

## 論 文 要 旨

氏 名 \_\_\_\_\_ 石田 聖 \_\_\_\_\_

論文題目 (外国語の場合は、和訳を併記すること。)

\_\_\_\_\_ 協働型ガバナンスによる紛争解決と合意形成の促進 \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ アメリカにおけるコンセンサス・ビルディング手法を事例として \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

論文要旨 (別様に記載すること。)

- (注) 1. 論文要旨は、A4版とする。  
2. 和文の場合は、4000字から8000字程度、外国語の場合は、2000語から4000語程度とする。  
3. 「論文要旨」は、CD等の電子媒体(1枚)を併せて提出すること。  
(氏名及びソフト名を記入したラベルを張付すること。)

## 論文要旨

本研究は、公共政策形成における合意形成と紛争解決の枠組みとして、「協働型ガバナンス(collaborative governance)」の観点から、アメリカにおけるコンセンサス・ビルディング手法を事例として、その理論・方法・実践の側面から検討し、そこからどのような示唆が得られるかを主題としている。本研究は、序章から6章まで全部で7つの章で構成されている。以下に本研究の要旨を述べる。

序章では、本研究を実施するに至る背景および実施の目的、ならびに本研究の構成と研究手法を論じている。現在発生している公共政策上の合意形成、参加型の政策形成が抱えている問題点として、政策形成をはじめ公的な意思決定のそもそもの契機となる課題認識について市民等に関われた合意形成の対象外で、外生的にアジェンダが設定されているケースも多い。複雑化する社会問題ないし政策課題について、「そもそも何が問題なのか」、「何を目的として合意形成を図るのか」、「誰が合意形成の主体となる主要な関係者（ステークホルダー）であるのか」についての議論が不足している。つまり、「問題意識の設定」や「議論の参加者／当事者」といった協働の枠組みそのものが民主的に決められていないのではないかという疑問が呈されている。また我が国においては、公的な課題の解決を志向する合意形成を支援するための制度や技術が十分整備されていない現状がある。序章では、こうした問題を克服するために、わが国に先駆けて多様なステークホルダーや市民を関与させる参加・協働型の合意形成手法、政策形成を展開しているアメリカの理論と実践からの示唆を得ることの意義を確認している。

第1章は、ガバナンス論、協働について先行研究をレビューした後、政治学、行政学、公法学、都市計画学等の関連分野の知見を参考に、本研究の分析枠組みである「協働型ガバナンス(collaborative governance)」をめぐる近年の議論を整理検討し、本研究における協働型ガバナンスの定義を論じた。1章ではガバナンス論に関する先行研究を検討した後、近年、主にアメリカで注目を集める協働型ガバナンス概念を考察している。公共的な社会問題の解決にあたって、公共政策は政府の独占物ではなく、非政府部門も公共政策の立案・実施において重要な役割を果たしている。国際的にも市民、企業、NPO/NGO、市民等の多様な主体が地域を協働管理する「ガバナンス」の枠組みが発展しつつあり、非政府部門を含む多様なアクターの関係性が政策に対する合意形成を促進し、公共政策形成の有効性の向上に寄与するものとして注目されている。とりわけ、近年のアメリカにおいては、伝統的な制度や政策形成手法のみでは解決が困難な社会問題、いわゆる wicked problems や相互依存への認識の高まりを背景として、政府セクター及び非政府セクターの間で技術や資源を統合し、単一の組織、アクターのみでは対応できない課題に、協働して対応していく志向性を持つ新たなガバナンス理論の枠組みとして、「協働型ガバナンス(collaborative governance)」をめぐる議論が盛んである。

こうした協働型ガバナンス論は、アメリカでは1990年代後半、政府の規制改革（環境規制）の文脈から発展し、その実践は、利害関係者間での交渉・熟議に基づく合意の形成が重要な役割を果たしている。2000年代になると、政府レベルにおける規則制定の文脈に止まらず、地域レベルで資源管理、環境保全、公衆衛生、成長管理、地域経済開発など様々な政策分野において協働型ガバナンスへの関心が高まりつつある。近年では、社会的合意

