



GraSPP

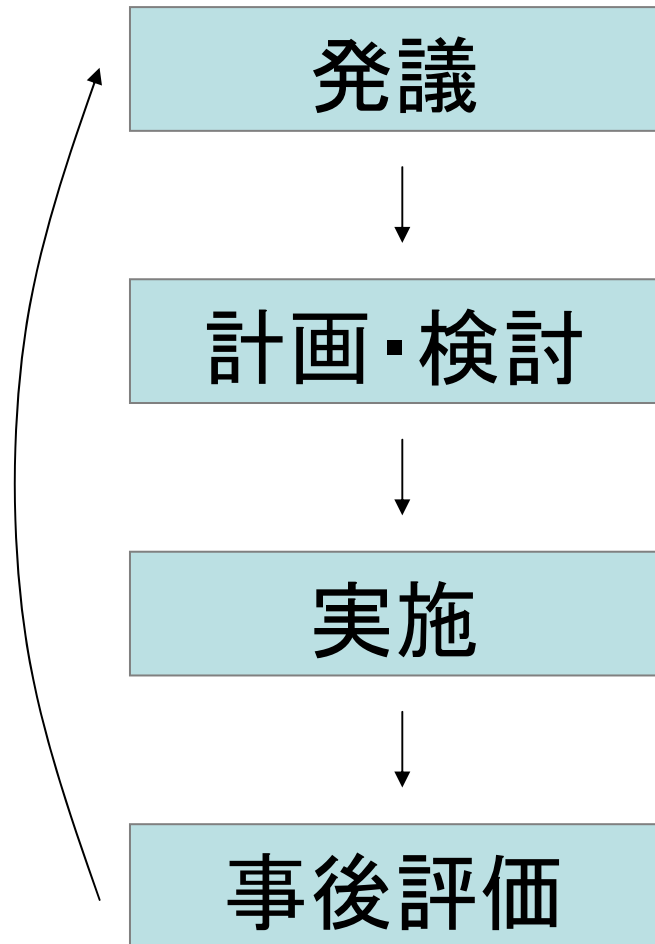
東京大学公共政策大学院
2018年度 S1/S2ターム

交渉と合意

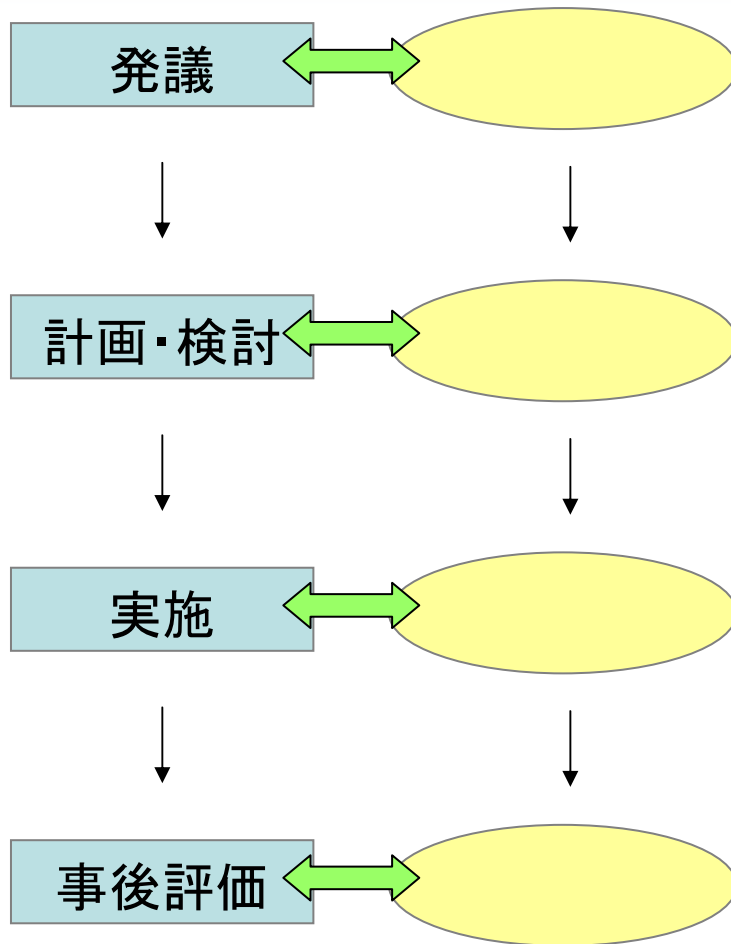
第7回 2018年5月29日

公共政策における交渉と 合意形成の実践

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」
 - 継続性の課題

(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
- 「参加の道具箱」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	・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

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

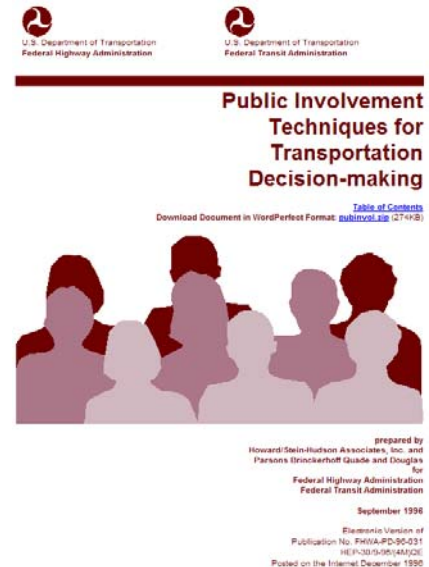
- A. Determining the type of meeting
 - Public meetings/hearings
 - Open houses/open forum hearings
 - Conferences, workshops, and retreats
- B. Selecting an organizing feature for a meeting
 - Brainstorming
 - Charrettes
 - Visioning
 - Small group techniques
- C. Taking initial action steps

