

第三者の補助を用いた公共事業に関する合意形成 —米国におけるメディエーション—

Consensus Building with the Assistance of Non-Partisan Neutrals

- Mediation in the United States -

松浦正浩

Masahiro Matsuura

1. はじめに

昨今、国内では公共事業に関する合意形成が困難となっている。例えばここ熊本においても、市内を流れる白川の拡幅に関して地元からの反対が起きた事例がある。

近年、公共事業に関する合意形成が困難となった要因は以下の2点によるところが大きいと考えられる。

① 価値観の多様化

経済成長が進み、生活が豊かになった結果、個人の価値観が多様化したと言われている。その結果、公共事業の影響も様々な観点から捉えられるようになり、利害調整が難しくなった。

② コミュニケーション手段の変化

人と人をつなぐ新しいメディア（例：インターネット）が次々と登場し、人的ネットワークの構成要素が「近所づきあい」中心から、「同じ関心をもつ人同士のつきあい」に移行しつつある。その結果、町会など既存の組織では意見集約が難しくなってきた。

しかし、合意形成に困難が付きまとうのは決して日本に限られた問題ではない。様々な人種が共生し、様々な価値観を受け入れてきた米国では、特に上記の①の理由からこれまでに合意形成の難題に直面しており、解決に向けてさまざまな努力が図られてきた。

本論ではまず、米国における合意形成の基本的な考え方と、合意形成について理論的考察を加える上で有用な交渉学を紹介する。次に、多様な価値観を持つ人々の間で利害調整を行う上で有用な、利害関係を持たない第三者の補助を用いた合意形成手法である「メディエーション（Mediation）」についてその理論的背景、効果、歴史などについて紹介する。

2. 合意(Consensus)の定義

(1) 行政の役割

まず、公共事業に関する合意形成と言った場合に、「誰と誰の間の合意」なのかを考えねばなるまい。行政機関の提案する政策に対して反対運動が起きることが多いため、合意形成とは、行政機関と市民の間で合意をとりつけることのように思われがちである。

しかし、Susskind and Ozawa は、行政が市民の意見をくみあげた上で政策を策定し、実行しようとしても、自らにとって都合のいい政策に変更させようという集団から反対を受けることは避けられないので、行政の役割は、市民の間の直接的な利害対立を調整することに転換すべきであるとしている¹⁾。つまり、行政が行うべき合意形成の取り組みとは、行政と市民の間で合意に達することではなく、利害対立のある市民と市民の間で合意に達するよう支援することである。

この考え方は次第に米国でも受け入れられつつあり、行政機関による様々な合意形成施策にもその影響が見受けられる²⁾。

(2) 合意の定義

広辞苑によれば、合意とは「意思が一致すること」とされている。本稿では、合意ということばの英訳をコンセンサス(Consensus)と定義することにするが、Susskind はコンセンサスは「全ての関係者が受け入れることができるもの」だと定義している³⁾。ここで、「受け入れることができる」とは、各自にとっては最も望ましい合意ではないが、合意がないことによって受ける損失を考えると、それを拒否する意味がないために同意することである。

また、Susskind や Carpenter and Kennedy はコンセンサスは投票によっては得られないとし、住民投票による合意形成を否定している⁴⁾。その理由は、ある政策案が全員一致で可決ないしは否決されない限りは、一部の者が「受け入れる事ができない（あるいはできる）」と表明しているのであって、その場合、投票にかけられた政策案は全ての関係者によって受け入れられたコンセンサスとは呼べないからである。

キーワード：計画基礎論、市民参加
正会員 都市計画修士 (Master in City Planning)
(株)三菱総合研究所 社会基盤部
100-8141 東京都千代田区大手町 2-3-6
Tel: 03-3277-3439 / Fax: 03-3277-3461
mmatsuura@email.msn.com

3. 交渉学に基づく合意形成

(1) 交渉学とは

米国では、合意形成について様々な側面から研究がなされているが、ここでは特に「交渉学」の観点からの研究を紹介したい。交渉学は、ハーバード大学法学部の交渉プログラム(Program on Negotiation)を拠点に、和平交渉から離婚訴訟まで、社会の様々な交渉事について研究しているが、ここではその詳細については割愛させていただく。

交渉プログラムの中で公共セクターにおける合意形成を扱っているのは、マサチューセッツ工科大学＝ハーバード大公共紛争プログラムである。このプログラムでは、合意形成を交渉学などの実証研究に基づいて研究しており、国際的に著名な研究機関となっている⁹⁾。

