

第6回 2017年5月23日

## 公共政策における交渉と合意形成の理論

## 民間ビジネス交渉と公共政策の形成過程における交渉・合意形成の違い

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

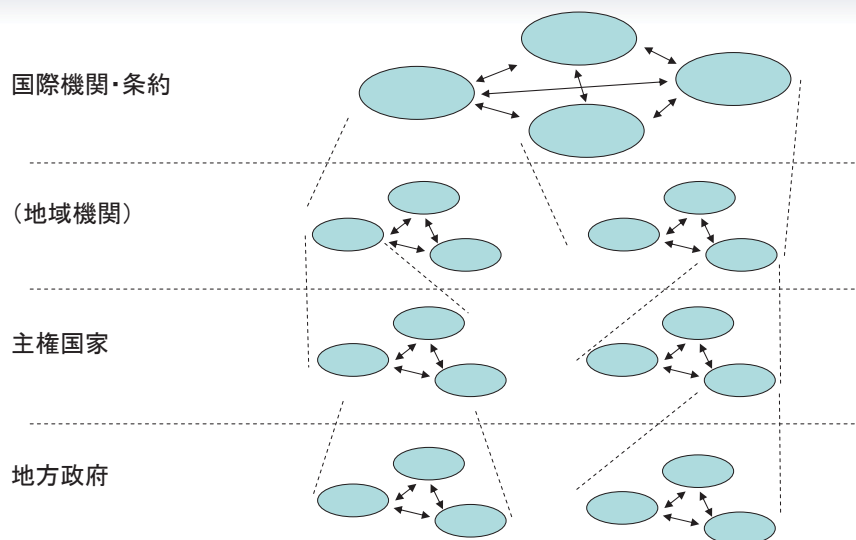
## 公共政策と交渉・合意形成

- 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

## 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(nation states)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 (Putnam 1988)、批准の問題(UNFCCC/US)
- アクターの輻輳性、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)
  - 誰から巻き込んでいくか、不可逆性