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



プロセスデザイン

市民諮問委員会

意思決定機関への市民参加

協働タスクフォース

人種、マイノリティ、低所得者層対応

障がい者対応

DMリスト

パンフレット

主要人物への聞き取り調査

主要人物への情報提供

ビデオ活用技術

電話活用技術

メディア戦略

ボランティア活用

説明会

オープンハウス

会議、ワークショップ、合宿

ブレインストーミング

シャレット

ヴィジョンング

小グループ運営技術

オンラインサービス

ホットライン

受付センター

フォーカスグループ

アンケート調査

ファシリテーション

交渉とメディエーション

交通イベント

ゲーム・コンテスト

参加者数改善策

ロールプレイ

現地見学会

従来とは異なる開催場所

双方向テレビ

双方向ビデオ、端末

コンピュータを用いたプレゼン、シミュレーション

電話会議



オープンハウス

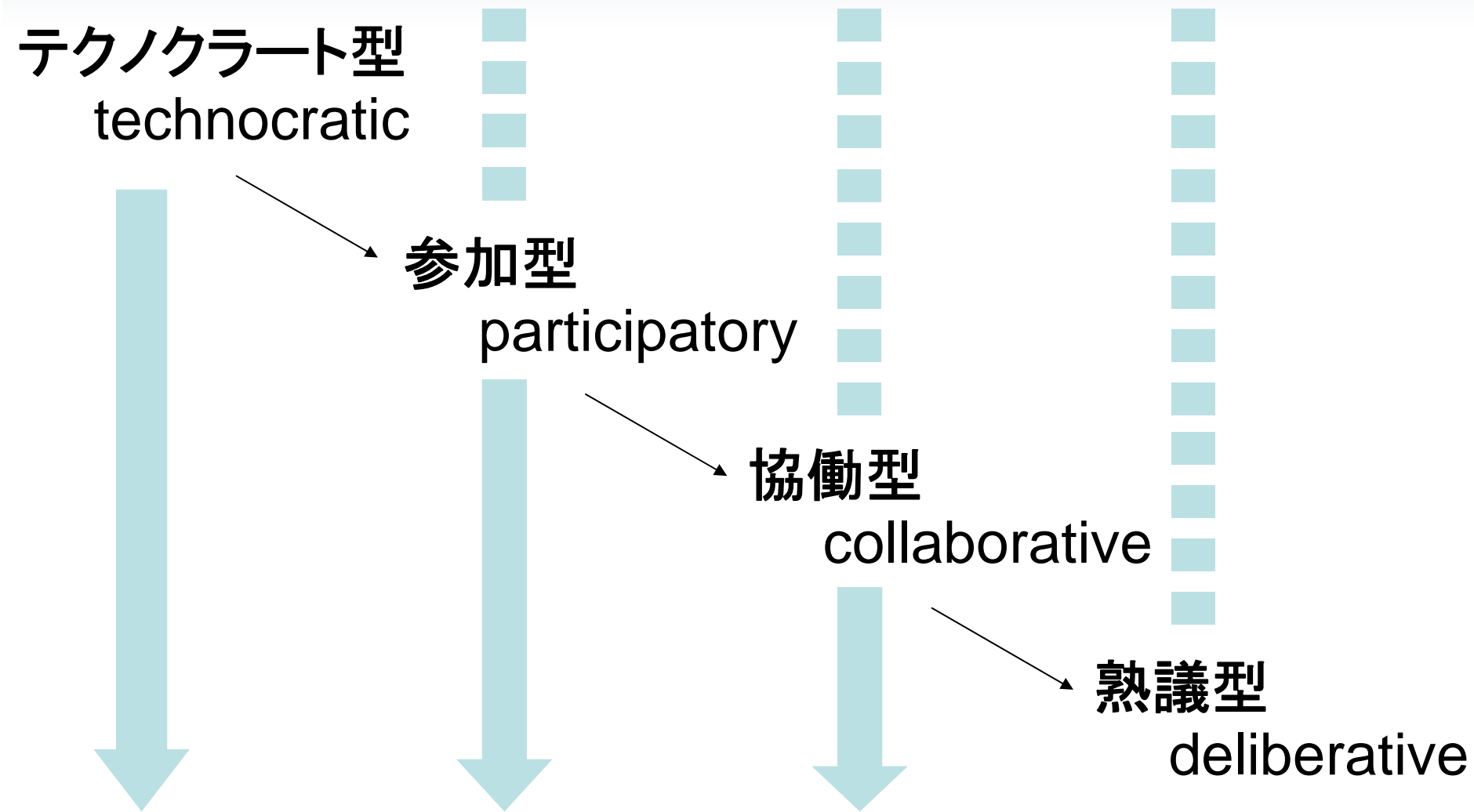


(三菱総研「自治体チャンネル」 H12.2 拙稿より)

- 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

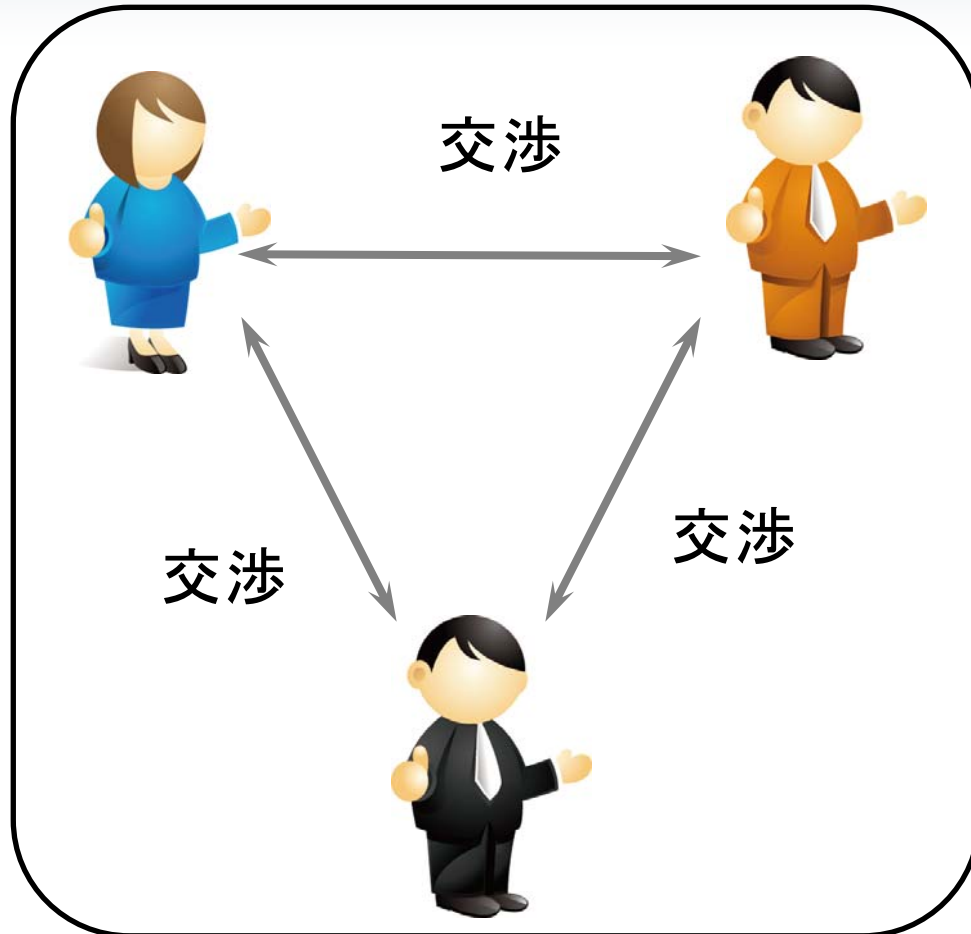
→ 日本でも似たような取り組みが近年行われるように

政策形成の4モデル



協働型政策形成

(collaborative policy-making)



- 関係者の交渉による合意に基づく政策
- 行政は「執行機関 (executive agency)」としての位置づけ
- 複数論点の統合による価値生産の可能性
- 相手の利害と合意に対する納得感

- 残る課題
 - 価値配分の正義
 - 交渉できない論点
 - 論点操作(審議会)

“Planner as Mediator”

Susskind & Ozawa (1984). *JPER*, 4(1).

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

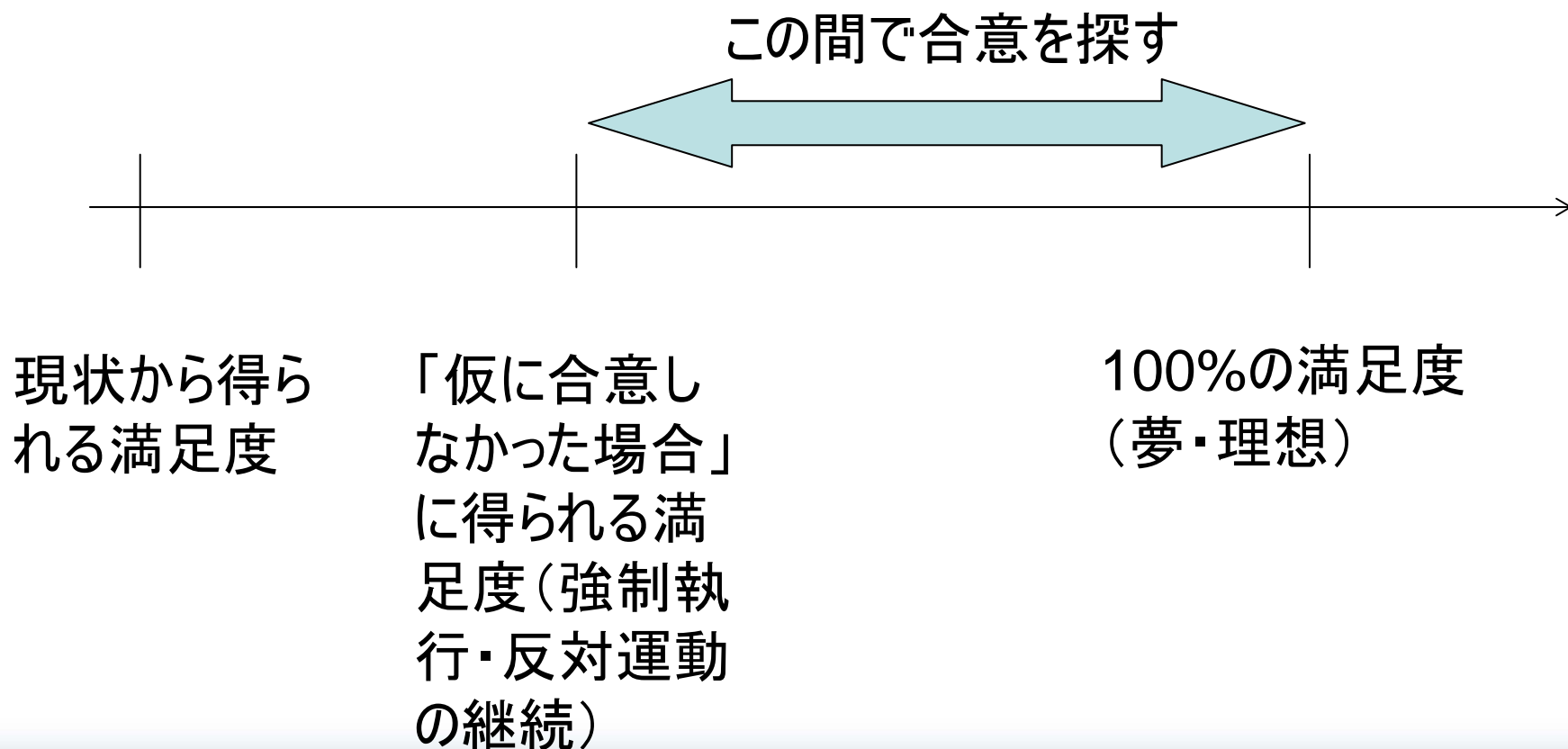
- 意見を聴くだけでは、異なる価値観の間で(i.e.,利害関係の)調整ができない
- ステークホルダー(利害関係者)に直接対話させなければ利害調整はできない