(2) パレート改善

交渉学の理論的基礎として、パレート改善(Pareto Superior)とパレート最適(Pareto Frontier)の考え方が¹²⁾ある。パレート改善とは、相手が自分よりも価値を置いている財と、自分が相手より価値を置いている財を交換することによって、両者の効用が増加した状態のことである。パレート最適とは、財の交換を行うと、いずれかの効用が減少してしまうため、取引が行われない状態である⁹⁾。2者間(A氏、B氏)交渉におけるパレート最適を図示すると、図1に示す曲線として描かれる。

交渉学では、交渉を通じてパレート改善へと導く合意案を検討し、最終的な交渉結果がパレート最適に出来る限り近い状態なるように努力することを提唱している。これは、全ての交渉当事者の効用が増加(あるいは維持)する合意案でなければ、効用が減少するとおそれる交渉当事者が同意するはずはないという考え方に基づいている。

よって、交渉学に基づけば、合意形成とは「パレート最適となる合意案を見出す努力」とも定義できる。

(3) BATNA (不調時対策案)

交渉学では、交渉の実務の上で最も重要な考え方としてBATNA (Best Alternative To No Agreement)を挙げている⁹⁾。BATNAとは、ある交渉によって合意に達しなかった場合に、最も大きな効用の増加をもたらすと期待される代替案のことで、日本語では不調時対策案とされている⁷⁾。

交渉による合意はパレート改善でなければならないことは先に述べたが、さらに、各交渉当事者が合意から得る効用のほうが、各当事者のBATNAから得る効用よりも大きくなければならない。つまり、当事者のうち一人でも、ある合意案よりもBATNAのほうが望ましいと考えれば、その合意案は破棄され、BATNAが選ばれるということである。この条件を満たす、合意となり得る区域 (Zone of Possible Agreement: ZOPA) は図1の斜線部で示される¹³⁾。

(4) 交渉の公正性

図2は2者間交渉のプロセスを示している。

合意案 C_1 (A氏、B氏にそれぞれ U_{A1}, U_{B1} という効用をもたらす)は、それぞれのBATNAよりも大きな効用をもたらすので、当然両者とも受け入れるだろう。しかし、さらに交渉を突き詰めてパレート最適となる合意案を見出す努力が必要である。もし、両者が暫定的に C_1 で合意していれば、パレート改善ではない C_2 や C_4 は合意とならず、例えば C_3 が最終合意となるだろう。

しかし、もしA氏が合意可能な C_1 を拒否するという交渉戦略を取れば、A氏に有利な C_2 が最終合意となることもありえる。つまり、パレート最適となる合意案でも、A氏、B氏の間で「パイの取り合い」があり、最終的な合意は両者の交渉戦略に大きく左右されてしまうのだ。

しかし、図2の中で、パレート最適かつ「公正」な合意を見出す方法は、交渉学では確固とした知見は得られていない¹⁴⁾。よって、公共事業に関する合意形成を、ビジネスや外交と同じ交渉モデルを用いて考察すると、「公正な

図1：パレート改善、BATNA

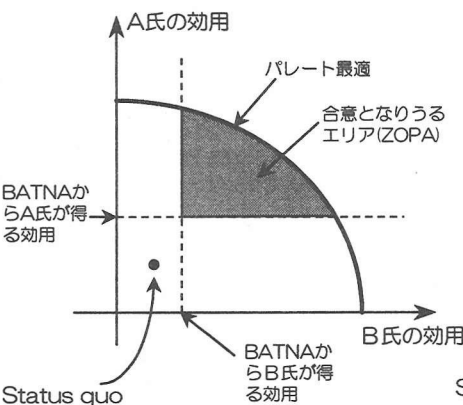
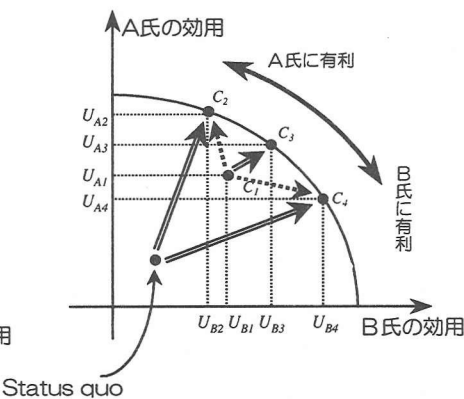


図2：交渉過程



財の再分配」という政府の重要な機能が果たされない点に留意する必要がある。

4. 第三者の介入ーメディエーションー

(1) 当事者のみの交渉の問題

これまで説明した理論に基づけば、図 1-1 で示した ZOPA が存在する限り、交渉当事者間の話し合いで何らかの合意は得られることになっている。しかし、当事者のみによる交渉には多くの難関がある。そのうち特に、社会心理学でいわれるエスカレーション(Escalation)とエントラップメント(Entrapment)が大きな問題である⁸⁾。

