

GraSPP 東京大学公共政策大学院
2010年度 冬学期
交渉と合意

第7回 2010年11月22日

実践の方法論

**協働型(collaborative)
政策形成の方法論**

コンセンサス・ビルディング

コンセンサス・ビルディングの必要性

- 問題意識
 - 意見を聴くだけでは、異なる価値観の間で(i.e.,利害関係の)調整ができない
 - ステークホルダー(利害関係者)に直接対話させなければ利害調整はできない
- 対応策
 - すべての利害関係者が受諾(共存、“live with”)できる合意、計画案を見つけてもらう
 - (対話や利害調整を効率的にできない人たちへの)支援を行政、第三者機関が行う

コンセンサス・ビルディングの目標

- 誰もが共存“live with”できる対策の発見

コンセンサス・ビルディングの必要性

- 公式意思決定との関係
 - コンセンサス・ビルディングは公式の意思決定(例:都市計画決定、環境影響評価など)と並行して運営する非公式手続
 - ステークホルダーの合意に基づく提案が成果品
 - 日本の審議会に類似(ただし、メンバーの選任はより「透明」かつ「民主的」でなければならない)
 - 行政、議会などが公式な意思決定を行う
 - 行政、議会はステークホルダー提案に制約されないが、不整合な意思決定を行うことは困難

コンセンサス・ビルディングの歴史

- 紛争処理(dispute resolution)が公共政策に適用され、「公共紛争処理」となる
- 都市計画・市民参加を改善しようという流れも同時存在
- 公共紛争処理が発展して「コンセンサス・ビルディング」に進化
 - 現在でも、環境紛争処理、環境調停(メディエーション)という呼ばれ方をする。

スノクアルミー川ダム事例 (1974)

- 米国の公共紛争処理
- メディエーション(調停)の方法論適用

スノクアルミー川ダム事例(1)

- 西海岸ワシントン州
- 1959年-スノクアルミー川大洪水
 - 地元農民等による洪水対策への陳情
- 1968年-連邦陸軍工兵隊によるダム建設計画
 - 環境保護団体による反対運動(乱開発への懸念)
- 1970年-州知事による計画拒否
- 1973年-コミュニティ危機介入センターによるはたらきかけ

GraSPP

7

スノクアルミー川ダム事例(2)

- コーミックとマッカーシー(メディエーター)
- 1974年5月~対話の開始
 - 農民等:乱開発に対する懸念への理解
 - 環境団体等:洪水による深刻な影響の理解
- 1974年秋:環境保護派による抵抗
 - メディエーターによる「代替案提案」要求
 - 知事によるおどし
- 1974年12月:合意成立
 - 新たな治水対策(ダム建設、氾濫原の拡張)
 - 沿川の総合計画を検討する委員会の発足
- 1982年:ダム事業中断(約\$300mil. B/C不足)
- 1999年:拡幅事業開始(約\$3mil.)

GraSPP

8

スノクアルミー川ダム



Mentz (1988) Mediation of Environmental Disputes, p. 91.

GraSPP

9

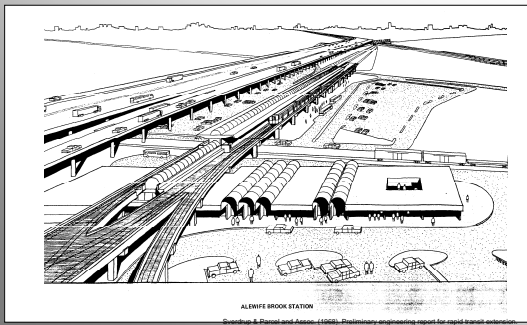
アレワイフ・タスク・フォース事例(1)

- 東海岸マサチューセッツ州
- 1960年代-高速道路建設計画の抜本的見直し
- 地下鉄の終点(アレワイフ地区)で、交通結節点(地下鉄・高速道路)の計画づくりが必要
- 行政・環境団体・近隣事業者etc.が計画をめくり紛糾
- ステークホルダーの合意による計画づくりを模索するアレワイフ・タスク・フォースが発足
- L・サスカインド(大学教授)とその学生が外部支援チームとして参加