形成と意思決定のあるべき枠組みとして規範的な文脈で語られるだけではなく、社会実験の域を超えた実践群として、実践的な文脈を持ちつつある。

協働型ガバナンスの実践領域においては、主に Lisa B. Bingham らの先行研究に基づいて実践を分類している。とりわけ、本研究で検討対象としている多様な利害関係者間での合意形成や紛争解決・処理を促進する公共紛争処理及びコンセンサス・ビルディング手法の位置付けを確認し、その実践においては、裁判外紛争解決(ADR)の手法が活用しながら、参加・協働型の合意形成、政策形成が展開されていることを確認した。

さらに 1 章では、これら協働型ガバナンスに基づく政策形成の過程や成果を有効に導くうえで、その望ましいあり方や諸条件を検討している。この際、先行研究から協働型ガバナンスに求められる諸条件を Chris Ansell と Alison Gash が提示する協働型ガバナンスの「状況適応モデル (contingency model)」、Judith E. Innes と David E. Booher が提示する「協働的合理性(collaborative rationality)」の理論、アメリカ国内の協働型ガバナンス研究者のネットワークである Collaborative Democracy Network (CDN)、そして理論・実践構築を支援する非営利組織である Policy Consensus Initiative (PCI)が提示する議論等を参考に、理論・事例研究から導き出された諸条件を整理検討した。その後、概念の曖昧性、民主的正当性、アカウントビリティ、協働プロセスの運営・設計、評価といった観点から、協働型ガバナンス論の課題と限界を検討している。最後に、一連の議論を踏まえ、本研究における分析枠組みである協働型ガバナンスについて、「(中央・地方の)政府、市民、企業、NPO/NGO などの多様で多元的な利害関係者が協働を重視して、互いに対等な立場で公的な問題解決に向けて参加・関与し、利害調整と合意形成を図るような枠組みや管理のあり方」という定義を与えている。

第 2 章では、第 1 章の議論を踏まえた上で「合意形成」と「紛争解決」の概念を整理検討している。本研究では、合意という結果を追求するだけではなく「形成過程」としての合意形成を重視している。合意形成は、その「過程」において、異なる価値や認識体系、経験基盤を持つ他者を理解し、相互理解によって共生が可能となり、合意形成プロセスの中で、個人が持つ意識や思考の枠組みの再編成が起こり、価値観が変容する過程が重要となる。とくに公共性の高い社会問題は、様々な利害や価値が複雑に錯綜しているが、その解決や将来にとって多少なりとも関連性のある価値や利害が、過不足なく考慮の対象とされ、それらの諸価値・諸利害の適切な比較・衡量が行われるためには、何らかのコミュニケーションの「過程」の中で吟味されることが重要であることを確認した。

また第 2 章では、公共的な計画や政策、環境問題等に関わる紛争を本研究では「公共紛争」と位置付けた。公共紛争は公式から非公式のレベルまで様々な紛争解決の方式があるが、伝統的な解決方式として訴訟を通じて問題の適法性を争う場合がある。しかしながら、公共紛争では環境や社会への影響が争点になり、将来予測や資源配分に関わる問題が含まれることが多いため司法的解決にも限界が生じる。そこで訴訟などの対立的アプローチに代わって、地域住民や利害関係者の代表が参加し、意義あるコミュニケーション、アカウントビリティ、プロセスの透明性が確保された場での合意形成が重要となることを確認した。こうした場で合意形成を優れたものとするためには、合意形成過程における合理性、公正性、効率性、安定性が必要であることをとりまとめた。

