

交渉と合意による意思決定・ 政策形成 ～都市計画を中心に～

東京大学公共政策大学院 特任准教授
松浦 正浩

University of Tokyo, Graduate School of Public Policy
Associate Professor, Masahiro Matsuura, Ph.D.



自己紹介

東京大学公共政策大学院 GraSPP
特任准教授 海洋政策教育・研究ユニット
<http://www.pp.u-tokyo.ac.jp/>
<http://www.mmatsuura.com/>

- 研究プロジェクト
 - 合意形成論
 - ✓ コンセンサス・ビルディング手法とステークホルダー分析の実践
 - ✓ 交渉学
 - ✓ ICTと合意形成
 - 都市・環境政策
 - ✓ 海洋関連諸問題の政策、交渉、合意形成
 - ✓ エネルギー・環境技術政策
 - ✓ 都市計画理論
 - 政策研究
 - ✓ 政策形成プロセスの国際移転

- 経歴
 - マサチューセッツ工科大学 MIT
 - ✓ Ph.D. (2002-2006)
 - ✓ Master in City Planning (1996-1998)
 - (株)三菱総合研究所 社会・公共部門 (1998-2002)



交渉学とは・・・

- 交渉 = negotiation、ネゴシエーション
- ハーバード大学ロースクール交渉学プログラムなどが中心に活動
 - Program on Negotiation (PON) at Harvard Law School
 - 教材等の作成・頒布、教育研究会議の開催など
- (古典的には)合理的な判断について検討するための枠組みとして発展
 - ゲーム理論
- (近年は)感情、認知、文化なども考慮
 - 「新ハーバード流交渉術」
 - ("Beyond reason" by Fisher and Shapiro)
- ロースクール、ビジネススクール、公共政策大学院、都市計画大学院などの専門教育機関にて導入



東京大学公共政策大学院
「交渉と合意」

東京大学広報誌
「淡青」23号 23ページ



交渉学の基礎要素

- 利害関心と立場
- BATNA
- ZOPA
- 相互利益の創出



立場と利害

- Fisher & Ury *Getting to Yes* (邦題: ハーバード流交渉術)にて世に広まる
- 立場 (position)**: あるものの状態、Yes or No (静的、不連続的)
- 利害 (interest)**: 志向性、方向性、欲求の源 (動的、連続的)
- 立場の背後にある理由、根拠が利害
 - 「なぜ？」を繰り返し考えることで利害に到達する
 - 立場のほうが「わかりやすい」「単純」



道路建設論争の例

- ある役所の審議会(委員会)で2人の委員が言い争っています。
- A委員は高速道路の建設工事は全て凍結すべき、B委員はまだ整備が必要な区間があると言っています。
- あなたが司会なら、どうやって解決を試みますか？

利害に着目する強み (キャンプデーヴィッド合意)

- イスラエル・エジプト(立場):シナイ半島はわが国の領土
- イスラエル(利害):国防上重要
- エジプト(利害):国家の威信として重要
- 欧米:原油価格の安定化
- 結果:シナイ半島の領有権をエジプトに認める代わりに非武装地帯とする(カーター大統領による調停)



立場と利害のまとめ

- 相手の利害を理解するとは「相手のしあわせ」を理解すること
 - 相手の立場、正統性を否定する論理を組み立てる悪循環から抜け出す必要性あり(ディベートの悪癖)
 - 相手の本音を理解すること
- 立場は調整できない
- 利害は調整できるかもしれない
- 自分と相手に利害が異なれば、駆け引きはあってもお互い得になる解決策があるかもしれない

BATNA(不調時対策案)とは

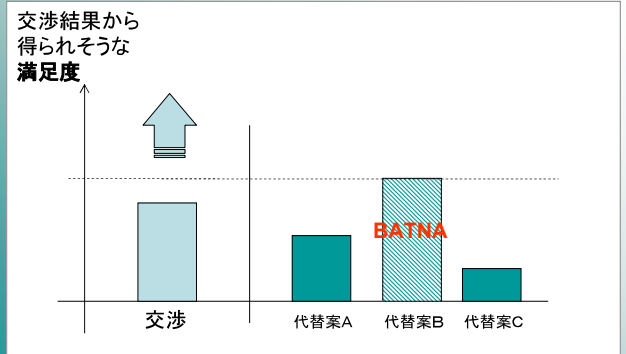
Best **A**lternative **t**o **N**egotiated **A**greement
=ある交渉による合意に対する最良の代替案

- もしこの交渉を成立させなかった場合に取得する対策案、代替案のうち、最も大きな満足をもたらすもの(???)

