

研修受講者を通じた米国コンセンサス・ビルディングの適用性に関する分析*

Study on Transferability of Consensus Building Method through the Analysis of Attendants view of short time Training*

郡佑毅**・山中英生***・滑川達***・村上香奈**・村橋大輔****

By Yuki KOHRI**・Hideo YAMANAKA***・Susumu NAMERIKAWA***

Kana MURAKAMI**・Daisuke MURAHASHI****

1. はじめに

社会資本整備において土木技術者には、科学的論理を説明する能力だけでなく社会的合意形成のプロセスを運営する技術が必要になってきている。アメリカでは、社会的合意形成に対して第三者（メディエーター）が介入してプロセスを進める、コンセンサス・ビルディング（以下CBとも記す）手法が実践されており、成功事例が生まれている。本研究では、平成16年度に土木学会四国支部で行われた「コンセンサス・ビルディング手法研修会」の受講者を対象にしたインタビュー分析をもとにして米国CB手法の日本での適用上の得失を分析する事を目的としている。

2. コンセンサス・ビルディング手法

(1) 米国コンセンサス・ビルディングの歴史

アメリカでは、1960年代都市政策に住民による反対運動が激しくなり、行政対市民の構図が出来る。しかし両者が争いに勝つことに力を注いだ結果、政策が何も実現できなるとい状況が生じる。こうした対立関係を清算するために、コンセンサス・ビルディングの考え方が生まれたとされる。1973年にワシントン州でのスノクアルミー川ダム建設に関する紛争で初めてメディエーションという形で利用され、以降全米に波及し、実際の事例で成果が生まれ現在では主流となりつつあるという。

*キーワード：合意形成、アメリカ、技術者研修、質的分析

**学生員、徳島大学大学院工学研究科建設工学専攻

(徳島県徳島市南常三島町2丁目1番地、
TEL088-656-9877、FAX088-656-7579)

***正員、工博、徳島大学工学部建設工学科

(徳島県徳島市南常三島町2丁目1番地、
TEL088-656-9877、FAX088-656-7579)

****非会員、株式会社フォーラムエイト宮崎支社

(宮崎県宮崎市学園木花台2-1-1、
TEL0985-58-1888、FAX0985-55-3027)

(2) コンセンサス・ビルディングの概要

CBは利害関係者を特定して、全員の同意を迫るプロセスとされ、利害関係者の代表が一同に会して話し合いを行う形式が基本となっている。会議の合意をもとに提言が作成され、行政等は提言に基づいて政策・事業の実施を行うという責任体制となっている。理念としては、計画によって悪影響を受けるものを保護し、民主的な話し合いによって相互理解が促進されることを目的としているが、実用面では、訴訟の防止、地元知識の吸収、教育効果が期待されている。メディエーターと呼ばれる第三者がプロセスを運営すること、5段階からなる論理的なプロセスであること、合意形成の理論として交渉学の手法を取り入れていることが特徴となっている。

a) コンセンサス・ビルディングの基本5段階

コンセンサス・ビルディング手法には、基本5段階があり、招集、責任の明確化、審議、決定、合意事項の実現のステップを踏む。ここで、最も特徴的なのがステップ1の招集での紛争アセスメント（後述）である。表1に基本5段階の内容を示す。

表1 コンセンサス・ビルディングの基本5段階

STEP1 招集	・合意形成の話し合いを始めるかどうかの発議を行う ・紛争アセスメントを作成する ・必要な予算を特定する
STEP2 責任の 明確化	・ファシリテーター、メディエーター、レコーダーの役割を特定する ・傍聴者の参加に関するルールを定める ・議事(アジェンダ)と規約を定める
STEP3 審議	・透明性を確保する ・アイデアだしと拘束力を分離する(ブレンストーミング) ・部会を設けて専門家に意見を求める ・共同事実確認を行う
STEP4 決定	・相互の利得を最大化するように努力する ・不慮の事態も考慮する ・単一文書手続き(single text procedure)を使う ・すでに決めておいた意思決定ルールに従う ・記録を残す
STEP5 合意事項 の実現	・代表者の背後にいる支持者たちによる批准を求める ・実施状況の監視(monitring)を行う ・状況の変化に適応させる ・必要に応じて再交渉を始める