第 2 章の後半では、アメリカで公共的な意思決定にかかわる合意形成理論の主流とし

て発展してきたプランニング理論を検討した。1950年代までは一元的な公益の実現に資する目標を掲げた行政職員・専門家主導の下で、合理的・効率的な管理（技術官僚モデル）が推し進められてきた。一方で1950年代～1960年代になると、既存の政治経済構造を批判的に検討し、多元的な価値観に基づき、多様な利害関係者間における暫定的な合意、社会的諸集団のエンパワメント、参加者の知的・社会的・政治的資本の向上を目指す「協働モデル」へと理論的な転換が図られてきた。今日では情報化社会、グローバル化の進展に伴う価値観や利害の多様化から、ますます地域の社会問題に対処し、解決策を創造していく上で、多様な主体間での「合意」なしには、都市計画や公共政策の実現が困難になりつつある。こうした価値観が多様化し、利害の相互依存関係が生じる現代に求められる意思決定のあり方として「協働型プランニング」が注目を集めている。その理論的特徴は、外から圧力のかからない公共の場において、対話による合意形成を志向するものである。ここでは、多様なステークホルダーや彼らの利害関心を抽出し、適切な議論の場で「合意」を作り出すことが強調されている。そこでは誰かが誰かを指導し、強制するのではなく、対等な場で力を合わせることも重要となる。アメリカでは協働型プランニングの理念を具体化する実践の中で、多くの人々が公正と感じる、話し合いの仕組みとプロセスを構築するための基礎的な知識とスキル、この「合意形成技術」を社会的な計画・政策に携わる者が身につけることが望まれており、実際に、対話、調停、仲裁などの社会的合意プロセスを薦める能力が必要視されていることを明らかにした。

第3章では、協働型ガバナンスの公共政策領域への適用形態として、メディエーションなど裁判外紛争処理（ADR）の理論と実践を取り入れながら発展してきた「公共紛争処理」の理論と歴史的展開、これらの実践を支える社会的基盤（法制度、実施主体、教育システム等）を整理した。アメリカにおける公共紛争処理は、交渉学をベースとして、決定・政策の成果に対して直接的利害関係を持たない中立的な第三者を活用している。具体的には、合意形成や紛争処理を促すメディエーションやファシリテーション、その他様々なADR手法を実際の公共紛争や政策形成に応用し、ここ20-30年の間で急速な発展を遂げてきている。その歴史は、1960年代以降の公民権運動、環境運動、市民運動などの高まりも背景としながら、アメリカにおける約30年に及ぶADR分野の発展によって、事実認定と法的判断に基づく伝統的な紛争解決・処理の枠組みにとどまらず、当事者双方の自発的な対話を通じて、将来の利益を重視した紛争処理の手法が検討されるようになった。

アメリカでは、ADRの方法論であるメディエーションが労使紛争の分野から発展し、そこで形成された利害調整のノウハウが近隣やコミュニティの紛争から、より公共性を帯びた社会資本整備や環境問題といった公共紛争領域において実務として活用されるようになった。1970年代以降、これら公共紛争処理の実践は一定の実績を残したため、メディエーションの担い手であるメディエーターなど、利害関係者間での非公式の協議の場を支援する中立的第三者に対する社会的認知や信頼が獲得されていった。その背景には公共紛争処理の実践家によって組織された職能団体や民間財団の支援、研究者と実務家のネットワークが大きな貢献を果たしてきた。このようにメディエーション等を活用した公共紛争処理に対する需要が高まってきたことから、連邦・州政府レベルでもADRを積極的に活用するための法律や実践組織などの制度的基盤が整えられてきたのである。さらに近年では、公的機関だけではなく、公共紛争処理を主要な業務とする営利・非営利の民間事業者、お

よび大学に拠点を置く紛争処理センターが全米各地に数多く存在し、公共紛争処理の取り組みが幅広く展開されている。さらに2000年代以降になると、当初のメディエーション、ADRを活用した公共紛争処理分野は、市民参加や熟議民主主義の理論や実践領域との接近が見られつつあり、こうした最近の潮流は、財団、大学、非営利組織など様々なアクターによって関心が高まっている。これらアクターの支援等を受け、訴訟に代わる代替的な紛争処理や協働型の意思決定手法に対する関心の高まりとともに、公共紛争処理や協働型ガバナンスの学術的研究や実践に向け将来世代の育成に向けた専門的な人材育成過程も発達しつつあることを明らかにした。

第4章では、協働型ガバナンスの方法論である「コンセンサス・ビルディング手法」を検討した。ここではコンセンサス・ビルディング手法の背景にある基本的理念を説明し、その基本的構成となる五段階プロセスと、政策形成における科学的知見や相違点の解消を図る共同事実確認の手法を整理した。アメリカで既に実装され、経験が蓄積されているコンセンサス・ビルディング手法は、不特定多数の利害関係者が関与する利害対立や紛争の生じる状況において、社会的合意形成を促進するための参加・協働型の問題解決アプローチとして定着してきた。