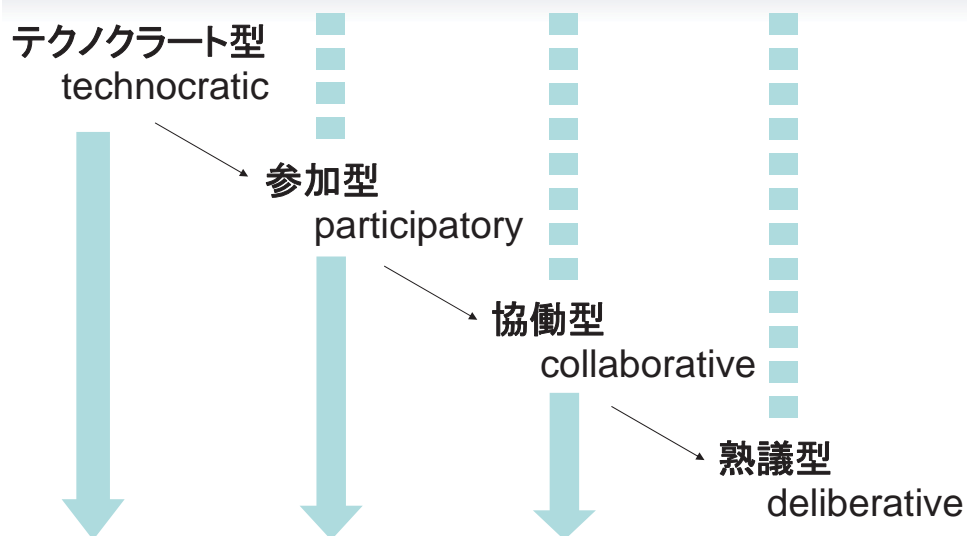
# マルチレベルガバナンス



# 国内政策の交渉と合意形成

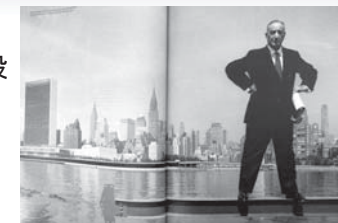
- 多様な組織・制度が相互干渉
- 意思決定自体は法律等で行政・議会等に付与
  - 同意なき強制もありえる
- 多様かつ不透明な過程
  - 官僚: 球出し→内部検討→調整(審議会・個別)→事業化
  - 多様なステークホルダー(レベル、利害関心)
    - ✓ 議員等による政治的圧力、町会長など地域ボスの影響力
    - ✓ 経済と地域に基づく利害集団→関心に基づく利害集団
  - メディア・圧力団体のアジェンダ・セッティング
    - ✓ Problems/Policies/Politics Streams (Kingdon)
    - ✓ Opportunity Structures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

# 政策形成の4モデル

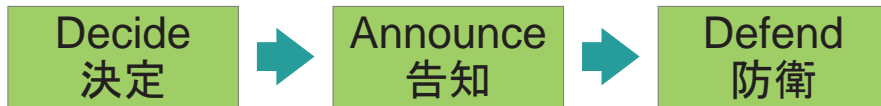


# ロバート・モーゼスの都市開発

- 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)



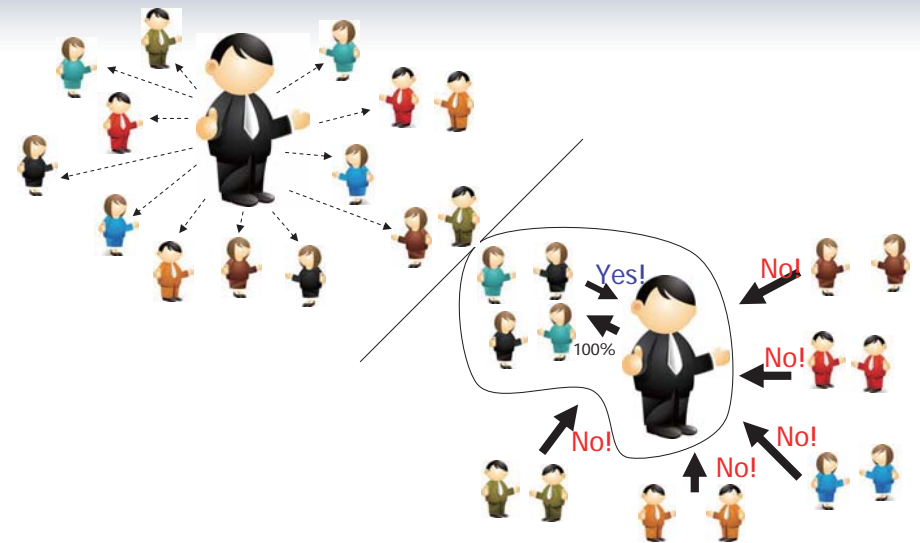
# DADモデル



(Urban Land Institute, 1994)

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

# テクノクラート型の限界



# 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させる
    - ✓ 市民団体支援の制度へ
- 「市民参加のはしご」
  - Sherry Arnstein

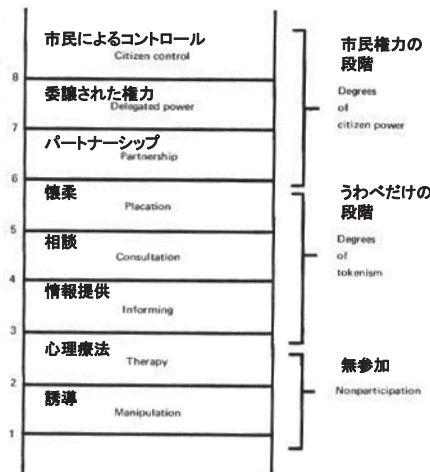
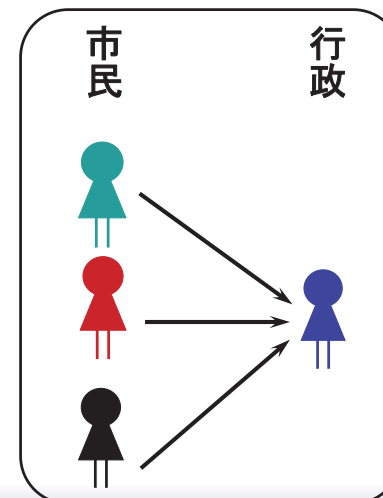