b) 紛争アセスメント

紛争アセスメントは、合意形成の取り組みを始める前に、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、どのような対立構造、共通利害があるかを第三者が評価することである。重要な利害関係者をもたず把握するため、審議において重要な課題を漏れなく検討する準備をするため、CBを本格的に実施することが利害関係者の役に立つかどうかを評価するために必要とされる。ヒアリング相手に利害関係者を紹介してもらう。式標本抽出で対象者を拡げインタビューを行い、存在する利害や対立を整理した報告書を製作して、一般公開を行う。CBプロセスが実施可能と判断されれば、参加が必要な利害関係者を招集者に対して提案するという手続きをとる。表2のような場合、CBプロセスの成功の可能性が低いとされ、次のステップに進むべきでないという判断が下される。

表2 CBプロセス成功可能性の評価

- ・ 合意できそうな事項が見られず、異なる重みづけをしている利害の交換も難しそう
- ・ 重要利害関係者が参加を拒んでおり、拒むに足りる理由がある
- ・ 厳しすぎる合意期限がすでに決められている
- ・ 利害関係者によってよりよい方法が存在する
- ・ 招集者がプロセス運営主体の中立性を歪めるほどCBプロセスを操作しようとしている
- ・ 利害関係者間に課題な力関係の不均衡がみられる
- ・ CBプロセスへの資金拠出が不可能
- ・ CBを行う動機、プレッシャーが存在しない

c) 交渉学

交渉学は多様な学問をベースにWIN/WIN型の合意を見いだすための論理を構成している分野である。利害と立場の分離をし、立場（要求）ではなく利害（理由）に着目することで合意は可能であり、合意の可能性を判断する上で重要なキーワードにBATNA（不調時対策案）を用いられる。これは交渉を決裂させたときに得られる最大の利害のことで、BATNAを認識させることで合意に導く。交渉に出された条件がBATNAよりもよければ同意するという考えである。CBプロセスの運営者は参加者に対し、自分のBATNAを熟考するように勧める事が重要となる。

3. 研修会

(1) 研修概要

研修会では、コンセンサス・ビルディングの手法について、3日間で講義と体験実習を行った。日程は、平成16年8月26日～28日で、参加者は行政関係者と

実務家の20名である。講師はMITの松浦正浩氏が行った。この研修はコンセンサス・ビルディングという考え方をわが国の社会資本整備に関する合意形成に適用できるかを受講生が体験して考えることを目的としている。CBに関する基礎知識、分析の枠組み、具体的な手法について講義を行った。表3に研修プログラムを示す。

表3 研修プログラムの概要

講義：コンセンサス・ビルディングの概要	60分
講義：交渉学基礎	30分
演習：二者間模擬交渉	80分
講義：紛争アセスメント	40分
演習：紛争アセスメント	130分
講義：メディアエーション、第三者介入	70分
講義：共同事実確認	30分
講義：合意形成プロセスの企画設計（その1）	85分
演習：合意形成シミュレーション	120分
演習：合意形成プロセスの企画設計（その2）	120分



講義の様子



演習の様子

4. 分析

(1) インタビュー調査

本研究では、研修会の参加者に対し3ヵ月後にインタビューを行い、CB手法の研修の体験の評価について、日本への適用性を考察した。このためインタビューを元にした質的調査法を適用した。インタビューからCB手法に対する評価と課題に関する意見を抜き出し、分析を行った。対象者は、研修受講者のうち実務に携わっているコンサルタントの7名である。インタビューの質問は研修内容の理解及び、現場適用の課題である。ヒアリングした7名の参加者は、研修会に参加した動機と合意形成の場への参加経験で表4に示すように分けられる。

表4 研修受講者の属性

合意形成の場への参加経験	有	無
研修会に参加した動機		
個人のスキルアップのため	A、E、G グループ1	—
業務のため	B、C グループ2	D、F グループ3