BATNAの例

- アパートAの賃貸交渉
 - 自分が店子なら
 - ✓ 同じ最寄り駅のアパートBを借りる
 - ✓ 違う最寄り駅のアパートCを借りる
 - ✓ 他家を借りてシェアする
 - ✓ 実家に帰る
 - ...など
 この中で期待効用が一番高い選択肢が店子のBATNA
 - 自分が大家なら
 - ✓ 別の店子候補1に貸す
 - ✓ 別の店子候補2に貸す
 - ✓ 空き家にしておく
 - ✓ 子供に無料で貸して維持させる
 - ✓ 別の不動産やを通して店子を探す
 - ...など
 この中で期待効用が一番高い選択肢が大家のBATNA

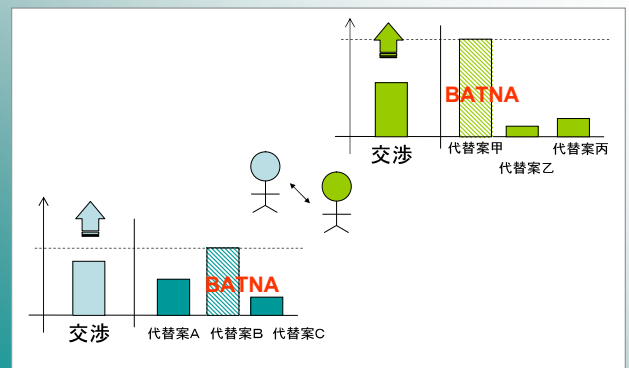
BATNAの模式図



BATNAの使い方 (交渉の基準として...)

- 交渉中は常にBATNAを念頭におく。
- BATNAのほうが交渉による合意よりもよい結果をもたらす(もたらしそう)場合は、BATNAを実行する。
- BATNAのほうが悪い場合は、交渉を続ける。

2者間交渉、お互いのBATNA

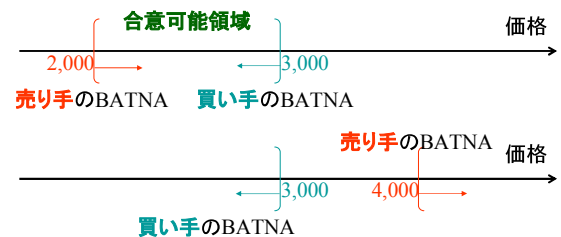


BATNAのメリット

- 交渉妥結の判断材料
- 感情的判断を避けるための手段
- 判断の合理性を示す材料(内向き)
- 脅しの材料

価格交渉(単一条件交渉) にみるBATNAとZOPA

- 双方のBATNAが「合意可能領域(ZOPA: Zone of Possible Agreement)」を限定する。
- 合意可能領域が存在しなければ交渉は成立するはずがない。

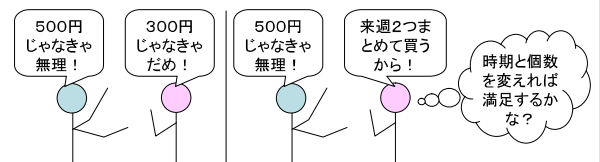


BATNAの使い方 (交渉の見取り図として)

- 単一条件の場合、交渉とは、それぞれのBATNAで囲まれた「陣地」の陣取り合戦
 - ゼロサム交渉、fixed sum交渉
 - パイ(pie)の奪い合い
- 「陣地」を探る
 - 自分のBATNAを正確に知る
 - 相手のBATNAも探る
 - ✓相手の「足元」を見つける
 - ✓相手のBATNAを封じる(BATNAを悪化させる)
 - ✓「非常識」なBATNAから目覚めさせる

利害(複数イシュー)の取引と 価値生産

- 相手がより高い価値をおいているもの(利害)を差し出し、自分がより高い価値をおいているもの(利害)を貰うことで両者の満足度がアップする
 - 立場は「正面对立」しているので交換できない
- 価値観の相違こそが価値を生み出す
- お互い満足するには複数のイシューで取引が重要
 - 単純な価格交渉と比べて...