- 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)

招集

発議を行う

アセスメント素案を用意する

完全版アセスメントを用意する

利害関係者代表を特定する

予算を特定する

責任の明確化

ファシリテーター等の役割を明確にする

傍聴者に関するルールを定める

議事と規約を定める

制約条件となる先例を定める

コミュニケーション手段を評価する

審議

透明性を確保する

アイデア出しと拘束力を分離する

部会を設ける

専門家のアドバイスを求める

単一文書を用いて“言い訳を防ぐ”

決定

相互の利得最大化に努める

不慮の事態も考慮する

既決の決定ルールにしたがう

記録を残す

合意事項の実現

支持者による批准を求める

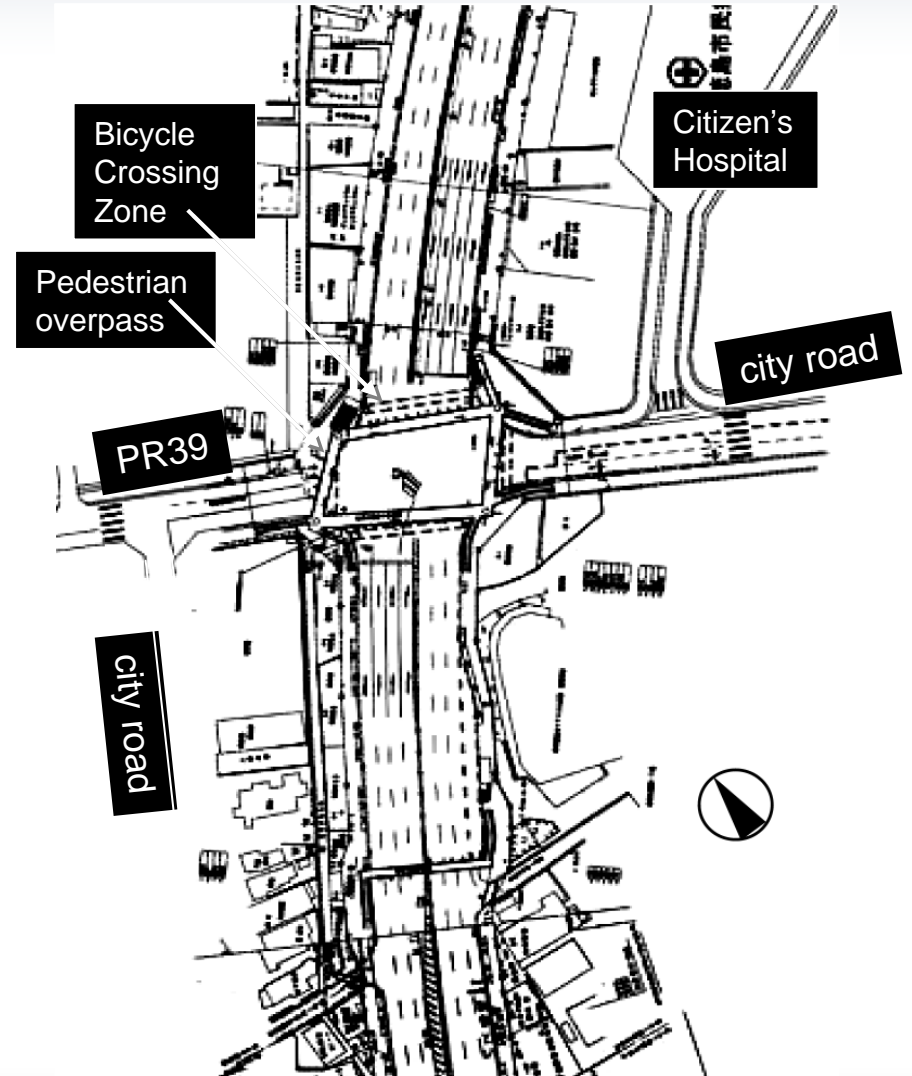
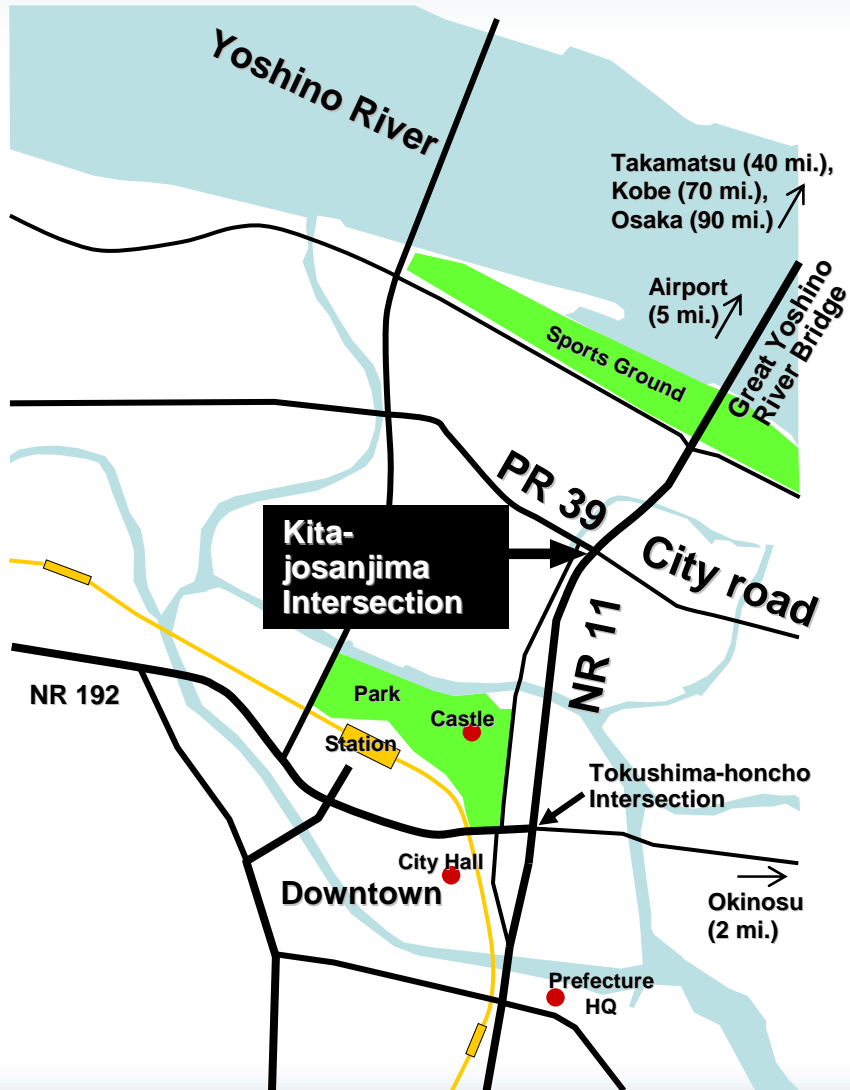
モニタリングを行う

