

社会資本整備における利害調整と合意形成

— 米国におけるコンセンサスビルディング・プロセス —

石 田 聖

はじめに

1970年代以降、全国各地で社会資本整備をめぐるコンフリクトが数多く見られ、市民のニーズや利害を調整するための民主的プロセスとしての社会的な合意形成の必要性が高まっている。日本では社会資本の整備や計画の合理性、正当性に対して世論の厳しい目が向けられている。また21世紀に入り、我が国は「人口減少社会」と呼ばれ、従前のような開発利益が見込めなくなってきたり、低成長の時代の中で、開発利益のパイの拡大を求めて、都市・地域間での競争が激しくなるだろう。では、その過程で生じる行政と市民（住民）、あるいはその他の利害関係者¹との対立をいかにして調整すればよいのか。近年、利害当事者間の合意形成に関しては様々な取り組みがなされているが、利害対立とその調整手法に着目した研究の蓄積は少ない。そこで、本稿は社会資本整備における計画策定段階での市民参加について米国で実践されている公共政策における先進的な利害調整・紛争解決手法とされるコンセンサスビルディング・プロセスを取り上げ、検討を行うものである。

人々の価値観の多様化、また一定水準の生活の利便性・快適性を獲得し、国民生活も成熟化していることや環境意識の高まり、近年の財政難など、その理由は様々なものが考えられるが、社会資本整備計画や事業そのものの合理性・正当性に対して厳しい批判の目が向けられているのは何も我が国に限ったことではない。欧米では我が国よりも以前から同様の問題が顕在化し、その対策に向けて様々な試行錯誤を経験してきた (*Goodman and Hastak, 2006*)。こうした経験の中で編み出された大きな変化は、一部の行政関係者や専門家が科学的・専門の見地に基づいて計画を立案していくプロセスから、意思決定の透明性の確保、説明責任の観点からパブリック・インボルブメント（以下PIと表記）、住民会議、ワークショップなどをはじめとする一般市民が積極的に計画に関わる方向へのシフトがある (*Creighton 2005*)。アメリカやヨーロッパの一部の国では、1980年代頃からPIなどに代表される計画構想段階からの市民参加型のプロセスが展開されてきた。しかし、計画策定プロセスにおける市民参加は単に制度を変更すれば、政策主体の行動が変化し、社会的厚生が向上するとは限らない。参加を通じて、情報の非対称性の解消、そして利害の調整といった交渉に伴う取引費用を低下させ、実際に行動を変化させるための具体的な手法を伴ってこそ、はじめて有益なものとなることが期待される。

近年、我が国でも交通計画や都市計画の分野でワークショップやPIといった方式を利用しながら、計画検討プロセスにおける市民参加が積極的に導入・検討されている (原科 2005)。一方で、市民が参加するプロセスが定着していくに伴い、新たな問題も顕在化し始めている。一般市民をはじめとする多様な利害関係者が参加する場を提供し、情報を広く一般に公開すれば円滑な合意形成が図ら

れるとは限らないこともわかってきた。このようなケースでは、手続きだけではなく、計画内容やその合理性、科学的データやその測定手法の信頼性等が紛争や議論紛糾の原因となる可能性もある。しかし、専門家や行政にとっては、市民は法律上の制約や社会学、コスト・ベネフィットに関する経済学的専門性などに精通しておらず、市民参加によって極端な計画や妥当性に乏しい政策案が選ばれてしまうのではないかという懸念がある（鈴木・矢嶋 2005）。近年、まちづくりや都市計画の参加型計画策定過程で用いられるワークショップやPI方式は、専門家・行政と一般市民の間にある情報の非対称性を埋める上で非常に有効な手立てであると考えられる。しかし、現実の社会資本整備計画は個々人の利害に直接関わる場合も多く、必ずしもこれらの方式が当事者の利害調整に寄与するとはいえない。

近年、日本においても欧米で実践されているPIやコンセンサスビルディングの手法を用いた参加型の利害調整過程の実践や、日本社会への応用や政策移転（policy transfer）の可能性を検討しようとする研究が見られる²が、具体的な方法論を紹介し、実際にそれを運用する主体に着目した研究は少ない。そこで、本稿では日本における社会資本整備計画における利害調整過程の問題点を指摘したうえで、近年、利害調整・紛争処理の手法として注目されている米国のコンセンサスビルディング・プロセスの実践を紹介する。

1. 日本の社会資本整備計画の策定プロセスにおける利害調整の困難性

現代社会においては、人々のニーズや価値観は多様化し、社会資本整備の是非に関して様々な意見や考え方がある。法人類学者の千葉正士が「社会あるところに紛争あり」と述べているように³、人々の様々な意見や考え方の相違によって生じる紛争は、人類社会の例外的現象ではなく、常態化したものといえる。社会資本整備の是非に関しても多様な意見、利害の存在があり、それゆえに様々な利害対立が生じるのは当然であろう。

通常、私人間の利害対立は、最終的には法律的手段である裁判によって紛争処理ないし解決が図られる。しかし、土木事業や都市計画といった社会資本整備（公共事業）は、私人間のそれよりも、利害関係者が多数であり、また地理的にも事業計画が広範囲に及ぶ場合があるため、裁判という紛争処理システムだけでは機能しにくい面を持つと考えられている（谷下 2001）。また裁判官は必ずしも社会資本整備に関する知識に精通していないため、法律上の手続き的瑕疵や違反について判断を下すことができたとしても、長期にわたる社会的便益や費用がどれほど発生し、それが誰に帰着するまでを正確に判断するためには膨大な時間と労力を必要とすることが予想される。

これらを判断するためには、具体的にどのような計画、公共事業が形成されるべきかについて利害関係者間で調整がなされていることが望ましいが、その価値や科学・技術的合理性の判断についても対立がある場合も多い。そのため、法的解釈のおよび難い価値観の対立の解消や利害調整を裁判システムだけに委ねるのは効率的とはいえない⁴。

裁判所が手続きではなく実体を判断する裁判を機能させるためには、先に総合的かつ詳細な社会資本整備計画が作成されており、その計画に基づいて、どのような河川整備、道路建設、廃棄物処理場を作るか等のシステムを構築しておく必要がある。

谷下（2001）は、日本の社会資本整備の問題点として「我が国の土木・都市計画においては、行政が多様な利害をもつ関係者の利害を代表する形で総合的な土地利用計画をつくってきたため、利害を

有する関係者が直接議論し、互いに利害を調整する手続きは不十分であった。」と指摘している。

国内では、1992年（平成4年）に都市計画法が改正され、「市町村は、基本方針を定めようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする。」（都市計画法第18条の2）とする住民参加の規定が創設された。また1997年（平成9年）には河川法が改正され、河川整備計画を策定する場合には「河川管理者は、前項に規定する場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない」（第16条の2 第4項）とする住民参加の規定が設けられた。

これらの規定は、従来の都市計画法や河川法に比べるならば住民の意見聴取規定を設けたことにより参加は一步前進した⁵。しかし、どのような参加手続きにするかは、それぞれの権限庁の判断にゆだねられており、基本方針において地域（首長や住民）が参画しているが、参加規程が曖昧であったり、諮問委員会や審議会といった協議体のメンバーの固定化や行政機関による一方的な議事進行、議論時間の不足、運営の公平性や透明性が不十分といった不備の面が指摘されている（西川 2007; 早川 2009）。