配分的交渉と統合的交渉

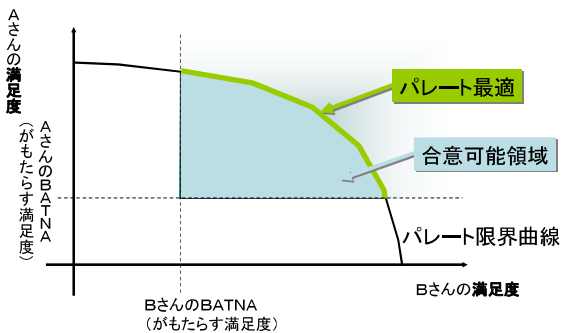
- 単一イシュー交渉は配分的交渉
 - distributive bargaining
 - “fixed sum”で、パイの取り合い
 - ✓しかしBATNAよりも条件はよいのだから損はしてない（いちおう、“Win/Win”のはずだが、こういう交渉は“Win/Win”と呼ばない。）
 - 取り合いのメンタリティの問題
- 複数イシュー交渉は統合的交渉
 - integrative bargaining
 - 取引による「お互い満足できる」条件の可能性
 - 共同問題解決(joint problem-solving)のメンタリティ
 - 満足度を大幅に増進させる可能性(予期せぬ取引)

パレート効率性

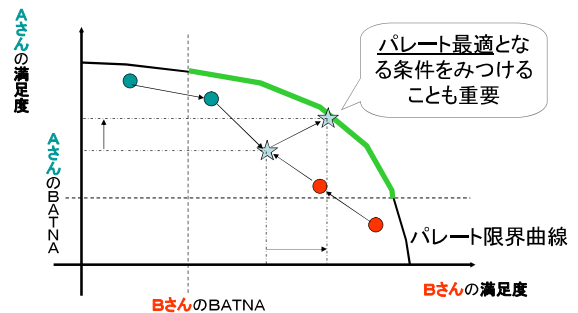
- 両者の効用を、「現状」よりも増加させる(減少させない)こと。
- 複数の人が異なる効用関数を持っていたら、双方の効用を増加させる(誰も効用が減少しない)ような取引が起こりうる。Pareto superior.
- しかしどこかで限界がくる。Pareto optimal.
 - 取引がいずれの効用増加につながらない
 - ✓限界効用低減
 - 無限に湧いて出てくる財でもない限り、供出できる財の量にも限界がある
 - パレート最適、パレート限界、パレート効率性

利害取引(複数条件)交渉にみるBATNA、ZOPAなど

(複数条件の場合、満足度(効用)という総合指標でしか表現できない)

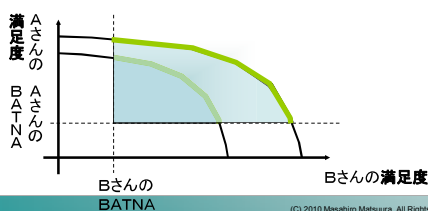


ネゴシエーション・ダンス



パレート“超”効率性

- パレート効率性はある特定の財の取引を念頭においている。
- 交換取引できる財(利害)が新たに見つかれば、パレート限界曲線が拡張される。
- よって、これまで想定してなかった新たな取引材料を見つけることも大切。



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

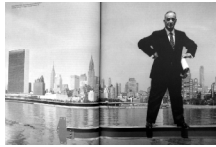
- 多様な組織・制度が相互干渉
- 意思決定自体は法律等で行政・議会等に付与
 - 同意なき強制もありえる
- 多様かつ不透明な過程
 - 官僚: 球出し→内部検討→調整(審議会・個別)→事業化
 - 多様なステークホルダー(レベル、利害関心)
 - ✓ 議員等による政治的圧力、町会長など地域ボスの影響力
 - ✓ 経済と地域に基づく利害集団→関心に基づく利害集団
 - メディア・圧力団体のアジェンダ・セッティング
 - ✓ Problems/Policies/Politics Streams (Kingdon), Opportunity Structures (Tarrow)
- 社会運動と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

意思決定の3つのモデル

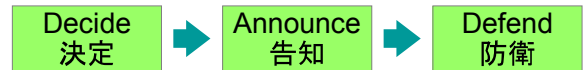
- テクノクラート型 (technocratic)
- 参加型 (participatory)
- 協働型 (collaborative)

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)