状況の変化に適應させる

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/>

北常三島町交差点



北常三島町交差点



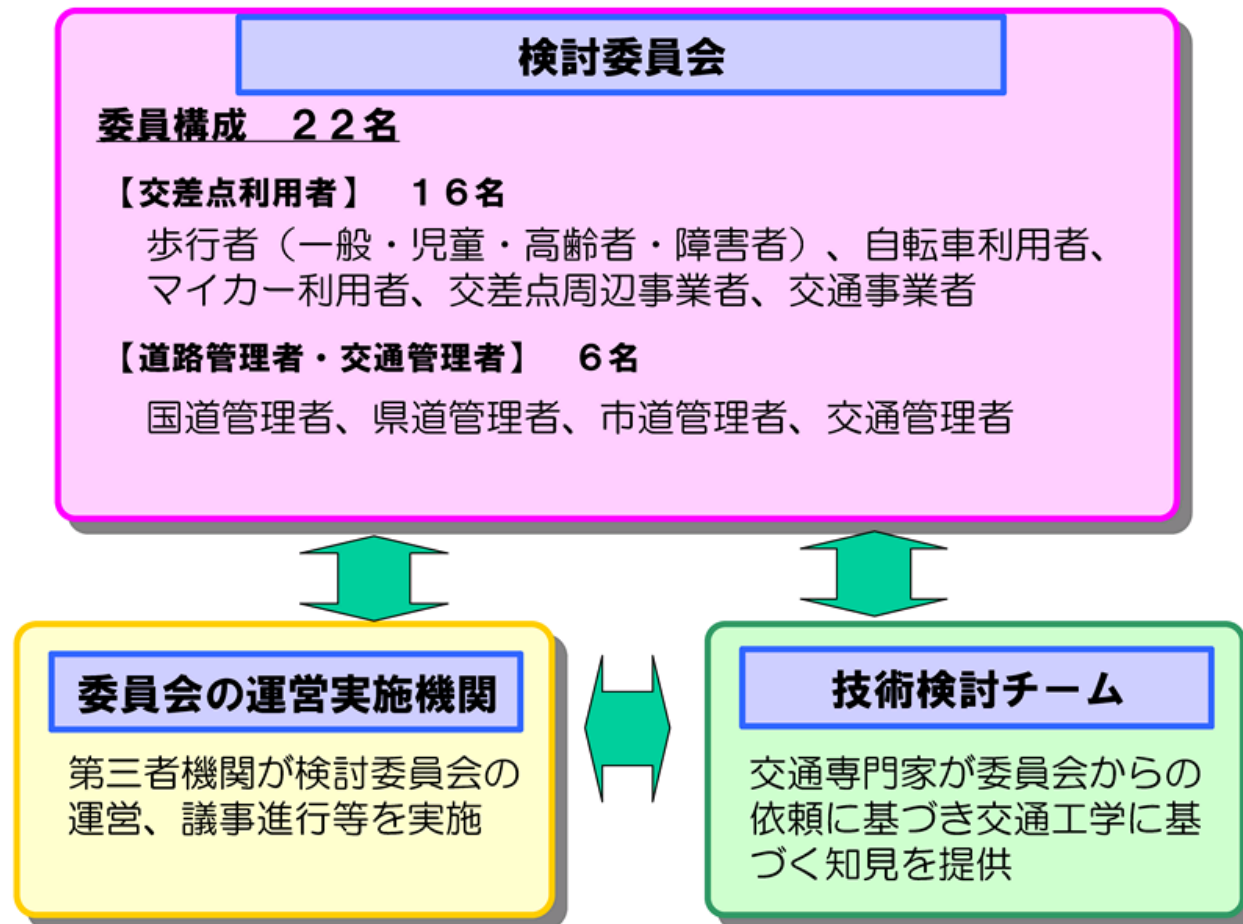
委員会の経緯

- 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

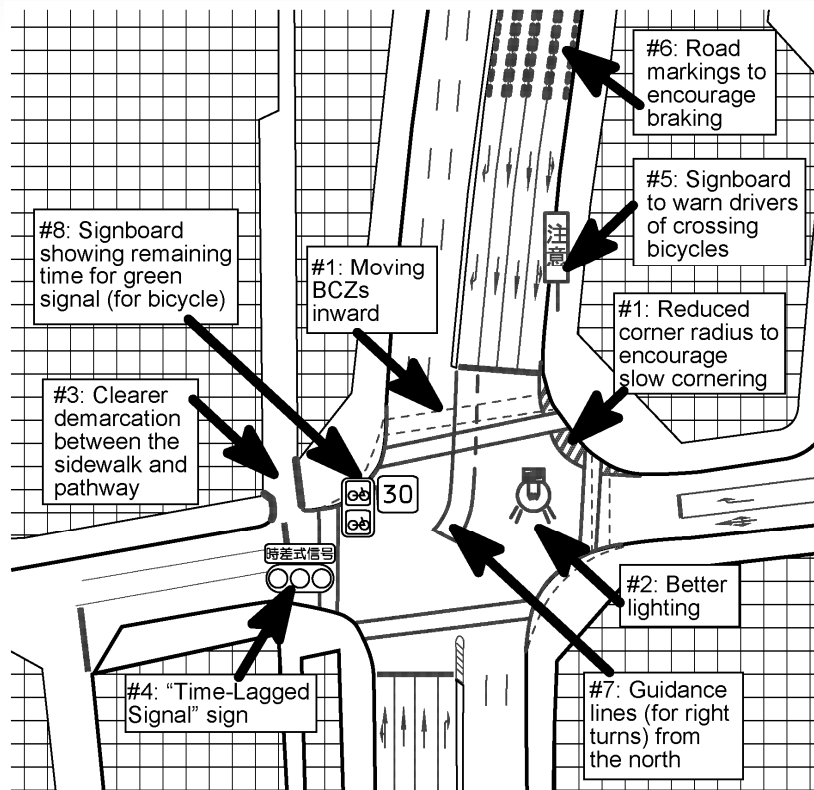
委員会の実施体制

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



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・車道の区別の明確化(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 導流標示・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:

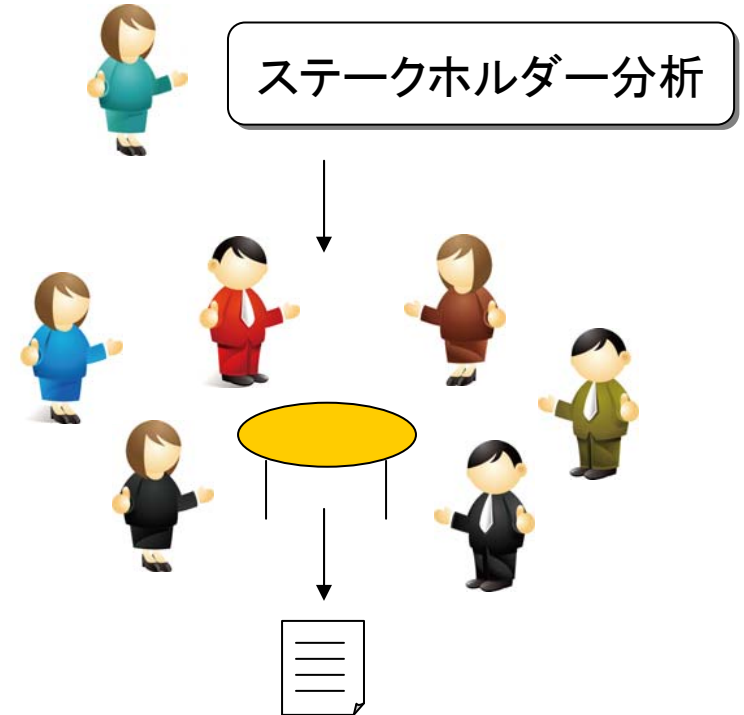
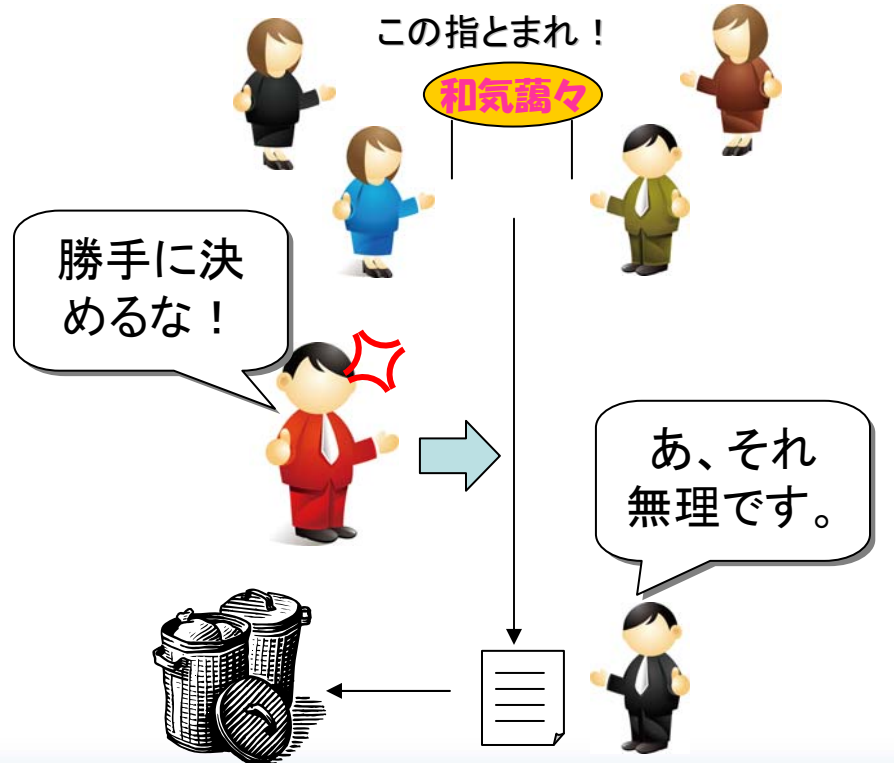
「...特にバリアフリーの横断経路を確保する方策(例えば、エレベータ・スロープ・地下道等)について、設置方法、投資効果を含めて早急に検討し改善することが重要である。」

