GraSPP

東京大学公共政策大学院
2010年度　冬学期

交渉と合意

第6回　2010年11月15日

公共政策における交渉と合意形成

合意としての公共政策と一般的な民間合意の相違

- 類似点
- 相違点

GraSPP

公共政策と交渉・合意形成

- 国際協調
  - UN system, bilateral agreements (e.g., FTA)
  - NGOs, track-2 diplomacy
- 国内政策
  - 国会、審議会・委員会、直接参加
  - NPO、メディア、圧力団体、インターネット
- 自治体政策
  - 議会、審議会・委員会、直接参加（まちづくり）
  - 商工会・TMO、寄り合い

GraSPP

国際的な交渉と合意形成

- 任意の交渉と合意が前提
- 基本的に政府間の合意
- 事務レベル協議（ロビイング）から閣僚会合へ
- 国内政治・合意形成との交錯
  - 2-level game、批准の問題（UNFCCC/US）
- NGOの影響力
  - Consultative status, observer organizations
- 全世界～地域～2国間
- 合従連衡の重要性（ゲーム性）

GraSPP

2010年冬学期 交渉と合意 (c) 2010 Masahiro Matsuura,
All Rights Reserved

国際海事機関（IMO）

GraSPP

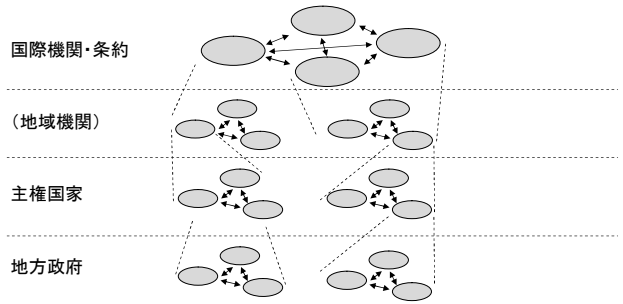
国際海事機関の議場

GraSPP

実際の交渉の現場

GraSPP

マルチレベルガバナンス



GraSPP

2010年冬学期 交渉と合意 (c) 2010 Masahiro Matsuura,
All Rights Reserved

国内政策の交渉と合意形成

- 多様な組織・制度が相互干渉
- 意思決定自体は法律等で行政・議会等に付与
  - 同意なき強制もありえる
- 多様かつ不透明な過程
  - 官僚：球出し→内部検討→調整（審議会・個別）→事業化
  - 多様なステークホルダー（レベル、利害関心）
    - ✓ 議員等による政治的圧力、町会長など地域ボスの影響力
    - ✓ 経済と地域に基づく利害集団→関心に基づく利害集団
  - メディア・圧力団体のアジェンダ・セッティング
    - ✓ Problems/Policies/Politics Streams (Kingdon), Opportunity Structures (Tarrow)
- 社会運動と利害調整の複雑な関係
  - 政権選択か調整型民主主義か

GraSPP

政策形成の4モデル

- **テクノクラート型**
  - technocratic
- **参加型**
  - participatory
- **協働型**
  - collaborative
- **熟議型**
  - deliberative

GraSPP

ロバート・モーゼスの都市開発

- ニューヨーク市を現在の姿にした官僚
  - 都市高速（Expressway）をほぼすべて建設
  - 郊外のパークウェイを416マイル建設
  - ブロンクスと結ぶ7つの橋梁すべて建設
  - リンカーンセンター、シェイスタジアム
  - イーストサイドの公共住宅148,000世帯
  - 公園倍増（119 → 777）
- 実質的な権力による一方的な事業推進
- 扱った公共事業費は史上最大
- 「公社 (authority)」を活用
- 60年代から衰退
  - 自動車至上主義への批判 (Jacobs, 1961)
  - 巨大権力への反発 (Caro, 1974)

