロセスモデルとを結合しながら、政治のサイクルを明確化するための試みであった。しかしこの図においては、諸個人・諸集団のさまざまな行動が「政治的決定作成」へ収斂していく状況を前提していると言えよう。「社会的ジレンマ」に関するいくつかの議論は、この「前提」にたいして批判的検討を加えたのである。したがって、諸アクターの行動を、政治的決定にたいして「順機能」を果たすように制御するためには、一定の「工夫」が必要とされる。これを「紛争処理の過程」に適用するならば、以下のようになると思われる。

本稿冒頭に掲げた第一図の下段のように、「調停」の過程は、紛争の出現から調停の開始、そして調停案の模索から最終的に調停結果がもたらされる、という局面をたどる、と整理されている。しかしその過程が進行していくためには、第一図の上段が示すように、さまざまな要素や技術などが自覚的に投入されなければならないのである。この側面を、決定作成と紛争処理の第一段階に則して検討することが、本稿最後の課題となる。

## 第二節 決定作成の第一段階Ⅱ 紛争の発生から状況認識と議論方向の設定へ

政策形成過程のモデル化については、これまでさまざまな議論が存在しており、それらを比較検討した著作も公刊されてきている<sup>⑨</sup>。その中で中村丈晃が紹介する「教科書モデル textbook model」では、問題認識から課題設定へ、



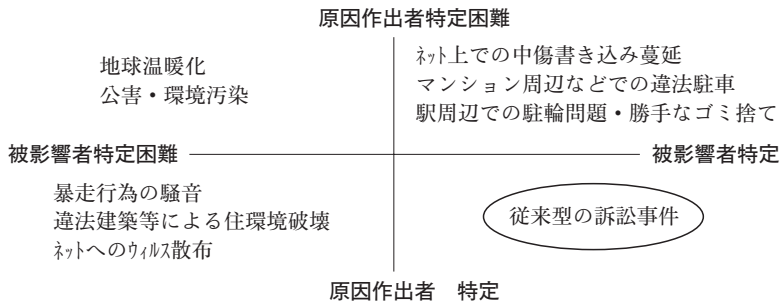
そしてその後に政策立案から政策決定へ至る、という明快な「四局面論」を採っている<sup>⑩</sup>。また、岡田直之が紹介するJ・J・ベストの「政策形成モデル」でも、以下のような四段階論を採っている<sup>⑪</sup>。第一段階が「争点の認識と受容」とされ、そこで政治的・社会的に解決を要する問題があることが確認される。次に第二段階は「政策の選択肢と決定基準との明確な提起」とされ、そこでは実行可能な諸構想とその選択基準の明確化がなされていく。そして第三段階は「政策決定」であり、そこで「決定しないこと（非決定）」も含めたうえで、さまざまな政策的選択肢からの決定がなされていく。最後の第四段階は、「決定された政策の実施」であるとされている。

これらのモデルは経験的分析に根ざしたものであり、了解可能な構成を採っていると思われるが、いくつかの批判を浴びている。その一つとして、「現実の事態はこのように逐次的かつ直進的には進まない」という批判がある<sup>⑫</sup>。しかしこの批判は本質的なものとは思われない。現実の事態は確かに紆余曲折を経ながら進行すると思われるのであるが、それをモデル化することによってこそ、現実の到達段階や局面も特定できる、という意味で「索出的意義」はあるからである。それよりも本質的と思われる批判には、「このモデルの非政治性」<sup>⑬</sup>というものがある。このモデルに依れば、決定は最終的に一度なされる、という想定であるが、それでは個々の局面における関連アクター間の対立と交渉、そして合意に至る過程が明確化されないからである。