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

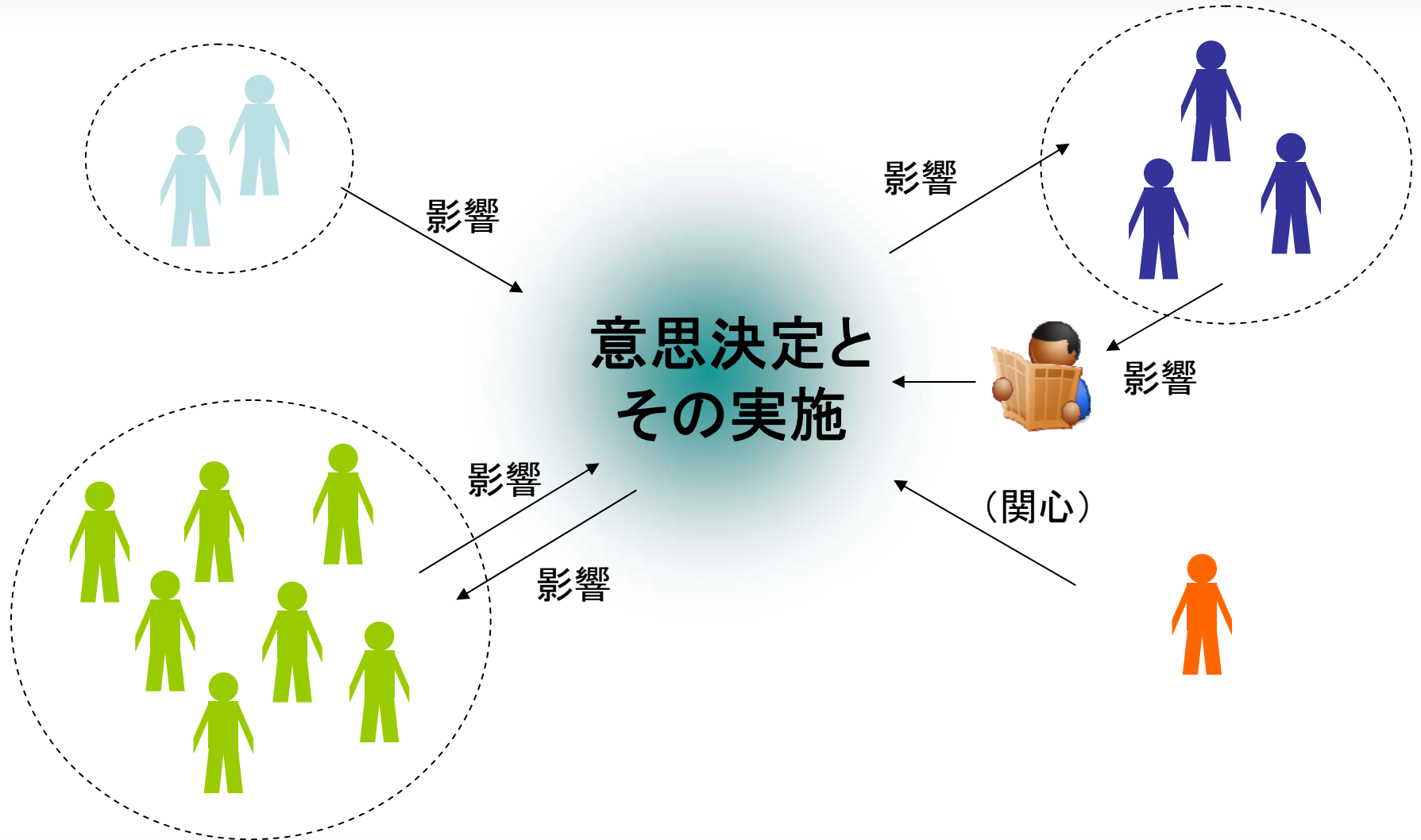


ステークホルダー分析の主旨

- 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



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

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)

技術的課題検討の方法論

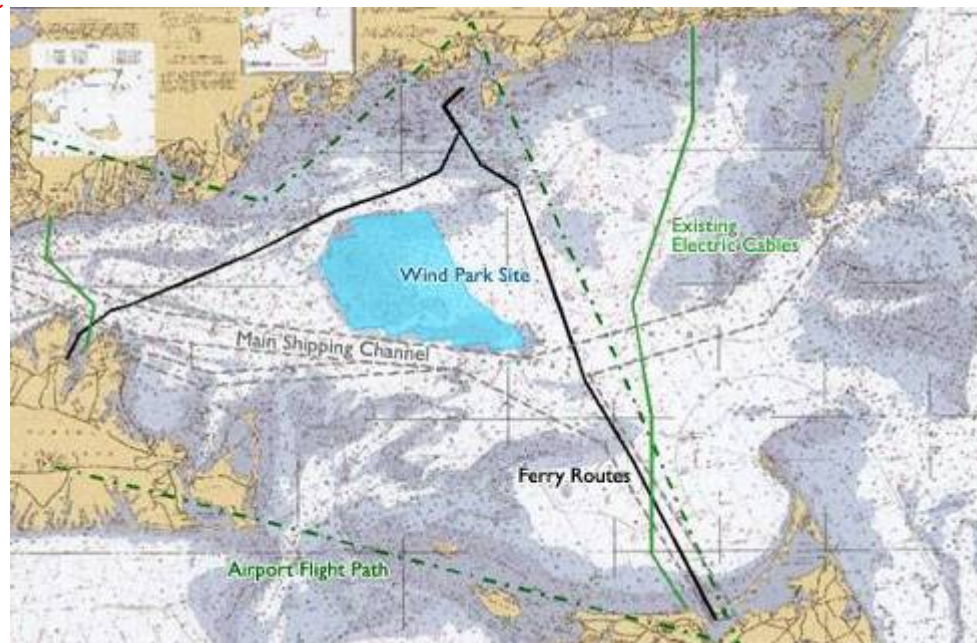
共同事実確認

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

CapeWind事例にみる課題

- 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、420MW）
- 地元住民（富裕層）等は景観保護等の観点から反発



