GraSPP

東京大学公共政策大学院
2020年度　S1/S2ターム

交渉と合意

第6回　2020年5月19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

-
-
-
-
-
-
-
-

© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

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

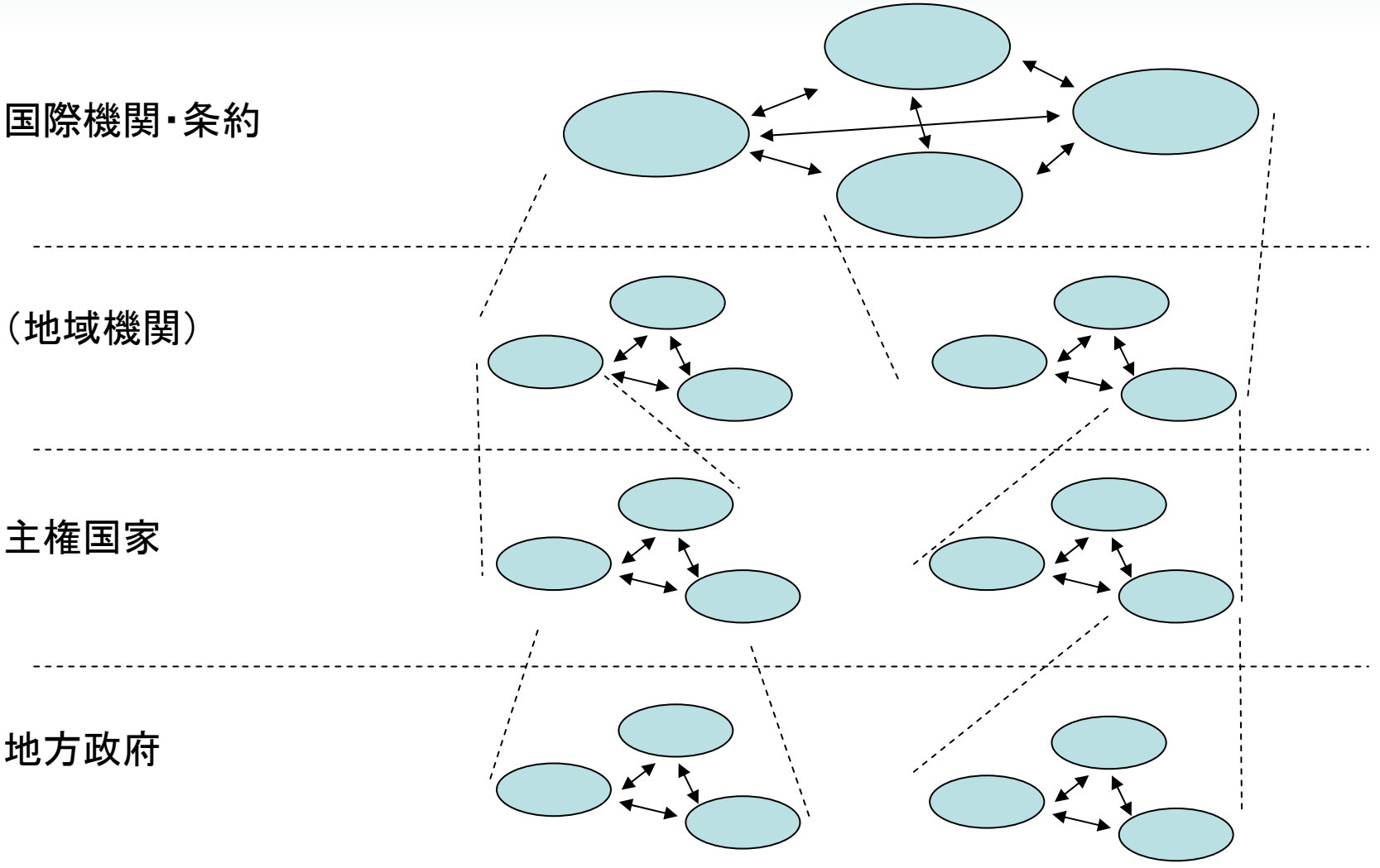
© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

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

© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

マルチレベルガバナンス



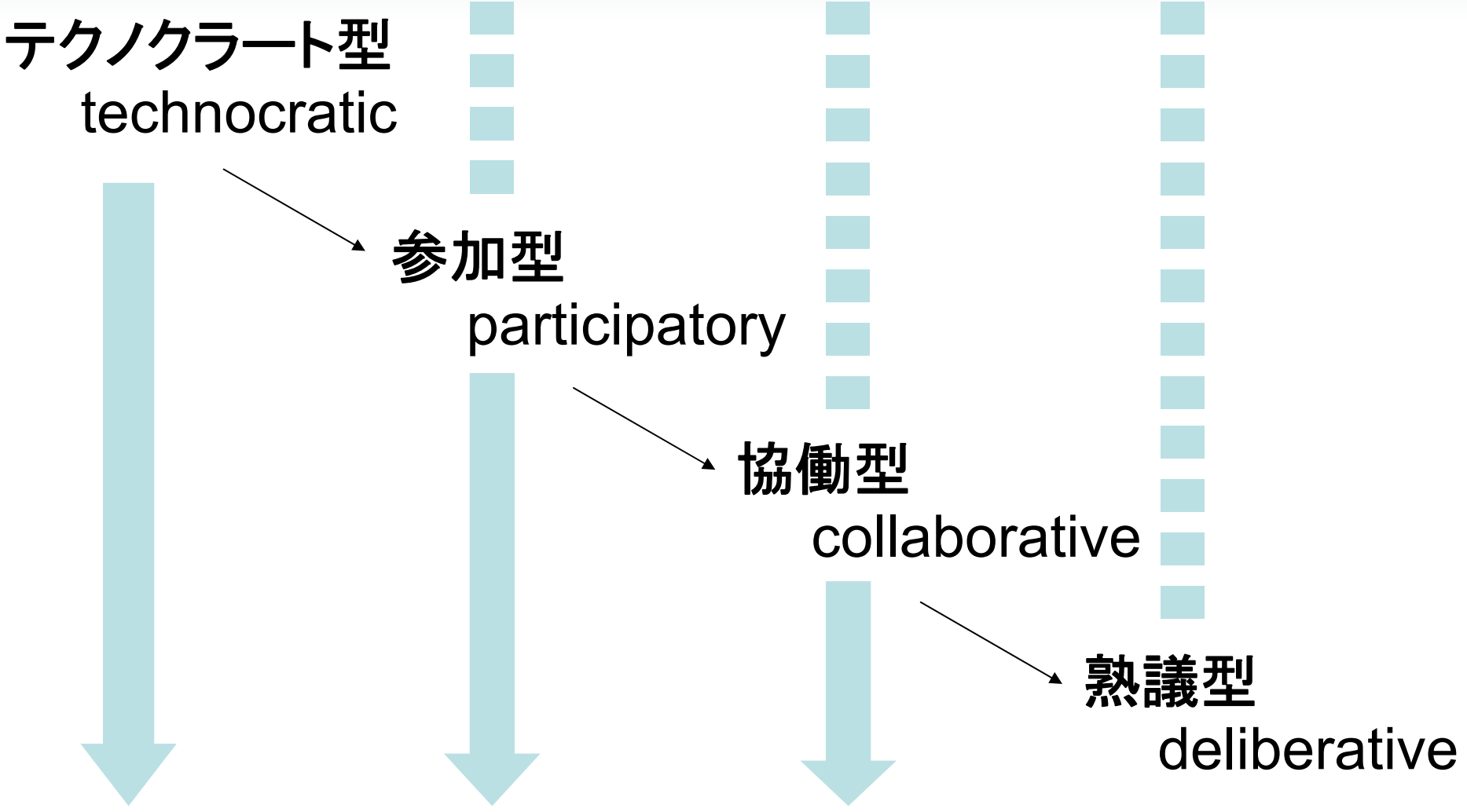
© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