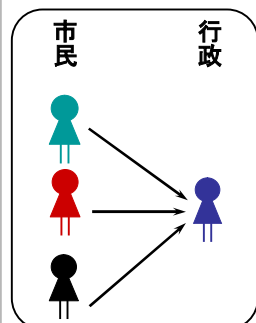
DADモデル



- 古典的な意思決定の方法論
- NIMBYismなどを想定
 - Not In My BackYards
- 日本の多くの環境影響評価手続の実態

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」

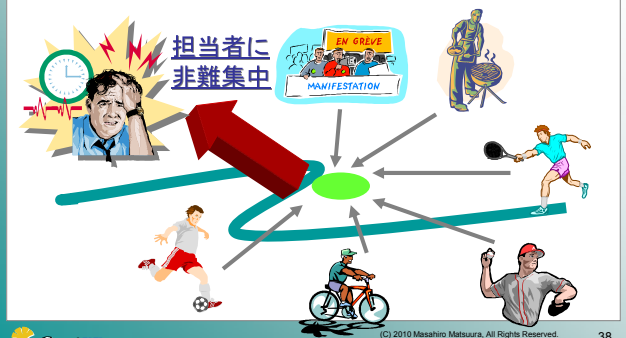


各自の都合のいい政策へ
変えてもらおうとする
圧力が絶えない

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

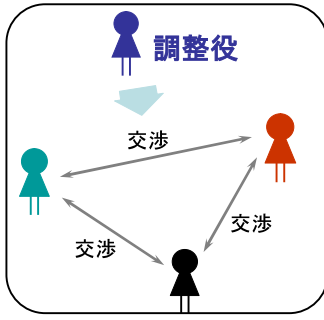
従来の関係の例

ある河川敷高度利用について...



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

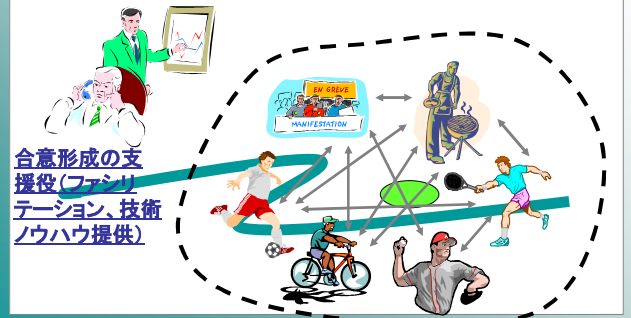
受け入れることができる条件(合意)を見つけた手伝い

交渉の手伝い

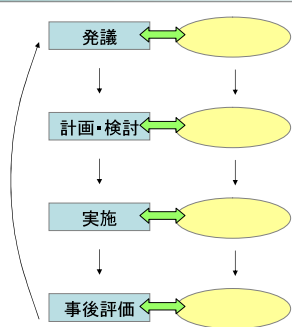
"Planner as Mediator"
Susskind & Ozawa (1984), JPFR, 4(1).

これからの関係の例

ある河川敷高度利用について...



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

(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	迅速な解決の特定と紛争解決	<ul style="list-style-type: none"> 対話(メディアエーション) 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

手法リストの例

米国連邦高速道路局
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

- Meeting sites
- Public information materials
- Key person interviews
- BR/Eng
- Visits 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
- Charterless
- Visiting
- Small group techniques

C. Taking initial action steps

Chapter 3. GETTING FEEDBACK FROM PARTICIPANTS

A. Establishing places people can find information and interact

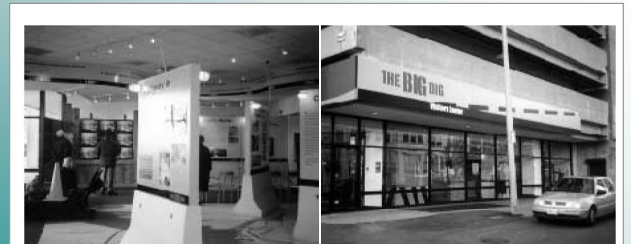
- Hotlines
- Drop-in centers

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

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

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
- 大多数の直接参加

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

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

メディエーションとファシリテーションの違い

	メディエーター	ファシリテーター
利害関係者の特定	行う	行う
テーブルに着かせる	行う	行うこともある
会議を進行する	行う	行う
報道機関に対応する	行う	行うこともある
シャトル外交を行う	行う	行わない
合意素案を作成する	行う	行わない

Susskind, L., Amundsen, O., and Matsuura, M. (1999). Using Assisted Negotiation to Settle Land Use Disputes. Lincoln Inst. p.12より