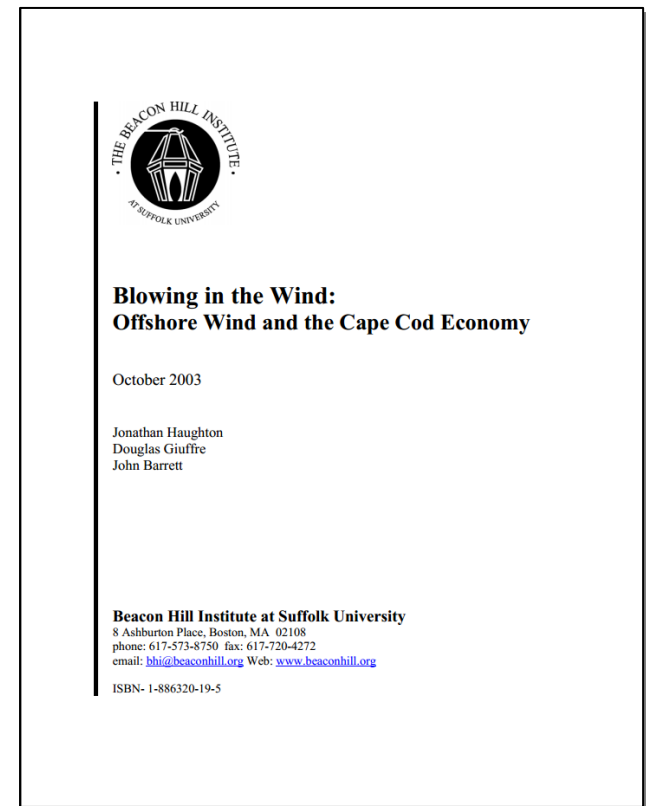
景観シミュレーション

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



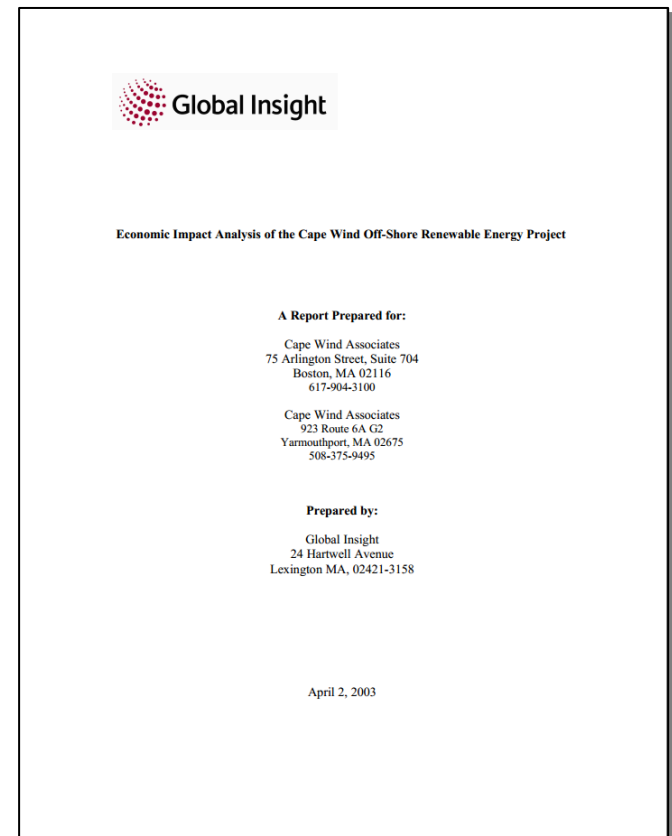
費用便益分析

- ボストンにあるサフォーク大学のビーコン・ヒル研究所は、事業の費用便益分析を実施（2003年10月）
 - 497名の観光客と501名の世帯主を対象とした「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



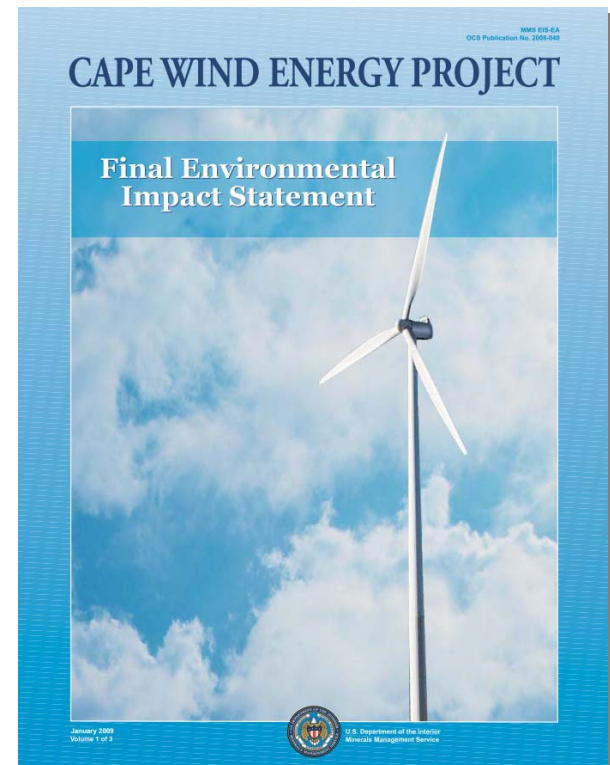
費用便益分析

- CapeWind社の委託を受けた、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(2003年4月)
 - Manufacturing/Assembly/Construction/Installation Phase:
 - ✓ Employment in Barnstable County **will increase** by 75 construction jobs
 - ✓ Total State economic output **will increase** by between \$85 million and \$137 million annually
 - Operation Phase
 - ✓ Total State economic output **will increase** by \$22 million annually.
 - ✓ 154 permanent jobs including 50 maintenance and operations jobs with an average salary of over \$50K per year.
 - ✓ Corporate income tax revenues **will increase** by \$113,900 annually.



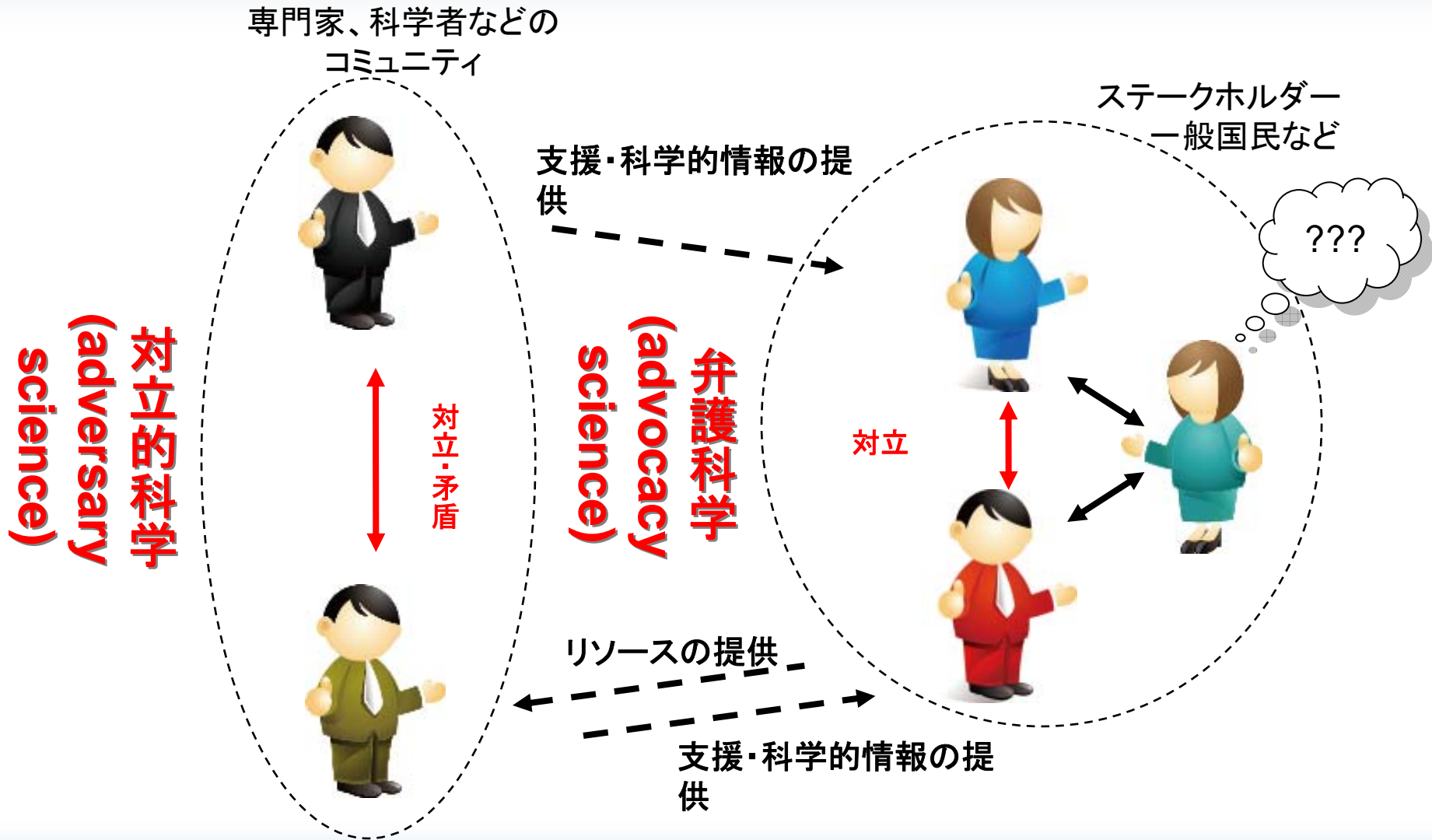
費用便益分析

- 連邦政府の許認可に伴う環境影響評価書(EIS)においても影響を評価(2009年1月)
 - － 雇用
 - ✓ 製造・組立・建設: 27ヶ月間に年間平均391のフルタイム雇用が発生、IMPLAN I/Oモデルによれば誘発雇用が206～622件(MA州)、388～1,150件(RI州)発生
 - ✓ 稼動時: 約50名の雇用(264万ドルの所得)、約104の誘発雇用
 - － 地価
 - ✓ 現状で得られる情報では地価への影響について確定的な結論は出せない
 - － 観光
 - ✓ 景観影響が余暇活動に与える影響は認められない



