

第6回 2015年5月12日/5月26日

公共政策における交渉と合意形成の実践

協働型(collaborative) 政策形成の方法論

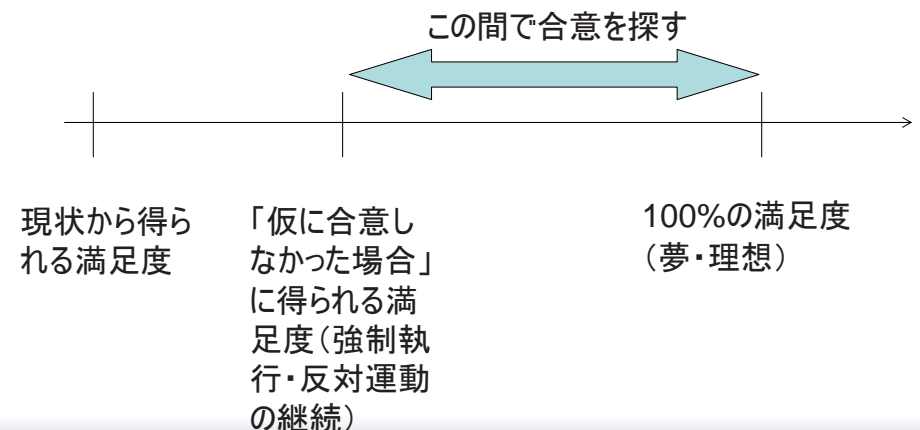
コンセンサス・ビルディング

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

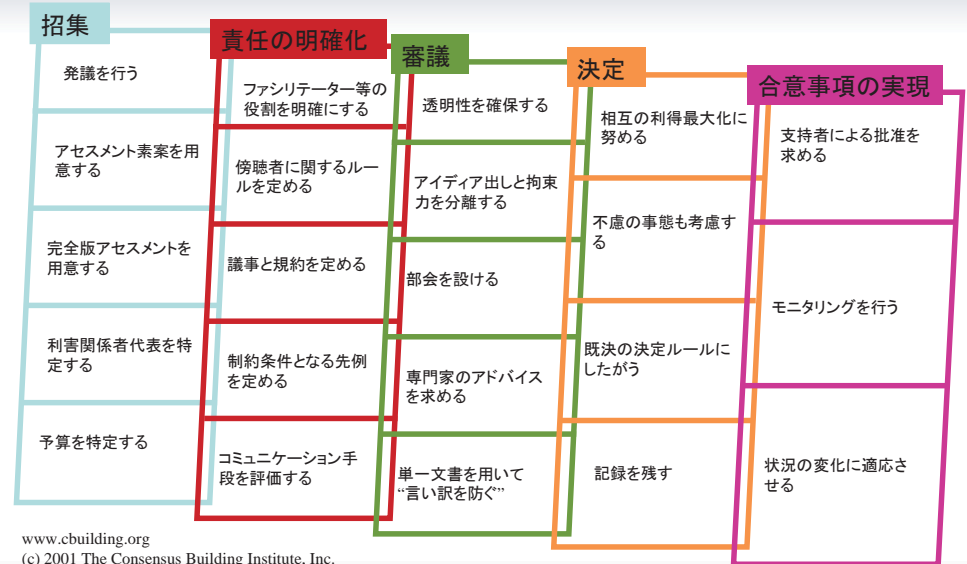
- 紛争処理 (dispute resolution) が公共政策に適用され、「公共紛争処理」となる
 - 都市計画・市民参加を改善しようという流れも同時存在
 - 公共紛争処理が発展して「コンセンサス・ビルディング」に進化
 - 現在でも、環境紛争処理、環境調停 (メディエーション) という呼ばれ方をする。
- スノクアルミー川ダム事例 (1974)
- 米国初の公共紛争処理
 - メディエーション (調停) の方法論適用

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

(*based on the method developed by the Consensus Building Institute, Inc., Cambridge, MA)



www.cbuiding.org
(c) 2001 The Consensus Building Institute, Inc.