FIGURE 2 Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation

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

# 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」

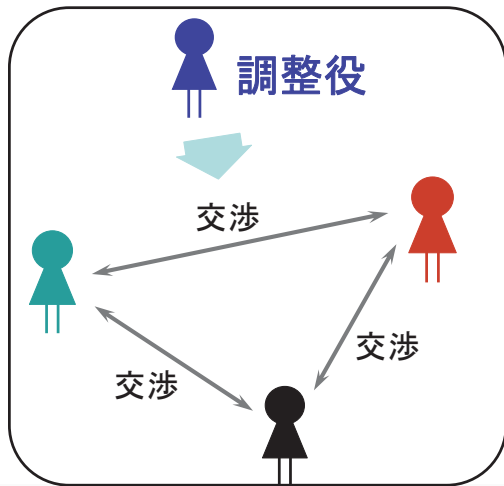


各自の都合のいい政策へ  
変えてもらおうとする  
圧力が絶えない

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

# 協働型政策形成の必要性

新たな「市民」と行政の関係



行政は一步身をひく



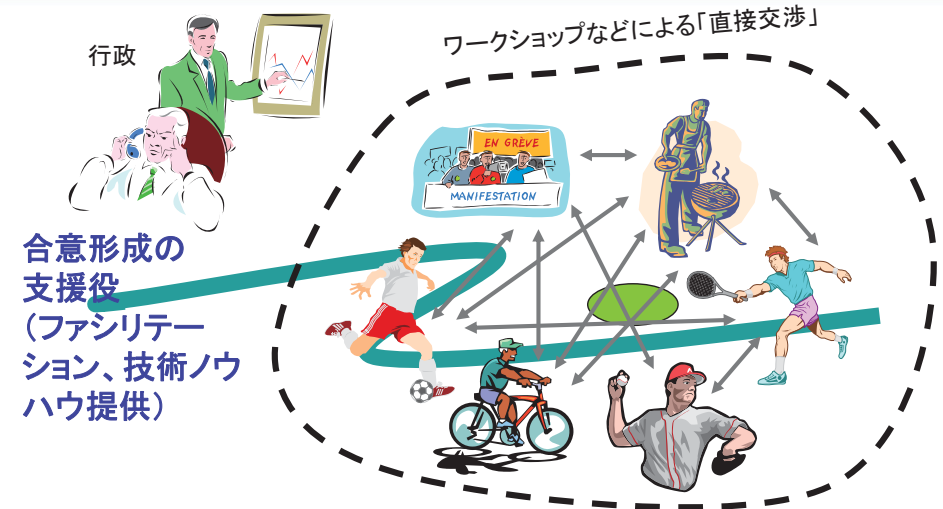
受け入れることができる条件(合意)を見つける手伝い



交渉の手伝い

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

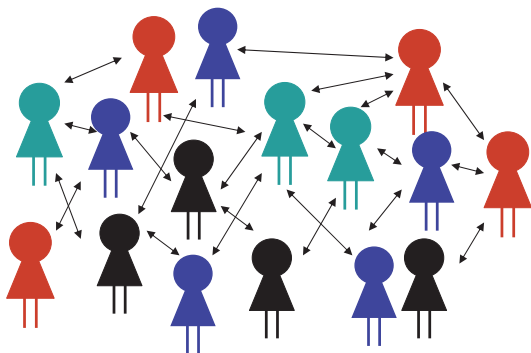
# 協働によるまちづくり



関係者(ステークホルダー)