こうしたフォーマルな住民参加規定は、一般に、行政が住民説明会や公聴会を開催して、計画に影響を受ける受益者ないし受苦者との利害調整を行うが、参加手続きに関して、これまで我が国では、伝統的に行政機関が多様な利害を代表する形で総合的な土地利用計画や手続きを作ってきた。そのため、意思決定のために必要な情報が共有されておらず、計画に反対する個人や集団は不十分な情報しかもたない状態で説明会等に望むことになる。また、そうした説明会での交渉スタイルは計画・事業推進者と地域住民あるいは反対派が対峙する形でなされることがほとんどである（谷下 2001; 日本の展望委員会 2010）。

行政が「事業計画の大幅な修正は原則的に行わない」という前提に基づいて、しばしば当初の計画が押し付けられている。あるいは公聴会においては双方の意見陳述人がそれぞれの見解を述べるだけで、何ら対立点の解決に至らないままで事業が執行される場合が多い。事業執行者側にとっては、説明会や公聴会の開催が一種の「アリバイ作り」の場となっており、地域住民の不信感を一層増幅させる要因にもなっている（日本の展望委員会 2010, pp.8-9）。

こうして住民説明会という場は、利害調整の場としては十分に機能しないことになる。たとえば都市計画の決定手続きでは、説明会の後、意見書提出の機会があり、その要旨が都市計画審議会に提出されるが、（公開の地方公共団体も増加傾向にはあるが）審議会は原則非公開の場合も多く、意見書がどのように採択されて意思決定に反映されるのかは不明確なままである⁶。また行政と住民の間で情報量や資源・技術力に差がある場合、利害対立が解消されにくいことは従来から指摘されており⁷、この仕組みを改善していくことが必要である。

社会資本整備については、これまで述べてきたように、多種多様な利害対立が存在し、利害構造に関する情報の非対称性、そしてその非対称性を解消し、情報を共有するための利害調整システムの不備ゆえに、最終的な紛争解決・利害調整の判断を担う裁判も機能しにくい。その結果、解決に多くの時間とコストを消費してしまう。次に、こうした日本における社会資本整備の意思決定プロセスの困難性を踏まえつつ、米国で実践されている利害調整・紛争処理手法を説明する。

2. 米国における ADR の発展

米国においても紛争処理の基本的な手法は裁判であるが、米国においては利害調整手法としての裁判は、様々な点で問題点を有してきた。米国はしばしば「訴訟社会 (litigious society)」だと言われることが多い⁸。日本でも1988年に『訴訟社会アメリカ』⁹という書籍が出版され、また各種メディア等が企業訴訟などをセンセーショナルに取り上げることもあってか、日本でも「アメリカ＝訴訟社会あるいは裁判事件が多い」というイメージが一般的に強い。一方で、こうした裁判による紛争処理に対する対応の遅れが問題になり始めたのはモータリゼーションが進み自動車が大衆化し、事故が多発し始めた1950年代から生じてきた。しかし当時は、自動車保険が整備されていなかったため、自己の原因究明から怪我の補償まで、すべて裁判手続きによって解決しなくてはならなかったため、事故当事者間の法的対立・訴訟が拡大し続けた (Stacy 1999)。また60年代は、ベトナム反戦運動、ウーマンリブ運動、公民権運動などといった反体制運動が、さらに70-80年代には都市暴動などを背景に凶悪犯罪が増加し、司法による救済システムの遅延は慢性化することになった。こうした案件への対応の遅延が時間・費用のみならず、当事者にとって精神的にも大きな負担となり、代替的な紛争処理制度である裁判外紛争解決 (Alternative Dispute Resolution、以下 ADR と表記) の萌芽となっていた (Avruch et al., 1991; レビン 1999; Susskind 1999)。

紛争処理システムとしての裁判は、判決の形式が、最終的に100対0という win-lose の関係となるため、白黒ははっきりつくような紛争の処理には適しているが、例えば、権利の比重が51:49といった判断の微妙な紛争には妥当な結果をもたらすとは限らない。

ADR はこうした裁判システムの限界や様々な背景から生まれてきた。ADR は様々な方法論を用いて多くの解決策を模索し、当事者の置かれている様々な事情を考慮し、当事者の潜在意識にも配慮できること、そして必ずしも請求権に限定されないといった理由から、①当事者の自主性に基づく解決であること、②非公開性、③簡易・迅速・廉価性、④専門性、⑤柔軟性・実効性、⑥将来指向型の解決を図ることができる。さらに⑥仲裁判断 (arbitration) をすれば、強制執行も可能であるといった利点を有している (谷下 2001; 司法制度改革審議会意見書 2001; Bingham et al., 2005)。

本稿では、ADR の理論や課題について詳細には扱わないが、ここ数年、日本でも裁判外紛争処理 (ADR) 手続の導入が積極的に推進されており、2000 年から始まった政府の司法制度改革の取組みでも ADR が重点的に検討されている。2002年3月に閣議決定された「司法制度改革推進計画」においても「裁判外の紛争解決手段 (ADR) の拡充・活性化」が明示的に謳われている。また、2004年12月には、「裁判外紛争解決手続きの利用の促進に関する法律」(ADR 法) を定めて司法制度改革の一貫として ADR の推進が目指されている。推進の契機としては、司法制度改革審議会の「司法制度改革審議会意見書 (平成13年6月12日)」で ADR が裁判と並ぶ魅力的な選択肢となるよう拡充、活性化が必要であるとし、「関係機関等の連携強化の促進」と「総合的な ADR の制度基盤及び仲裁法制の整備」が提唱されている。

まだ日本では、ADR 法の理念を生かす手続実施者 (民間紛争解決手続において和解の仲介を実施する者、ADR 法第2条の2) の質の確保および人材育成、合意の執行力に対する法的効果の付与、民間型 ADR 手続き上の情報と訴訟手続きとの関係、そして隣接法律専門職への代理権付与の問題など、様々な手続き・運用上の問題が指摘されている (落2005; 田中2006) が、ADR の導入は様々な分野で積極的に導入が検討されており、今後さらなる認知度の拡大および ADR に関する理論的な研

究の深化と発展が求められている。しかし、我が国では、公共事業、都市計画や環境紛争の領域で、このADRを積極的に取り入れようとする試みは、それほど多くはない¹⁰。

東京大学の松浦正浩(1999)は、ボストンの高速道路計画を例に、ADRの方法論の一つであるメディエーション(Mediation)が事業計画過程にどのように機能したかについて紹介している。こうしたADRによる第三者の導入は、交渉過程に新たなコストを発生させるものであるが、対立的当事者が直接やりとりを行う場合よりも、メディエーター(mediator)という第三者の介入によって、紛争の争点を整理し、情報の非対称性を解消することが容易になれば、政策決定過程・意思決定過程における利害調整の実効性が高まる可能性がある。

3. 米国における公共政策のメディエーション—コンセンサスビルディングの意義とその実践

米国では、社会資本整備の紛争に伴う事業の長期化や訴訟の多さが問題となっており、その解決手法として公共政策(都市計画、環境政策、近隣計画等)の領域でもADRの実践手法であるメディエーションが広く用いられている。アメリカでは、社会資本整備に限らず労使紛争等様々な分野でメディエーションが活用されている。メディエーションとは、多様な紛争処理の一手法であるが、当事者による交渉を基本としており、交渉の過程で当事者間に対立が生じた(生じるおそれがある)場合に、メディエーターが当事者の本来の利害に着目して交渉の補助を行い、対立を解消(回避)するものである¹¹。

また、このメディエーションは、行政と市民間だけではなく、連邦政府、州政府、地方自治体、その他行政機関間での利害調整の場でも利用されている。ここでは、その実践手法として、マサチューセッツ工科大学(MIT)都市計画学科教授であるローレンス・サスカインドらが中心となって提示した方法論であり、実務家の間でも広く認知され、実践で応用されている「コンセンサスビルディング・プロセス(以下CBプロセスと表記)」について紹介する。