本章前節で記したように、政治理論には、強制（対立）と合意（共同性）という二重の視角から政治現象を分析することが要請されている。このモデルの場合には、出発点において存在していた「対立状況」が、決定へ至る過程の中で「合意」へと転換されていく、という想定に立脚していると思われるのである。そのことが、このモデルの「直線性」を強化していると考ええる。これはある種の「オプティミズム」と表現することができよう。現実の状況では、すべての局面に対立と決定が、すなわち「政治」が存在するのであり、その錯綜した状況を整序しうるモデ

ルが必要とされているのである。本稿を含むこのシリーズ論文では、一方で上記のような既存の政策過程モデルの批判的検討を手がかりとし、そして他方では「調停」論などの社会的紛争処理過程分析を参照しながら、このような「政治学的モデル」の構築を試みることをその課題としている。それを要約的に提示するならば、従来型政策形成過程モデルの問題性を脱却する「六局面論構築の試み」となるのであり、ここでは「各局面における対立と決定の構図」を明確化することが目指されるのである。

このような課題設定を踏まえたとき、まず検討されるべき点は、取り扱われるべき社会問題や社会紛争の多様性である。前稿で私は、「訴訟中心主義」とそれに対する批判の議論とを紹介した<sup>(14)</sup>。そこでは、訴訟に限定されないさまざまな「紛争処理メカニズム」の多様性と多数性に言及したのみであったが、問題はそこにとどまらない。むしろ、紛争処理が開始される地点における多様性から出発するべきなのである。このことは、通常の訴訟類型に合致しないさまざまな社会的紛争や社会問題が多数存在する、と言うことを意味している。そしてそのことが、紛争処理メカニズムの多様性を生み出していると考えられるのである。ただし後者の点については、次稿でさらに検討する予定であり、ここでは言及するにとどめたい。そこで、まず「社会紛争の多様性」について概観してみよう。



第三図 社会紛争・社会問題の分類

第三図は、社会問題や社会紛争が生起した場合に、その原因を作出した者と、その影響を被った者とが、特定されるか、その特定が困難であるか、という区分によって、それらの分類を試みてみたものである。このような座標平面にさまざまな紛争を配置してみると、訴訟等の手法で処理できる紛争類型は、その原因作出者と被影響者の双方が特定できるものに限定されていることが明らかとなる。さまざまな社会問題の多くは、原因作出者が特定困難であったり、被影響者の特定が困難であるために、このような「訴訟型紛争処理」に適合しないのである。このような場合、「政策型紛争処理」という別の類型を考え、それを適用することが必要となるであろう。これは、社会問題・社会紛争を、紛争当事者間の個別的対立を超えてより一般的な形で把握し、立法機関や行政機関によって包括的に対応する作業を類型化した概念である。本稿はこのような作業を通じて、紛争処理における「訴訟中心主義」からの脱却を試みるものである。

これらの論点について、とりわけ「訴訟型」と「政策型」の紛争処理類型の相違についてもまた、次稿で詳細に検討することになるが、ここではまず、そのような類型差を超えた、「紛争処理のメカニズム」としての類似性・共通性を強調しておきたい。それは、紛争処理の「最終的決定」をなす機関が、公的に確立している、という点である。すなわち、訴訟型紛争処理における司法機関、政策型紛争処理における立法機関と行政機関、という形で「公的決定作成メカニズム」は存在している。その上で、全ての紛争処理がこれらの機関に委ねられるのではなく、その中間領域において、日々さまざまな紛争処理が行われているのである。本稿において「調停」論と「決定作成過程」論との交流を図る背景には、このような視点が存在しているのであり、その両者の接合を図ることを通じて、新たな「紛争処理」論の提起が可能になると思われるのである。それが、学術創成プロジェクトの狙いの一つであった。

さて、上記のような「社会紛争の多様性」から、紛争の現象面の背後にどのような社会問題が存在し何をどのようにに解決するべきか、という論点が浮上してくる。これが、紛争処理過程の第一局面の課題となるのである。「紛争の発生と状況認識」として特徴づけられる第一局面には、何が真の争点・問題か、という点での対立と選択・決定の過程が内包されている。それを確定したのちに、第二局面「課題の明確化と議論方向の設定」の段階で、どんな解決方法を目ざすべきかという点での対立と合意の構図が検討されることになる。この両局面について、以下で順を追って検討していくことにしよう。ただし前章末尾においても、前掲第一図との関連ですでに簡単に触れたところでもあり、本章ではその議論をさらに敷衍する形で議論を進めたい。