# 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



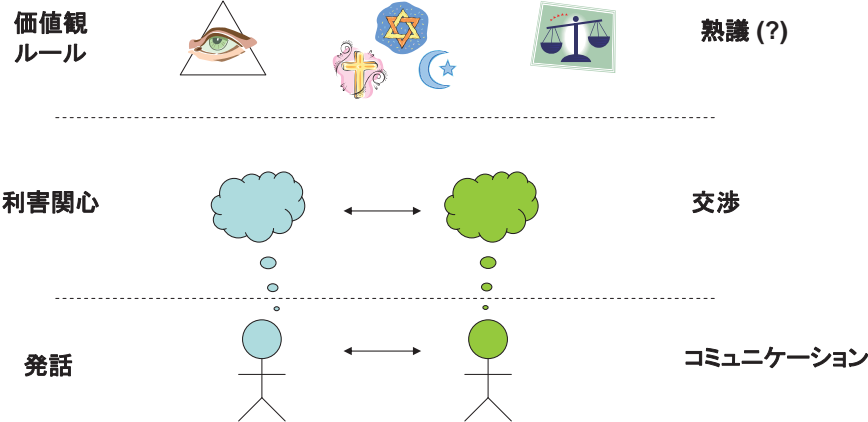
新たな公共的価値観の創出

structure

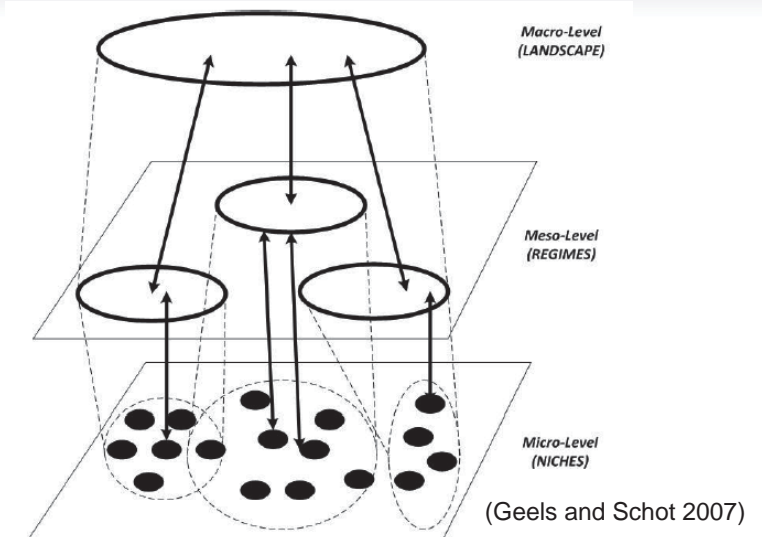


agent

# 意思決定の諸相



# Multi-level perspective



# 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、既存の構造の下での閉塞感
- 大多数の直接参加

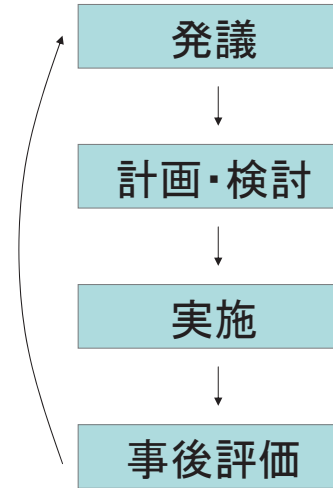
# 21<sup>st</sup> Century Town Meeting

- 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

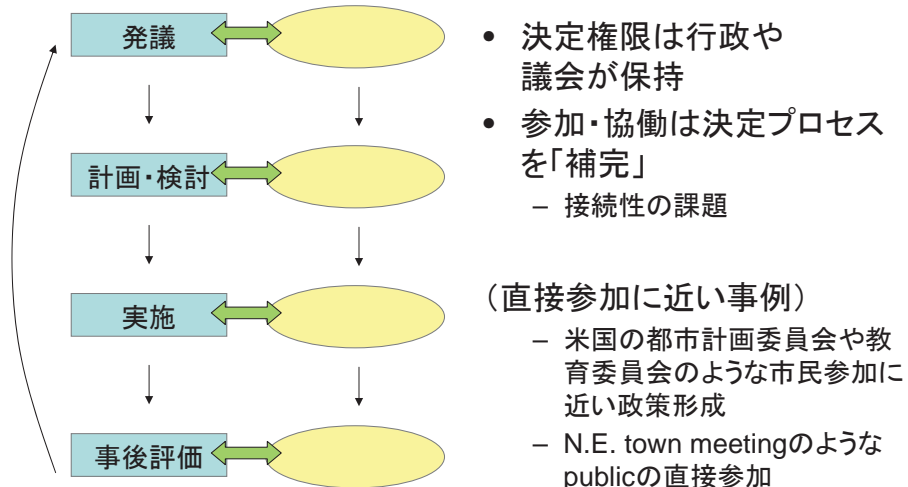