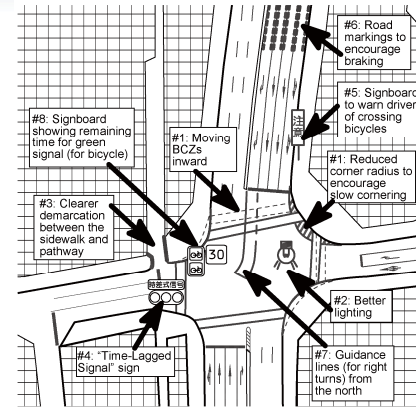
事例1: 北常三島町交差点交通安全方策検討委

- 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/>

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

北常三島町交差点 交通安全方策検討委の合意



- ① 自転車横断帯の前出しと隅切り半径の縮小
- ② 道路照明の設置
- ③ 歩道・車道の区分の明確化(マンション出入口)
- ④ 補助標識「時差式信号」の設置(県道西流入部)
- ⑤ 注意喚起看板の設置
- ⑥ 減速マーキングの設置(国道11号)
- ⑦ 導流標識・指導線の設置
- ⑧ 自転車用信号の待ち時間の表示

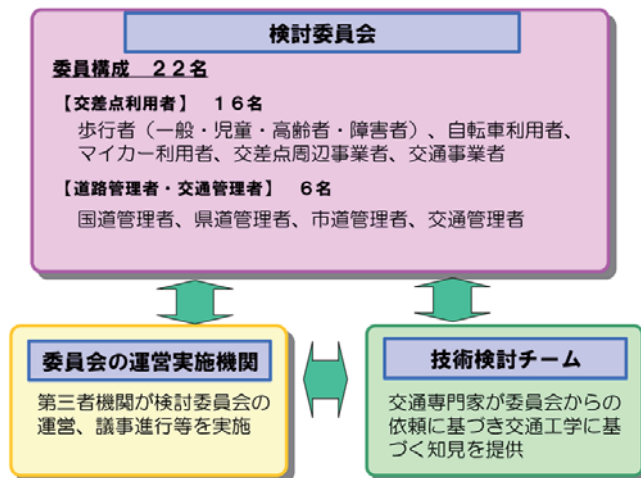
引き続き検討すべき課題：

「...特にバリアフリーの横断経路を確保する方策(例えば、エレベーター・スロープ・地下道等)について、設置方法、投資効果を含めて早急に検討し改善することが重要である。」