#### 〔第一局面…紛争の発生から状況認識へ〕

紛争発生の最初の局面においては、紛争はまず当事者間の対立として顕在化される。第一図では「紛争当事者間の相互行為」と表現されている左下端のセルの段階である。ここを考察の出発点としつつ、「紛争処理」の過程が開始されていく。つまり、当事者間の「対立の構図」を、「共通の決定作成」の方向へと転換していくための「新たな契機」の投入が必要とされているのである。それが、調停の過程では「調停人」なのであり、「政策型紛争処理」においては、社会問題・社会紛争の一般的な形での把握を試みる「社会的アクター」として想定される。ここで「社会的アクター」としては、第二図において国民と「決定中枢」との中間領域に位置して両者の媒介を試みる社会運動と利益集団とをまず念頭に置いている。ただし、政党などの政治的媒介集団や、政治家・行政官などの公的アクター、それに加えてマス・メディアや弁護士・研究者などの専門家が、この段階から登場することもあり得る。これらのアクターが、対立を克服して紛争を処理する方向へ向けて活動することになる。

では、これらのアクターは、紛争処理の第一局面である「紛争の発生と状況認識」において、どのような役割を具体的に果たしていくのであろうか。ここではそれを、前章で言及したカウフマンらの「調停」論で提示された用語を利用して、「紛争当事者の認識の変化」と規定しておきたい。本稿ではそれを、当事者のみに限定された主観的紛争認識から脱却するための、より一般的な「状況認識」として特徴づけておく。対立状況にとらわれた紛争当事者の「個別的立場」を脱却し、広い視野に立った状況認識を行うことによって、より普遍性を持った合意の形成への可能性を模索することができると思われるのである。先に挙げた「社会的アクター」などが、その担い手となっていく。そしてその具体的手法については、以下のような作業を想定している。

ここで紹介する「社会紛争と状況の認識手法」については、経済産業省が職員研修のために作成した資料「政策プロフェッショナルスキルリスト」を参照したが、筆者の観点からの修正を加えてある。その手法の第一としては、まず当事者の声、紛争認識を尊重して聞き取ることである。ただし、紛争当事者の場合には、対立状況からその認識が規定されている場合もあり、それをそのまま「真実」と受け取ることはできない

したがって、上記の諸アクターが用いるべき第二の手法は、紛争の現象面の背後に潜んでいると思われる「他の問題の可能性」にも目を向けることである。このような「背後の問題」こそが本質的な社会問題であることも、十分に考えられるのである。「政策型紛争処理」の観点から具体例を挙げてみるならば、ある地域における治安の悪化の背景としての地域経済の停滞などが考えられる。

このような視点を踏まえ、第三の手法として、周辺の関与者の意見をも聴取し、問題の多面性・多様性を理解する、ということが挙げられる。社会問題や社会紛争においては、その当事者として直接的に関与するものに加え、周辺部分で関与する多様なアクターが存在していると思われるからである。そしてそれに続く第四の手法としては、

特定されてきた問題の構造的・共時的背景と歴史的・通時的背景とを検討することが挙げられる。より幅広い文脈の中に置いてみることによって、社会問題や社会紛争は、その全貌を現して来ることになるのである。

これらの手順の最後には、第五の手法として、解決策の先例や、既存の対応手段を検討することが重要となる。従来型の対策で対応できるものかどうかを検討することによって初めて、当該紛争が「新たに解決すべき課題」として、「紛争処理の第二局面」である「議論方向の設定（アジェンダ・セッティング）」に向かうことになる。