# 熟議に対する批判とこれから

- 現実性・実用性の問題
  - 一般市民等による「合理的」な熟議の可能性
  - 価値観について合意を析出することの実用性
  - 日常の熟議 (everyday talk) との差別化の必要性
- カント的「合理性」原則への批判
  - 感情と合理性の相克 (ヒューム)
  - giving reason versus civil passions (Claus)
- 対立の抑圧による対立の噴出
  - ラジカル・デモクラシー (ムフ)
  - ✓ ネオナチ (ネトウヨ) 台頭の背景としての合理性至上主義

# 政策形成のながれ



# 参加・協働プロセスの位置づけ



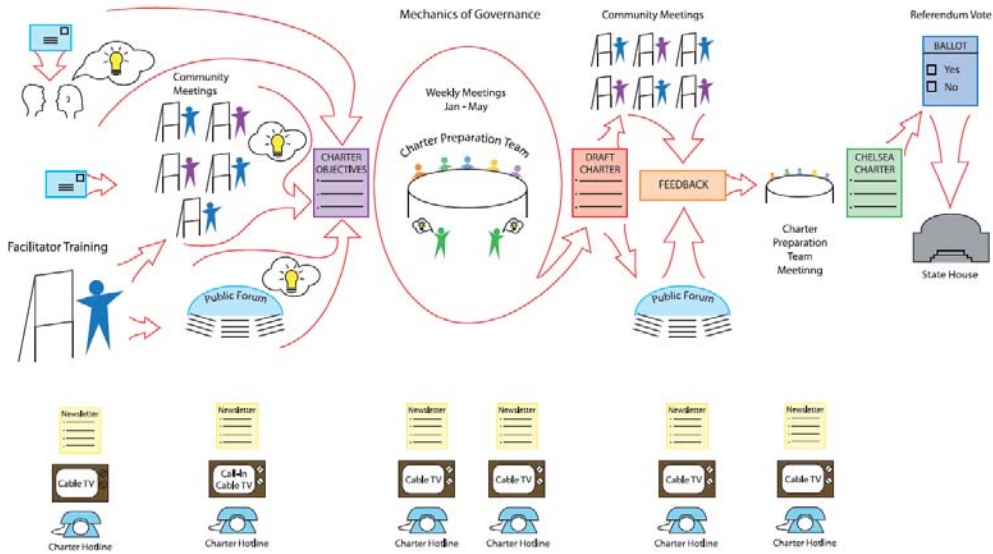
- 決定権限は行政や議会が保持
- 参加・協働は決定プロセスを「補完」
  - 接続性の課題
- (直接参加に近い事例)
  - 米国の都市計画委員会や教育委員会のような市民参加に近い政策形成
  - N.E. town meetingのような publicの直接参加