委員会の実施体制

別紙-1

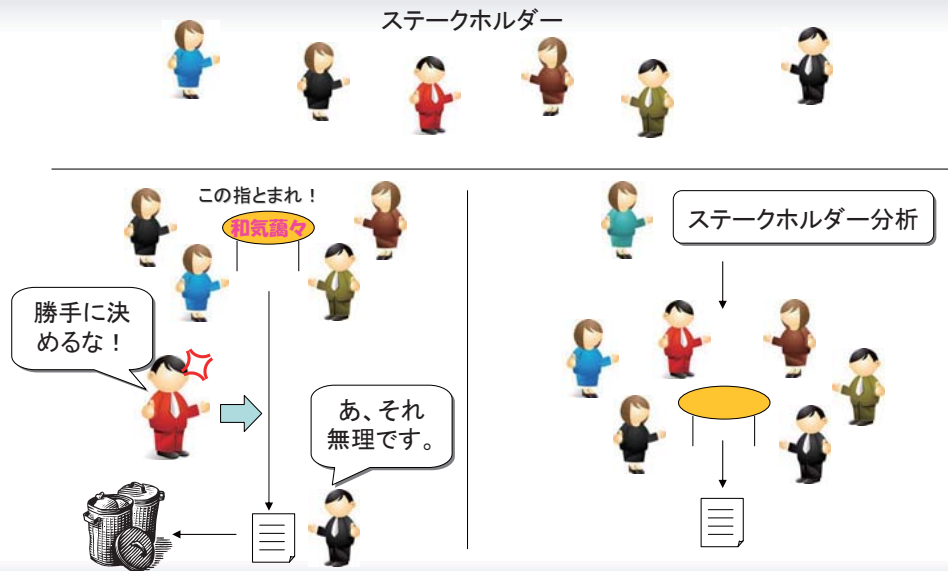
北常三島町交差点交通安全方策検討委員会の組織構成



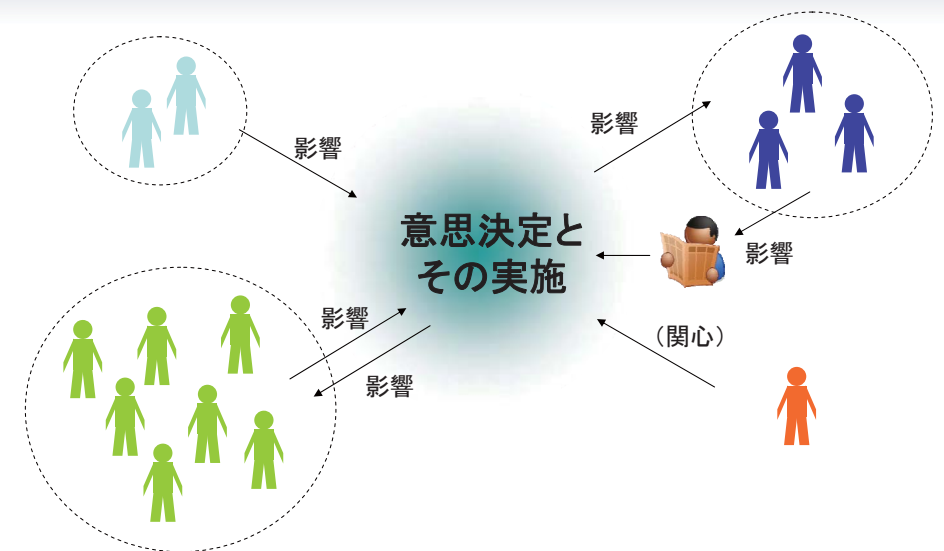
ステークホルダー特定、 議題設定の方法論

ステークホルダー分析 (紛争アセスメント、関係者分析)

ステークホルダー特定の必要性



ステークホルダーとは



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

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

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

技術的課題検討の方法論

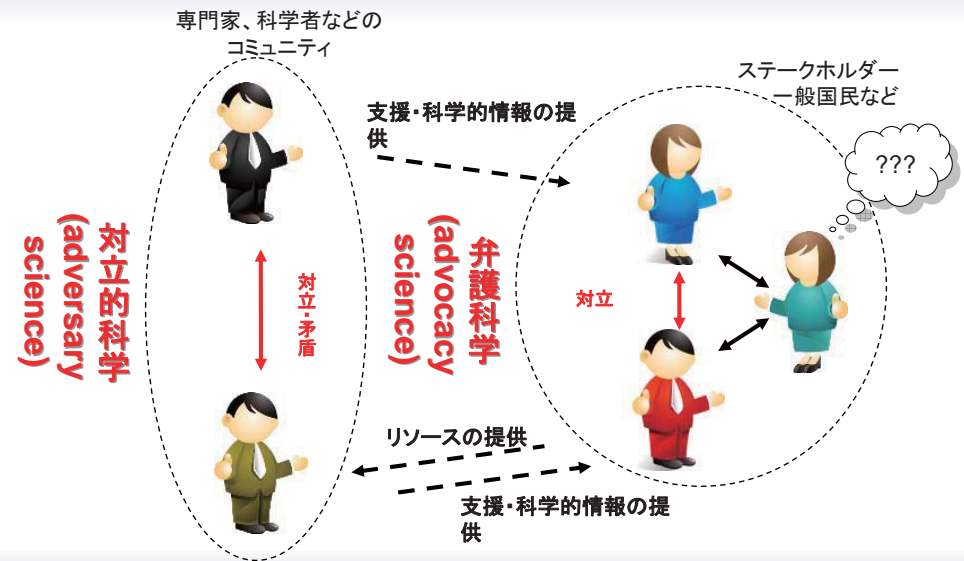
共同事実確認

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) 南北方向交通における自動車の右折時にかかわる問題...
 - a. 北からの右折
 - ラッシュ時など田宮街道に行く車(北からの右折)が、右折レーンを越えて並ぶ
 - 北から右折する場合、車が滞留しており右折信号でも右折しにくい...
 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)