コンセンサス・ビルディング手法は、1970年代以降アメリカで実践されてきた公共紛争・環境紛争に対する調停(メディエーション)を基礎とした方法論であり、MITの都市計画研究者であるLawrence E. Susskindらをはじめ、多くの研究者や実務家らによって、ここ20年~30年ほどの間で高度に体系化された理念と方法論である。この手法は、公共紛争・環境紛争処理の分野において、対話や交渉を通じて利害関係者に相互利益をもたらす方法論として発展してきた。その要点は、社会資本整備や環境問題等のあるテーマを中心に、その問題に直接利害関係のある人々がより良い合意を目指すために、多様な利害や価値観の存在を認めながら、人々の立場の根底に潜む価値を掘り起こして、その情報や資源を共有し、問題をそれぞれ立場で設定し直し、全ての参加者が同意できる議題設定とその解決法を追求するものである。実践面では、プロセス開始前に利害関係者とは独立した専門的な第三者によって、「紛争アセスメント(ステークホルダー分析)」が実施され、利害関係者の特定と代表者による会議体で構築される。

コンセンサス・ビルディングのプロセスでは、立場や利害の異なる人々がお互いの利益を高める(mutual gains approach)ための交渉(negotiation)を行うことを基本としている。そこでは一般的に、メディエーターやファシリテーター等の中立的第三者の支援を得ながら議論が進められている。加えて、コンセンサス・ビルディングの間、とりわけ科学的な情報・データに関して対立や相違がみられる場合には、「共同事実確認」の手法が活用されている。この共同事実確認は、とりわけ科学的情報の問題に焦点を当てた合意形成の手法である。しばしば、公共政策形成の場では、利害が対立する関係者が自己の利害に合わせて異なる科学的根拠を提示するという敵対的科学的(adversarial science)の問題があり、利害調整による合意形成は困難になる場合も多い。こうした問題に対応するため、共同事実確認の手法とその背景にある考え方は、多様な関係者によって提示される科学的情報を許容しつつ、それらをいかに整理して共有し、時にはローカルナレッジ(現場の知識)を取り入れながら、交渉による合意形成と導くことを促進する方法である。以上のように、5章では、コンセンサス・ビルディング手法が科学的情報の接続も含めて、現代社会で多様なステーク

ホルダーの関与が予想される複雑かつ不確実性の高い政策形成における合意形成と紛争解決の促進が期待される方法論であることを明らかにした。

第5章では、アメリカで実践されているコンセンサス・ビルディング手法の実践をケーススタディ研究に基づき検討している。協働型ガバナンス論の検討で得られた知見を踏まえ、アメリカ西海岸のカリフォルニア州とオレゴン州においてコンセンサス・ビルディング手法を応用した協働型政策形成のケーススタディを考察し、その有効性と課題について論じた。5章では、カリフォルニア州とオレゴン州において、4章で検討したコンセンサス・ビルディング手法を活用したステークホルダー参加・協働型の政策形成の事例を検討し、実践から得られた特性・有効性と課題を検討した。筆者は実際のケーススタディを文献・報告書レビュー、観察、インタビュー調査等に基づき考察した。

筆者が観察した2つのケーススタディは、標準的なパッケージでコンセンサス・ビルディング手法が適用されているわけではなく、地域や問題の実情に応じて柔軟なプロセスの設計がなされている。そしてメディエーター、ファシリテーターといった専門的な中立者の支援によって、プロセス設計の支援、参加者同士でコミュニケーションの促進が図られている。その実践において、コンセンサス・ビルディング手法は、第一に個別的な問題や紛争が発生する利害構造や背景を把握するという点で、「文脈依存的(contextual)」なプロセスである。第二に、合意形成・紛争処理のためのプロセス設計は、「課題解決志向」である。第三に、多数の利害関係者を招集し、そこで合意形成・紛争処理のための協議や交渉を進めるという点で、きわめて「参加型志向」である。第四に、一連の議論は、合意形成・紛争処理のための決定作成を行うという点で「決定志向型」のプロセスである。そして課題(議題)の設定について、予め政府・行政機関から外生的に課題や目的が与えられるのではなく、プロジェクトの中で当事者が対話・交渉を通じて、全員が受け入れられる共通の課題認識と目標を内生的に導き出している。