## 〔第二局面…議論方向の設定（アジェンダ・セッティング）〕

紛争処理の第二局面においては、紛争処理のための議論方向が定められる。その際「何を問題とするか」を明確にすることを「アジェンダ・セッティング」と呼ぶ。上記のような第一局面のさまざまな作業を通じるまで、政策決定過程において「処理や解決がめざされるべき紛争・問題」は必ずしも明確ではない。それは、政策決定過程の処理能力を上回る紛争数が存在しているために、そのうちのどれを「議事日程」に乗せるか、という点でアクター間の争いが起きるからである。このようにして、アジェンダセッティング自体が「対立の中から合意をめざす」という政治的過程である点は、すでに前章でも言及しておいた。この過程の具体的手順を明確化することが、本章最後の課題となる。

この論点においても、前章で言及したカウフマンらの「調停」論をまず参照してみよう。すでに紹介したように、彼らは、調停人が情報と交渉過程とを操作することによって、次の四つの要素を変化させることができる、としていた。それらは、紛争当事者によって認識される、①採用しうる行為の選択肢、②望ましい諸結果、③紛争に影響を与える出来事の可能性、④もたらされる諸結果に関する選好、の四要素である。これらは、多様な問題と多数の

紛争当事者を含み込む紛争の処理パターンとしての「政策型紛争処理」の際に、より重要な意義を持つてくると思われる。

まず第一に、訴訟型紛争処理ではパターン化されている「紛争処理」の手法が、政策型においては「一般市民にとって利用しにくい」という点である。たとえば、駅周辺の「駐輪場」建設問題などにしても、一般の市民にとっては紛争の勃発から「紛争処理」までの道筋が見えにくい状況となっている。また第二に、訴訟型処理と異なっており、紛争処理の次の局面への移行がきわめて不確定である点がある。訴訟型の場合には、当事者同士の協働から「調停」への試み、そして最終的には「訴訟」へ向かう、というメカニズムがほぼ確立しており、当事者によるその過程のコントロールは、それほど困難ではない。弁護士などの専門家に相談する体制も整いつつある。しかし政策型処理の場合には、問題や紛争が顕在化したのちも、紛争処理の過程がなかなか進行しない、という事態が数多く見られる。それは、紛争や問題が明確化されたのちに、その処理を進めていくような「定型的パターン」が形成されていないからであると思われる。通常の場合、ある地域で問題や紛争が顕在化したときには、「地元選出議員」を通じて政治的処理や、政治家に限定されない「地元の有力者」を通じて「行政機関への依頼」などによって、その処理が試みられる、という現状であろう。この場合には、新たな問題が提起されることになる。

それは、議会を通じた「政治的決定作成」や、行政機関による「行政的紛争処理」の場合、その処理能力を超えた案件が持ち込まれている、という現状である。ただしこのことは、件数の点のみを指しているのではない。「公的決定」には適さない紛争が持ち込まれている危険性もあるからである。したがって、公的機関によって「どの問題を優先的に処理するか」という点に関して、「議論方向の設定（アジェンダ・セッティング）」の問題が生じてくるのである。では、この過程はどのように進行するのであろうか。



そこで処理されるよう要求されている問題や紛争は、すでに現実のものとなっている。しかし、紛争処理の初期の段階では、それらの処理の緊急性や必要性は、当事者以外の人々に十分認識されていない。ここで、紛争処理過程の停滞が起きる危険性が生じてくる。その時に必要な作業は、「この問題・紛争が、公的紛争処理メカニズムによって優先的に処理されるべきだ」という言説であり、それが周囲の人々にどのような「共感」をもたらすか、という問題である。前章では、「調停人」が問題や紛争の物理的現実に影響を与える力を有してはいないが、紛争当事者の認識に影響を与えることができる、とする議論を紹介しておいた。このような視点は、「政策的紛争処理」の場合にはさらに重要となる。