エントラップメントとは、人間が何らかの意見を公に表明すると、合理性の如何を問わずその意見が正しいという立場に執着してしまうという傾向である(表明する対象の範囲が広いほど効果が強い)。その結果、利害対立が次第に感情的な対立へと変化し、紛争が拡大するエスカレーションが生じてしまう⁹⁾。

また、公共事業に関する合意形成の場合、当事者のみの交渉であると、当事者ばかりに都合がよく、交渉に参加していない者や社会的立場の弱い者に不公平な負担を押しつけるような合意へと達してしまう危険が伴う点も留意が必要である。

(2) メディエーションの導入

上記のような理由から、特に利害関係のない者が第三者として交渉に介入し、合意へと導く手助けをしており、このことを一般的にメディエーション(Mediation)と呼んでいる¹⁰⁾。また、利害関係のない第三者はメディエーター(Mediator)と呼ばれる。

Carpenter and Kennedy は、公共事業に関する合意形成では、以下のような場合にメディエーションが必要だとしている¹⁰⁾。

1. 交渉が行き詰まった時
感情的に対立し、話し合いが始まらない
2. コミュニケーションが必要な時
お互いの話を信用せず耳を傾けようとしない
3. 微妙な情報が関わる時
情報を公開すると裁判となる場合や、各当事者が主張する「事実」が食い違う
4. 内部で合意を取れない時
代表者間の交渉では合意に達しても、代表者を出した母体が合意を受け入れないこと
5. プロセスに問題がある時
話し合いの効率が悪いため何も決まらない

(3) メディエーションの効果

メディエーションの効果は様々な文献で整理されており、総括すると以下のようにまとめられる。

1. 対話を開始するよう促す
感情的に対立し、対話さえ行われない状態の場合、第三者が各当事者に対話を勧めることで、どの当事者も体面を失うことなく対話の場に進み出ることができる。
2. 交渉の参加者を特定する
公共事業に関する合意形成の場合、特に誰を参加させるかが重要な課題である。目立った意見を表明しないが事業に利害のある関係者も特定し、参加を促す。
3. 訴訟をやめるよう説得する
訴訟は「勝ち負け(Win-Lose)」という、どちらかが納得のいかない結論を生み出すが、いずれの側も「裁判で勝てる」と信じていれば、当事者たちは訴訟という手段を選ぶ。第三者は訴訟を起こさないよう、常に当事者を抑制することができる。
4. 利害に焦点を当てた議論を促す
エントラップメントの問題による、立場に固執した議論が起きないように話し合いを取り仕切ることができる。
5. コーカス(Caucus)
第三者と各当事者の間の秘密会談をコーカスと呼ぶ。コーカスにおいて第三者が各当事者の本当の利害関係、懸念などを聴取することで、全当事者が受け入れられる合意案を提案することができる。
6. 専門家をあつ旋する
技術的な点で意見の相違が生じている場合、全ての当事者が認める中立な専門家の助けを借りて事実を確認する必要がある。そこで、第三者が専門家を紹介することができる。
7. 資金を管理する
交渉に必要な費用を全ての当事者が公平に拠出する場合、第三者が資金の管理者として金銭面の管理を行うこともできる。
8. 合意の公正さを確保する
公共事業に関する合意形成の場合、合意の公正性が大きな問題となる。例えば、ある地域のある当事者間で結ばれた合意が明らかに、他の地域に不公正な負担を強いるものとしたら、その合意は後に他の地域から反対に遭うだろう。また、同様に、将来生まれてくる子孫に不公正な負担を強いるなら、同様に、将来その合意は反対に遭うだろう。合意が将来本当に実行されるためにも、第三者が合意が不公正でないかどうかを確認し、当事者達に忠告することができる。
9. 合意事項の草案づくり
各当事者が合意事項の草案を持ち寄った上でまとめあげるという方式は、各当事者にとって最も都合のよい

草案が持ちよられ、とりまとめに大きな労力が必要となる。第三者が草案を作成した上で各当事者から承認を得るという方法のほうが効率的で、実際に国際交渉では一般的に用いられている。

(4) 第三者介入の歴史と現状¹¹⁾

米国におけるメディエーションの歴史は、今世紀初頭の労使交渉にまでさかのぼる。しかし、公共事業に関する合意形成としてのメディエーションは、1970年代まで行われず、1973年にワシントン州のスノクアルミー・ダムの建設に関して州知事がコーミックとマッカーシーをメディエーターとして招いたものが最初だと言われている。道路関係ではワシントン州の州際高速道路 90 号線に関わるメディエーションが最初だと言われている^{12) 13)}。

このような初期のショーケース的な動きを受け、次第にメディエーションの利用は拡大してゆく。この動きを後押ししたのが、財団による支援である。第三者の中立性を確保するため、第三者への支払いが問題となるが、様々な財団が支援することで中立性の問題が回避された。また、公共事業の合意形成にメディエーションの利用を促した最も大きな組織である米国紛争解決協会(NIDR)も資金援助を行った。