GraSPP

10

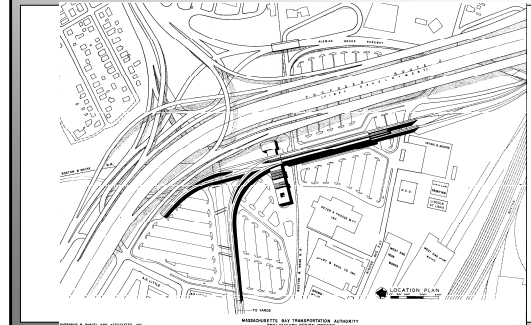
アレワイフ・当初の計画



GraSPP

11

アレワイフ・当初の計画



GraSPP

12


アレワイフ・タスクフォースの委員構成

- 自治体
 - アーリントン町
 - アーリントン保全委員会
 - ベルモント町
 - ベルモント保全委員会
 - ケンブリッジ市
 - ケンブリッジ保全委員会
 - ケンブリッジ再開発公社
 - ケンブリッジ交通委員会
 - サマワイル市
- 州・地域行政
 - 交通・建設室
 - 環境問題室
 - マサチューセッツ湾交通公団
 - マサチューセッツ土木局
 - 都市圏計画委員会
 - 都市圏委員会
- 関係組織
 - アーサー・D・リトル社
 - 公共交通推進協会
 - ボストン・メイン鉄道
 - ケンブリッジ商工会
 - ケンブリッジ・ハイランド自治会
 - ケンブリッジ女性有権者の会
 - ケンブリッジ第9自治会
 - ケンブリッジ第10自治会
 - 鉄道推進市民の会
 - 東アーリントン自治会
 - W. R. グレース社
 - ヘイエス・オイル社
 - ジェファーソン・パーク住民自治会
 - 連合地域交通委員会
 - マサチューセッツ女性有権者の会
 - ミスティック・リバー流域委員会
 - 北ケンブリッジ計画チーム
 - リンジ・タワー住民自治会
 - シェラクラブ
 - ワッサーマン開発社
 - ウェストエンド鉄鋼
 - ウィン・ブルック自治会
 - 委員長 (Chairman)
 - シ. サスカインド

13

タスクフォースの進行

- 1975年～1977年
- 毎週水曜日会合
- P&R駐車場の規模が大きな争点
 - 7,500台->2,000台
- 駐車場規模の縮小を期に主張の譲歩が始まる
- 新たな計画案についておおむね合意(実際の事業は若干異なる)
- 1985年に開通



14

アレワイフ・新計画



15

現在のアレワイフ駅周辺



16

コンセンサス・ビルディングの基本5段階

人が集まって話し合うには...

1. 招集: convening
2. 責任の明確化: clarifying responsibility
3. 審議: deliberating
4. 決定: deciding
5. 合意事項の実現: implementing agreements

17

招集	責任の明確化	審議	決定	合意事項の実現
発議を行う	ファシリテーター等の役割を明確にする	透明性を確保する	相互の利得最大化に努める	支持者による批准を求める
アセスメント作業を用意する	関係者に関するルールを定める	アイデア出しと拘束力を分離する	不慮の事態も考慮する	モニタリングを行う
完全版アセスメントを用意する	議事と規約を定める	郵便を設ける	既決の決定ルールにしたがう	状況の変化に対応させる
利害関係者代表を特定する	制約条件となる先例を定める	専門家のアドバイスを求める		
予算を特定する	コミュニケーション手段を詳確する	単一文書を用いて「言い訳を防ぐ」	記録を残す	

18

ステップ1: 招集 (CONVENING)

- コンセンサス・ビルディングを始めようという発議を行う(行政でも市民でも大学でも・・・)
- ステークホルダー分析・紛争アセスメントを作成する
 - 適切な利害関係者代表を特定する
 - コンセンサス・ビルディングの実施可能性を評価する
- 必要な予算を特定する

