

合意形成プロセスの第三者支援手法 に関する分析的研究

大分県企画振興部 二宮 仁志*

By Hitoshi NINOMIYA

本研究は、社会基盤整備の合意形成プロセスにおいて第三者の果たしうる役割と機能について分析し、第三者支援のあり方について考察することを目的とする。近年、社会基盤整備の是非をめぐるコンフリクトは社会的関心と呼び、次第に市民参加や合意形成の必要性が認知されてきた。しかし、事業に関与する主体間で共通する価値や利害を見出すことは容易ではなく、第三者の技術的支援による合意形成手法が注目され試行的な取り組みがなされている。本研究では、著者の先行研究にて開発したインセンティブマネジメントを適用し、合意形成プロセスにおける第三者の役割とその特性について分析した。その結果、合意形成プロセスにおける関与主体間に生じるジレンマ、“不安”や“不信”の解消手法として、第三者による適正な支援の有効性が示唆された。特にドラマ理論を適用した分析モデルを構築することでジレンマ脱却に有効な第三者の特性が分析可能となった。

【キーワード】合意形成、第三者支援、インセンティブマネジメント、ドラマ理論

1. はじめに

本研究は、社会基盤整備の合意形成プロセスにおいて第三者の果たしうる役割と機能を分析し、第三者支援のあり方について考察することを目的とする。

社会基盤整備の是非をめぐるコンフリクトは社会的関心と呼び、次第に市民参加や合意形成の必要性が認知されてきた。事業に関与する主体間で共通する価値や利害を見出すことはもはや容易ではなく、市民同士あるいは市民と事業者が対立するケースが数多く見られるようになった。1995年に道路審議会において国民と対話を行う国民参加型の新たな方法としてパブリックインボルブメント¹⁾が採用されたことが話題を呼び、合意形成に関する法制度整備や支援技術の確立が急務となった。1997年以降、行政手続法、情報公開法等の行政活動全般を規定する法令整備、都市計画法や河川法等の個別法改定、所管省庁毎による通達、ガイドライン等、住民関与²⁾や合意形成を推進する法制度整備が進められてきた³⁾。現場においては、市民を積極的に計画に関与させる様々な取り組みや社会実験が積極的にな

されている⁴⁾。その1つとして、NPO等の利害関係を直接もたない第三者が合意形成を運営する取り組みがあげられる⁵⁾。また、米国ではメディエーターと呼ばれる第三者の技術的支援による合意形成手法が活用されており、我が国でもその適用についての試行的取り組みが報告されている⁶⁾。

本研究では、合意形成プロセスにおいて関与主体間に生じるジレンマを合理的に解決するインセンティブとして第三者の役割に着目した。特に第三者による合意形成プロセスの支援手法について論じる。

本研究の構成は次の通りである。2章では、先行研究⁷⁾で開発したインセンティブマネジメントの概要について述べる。3章では、既往の研究成果(モデル)を用いて、“不安”と“不信”の視点から第三者の支援手法について考察する。4章では、ドラマ理論を適用した“不安／不信”解消モデルを構築し、その解消プロセスにおける第三者支援手法について分析を試みる。5章では、戦略地図を用いて関与主体の戦略ならびにシナリオを分析し、リスクマネジメント的視点から考察する。6章では結論を述べる。最後に今後の研究課題について述べる。

* 企画調整課 TEL: 097-536-1111 (内線 2034),

E-mail: ninomiya-hitoshi@pref.oita.lg.jp

2. インセンティブマネジメントの概要

(1) 定義と目的

先行研究⁷⁾で開発された“インセンティブマネジメント (incentive management)”は、「一定の制約条件下で、当該プロジェクトの所期の目的を関係主体の合意に基づくプロセスにおいて達成させるため、各主体の行動に影響を与える外的要因を調整・統制すべく総合化された一連の技法や運営技術を適用する専門的管理活動」と定義されている。その目的は、当事者の非協力行動の背後にあるインセンティブを改善ないし調整することにより、合意に向けての相互コミュニケーションの継続と相互協力行動を促すことにある。また、インセンティブマネジメントは、①合意形成プロセス全体を対象（任意の説明段階での局所的改善ではない）、②ドラマ理論を適用したモデルの構築、③モデルと現場のリンクに特徴がある。現場での制約条件や変化に柔軟かつ迅速に対応できる実践的マネジメント手法として開発された。

(2) インセンティブマネジメントのフロー

マネジメントフローを図-1に示す。第1段階は、合意形成プロセスを次節で示すドラマ理論を用いてモデル化する。第2段階は、当事者双方の行動特性に着目し、非協力行動を選択するインセンティブ⁸⁾を分析する。この行動変化を引き出す要因をインセンティブキー (incentive key) と称した。インセンティブキーをモデルに導入し、各々のフレームとシナリオの変化を分析する。設定した目標シナリオを達成できるシナリオとそのインセンティブキーとの関係から採用するシナリオを決定する。選定したシナリオを実現するインセンティブキーを具体的政策あるいは対策に展開し現場で実施する。その結果をモデルにフィードバックし新たな処方箋を得る。この手順を繰り返すことで目標シナリオを実現するプロセスがインセンティブマネジメントとなる。

(3) ドラマ理論を用いた合意形成モデル

ドラマ理論は、ある意思決定主体の行動が他の意思決定主体に影響を及ぼす状況を数理的なモデルと論理を用いて分析する。ドラマ理論はゲーム理論を基礎としているが、ジレンマに着目した新たな均衡概念を与えることで非合理的行動を含む相互作用を