合意形成における科学的情報

How scientific information is handled in consensus building processes



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

科学的情報に係る合意形成の困難

Difficulties in building consensus entangled with scientific issues

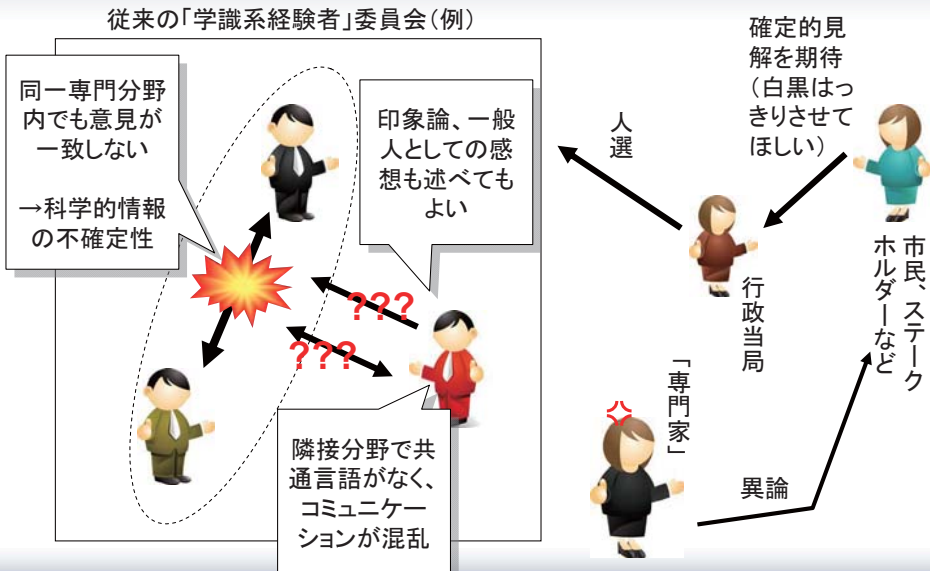
- 環境紛争解決の現場でも科学技術情報の利用で多様な問題が明らかに
Range of issues with scientific/technical information has been identified in the practice of ECR

- 複数の学術領域
Multiple Disciplines
- データへのアクセス
Access to Data
- 既存データの十分さ
Adequacy of Existing Data
- 確実性についてのあいまいさ
Unclear Significance
- データ公開の制限
Restricted Data
- 政治化された情報
Politicized Information
- 専門性不足
Lacks of Expertise
- 結論を断定できないデータ
Inconclusive Data
- 検討にお金がかかっている情報
Purchased Information
- 科学者間の不確実性と分断
Uncertainty and Division among the Scientists
- 科学自体への不信
Distrusted Science
- 関係性の薄い情報
Irrelevant Information
- 大量すぎるデータ
Data Overload
- 十分な科学研究によって確認されていない理論
Theory Unsupported by Sufficient Research
- ステークホルダーの議論の前に科学者が検討
Scientists Ahead of Stakeholders
- 使える形に情報がまとめられていない
Information Not Yet Usable
- 課題のフレーミングが不適切
Poor Issue Framing
- 専門家のふりをした人たち
Pseudo-Professional Posturing
- 検討の枠組みが変動
Shifting Conceptual Framework
- 科学者に対する過剰な期待
Unrealistic Expectations of Scientists
- 古すぎるデータ、問題への対応の遅れ
Outdated Data and Organizational Lag
- 複雑さに対する許容度の違い
Differential Tolerance for Complexity
- 科学的環境論争にみせかけた政治論争
Pseudo-Scientific Environmental Conflicts

(From Adler et al. "Managing Scientific and Technical Information in Environmental Cases")

専門家による議論で「正解」は出ない

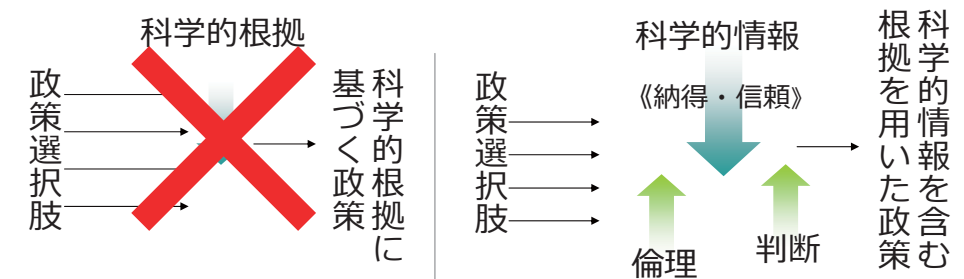
Group of scientific experts cannot provide "the perfect solution"