©Based on the method developed by the Consensus Building Institute, Inc., Cambridge, MA. 19

ステップ2: 責任の明確化 (CLARIFYING RESPONSIBILITY)

- ファシリテーター、メディエーター、記録者などの役割を特定する
- 傍聴者の参加に関するルールを定める
- 議事(アジェンダ)と規約を定める
- コンピュータを用いたコミュニケーションの可能性を検討する

©Based on the method developed by the Consensus Building Institute, Inc., Cambridge, MA. 20

ステップ3: 審議 (DELIBERATING)

- 透明性を常に確保する
- アイディア出し(inventing)と拘束力(committing)を分離する
 - ブレーンストーミング
- 部会を設けて専門家の意見を求める
- 共同事実確認を行なう

©Based on the method developed by the Consensus Building Institute, Inc., Cambridge, MA. 21

ステップ4: 決定 (DECIDING)

- 相互の利得を最大化するよう努力する
- 不慮の事態も考慮する
- 単一文書手続(single text procedure)を使う(あとで言葉の意味が変化しないように気を付ける)
- すでに決めておいた意思決定のルールに従う(全員一致を追求する。全員が受け入れられるようにとりまとめを上手に行う)
- 記録を残す

©Based on the method developed by the Consensus Building Institute, Inc., Cambridge, MA. 22

ステップ5: 合意事項の実現 (IMPLEMENTING AGREEMENTS)

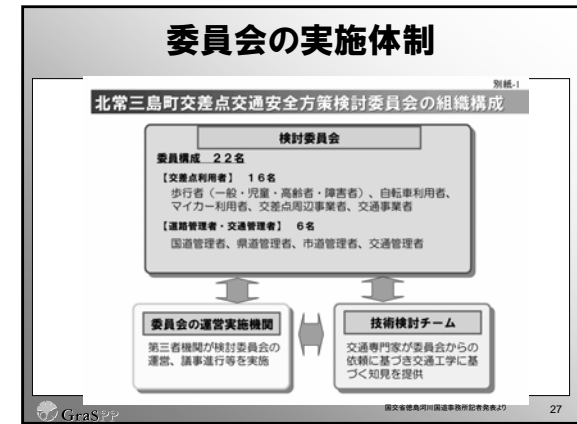
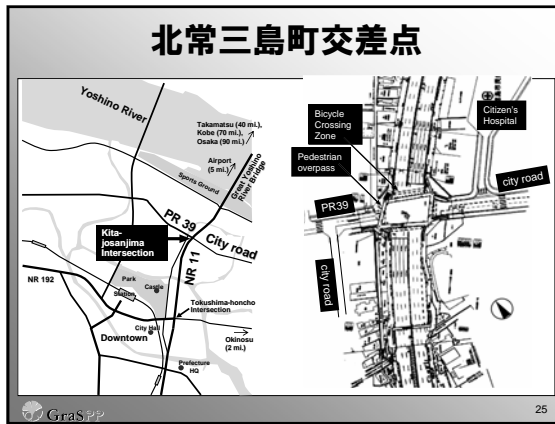
- 代表者の背後にいる支持者たちによる批准を求める
- 実施状況の監視(monitors)を行う
- 状況の変化に適応させる
 - 必要に応じ、再交渉を始める

©Based on the method developed by the Consensus Building Institute, Inc., Cambridge, MA. 23

事例1: 北常三島町交差点改善方策検討委

- 2005年～2006年
- コンセンサス・ビルディング(CB)手法の試行
- 招集者: 国土交通省四国地方整備局徳島河川国道事務所
- メディエーター(第三者機関): NPO法人コモンズ(社)土木学会四国支部
- 対象: 一般国道11号北常三島町交差点(徳島市北常三島町)
- 主として平成18年度に実施する交通事故を抑制させる方策の他、短期的に実施可能な利用者の利便性を改善できる方策について取りまとめを行い、国土交通省に提言を行う。
- <http://www.jyosanjimacb.v-or.jp/>