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（交渉）の複雑な関係
  - 政権選択か調整型民主主義か

© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

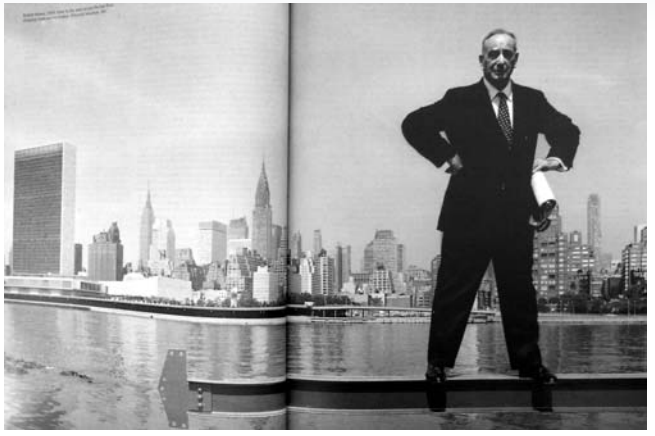
政策形成の4モデル



© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

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)



© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

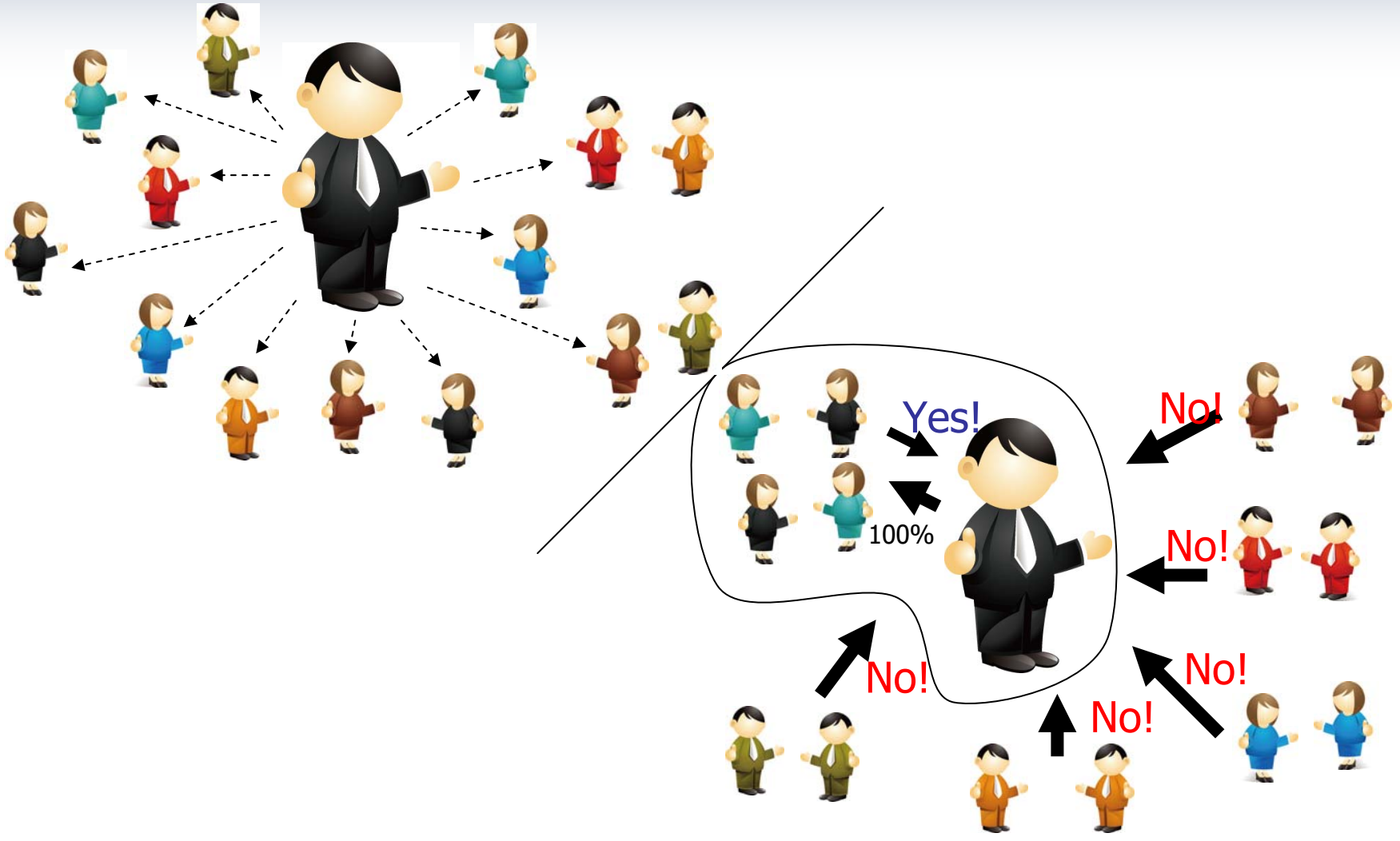
DADモデル

(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

© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

テクノクラート型の限界



© 2020 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

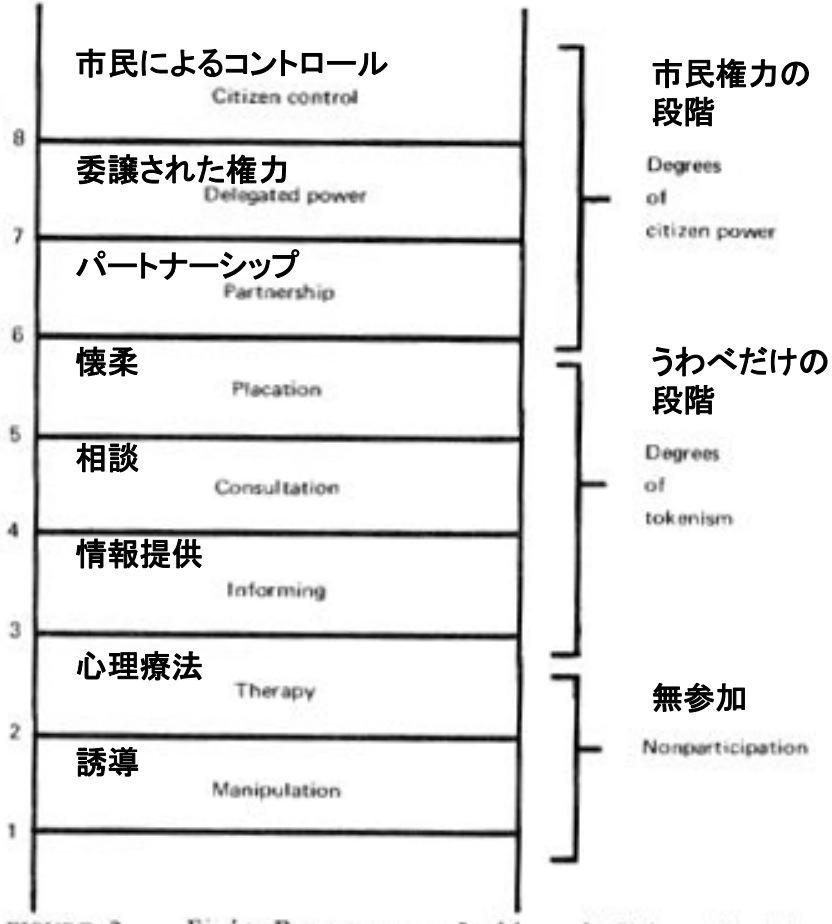


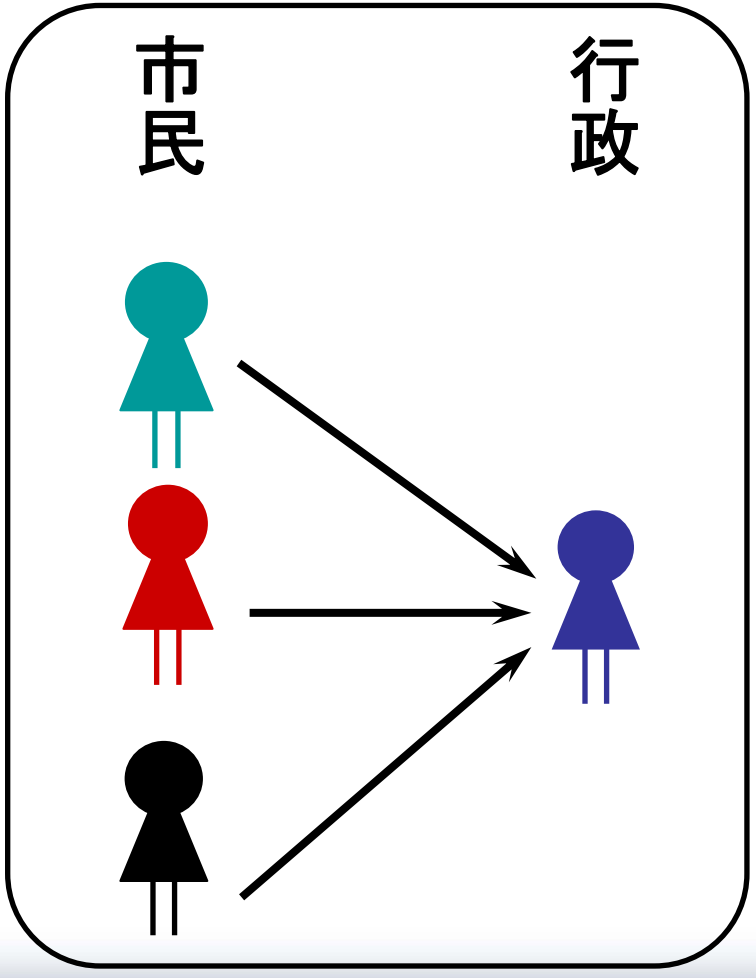
FIGURE 2 *Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation*