これらの実践の観察・分析から、当事者同士での face to face での対話、多様なグループとリソースの統合、プロセスにおける各ステークホルダーの対等な立場での参加と(説明)責任の共有、専門家(メディエーター、ファシリテーター等の専門的な第三者)の支援を受けたプロセスの設計、将来の不確実性に対応した適合型の管理体制、参加者同士での相互学習を通じた共通理解の獲得が効果的な合意形成を促進する上で重要な役割を担っていることが確認できた。その一方で、コンセンサス・ビルディング手法の実践においては、アセスメントによって特定された主要なステークホルダーの参加を中心とするというプロセスの特性、時間やコスト面での制約状況等により、参加者の代表性の確保、合意形成プロセスに直接関与できない一般市民の参加(市民参加)の観点から一定の課題と限界も確認された。

コンセンサス・ビルディング手法を通じた協働型政策形成の場は、あくまでも行政機関とは独立した非公式の合意形成または紛争解決の場であり、その決定がそのまま行政機関や議会の決定方針となるわけではない。しかしながら、こうした手法によって生み出される成果が公式の公共政策形成に影響を及ぼすケースもあるため、限られた主要なステークホルダーの参加に基づくプロセスの成果が、正当性を持つ多数者の意見に相当するものとして受容されるような枠組みが必要になる。意思決定を行った主体である参加者(対象に強い利害関心や参加意欲を持つステークホルダー)から、その外側に薄く弱く広がるス

テークホルダー（一般社会）への応答性を備える必要がある。換言すれば、ステークホルダー内部の組織・集団・支援者に対する応答性と、外部の社会に対する応答性、すなわち「二重のアカウンタビリティ」の確保が課題となる。そのためには、コンセンサス・ビルディング手法を通じた協働型政策形成の成果物が公式の政治・行政に対して、広く一般社会に対して、それぞれどのような用いられ方を想定するものかの検討と、その有用性を担保するための制度的工夫が必要になることを明らかにしている。

第6章は、本研究の結論と課題を提示している。本章では第1章から第5章までで得られた知見を統合し、その後本研究における課題を提示し、最後に、協働型ガバナンスの実践である公共紛争処理及びコンセンサス・ビルディング手法の我が国への示唆と適用可能性を考察している。

本研究の課題については、今後、改善の求められる課題領域として、サンプルの偏りと量的不足、コンセンサス・ビルディング手法を支援する実施機関の妥当性の検証、公共紛争処理やコンセンサス・ビルディングを支援する多様な実施主体との比較分析の必要性、参加者中心の回顧的評価に限定されない評価手法の確立、そして関連諸分野との共同研究の必要性などを提示している。

最後に、協働型ガバナンスの実践領域としての公共紛争処理、コンセンサス・ビルディング手法の我が国の適用可能性についても若干の考察を加えた。近年、我が国でも参加型の政策形成手法の実践が数多く蓄積されつつあるが、利害関係者との調整という視点からの取り組みは十分に定着しているとはいえない。そして多様な利害関係を明らかにする手法、そして利害関係が明確になって、対話で利害が調整しきれなかった場合に、どのような対策を講じるか、あるいはどのような仕組みでそれを解消するかという方法が十分に確立されていないという点が指摘できる。

我が国においても解決の求められる社会的課題、公共紛争に対処するために、アメリカで実践されているコンセンサス・ビルディングをはじめとする公共紛争処理のアプローチの適用可能性が見いだせるかもしれない。しかしながら、これらの実践は多様なアクターのニーズや問題構造の特性に応じた精巧なプロセスの設計が求められる。と同時に、アメリカ社会で発展してきた歴史的な文脈や制度的要因などを軽視した我が国への移転・応用は困難である。筆者は、現段階では我が国への直接的な移転や応用は極めて困難だと考えている。また現時点では、我が国でもアメリカにおける理論と実践に関して十分な情報の蓄積がない。そのため第6章にて筆者は、我が国において、コンセンサス・ビルディング手法を含む公共紛争処理や協働型ガバナンスの実践領域に関するより多くの情報が、統合、分析、比較される必要があること。さらには、協働や民主的な合意形成プロセスをマネジメントできる中立性や第三者性の高い能力のある人材や組織の育成が重要であることを提言している。