©Based on the method developed by the Consensus Building Institute, Inc., Cambridge, MA. 24



- ### 委員会の経緯
- 2005年1月25日～2月15日：関係者分析調査（紛争アセスメント）の聞き取り調査（計54名）
 - 2005年3月17日：関係者分析結果公表
 - 2005年7月22日：第1回委員会開催
 - 責任の明確化
 - 2005年9月2日：第2回委員会開催
 - 審議：現状の課題に関する共通認識の形成
 - 2005年10月6日：第3回委員会開催
 - 審議：考えうる対策案の検討
 - 2005年11月18日：第4回委員会開催
 - 審議：対策案に関する課題の抽出と対策案のしぼりこみ
 - 2006年2月：第5回委員会開催
 - 政策提言の決定

ステークホルダー特定、 議題設定の方法論

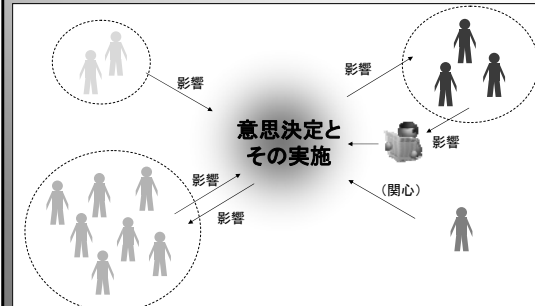
ステークホルダー分析 （紛争アセスメント、関係者分析）

ステークホルダー分析の主旨

- ステークホルダー対話による合意形成(コンセンサス・ビルディング)を実際に始める前に、
 - 特定のテーマについて、誰が、どのような利害関係を有しているのか(=ステークホルダーは誰か)、
 - どのような対立があるのか、
 - どのような共通の利害があるのか、
 - 実際に人を集めてプロセスを進める意味があるのか、
- を少し離れた不偏不党な立場にある人が評価すること。

→プロセス設計の基礎資料

ステークホルダーとは



ステークホルダー分析のおおまかな手順

- 利害関係のありそうな人間を対象に「聞き取り調査(インタビュー)」
- 芋づる式(snowballing)標本抽出により、聞き取り対象者を拡大
 - 「誰か他に話を聞いたほうがよい人はいますか？」
- 聞き取り結果をもとに報告書素案を作成
- 聞き取り対象者からフィードバックを取得
- 報告書を一般公開

ステークホルダー分析の目的

- 重要なステークホルダーを漏らさず把握するため
 - 参加してもらわないと結局訴訟や厳しい反対運動が残る(いま起きなくてもいつか起きる、とくに実施段階(implementation))
 - 遅延、政争、人間関係(relationship)悪化などのリスク
- 審議において、重要な課題を漏れなく検討する準備をするため
 - すなわち課題設定
- 話し合いによる合意形成(コンセンサス・ビルディング)を本格的に実施することがステークホルダーの役に立つかどうかを評価するため
 - 紛争アセスメントの結果によっては対話に進まない(例:アセンブリー・スクエア事例 in MA, USA)

行列による利害関心の整理

新最終処分場立地に関するステークホルダーにとっての主要懸念事項のマトリックス例(仮想事例)

	地下水汚染	景観	環境回復	ガス漏れ	トラックの交通量	土地の資産価値	経済開発	利用料	採算性	輸送費
州規制当局者	○		○	○	○					
郡	○		○			○	○			
地元自治体	○		○		○	○	○			
隣接自治体	○		○		○			○		
隣接住民	○	○	○	○	○					
その他郡住民	○	○			○			○		
地元環境団体	○		○	○						
郡商工会							○			
廃棄物処理業者	○							○	○	○
廃棄物回収業者	○							○	○	○

アセスメント中のステークホルダー

- 利害関心の大まかなグループ化が鍵
 - 会社、公的組織、行政の代表者
 - 団体の代表者
 - (組織、団体になっていない場合)利害関係のあるグループの中で代表的な人物
- グループ、サブ・グループの代表者が実際のコンセンサスビルディング(委員会)に参加する者