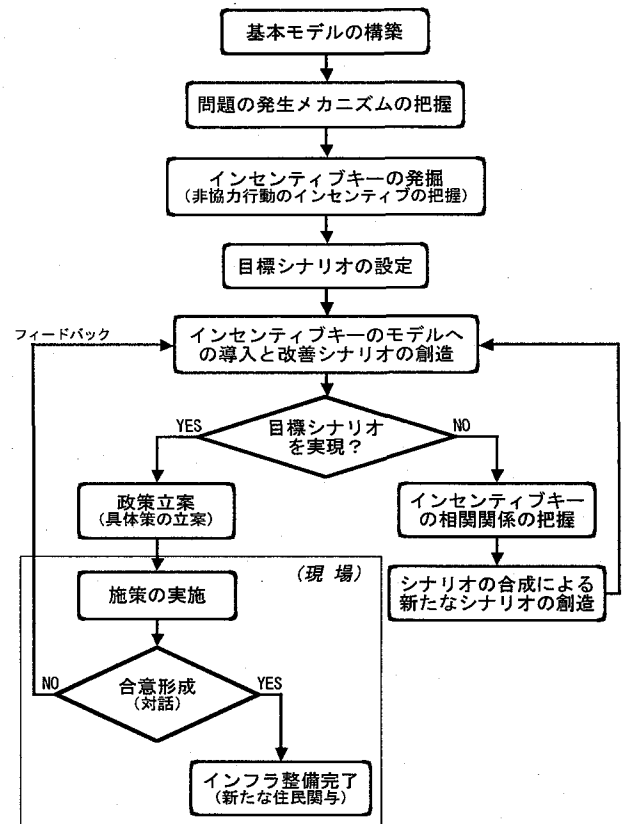


図-1 インセンティブマネジメントの実施フロー

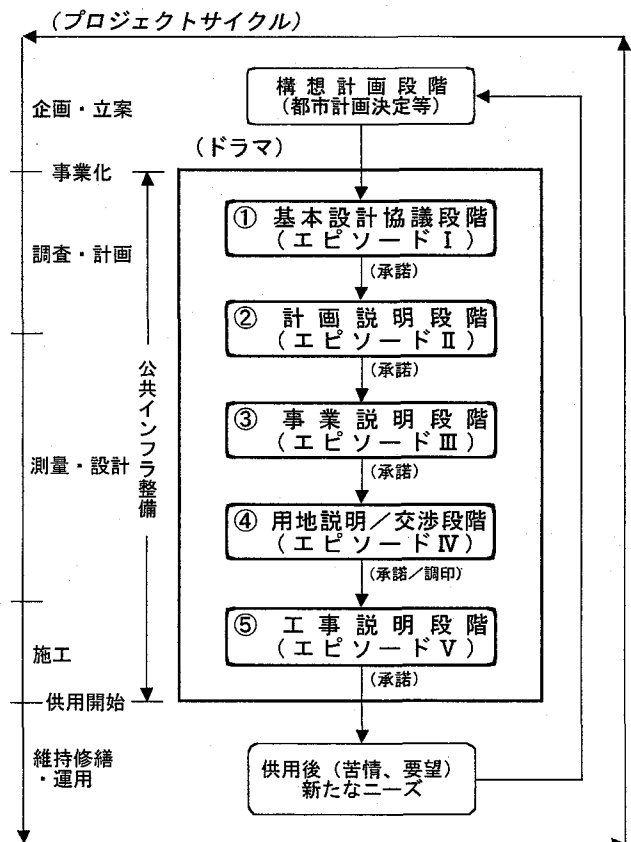


図-2 合意形成プロセスとプロジェクトサイクル

合理的に説明している⁹⁾。提唱者ハワード (Howard) によれば、潜在的改善 (Potential improvement) を含む6つのジレンマ (six dilemmas) の存在が相互作用を変化させる内生的圧力となるとされている^{10),11)}。全てのジレンマが解消された状態は、強い均衡点 (A strict, strong equilibrium) として定式化されている。ジレンマに直面した現状からの改善を求めて脅しや説得を行い、その結果、主体の選好やフレーム (ゲーム) に変化が生じる。この相互作用による変化は強い均衡点に至るまで繰り返される。本稿では、ドラマ理論ならびに理論モデルの定式化については、参考文献^{10),11),12)}で詳述されているため省略する。

また、理論モデルは、以下に示す手順 a)~d)に従い構築される。a)場面設定 (scene-setting) 段階では、部分合意形成段階をエピソードとして設定し、ドラマの全体像を決定する。次に登場人物であるキャラクターとオプションを設定する。オプションはキャラクターの実行することが予想される行動の選択肢をいう。b)相互作用の構築 (build-up) 段階では、キャラクター毎に実現したいと考える未来に対して優先順位 (選好順序) を設定する。その逆順列を利得行列とし初期フレームを完成させる。各キャラクターにおける優先順位の最も高い未来がポジションとなる。各キャラクターが実現したい未来の状態 (ポジション) を同時に表明する。強い均衡点に至っていれば d)合意・実行 (denouement) 段階に移行する。強い均衡点に至っていなければ c)クライマックス (climax) に移行し、キャラクター内に相互作用を変更する内生的圧力が生じる。この圧力はポジションと現状とのジレンマから生じ、その解消のためコミュニケーションが実施される。その結果、各主体に選好変化が生じ、b)段階に戻って相互作用が再構築される。これを繰り返す、強い均衡点に至れば、その合意に従い意思決定が実行される。このプロセスをエピソード毎に繰り返し、ドラマ全体を記述する。

事例研究^{7),12)}では、合意形成プロセスを5つの説明協議段階 (エピソード) から構成されるドラマとして図-2のとおりモデル化されている。社会基盤整備のプロジェクトサイクル¹³⁾においては、都市計画策定等の構想計画段階 (構想段階、概略計画段階、詳細計画段階³⁾の総称) や供用後の維持管理段階にも住民等との関わりが生じる。しかし、住民の関心

やコンフリクトは事業化された後に集中する傾向があるため⁷⁾、本稿の対象とする合意形成は事業実施段階に限定する。各エピソードは幾つかのフレームから成り、フレームの展開過程 (シナリオ) に影響を与えるメカニズムを主体の選好順序の変化 (利得変化) として定式化したものを“シナリオ展開則 (以下、展開則)”と称す。事例研究^{7),12)}で得られた展開則は5つあり、特に図-4のシナリオに影響を与える展開則について以下に示す。

「①制約条件の解除」は、県と国の事業化の採択基準に関する協議 (エピソードⅠ) 結果が、県と住民の協議段階 (エピソードⅡ) での県の選好に与える影響を示す。硬直化した財政システムに関する制約条件下では、住民の意見や要望を計画に反映する術は殆ど存在せず、行政は変更できない計画案へ固執せざるを得なくなる。その制約条件が存在しなければ、相互協力を選好する可能性がある。しかし、住民が事業への協力に“消極”的であれば、県のみが協力行動を選好することはない。従って、図-4のフレーム $F_I 1 \rightarrow F_{II} 1$ では、選好変化は生じていない。

「②不信の表明」は、エピソードⅡ及びⅢでの県の行動に対する不信の表明とその影響を示す。エピソードⅡの合意 (最終フレーム) と実現される未来 (エピソードⅢの初期フレーム) とが異なること、すなわち、県の不誠実な戦略変更に対して住民が“不信”を表明する。これは、相手の協力を期待して協力した結果、その協力が不満足であったため騙されたという感情が生じ、そのような相手には、決して協力したくないという強い非協力行動に固執するようになるためである。この選好変化は、エピソードⅢとⅤの間においても成り立つ。エピソードⅣは地権者との個人交渉段階であるため、選好に影響を与えない。この変化は、フレーム $F_{III} 1 \rightarrow F_{III} 2$ での住民の利得変化 (アンダーライン) として表現される。

「③脅された未来」は、事業中止が事業者である県に及ぼす影響を示す。一度、事業化された事業の中止は、その事業効果を発揮できないばかりか、現時点までの投資コストの回収という面からも県にとって脅威となる。従って、エピソードⅡ、Ⅲ、Ⅴにおいて、事業中止に陥った場合、県はその状況を回避するため、住民の行動に関わらず、自ら積極的に協力行動を選好することを表明する。この選好変化は、

不安				不信				安心				信頼			
				(行政不信)											
				(住民不信)											
		住民／協力				住民／協力				住民／協力				住民／協力	
		積極	消極			積極	消極			積極	消極			積極	消極
県／計画変更	積極	3	4	3	4	3	4	3	4	3	4	3	4	3	4
	消極	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
		合意	反対			合意	反対			合意	反対			合意	反対
		同意	決裂			同意	決裂			同意	決裂			同意	決裂

ナッシュ均衡

利得 (4>3>2>1) : 選好順序 (1, 2, 3, 4) の逆順列

図-3 “不安・安心”と“不信・信頼”状態の定義

$F_{II} 1 \rightarrow F_{II} 2$, $F_{III} 2 \rightarrow F_{III} 3$ 及び $F_V 2 \rightarrow F_V 3$ での利得変化として表現される。エピソードIVでは、交渉決裂による強制収用は住民の脅威となっており、交渉が進むにつれ、地権者は次第に協力行動を選好ようになる。この選好変化は、 $F_{IV} 1 \rightarrow F_{IV} 2$ での利得変化として表現される。

「④誠意」は、住民に対する県の誠意が及ぼす影響を示す。住民が完全に合理的な主体であれば、この誘惑には反応しないが、説明会や対話集会等により対面コミュニケーションを重ねることで、次第に相互協力を選好するようになる場合が少なくない¹⁴⁾。この選好変化は、 $F_{II} 2 \rightarrow F_{II} 3$, $F_{III} 3 \rightarrow F_{III} 4$ 及び $F_V 3 \rightarrow F_V 4$ での利得変化として表現される。

その他、行政的価値による「⑤説得」が定式化されている。

(4) インセンティブキーと現場での対策

インセンティブキーとは、任意の主体の行動に影響を与える外生的要因を主体の選好変化として定式化したものである⁷⁾。その一例を以下に示す。

①規制緩和キー (Key_{deregulation}) は、エピソードIで国の戦略ならびに選好の変化を促す。それは国が補助基準を緩和することや地方へ権限を委譲することに積極的になることを意味する。県が一部予算措置を行うと同時に、国が補助基準を一部見直す“協働型補助事業”という未来を最も好み、以下、財源移譲を推進する“地域対応型補助事業”、県の単独財源のみに期待する“基準外単独事業”、補助金の範囲内での“最小整備”の順へと選好変化が生じる。この変化を定式化したものがインセンティブキーである。その他、②社会的規範キー