(2) 分析方法

インタビュー内容をテープに録音し、全文を書き起こ

した文書からCB手法の評価と課題に関するキーワードを含む文を抜き出し、KJ法でグループ分けし、分析を行った。

(3) 分析結果

KJ法で、を分類した結果を、図1に示す。

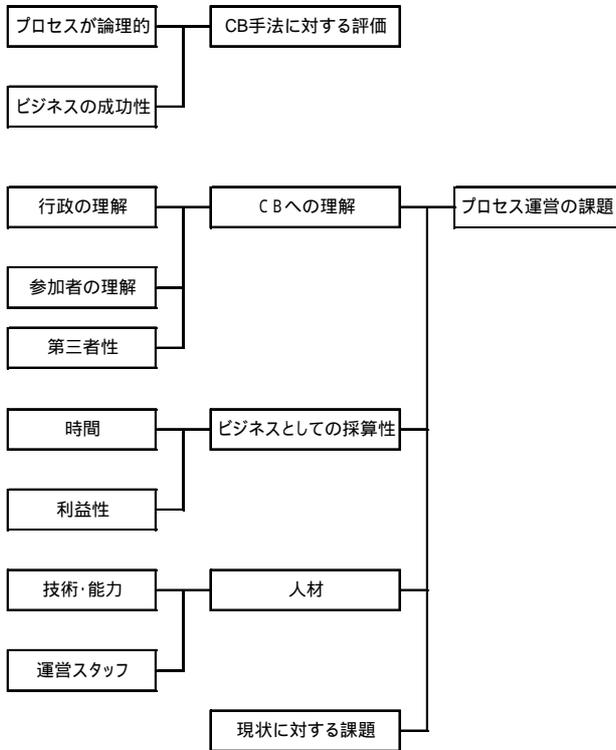


図1 コンセンサス・ビルディング手法の評価と課題

a) CB手法に対する評価

CB手法に関する評価については、手法そのものの論理性に対する評価と、ビジネスとしての成立性に対する評価が得られた。CB手法は、合意までのプロセスが論理的であり、利害関係者が互いに納得のいく交渉ができる手法であるとの可能性も評価された。また、プロセスが具体的で、業務として成立する可能性があることも評価された。CB手法の評価のキーワードを表5に記す。

表5 CB手法の評価のキーワード

A 合意できる手法
A 利害と立場を理解できれば調整できる
A プロセスは理想の形
B 現実的な手法
B 適用は可能
C 利害関係者の利益の最大化
E Win/Win
F 学問として確立
F 交渉学はどの分野にも必要
C 職業としてプロが存在する
D 紛争アセスメントが業務としてあること
E 芋づる式標本抽出は使える

b) CBプロセス運営の課題に関して

プロセス運営の課題として、我が国への適用に関しての課題が指摘された。手法のプロセスが複雑で行政や一般者にとって理解しづらく、また、第三者についても新しい概念で受け入れづらいとの指摘や、中立者の役割や信頼を築くには、アメリカのように実践の蓄積が必要とされた。ビジネスとしての採算性では、私企業としてCB手法を運営していく上で、利益性や期限内で結果を出せるかどうかについての関心がみられた。人材に関する課題では、CB手法を運営していく上で、チームと高度な技術が必要としている人が多く、教育プログラムの充実が必要といえる。行政に対する課題では、従来の行政主体の事業感覚からの移行が必要で、行政担当者への研修なども必要と考えられる。

c) グループ別の分析

表6にグループ別・テーマ別にキーワードを整理した結果を示す。まとめると以下ようになる。

・グループ1(経験有り、スキルアップ目的)

行政だけでなく、一般参加者にもCB手法の理解を求めている傾向があった。

・グループ2(経験有り、業務応用目的)

企業として利益性、現状に対する課題からは、従来の感覚から新たな手法へ移行できるのかどうかの懸念がある事がわかる。

・グループ3(経験無し、業務応用目的)

CB手法を運営していく上で、個人の技術、チームづくりと人材の懸念がある事がわかる。

このように、グループ別で課題となることに特徴が見られた。

すなわち、「合意形成の場の経験が多く、CB手法に対する意識が一番強いと考えられるグループ1」では、住民や一般参加者に対して懸念がある事がわかる。「合意形成の場への参加経験のあり、業務のために参加したグループ2」では、企業としての利益と行政との関係に懸念がある事がわかった。「合意形成の場の経験がないグループ3」では、プロセスを運営していく人材と、個人の技術・能力に懸念がある事がわかる。