招集者と評価者

- 招集者 (convenor) :
 - 「CBをやったほうがよい、やってみたい」と思う者
 - 利害関係の有無問わない
 - 行政機関、市民団体など
 - 一般的には発注者でもある
- 評価者 (assessor) :
 - 利害関係のない立場から、利害関係者の利害関係を評価する人間
 - 会計監査法人にその役割が似ている
 - 独立性の担保がきわめて重要

37

事例1：徳島市北常三島町交差点 交通安全方策検討「関係者分析」結果

- 交差点に関する5つの問題領域と個別の問題を特定
 1. 南北方向(国道)交通にかかわる諸問題
 - ① 南北方向交通に於ける前輪車の右折時に「かわる問題」
 - ② 北からの右折
 - ③ カシム路と田宮街道に行く(北からの右折)が、右折レーンを超えて進む
 - ④ 北から右折する場合、車が滞留しており右折待ちでも右折しにくい
 2. 東西方向(県道・市道)交通にかかわる諸問題
 3. 交差点の視認性にかかわる諸問題
 4. 自転車路に関する諸問題
 5. 上記以外に指摘のあった諸問題
- 重要なステークホルダーを特定
 - 交差点を利用する者
 - ✓ 歩行者
 - ✓ 交通弱者(児童・高齢者・障害者)
 - ✓ 自転車利用者
 - ✓ マイカー利用者
 - ✓ 交差点周辺事業者
 - ✓ 交通事業者(バス・トラック・タクシー・関係行政機関)
 - 交差点における道路管理、交通管理に関係する者
 - ✓ 国道管理者(国土交通省)
 - ✓ 県道管理者(徳島県)
 - ✓ 市道管理者(徳島市)
 - ✓ 交通管理者(徳島県警察)

38

事例1：北常三島町交差点(徳島)

- ステークホルダー分析に基づく「コンセンサス・ビルディング」を実施
 - 平成17年7月22日～平成18年2月10日
 - 5回のステークホルダー対話(委員会)
 - 交差点改良について8つの提案



39

技術的課題検討の方法論

共同事実確認

40

なぜ共同事実確認が必要か

- 「科学的(scientific)」分析の戦略的利用
 - 敵対的科学(adversary science)
 - 弁護的科学(advocacy science)
 - 仮定値、モデルの前提条件を変化させれば、将来予測はどのようにでも変化する
 - ✓ モデルの構造と入力する値
 - ✓ 例：道路公団民営化委員会の議論
 - 仮定、モデルの「妥当性」は誰が判断するのか？
 - ✓ 従来は「科学者」、「技術者」などによる「客観的判断」に依存
 - ✓ 異なる「科学者」が異なる「分析結果」を公表するならば、科学者以外人間は何を根拠に「妥当性」を判断すればよいのか？