「公的意思決定決定メカニズム」において優先的に取り扱われるべき問題は、「公共性」を有しているものである。そしてこの「公共性」とは、何か実体的な内容によって規定されているのではなく、人々の依って立つ「個別的利益」の「普遍化可能性」を指すものと考えられるのである。このとき、「処理が目指されている紛争」の「公共性」を論証する言説を提示し、そしてそれが人々からの一定の支持を獲得できた場合に、その紛争の処理は「公的決定作成」の次元に浮上することになるのである。

カウフマンらの議論でも、「現実」ではなく「認識」こそが、紛争処理のための決定に大きな意義を有する、とされていた。「調停」においては、調停人の活動と、紛争当事者によるその受容の在り方とによって、「調停」の過程やその結果は大きく異なっていく。そしてそれはまた、「政策型紛争処理」の場合でも同様であり、先に紹介した「社会的アクター」の活動と、紛争当事者やそれを取り巻く人々によるその受容の在り方とによって、「政策型紛争処理」の過程やその結果は大きく異なっていくのである。このような意味において、調停における第二段階は、決定作成過程における「第二局面」との同型性を有していると考えられるのである。このような内容を、紛争処理



の第三局面以降に即してさらに具体的に検討することが、次稿以降の課題となる。

註

(1) 廣田尚久『紛争解決学「新版増補版」』、信山社刊、二〇〇六年、一三三頁。ここでは、弁護士が当事者の代理人として活動するための資質として、「冴えた動物的勘」に加え、「察しがい」「芝居がかったことが好きであること」などの口語的表現がならんでいる。また、名古屋ロイヤリング研究会編『実務ロイヤリング講義』、民手法研究会刊、二〇〇四年、の一六八頁においても、上記の個所に言及しつつ、「グッドネゴシエーター」の資質として、「相手方との間で信頼関係を構築していく能力」などを挙げている。これらの記述は、それぞれ経験に根ざしたものであるが、十分に論理化されたものとは言い難いと思われる。本稿は、このような資質を、政治学的観点から理論的に提示してみようとする試みの一つなのである。

(2) E・オストロームの問題提起に関しては、彼女がアメリカ政治学会の一九九七年大会で行った「会長演説」を参照してほしい。それは以下の論文の形で公刊されている。Elinor Ostrom, "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: *Presidential Address*, American Political Science Association, 1997," in *American Political Science Review*, Vol. 92 No. 1 (March, 1998).

なお、この問題提起を受けて、新たな政治学の方角を探ろうとした以下の拙稿をも参照。「政治学の教科書には何が必要か」、『UP』二〇〇二年一〇月号所収、東京大学出版会刊。本稿で以下に述べる内容や、本シリーズの続稿などで展開する予定の内容は、「法科大学院向けの政治学」の授業で実際に講義しているものである。まだ「試論」の域を超えないが、敢えてこの段階で公刊し、議論に付したいと考えている。

(3) このような「政治」の定義に関しては、以下の拙著を参照のこと。『転換期の政治変容』、日本評論社刊、二〇〇〇年。と

りわけ、その第四章冒頭部分。

- (4) ここで紹介した「政治学の三層構造論」については、前註二で触れた拙稿「政治学の教科書には何が必要か」で、図や表を掲げながらやや詳細に記述している。

- (5) 「法科大学院の政治学には何が必要か」『UP』二〇〇三年二月号所収、東京大学出版会刊。

- (6) この「社会的ジレンマ」については、以下の拙著でも紹介しておいた。『社会科学の理論とモデル―比較政治』、東京大学出版会刊、二〇〇一年。とりわけその第三章を参照。

- (7) Muncer Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1965. 依田博・森脇俊雅訳『集合行為論…公共財と集団理論』、ミネルヴァ書房刊、一九八三年。この記述は同書二頁より引用した。