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

© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

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



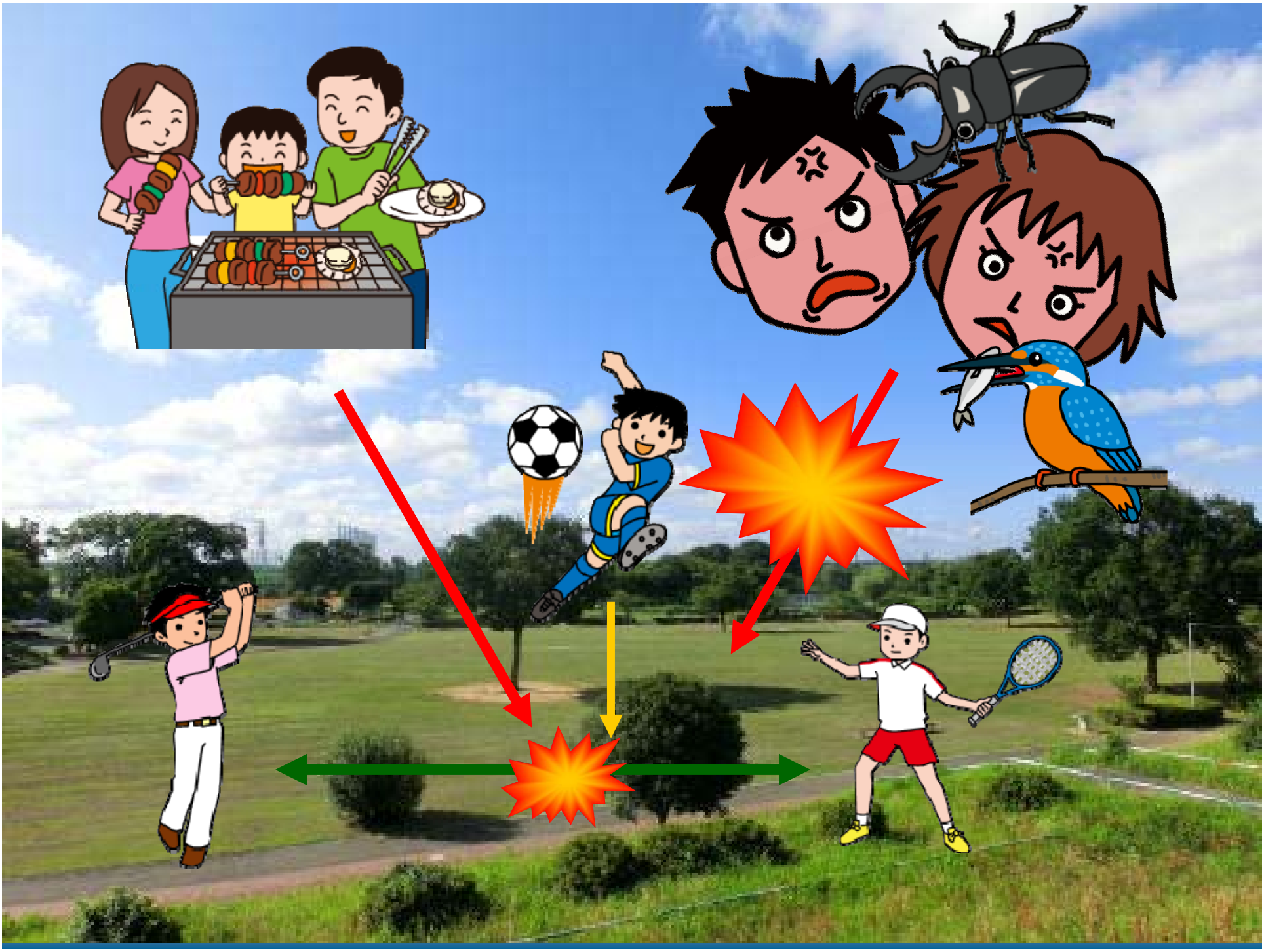
「市民から意見を
聞いて政策立案」

＝「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

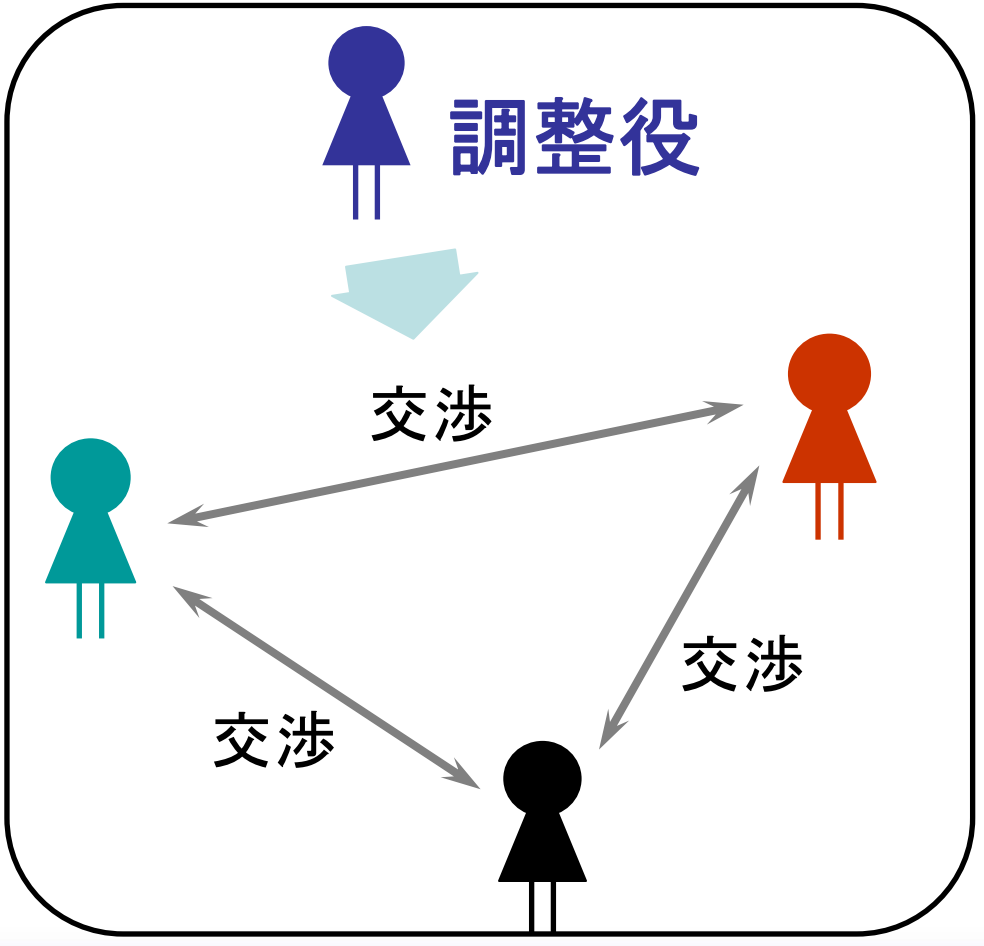
“The Solomon Trap”
Carpenter & Kennedy (1988) *Managing Public Disputes*

© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.