# 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"> <li>・対話 (メディエーション)</li> <li>・共同事実確認</li> <li>・ニュースレター</li> <li>・ケーブルテレビ活用</li> </ul>
	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"> <li>・対話 (コンセンサス会議)</li> <li>・メディア対応</li> </ul>
	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"> <li>・アンケート</li> <li>・ニュースレター</li> </ul>

# CHELSEA CHARTER CONSENSUS PROCESS



(Source <http://www.podziba.com/>)



●まずは目指すべき目標を明確にし、一つ一つ確認しながら進めていきます。～沼津高架P1プロジェクトのプロセス～

検討のステップ	H24年度	H25年度	H26年度	H27年度	H28年度	H29年度
Step1 目標設定	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。
Step2 目標の検証	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。
Step3 目標達成のための目標設定	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。
Step4 目標達成のための目標設定	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。
Step5 目標達成のための目標設定	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。
Step6 目標達成のための目標設定	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。	沼津高架P1プロジェクトの目的を決定する。

●多くの論点を総合的に判断します。～議論のテーマ～

- テーマ1 広域レベル
  - 鉄道事業を含む一連の計画の意義
  - 貨物駅の定位置移転や信号機位置の存続の可能性
- テーマ2 地区レベル(沼津駅周辺)
  - 鉄道事業の計画内容や事業スケジュール
  - 沼津駅周辺の計画内容や事業スケジュール
- テーマ3 地区レベル(原地区)
  - 貨物駅の移転先とまちづくり
  - 貨物駅移転先の拠点形成

●多量なコミュニケーションを確保します。～コミュニケーションの方法～

- ホームページ・広域版
- オープンハウス
- 準備講座
- 懇話会

沼津高架P1プロジェクト・PI実施計画(静岡県)

# 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

- Bringing a core participation group together
  - Civic advisory committees
  - Citizens on decision and policy bodies
  - Collaborative task forces
- Including people who are underserved by transportation
  - Ethnic, minority, and low-income groups
  - Americans with disabilities
- 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
- Taking initial action steps

### Chapter 2. INVOLVING PEOPLE FACE-TO-FACE THROUGH MEETINGS

- Determining the type of meeting
  - Public meetings/hearings
  - Open houses/open forum hearings
  - Conferences, workshops, and retreats
- Selecting an organizing feature for a meeting
  - Brainstorming
  - Charrettes
  - Visioning
  - Small group techniques
- Taking initial action steps

### Chapter 3. GETTING FEEDBACK FROM PARTICIPANTS

- Establishing places people can find information and interact
  - On-line services
  - Hotlines
  - Drop-in centers
- Designing programs to bring out community viewpoints and resolve differences
  - Focus groups
  - Public opinion surveys
  - Facilitation
  - Negotiation and mediation
- Taking initial action steps

### Chapter 4. USING SPECIAL TECHNIQUES TO ENHANCE PARTICIPATION

- Holding special events
  - Transportation fairs
  - Games and contests
- Changing a meeting approach
  - Improving meeting attendance
  - Role playing
  - Site visits
  - Non-traditional meeting places and events
- Finding new ways to communicate
  - Interactive television
  - Interactive video displays and kiosks
  - Computer presentations and simulations
  - Teleconferencing
- Taking initial action steps



# プロセスデザイン

- |                   |               |                         |
|-------------------|---------------|-------------------------|
| 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 |                         |
|                   | ブレインストーミング    |                         |
| 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            | ビジョニング        | 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        |                         |
| 主要人物への情報提供        | 受付センター        | 双方向テレビ                  |
| ビデオ活用技術           | フォーカスグループ     | 双方向ビデオ、端末               |
| 電話活用技術            | 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 |
| メディア戦略            | ファシリテーション     |                         |
| ボランティア活用          | 交渉とメディアエション   | 電話会議                    |



# オープンハウス



(三菱総研「自治体チャンネル」 H12.2 抽稿より)

- 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(建機のお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

# 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

# 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
- 調停やあっせんとは基本的には同じ
- 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

# 「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(？)