- (8) このような作業の一端は、前註六で紹介した拙著でも検討している。前掲『比較政治』の第三章で触れた、オストロームの議論を参照のこと。

- (9) この議論に関する最新の研究動向整理として、以下の著作を参照。Paul A. Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*, Second Edition, Westview Press (Boulder, 2007). また、日本においてこのような最新の議論を紹介した著作として、前章でもすでに言及した以下の業績を参照。縣公一郎・藤井浩司編『コレク政策研究』所収、成文堂刊、二〇〇七年。

- (10) 中村丈晃「一 政策段階論とは」、縣・藤井編、前掲書所収、三頁以下。

- (11) 岡田直之『世論の政治社会学』、東京大学出版会刊、二〇〇一年、三五頁以下。なお、その出典は以下の通り。James J. Best, *Public Opinion: Micro and Macro*, Dorsey Press (Homewood, 1973).

- (12) 前掲中村論文、一一頁。

- (13) Paul A. Sabatier, "The Need for Better Theories," in do., ed., *op. cit.*, p. 7.

- (14) この「訴訟中心主義」の内容とそれに関する議論の状況についても、本シリーズの第一論文である、前掲拙稿を参照。

「シリーズ 紛争処理過程の政治学的分析① 法律学と政治学との交錯領域へ向けて」、その中でも、とりわけ第三章（一九頁以下）を参照のこと。

（15） 経済産業省が作成した文書「政策プロフェッショナルスキルリスト」を参照した。この入手に際しては、名古屋大学法学研究科政策情報学研究会と、そこで報告し資料を提供された経済産業省の西山圭太氏とに感謝する。

## むすびにかえて 今後の課題と政治学の貢献可能性

本シリーズ第一論文の冒頭に記したように、この論文シリーズは、法科大学院の設立と学術創成研究の開始とによって、その発端が与えられたものである。司法制度の政治学的分析などは、内外の研究で散見することができるが、「紛争処理の政治学」といった過程論的分析については、その時点ではほとんど先行業績を見いだすことができなかった。現在でも、このような状況に本質的変化はないが、乏しい研究蓄積にもかかわらず、敢えてこのシリーズ論文を公表し続ける背景には、前稿でも触れた「法律学と政治学との学問的交流の強化」という課題意識がある。本稿でも簡単に紹介したように、政治学の中にも「制度設計論」や「紛争処理論」などの業績が現れている。また法律学者の業績の中にも、政治学的要素を含むものが登場しつつあると感じられる。その意味で、法律学と政治学との交錯領域をめぐる研究は、「学術創成研究」の名にふさわしく、新しい研究領域を開拓するものとなりうると期待している。

本稿では、前稿で提示した政策形成過程論と法的紛争処理過程論との同型性、という命題を出発点としつつ、

「決定作成過程」の六局面論の具体化を試みた。その作業は、まず「紛争処理の構図」を明確にするための「制度設計」論の検討から開始され、第一章では、その作業と「調停」論、そして決定作成過程論との相互関連性が検討された。その上で、本稿では「六局面」のうちの最初の二局面を、「決定作成の第一段階」と位置づけ、第二章でその具体的内容を検討していった。

その際に、今後の展開にとって重要と思われる点は、上記の「同型性」を踏まえつつ、「訴訟型紛争処理」と「政策型紛争処理」という紛争処理の二類型を提示したことにある。この視角を導入することにより、両類型の取り扱う「社会問題・社会紛争」の共通性と差異とを明確にすることが可能となるであろうし、また紛争処理過程の各局面において必要とされる作業の明確化が可能となると思われるのである。本稿では、紛争処理過程の第一段階（第二局面）までしか取り扱い得ていないが、この点についてはさらに次稿以降で展開していくことにしたい。

「国際的ビジネス紛争の構図を解明しその実効的解決を図る」という学術創成研究プロジェクトの共通目標に対して、政治学的分析枠組みがどのように貢献できるのか、という問題に対しては、まだ説得的な回答となっていないことを自覚しているが、このような端緒的作業を積み重ねることにより、新たな可能性が切り開かれていくことを期待したい。