「中立性」の議論

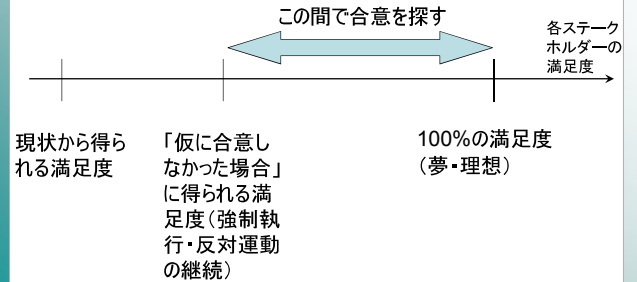
- 現実的な「中立性」担保策
 - ✓ 業界の倫理規定、社会の評判で拘束する
 - ✓ 費用負担を均一にする
 - ✓ 事前にステークホルダーの同意を得る
- ありとあらゆる観点から「中立」は困難
 - ✓ 視点によっては偏りを見つけられなくはない
 - ✓ 将来世代のことを考慮することが中立でないという批判があった場合にどうするか？
- ステークホルダーの認識に依存
 - ✓ ステークホルダーが納得すればいい
 - ✓ ステークホルダーが否定する人はファシリテーター、メディエーターにはなれない
- 中立ではなく不偏不党(non-partisan)
 - ✓ ある人の利害関心を犠牲にして、他の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(?)

コンセンサス・ビルディング

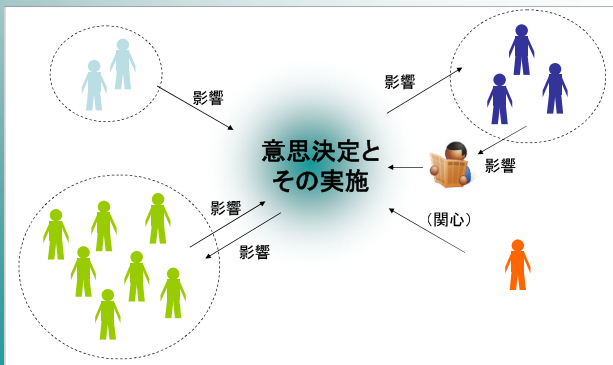
- 交渉による社会的合意形成
- 社会的な相互利益の追求
- 不偏的立場の進行専門家による運営
 - Beyond "neutrality"
- 段階的進行
 - 招集: ステークホルダー分析、紛争アセスメント
 - 審議: メディエーター等による進行
共同事実確認
 - 決定: 単一文書手続

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



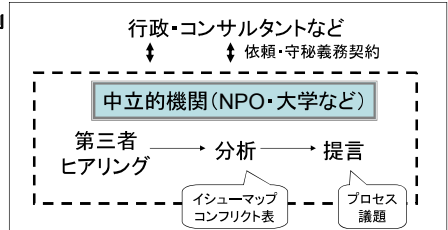
ステークホルダーとは



ステークホルダー分析の概要

- 第三者的立場にいる人が、さまざまな関係者にヒアリング調査を行い、紛争の論点を整理します
- 第三者しか実施できません
 - 第三者なので本音を聞いて整理できます
 - 守秘義務をきちんと守って個別ヒアリングします(発注者にも漏らしません)
 - 発言者個人が特定されない方法で整理します

実施体制



具体的な方法

調査設計・導入

目的の共有→調査項目の検討(依頼者へのヒアリング)→ヒアリング調査の設計→依頼者への調査仕様・スケジュール・予算(見積)の提示→依頼者との契約(守秘義務契約も!)

第三者ヒアリング

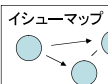
(体制の一例)

1日2~3件、計30件程度
のヒアリング
2人1組、2チーム
ミニマム2~3週間程度

ヒアリング実施担当者に求められるスキル

- 守秘義務の厳守
- ヒアリングの実地経験・スキル
- 聞きだした内容をメモとしてまとめる能力(書記役)
- 地元についての基礎知識(土地勘、地名など)

分析



関係者分類の整理とそれぞれの利害関心の説明(コンフリクト表)

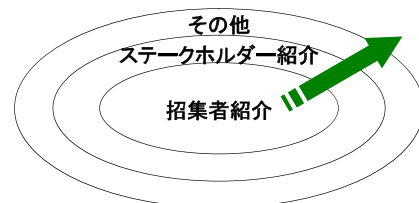
提言とりまとめ

検討すべき論点
話し合いのプロセス

(公表: 必要に応じ)