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

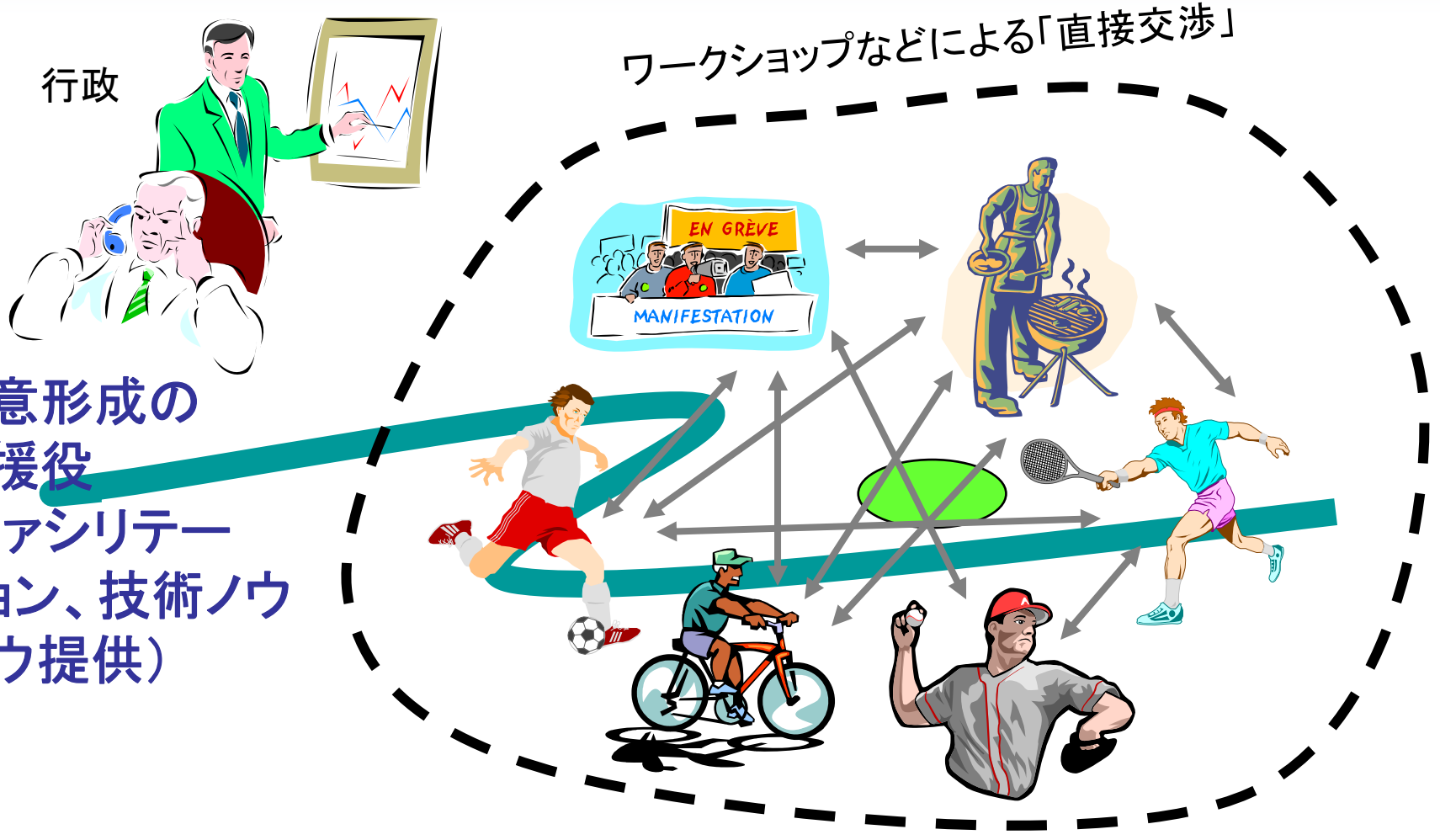
＝

交渉の手伝い

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

© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

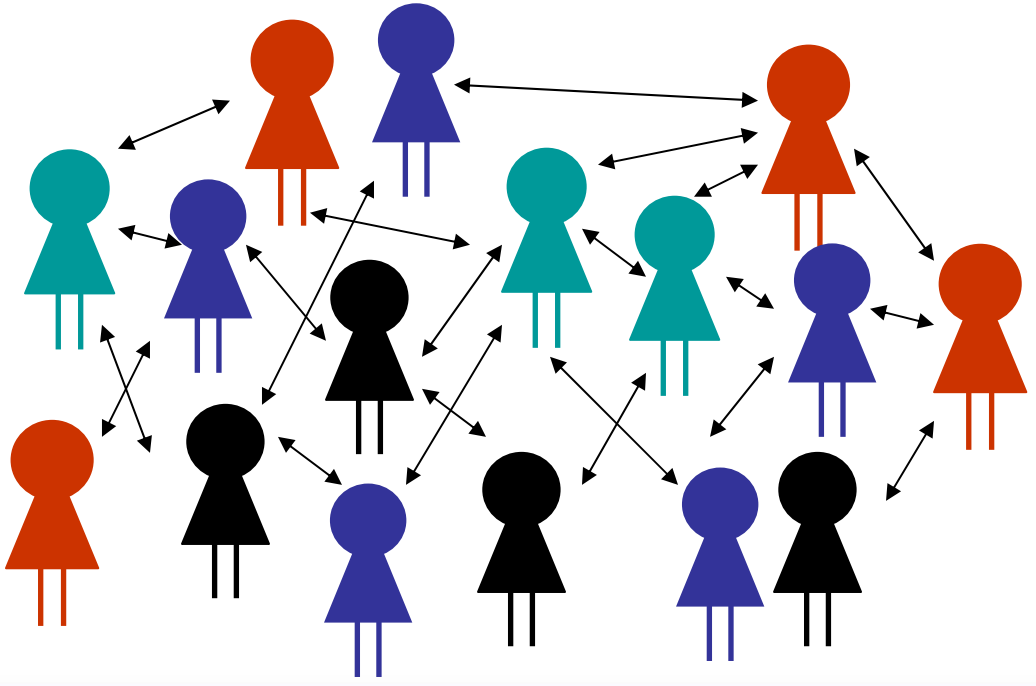
協働によるまちづくり



© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

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

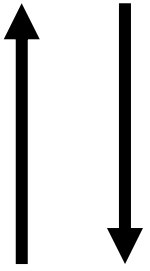


不特定多数の
人々が対話交流

新たな公共的
価値観の創出

© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

structure

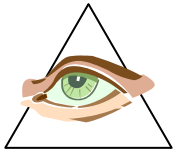


agent

© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

