

# 文脈を考慮した合意形成プロセスの導入： コンセンサス・ビルディング手法の適応化と組織変革\*

## Context-sensitive Introduction of Participatory Planning Processes: Adaptation of Consensus Building Approaches and Organizational Change\*

松浦正浩\*\*

### 1. 研究の背景、問題意識

#### (1) 合意形成プロセスの導入と政策移転論

近年、わが国ではさまざまな合意形成・参加型政策形成プロセスの導入が試みられているが、パブリック・インボルブメント、コンセンサス会議、メディエーションなど、その名称が示すように多くが海外の先事例を参考としたものである。ここでわが国における海外の合意形成プロセスの導入を検討するうえで、政策移転論 (Policy Transfer) が参考になる。政策移転論は、他国や他自治体などでの先事例を範とした政策形成の過程を検討の対象としており、教訓の学習 (Lesson Drawing) とも呼ばれる<sup>1),2)</sup>。政策移転に関する既存研究の多くは、政策がそのまま移転されることはなく、実際には政策の内容が移転の過程で修正されたり、移転先での導入が失敗したりすることを指摘している。たとえば Dolowitz らは政策移転において起こり得る問題の3類型を挙げている<sup>3)</sup>。

- ・情報不足での移転 (政策の中身を理解していない)
- ・不完全な移転 (政策の重要な要素が移転されない)
- ・不適切な移転 (文脈の差異に配慮していない)

これら政策移転論の議論を踏まえると、わが国における海外の先事例を参考とした合意形成プロセスの導入の過程にも数多くの課題が存在しうると考えられる。

#### (2) 文脈配慮型プロセス導入

本研究では特に「不適切な移転」の危険性に着目した。言い換えれば、海外の合意形成プロセスの導入という政策移転過程において、わが国の文脈 (環境条件) がどのように影響を与えるのかに着目した。

政策移転論のほか、経営技術、紛争解決技術に関する先行研究および制度と個人の関係性に着目した理論研究を整理すると、これらの社会技術が移転される場合には、それらの技術を移転先の文脈に適応化 (adaptation) させる必要性、そして組織変革 (organizational change) により文脈を変化させる必要性の2点が浮かび上がってくる<sup>4)</sup>。

これら先行研究の整理・分析に基づき「合意形成プロセスの移転過程」に関する仮説を図1のように模式化した。海外で開発された合意形成プロセスは海外の文脈に影響を受けて開発されたのであり、わが国への移転を契機に、わが国の (合意形成等に関連する) 文脈と相互作用を発生し、文脈と合意形成プロセスの間で齟齬が生じないよう、技術適応化と組織変革が発生するという仮説である。技術適応化とは文脈に合わせてプロセスを変化させること、組織変革とはプロセスに合わせて文脈を変化させることを意味する。

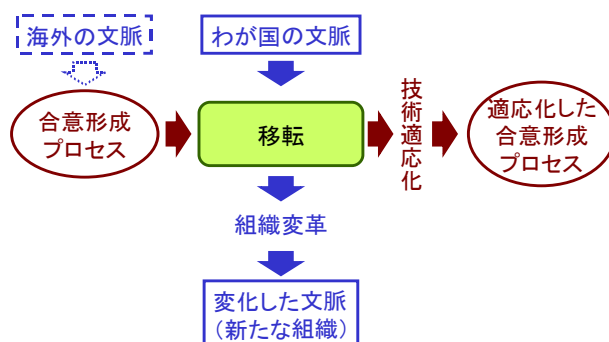


図1 合意形成プロセスの移転過程

本稿は、合意形成プロセスのひとつであるコンセンサス・ビルディングのわが国への移転を通じて合意形成プロセスの政策移転について検討した研究の結果を、速報として紹介するものである。

### 2. 研究の方法論

本研究は図1で示す「政策形成プロセスの移転過程」を実証するため、以下の2つの検討を行なった。

#### (1) 文脈の把握

質的研究手法<sup>5)</sup>を採用し、わが国の社会資本整備分野における合意形成に関連する文脈を捕捉した。具体的には2004年から2007年にかけて国内の実務家40名を対象に詳細 (in-depth) インタビュー調査を実施。79件の計画検討および事業実施案件における合意形成、利害調整、交渉などの実態を把握した。その後、オーディオテープに記録した聞き取り内容をすべて文字に書き起こした後、質的研究支援ソフトウェア NVivo を用いてコーディングを行い、インタビューを通じて共通して指摘された点を

\*キーワード：市民参加、計画手法論、財源・制度論

\*\*正員、Ph. D.、東京大学公共政策大学院

(東京都文京区本郷7-3-1、

TEL03-5841-7846、FAX03-5841-7880

matsuura@pp.u-tokyo.ac.jp)

抽出した。

#### (2) 適応化と組織変革の参加型観察

わが国の文脈が与える影響を観察するため、「コンセンサス・ビルディング（以下 CB）」を用いた北常三島町交差点交通安全方策検討委員会および関連する取り組みについて参加型観察を行なった。CBは1970年代より米国を中心に実践、改良されてきた合意形成プロセスである。法制度で義務づけられたプロセスではなく公共政策の策定時にアド・ホックに適用されるプロセスであるが、招集・責任の明確化・審議・決定・実施の5段階で実施する方法論が定式化されている<sup>6)</sup>。労使紛争等の調停（mediation）の技術を応用発展して開発された技術であることからCBプロセスのことを現在でも「メディエーション」と呼ぶこともある<sup>7)</sup>。

この合意形成プロセスが徳島市の北常三島町交差点の交通安全対策を検討するにあたって2004年から2006年にかけて適用された。本研究ではその導入過程を詳細に観察することで、技術適応化と組織変革の実態を観察した。

### 3. わが国における合意形成プロセス導入に係る文脈

質的調査によりわが国の社会資本整備における合意形成の文脈を整理すると、組織、法制度、行動規範、参加の場の4領域に大きく分類できる。

#### (1) 組織（ステークホルダー）

さまざまな組織がわが国の合意形成には関与しているが、行政、コンサルタント、コミュニティ組織、政治団体、学識経験者の大きく5つに分類される。それぞれの組織は特有の規範に基づいて行動しており、たとえば行政についてみると、ヒエラルキー構造、情報共有および参加の回避、他省庁間との分担（タテ割り）、持ち帰りなどの特徴が見られる。

#### (2) 法制度

言うまでもなく計画に関する諸制度は合意形成の文脈として重要な位置づけを占めている。具体的には都市計画法、河川法、環境影響評価法（および地方公共団体による環境アセスメント制度）などが合意形成の現場では影響を与えている。法律によらない通達やガイドライン文書も、「お墨付き」の効果を有していることが把握された。また「年度」も大きな影響を与えており、通常、発注が年度単位で行われること、年度の変わり目で人事異動などにより合意形成プロセスが大きく様変わりすることがあること、などが指摘されている。

#### (3) 行動規範

ここでいう行動規範とは、個人や組織の間で行われる相互作用（interaction）を暗黙のうちに規定している規範を意味する。行動規範は、個人間の規範、参加者としての規範、グループ内の規範、組織間の規範などに類型

化される。個人間の規範としては、対話における「顔見知り」や「世間話」の重要性、ステータスの指標としての年齢の重要性が把握された。参加者としての規範には、対立的な2要素がみられ、多くの人々には公の空間で自ら発言することを嫌う傾向がみられるが、逆に一部の人は自ら発言をしたがる傾向が見られる。グループ内の規範としては、根回しの重要性、総論賛成・各論反対の存在、そしてピア・メディエーション（怒った人を他の参加者がなだめる）の存在が把握された。最後に組織間関係の規範として、行政とコンサルタントの間に存在する「甲乙の関係」、地方自治体が事業主体と地元コミュニティの間で仲介者（メディエーター）として機能することなどが挙げられる。

#### (4) 参加の場

参加の場とは、日本で実際に行われてきた合意形成プロセスの実態である。具体的に見てみると、日時、技法、対象課題の3つに整理できる。日時であるが、参加の場は勤労者の都合などを考慮し夜間（もしくは休日）に開かれることが圧倒的に多い。技法としてはオープンハウスなど14種類の技法が特定された。うち11技法はカタカナで記述されるもので、海外から技法が流入している実態が浮き彫りとなった。また話し合いの対象となる課題としては土地やその他資産への補償が最も多く挙げられていた。

### 4. 合意形成プロセス導入による適応化と組織変革

北常三島町交差点交通安全方策検討委員会におけるCBプロセスの適用そのものについては既に詳しい報告が行われているが<sup>8),9)</sup>、本稿では図1で仮説として設定した技術適応化と組織変革の過程という観点から本事例について検討を加える。

#### (1) 観察された適応化

「日本の文脈にあった適切な参加者選び」、「行政ニーズに合わせたプロセス修正」、「効果最大化のためのプロセス修正」の3種類の技術適応化が観察された。

##### a) 適切な参加者選び

参加者という点では4つの特徴がみられた。一つ目は大学関係者の積極的関与である。わが国では学識経験者が審議会等を通じて政策形成に大きな役割を果たしており今回も類似形態による関与が見られた。二つ目は町内会の参加である。町内会は加入率の低下などの問題が指摘されているが、わが国の合意形成プロセスでは長年コミュニティの代表として機能しており、単にステークホルダーであること以上の意味を有していると考えられる。第三に比較的高年齢の方々によるファシリテーションである。わが国では年齢がステータスの指標として重要な役割を果たすことから、プロセスへの信頼を確保するためファシリテーターがある程度の年齢を有していること

が重要だったと考えられる。第四にステークホルダー分析（紛争アセスメント）における聞き取り対象者の匿名化である。米国では、ステークホルダー分析報告書に聞き取り調査対象者の個人名リストが掲載されるが、わが国では公の空間での積極的発言は行動規範に反する（恥ずかしいと感じる人が多い）ことからリストの掲載そのものが問題となった。結果、掲載をご了解いただいた方々のみ、リストに掲載することとなった。このように日本の文脈を配慮して、参加者および参加形態が調整された。

#### b) 行政ニーズに合わせたプロセス修正

合意形成プロセスの新規導入では行政機関内部での合意形成がきわめて重要であり<sup>10)</sup>、行政運営と円滑に整合がとれるような適応化が見られた。第一に審議会システムの利用である。わが国では学識経験者やステークホルダーの関与の場として審議会（委員会、勉強会等を含む）が活用されており、北常三島町事例についても同様の検討会が開催されている。第二に、コーカスによる関係機関交渉の実施である。コーカスとはCB手法の一環で、特定少数のステークホルダー代表による個別面談を促し合意形成の効率化を図る技法である。北常三島町事例については既存の警察協議をCBプロセスのコーカスとして実施した。第三に年度の区切りへの配慮である。CBプロセスは事前のステークホルダー分析とステークホルダーによる審議の大きく2段階に分けられるが、前者を平成16年度、後者を平成17年度に実施することで、それぞれのステップが年度で区切られないよう配慮された。

#### c) 効果最大化のためのプロセス修正

これまでに述べてきたことがらはプロセスを修正・変更した適応化であるが、そのほかにもプロセスに日本の文脈に沿った新たな要素を付加する適応化も行われていた。その一つ目はワークショップ技法の導入である。これは北常三島町事例でファシリテーションを担当したNPO法人がワークショップ技法の経験と実績が豊富であったことから、付箋紙を使ったグループワークなど、わが国のワークショップでも用いられる技法が効果的に導入された。第二に、根回しの利用が挙げられる。会議を欠席した委員にはスタッフが向いて会議の内容を説明し、次回会議の前に意見を聞くこととされた。また、各委員には同じスタッフが対応することとされたため「顔見知り」の効果が得られたと考えられる。

#### (2) 観察された組織変革

組織変革としては3種類の変化が観察された。具体的には「行政とコンサルタントの関係性変化」、「利害の代表性と『持ち帰り』の抑止」、「プロセス管理者としてのNPO」である。

#### a) 行政とコンサルタントの関係性変化

前章で説明した聞き取り調査では行政とコンサルタントの間に発注者、受注者としての上下関係、いわゆる「甲

乙の関係」が存在することが把握された。しかしこのような関係が存在するとファシリテーター、技術支援チームなどが中立な立場からステークホルダーを支援することが難しい。そこで北常三島事例では、仕組みとしてはステークホルダー分析の実施にあたって守秘義務契約を用いたこと、実質的には学識研究者が関与したことなどにより行政と受注者の関係を比較的対等に近いものとすることができている。このようにして従来の受発注関係にみられる上下関係からの変革が観察された。

#### b) 利害の代表性と「持ち帰り」の抑止

前章で述べた聞き取り調査では、わが国の合意形成の現場では、重要なステークホルダーが参加していないことからプロセスの途中や終了後に問題が発生する事態が起きていることが把握されている（コミュニティ組織の特性として把握）。しかし北常三島事例ではそのような問題は観察されず、また委員会終了後に実施されたアンケートでは70%の委員が、委員会の進捗を適宜自らが代表しているステークホルダー（組織）に報告していたと回答している。さらに筆者自身、地元の食堂である委員が、委員会の進捗を関係者に報告し意見を求めているところに偶然居合わせたこともある。

また、委員会において利害を代表するという意味では行政機関等が委員会等の場で回答しない「持ち帰り」の傾向も関係している。北常三島事例では、提言として盛り込む施策や今後の方針について最終委員会で強い反対意見が出されたが、行政側が「持ち帰り」をせず、その場でファシリテーターを通じた修正提案が行われたことで最終合意が行われた。このような面でもわが国における従来の合意形成プロセスから組織変革がみられる。

#### c) プロセス管理者としてのNPO

これはa)とも関係しているが、従来の合意形成プロセスでは（一部の例外を除いて）多くの場合、コミュニティ組織としてNPOが参加している。プロセスの管理運営は行政自身あるいは委託を受けたコンサルタントが担当することが従来の仕組み（すなわち文脈）である。しかし北常三島事例ではNPOがCBプロセスにおける中立者（メディエーター）として機能している。そのNPOはワークショップやファシリテーションなどの経験が豊富であり以前からそのような機能を果たしていたと考えられることもできるが、わが国全体の文脈から考えると変革だと考えることができよう。

## 5. 本研究から得られた知見

(1) 合意形成プロセス導入における技術適応化と組織変革の必要性

今回の研究では図1で示した仮説の通り、合意形成プロセスの移転過程で技術適応化と組織変革が発生することが確認された。また本稿では詳述しないが、今回の質

的研究で用いたデータと、わが国の合意形成プロセスに関する情報を追加収集し分析した結果、組織のヒエラルキーや行動規範としての根回しへの配慮不足などが合意形成プロセス導入の障壁となったり、これら文脈への配慮不足によりプロセスが所期の目的を果たせなかったりした事例が発見された<sup>10)</sup>。つまり、技術適応化や組織変革により文脈への配慮が行われなければ、合意形成プロセスの導入は円滑に行われぬ。逆に文脈への配慮により、プロセス導入が円滑に進むと考えられる。

これまで海外の各種合意形成プロセスがわが国へ導入されてきたが、その中で文脈の違いがどれだけ検討されてきたであろうか。文脈への配慮不足は決して日本特有の問題ではなく、海外でも問題視されており、政策移転論の研究でもその欠如を指摘する声は大きい。しかしわが国では合意形成分野、社会資本分野に限らずあらゆる分野で海外の政策を先行事例として参考にする傾向が強くあり、Campbellは「日本の政策ソリューションは多かれ少なかれ海外に由来している」と言い、海外からの導入される政策ソリューションはわが国の問題に適合したものが必ずしも合理的に選択されているわけではないことを指摘している<sup>12)</sup>。

わが国の文脈に適さない政策であれば実効性が低く、そのような政策は国内で生き残らないため自然淘汰されるはずだ、という長期的な視点からみた考え方もあるだろう。しかし個々の合意形成プロセスを海外から移転するという取り組みに絞って考えれば、そのような取り組みを成功させるためには技術適応化と組織変革が必要であると言える。

## (2) 技術適応化と組織変革の戦略

北常三島事例の観察によれば技術適応化の必要性は事前に察知できるものではなく、導入過程のなかで文脈との齟齬が認識されるたびにアド・ホックに対応する必要があると考えられる。法制度など形式知として顕在化している文脈であれば検討が可能であるが、行動規範など暗黙知として存在する文脈については、文脈との齟齬が生じることで初めてその文脈の存在が認識される。よって技術適応化の過程を行動による学習(Learning by Doing)ととらえ、導入過程の中で頻繁に「ふりかえり」を行うことで技術適応化の必要性と対応策を検討することが必要だと考えられる。

組織変革は技術適応化と比較してその実現が難しいと考えられる。しかし組織変革を行わず技術適応化によるのみ対応すれば合意形成プロセスの重要な要素が移転されず、結果として1章で挙げたDolowitzらの「不完全な移転」となる危険がある。実際、(分野が異なるが)英国からわが国への独立行政法人化の政策移転に関する研究ではそのような不完全な移転が観察されている<sup>11)</sup>。文脈と合意形成プロセスの重要な要素が齟齬をきたすので

あれば、プロセスの適応化ではなく、文脈を組織変革で変える必要がある。そのためには行政機関などの組織が「自分を変える」という開かれた姿勢で合意形成プロセス導入に臨む必要がある。

## 6. 結論

本研究では政策移転論等の知見を参考に、質的研究手法と事例の詳細な観察により、合意形成プロセスの導入における技術適応化と組織変革の必要性を確認した。技術適応化と組織変革はどちらか一方が選択されるのではなく両方の組み合わせで行われること、またこれらの変化はプロセスの導入過程の中で徐々に発生することを観察した。

本研究はコンセンサス・ビルディングというプロセスの導入を、特定の事例の観察を通じて詳細に検討したものであるが、技術適応化と組織変革が必要不可欠であることを立証するためには、他の合意形成プロセスについても同様のフレームワークで検討したり、コンセンサス・ビルディングの移転を他事例で観察したりして、比較検討する必要がある。また、他の政策移転事例や他国でのコンセンサス・ビルディング移転事例との比較検討による仮説検証も必要だと考えられる。

## 謝辞

本研究の実施にあたり40名の実務家の方々、北常三島町交差点交通安全方策検討委員会に携わられた国土交通省徳島河川国道事務所、徳島大学建設工学科都市デザイン研究室、NPO法人コモンズのみなさまに多大なるご協力をいただきました。ここに感謝の意を表します。

## 参考文献

- 1) Dolowitz, D. and Marsh, D.: Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-making, *Governance*, 13(1), pp. 5-24, 2000.
- 2) Rose, R.: Lesson Drawing in Public Policy, Chatham House, Chatham, NJ, 1993.
- 3) Dolowitz, D. and Marsh, D., *ibid.*, 2000.
- 4) Matsuura, M.: Localizing Public Dispute Resolution in Japan, Unpublished Dissertation (M.I.T. Dept. of Urban Studies and Planning), 2006.
- 5) Susskind, L. et al.(Eds.): Consensus Building Handbook, Sage, Thousand Oaks, CA, 1999.
- 6) Merriam, S.: Qualitative Research and Case Study, Jossey-Bass, San Francisco, CA, 1998 [堀薫夫, 久保真人, 成島美弥訳, 質的調査法入門, ミネルヴァ, 2004]
- 7) 国土交通省国土交通政策研究所: 社会資本整備における第三者の役割に関する研究, 国土交通政策研究第43号, 2005.
- 8) 山中英生, 滑川達: 我が国におけるコンセンサス・ビルディング手法の適用事例とその評価, *PRI Review*, No.20, pp. 26-35, 2006.
- 9) 滑川達, 山中英生, 松浦正浩, 本田肇: コンセンサス・ビルディング手法による検討委員会設立・運営方法, 土木計画学研究講演集, Vol.33, 2006.
- 10) Matsuura, M.: *ibid.*, 2006.
- 11) 松浦正浩: 合意形成プロセスの制度化における政治的支持の役割, *都市計画*, 42(1), pp. 32-37, 2007.
- 12) Campbell, J.: How Policies Change, Princeton Univ. Press, Princeton, NJ, 1992. p. 359.
- 13) Nakano, K.: Cross-national Transfer of Policy Ideas, *Governance*, 17(2), pp. 169-188, 2004.