41

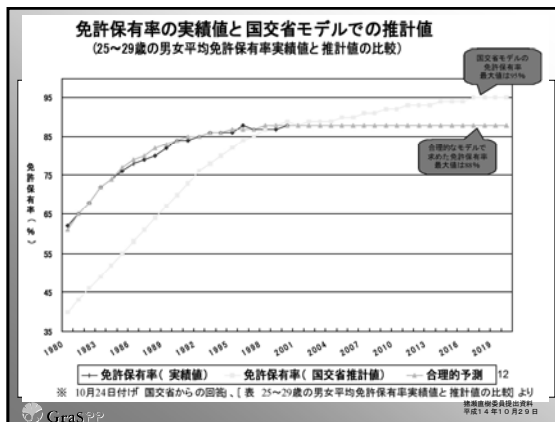
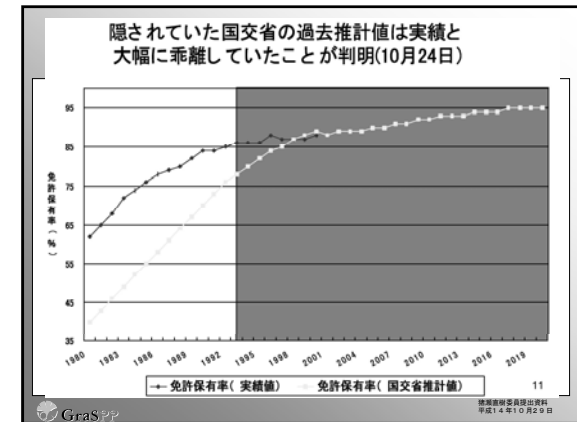
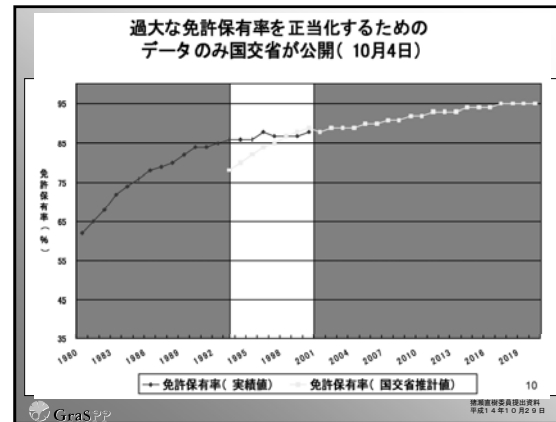
科学的分析の過程

- モデル
 - 因果関係などの構造
 - パラメータの設定
 - 利用する先行モデル
- 外生値の設定
 - 外生値：所与の値
 - 内生値：モデルが算出する値
- 推計値
 - 不確実性(標準偏差)
 - 感度分析
- 評価、判断
 - 環境基準
 - 主観的判断

42

道路公団民営化時の議論

- 交通需要推計に関する指摘
 - 猪瀬直樹委員提出資料(第26回会議)
 - <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/road/dai26/26siryou4-1.pdf>
 - 免許保有率推計上の問題が露呈



「緑のダム」論争

徳島市 議事録

吉野川第十

7. 吉野川治水事業の「緑のダム」の建設について

「緑のダム」論争

国土交通


得川

「緑のダム」建設賛否両論

「科学的」分析の戦略的利用事例

CapeWind事例

- マサチューセッツ州ケープコッド沖の風力発電事業計画(風車130機)
- 地元住民等は景観保護等の観点から反発
- 景観シミュレーション:
 - CapeWind社と地元住民が、雰囲気全く異なる景観シミュレーションをそれぞれ発表



景観シミュレーション

今日の比較のため、横方向のみクロップしています。

CapeWind (<http://www.capewind.org/>) いずれもCotuit海岸より (<http://www.saveourround.org/>) 反対団体




景観シミュレーション


今日の比較のため、横方向のみクロップしています。

反対団体 (<http://www.saveourround.org/>) Hyannisより Craigvilleより (<http://www.capewind.org/>) CapeWind





費用便益分析

- ボストンにあるサフォーク大学のビーコン研究所は、この事業の費用便益分析を実施
 - 「アンケート調査」に基づく分析
 - 『"Regional Input-Output Modeling System (RIMS II) model" に基づく分析では、63億円~135億円の観光収入が失われる』
 - 『地権者が被る土地の資産価値減少に基づけば、風力発電所による総損失は1,500億円となる』
 - 『1,173人~2,533人の雇用が失われる』
- など



費用便益分析


- ボストン近郊レキシントン市にあるグローバル・インサイト社(コンサルタント)も、この事業の費用便益分析を実施
 - 『建設工事の期間中、州及び地元自治体に毎年、10億円~15億円の税収増が見込まれる』
 - 『供用中は、州の経済生産が毎年24億円増加する』
 - 『所得税収入が毎年3,800万円増加する』
- など
- さらに、環境影響評価の一環として連邦陸軍工兵隊が費用便益分析を行なう(はず)