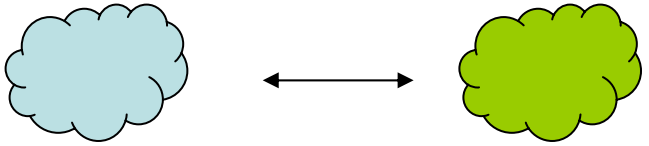
意思決定の諸相

価値観
ルール



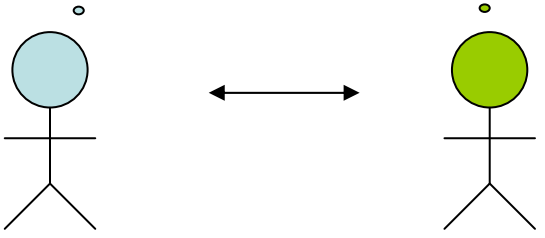
熟議 (?)

利害関心



交渉

発話



コミュニケーション

© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

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

© 2020 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

© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

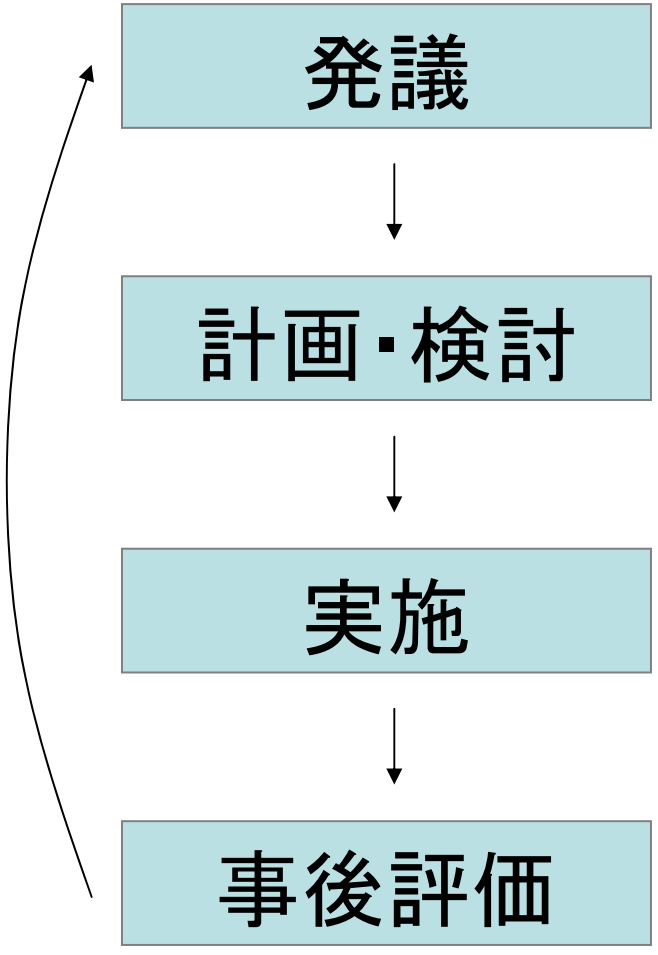
（出典：America Speaks Web Site）

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

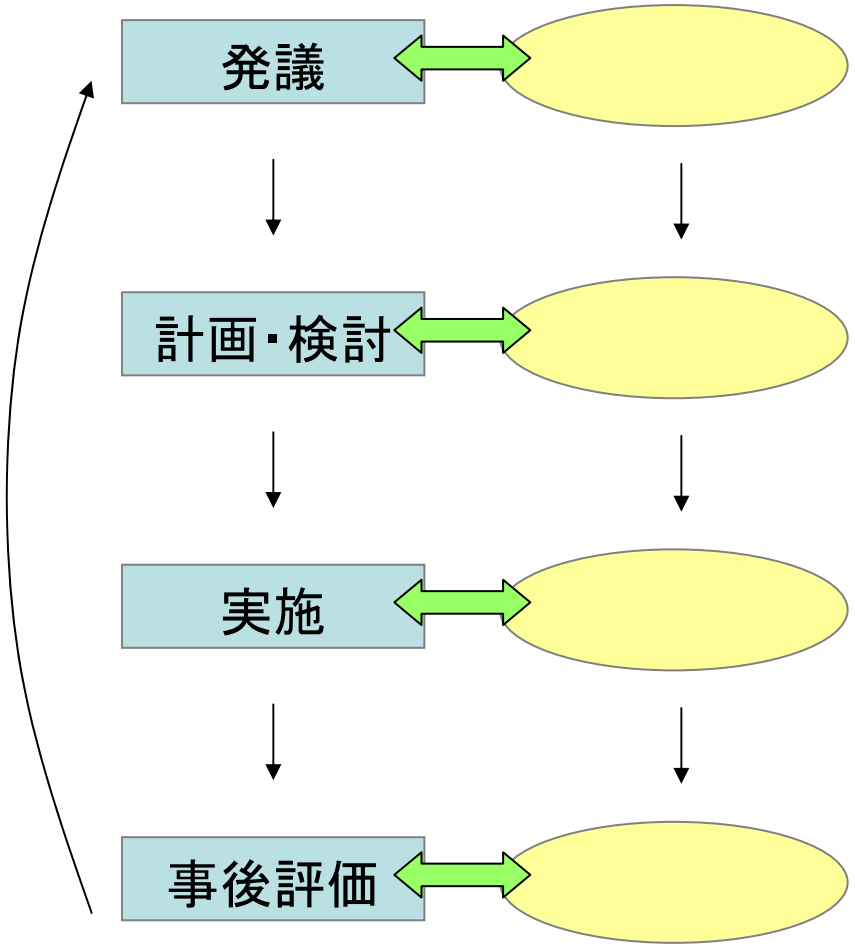
© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