ステークホルダーの「輪」

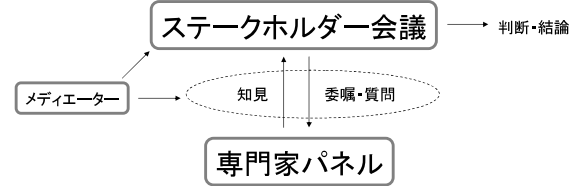
1. 招集者から紹介された人
2. ステークホルダーから紹介された人
3. 自分からステークホルダーだと言ってきた人、など。



共同事実確認の必要性

- 「科学的」分析の戦略的利用
 - 敵対的科学(adversary science)、弁護的科学(advocacy science)
 - 仮定値、モデルの前提条件を変化させれば、将来予測はどのようにでも変化する
 - ✓ モデルの構造と入力する値
 - ✓ 例:道路公団民営化委員会の議論
 - 仮定、モデルの「妥当性」は誰が判断するのか?
 - ✓ 従来は「科学者」、「技術者」などによる「客観的判断」に依存
 - ✓ 異なる「科学者」が異なる「分析結果」を公表するならば、科学者以外の人間は何を根拠に「妥当性」を判断すればよいのか?

共同事実確認の枠組み

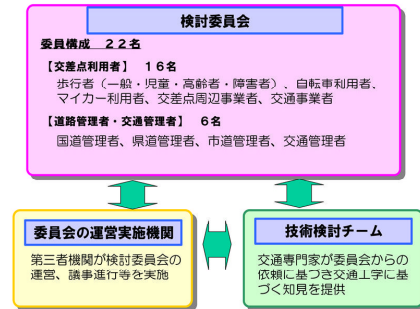


事例1:北常三島町交差点改善方策検討委

- 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/>

委員会の実施体制

北常三島町交差点交通安全方策検討委員会の組織構成



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

事例2:セント・クロイ川架橋(米国)

- テーマ: 高速道路(バイパス建設、約20年間におよび紛争)
- 招集者: 連邦高速道路庁
- 中立者: 連邦環境紛争処理研究所
 - Jack Wofford氏(再委託先)*、Dale Keyes氏
 - ✓ Wofford氏は「Big Dig」のメディエーター
- ステークホルダー: 州政府、自治体、歴史保存関係機関、環境規制機関・・・など
- 実施期間: 2001年10月、11月
- 対象者数: 50名以上(ウィスコンシン、ミネソタ、ワシントンDC)



事例2:セント・クロイ川架橋(米国)

- 省庁間対立(道路、自然保護[内務省]、歴史的遺産保全)
- 旧架橋(歴史的価値あり)と新架橋(渋滞対策などのため必要)の課題
 - 法制度上、この河川にかかる橋梁の数は増やせない
- 旧架橋と新架橋の問題を分離することを提言
 - 旧架橋のオプション
 - ✓ Removal of the Lift Bridge
 - ✓ Conversion of the Lift Bridge into a pier
 - ✓ Preservation of the Lift Bridge
- ステークホルダー対話
 - 2002年9月からステークホルダー対話開始
 - 2004年には大枠の合意
 - ✓ 旧架橋は歩行者専用道(橋梁数の規制除外)
 - ✓ 新架橋は旧架橋から離れた位置に設置(代替案比較)

事例3:Big Dig(米国)

- テーマ:インターステート高速道路(河川横断)
- 招集者:マサチューセッツ州知事
- 中立者:Jack Wofford氏(Endispute社)
- ステークホルダー:関連政府機関、地元自治体、町内会、環境団体約40名
- 実施期間:1991年2月~7月



事例3:Big Dig(米国)

- 1987~1990 州DPW、B/PBIによる設計(32案)
- 1989 計画案(Scheme Z)公表
- 1990 関係機関交渉
 - MDC(都市圏委員会[公園管理])は当初反対
 - 地元自治体(Cambridge, Charlestown)の一部も反対
 - 修正案が出るも、悪影響を受ける別のステークホルダーが反対
- 1990 知事選(Bill Weld (R) 当選)
- 1991 Bridge Design Review Committee発足
 - 2月発足
 - 42名のステークホルダー(前政権によるEIRの中で特定)
 - 前政権(交通:Salvucci/環境:DeVillars)時代から構想有
 - 独自13案を検討
 - 技術者も関与(C. Menn [ETH], H. Einstein [MIT]ら)
 - 7月にはCIP8案を決議、これを軸とした交渉へと収斂
- 1993 交渉が続くもKerasiotes高速道路庁長官によりトンネルを排除した案で決定、1997年まで訴訟が続く