しかし、課題は独立して存在しておらず、互いに関連していると思われる。また、グループ別よりも個人での特徴が強く出ていることからそれぞれに重要、難しいとする課題が異なる結果となった。

d) 対象者全員の分析結果

CB手法の論理性に関しては、5名からの評価が見ることができ、論理性に関しての否定的な回答もなかったため、CB手法は日本において実務者に対し論理的である

表6 グループ別・テーマ別のキーワード

グループ1

CBへの理解

A	行政に理解してもらえるか
E	行政が理解できるか
G	発注者側の理解度
G	行政の理解度
G	召集方法
G	行政との理解度の差
G	行政との意識・知識レベルの差
E	参加者のCBへの理解
G	人の意見を受け入れることができない
A	メディエーターは成り立ちにくい
A	公的資格があれば
A	第三者と認識してもらえるか

ビジネスとしての採算性

A	時間がかかる
E	参加者の時間が限られている
E	期間内にできるか
G	金額

人材

G	スタッフの数
---	--------

現状に対する課題

A	現実的に適用できる考えか
A	全員の合意は現実的に難しい
G	実際はインタビューは難しい

グループ2

CBへの理解

B	行政の立場
B	発注者の体制
C	労力を具体的にってもらえない
C	業務上発注者一番
C	行政に中立性を求められない

ビジネスとしての採算性

C	工期的問題
B	利益率
B	採算ベース
B	発注者の予算
B	企業としての利益
C	発注・受注金額の折り合い

人材

B	適用できると思うが、技術が必要
B	適用するための技術

現状に対する課題

B	お役所主体の感覚
B	行政は否定的(従来の感覚)
C	現状では役所からの発注のみ

グループ3

CBへの理解

D	都合の悪い人の排除
F	人により考えが違ふ
D	一般の人から中立と見てもらえない

ビジネスとしての採算性

D	チーム作りに、時間がかかる
D	期限
D	プロセスに時間がかかる
D	お金

人材

D	能力的にプロセスは不可能
F	カリスマ性が必要
D	人材的にプロセスは不可能
F	CBにあたり人が必要(スタッフ)

現状に対する課題

D	CBがイメージと違うので理解しにくい
D	CBは日本ではできない

との評価を受けると考えられる。

CB手法の日本への導入の課題については、行政のCB手法への理解に対する課題が全員に見られ、重要な課題であると考えられる。制約条件においても6名が、企業としての利益性、プロセスや運営側での調整に時間がかかることでの課題が見ることができる。また、現状に対する課題として、5名から従来の事業感覚からの移行に対し懸念がある事がわかった。

5.まとめ

コンセンサス・ビルディング手法は論理的であり、ビジネスとして成立する可能性があると考えられる。しかし、日本で適用していくには、コンセンサス・ビルディング手法のプロセスを運営していくためのコンセンサス・ビルディングへの理解、ビジネスとしての採算性、人材、行政における課題を改善していく必要があると考えられる。

CB手法適用上の課題として、第三者性の確保においてはアメリカのように実践を積む必要があると考えられる。人材についての課題では、CB手法を運営していくには、チームと高度な技術を必要としている人が多く、教育プログラムの充実が必要であると考えられる。また、従来の行政主体の事業からの移行に対して、行政担当者への研修も必要であると考えられる。このように日本で実験的の事例を進めるとともに研修を進める必要があると考えられる。また、普及するためにはビジネスとして確立する必要があり、そのためには、予算や費用面だけでなく、運営者・第三者として制度化や公的資格の検討も必要であると考えられる。

6.おわりに

今後は、第三者の実践、実務者の教育プログラムの充実、行政担当者への研修などコンセンサス・ビルディング手法のプロセス運営の課題について分析を深めて、日本版のコンセンサス・ビルディング手法を成立させるための要素を分析していきたいと考えている。

【参考文献】

- 1) 松浦正浩：コンセンサス・ビルディングプロセス手法研修会 社会資本整備における社会的合意形成 そのプロセスと技法 CB講義用資料、2004。8
- 2) 土木学会四国支部：土木技術者のための合意形成技術の教育方法に関する研究会「平成16年度報告書」、2005。3