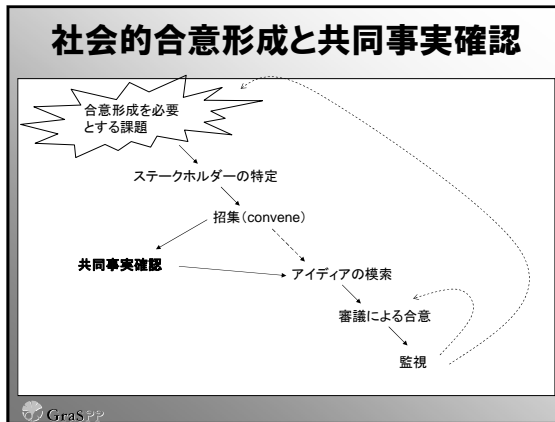


合意形成の前提条件としての共同事実確認

- 「正しい科学的知見」が複数存在しては、対話が成立しない
- 利害関係が前提条件とモデルの設定に影響している(客観的ではない)
 - 世論を動かすために、結果をみながら前提条件やモデルを変えることさえある
- 前提条件とモデルが明らかにされ、感度分析が示されない限り、「妥当性(legitimacy)」を獲得できない

解決策 = 共同事実確認 (Joint Fact-Finding)



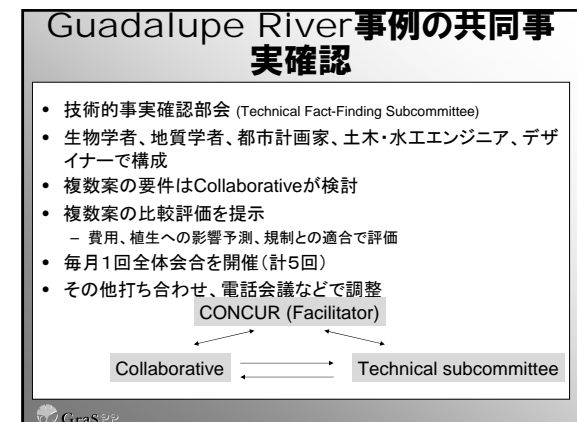


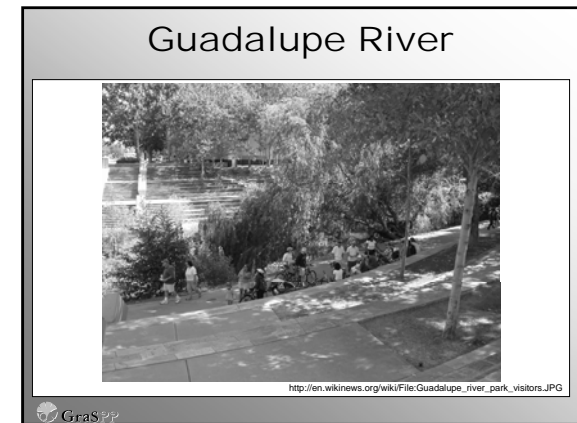
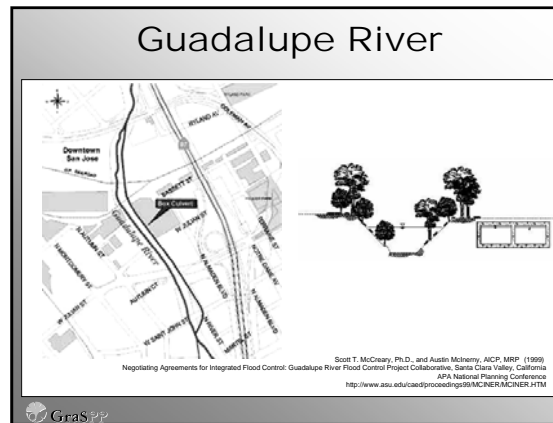
- ### 共同事実確認の進め方
- 協議会の中で、検討事項、必要とされる知識を整理
 - 第三者が、共同事実確認に参加する科学者、技術者を推薦
 - 協議会としてその科学者、技術者への協力依頼を決定
 - 基本的に、参加者の中に異議を申し立てる人間がいたら、その科学者には委嘱できない
 - ✓ゴネる人がいる場合は、第三者が「では、全員が同意しそうな科学者として誰か候補を挙げてください」と逆に聞く
 - (※場合によっては)対立する結論を出している科学者、技術者を招き、第三者(科学者含む)の支援のもと、前提条件やモデルについて詳しい説明を求める。