(Key_{public})、③情報共有キー (Key_{information})、④信頼キー (Key_{trust})、⑤救済制度 (Key_{relief}) が定式化されている。実施段階では、インセンティブキーは政策理念を意味し、対象事業の制約条件の基で、その理念を実現するための方策が求められる。例えば、“情報共有”がインセンティブキーである場合、政策理念が“情報共有の実現”を示し、公聴会やニュースレター等による情報提供の質と量の向上と苦情相談窓口の開設等を組み合わせた情報共有システムの構築が政策案の1つとなる。現場では様々な要因が複雑に絡み合い、時間の経過とともに変化する。経済的や時間的制約から不完全な政策や対策を取らざるを得ず、期待するインセンティブキーの効果が実現できないケースも想定される。その場合、対策とその変化をモデルにフィードバックし新たな処方箋を得て対策を講じる。このプロセスを繰り返し目標シナリオにアプローチする。

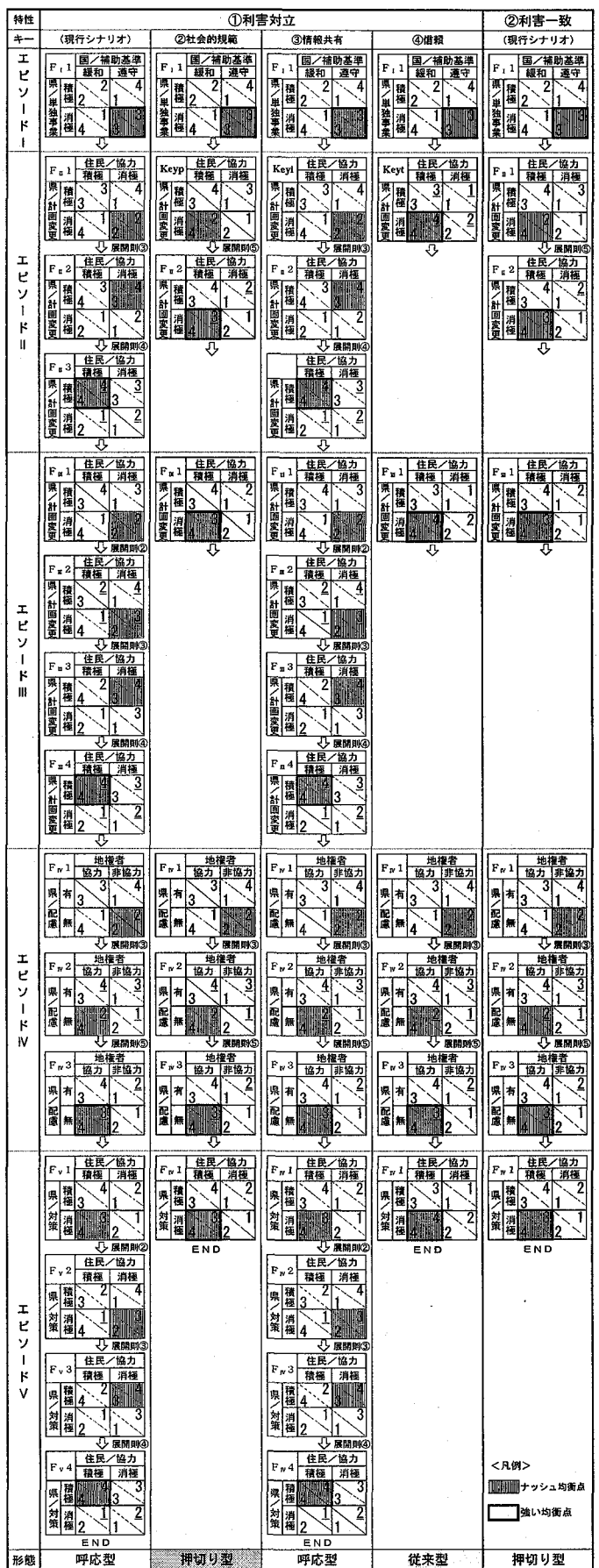
3. 既往の研究成果を用いた第三者支援手法に関する考察

(1) 合意形成プロセスに内包される“不安”と“不信”

本研究での“不安”とは、安心できない状態をいい、“不信”とは、相手を信頼できない状態とする。山岸によれば、「安心」は自分を裏切る行為が相手に損益をもたらす状況で相手を信じる状態、「信頼」は相手に搾取される危険が有るにも関わらず相手を信じる状態とされている^{14),15)}。この理論を援用して、不安と不信を以下のとおり定義する。“不安”は、自分を裏切る行為が相手に利益をもたらす状況にあるため相手を信じることができない状態、“不信”は相

手に搾取される危険が無いにも関わらず相手を信じることができない状態とする。それらの状態を分析モデルにおいて定義したものを図-3に示す。また、図-2のドラマにおける各フレームとその変化を図-4に示す。図-3及び図-4の中での関与主体の利得は、取り扱いの簡便さから各主体の“未来”に対する選好の逆順列とした2×2のゲームにおいては4つの未来が存在し、その選好の高い順に各主体が得られる利得は便宜的に4, 3, 2, 1となる。“利害対立”モデルのエピソードⅡの初期フレーム(F_Ⅱ1)では、相手を裏切ることによって自分の利益が上がる(3→4)ことを行政、住民の双方が知っているため、相手を信じて相互協力を選好できない状態にある。このフレームは図-3に示す“不安”である。エピソードⅡの第2フレーム(F_Ⅱ2)では、行政は住民に裏切られる危険が有るにも関わらず住民を信じる(信頼)を表明しているが、住民は行政に搾取される危険が無いにも関わらず行政を信じる(不信)ができない状態にある。このフレームは“不信”である。なお、“不信”にはエピソードⅢの初期フレーム(F_Ⅲ1)のように行政と住民の信頼と不信の関係が逆転するケースもある。前者を“行政不信”、後者を“住民不信”と称す。

“利害対立”モデルでは、エピソードⅡ、Ⅲ、Ⅴでの各最終フレームで“安心”に至っているが、そのプロセスの多くは、“不安”と“不信”の状態にあるといえる。“不信”から“安心”への移行は、行政の誠意戦略による住民の選好変化により何とか実現している。展開則「④誠意」として定式化したとおり、説明会や対話集会といった対面コミュニケーションを重ねることで、次第に相互協力を選好するようになる。任意のエピソードにおいて、行政は自らの協力行動の表明と同時に、住民にも協力行動を求める粘り強い対話を行うことで、住民に選好変化を生じさせている。その結果、一時的に不安・不信が解消され、次のエピソードへ移行(あるいは完了)している。一方、“利害一致”モデルでは、エピソードⅡ、Ⅲ、Ⅴ(I, IV: 利害対立モデルと共通)の最終フレームで“住民不信”となり、行政は住民を信頼しない状況のまま自らの戦略で押切ったことがモデルから分かる。従って、何れのモデルにおいても行政と住民との合意形成は、概ねこの3つの何れか



利得(4>3>2>1): 選好順序(1, 2, 3, 4)の逆順列
図-4 ドラマおよびフレームの変化の比較

の不安・不信状態に直面し、その脱却を目指す紆余曲折のプロセスであることが示された。

(2) インセンティブキーと第三者の果たす役割

各現場の制約条件や不確実性の下で常に有効なインセンティブキーが実現できる保証はない。先行研究⁷⁾では、インセンティブマネジメントを2つの特性の異なる道路事業に適用し、事例研究を試みている。そのシナリオ分析結果の一部を図-4に示した。ジレンマと強い均衡点の計算過程の記述は省略する。以下に、第三者の支援によりインセンティブキーの実現性あるいは有効性が高まる可能性について考察する。

②社会的規範(Key_{public})は、公共意識の醸成を意味し政策的対応は困難と思われる。時間的制約のある任意の事業での改善策という観点からは、その実現可能性は低いと言わざるを得ない。しかし、当該地域における教育プログラム、ボランティア、NPO活動等への参加を通じて、公共意識が高揚することは十分期待できる。このような活動を事業者自らが実施することも可能であるが、意図(相手が自己利益のために搾取的な行動をとらない)に対する期待)としての信頼¹⁵⁾が不十分な状況においては、活動の意義が誤解(事業推進のための説得として誤認識)され、不信が高まる可能性も否定できない。対象事業における個人的利害という短期的視点のみではなく、社会とどのように関わっていくかを深く考える機会を提供するという長期的視点において、第三者の役割が期待される。

③情報共有(Key_{information})の実現手法としては、電話やインターネットを活用した意見交換、アンケート調査、オープンハウスやパブリックヒアリング等、多様なメニューが考えられる。第三者にそのマネジメントを委託し、地域に応じた情報共有を推進する施策は十分実効性があると思われる。また、インフラに関する専門的内容を含む説明は、行政に都合の良い情報のみの提供ではないかとの疑念もあり、意図に関する期待を高める観点からも、第三者支援によるリスクコミュニケーションは重要といえる。

④信頼(Key_{trust})は、公共意識と同様、その醸成を図る施策を事業に付随して実施し、その目的を達成することは困難と思われる。しかし、③情報共有

と同時に“安心”を提供する方策を実行することで次第に住民が協力的になる可能性はある。対面コミュニケーションを中心に情報共有を図る活動を繰り返すことで住民の自発的な協力行動を引き出すことが可能となったとの報告事例もある¹²⁾。公共意識や信頼の醸成を直接実現することは困難であっても、情報共有を実現するプロセスにおいて次第に信頼が醸成される可能性はあり、そのファシリテーターとして第三者の役割が期待される。

以上②-④のインセンティブキーは、当事者のみでは想定する効果を十分発揮できないあるいは実現可能性が極めて低い、第三者の支援によりその実現可能性を十分高めることができると考えられる。

(3) 第三者の2つの支援手法

本研究では、第三者の果たす役割に応じて、支援手法をファシリテーションとメディエーションの2つに大別する。両者の定義は未だ確立されていないが、ファシリテーション(facilitation)は、利害に関係のない第三者がミーティング(話し合い)を運営する手法、メディエーション(mediation)は、利害に関係のない中立な立場にある第三者が合意形成を運営(解決案の作成を支援し対立点を解消)する手法との定義もある^{5),16)}。前者の担い手はファシリテーター(facilitator)、後者はメディエーター(mediator)と呼ばれている。メディエーターは、話し合いの進行に止まらず、話し合いに参加するメンバーの選定や参加しない者への呼びかけ等の役割も担うため、ファシリテーターの仕事を包含するという説もある。また、第三者が利害調整を行う際には、その規範として新たな価値や立場が導入される可能性もある。例えば、NPOがメディエーションを行う場合、住民あるいは行政の立場ではなく、協働して問題解決に取り組む新たな立場から調整がなされることがあげられる。本研究では、ファシリテーションは「当事者間の利害調整プロセスに直接関与しない支援手法」、メディエーションは「第三者が利害調整プロセスに直接関与する支援手法」と区別する。前節で考察した第三者支援手法は、当事者間の利害調整は行わず話し合いや情報共有の円滑な推進を主な役割としていることから、その主たる機能はファシリテーションであるといえる。

＜共通定義＞

a) 関与主体（キャラクター）と保有するオプション

（行政：キャラクター1）

- ・計画変更（or 変更無し） 協 力 : S_{11} (or S_{12})
- ・NPO案で協働（or 同意しない） 協 働 : S_{13} (or S_{14})

（住民：キャラクター2）

- ・県の計画案に同意（or 変更要望） 協 力 : S_{21} (or S_{22})
- ・NPO案で協働（or 同意しない） 協 働 : S_{23} (or S_{24})

（NPO：キャラクター3）

- ・行政案を支持（or 支持しない） 行政支持 : S_{31} (or S_{32})
- ・住民案を支持（or 支持しない） 住民支持 : S_{33} (or S_{34})
- ・協働：代替案で調整（or 調整なし） 協 働 : S_{35} (or S_{36})

＜凡例＞

- ・ i のオプション : S_{ij}
添字 $i, j (i \neq j)$: キャラクター番号
1: 行政, 2: 住民, 3: NPO
- ・ 未来 : f_k
添字 k : 未来の番号
- ・ i のポジション : p_i^l
添字 k : 未来の番号
- ・ i の選好順序 : $P_i = (a, b) = (a > b)$

b) オプションの組合せと想定される未来

- | | |
|--|--|
| ・行政主導型事業推進 (f_1) : 住民が行政の提示案に自ら協力する | $f_1 = (S_{12}, S_{14}, S_{21}, S_{24}, S_{32}, S_{34}, S_{36})$ |
| ・合意形成支援委託 (f_2) : 住民が行政案に同意するようNPOに説得させる | $f_2 = (S_{12}, S_{14}, S_{21}, S_{24}, S_{31}, S_{34}, S_{36})$ |
| ・協働 (f_3) : NPO、行政、住民の協働 | $f_3 = (S_{12}, S_{13}, S_{22}, S_{23}, S_{32}, S_{34}, S_{35})$ |
| ・相互協力 (f_4) : 妥協的合意 | $f_4 = (S_{11}, S_{14}, S_{21}, S_{24}, S_{32}, S_{34}, S_{36})$ |
| ・脅された未来 (f_5) : 行政、住民、NPOの何れも行動しない | $f_5 = (S_{12}, S_{14}, S_{22}, S_{24}, S_{32}, S_{34}, S_{36})$ |
| ・計画変更 (f_6) : 県が自分たちの要望を計画に反映させる | $f_6 = (S_{11}, S_{14}, S_{22}, S_{24}, S_{32}, S_{34}, S_{36})$ |
| ・住民参加支援 (f_7) : 住民の意向を実現するため反対運動をする | $f_7 = (S_{11}, S_{14}, S_{22}, S_{24}, S_{32}, S_{33}, S_{36})$ |

＜不安＞

c) ポジション

- ・行政のポジション（＝行政主導型事業推進） : $p^{\text{pref}} = f_1$
- ・住民のポジション（＝計画変更） : $p^{\text{res}} = f_6$
- ・NPOのポジション（＝協働） : $p^{\text{NPO}} = f_3$

d) シナリオ選好順序

- ・二者間交渉時
（行政） $P_{\text{pref}} = (f_1, f_4, f_5, f_6)$
（住民） $P_{\text{res}} = (f_6, f_4, f_5, f_1)$
- ・第三者（NPO）介入時
（行政） $P_{\text{pref}} = (f_1, f_2, f_3, f_4, f_5, f_6, f_7)$
（住民） $P_{\text{res}} = (f_6, f_7, f_5, f_4, f_5, f_1, f_2)$
（NPO） $P_{\text{pref}} = (f_3, f_2, f_7, f_4, f_5, f_6, f_1)$

＜不信＞

c) ポジション

- ・行政のポジション（＝相互協力） : $p^{\text{pref}} = f_4$
- ・住民のポジション（＝計画変更） : $p^{\text{res}} = f_6$
- ・NPOのポジション（＝協働） : $p^{\text{NPO}} = f_3$

d) シナリオ選好順序

- ・二者間交渉時
（行政） $P_{\text{pref}} = (f_4, f_6, f_1, f_5)$
（住民） $P_{\text{res}} = (f_6, f_4, f_5, f_1)$
- ・第三者（NPO）介入時
（行政） $P_{\text{pref}} = (f_4, f_3, f_2, f_1, f_6, f_5, f_7)$
（住民） $P_{\text{res}} = (f_6, f_7, f_5, f_4, f_5, f_1, f_2)$
（NPO） $P_{\text{pref}} = (f_3, f_2, f_7, f_4, f_5, f_6, f_1)$

図-5 “不安”と“不信”状態におけるキャラクター、オプション、選好の設定

4. ドラマ理論を適用した三者間モデルの構築と 第三者支援手法に関する分析

（1）基本方針

3. では、合意形成プロセスを二者間交渉としたモデルを用いて、“ファシリテーション”機能を主とした支援手法について考察した。本章では、合意形成プロセスの任意段階（エピソード）に第三者が直接関与した状態（三者間交渉）を分析し、メディエーション機能を主とした支援手法について分析する。モデルは、第三者の参加（支援）がフレームに及ぼす影響を分析することを目的とし、その対象範囲は任意のフレームの変化に限定した。従って、利害関

係を有する二者間から三者間での交渉に移行する過程で、各主体のオプション、未来、選好、ポジションがどのように変化するかを分析する。分析モデルは、ドラマ理論の表示手法である“カードテーブル (card table)^{10), 11)}”を用いて表現する。カードテーブルは、三者以上の各主体のオプション、その組み合わせから生成される未来、選好順序を1つのテーブルに表現できる点に特徴があり、任意のテーブルはフレーム（ゲームに相当）を意味する。

（2）三者間交渉モデルの構築

図-4に示した“利害対立”モデルでは、エピソード

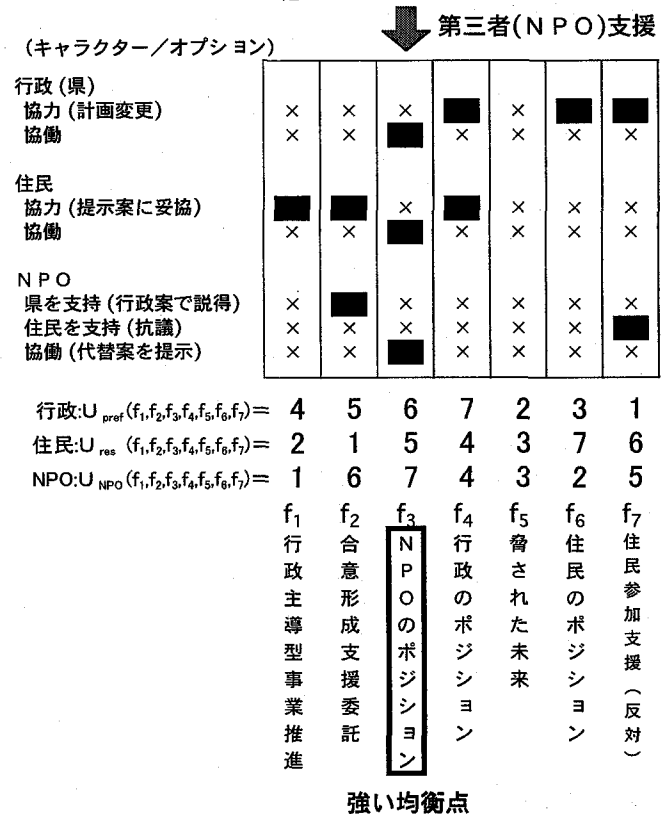
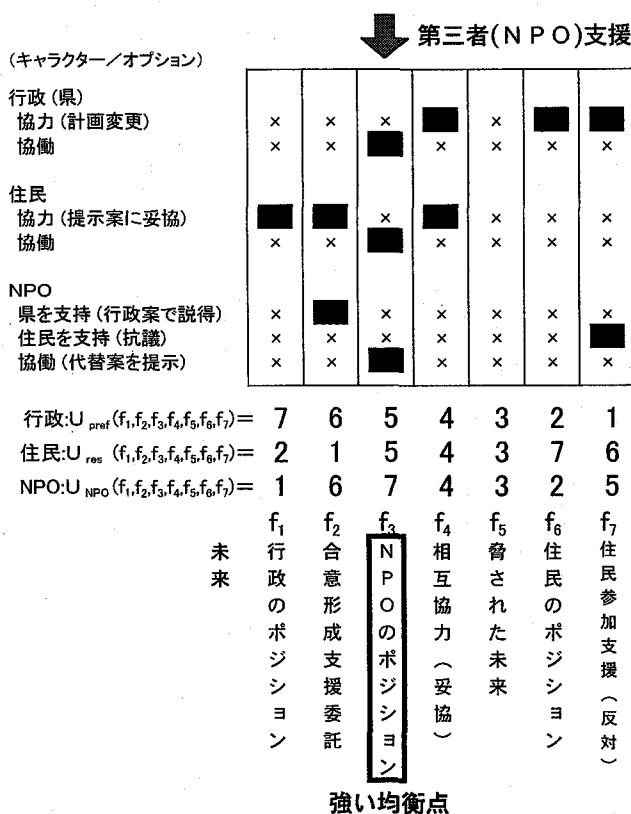
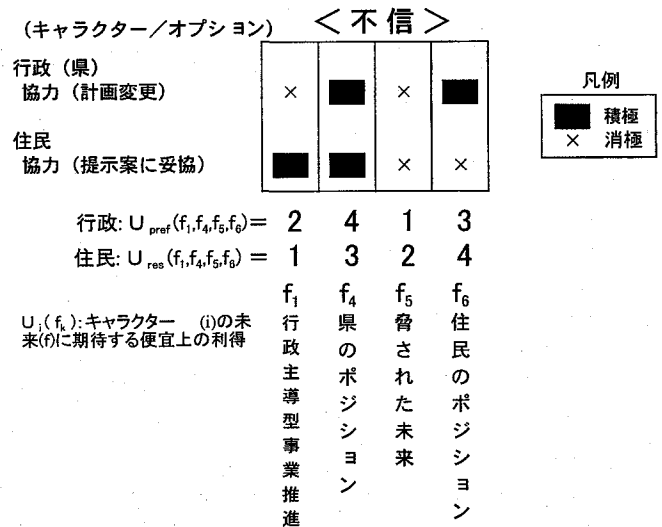
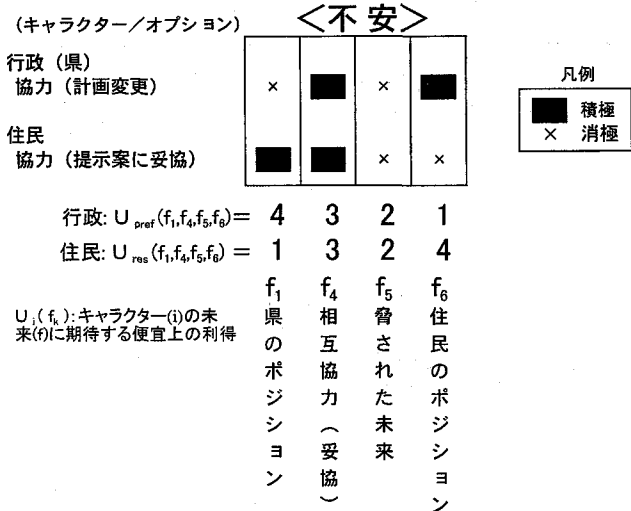


図-6 “不安” 状態への第三者関与による変化

図-7 “不信” 状態への第三者関与による変化

ドⅡの初期フレーム ($F_{II}1$) は“不安”状態、エピソードⅡの第2フレーム ($F_{II}2$) は“行政不信”状態、エピソードⅣの最終フレーム ($F_{IV}3$) は“住民不信”状態に直面している。また、“利害一致”モデルでは、エピソードⅡ～Ⅴの最終フレーム ($F_{II}2$, $F_{III}1$, $F_{IV}3$, $F_{V}1$) は“住民不信”状態にある。“行政不信”と“住民不信”では、各主体の選好特性は概ね対称 (行政と住民を入れ替えたもの) であるため、本稿では“行政不信” (以下、“不信”

と称す) についてモデルを構築する。“不安”と“不信”の状態に関わらず共通する定義を図-5 a) 及び b) に整理する。登場するキャラクターとして、1 行政、2 住民、3 第三者が設定されている。なお、便宜上、第三者をNPOと表記する。NPOは、行政案を支持し住民を説得する (S_{31})、反対に住民を支持し要望活動や反対運動を支援する (S_{33})、三者で協働して問題解決に取り組む (S_{35}) の3つのオプションを保有しているとした。このようなNPOの参

加により、行政には、計画変更への対応 (S_{11} or S_{12}) というこれまでのオプションにNPOの代替案で協働するか否か (S_{13} or S_{14}) が新たに加わった。住民のオプションについても県の提示案への賛否 (S_{21} or S_{22}) に、NPOの代替案による協働への是非 (S_{23} or S_{24}) が加わった。ちなみに、ドラマ理論を適用した“敵対分析 (Confrontation Analysis) ^{17), 18)}”では、実行可能性のある全てのオプションを列挙するのではなく、実行することが予想される未来、特に各主体の“ポジション”と“脅し”に注目することが重要とされている¹⁰⁾。オプションの組合せから生成される“未来”及びその選好順序を“不安”，“不信”の状態毎に図-5 c), d) に示す。各状態とも7つの未来 (f) が生成され、その未来に対する各主体は選好 (P) をもつ。ここで、NPOのオプションと選好については、想定される選好パターンを仮定しシミュレーションした結果、目標とする未来 (“不安”，“不信”が解消された状態) を達成できた一例を示した。なお，“不安”と“不信”状態には、行政の選好ならびにポジションに相違があるが、住民とNPOは各状態による相違はない。ドラマ理論では、自らのポジション実現のために脅しや説得等のコミュニケーション (相互作用) が開始される。相互作用による“不安”フレームの変化を図-6に，“不信”フレームの変化を図-7に示す。“不安”状態は、NPOの参加により、三者で協働する未来 (NPOのポジション) を強い均衡点にもつフレームに変化している。従って、どの主体もNPOのポジションから逸脱するインセンティブを持たない。“不信”状態についても、NPOのポジションを強い均衡点にもつフレームに変化している。このようなオプションと選好を有する第三者は，“不安”ならびに“不信”の双方の状態を解消できる可能性を有しているといえる。従って、現状の合意形成プロセスにおける第三者支援の可能性は、第三者の戦略的特性に依存していることがモデルから示唆された。

5. 戦略地図を用いたシナリオ分析

(1) 戦略地図の作成

“敵対分析”の結果は、戦略分析・評価支援ツールとして開発された“戦略地図 (strategy map) ^{9), 18)}”で表現される。戦略地図は、各主体のポジションな

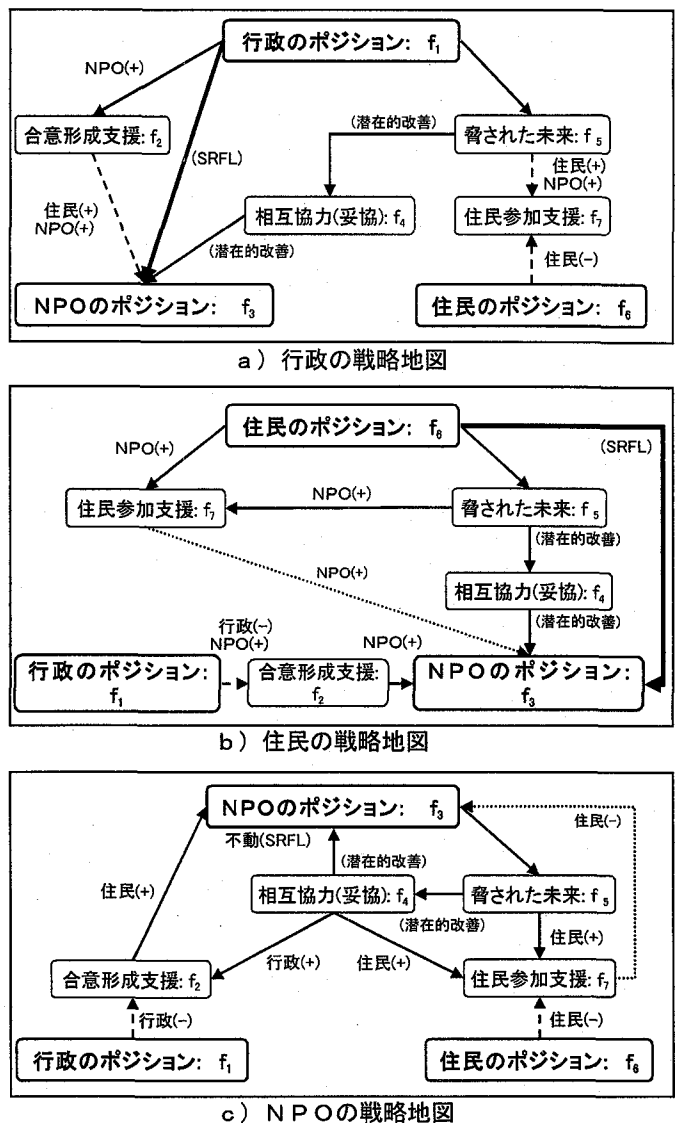


図-8 各主体の視点からの“不安”解消戦略地図

らびに想定される未来 (f) を主体間の相互作用の結果による誘導を示す矢印で結合した相関図で、想定する未来間の関係とその展開過程が可視化できる点に特徴がある。本稿では、部分提携の可能性 (図中“(+)”を併記した独自の戦略地図の作成を試みた。例えば、図-8 a) 行政の戦略地図上でのNPO (+) は、行政はNPOと提携すること (NPO: 利得向上) が可能であることを意味する。その場合、行政とNPOには利得向上が生じるが、住民の利得低下は避けられない。三者の利得向上は“潜在的改善”と呼ばれる。戦略地図は各主体で異なるため主体毎に作成した。各主体の“不安”解消における戦略地図を図-8に，“不信”解消における戦略地図を図-9に示す。

(2) “不安” 解消戦略の分析

a) 行政の戦略分析

行政の当面選定可能な戦略として、①合意形成支援業務のNPOへの委託、②強行実施（脅し）の表明の2つのシナリオがあげられる。

①NPO業務委託シナリオでは、合意形成支援業務をNPOに委託（ f_2 ）するが、住民の反対（利得低下）は避けられない。この状況でNPOが行政案で説得しても住民が納得する可能性は低く、むしろ、住民に強い負の感情が発生する可能性もある。そうするとNPOは、住民のニーズを追い風により利得の高い自らのポジション（ f_3 ）に移行しようと戦略変更するのは必然といえる。結果として、住民に負の感情が残る中で、行政は協働に取り組まざる得ない状況となる。

②強行実施シナリオでは、事業に協力（行政案に同意）しないと強行実施も辞さないと意思表明をする。ところが、各々が脅しを表明する（脅された未来： f_5 ）が三者にとってより望ましい未来である相互協力（ f_4 ）が存在し、そこに誘導されるインセンティブが存在する。更に、この未来（ f_4 ）より三者にとって望ましいNPOのポジション（ f_3 ）に誘導される。しかし、脅されたと感じた住民に負の感情が生じ、NPOと連携して反対運動（住民参加支援： f_7 ）となる危険性もある。

従って、行政にとって①および②シナリオは、共に高い事業リスク（シナリオリスクと称す）を内包しているといえる。そこで、当初からNPOのポジションを採用することでシナリオリスクを低減（図-8 a）：Scenario Risk Free Line）することが可能となると思われる。

b) 住民の戦略分析

住民の当面選定可能な戦略として、①NPOとの連携による反対運動の実施、②事業反対（脅し）の表明の2つのシナリオがあげられる。

①反対運動（住民参加支援： f_7 ）シナリオでは、事業実施の是非をめぐり対立する住民の支援をNPOが行い広域的な反対運動を展開する。行政はこの状況を沈静化させるため計画変更を余儀なくされる。反対運動の実現には、NPOの協力が必要となるが必ずしも協力の保証はない。一方、行政の態度が軟化するとNPOは単なる地域エゴへの介入ではなく、

関与主体が協働することで地域づくりを実現するという本来の姿（自らのポジション： f_3 ）を主張し、その移行を促す（図中点線）ことも予想される。

②事業反対シナリオでは、要望を計画に反映しないと事業に協力しない意思を表明する。ところが、脅された未来（ f_5 ）には、それよりも三者にとってより望ましい未来である相互協力（ f_4 ）が存在し誘導される。更に、この未来（ f_4 ）より三者にとって望ましいNPOのポジション（ f_3 ）に誘導される。しかし、強行実施も辞さないと脅されたことで住民はNPOとの反対運動（住民参加支援： f_7 ）を選択するが、その実現にはNPOの協力が必要となる。

住民にとって①および②のシナリオは、共に低いシナリオリスクを内包しているといえる。従って、当初からNPOのポジションを採用する事でシナリオリスクを低減（図-8 b）：SRFL）することが可能となると思われる。

c) NPOの戦略分析

NPOの当面選定可能な戦略として、①事業に関与しない意向の表明、②静観する（何もしない）の2つのシナリオがあげられる。

①事業に関与しないシナリオでは、関係主体が協働して事業を実施しないのであれば、関与しない意思を表明する。その状況では各々が脅しを表明（ f_5 ）する可能性が高いが、それよりも三者にとってより望ましい未来である相互協力（ f_4 ）が存在し、その未来に誘導される。更に、この未来（ f_4 ）より三者にとって更に望ましい未来である自らのポジション（ f_3 ）に誘導される。しかし、脅された未来（ f_5 ）には、住民と連携して反対運動を支援する（ f_7 ）という誘惑もある。また、相互協力（ f_4 ）には、行政との連携による合意形成支援（ f_2 ）への誘惑、住民参加支援（ f_7 ）の可能性もある。

②静観シナリオでは、関係主体が協働することが得策という自らのポジション（ f_3 ）の正当性を主張し静観する。このシナリオは、行政と住民が脅しを表明した場合、反応しないことで結果的に①と同様のシナリオが展開される。

NPOにとって、①シナリオは、後のシナリオ選定における自由度を低減させる可能性があるという観点からシナリオリスク（ローリスク）保有している。一方、②シナリオには、リスクは殆ど存在しない

いといえる。従って、NPOは当初から自らのポジションに固執することでシナリオリスク・フリー(図-8 c): SRFL) となることが可能と思われる。

(3) “不信” 解消戦略の分析

a) 行政の戦略分析

行政の当面選定可能な戦略として、①合意形成支援業務のNPOへの委託、②強行実施(脅し)の表明の2つのシナリオがあげられる。

①NPO業務委託シナリオは、“不安” 解消プロセスと同様である。②強行実施シナリオは、事業に協力しないと強行実施も辞さないとの意思表示をする。ところが、脅された未来よりも三者にとってより望ましい未来(f_3 , f_4)が存在するが、住民とNPOにとって、より望ましい未来(f_3)に誘導される可能性が高い。また、行政主導型事業推進にも同様の潜在的改善が2つ存在し、より望ましいNPOのポジションに誘導される。強行実施の表明により、脅されたと感じた住民に負の感情が生じ、NPOと連携して反対運動(住民参加支援)を実行する可能性もある。

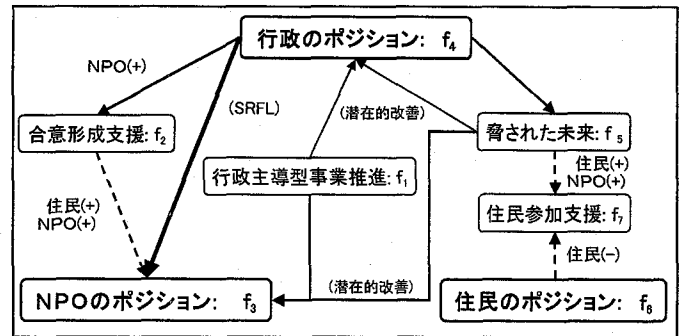
行政にとって①および②のシナリオは、共に高いシナリオリスクを内包しているといえる。従って、当初からNPOのポジションを採用することでシナリオリスクを低減(図-9 a): SRFL) することが可能となると思われる。

b) 住民の戦略分析

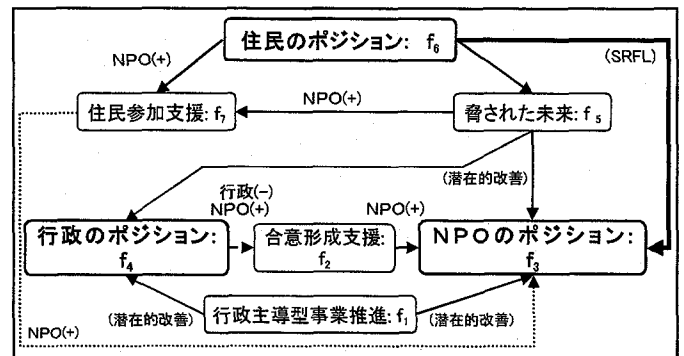
住民の当面選定可能な戦略として、①NPOとの連携による反対運動の実施、②事業反対(脅し)の表明の2つのシナリオがあげられる。

①反対運動シナリオは、“不安” 解消プロセスと同様である。②事業反対シナリオでは、計画変更しないと事業に協力しない意思を表明する。この脅された未来(f_5)よりも三者にとってより望ましい未来(f_3 , f_4)が存在するが、自らとNPOにとって、より望ましい未来(f_3)に誘導される可能性が高い。強行実施も辞さない脅された場合、住民はNPOとの反対運動(f_7)を選好するが、その実現にはNPOの協力が必要となる。NPOからは、三者で協働するNPOのポジション(f_3)への移行(図中点線)を促すための説得も予想される。

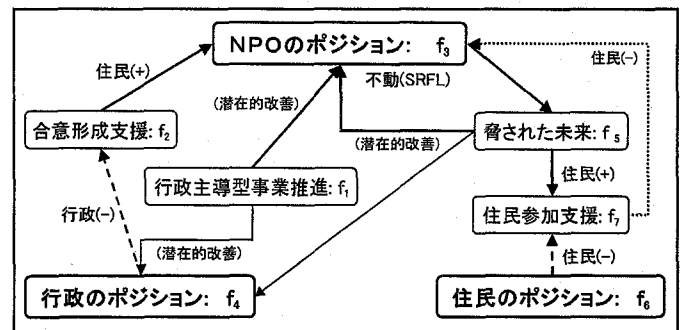
住民にとって①および②のシナリオは、共に低い



a) 行政の戦略地図



b) 住民の戦略地図



c) NPOの戦略地図

図-9 各主体の視点からの“不信” 解消戦略地図

シナリオリスクを内包しているといえる。当初からNPOのポジションを採用する事でシナリオリスクを低減(図-9 b): SRFL) することが可能となると思われる。

c) NPOの戦略分析

NPOの当面選定可能な戦略として、①事業に関与しない、②静観の2つのシナリオがあげられる。

①シナリオでは、協働して事業を実施しないのであれば、関与しない意思を表明する。その状況では各々が脅しを表明(f_5)する可能性が高いが、それよりも三者にとってより望ましい未来(f_3 , f_4)が存在する。住民ならびに自らにとって望ましい未来である自らのポジション(f_3)に誘導される。また、行政主導型事業推進(f_1)にも同様の潜在的改

善が2つ存在し、より望ましいNPOのポジション(f_3)に誘導される。しかし、脅された未来(f_5)には、住民と連携して反対運動を支援するという誘惑もある。②静観シナリオでは、協働による事業実施という自らのポジション(f_3)を主張し静観する。このシナリオは、行政と住民が脅しを表明した場合、反応しないことで結果的に①シナリオとなる点は“不安”解消の場合と同様である。

NPOにとって、①シナリオは、後のシナリオ選定における自由度を低減させる可能性があるという観点からシナリオリスク(ローリスク)保有しているが、②シナリオには、リスクは殆ど存在しないといえる。従って、NPOは当初から自らのポジションに固執することでシナリオリスク・フリー(図-9c):SRFL)となることが可能である。

(4) リスクコミュニケーションへの適用

リスクコミュニケーションは、社会全体でリスク情報を共有することでリスクを制御、削減を図るための手法をいい、リスクマネジメントと同義であるとの主張もある。また、リスクコミュニケーションは、リスクの伝達技術でもなければ、住民等を納得させるための技術でもないと強調されている^{19),20)}。

本節では、前節までに示した分析ツールを適用したリスクコミュニケーション支援の可能性について考察する。図-6及び図-7のシナリオ分析結果から交渉当事者全員が合意できる“未来”の分析可能性が示された。また、図-8及び図-9の戦略地図からは、各主体は異なる視点あるいは立場から自らの利得を最大化しようとポジションや脅しを表明し、コミュニケーションを通じて合意できる未来に至るプロセスが可視化された。その結果、合意に至るまでの紆余曲折のプロセスには、リスク(あるいは不確実性)が内包されていることが分かった。一般に交渉が開始されると自らの視点から戦略を分析した結果のみに基づき自らのポジションに固執し、結果として深刻なジレンマに陥っている場合が少なくない。そこで、本研究で示した戦略分析手法を適用することにより、交渉プロセスに内包するシナリオリスク情報を当事者間で共有することが可能となる。リスク情報共有下における交渉では、当初から任意のシナリオで合意する可能性を高め、各主体のリス

クを大幅に低減することが可能となると考えられる。任意の合意可能な未来(強い均衡)で基本合意を締結した上で、詳細内容あるいは条件について協議する交渉スタイルはその一例といえる。このことは、感情的対立から生じる経済的、時間的コストを低減できる可能性を示唆している。本研究で提案したシナリオ分析手法や戦略地図の使用法は、リスクコミュニケーションの技術的支援ツールとして利用可能と思われる。

6. 結論

本研究では、合意形成プロセスにおける第三者支援の可能性とその手法について、理論的に考察することを目的とし、インセンティブマネジメントならびにドラマ理論を適用した分析を試みた。本研究の範囲内で以下のことがいえると考えられる。

- (i) 合意形成プロセスにおける関与主体間のジレンマ解決手法として、第三者による適正な支援は有効である。特に第三者支援は、当事者間に“不安”や“不信”の存在するジレンマ状態脱却のためのインセンティブとして有効といえる。
- (ii) ドラマ理論を適用したモデルを構築することで、ジレンマ脱却に有効的な第三者の特性(ポジション、オプション、選好)が分析可能となる。本研究の事例では、住民や行政とは独立した立場で“協働”の実現を目指す戦略特性が導出された。
- (iii) 第三者の支援手法は、利害関係のある当事者として参加するケースとしないケースに大別できる。前者は、交渉(ドラマ)に参加する当事者(キャラクター)を増加させた結果、新たな代替シナリオが生成され、合意の可能性を高めることが可能となった。
- (iv) 戦略地図を用いることで各主体のポジションと将来実現される可能性の高い未来(合意可能シナリオ)との関係やその導線、部分提携による代替戦略が可視化できる。
- (v) コミュニケーションの開始時点において、合意可能シナリオに関する情報を当事者間で共有することにより、無用な感情的、経済的、時間的コストの増大を回避できる可能性が高まる。また、合意可能な“未来”を修正あるいは調整することで、より満足度の高い代替案の創造が期待できる。

(vi) 本研究で提案したシナリオ分析手法や戦略地図の使用法は、リスクコミュニケーションの技術的支援ツールとして利用可能と思われる。

最後に今後の課題について述べる。本研究における分析結果から、合意形成プロセスへの第三者支援の可能性とその担い手の特性が示された。事例研究等を通じての分析結果の検証は今後の課題である。既存のコンサルタント、NPO、ボランティア組織等の保有するオプションや選好を調査することで、その支援可能性を評価することが可能となる。その実践的研究も今後の研究である。また、本研究では“不安”や“不信”状態にあるフレームとその解消メカニズムを局所的に分析した。合意形成プロセス全体としての“不安”、“不信”のマネジメント手法の構築とその検証は、今後の研究課題である。

【謝辞】

本研究を行うにあたり、有益な御指導ならびに御示唆を賜りました東京大学大学院新領域創成科学研究科環境学専攻の國島正彦教授、小澤一雅教授、東京大学大学院工学系研究科社会基盤工学専攻の堀田昌英助教授、高知工科大学フロンティア工学専攻の渡邊法美助教授に深謝いたします。

【参考文献】

- 1) 矢嶋宏光：市民参加としてのPIの現状と課題，土木学会誌，Vol. 89 pp9-12，2004.
- 2) 加藤浩徳：インフラ整備事業における合意形成プロセスへの市民関与の影響に関する分析，東京大学大学院工学系研究科博士論文，1999.
- 3) 石川雄章：道路計画制度における計画決定及びPIのあり方に関する研究，東京大学大学院工学系研究科博士論文，2005.
- 4) 例えば，国土交通省総合政策局事業総括調整官室監 地域コミュニティづくり研究会 編著：自立型地域コミュニティへの道，ぎょうせい，2004.
- 5) 松浦正浩：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-，土木計画学研究・講演集，Vol. 1, No. 22, 1999.
- 6) 村上香奈，滑川達，中山英生，松浦正浩，喜多順三，田中紀子：第三者による利害関係ヒアリングに基づく検討委員会の設立方法について，第23回建設マネジメント問題に関する研究発表・討論会講演集，pp115-118，2005.
- 7) 二宮仁志：社会基盤整備の合意形成支援手法に関する研究，東京大学大学院工学系研究科博士論文，2006.
- 8) Aoki, M. 著：日本経済の制度分析-情報・インセンティブ・交渉ゲーム-，永易浩一訳，筑摩書房，1992.
- 9) 木嶋恭一：ドラマ理論への招待-多主体複雑系モデルの新展開-，オーム社出版局，2001.
- 10) Howard, N. : Drama Theory and Its Relation to Game Theory -Part1. Dramatic Resolution vs. Rational Solution-, Group Decision and Negotiation. 3, pp.187-206, 1994.
- 11) Howard, N. : Drama Theory and Its Relation to Game Theory -Part2. Formal Model of the Resolution Process-, Group Decision and Negotiation. 3, pp.207-235, 1994.
- 12) 二宮仁志：公共インフラ整備における合意形成プロセスのドラマ理論的分析，土木学会論文集 No. 812/VI-70, pp119-134, 2006.3.
- 13) 國島正彦、庄子幹夫；建設マネジメント原論，山海堂，1994.
- 14) 山岸俊男：信頼の構造，東京大学出版，1998.
- 15) 渡邊法美：インフラ整備における信頼関係の分析と信頼回復にNPOが果たしうる役割，建設マネジメント研究論文集 Vol. 11, pp269-280, 2004.
- 16) 山田哲也：米国の社会資本整備における「メディエーション」の活用について-中立な立場の第三者が解決案の作成を支援-，月刊建設 06-07, pp35-37, 2006.
- 17) Howard, N. : Confrontation Analysis, Dept. of Defense C4ISR Cooperative Research Program, USA, 1999.
- 18) Bennett, P. : Confrontation Analysis as a Diagnostic Tool , European J. Operational Research, Vol. 109, pp465-482, 1998.
- 19) 中谷内一也：住民参加の心理学，土木学会誌，Vol. 87 pp33-36, 2002.
- 20) 吉川肇子：リスクコミュニケーション，土木学会誌，Vol. 87 pp37-40, 2002.

AN ANALYSISICAL STUDY ON METHODOLOGY FOR FACILITATING CONSENSUS BUILDING INCLUDING THIRD PARTY

By Hitoshi NINOMIYA

The objectives of this paper are to analyze roles or function of third party in a process of consensus building in infrastructure developments. Recently, questions need to infrastructure developments called social concern, the need of citizen participation and consensus building have been recognized gradually. However, it isn't easy to find common interests among stakeholders, it was focused on methodology for consensus by the third party's support. It was applied to "Incentive management" which an author developed as a technical method to drives some incentives involving dynamically condition changes. Results support the feasibility of the proper support by the third party as a solution of the dilemma and availability of technical tools facilitating risk communication.