そして現在では、公共事業に関するメディエーションはかなりポピュラーなものとなっている。1990年には行政紛争解決法、交渉による規制法が制定され、連邦の行政手続にメディエーションを活用することが盛り込まれた(但、1995年に改正された)。

また、NIDRの活動により、各州に「紛争解決事務所(Office of Dispute Resolution)」が設けられるようになり、現在では 24 州に存在する。州の紛争解決事務所の役割は州によって大きく異なるが、マサチューセッツ州を例に挙げると、1985年の開設以来、200件以上の公共事業に関するメディエーションを行っており、危険廃棄物処理場や土地利用に関する事例では 70~80%の事例で合意へと達している¹⁴⁾。

5. さいごに

米国における公共事業に関する合意形成はメディエーションをベースとしてさらに発展し続けており、最近では、個別事業のみならず、総合計画に関する合意形成の取り組みに第三者が積極的に関わる事例も見られはじめている。

日本へのメディエーションの導入については Matsuura が、日本の政府職員、学識経験者などに対するアンケートに基づき、合意形成に関する誤解を解く、小規模あるいは紛争になりにくい事業でメディエーションを試行するよう政府職員に奨励する、学識経験者等にメディエーターの役割を果たすよう奨励する、メディエーションを奨励する政治的な動きを起こす、公害調停にメディエーションの考え方を持ち込む、という 5 つの可能性を示唆している¹⁵⁾。

ただし、国内でもこれまでに、公共事業に関する合意形成においてメディエーションが用いられた事例は存在すると考えられ、事例の整理が待たれるところである。また、国内の公害紛争処理などの制度についてもメディエーションの見地から整理が必要だと思われる。

補注

- (1) 例えば、環境庁(Environmental Protection Agency)による Negotiated Rulemaking の試みなどが挙げられる。この試みでは、環境規制値を設定する上で、環境団体や産業界の代表を一同に集めて望ましい環境規制値について議論させている。また、本稿で述べた州紛争解決事務所も例として挙げられる。
- (2) パレート最適のことを、Efficient Frontierと呼んでいる文献もみられる(Raiffa, H.(1982), *The Art and Science of Negotiation*, Harvard Univ.)
- (3) 合意可能な領域のことを、ZOPA のほかに Bargaining Set や Feasible Region と呼んでいる文献も見られる(Raiffa, H.(1996), *Lectures on Negotiation Analysis*, PON Books; Lax, D. and Sebenius, J.(1986), *The Manager as Negotiator*, Free Press)
- (4) Raiffa(1982) *ibid* や Raiffa(1986) *ibid* では、公正な配分についての検討を加えている。
- (5) 介入の度合いが少ないものをファシリテーション(Facilitation)と呼んで区別する場合もあるが、明確な区別は難しい。

参考文献

- 1) Susskind, L. and Ozawa, C., "Mediated Negotiation in the Public Sector: The Planner as Mediator", *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 4, No. 1, August 1984
- 2) Susskind, L. and Cruikshank, J., *Breaking the Impasse*, Basic Books, 1987, p.77
- 3) Carpenter and Kennedy, *Managing Public Disputes*, Jossey-Bass, San Francisco, 1988, p.29
- 4) Susskind, L. *ibid*, 1987, pp.55-62
- 5) The Program on Negotiation at Harvard Law School パンフレット
- 6) 岩田規久男(1993)「ゼミナール・ミクロ経済学入門」日本経済新聞社, pp.210-214
- 7) Fisher, R. and Ury, W. (1991), *Getting to Yes*, Penguin, New York, pp.97-106
- 8) フィッシャー・ユリ(1990)「ハーバード流交渉術」p.166
- 9) Susskind *et al.* (1987), *ibid*, pp.89-93
- 10) Rubin, J., Pruitt, D., and Kim, S. (1986), *Social Conflict*
- 11) Carpenter *et al.* (1988), *ibid*, pp.
- 12) Dukes, F.(1996) *Resolving Public Conflict*, Manchester Univ. Press, New York, 1996, pp.25-39, pp.76-91
- 13) Bingham, *Resolving Environmental Disputes*, The Conservation Foundation, Washington, D.C., 1986 pp. 14-15, pp. 239-240
- 14) Patton, L. and Cormick, G.(1997), "Mediation and the NEPA Process: The Interstate 90 Experience," *Environmental Impact Analysis: Emerging Issues in Planning*, Univ. of Illinois
- 15) Massachusetts Office of Dispute Resolution, *Agency Overview* <<http://www.state.ma.us/modr/descript.htm>>
- 16) Matsuura, M. (1998), *Highway Mediation in Japan: Its Prospects and Pitfalls*, MIT Thesis