合意形成における科学的情報

How scientific information is handled in consensus building processes



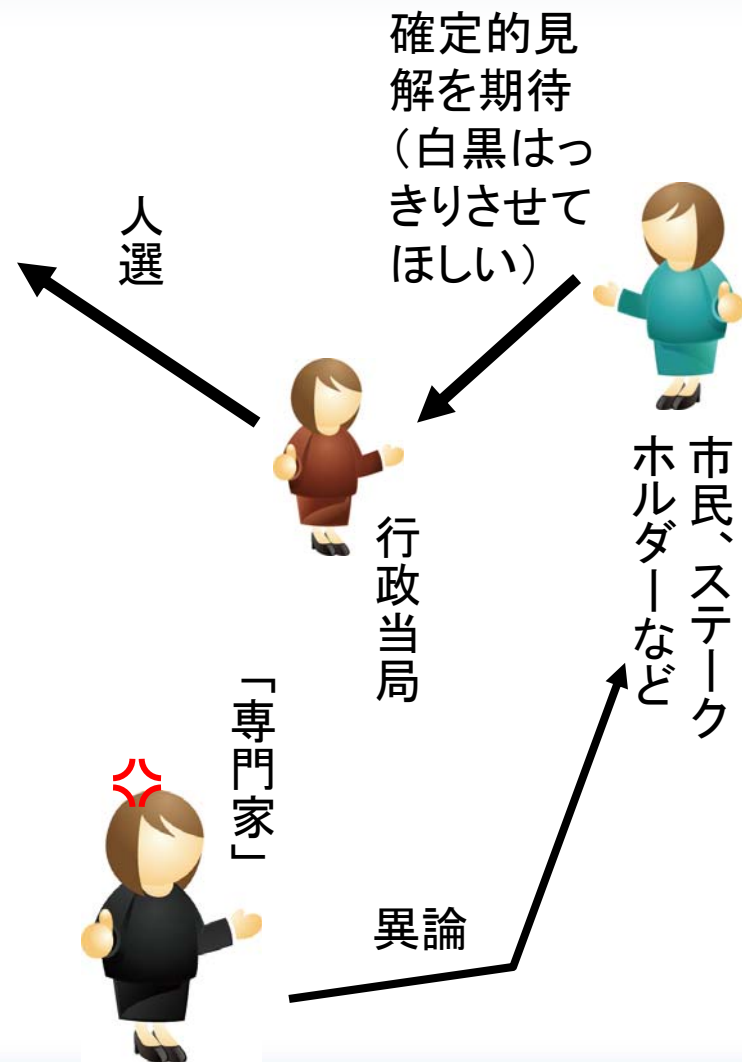
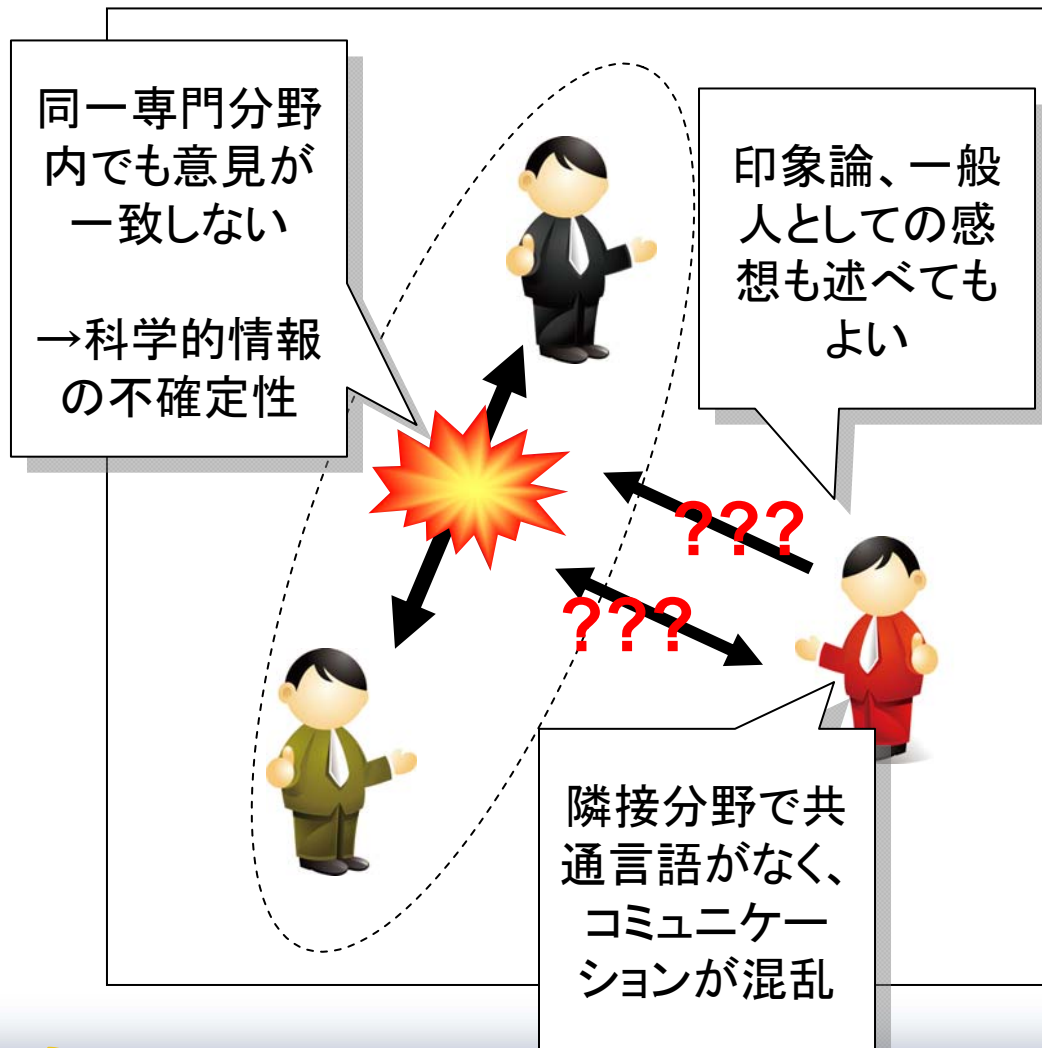
科学的分析の過程

- 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

専門家による議論で「正解」は出ない

Group of scientific experts cannot provide "the perfect solution"

従来の「学識系経験者」委員会(例)



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

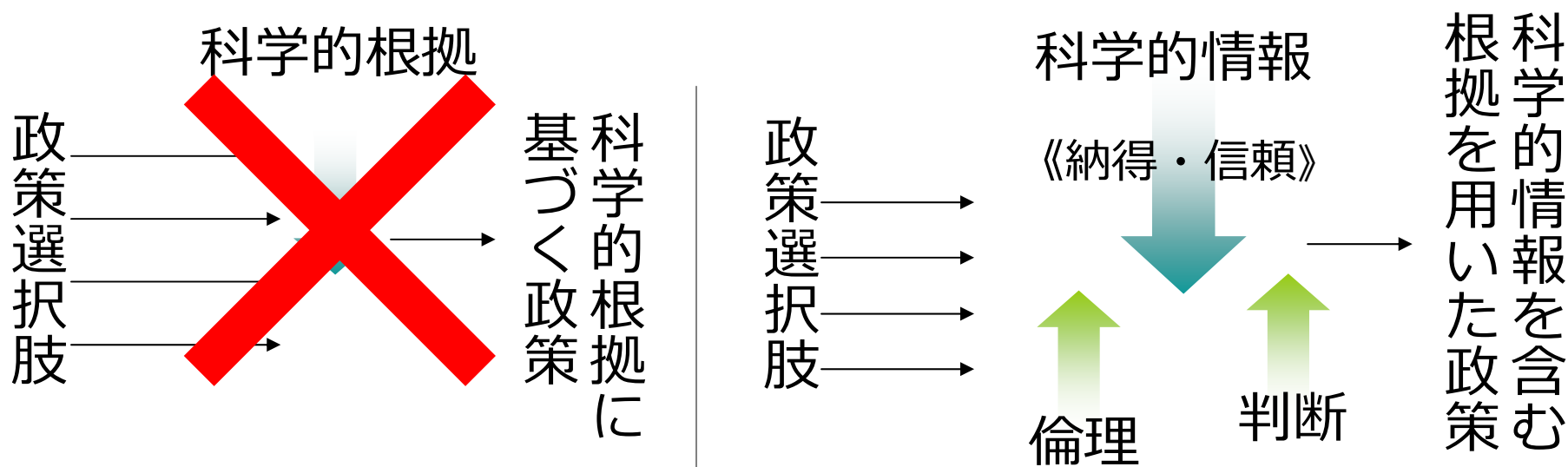
- 複数の学術領域
Multiple Disciplines
- データへのアクセス
Access to Data
- 既存データの十分さ
Adequacy of Existing Data
- 確実性についてのあいまいさ
Unclear Significance
- データ公開の制限
Restricted Data
- 政治化された情報
Politicized Information
- 専門性不足
Lacks of Expertise
- 結論を断定できないデータ
Inconclusive Data
- 検討にお金がかかっている情報
Purchased Information
- 科学者間の不確実性と分断
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")

「科学的根拠」の再構築の必要性

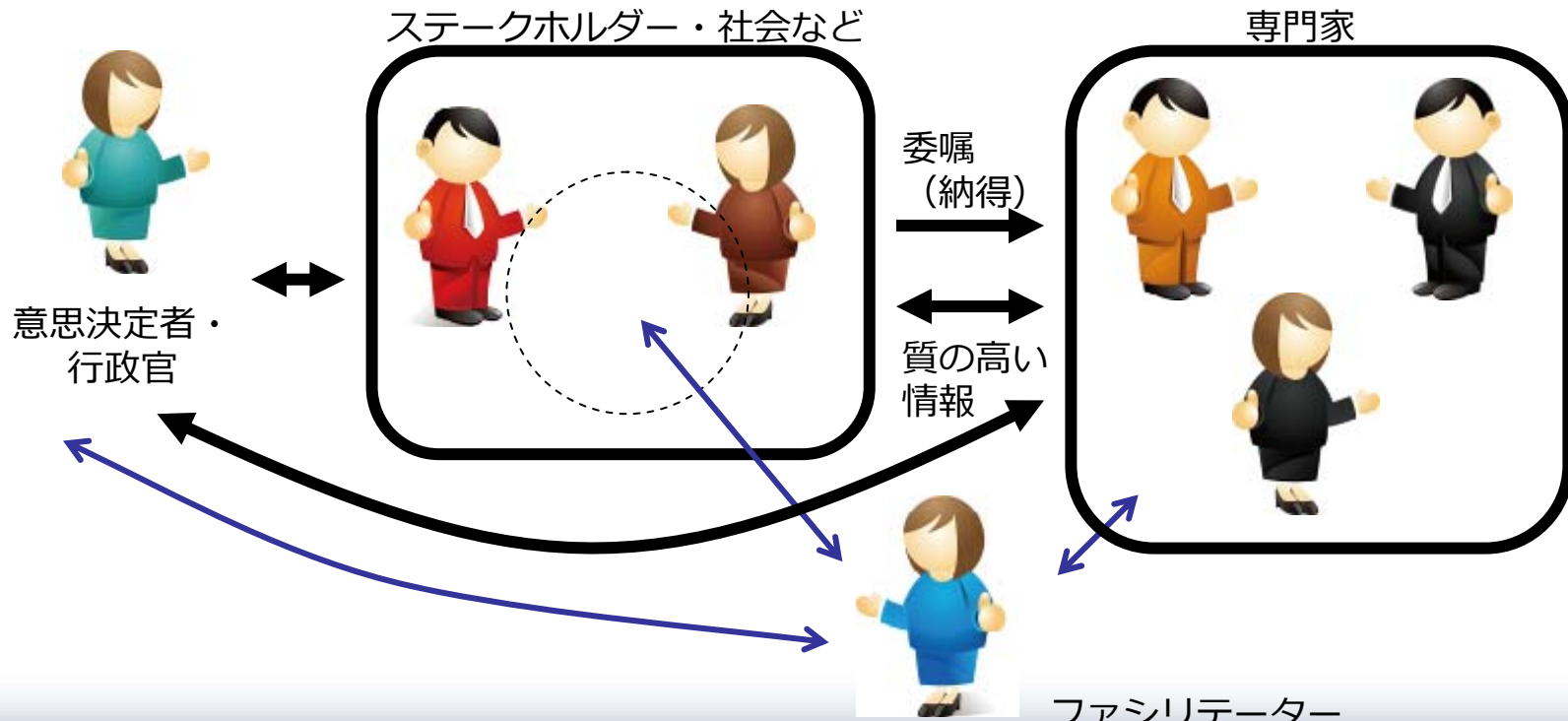
Reconstructing "scientific evidence"

- 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



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)

推進派
専門家



反対派
専門家



ファシリ
テーター

推進派



反対派



(Ozawa and Susskind 1985, Klapp 1992)

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>

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
 - 専門家
- 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、います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

安全性についてはさまざまな意見を併記

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

GNEPには核不拡散などへの懸念あり

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、ユーラスエナジー
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>



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

平成22年度
以前

平成23年度

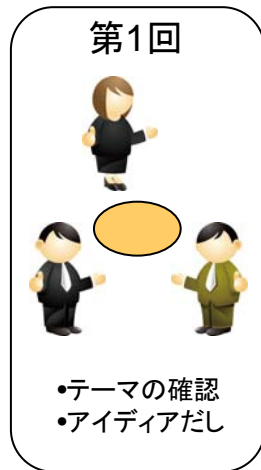
招集

審議

決定



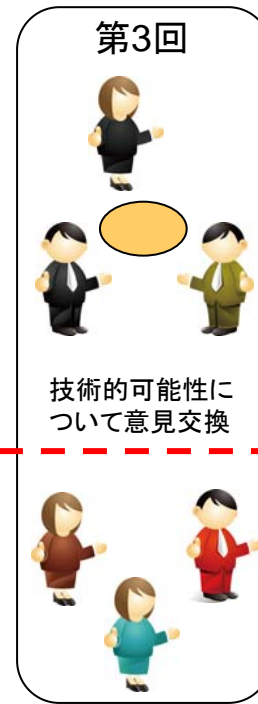
関係者
ヒアリング



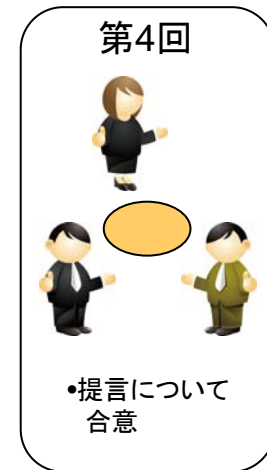
委員自身が専門家
パネルに依頼

↓
専門家パネル

共同事実確認方式→



最終調整



提言等の
発行

円卓会議の「専門家」

- アンケート方式で委員自身が専門家
パネルを人選(決定)
 - (株)エイ・ワークス 赤崎まき子 代表取締役
 - 東京大学生産技術研究所荻本研究室 池田裕一 特任准教授
 - (株)みずほコーポレート銀行産業調査部 大野真紀子 調査役
 - (社)海洋産業研究会 塩原泰 主席研究員
 - (社)海洋産業研究会 中原裕幸 常務理事
 - 環境省地球環境局地球温暖化対策課 平塚二郎 課長補佐
 - 鳥取大学工学部土木工学科 松原雄平 教授

円卓会議の提言(1)

- 洋上風力発電の**環境影響**について、事業者は立地地域住民に対して真摯な対応を行うべきであり、**地元行政機関はその間で調整役**を果たすことが期待される。
- 政府における洋上風力発電に係る**環境影響評価**の検討状況について、より積極的な情報公開が求められる。
- **漁業協同組合の洋上風力発電事業への参画**は、現状では困難であるが、構造改革特区制度の活用や、関連法制度の改正により、その実現が期待される。
- **漁場との共存**に関して、魚礁効果、基礎等に魚礁や藻場などの生育環境を設ける技術についてさらなる調査・研究が期待される。また、基礎部分への漁具の設置は、**風車の保守等の観点**から、取り外し可能な養殖いかだ等に限定されると考えられるが、さらなる調査・研究が期待される。

円卓会議の提言(2)

- **立地地域への経済効果はきわめて限定的**であるが、国策として、数十ギガワット規模の洋上風力発電導入政策が推進されれば、関連企業の工場立地等による全国規模での経済効果が期待される。
- **観光資源**としての活用は、**立地地域の有志**が、他の観光資源と連携させながら行う必要がある。
- 立地地域における**分散型エネルギーシステムの電源としての活用には問題がある**と考えられるが、スマートグリッド導入で、地域の電力供給に対する洋上風力発電所の貢献が可視化されれば、地域における受容性が高まるだろう。



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/>

双方向シンポJFFの結果

- 確認された主な論点
 1. 前提や仮定の重要性
 2. 立地選定における「安全」の判断基準
 3. 安全評価におけるシナリオの設定
 4. 操業時の「安全」
 5. その他の論点