「科学的根拠」の再構築の必要性

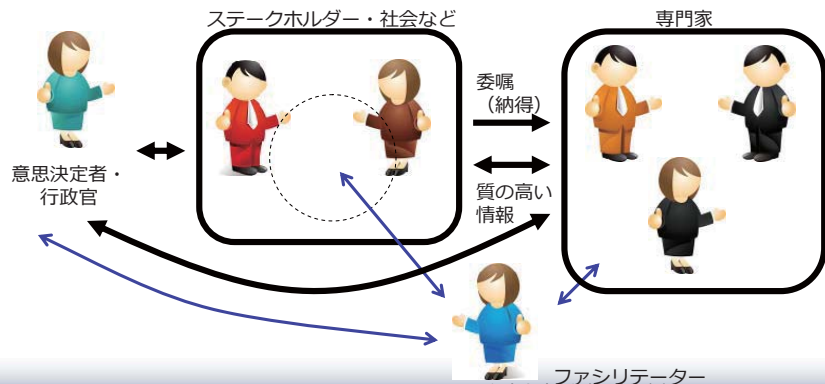
Reconstructing "scientific evidence"

- 一方的に供給される科学的根拠のみに基づく政策選択は問題アリ
- 科学的根拠以外の「根拠」も存在
 - 倫理、規範、ELSI、不確実な状況下の判断...
- 政策選択の根拠として用いる科学的情報の生成は一種の合意形成過程
 - 関係者が納得・信頼できる情報の生成



共同事実確認

- 情報の利用者すべてが納得・信頼できる情報を、確認・取得する
- 情報の利用者が、問題のフレーミング、情報の取得、整理に主体的に関わる
- 情報の利用者が、科学者、技術者、専門家の協力を得る(=主語は利用者側にある)
- 分析の仮定と過程を、共同で確認する
- ファシリテーターが進行することが一般的
- 得られた情報をもとに、政策等の合意形成へと続くこともあれば、情報の整理で終わることもある



2015年度交渉と合意 講義資料
© 2015 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

48

最近の事例:Nuclear Power JFF

- 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

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

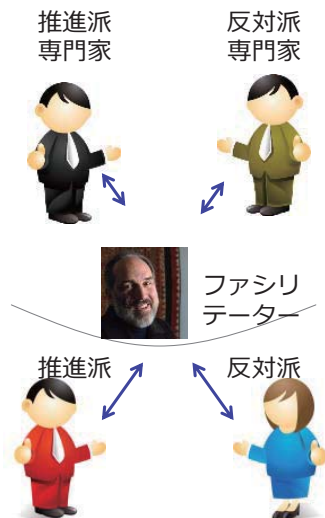
GraSPP

2015年度交渉と合意 講義資料
© 2015 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

50

80年代の先駆的事例: ブルックリン・ネイビーヤード

- ごみ処理場の排気に含まれるダイオキシンとその発ガンリスクに関する論争
- 事業者(NY市行政)と地域住民の対立
- 地域住民をバリー・コモナーが支援
- New York Academy of Sciencesが、対話の場を設定(1984/12/18)
- ファシリテーターはL. Susskind (MIT)
- 事業者、住民側科学者それぞれの「科学的根拠」を公開フォーラムで吟味
- 根拠の「仮定」の大きな違いが判明
- 条件つき合意に到達(処理装置が性能を発揮しない場合、即時運転停止の約束)



(Ozawa and Susskind 1985, Klapp 1992)

2015年度交渉と合意 講義資料
© 2015 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

49

洋上風力円卓会議

Roundtable on offshore wind farms

- 洋上風力発電立地に伴う、地域・漁業との共生の必要性
 - 風力発電事業・漁業・立地自治体等の互恵関係を構築する方法論の模索が必要
- 茨城県神栖市、ユーラスエネルギーホールディングス、串木野市漁業協同組合の3者(ステークホルダー)で共存に関する政策提案を検討
 - 2011年8月~2012年2月の4回
 - 東京大学「総合海洋基盤(日本財団)プログラム」の活動として実施
- 提言の検討に、ステークホルダーが選んだ「専門家」の意見を取り入れ
 - 共同事実確認方式