政策形成のながれ



© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

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

© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

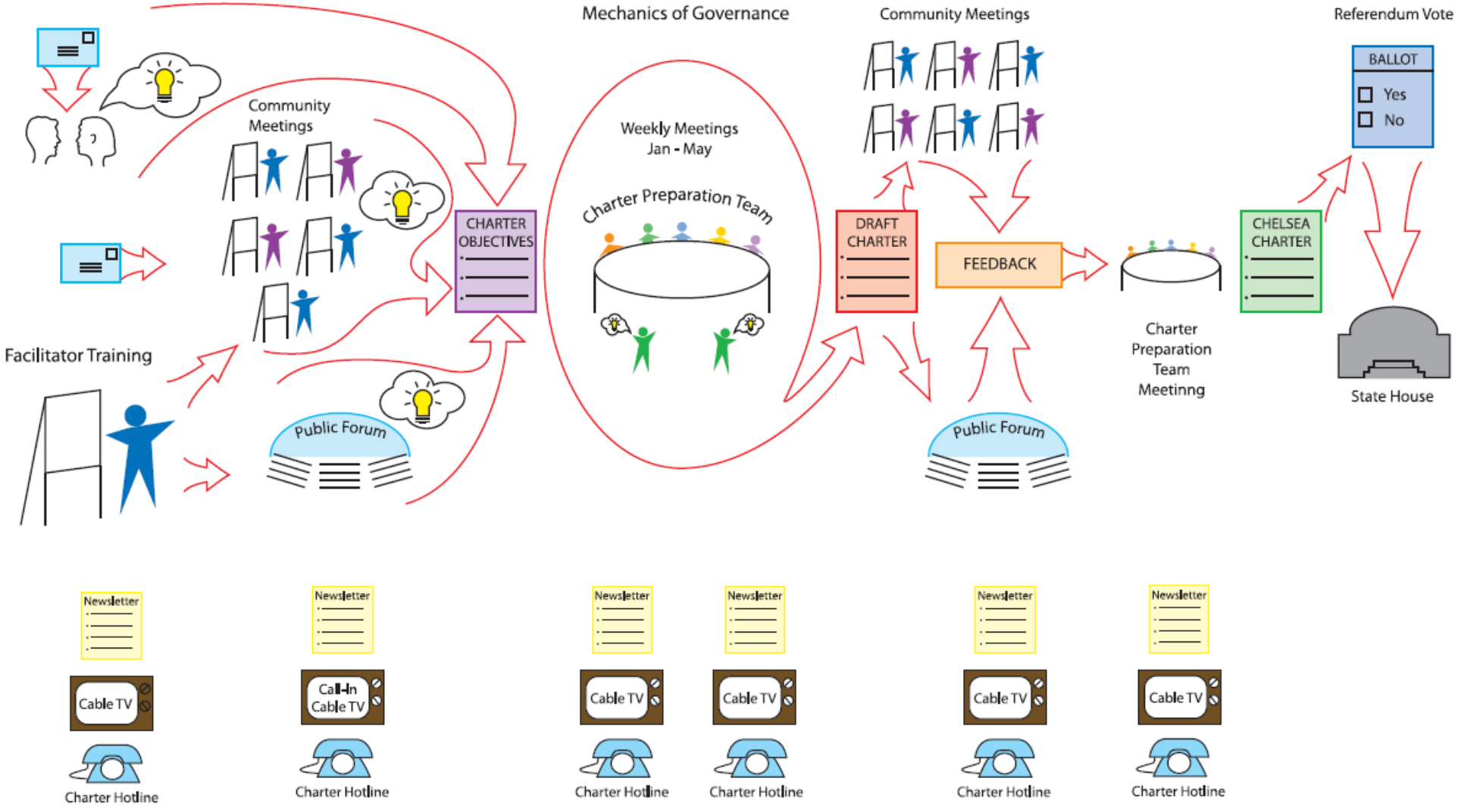
参加・協働プロセスの設計

- 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
- 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

© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

CHELSEA CHARTER CONSENSUS PROCESS



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

Susan Podziba & Associates
PUBLIC POLICY MEDIATION AND CONSENSUS BUILDING
© 2005 Susan Podziba & Associates

●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ＰＩプロジェクトのプロセス～

		H23 年度	H24・H25 年度				
検討のステップ		**Step 1** PI実施計画の策定	**Step2** 目標の設定	**Step3** 代替素案(論点ごと)と評価項目の設定	**Step4** 代替案(パッケージ)と評価項目の設定	**Step5** 代替案の比較評価	**Step6** 推奨案の選定
		✓沼津高架ＰＩプロジェクトの進め方を定めたＰＩ実施計画を策定します。	✓鉄道高架や貨物駅移転、さらには沼津全体や移転先地区の現在の問題や将来像を検討し、プロジェクトの目標を定めます。	✓目指すべき目標を達成するための複数の代替案を予断なく検討し、比較評価の視点を設定します。 ✓まずは論点となるテーマごとに代替素案を検討し、次にそれらを組み合わせ、相互に関連づけた代替案を検討します。		✓代替案を比較評価します。	✓意思決定にあたり推奨する案を選定するとともにその根拠を整理します。
コミュニケーションの方法	ホームページ 広報紙など	PI 実施計画	Step2_PI 手法 Step2_確定内容 Step3_PI 手法	Step3_確定内容 Step4_PI 手法	Step4_確定内容 Step5_PI 手法	Step5_確定内容 Step6_PI 手法	Step6_確定内容 PI 結果の総括
	オープンハウス	（複数回実施）	（複数回実施）	（複数回実施）	（複数回実施）	（複数回実施）	（複数回実施）
	車座談議		（複数回実施）	（複数回実施）	（複数回実施）	（複数回実施）	
	勉強会						
	パブリックコメント						
PI委員会		審議 PI 実施計画への助言	PI の監視 審議 Step2_PI 手法助言 Step2_PI 結果評価 Step3_PI 手法助言	PI の監視 審議 Step3_PI 結果評価 Step4_PI 手法助言	PI の監視 審議 Step4_PI 結果評価 Step5_PI 手法助言	PI の監視 審議 Step5_PI 結果評価 Step6_PI 手法助言	PI の監視 審議 Step6_PI 結果評価 PI 結果の総括