GraSPP

DADモデル

Decide 決定 → Announce 告知 → Defend 防衛

- 古典的な意思決定の方法論
- NIMBYismなどを想定
  - Not In My BackYards

GraSPP

2010年冬学期 交渉と合意 (c) 2010 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved

参加論・アドボカシープランニング

- 「行政の横暴」に市民が対抗
  - 行政vs.市民の構図
  - 1960s: Paul Davidoff
  - 都市計画の専門家が市民運動を支援することで行政に拮抗
    - ✓ 市民団体支援の制度
- 「市民参加のはしご」
  - Sherry Arnstein

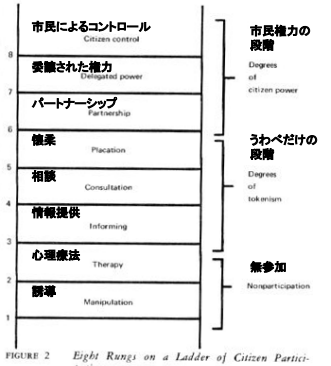


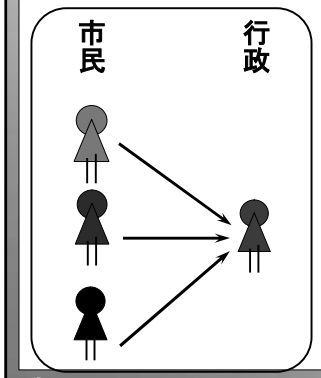
FIGURE 2 *Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation*

Amstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. AIP Journal

GraSPP

参加型政策形成の問題

従来の市民参加における「市民」と行政の関係



「市民から意見を聞いて政策立案」

＝「意見を聞いてもらえる」

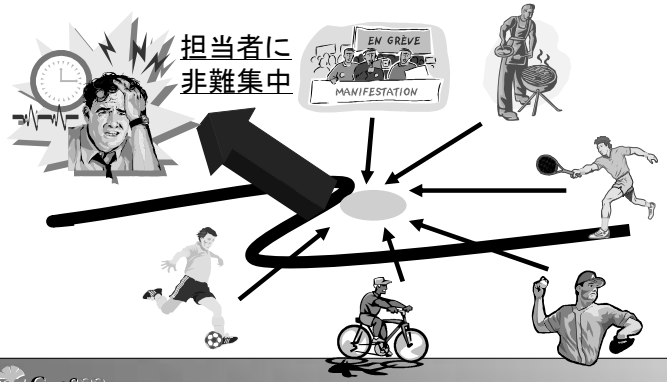
各自の都合のいい政策へ変えてもらおうとする圧力が絶えない

"The Solomon Trap"
Carpenter & Kennedy (1988) *Managing Public Disputes*

GraSPP

従来の関係の例

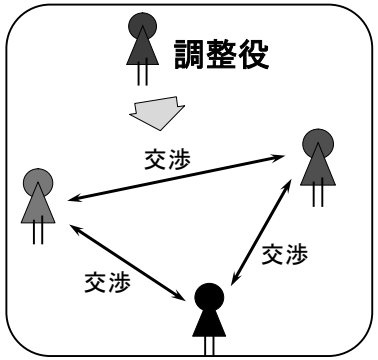
ある河川敷高度利用について・・・



GraSPP

協働型政策形成の必要性

新たな「市民」と行政の関係



行政は一歩身をひく

受け入れることができる条件（合意）を見つける手伝い

||

交渉の手伝い

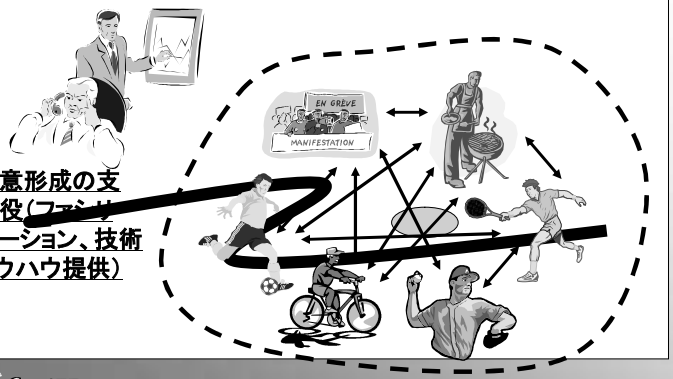
"Planner as Mediator"
Susskind & Ozawa (1984). *JPER, 4(1).*