<http://洋上風力.jp>



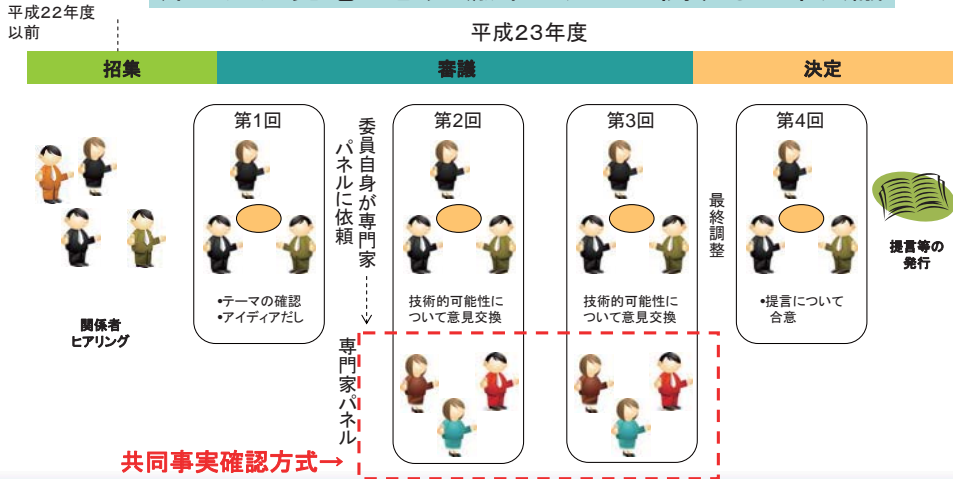
GraSPP

2015年度交渉と合意 講義資料
© 2015 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

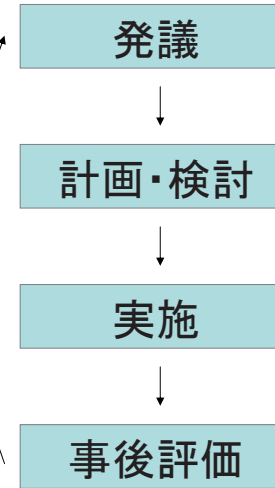
58

円卓会議による検討

洋上風力発電と地域・漁業の共生に関する円卓会議



政策形成のながれ



HLW双方向シンポ(H23度 第2回)

Bi-directional symposium on high-level radioactive waste

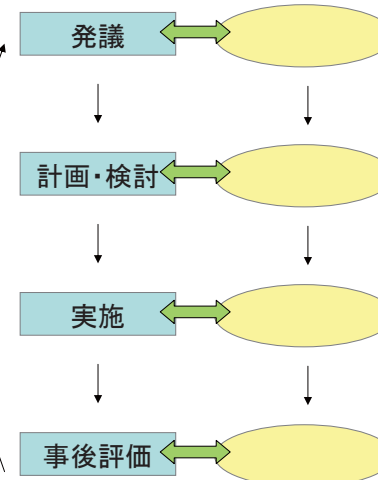
- 高レベル放射性廃棄物の地層処分に
関する共同事実
確認(JFF)
- 事業者(NUMO・石黒
技術専門役)と研究者
(神奈川工科大・藤村
教授)の対話
- 2013/2/17
開催(14時~
16時半)



- 対話の人選、場などは、関係者(推進~反対)で構成される事務局会合で決定⇒正統性
- 事実関係の洗い出しに専念
- 発表⇒質疑応答

<http://www.enecho.meti.go.jp/rw/sohoko/>

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

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
- 「参加の工具箱」思想
- プロセスデザインの必要性

(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	<ul style="list-style-type: none"> ・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	<ul style="list-style-type: none"> ・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	<ul style="list-style-type: none"> ・アンケート ・ニュースレター

合意形成プロセスの設計演習

- 各グループで以下のテーマから1つ選ぶ
 - 日本の今後30年間のエネルギー政策
 - " " の高齢者福祉(医療)
 - 被災集落の復興計画、防潮堤問題
 - 県道の整備計画(4km程度をどこにつくるか)
 - 本郷通りの設計・デザイン
 - 公共政策大学院の自習室の管理
 - その他(何かテーマがあれば是非)
- 合意形成(等)プロセス提案を1枚の模造紙に表現してプレゼン

CHELSEA CHARTER CONSENSUS PROCESS