●複雑な議論を整理しながら進めます　～議論する内容～

	Step2 目標の設定	Step3 代替素案(論点ごと)と評価項目の設定	Step4 代替案(パッケージ)と評価項目の設定
テーマ① 広域レベル	● 鉄道高架事業が沼津市や県東部地域にどのような効果をもたらし、また財政面などからどのような影響を及ぼすのかを議論することを通じて、鉄道高架事業を含む一連の計画の意義を検証します。	● 鉄道貨物駅が原地区に移転する場合、近傍駅へ統合する場合、貨物駅を現位置で存続させる（鉄道高架化をしない）場合などの貨物駅の扱いについて、様々な可能性から代替素案を探ります。 ● 広域的な視点から重視すべき評価項目を整理します。	関係機関と調整し、代替素案の実現可能性を確認します ● それぞれのテーマで設定した代替素案をどう組み合わせ（パッケージ）ができるか検討します。 ● 目標をより達成できる案を選ぶためには、どんな視点で評価すればよいか検討します。
テーマ② 地区レベル （沼津駅周辺）	● 沼津駅周辺に関してこれまで検討された計画等を確認します。 ● 鉄道高架事業を含む一連の計画が駅周辺にどのような影響を及ぼし、どのような意義があるのか、懸念や期待を整理します。	● 鉄道高架事業を含む一連の計画でどのような街にしたいか、また計画の縮小やさらなる遅延を招いた場合はどのような状況が生じ、またどのような対応となるのかなど、様々な可能性から代替素案を探ります。 ● 駅周辺にとって重視して欲しい点から評価項目を整理します。	
テーマ③ 地区レベル （原地区）	● 現計画で貨物駅の移転先となっている原地区の良いところ（地域資源）や改善すべきところ（課題）を確認します。 ● 原地区に関してこれまで検討された計画等を確認し、懸念や期待を整理します。	● 原地区に貨物駅が移転した場合の問題やまちづくりに貨物駅を活かせるかなどを具体的に整理するとともに、移転しない場合の取得済み用地の使い方、交通結節点となるポテンシャルの活かし方など、様々な可能性から代替素案を探ります。 ● 地区にとって重視して欲しい点から評価項目を整理します。	

目標の設定　／　代替素案と評価項目の設定　／　代替案と評価項目の設定

●多くの論点を総合的に判断します　～議論のテーマ～

議論の内容は幅広いものになるため、まずは、テーマを３つに分けて議論を進めます。
その後、３つのテーマは相互に関連するので、それぞれを関連づけ、組み合わせて検討します。
議論の展開によっては、新たなテーマについても検討します。

テーマ①　広域レベル

- ●鉄道高架事業を含む一連の計画の意義
- ●貨物駅の近傍駅統合や現位置での存続の可能性

など

ホームページや広報紙等で情報を提供し、オープンハウスや車座談議等で意見交換します。
テーマ②③で実施する勉強会での議論も踏まえ、専門家の助言を得ながら検討を進めます。

テーマ②　地区レベル（沼津駅周辺）

- ●鉄道高架事業の計画内容や事業スケジュール
- ●沼津駅周辺の開発の計画内容や事業スケジュール

など

ホームページや広報紙等で情報を提供し、オープンハウスや車座談議等で意見交換します。
また、勉強会でも議論しながら検討を進めます。

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

など

ホームページや広報紙等で情報を提供し、オープンハウスや車座談議等で意見交換します。
また、勉強会でも議論しながら検討を進めます。

●多重多層にコミュニケーションを図ります　～コミュニケーションの方法～

広く情報を提供する手法や、深く内容を議論できる手法など、多様なＰＩ手法を活用し、地域のニーズを把握します。

◆ＦＡＸや e-mail で常時ご意見を募集しています。
詳しくは裏面をご覧下さい。

◆ホームページ・広報紙

沼津高架ＰＩプロジェクトの検討状況や各ステップで決まったことなどを、ホームページや広報紙でお知らせします。広報紙は沼津市内の随所で配布します。

◆オープンハウス

市民の皆さんの集まる場所で、計画に関する情報や進捗状況などをパネル展示で情報提供し、ＰＩ運営事務局がご意見を伺います。市民の皆さんが情報を提供する機会も設けます。

◆車座談議

ＰＩ運営事務局が自治会や団体などへ伺い、鉄道高架事業を含む一連の計画、市全体や駅周辺の計画などについて情報を提供し、意見交換することで、情報の共有を図ります。皆さんからの開催要望にも応じます。

◆勉強会

これまでの計画やまちづくりの考え方を共有しながら鉄道高架化計画の意義や地区の資源、課題、代替案や評価項目に関して議論します。参加者は、主に鉄道高架化計画に関心のある団体等から推薦して頂き、仲介者の第三者を交え、同じメンバーで継続的に進めます。テーマ②とテーマ③に関する勉強会をそれぞれ設置し、テーマ①の議論も交えながら進めます。

沼津高架PI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
- 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

© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

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
- ブレーンストーミング
- シャレット
- ヴィジョニング
- 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

© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

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

© 2020 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

© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.

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

© 2020 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（？）

© 2020 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved.