

第6回 2018年5月22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

- _____
- _____
- _____
- _____
- _____
- _____
- _____

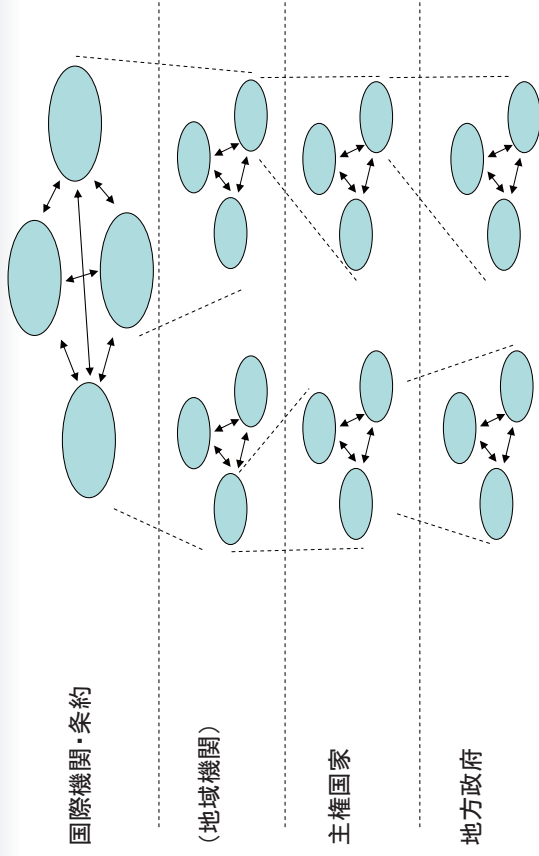
公共政策と交渉・合意形成

- 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

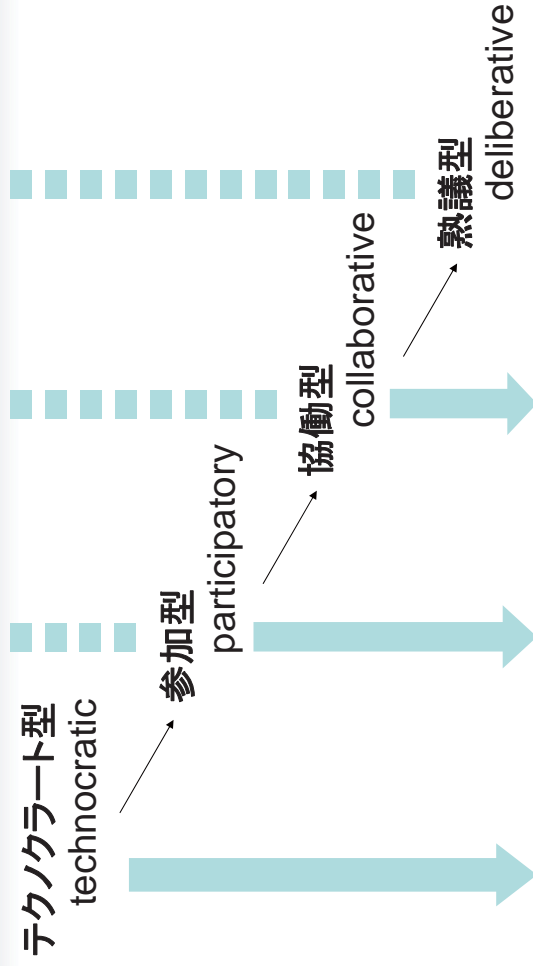
マルチレベルガバナンス



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)

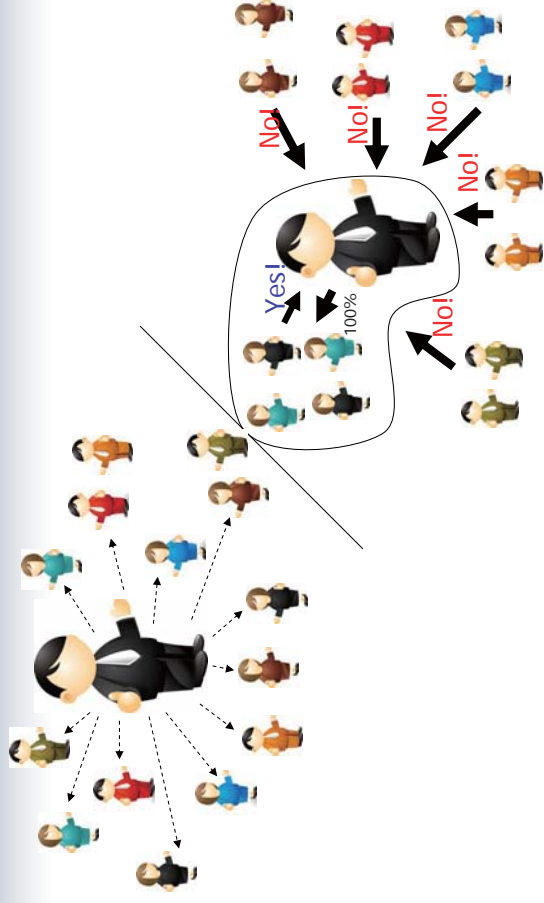
DADモデル



(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
- 「市民参加のほしご」
 - Sherry Arnstein

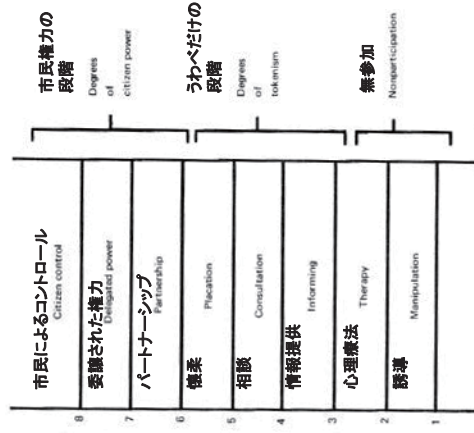
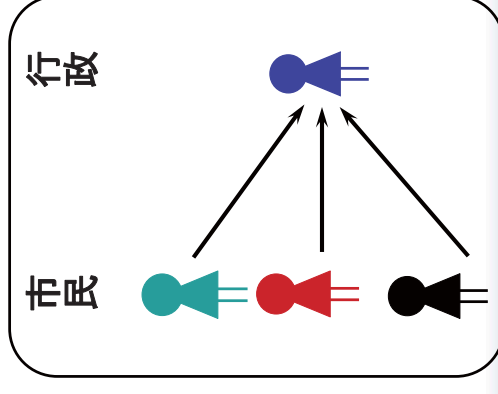


FIGURE 2 Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation

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」



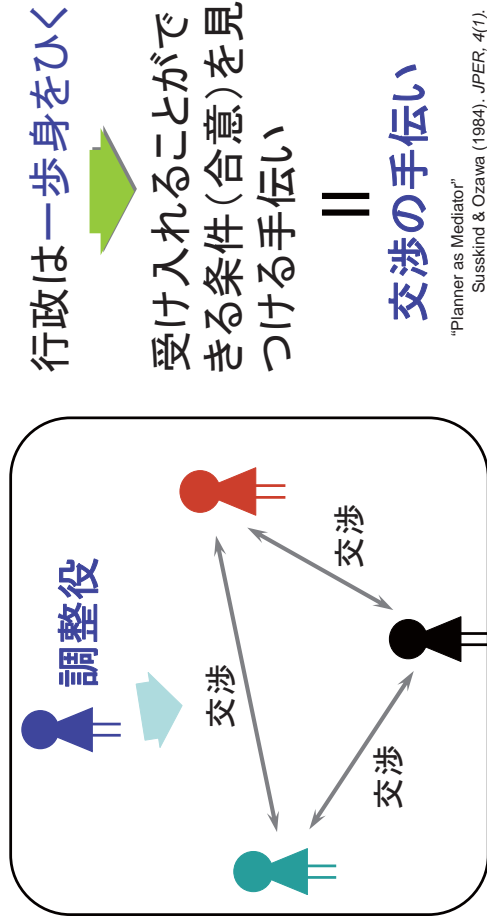
各自の都合のいい政策へ
変えてもらおうとする
圧力が絶えない

"The Solomon Trap"

Carpenter & Kennedy (1988) Managing Public Disputes

協働型政策形成の必要性

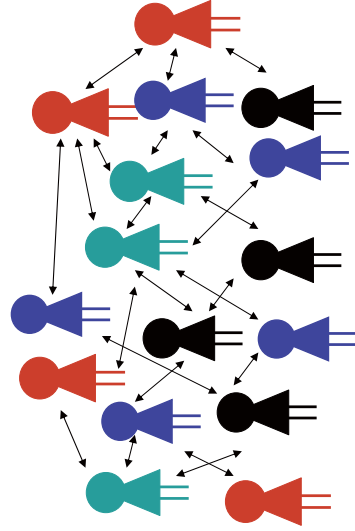
新たな「市民」と行政の関係



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

熟議型

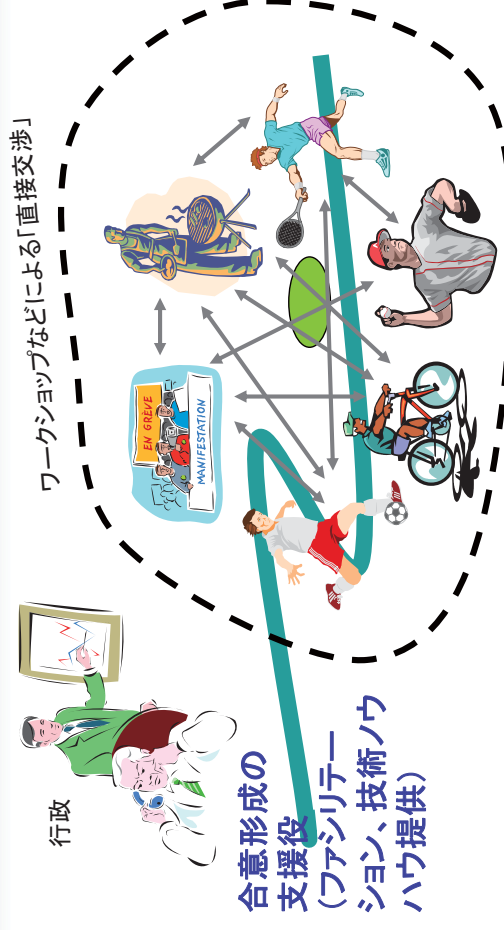
問題意識: 利害関係者の交渉による協働型政策形成は利害調整のため、誰が何を議論するか(フレーム)が所与であるし、新たな価値観は生まれない



不特定多数の人々が対話交流

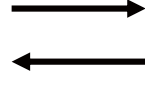
新たな公共的価値観の創出

協働によるまちづくり



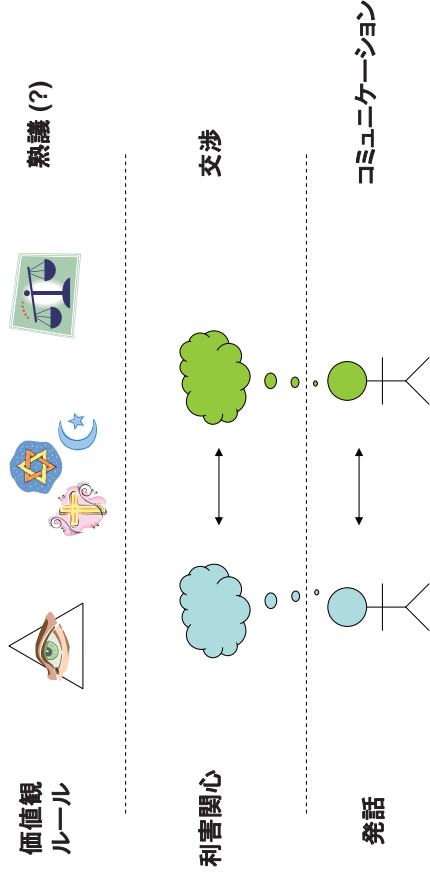
関係者(ステークホルダー)
2018年度交渉と合意 講義資料
© 2018 Masahiro Matsuura, All Rights Reserved. 15

structure

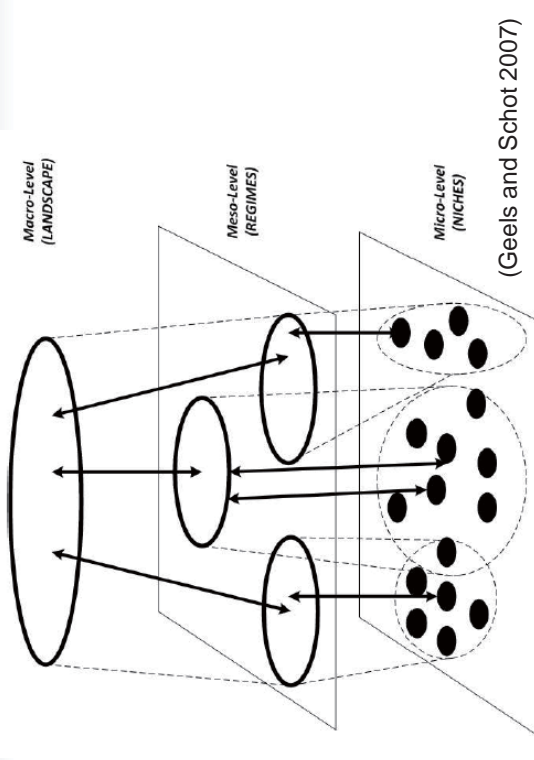


agent

意思決定の諸相



Multi-level perspective



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

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

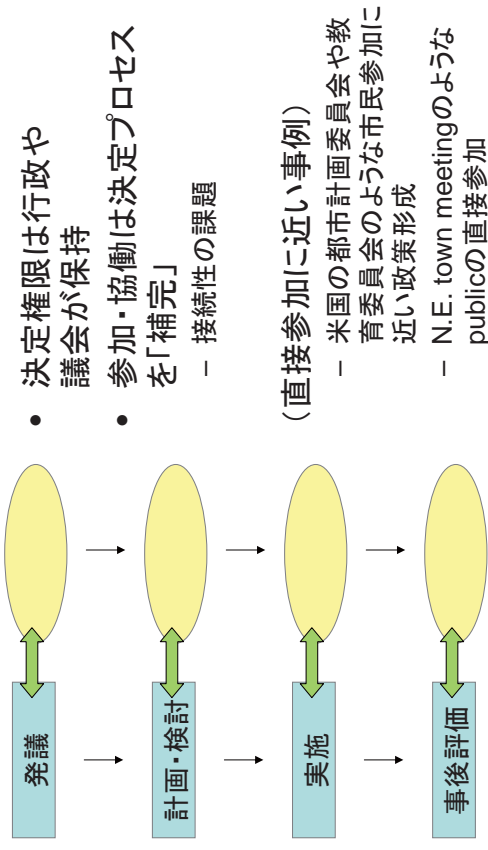


(出典: America Speaks Web Site)

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

参加・協働プロセスの位置づけ

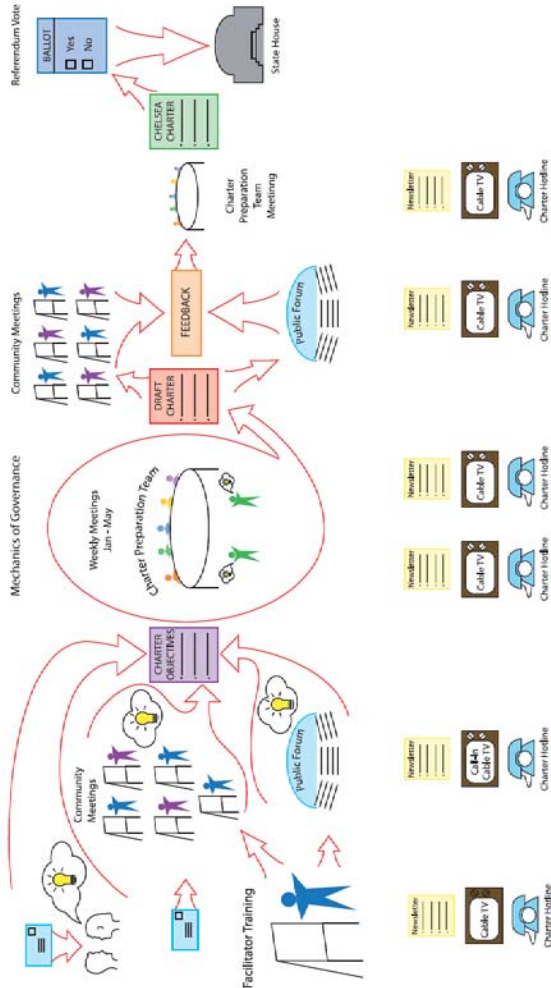


参加・協働プロセスの設計

- 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(メディアエンション) ・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	

CHELSEA CHARTER CONSENSUS PROCESS



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



手法リストの例

米国家政高速道建設 PUBLI INVOLVEMENT TECHNIQUES FOR TRANSPORTATION DECISION-MAKING

- Chapter 1. INFORMING PEOPLE THROUGH OUTREACH AND DRIVING PARTICIPATION
- A. Bringing a core participation group together
 - Citizens on decision and policy bodies
 - Including people who are underserved by transportation
 - Ethnic, minority, and low-income groups
 - B. Including Americans with disabilities
 - C. Communicating substantive information and establishing methods of public information materials
 - Telephone interviews
 - Briefings
 - Video techniques
 - Stakeholders' bureaus and public involvement volunteers
 - D. Taking initial action steps
 - Open houses/open forums
 - Public meetings/hearings
 - Conferences, workshops, and retreats
 - Brainstorming
 - Charrettes
 - Visioning
 - Drop-in centers
 - E. Designing programs to bring out community viewpoints and resolve differences
 - Focus group surveys
 - Public opinion surveys
 - Facilitation
 - Negotiation and mediation
 - F. Taking initial action steps

- Chapter 2. INVOLVING PEOPLE FACE-TO-FACE THROUGH MEETINGS
- A. Designing face-to-face meetings
 - Open houses/open forums
 - Public meetings/hearings
 - Conferences, workshops, and retreats
 - Brainstorming
 - Charrettes
 - Visioning
 - B. Selecting and optimizing features for a meeting
 - Charrettes
 - Visioning
 - Drop-in centers
 - Focus group surveys
 - Public opinion surveys
 - Facilitation
 - Negotiation and mediation
 - C. Taking initial action steps



●多くの地点を総合的に開閉します

一連の作業

Step1	Step2	Step3	Step4	Step5	Step6
開閉計画の作成	開閉計画の作成	開閉計画の作成	開閉計画の作成	開閉計画の作成	開閉計画の作成
開閉計画の作成	開閉計画の作成	開閉計画の作成	開閉計画の作成	開閉計画の作成	開閉計画の作成

● 開閉計画の作成

- 開閉計画の作成
- 開閉計画の作成

● 開閉計画の作成

- 開閉計画の作成
- 開閉計画の作成

● 開閉計画の作成

- 開閉計画の作成
- 開閉計画の作成

● 開閉計画の作成

- 開閉計画の作成
- 開閉計画の作成

● 多量な多層型コンクリート造の建物を開閉する

一連の作業

● 多量な多層型コンクリート造の建物を開閉する

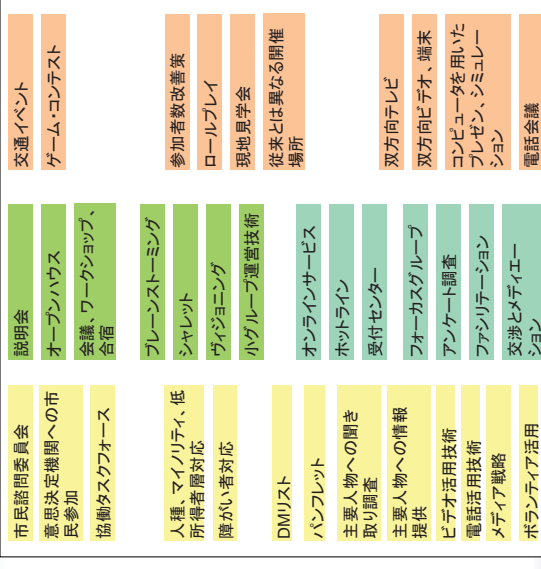
- 多量な多層型コンクリート造の建物を開閉する
- 多量な多層型コンクリート造の建物を開閉する

● 多量な多層型コンクリート造の建物を開閉する

- 多量な多層型コンクリート造の建物を開閉する
- 多量な多層型コンクリート造の建物を開閉する

沼津高架プロジェクト・PI実施計画 (静岡県)

プロセスデザイン



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

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

メデイ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、積極的介入がメデイエーション(≒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)
- メデイエーション≧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昇つられなくはない
 - ✓ 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、メデイエーターはなれない
- 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ような合意はlegitimacyが低いのでメデイエーターは介入は介入(?)