- ### 共同事実確認にアドバイザーとして関与する科学者、技術者の要件
- 直接の利害関係がないこと(不偏性)
 - 参加者が利害関係の有無を判断する
 - ✓「納得」が鍵
 - 誰にでもわかりやすく説明する能力、やる気のある人
 - 科学的分析の詳細は難しく、すべて説明するのは難しい、大変面倒だ、という姿勢の人は共同事実確認において望ましくない
 - 参加者の意向を汲んだ上で、前提条件やモデルの枠組みを形成し、また参加者からのフィードバックに柔軟に対応しなければならない

- ### 事例1 Guadalupe River Flood Control Project Collaborative
- カリフォルニア州サンホゼ市を流れるGuadalupe川の拡幅に関する紛争が発端
 - 戦後14回洪水を経験
 - 陸軍工兵隊(所管官庁)は長年対策を検討
 - 予算不足、政争、溯河魚保全等の理由で実現困難
 - 工兵隊は1992年に洪水管理計画を発表
 - 環境団体(自然遺産研究所)が水質浄化法に基づく訴訟を予備提訴
 - 拡幅による魚類、周辺環境、歴史的建造物などへの影響を懸念

- ### 事例1 Guadalupe River Flood Control Project Collaborative
- Guadalupe River Flood Control Project Collaborative
 - 1997.12に発足
 - 1998.7.1までに結論を出す義務
 - ステークホルダー
 - ✓サンタクララ水資源公団
 - ✓サンホゼ市
 - ✓サンホゼ再開発公社
 - ✓陸軍工兵隊
 - ✓連邦魚類自然生物局など
 - CONCUR社(Dr. McCreary)がファシリテーター





事例2 Nuclear Power JFF

<http://www.keystone.org/spp/energy/electricity/nuclear-power-dialogue>

- キーストーンセンター(NGO:米ワシントン)の自主事業
- 議員、電力事業者などによる発議
- 米国の地球温暖化対策、エネルギー確保における原子力発電に対する期待と懸念の高まりが主な動機
- 約25年間、原子力発電所の新設なし
- 政策に関する合意形成が目的ではない
- ピュー財団(1/3)、電気事業者(2/3)の支援

Nuclear Power JFFの進行

- 参加者・関係者と役割
 - キーストーンセンター
 - ✓ 招集、進行・ファシリテーション、とりまとめ
 - ステークホルダー ⇒ p. 7
 - 専門家 ⇒ p. 3
- 実施期間: 15ヶ月間
- 体制
 - Plenary (4回開催)
 - WG
 - Steering Group

Nuclear Power JFFの結論

確認1: 気候変動への貢献
貢献するほど増えるかどうかは意見が分かれるが、P-Sの1 Wedgeのために、いまずぐ最も成長著しかった時代の勢いに戻す必要あり

確認2: 経済性
原子力発電の経済性(発電単価)については産業界と反対派で大きな食い違いがあったが、JFFを通じて、8~11セント/kWhに収斂

確認3: 安全性、セキュリティ
いずれの側も、原子力発電の安全性については安心できた模様(主催者談)

確認4: 廃棄物、再処理
地層処分が最適であることを示した上で、立地選定に関するクライテリアを提示; 中間貯蔵の集約化; 米国では再処理は非経済的

確認5: 拡散リスク
GNEPIには核不拡散などへの懸念あり

事例3 中信地区・廃棄物処理施設 検討委員会

- 委員会の構成
 - 座長: 原科幸彦教授(東工大)
 - 委員: 学識経験者、公募の委員
- 技術コンサルタントの選定
 - 複数社からのコンペ

GraSP