(1) コンセンサスビルディング・プロセス

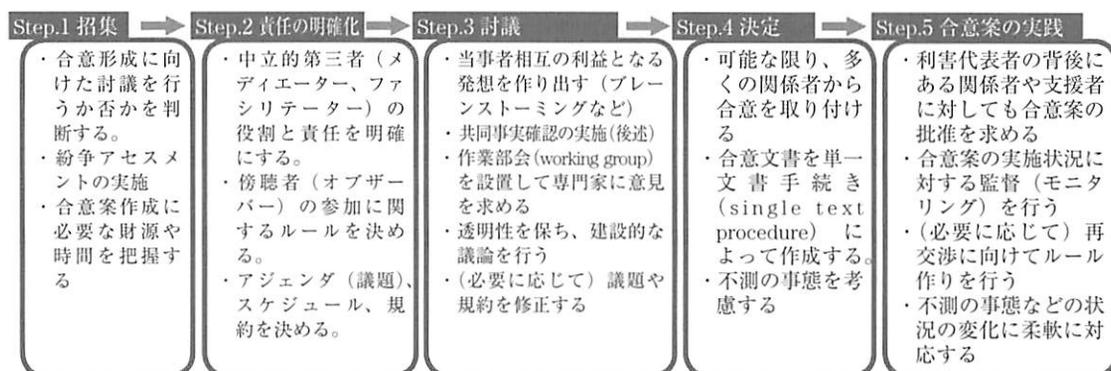
コンセンサスビルディングの手法は、問題となる案件について、多数の利害関係者(ステークホルダー)が交渉のプロセスを構築し、実際に、彼らが自主的に運営するための手法である。サスカインドによれば、コンセンサスビルディング・プロセスとは「政策およびその決定において、すべての利害関係者が協力して問題解決のための手法を模索し、発展させるアプローチである」と定義されている(*Susskind and Zion 2002*)。

通常、このプロセスはメディエーションやファシリテーションを実施するメディエーターやファシリテーターと呼ばれる中立的な第三者¹²の助けを借りて、話し合いの参加者が互いに利益となるような解決策や政策立案を追究していく。コンセンサスビルディングでは、以下で説明する五段階のステップが利用されている。

また後述するCCP(Center for Collaborative Policy)の事例でも示すように、CBプロセスは、利害関係者の代表が一堂に会して交渉や話し合いを行う形式が基本になっている。そこでは話し合いの結果得られた合意をもとに政策提言が作成され、提案を現実に実践する行政機関等は、CBプロセスを通じて作られた合意案をもとに政策・事業の実施を行うという形をとっている。

CBプロセスの理念的な側面としては、ある事業や政策の実施によってネガティブな影響を受ける

人々を保護し、CBプロセスを通じて重要な事柄についての熟議 (deliberation) を行うことで、利害関係者は熟議の下で自らが抱える問題について学習し、自分たちの考えを洗練させ、他者の利害関係についても幅広い観点から学ぶことができる (Susskind and Zion 2002; Mansbridge et al., 2006) というメリットがあると考えられている。つまり、民主的な話し合いを通じて、それぞれの参加者の利害を守るだけでなく、相互理解が促進することが期待されている。一方で実用的な側面としては、訴訟の回避・防止、地元の知識 (local knowledge) の獲得や教育効果が期待されている (Susskind et al., 1999; Susskind and Zion 2002; Innes and Booher 2010)。CBプロセスにおいてはメディエーターと呼ばれる第三者がプロセスを支援し、合意形成に向けたその基本的なプロセスとしては、以下の基本的な五段階のステップを踏んで行われる。



出典) Susskind (1999), Susskind et al (2006), APA (2006) を参考に筆者作成

【図1】 コンセンサスビルディング・プロセスの5段階ステップ

上の図にも示されているように CB プロセスの基本的なモデルは、①招集 (Convening)、②責任の明確化 (Clarify Responsibilities)、③討議 (Deliberating)、④決定 (Decide)、⑤合意案の実施 (Implement Agreements) の流れが基本となっている (Susskind et al., 1999; APA 2006)。

最終的に、討議や交渉の結果生まれた合意案は、個別の利害関係者が自分たちで作成した提案を持ち寄るのではなく、CBプロセスの中で出された様々な意見を一つの文書にまとめた単一文書手続き (single-text procedure) をメディエーターが作成する。作成をメディエーターが担当するのは、各当事者の作成による恣意性が入り込む余地をなくし、自らが作成した文書に執着して修正がしにくくなることを防ぐという意味もある。合意原案をまとめた文書作成後、話し合いの参加者が合意文書を検討、審議、修正を行う。必要に応じて新たなバージョンを作成し、その後の検討の基盤となる (Susskind and Cruikshank 2006)。また文書を単一化することで、合意案に向けた進展がない場合には、同じ議論に関する継続的な焼き直しや作り直しを最小化でき、時間やコストの節約につながる (Churchman 1993)。

ただし、この一連の流れは、あくまで公共政策や環境紛争におけるメディエーションの方法論を一般化した代表的なモデルの一つにすぎない。後述するカリフォルニア州における Center for Collaborative Policy (CCP) の事例のように、実践現場では、このモデルを深く認識していながらも、これまでの自分たちの経験に基づいて独自のモデルを考案し、そのモデル自体も現場の状況や案件の

特性に応じて柔軟に適用されている。

社会資本整備の場合には、その特性として多様な関係者 (multi-stakeholder) の存在や、交渉結果の公共性の高さゆえに、「ステークホルダー・アセスメント (stakeholder-assessment)」や「共同事実確認 (joint-fact finding)」といった特別な手続きが必要であり、メディエーターによる合意形成の結果の社会的影響の大きさを考慮する必要があることに特徴がある。では次に、多数当事者間での合意形成プロセスが必要とされる公共政策や環境紛争分野でのメディエーションに特有の手法であるこの二つの方法論について説明する。

(2) ステークホルダー・アセスメント (Stakeholder Assessment)

CB プロセスにおいては、「ステークホルダー・アセスメント (stakeholder assessment)」あるいは「ステークホルダー分析 (stakeholder analysis)」、「コンフリクト・アセスメント (conflict assessment)」¹³ と呼ばれる利害関係者 (stakeholder) を特定・分析する作業がある。この作業の主な役割は、①利害関係者の特定—誰が (主要な) 利害関係者なのか、②利害の想定—問題・利害は一体何なのか、③議題 (アジェンダ) の設定—何を議論するのか、④合意案の追究—制度的・財政的、その他様々な制限がある中で、当事者同士が互いに合意に達する環境や機会はあるのか、といった点を明らかにしていく (Susskind 1999, Chapter.2; Buckles et al., 2000; BDCHA and USAID 2004)。

このアセスメントによって、関係者の懸念や利害を抽出し、その後の討議の基盤を策定する作業が行われる。通常はメディエーター (mediator) やファシリテーター (facilitator) と呼ばれる専門家によって実施される場合が多い。たとえばある行政機関等の事業主体がワークショップ、諮問・検討委員会やパブリック・インボルブメント (PI) を実施する前に、事業主体によって依頼を受けた中立的な第三者が利害関係者からインタビュー、電話、メールでの意見聴取、アンケート調査などによる情報・意見収集、および得られた情報の分析を行う。ここで重要なのは、被調査者に自分以外の利害関係者を紹介してもらおうという点であり、これによって利害関係者を包括することが容易になるとともに、利害関係者間の関係を把握することもできる。

ステークホルダー・アセスメントの過程で、他に利害関係者がいないか、他に問題事項は無いかなどを検討する助けとするために、一目でそれぞれの関係者の関心事を把握できる「イシューマップ (issue map ないし issue mapping)」を作成することがある (Schneider 2007; Irwin 2008)。メディエーターはできあがった紛争の地図 (conflict map) を、聞き取り調査などを実施した全員と共有し、

【図2】ステークホルダー・アセスメントにおけるステークホルダー分析 (例：ダム開発の場合)

ステークホルダー	計画の影響度	計画への賛否	法的措置の検討	交渉への参加意思
住民代表 A	高い	反対	検討中	あり
住民代表 B	やや高い	賛成	無し	なし
住民代表 C	中	反対	無し	あり
ダム管理行政 D	高い	賛成	検討中	あり
ダム開発業者 F	高い	賛成	様子を見る	なし
環境保護団体 G	高い	反対	様子を見る	あり

出典 Susskind (1999)、Irwin (2008)、pp.78-80、および Center for Collaborative Policy での聞き取り調査 (2009年12月実施) を参考に筆者作成

そこに記載されている事項が真に各自の懸念や利害と合致しているのかについて確認をとり、アセスメントは終了する。下の【図2】は、あるダム開発の例にとった場合のアセスメントの成果の一つであるステークホルダー分析を例示したものである。図のように、各ステークホルダーの関心の高さや、話し合い・交渉の場への参加意思等、利害関係者それぞれの考えや立場をその他の当事者に理解させ、議論の素材とするために活用されている。

図2：共同事実確認 (Joint-Fact Finding) の基本的なプロセス

段階	概要
①準備	<ul style="list-style-type: none"> 共同事実確認がコンセンサスビルディングのプロセスに適合するか否かを判断 利害関係者（ステークホルダー）の持つ利害を特定する 専門的中立者（professional neutral）を選定する（専門家を雇わない場合もある） 共同事実確認に向けた話し合いの招集し、部会などを組織化する
②問題範囲の確認	<ul style="list-style-type: none"> 利害関係者の役割と責任を明確にする 技術的、専門的な課題を提起し、整理する 当事者間での既存の情報、知識に関するギャップを明確にする 対立関係にある科学的データ、事実解釈を明らかにする
③問題の明確	<ul style="list-style-type: none"> 専門的な課題をできる限り、より一般的な問題に置き換える 科学的データ等の情報収集および分析の手法を明確にし、それらのメリットとデメリットを明らかにする さらなる情報収集に必要なコスト・ベネフィットを判断する
④調査・研究の実施	<ul style="list-style-type: none"> ③で得られた成果を、それぞれの支援者、関係者に周知させる 利害関係者の持つ経験や知識に関する調査を行う。 調査報告書を作成し、共同事実確認に関する最終報告書のレビューを行う。
⑤成果を評価	<ul style="list-style-type: none"> 共同事実確認の成果を既に公開されている科学的データと比較する 成果を実現可能な政策手段に置き換える 残された不確実な情報や科学的手法の限界、および不測の事態への対応を明らかにする 共同事実確認の成果がいかんして重要な課題に対応する（あるいは対応できない）のかを判断する
⑥共同事実確認の終了	<ul style="list-style-type: none"> 共同事実確認で得られた成果を報告書にまとめ、当事者に発信する 専門家、科学者は関係者や自分たちの支持者に対して成果を伝える 必要に応じて、さらなる共同事実確認を行うか否かを判断する。

出典) *Consensus Building Institute*¹⁶ (CBI) (2003), *Joint Fact Finding: Key Steps in The Process* (http://web.mit.edu/dusp/epp/music/pdf/JFF_KeySteps) を参考に筆者作成

(3) 共同事実確認 (Joint-Fact Finding)

CBプロセスにはもう一つ特徴的な方法論がある。それが「共同事実確認 (Joint-Fact Finding)」と呼ばれるプロセスである。

わが国でもダムや空港、高速道路の建設に対する計画の合理性や妥当性そのものに対して、厳しい世論の目が向けられている。また近年では必要か、不必要か、賛成か反対かといった漠然とした議論だけではなく、公共事業の計画合理性の根拠となる科学性や将来の需要予測に対する批判も出されるようになってきている。

公共事業など社会資本整備に関する紛争処理及び合意形成では、科学的な知見に基づく将来予測、影響予測を参考にした上で交渉、将来計画の検討を行う必要がある。しかし、科学的な分析に基づく

政策形成は無謬ではなく、科学的手法も完全なものではなく、その手法には自ずと限界がある (Lindblom 1968)。リンドブロム (1993) は、科学性・専門性を重視する社会資本に対する計画のあり方に対して「分析に基づく政策形成は誤りを免れないし、人々は政策とはそのようなものであると信じている。」と述べ、過度な科学的アプローチへの依存に警鐘を鳴らしている¹⁴。特定の科学的前提、仮定条件に依存したアプローチには必然的に限界があり、仮に、上げ足を取ろうと思う意図の人がいたならば、いかようにも不十分な点を指摘できるためである (鈴木・矢嶋 2005)。

さらに、それが対立関係にある当事者の場合には、それぞれの立場を防御あるいは、他の当事者とは異なる科学的データで相手方の科学的根拠を覆そうとするため、政策決定における科学的対立は「敵対的科学 (adversary science)」として表れる可能性も指摘されている¹⁵。例えば、米国では廃棄物処理施設の建設に関して、排気ガスに含まれるダイオキシンによる近隣住民への健康リスクに関して、複数の科学者が異なる影響予測を用いて、建設事業そのものの是非が科学的知見に関する論争へと発展した例もある (Susskind *et al.*, 1999, pp.375-400)。また、わが国でも諫早湾干拓事業 (長崎県) の例に見られるように、事業による影響が湾内における水質汚染や漁業不振の原因であるか否かについて、またその後の開門調査をめぐる環境への影響も専門家の間での意見の対立が絶えない。

このように将来の事業計画の内容や目的ではなく、環境影響予測や将来の需要予測などの科学的アプローチという「手段」が対立の要因となって、円滑な交渉を阻害し、さらなる紛争の原因となることがある。そのため、ある特定の前提条件に立った合意形成は困難に直面するであろう。以上のことから、科学的・専門的技術や知識を適切に政策形成に利用するためには、科学的判断の限界を認識しつつ、得られた結果を判断し、利用していくことが重要になる。

CB プロセスにおいて、重要な作業の一つである共同事実確認 (joint-fact finding) は、こうした将来予測や環境への影響といった科学的問題に対して、その問題に関係する専門家や関係者が共同でデータや分析方法を共有することによって、共通理解や認識を構築していく手法である。この共同事実確認には様々な手法があるが、専門的知識を有するアドバイザーとしての科学者の特定も事業主体や地域住民などの当事者が共同して行うことも大きな特徴である (鈴木・矢嶋 2005; Karl *et al.*, 2007; Amengual 2007)。

共同事実確認のプロセスもメディエーターやファシリテーターの支援によって専門家同士の対話が促進されることが多い。この基本的プロセスに関しては、先に示した CB プロセスの 5 段階プロセスとよく似たものであり、以下のような手順を踏む。

共同事実確認では、最初の段階で、科学的手法に関する合意形成に必要な予測評価を行うことができる科学者 (エンジニア、社会科学の専門家等も含む) の特定を行う。その後、事業に参加している利害関係者全員の合意に基づいて科学的知見を提供してもらう専門的アドバイザー (professional advisor) を特定する。ここで「参加者全員の合意」に基づいた専門家の選定であるため、特定の当事者にとって都合のよい科学的知見を提供する科学者を導入することは難しくなる¹⁷。

次に交渉を通じて、まず対処すべき課題を分析し、特定する。ここで話し合いの参加者が抱えている利害や課題を整理する上でメディエーターが議論の進行させる役割を担う。また必要に応じて、当事者間の話し合いの場を設定して、そこでは情報収集と分析手法に関する定義や手法の選択に関して行政職員や、科学者、専門技術者などが共同で交渉を行う。この際、先に述べたように、どのような科学的手法にも一定の限界やデメリットが伴うため、その限界がどのようなことかといった課題を参

加者同士で共通の理解や認識を作るという作業が重要となる。

共同事実確認で得られた成果は、最終的に報告書等の形式でまとめられる。共同事実確認のプロセスに関する合意文書を作成する際には、前述した単一文書手続き (single-text procedure) の手法が活用されている (Susskind, Levy and Larmer, 1999; Susskind and Cruickshank 2006)。ここでもステークホルダー・アセスメントと同様に、当事者の利害や議論の内容を理解している中立的第三者であるメディエーター (あるいはファシリテーター) が合意文書の原案を作成し、第三者の介入により、利害当事者の恣意性を排除する狙いがある (鈴木・矢嶋 2005)。加えて、【図2】の段階⑤でも示されているように、科学的手法には不確実性が伴うため、不測の事態が生じたときに、どのように対処していくかについても合意案を策定することが望ましいとされている (Susskind et al., 1999; Susskind and Zion 2006)。このように科学的知見に関して、関係者間での共通認識や理解を向上させる手法は、政策の合理性を高める手段として期待され、米国では既に多くの実践が試みられている。

4. 現場での適用事例：Center for Collaborative Policy の例

ここまで社会資本整備などの公共政策課題における利害調整と合意形成を図る方法論としてコンセンサスビルディング・プロセスの基本的な枠組みを取り上げた。では実践の現場では、それがどのような形で適用されているか。ここではカリフォルニア州立大学サクラメント校を母体とする Center for Collaborative Policy (以下、CCP と表記) での取り組みを、具体的事例として扱いながら、コンセンサスビルディング・プロセスの現場での適用のあり方を説明したい。

(1) CCP の概要

CCP はカリフォルニア州立大学サクラメント校およびパシフィック大学マクジョージ・ロースクールとの共同出資によって1990年に設立された非営利の組織である¹⁸。CCP は主にカリフォルニア州内の水資源供給政策、生態系の保全、その他地域開発等の公共政策課題に対して、中立的第三者 (機関) として、ステークホルダー分析や利害関係者間のコミュニケーションの支援 (メディエーション、ファシリテーション、交渉トレーニングの提供および開発)、その他研究・調査活動や、実践や調査研究で得られた成果を基にアウトリーチや出版活動等を行っている¹⁹。また同センターは、現在、カリフォルニア州内で38のプロジェクトに関わっている。CCP は公共政策に関する問題に対して、話し合い・交渉による紛争解決・予防および合意形成に関して、様々な手法を駆使しながら行政、地域住民、企業、NGO など様々な主体間の協働に基づく政策形成に取り組んでいる。ここでは CCP が取り組んでいるコラボレイティブ・プロセスの基本的な流れを紹介したい。

(2) CCP のコラボレイティブ・プロセス (Collaborative Process)

CCP では、サスカインドの提唱した5段階のコンセンサスビルディング・プロセスに相当する交渉/メディエーションのプロセスとして、「コラボレイティブ・プロセス (Collaborative Process あるいは Collaborative Decision Making Process)」という、意思決定モデルを独自に提唱し、それらに基づいて公共政策領域でのメディエーションを実践している。CCP のコラボレイティブ・プロセスでは、①アセスメント/プランニング (assessment/planning)、②組織化フェイズ (organizational phase)、③教育フェイズ (educational phase)、④交渉/解決フェイズ (negotiation/resolution phase)、

そして⑤合意事項の実施（Implementation）の5段階を柱に置きながら、メディエーション等のサービスをクライアント（主に連邦政府機関、州政府機関、地方自治体、住民代表、環境保護団体、NPO等）に提供しており、CCPのケースでは、行政機関がプロセスの開始の発議を行う場合が多い。

第一のアセスメント／プランニングでは、CCPのメディエーターは対象となる案件の規模や内容に応じて一つのプロジェクトにつき2～5名ほどのメディエーターやアシスタントによってチームを組み、事業に関する利害・関心、利害関係者が共有する利害・関心の把握、交渉に参加すべき利害関係者の探索や、当事者間で対立する、ないし共通する利害の特定を行う。アセスメントは短いものであれば1週間程度で利害関係者を抽出し特定できるが、大規模な事業になると半年から1年以上もの長期間にわたる作業となることもある。アセスメントによって得られた情報に基づいて、利害関係者の一覧やイシューマップを作成し、文書としてまとめられ、交渉の場で活用される。

第二の組織化フェイズでは、まず交渉に参加する当事者たちが、CBプロセスのような合意形成・利害調整の理論や手法をそもそも知らない、あるいは精通していないことが殆どであるため、交渉や紛争解決に関する基本的なトレーニングやガイダンスを行う。その際に第三者としてプロセスに介入するメディエーターやファシリテーターの役割と責任も明言される。

参加者がCCPが提供するサービスやプロセスに理解を示し、それに合意したら、今後の話し合いに向けた目標を設定する。その時、同時に交渉を円滑に行うために必要なツール（IT機器、音響、通信、文具など）および今後の当事者とCCP間での連絡手段といったロジスティクスや、いつまでに合意案を作成するのかといったスケジュールに関する事項が決められる。組織化フェイズの最後には、次の教育フェイズのステップに向けたアジェンダ（教育フェイズでやるべきこと）の設定を話し合う。

第三の教育フェイズは、CCPが特に力を注いでいる項目である。ここでは、CCPが組織化フェイズで提案された目標やステークホルダー分析を基に、各当事者の対立する利害あるいは共通する利害をイシューマップなどによって把握し、当事者間の関係性を理解する場の構築に努めている。また当事者の直面する政策課題に関して、その課題の経緯や影響力の及ぶ地理的範囲、制度的な枠組みなどを当事者間で相互に学習できる場を提供する。例えば、カリフォルニア州内のネイティブ・アメリカン居留地（reservation）における水資源管理のプロジェクトであるトライバル・ウォーターサミット（Tribal Water Summit）²⁰の交渉では、各居留地の代表者が自分たちの居住区内で発行している広報紙や出版物などを持ち寄り、一方で州の水資源局（Department of Water Resource: DWR）も、州政府が発行しているニュースレターやその他の刊行物を持ち寄り、双方が提示している政策課題に関する情報を当事者同士の交渉によって比較・検討を行い、各居留地間あるいは居留地と行政の間での事実認識の違いを認識し、対立点や共通点を明らかにしていく作業が行われた。ここでは先述した共同事実確認ほど科学的、専門的な情報・知識に関する共通認識の獲得には至らなくとも、計画当局や事業によって影響を受ける地域の特性、あるいは地域住民の取り組みといった一般的な情報の正確性を精査していくうえでも有効なプロセスとして実践されている。

第四の交渉／解決フェイズでは、①～③段階までで得られた成果に基づいて参加者が最初にプレーンストーミングを実施して、合意原案に向けたアイデアの提案を行う。なお、まだこの段階では原案は決定されず、交渉の参加者から意見が出なくなるまで続けられる。参加者が多い場合には当事者集団を利害関心や組織ごとで小集団に分けて話し合いを進行していく。小集団はプレーンストーミング

等によって出された案に基づいて解決策を提案、評価し、合意原案の作成を行う。作成された合意原案は、プロセスの参加者の背後にいる（話し合いの場に参加できなかった）利害関係者や支持者にフィードバックすることを求められる。また合意原案の中には、プロセスに参加した当事者が合意したルールに反した行動をとった場合に関する対処や、案件となっている政策が予定通りに進展せず膠着状態に陥った場合の対応についての合意案も含まれる。選択肢について十分な議論が行われ、CCPのメディエーターが合意に至ることができそうだと判断したところで、単一文書手続きによって合意文章の作成の段階へと進む。

最後の実施段階では、出された合意文書に当事者による承認のサインが行われ、プロセスは終了する。また、合意締結後、合意内容に違反した行為がある関係者によって引き起こされた場合、あるいは不測の事態が生じた場合への対応を行うために、CCPでは合意内容の実践に対するモニタリングも行っている。たとえばサクラメント・カウンティにおける2030年までの水資源供給や保護のあり方に関する総合的な方針が話し合われたサクラメントエリア・ウォーターフォーラム（Sacramento Area Water Forum）においては、“changed conditions”という原則を示し、合意に関する違反があり、ある当事者が訴訟を検討している場合には、まず裁判に行く前に再びメディエーションによって再交渉のプロセスを選択するというルールに同意している²¹。

CCPのケースのように、ステークホルダー・アセスメントに関しては、サスカインドによるCBプロセスと共通する部分もあるものの、組織化フェイズや教育フェイズなど話し合いや交渉を効率的に促進させていくために準備段階においても、しっかりとしたプログラムが組まれており、一定のモデルに対応するだけでなく紛争に応じて柔軟な利害調整・合意形成のプロセスが運用されている。

おわりに

本稿では、公共政策における利害調整と合意形成を高める実践的な方法論について、主に米国の実践について概説した。ここで提示したコンセンサスビルディング・プロセスはメディエーターと呼ばれる第三者によって当事者間の利害対立の調整、合意の調達を円滑にするための試みがなされている。そのプロセスの中でも具体的方法論として、ステークホルダー・アセスメントと共同事実確認の双方に共通しているのは、政策課題・問題および利害関係者の特定と抽出から望ましい合意や解決案を構築するプロセスを利害当事者で共有することが有効であると考えられていることである。こうした取り組みは、従来、政府や専門家によって独占されていた意思決定プロセスを当事者（利害関係者）に開き、官民ともに参加者として貢献できることが期待されている。昨今、わが国でも、主に土木事業や都市計画の分野において、米国で実践されているコンセンサスビルディング・プロセスの手法を参考にした市民参画型のまちづくりや計画づくりに関する研究や実践が蓄積され始めている（国土交通省政策研究 2005; Matsuura 2006）。しかし、まだ日本での試みは歴史が浅く、実証的研究も十分とはいえない。

今後は、米国の先進的な取り組みをより詳細に分析することを含め、さらにケーススタディを調査するとともに、日本社会への応用可能性、日米比較から示唆を得る上で、十分に議論されていない実践を支える理論的基盤や歴史的経緯についてもさらに検討していくことが課題である。

参考文献

日本語文献

- レビン小林久子 (1999)『調停者ハンドブック』日本加除出版
- 司法制度改革審議会 (2001)「21世紀の日本を支える司法制度」司法制度改革審議会意見書, 平成13年6月
- 落美都里 (2005)「裁判外紛争解決 (ADR) 制度」調査と情報493号, 国立国会図書館, *Issue Brief Number 493* (2005年9月)
- 国土交通省政策研究所 (2005)「社会資本整備における第三者の役割」国土交通政策研究第43号, 2005年1月)
- 原科幸彦 (2005)『市民参加と合意形成—都市と環境の計画づくり』学芸出版社
- 鈴木温、矢島宏光 (2005)「市民参加プロセスにおける計画合理性 -Joint Fact Findingの意義と可能性」, 第32回土木計画学研究発表会 (秋季大会)
- 田中圭子 (2006)「ADR法の評価と課題—利用者参画・協働型ADRの観点から」仲裁とADR No.1 (2006年6月): pp.109-117
- 竹下守夫 (2007)「ADRの活性化と公害紛争処理制度」ちょうせい, 第50・51号合併号, 2007年9月: pp.6-17
- 西川明子 (2007)「審議会等・私的諮問委員会の現状と論点」(レファレンス, 2007年5月)
- 山中英生 (2008)「社会資本整備における合意形成円滑化のための手引き (案) -紛争アセスメントとメディアーション」, 住民参加に関わる紛争解決のあり方に関する検討会, 平成20年3月
- 磯野弥生 (2009)「日本における環境保護・差異性と住民参加—河川をめぐる事例を中心として」(大塚健司編『中国の水汚染問題解決に向けた流域ガバナンスの構築—太湖流域におけるコミュニティ円卓会議の実験』調査報告書, アジア経済研究所 2009年)
- 早川洋行 (2009)「地方自治体における諮問機関—滋賀県RD最終処分場問題対策委員会を事例として」滋賀大学環境総合研究センター研究年報 Vol.6, No.1, 2009
- 松浦正浩 (2009)「小さな政府の時代における『参加』—公共事業から日常生活へ」*PI-Form, Vol.4, Winter.2009*
- 日本の展望委員会 (2010)「現代における〈私〉と〈公〉、〈個人〉と〈国家〉——新たな公共性の創出」日本学術会議 2010年4月: pp.8-9

外国語文献

- Charles E. Lindblom (1968), *The Policy-Making Process*, Prince-Hall
- Lawrence Susskind and Jeffrey Cruikshank (1987), *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*,
- Kevin Avruch, Peter W. Black, Joseph A. Scimecca (1991), *Conflict Resolution: Cross Cultural Perspective*, Greenwood Press
- David Churchman (1993), *Negotiation Tactics*, University Press of America: p.35
- Daniel Buckles, *International Development Research Centre (Canada)*, World Bank (2000), *Cultivating Peace: Conflict and Collaboration in Natural Resource Management*, Intl Development Research: pp.103-104
- Helen Stacy (1999), *The Beyond Adversarial System*, Federation Press: pp.90-91
- Lawrence E. Susskind, Sarah McKearnan, Jennifer Thomas Laner (1999), *Consensus Building*

Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement, Sage Publications Inc

Lawrence Susskind, Paul Fidanque Levy, Jennifer Thomas-Larmer (1999), *Negotiating Negotiating Environmental Agreements: How to Avoid Escalating Confrontation, Needless Costs, and Unnecessary Litigation*, Island Press: p.252

Lawrence E. Susskind and Liora Zion (2002), *Can American's Democracy is Improved?*, Working Paper of the Consensus Building Institute and the MIT-Harvard Public Disputes Program, August.2002

David E. Booher and Judith Innes (2002), *Network Power in Collaborative Governance* *Journal of Planning Education and Research* Vol.21, No.3: pp.221-236

Christopher Moore (2003), *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*, Jossey-Bass. 3rd edition

Bureau for Democracy, Conflict, and Human Assistance (BDCHA) and US Agency for International Development (USAID) (2004), "Conducting a Conflict Assessment and Program Development", BDCHA and USAID: Washington DC, August.17, 2004

Stephen Goldsmith, William D. Eggers (2004), *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Brookings Institute Press

Connie P. Ozawa (2005), "Putting Science in Its Place.", In Bruce Stiffler and John Scholz, eds(2005), *Adaptive Governance: Florida's Water Conflicts, Resources for the Future: Chapter.19*

Lisa Blomgren Bingham, Tina Nabatchi, Rosemary O'Leary (2005), *The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government*, *Public Administration Review* No.65, Issue 5, September 2005: pp.547-558

James L. Creighton (2005), *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*, Jossey-Bass: pp.5-26

Jane Mansbridge, Janette Hartz-Karp, Matthew Amengual, John Gastil (2006), *Norms of Deliberation*, *Journal of Public Deliberation*, Volume 2, Issue 1, 2006, Article 7

Lawrence E. Susskind, Jeffrey L. Cruikshank (2006), *Breaking the Robert's Rules : the new way to run your meeting, build consensus, and get results*, Oxford University Press: pp.103-104

Alvin S. Goodman, Makarand Hastak (2006), *Infrastructure Planning Handbook: Planning, Engineering, and Economics*, McGraw-Hill Professional: Chapter.1

American Planning Association (APA) (2006), *Planning and Urban Design Standards*, Wiley: pp.66-67

Masahiro Matsuura (2006) "Localizing Public Dispute Resolution in Japan: Lessons from experiments with deliberative policy-making", Submitted to the Department of Urban Studies and Planning on August 9, 2006 in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Urban and Regional Planning

Herman A. Karl, Lawrence E. Susskind, Katherine H. Wallence (2007), *A Dialogue, Not a Diatribe: Effective Integration of Science and Policy through Joint Fact Finding*, *Issue of Environment*, Volume.49, No.1, Feb.2007: pp.20-34

Andrea Kupfer Schneider, Christopher Honeyman, American Bar Association. Section of Dispute Resolution (2007), *The Negotiator's Fieldbook: The Desk Reference for the Experienced Negotiator*, American Bar Association: p.568

Matthew Amengual (2007), "Incorporating local knowledge into joint fact finding", *Knowledge in the Public Arena*, MIT, Spring.2007

Brian Irwin (2008), *Managing Politics and Conflict in Projects*, Management Concept Inc: pp.78-80

Karen Umemoto and Hiroki Igarashi (2009), *Deliberative Planning in a Multicultural Milieu*, *Journal of Planning Education and Research* Vol.29, September 2009: pp.39-53,

Judith E. Innes and David E. Booher (2010), *Planning with Complexity: A Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, Routledge: pp.59-67 and Chapter.7

- 1 本稿でも取り扱う利害関係者を重視する紛争解決手法であるコンセンサスビルディング・プロセスのモデルを提唱したL・サスカインド教授は、「利害関係者とは、自分たちが何かによって影響を受けると思った人たちである」と定義している。つまり、利害関係者を利害関係者たらしめているのは自身の主観であり、自己認識ということになる。本稿では筆者もサスカインドの定義にしたがって本稿で用いる「利害関係者」という語が、「政策・事業によって自らが何らかの影響を被り得ると考える人々や集団のことであり、利害関係者としての認識を持っている人々」を意味する用語として扱いたい。
- 2 たとえば、米国における社会資本整備に関する第三者活用事例を我が国に紹介したのとして、国土交通省政策研究所（2005）「社会資本整備における第三者の役割」（国土交通政策研究第43号、2005年1月）、コンセンサスビルディング・プロセスの我が国への政策移転（policy transfer）について論じた研究として、MITの学位論文であるMasahiro Matsuura (2006) "Localizing Public Dispute Resolution in Japan: Lessons from experiments with deliberative policy-making", Submitted to the Department of Urban Studies and Planning on August 9, 2006 in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Urban and Regional Planningがある。また実際に国土交通省、地元自治体、日本土木学会、NPO等が連携し、第三者機関を設置して、米国のCBプロセスをモデルにステークホルダー分析に基づいた交渉、利害調整を行った実践例として徳島県徳島市における「北常三島交差点交通安全方策検討委員会」がある。詳細は、検討委員会分析調査チーム（2005）「北常三島交差点交通安全方策検討委員会による最終報告書」平成17年3月 (http://www.common.s.v-or.jp/topics/kitajyo_hokoku.pdf) を参照。
- 3 千葉正士（1980）「法律と紛争」三省堂
- 4 私人が行政の行為によって不利益・損害を受けた場合には、国家賠償法に基づく損害賠償請求（第1条1項）もしくは、行政事件訴訟法に基づく抗告訴訟（行政庁の公権力の行使に関する不服の訴訟）（法3条1項）を提起するという2つの救済方法を選択できる。この事後的救済システムが十分に機能する限りにおいては、計画策定段階における市民参加は必ずしも必要ではないが、実際にはまた当該処分を争う市民の原告適格（抗告訴訟を提起しうる法的な資格）も従来から議論の対象とされ、それ自体が司法救済の限界を示している。例えば、都市計画事業施行地に隣接する土地の所有者の原告適格は否定されている。判例（京都地裁昭和51年4月16日判決など）では、都市計画法が市民の環境保護のための特段の具体的な規定を設けておらず、事業地付近の市民に一定の環境利益を保証しているものとは解することができないと判断されており、権利の侵害を受ける可能性があるということだけでは、周辺市民には関連する許認可の取消等を求める原告適格を認めていない。公共事業における司法救済システムの限界を論じた研究として、谷下正義（2001）「社会資本の計画策定手続における市民参加」土木学会論文集 No.681: pp.37-49を参照。
- 5 ただし、これらの規定が前提とすべき上位のガイドラインとして、都市計画法は「市町村の都市計画

に関する基本的な方針（いわゆる都市マスタープラン）、河川法は河川整備計画の策定については、両者ともに「市町村都市計画審議会」や「流域委員会」などの専門家や学識者を中心とする第三者の機関があるが、一般公衆あるいは利害関係者に関する規定はない、という点も諮問機関の問題点となっている。

- 6 たとえば、都市計画学会九州支部都市計画審議会研究会が九州内の208の市町村を対象に実施した「市町村都市計画審議会の運営に関する基礎的調査」（平成16年2月）によれば、行政計画の諮問委員会（審議会、検討委員会等）の議事録の公開状況に関しては、全て公開するとした自治体は12市町村（全体の5.8%）であり、「問い合わせに応じて公開する」としたのが112市町村（全体の53.8%）であり、最初から全てのプロセスを情報公開している自治体は少数派であった。また「問い合わせに応じて公開」する理由としては「原則公開すべきだが、原則公開の需要は現実には多くない」（61市町村）、次いで、「地元住民のプライバシー対策のため」（21市町村）となった。また最初から非公開にする理由としては、「一般市民には専門性が高すぎる」、「地元の利害が絡むので公開になじまない」、「公開に関して庁内での議論が成熟していない」という回答が多く見られた。
- 7 たとえば岩崎忠夫（1984）『住民参加論：住民参加の実務と理論』第一法規；総合研究開発機構（2002）『公的部門の開かれたガバナンスとマネジメントに関する研究』総合研究開発機構（NIRA）を参照。
- 8 米国では、もともと一般的に政治や企業活動において法的処理を優先する傾向が強いと言われ、この意味では米国社会には相当以前から法化（legalization）の伝統があったと考えられる。一方で、60～70年代以降、こうした法的処理の行きすぎが訴訟の増大に起因する社会的なデメリットと結び付けられて批判されるようになる。もっとも国際私法や紛争解決の研究者である大阪大学の野村光明教授の研究によれば、米国のみならず（旧）西ドイツやイギリスもかねてから訴訟社会であると言われており、イギリスでも1975年から1989年までの間ビジネス関連訴訟が爆発的に増加したと報告されているため、社会訴訟制度の単純な国際比較はできないと指摘している（野村 1992）。しかし、不法行為関連訴訟について英米比較を行ったイギリスの S. Atiyah 教授による研究は、少なくとも60～70年代の米国における訴訟件数のエスカレート現象を物語っている。詳細については、P.S. Atiyah (1987), *Tort Law and the Alternatives: Some Anglo-American Comparisons*, *Duke Law Journal* 1002, 1987 を参照。
- 9 長谷川俊明（1988）『訴訟社会アメリカ企業戦略構築のために』中公新書
- 10 建築紛争における調停や、公害対策基本法における公害調停を日本における行政型 ADR の仕組みとみなす論者もいる（佐藤 1992；谷下 2001；竹下 2007）。
- 11 日本ではメディエーション（mediation）は一般的に「調停」と訳されることが多い。しかし日本の「調停」は各種法律において既に定義されている手続であり、弁護士法第72条では弁護士以外の者が報酬を得る目的で法律事務として調停を行うことは禁止されている（これについては様々な議論がある）。そのため、日本における調停は米国のメディエーションよりも極めて限定的なものである。米国におけるメディエーションは、より幅広い意味を持っており、例えば、学童が学校内において友人間の喧嘩に割って入って止めさせることを peer mediation と呼ぶ。このような極めて非公式のメディエーションは日本語の「調停」では表現できないと考えられる。よって、わが国で言うところの調停は米国でメディエーションの一部であると解釈し、以下、本稿では米国でメディエーションと総称されるものを「メディエーション」と呼んでいる。
- 12 ここでいう「中立的な第三者」とは、事業の成否によって当人は影響を受けず、特定の利害関係者に肩入れをせずに関係者間で相互にメディエーションやファシリテーションを行い、対話を支援する者

- を指している。紛争解決・合意形成支援の実践者としてのメディエーターの「中立性 (neutrality)」に関しては米国でも多くの議論がなされている。メディエーターは対話による合意形成の中で単に中立を維持だけではなく、不偏性 (impartiality) へと考え方を発展させていく必要がある。多くの研究者、実務家が指摘しているように、中立的スタンスを獲得するためには当事者との信頼 (trust) を構築すると同時に、当事者の考え方・意見に対する尊敬 (respect) なくしては中立的スタンスを獲得できないともいわれている。メディエーターやファシリテーターの「中立性」に関する議論としては、Rachel Field (2000), *Neutrality and Power: Myths and Reality*, *ADR Bulletin Vol 3 No 1 May/June 2000: pp.16-19*; Susan Nauss Exon (2007), *The Effect that the Mediator Styles Impose on Neutrality and Impartiality*, working paper draft at University of La Verne College of Law (http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=susan_exon); Claudia L. Hale, Chris Nix (1997), *Archiving Neutrality and Impartiality: The Ultimate Communication Challenge for Peer Mediations*, *Mediation Quarterly*, Vol. 14, No.4 Summer 1997; pp.337-352 を参照。
- 13 コンフリクト・アセスメント (conflict assessment) あるいはコンフリクト分析 (conflict analysis) といった用語が用いられることが多いが、実際の公共政策上の課題に携わるメディエーションの現場では、まだ懸案事項がその他の当事者と敵対的・対立的要素をはらんでいるかは不確定なケースも多いため、当事者の心情に配慮してネガティブなイメージを連想させる「紛争」や「対立」を意味する conflict や dispute といった用語を避け、“stakeholder assessment” や、単に “issue assessment” という用語を用いることも多い。Personal Interview with Susan Sherry (CCP's mediator) at CCP's office (03/14/2010)
- 14 チャールズ.E. リンドブロム, エドワード.J. ウッドハウス著, 藪野祐三・案浦明子訳 (2004) 『政策形成の過程—民主主義と公共性』東京大学出版会
- 15 相手方と異なる科学的データ、実証によって対立関係にある当事者の科学的主張を覆す、あるいは批判・攻撃の対象とすることを敵対的科学 (adversary science) と呼び、一方である科学的データによって自己の主張を弁護し、特定の主張を後押しする場合は、弁護的科学的あるいはアドボカシー・サイエンス (advocacy science) とも呼ばれる。敵対的科学的 (adversary science) を詳細に論じたものとしては、McCreary, S., Gamman, J. and Brooks, B (2001), *Refining and testing joint fact-finding for environmental dispute resolution: Ten years of success*, *Mediation Quarterly*, 18(4), pp.329-348; M.R. Messel (1987), *Adversarial Science and the Adversarial Scientist: Threats to Responsible Dispute Resolution*, *Jurimetrics* を参照。
- 16 *Consensus Building Institute (CBI)* は、マサチューセッツ州にある非営利機関であり、MIT のサスカインド教授が創設者である。CBI は、国際的な紛争を含め様々なレベルでの公共政策に関わる紛争解決、合意形成の支援を行っている (CBI ホームページ: <http://cbuilding.org/mission>)。CBI や本稿で取り上げている CCP のように、米国では公共政策分野におけるメディエーションないし、コンセンサスビルディング・プロセスを提供する NPO や民間営利企業 (都市計画コンサルタント) が数多く存在している。
- 17 これは裏を返せば、話し合いの場をしきるメディエーターやファシリテーターの中には、社会資本整備や環境政策に関する一定の科学的知識が要求とされることを意味している。そのため公共政策を扱うメディエーターの中には、少なくとも参加する科学者や専門家が用いる用語を理解できる人材、あるいは環境影響評価や将来の需要予測などの科学的知見に一定程度精通した人材が必要とされるため、理工系の大学院で修士号や博士号の学位を取得し、専門的な勉強や訓練を受けたメディエーターが担当するケースも多いようである。Personal Interview with Susan Sherry (CCP's mediator) at CCP's

office (03/14/2010)

- 18 1990年、設立当初の名称は *California Center for Public Dispute Resolution* であった。
- 19 なお筆者も2009年10月から2010年9月にかけて、同センターの客員研究員として活動し、カリフォルニア州サクラメント市において、CCP の実務家や研究者らの支援を受けながら調査を実施した。本稿における CCP のケーススタディ紹介は、筆者が米国滞在中に得た聞き取り調査や、実際に CCP 内で用いられた資料のレビューに基づいている。
- 20 トライバル・ウォーターサミットの事業内容については、*California Department of Water Resource (2009)*, “*California Water Plan Update 2009: California Tribal Water Summit*” (http://www.waterplan.water.ca.gov/tribal2/docs/tws/CTWS_TWSOverview_v6df_07-16-09.pdf) に紹介されている。
- 21 サクラメントエリア・ウォーターフォーラムの詳細については、*Sarah Connick (2006), The Sacramento Area Water Forum: The Case Study, IURD Working Paper Series, Institute of Urban and Regional Development, UC Berkeley* を参照。

Balancing Conflicting Interests and Consensus Building Process on Infrastructure Development — the Consensus Building Process in the United States —

Satoshi Ishida

For future public policy, many people say that we need to develop collaboration between the public and the government. So, how and what we can mediate competing interest between citizens, government and other concerned parties, and how can we collaboratively challenge the policy issue?

Consensus building known as collaborative problem solving or collaboration is a conflict- resolution process used mainly to settle complex, multiparty disputes through stakeholder assessment and joint fact finding approaches. Also, it has become widely used in the environmental and public policy arena in the United States, but is useful whenever multiple parties are involved in a complex dispute or conflict. In this article, I focus on the outline of consensus building process and its organization of practitioners.