GraSPP

2010年冬学期 交渉と合意 (c) 2010 Masahiro Matsuura,
All Rights Reserved

これからの関係の例

ある河川敷高度利用について・・・

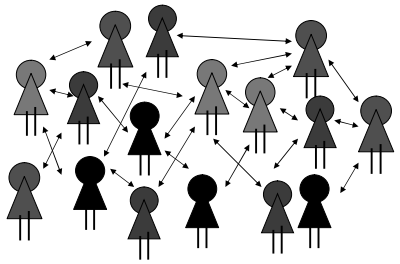


合意形成の支援役（ファシリテーション、技術ノウハウ提供）

GraSPP

熟議型

問題意識：利害関係者の交渉による協働型政策形成は利害調整のため、誰が何を議論するか（フレーム）が所与であるし、新たな価値観は生まれない



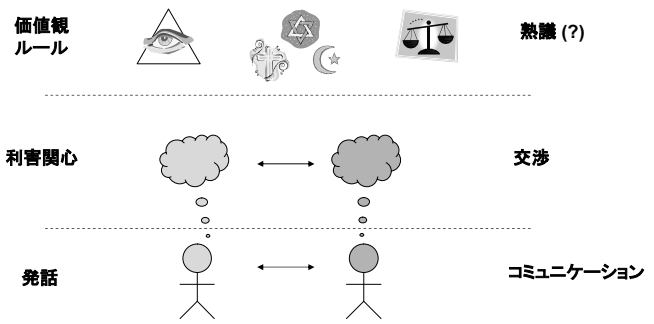
不特定多数の人々が対話交流

⇩

新たな公共的価値観の創出

GraSPP

意思決定の諸相



GraSPP

Deliberative Democracy

- 「熟議民主主義」など
- DialogueでもNegotiationでもない
  - 利害調整ではない
  - モラル論争（moral disagreement）への対応
    - ✓Gutmann and Thompson (1996).
- 社会構造の再構築への参加
  - 価値観・ルールの本質的な見直し
  - Critical theory/post-positivism
  - 新自由主義批判
- 大多数の直接参加

GraSPP

2010年冬学期 交渉と合意 (c) 2010 Masahiro Matsuura,
All Rights Reserved

21st Century Town Meeting

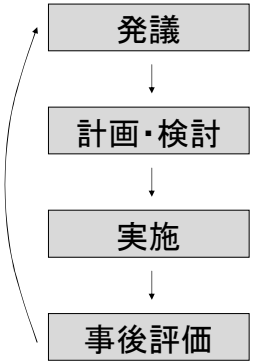
- America Speaksによる手法
  - Washington, D.C. のNGO
- 多数の一般市民が直接参加
  - 体育館などで開催
- 数名で円卓を囲んだ議論
  - 円卓のファシリテーターが司令塔へまとめを送信
- ICTの活用
  - 人気投票キーパッド
  - LANによる円卓まとめの送信
- 活用例
  - New Orleansの復興、WTCサイトの開発、脳科学の技術評価、WEF

GraSPP

（出典：America Speaks Web Site）

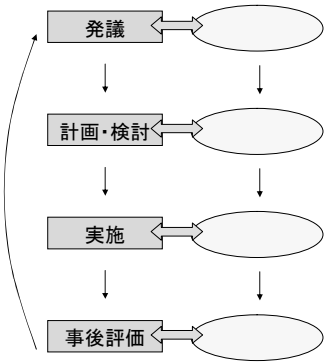
GraSPP

政策形成のながれ



GraSPP

参加・協働プロセスの位置づけ



- 決定権限は行政や議会が保持
- 参加・協働は決定プロセスを「補完」
  - 接続性の課題

（直接参加に近い事例）

- 米国の都市計画委員会や教育委員会のような市民参加に近い政策形成
- N.E. town meetingのようなpublicの直接参加

GraSPP

2010年冬学期 交渉と合意 (c) 2010 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved

参加・協働プロセスの設計

- 状況と目的に応じた手法の選択／組み合わせ
- 「参加の道具箱」思想

（例） 状況	目的	手法
小規模自治体の中で廃棄物中間処理場の立地について複数候補地からの選択で論争	迅速な解決策の特定と紛争解決	・対話（メディエーション） ・共同事実確認 ・ニュースレター ・ケーブルテレビ活用
遺伝子組み換え作物の導入に関して国レベルでの意思決定が必要	技術情報と国民の意向の整理	・対話（コンセンサス会議） ・メディア対応
地域の道路整備に関する計画づくりが必要	意向収集と政策方針の遵守	・アンケート ・ニュースレター

GraSPP

手法リストの例

米国連邦高速道路庁
PUBLIC INVOLVEMENT TECHNIQUES FOR TRANSPORTATION DECISION-MAKING

Chapter 1.INFORMING PEOPLE THROUGH OUTREACH AND ORGANIZATION
- A. Bringing a core participation group together
  - Civic advisory committees
  - Citizens on decision and policy bodies
  - Collaborative task forces
- B. Including people who are underserved by transportation
  - Ethnic, minority, and low-income groups
  - Americans with disabilities
- C. Providing substantive information and establishing methods of communication
  - Mailing lists
  - Public information materials
  - Key person interviews
  - Briefings
  - Video techniques
  - Telephone techniques
  - Media strategies
  - Speakers' bureaus and public involvement volunteers
- D. Taking initial action steps

Chapter 2.INVOLVING PEOPLE FACE-TO-FACE THROUGH MEETINGS
- A. Determining the type of meeting
  - Public meetings/hearings
  - Open houses/open forum hearings
  - Conferences, workshops, and retreats
- B. Selecting an organizing feature for a meeting
  - Brainstorming
  - Charrettes
  - Visioning
  - Small group techniques
- C. Taking initial action steps

Chapter 3.GETTING FEEDBACK FROM PARTICIPANTS
- A. Establishing places people can find information and interact
  - On-line services
  - Hotlines
  - Drop-in centers
- B. Designing programs to bring out community viewpoints and resolve differences
  - Focus groups
  - Public opinion surveys
  - Facilitation
  - Negotiation and mediation
- C. Taking initial action steps

Chapter 4. USING SPECIAL TECHNIQUES TO ENHANCE PARTICIPATION
- A. Holding special events
  - Transportation fairs
  - Games and contests
- B. Changing a meeting approach
  - Improving meeting attendance
  - Role playing
  - Site visits
  - Non-traditional meeting places and events
- C. Finding new ways to communicate
  - Interactive television
  - Interactive video displays and kiosks
  - Computer presentations and simulations
  - Teleconferencing
- D. Taking initial action steps

GraSPP

市民諮問委員会	説明会	交通イベント
意思決定機関への市民参加	オープンハウス	ゲーム・コンテスト
協働タスクフォース	会議、ワークショップ、合宿	
	ブレーンストーミング	
人種、マイノリティ、低所得者層対応	シャレット	参加者数改善策
障がい者対応	ヴィジョニング	ロールプレイ
	小グループ運営技術	現地見学会
DMリスト		従来とは異なる開催場所
パンフレット	オンラインサービス	
主要人物への聞き取り調査	ホットライン	
	受付センター	
主要人物への情報提供		双方向テレビ
	フォーカスグループ	双方向ビデオ、端末
ビデオ活用技術	アンケート調査	コンピュータを用いたプレゼン、シミュレーション
電話活用技術	ファシリテーション	
メディア戦略	交渉とメディエーション	
ボランティア活用		電話会議

GraSPP

オープンハウス

（三菱総研「自治体チャンネル」 H12.2 拙稿より）

- 高速道路地下化についてパネル展示
- 防護壁などを利用した上手な雰囲気づくり
- 砂場で子供が砂遊び（建機のオモチャが置いてあった）できるなどの工夫

→日本でも似たような取り組みが近年行われるように

GraSPP

2010年冬学期 交渉と合意 (c) 2010 Masahiro Matsuura,
All Rights Reserved

参加・協働のアプローチ

- 目的や設計思想を含めたパッケージとして「アプローチ」が存在
  - コンセンサス・ビルディング
  - パブリック・インボルブメント
  - 参加型まちづくり
  - 参加型技術評価（テクノロジーアセスメント）
  - ステークホルダー対話（UNなど）
  - 大規模熟議（America Speaks）
  - 戦略的環境影響評価

GraSPP

対話支援、交渉支援の方法論

ファシリテーション、メディエーション

(c) 2009 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.
GraSPP 30

対話／交渉をうまく進める方法

メディエーションとファシリテーション

- いずれも、人間の対話に、誰かが介入してその対話を運営管理すること
- 調停やあっせんと基本的には同じ
- 分野を問わず使われる用語
- 紛争状態を解消するための、積極的介入がメディエーション（≒CB）（e.g. 紛争調停）
- 進行中の対話を効率よくするための介入がファシリテーション（e.g. 社内会議）
  （ドイル&ストラウス、会議が絶対うまくいく法）
- メディエーション⊇ファシリテーション

(c) 2009 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.
GraSPP 31

メディエーションとファシリテーションの違い

	メディエーター	ファシリテーター
利害関係者の特定	行う	行う
テーブルに着かせる	行う	行うこともある
会議を進行する	行う	行う
報道機関に対応する	行う	行うこともある
シャトル外交 を行う	行う	行わない
合意素案を作成する	行う	行わない

Susskind, L., Amundsen, O., and Matsuura, M. (1999). Using Assisted Negotiation to Settle Land Use Disputes. Lincoln Inst. p.12より

(c) 2009 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.
GraSPP 32

 (c) 2010 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved

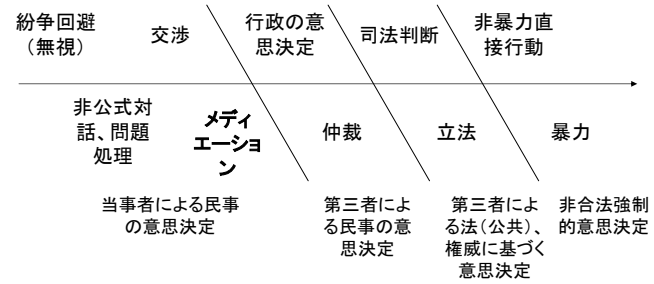
「中立性」の議論

- 現実的な「中立性」担保策
  - ✓ 業界の倫理規定、社会の評判で拘束する
  - ✓ 費用負担を均一にする
  - ✓ 事前にステークホルダーの同意を得る
- ありとあらゆる観点から「中立」は困難
  - ✓ 視点によっては偏りを見つけられなくはない
  - ✓ 将来世代のことを考慮することが中立でないという批判があった場合にどうするか？
- ステークホルダーの認識に依存
  - ✓ ステークホルダーが納得すればいい
  - ✓ ステークホルダーが否定する人はファシリテーター、メディエーターにはなれない
- 中立ではなく不偏不党（non-partisan）
  - ✓ ある人の利害関心を犠牲にして、他のある人の利害関心を満足させようとしてはならない
  - ✓ 価値生産と価値配分：公正でないと思われるような合意はlegitimacyが低いのでメディエーターは介入（？）

(c) 2009 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

メディエーションの位置づけ

紛争処理の一連の軸



C. Moore (1996). The Mediation Process. Jossey-Bass p.7より

(c) 2009 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

2010年冬学期 交渉と合意 (c) 2010 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved