

多数の利害関係者によるコンセンサス・ビルディングの概要

Overview of Multi-Stakeholder Consensus Building

マサチューセッツ工科大学 都市計画学科 教授

ローレンス・E・サスカインド

〔訳・マサチューセッツ工科大学 松浦 正浩〕

コンセンサス・ビルディングの6ステップ

コンセンサス・ビルディングは、複数の交渉事項について多数の利害関係者（ステークホルダー）が交渉するプロセスの流れを構築し、そして実際に運営するための手法である。コンセンサス・ビルディングでは、以下に示すステップや各種ツールが利用される。

1. 利害関係者を特定し、各関係者の利害や能力、そしてコンセンサスに基づく合意形成の可能性を評価する。
2. コンセンサス・ビルディング・プロセスを実施するかしないかを判断し、わかりやすい目標、規約、作業計画、スケジュールを設けた上でプロセスを開始する。
3. 共同事実確認（joint fact-finding）を用い、科学技術や事実認識に関係する疑問を解消し、現実的な代替案の検討作業に利害関係者を集中させる。
4. 利害関係者による審議（deliberation）のプロセスを運営・管理することで、技術的に適切でかつ政治的にも受け入れられる合意案の発見可能性を最大化する。
5. コンセンサスによる合意を追求する。全員一致の同意が難しい場合はできる限りコンセンサスに近い合意を形成する。
6. 実施段階においても、必要に応じ利害関係者が合意条件を再確認、再検討する機会を設ける。

上記、コンセンサス・ビルディングの6ステップについて、以下に詳しい説明を行う。

Step 1：ステークホルダー分析からコンセンサス・ビルディング・プロセスを開始

まず招集者（convenor）が、利害関係者を話し合

ローレンス・E・サスカインド (Lawrence Susskind)
マサチューセッツ工科大学都市計画学科教授
ハーバード大学交渉学プログラム公共紛争処理プログラム ディレクター
NPO 合意形成研究所 設立代表者
77 Mass. Ave., Room 9-332, Cambridge, MA 02139 USA
susskind@mit.edu
<http://www.lawrencesusskind.com/>

いの場へと引き込まなければならない。招集者は、多数の利害関係者が参加するプロセスを開始し、その運営を支援することにより、対立の解消と合意形成に貢献することができる。具体的には、以下の要件を兼ね備えた個人または組織が招集者となる。

- ・現状の課題改善に関心がある（直接的な利害関係を有する者でもよいし、当該地域における課題全般に関心がある者でもよい）。
- ・現状の課題改善に向けて利害関係者を集めた話し合いをしたいと希望している。
- ・利害関係者を集めることに投資する余裕（財源、技術、日程的余裕）がある。
- ・「招集者の下で共同作業をしてもいいだろう」と他の利害関係者たちが感じられる妥当性（legitimacy）や権限を有している。

主要利害関係者を集めた会議を開くことを招集者が決断したら、次に、コンセンサス・ビルディング・プロセスをそもそも実施すべきかどうか、どのような形で実施することが望ましいかについて検討するための「事前評価」を、招集者自身または外部委託によって実施することが望ましい。事前評価を行う目的として、以下の5点が挙げられる。

- ・交渉すべき主なことからの把握
- ・上で特定された交渉すべきことに対して利害関係を有する人々の把握
- ・利害関係者が抱いている懸念や利害に基づき、各関係者のコンセンサス・ビルディングに参加する意欲と参加者としての能力を評価
- ・利害関係者間で合意できそうな点、対立しそうな点を把握
- ・コンセンサス・ビルディング・プロセスの計画（目標、規約、作業計画等）を提案

この評価（「ステークホルダー分析」「イシュー分析」「紛争アセスメント」などと呼ばれる）には、情報収集だけではなく、信頼を獲得し、さらに最重要

課題について幅広いコンセンサス形成を最大限可能とするプロセス設計の参考にするという目的もある。

評価手法としては、各利害関係者に対する個別の聞き取り調査が主に用いられる。しかし、招集者自身が各利害関係者に聞き取り調査をしたとしても、質問に対する素直な回答、関連情報を全て入手することは難しいと考えられる。招集者自身が利害関係を有していたり、他の利害関係者が欲しがっているリソース（例えば予算、意思決定権）を持っていたりするため、招集者は課題事項について中立な立場にあるとは認識されないことが多い。よって、グループ・ファシリテーション、紛争処理、コンセンサス・ビルディングなどの専門家に、この評価作業を委託するほうがより適切である。

評価自体は簡便なもの（数名とオフレコで会話し、招集者に口頭で説明）から、包括的で本格的なもの（質問票を用いる半構造的聞き取り調査を多数実施し、聞き取り対象者にも配布する報告書を作成）まで考えられる。評価がどのような形で行われるにせよ、招集者（独立な評価者を用いる場合は評価者）が評価の要約（文書もしくは口頭）を聞き取り調査を受けた者に提供し、その評価に基づく次のステップを提案することが重要である。

Step 2 : 実施する、しないの判断

各利害関係者が事前評価の内容を確認し、提案されたプロセスを修正したり、そもそも自ら参加すべきかどうかを判断したりする機会を与えるため、招集者は「準備会合」を1回もしくは複数回開催するとよい。この会合の結果に基づき、招集者やプロセスの実施を支援するその他組織は、コンセンサス・ビルディング・プロセスを実施するか、実施しないかを選択できる。各関係者はプロセスに参加すべきか、プロセスを支援すべきかを検討する上で、以下の条件を提案されたプロセスが満たしているかどうかを判断材料とするとよいだろう。

- ・ あらゆる利害関係者、特に実現に向けて協力が欠かせない人々の意見を代表する参加者が含まれていること。
- ・ プロセスの全体目標や規約について参加者の同意を得ることから始まるプロセスになっていること。

- ・ 十分な情報に基づく建設的な利害関係者間の議論を可能とする資源（時間、予算、技術支援、中立的ファシリテーション）が存在すること。
- ・ 行政機関による意思決定、行政間調整との関係が明確になっていること（例：単なる諮問か、意思決定者のアジェンダ・セッティングか、何らかの決定に直接影響を与えるのか）。

これらの条件が満たされ、利害関係者がコンセンサス・ビルディング・プロセスを実施しようと決定したら、招集者とプロセスに参加する利害関係者はメディアエーターもしくはファシリテーターの選定を行い、利害関係者による第一回会合の日程を決め、目標、規約、作業計画、費用負担について検討と調整を行う。

利害関係者グループはまず、規約（ground rules）を定めなければならない。全員の同意に基づく、わかりやすい規約を用意できれば、その後、全ての参加者が自らの責任と役割を理解した上で生産的な議論、交渉、そして合意形成を推進できる環境をつくることができ、検討作業を進めていく上で大きな役割を果たす。

規約素案は評価者もしくは（もし同一人物・組織でなければ）議論のファシリテーターが作成し、第一回会合で参加者に内容の確認、修正、確定をしてもらう。通常、規約には以下の内容が含まれる。

- ・ 会議の目標
- ・ 会議とスポンサー・招集者の関係
- ・ 会議の参加者
- ・ 参加者の責任
- ・ 会議の運営方法
- ・ （もしあれば）ファシリテーターの責任
- ・ 議論や交渉のすすめ方
- ・ 紛争処理手続、意思決定のルール
- ・ マスメディア、一般市民とのコミュニケーション
- ・ グループが使える予算の利用方法
- ・ その他規約に盛り込むべきと参加者が判断した事項

Step 3 : 科学技術に関する複雑な疑問を処理するため共同事実確認を実施

この段階では、検討に必要な情報、そして情報源に関する見解や意見の相違をどのように処理するかについて参加者が同意することを支援する。共同事

実確認は、科学技術に関連する課題およびそれらが政策に与える影響について、利害関係者が共通理解を構築するためのプロセスである。また、共同事実確認により、科学技術の方法論、データ、見解、解釈に関する紛争を処理することもできる。

Step 4 : 審議

このステップでは、各参加者が「相互利得原則 (mutual-gains approach)」に従った交渉を行うことで、事前に同意している会議の目標に向けて一定の成果をうみだすことができる。相互利得原則とは、事前準備をきちんと行うこと、利害に注目すること、コミットすることなく代替案を模索すること、意思決定に資する評価基準の合意を模索することの4点である。全ての参加者が相互利得原則に従った交渉を行うよう、プロセスのはじめに、相互利得交渉についての短期研修（半日～2日間）を実施しておくといいたい。

各個人が相互利得原則に従うことに加え、専門家によるファシリテーションや単一文書起草手法を活用することでより効率的な審議が可能となる。

専門家によるファシリテーション: 熟練したファシリテーターはコンセンサス・ビルディング運営上、必要不可欠の要素の一つである。検討課題について全員が考え、建設的な対話を進め、そして参加者間の良好な人間関係の構築に資する雰囲気を作り出すという責任をファシリテーターは負っている。

ファシリテーションには大きなメリットがあるため、できれば専門能力の高い中立なファシリテーターを利用することを薦める。以下の3つの条件がファシリテーターに要求される。

- ・ 複雑な問題について多数の利害関係者が合意に達することを支援できる能力と経験があること。
- ・ 課題となっている具体的なことから（例えば農村開発、都市内のスラム問題など）について基礎的な専門知識があること。
- ・ プロセスに関与している利害関係者との人間関係という側面、議論や交渉の議題となる個々の事項という側面、それぞれについて偏りが無いこと。

Step 5 : 合意の追求

共同事実確認、利害関係の特定、代替案創成のブ

レーンストーミング、合意条件について素案の検討といったプロセスを経た後で、利害関係者は合意に至る必要がある。

ここで「コンセンサスに基づく合意」の意味を明確にしておかなければならない。コンセンサスに基づく合意とは、全ての参加者が受諾できる、もしくは「受忍できる」合意である。理想は全ての利害関係者から強い支持を受けたコンセンサスである。しかし、全ての利害関係者が、全ての合意条件について、積極的に支持しなければならないというわけでもない。つまり「コンセンサスに基づく合意」とは、「異議なし」とでも定義することができるだろう。

グループは、最初に決めた時間の範囲内で、最終とりまとめに向けて全員の同意を追求することを推奨する（強制ではない）。全員一致の同意が難しい状況に至った場合、全員一致という条件を逆手にとって合意やその実現を妨害しようとするごく少数の参加者によって、グループ全体が「人質」に取られた状態にならないよう注意を払わなければならない。また、各参加者は最終合意案について支持するかどうか判断を示す前に、自分が代表する組織に確認を取っておくことも重要である。

不満を抱いている参加者や複雑な課題に対してどのような対策を講じるかによって、グループのコンセンサスに達することができるかどうか、その可能性が大きく変わってくる。全参加者が満足できるような解決策が容易にみつからない課題については、以下の対策を施すとよい。

- ・ 賢明な取引（トレード・オフ）を探す
- ・ 想定しうる複数の状況に応じて複数の合意条件（対策案）を作成しておく
- ・ 何が公正なのか(fairness)についての基準を全員で合意したり、客観的な立場にいる人物を用いたりすることで意思決定の判断を行う

Step 6: 実施、監視、見直し

コンセンサス・ビルディング・プロセスの最後に、最終提言の公式承認を各利害関係者に求める。各関係者に自分の約束を守らせる方法を編み出すことは極めて重要である。もし利害関係者の利害が一致していて、さらに合意条件の実現に向けて追加投資が

必要ないのであれば、そのような合意条件は自動的に強制力を持つことになるだろう。しかし、そうでもなければ、法律や規制の改変、追加投資、組織としての能力開発などが合意条件の実現に向けて必要となる。合意がきちんとした形で実現されるためには、それをどのようなステップを踏んで実現するのか、誰が実現するのかといった点について、関係者が明確にしておくことが重要となる。

多くの事例において、コンセンサス・ビルディング・プロセスによって達した結論は提言でしかないため、その提言を行政や議員に確認してもらい、(その全部または一部を)取り入れてもらわなければならない。もしプロセスの最初から、関係者によるコンセンサス・ビルディング・プロセスと、最終的な意思決定の間の関係性が明確になっていれば、この時点で問題が起きることはないだろう。しかし、関係者や意思決定主体がどうすることもできないほど強い政治的、組織的な力によって問題が生じることもある。

もしプロセスの結果が政治や組織のリーダーを拘束できないのであれば、意思決定者に影響を与える戦略について検討する必要性を参加者の共通認識、共通目標として認識させる必要がある。具体的な戦略としては、参加者と行政職員による会談の設定、記者発表を伴う公式提言の発表などが挙げられる。

たとえ十分なリソース(財源、政治的、組織的)が存在し、合意が実現できたとしても、その結果が参加者たちの目指したものに一致しているかを確認し、新たな情報や変化する状況に対応するため、定期的な監視と評価が必要である。状況に応じた対策が合意条件の中に明記されているのであれば、状況の監視は新たな対策を行動に移す上で必要不可欠となる。

よくある質問

Q:多数の利害関係者によるコンセンサス・ビルディング手法を利用する主目的とはどのようなものか?

多数の利害関係者によるコンセンサス・ビルディングは、利害関係者の数が多く、複数の課題が関係していて、利害関係者の間に相互依存関係が存在し、

課題の全部あるいは一部の解決に向けて協働するインセンティブがあるような状況で特に有益だと考えられる。そのような状況では、コンセンサス・ビルディングが以下のような役割を果たすことができる。

- ・ 利害関係者、課題、共同利得の可能性を明確にする(事前評価のプロセスを通じて)
- ・ 利害関係者の意見が適切な形で代弁されることを保証する(利害関係者代表の特定、アウトリーチ、支援を通じて)
- ・ 時間と資源の効率利用を保証する(明確に設定された合意に基づく目標、規約、作業計画と意思決定主体との明確な連携を通じて)
- ・ 事実及び技術に関する複雑な課題について利害関係者による共通理解を構築する(共同事実確認を通じて)
- ・ 交渉と意思決定のための相互利得原則(**mutual-gains approach**)を適用する(わかりやすい規約と意思の決定ルール、効果的なファシリテーションを通じて)

Q:多数の利害関係者によるコンセンサス・ビルディング手法の利用が不適切、不可能な状況とは、どのような状況か?

- ・ 重要な利害関係者が参加を拒否する場合。参加を拒否する理由として、他の利害関係者の協力を得ることなく自分が欲しいものを獲得できる場合(つまり、利害関係者間交渉によって獲得できそうな条件よりも、自分のBATNAのほうが条件がよい)、根強い反感や不信感などにより招集者及び他の利害関係者との共同作業に絶対関わりたくないと思っていることが考えられる。
- ・ 十分かつ意味のある参加、共同事実確認、審議に必要なとされる資源が不足している場合。例えば、感染症の大発生や通貨危機などは、きわめて迅速な対応が必要となるため、決定が必要とされる時点までに、利害関係者を集め、情報を共有し、交渉により合意に導くことは物理的に不可能であろう。
- ・ コンセンサス・ビルディングの基本目標、規約、意思決定のルール、コンセンサスを得た合意条件が自分の組織に与える拘束力について、利害関係者が合意できない場合。

電子自治体づくりに取り組む自治体の皆さまを **雑誌** **Webサイト** **カンファレンス** で応援します

雑誌

日経BP
ガバメントテクノロジー

- 季刊(3、6、9、12月)
- A4変型判 約150ページ
- 自治体・政府機関勤務者には、勤務先あて無料送付
(それ以外の方は1年7,600円/税込)

電子自治体に関する最新トレンドはもちろん、電子自治体サービスの企画・構築・運営にあたっての様々な課題を解決する実務情報をお届けします。先進自治体の取り組みの事例や調査データをもとに、比較・検証を加えて情報提供します。本誌独自の記事のほか、日経BP社発行のパソコン、IT関連専門誌の電子自治体関連の記事や、日経パソコン「e都市ランキング」などの調査を再録しますので、自治体関連の記事だけをまとめてご覧になれます。



Web

電子自治体ポータル

<http://govtech.nikkeibp.co.jp/>

日経BPガバメントテクノロジー誌が運営するWebサイト。毎週、コンテンツを更新しています。

日経BP
ガバメントテクノロジー・メール

- 週刊(毎週木曜日発行)

※どなたでも無料で登録できます。登録は、上の「電子自治体ポータル」サイトへ

カンファレンス/セミナー

都道府県CIOフォーラム
全国電子自治体会議

日経BP社は上記フォーラム/会議の事務局や運営を担当。それぞれ年2回程度開催しています。

雑誌購読に関するお問い合わせは——日経BP読者サービスセンターへ ☎(03)5696-1111 (平日9:00~17:00)

MRI

三菱総合研究所パブリック・コミュニケーション研究チームでは、パブリック・コミュニケーション・モデルやステークホルダー分析、広報の効果分析、評価手法をもとに、全国規模の政策・施策から、地域規模に至るまで幅広く社会的合意形成を支援しています。

コミュニケーションを通じた
高質な社会システムの構築

主な業務実績:

- 公共政策・施策を中心とした合意形成、P I、複数主体間での意志決定の支援
- 公的主体、公共政策・施策の広報戦略策定、広報活動実施支援
- Web構築等、コミュニケーション・ツール作成支援

株式会社三菱総合研究所

政策科学システム研究部
パブリック・コミュニケーション研究チーム

Tel:03-3277-0707 E-mail:p-com@mri.co.jp

URL:<http://sociosys.mri.co.jp/PCW/>



高知工科大学

21世紀COEプログラム
「社会マネジメント・システム」学の拠点形成

「“社会”をマネジメントする」とはということか

社会システム(社会を動かすシステム)は、社会が求める目標を達成するために必要な「プロセス」と「ルール」によって成り立っている。プロセスやルールのあり方がしっかりとしていなければ、よりよい社会を築くことはできないことになる。成熟社会を迎えた21世紀の日本。右肩上がりの経済成長に支えられた社会資本整備や社会サービスのあり方は、頭打ちとなっている。限られた財源と社会的資産をいかに効果的に活用し、心豊かな社会を構築・維持していくか、“未来マネジメント”は、今や緊急の課題となっているのだ。土木・建築工学や社会科学のさまざまな研究成果を“マネジメント”というキーワードでつなぎ、工学的視点から新たな学問分野「社会マネジメント・システム学」を創造すること。そして明日の社会づくりをマネジメントできる新たな人材を育てることが、今回、高知工科大学が進めるCOEプログラムの目的だ。

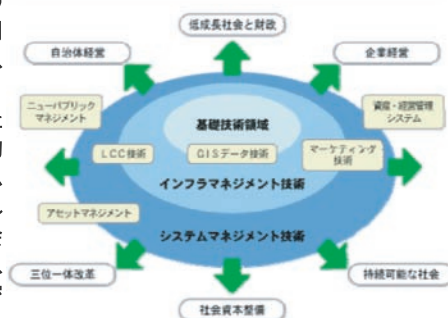
国、自治体から企業、地域まで、幅広い活用領域

社会マネジメント・システム学が対象とするのは、国や地方自治体など、いわゆる行政関係のシステムだけではない。企業経営、地域社会の活性化など、人が集まり、ある目的をもって活動するまとまり(=社会)があるところには、必ずシステムがあ

る。工学的手法プラス社会科学の研究成果を活用してそれらのシステムを分析し、目的を達成するための最も効率的な手法、システムのあり方を提言していくのが、社会マネジメント・システム学。社会と密接に関わり、社会

を具体的に変えていけるパワーを持っていることが、この新しい学問の大きな魅力と言える。

「社会マネジメントシステム学」は、大学と社会的学問を結ぶ研究領域



高知工科大学 21世紀COEプログラム
社会マネジメントシステム・センター

〒782-8502 高知県香美郡土佐山田町宮ノ口185-C557
TEL 0887-57-2792/FAX 0887-57-2811

<http://www.kochi-tech.ac.jp/coe21/>