

コンセンサス・ビルディング 米国発・計画づくりの新たなパラダイム

●コンセンサス・ビルディングの概要

米国の都市計画の現場ではここ数年、コンセンサス・ビルディング(以下CBと略す)導入の動きが急速に拡大している。

CBを端的に言う「計画により影響を受ける人々、計画に影響を与えることができる人々(ステークホルダー: stakeholder)が対話によって全員が同意できる条件を模索すること」である。パブリックインボルブメント等、従来の各種「参加」プロセスとの比較でCBの特徴を挙げると、中立な者がステークホルダーを網羅的に把握する点、ステークホルダーの代表者全員が直接会って対話する点、ステークホルダー自身がお互い対立する利害関係を認識、調整し、誰もが受諾できる実現性の高い提言(計画案)を検討するという点にある(表1参照)。つまり、ステークホルダー間の対話は単なる「参加」ではなく多者間「交渉」と捉え、立場ではなく利害に着目した原則立脚型交渉による利害調整が「交渉学」の知見を参考に実施される。

CBは、都市計画決定手続のような既存の意思決定プロセスを「補完」するプロセスである。例えば、用途地域をステークホルダーによるCBで検討した場合、その提言を法的拘束力のある計画とするためには、行政が公聴会等のデュー・プロセスを経て公の計画として位置づけなければならない。つまり「決定」のしくみはそのまま「計画検討」の役割をステークホルダー自身が責任持って担うことがCBの指向する新たなガバナンスの姿である。

CBの導入に対し「全員が同意すること(コンセンサス)はあり得ない」という疑問が寄せられることが多い。しかし、ファシリテーション等の対話支援技術を活用した原則立脚型交渉の実現、合意案とそれを受諾しない場合に想定される状況

	従来の各種「参加」プロセス	コンセンサス・ビルディング
参加者	参加意思のある者	ステークホルダーの代表者
期間設定	不明瞭	提言の実現性最大化を目的に、プロセス開始時点で決定
成果品	市民の認知改善(広報)、関係者等の意見(情報収集)	利害調整済のコンセンサス提言(計画案)
計画案の検討主体	行政または参加者	ステークホルダー
計画の意思決定主体	行政・議会等	行政・議会等
工学的知見の反映	技術者等による条件設定、検討	共同事業確認による参加型検討

表1 コンセンサス・ビルディングの特徴(筆者作成)

(BATNA という)との比較に基づく合理的判断を勧奨することで、コンセンサス達成に向け最大限の努力が行われる。当然、一部のステークホルダーが戦略的理由から強硬に同意を拒み、よりよい条件を引き出そうとすることもある。そのような場合、両論併記や大多数の同意という形で提言をとりまとめることも多い。また、政治的背景、係属中の訴訟、時間不足などが理由で意味のある対話が難しい場合は、事前評価の段階でCBを中止することもある。なお筆者も関与したConsensus Building Instituteによる全米100件のCB事例調査では約6割の事例でコンセンサスに達しており、コンセンサスに至らなかった事例でも参加者等の64%が課題の整理把握や人間関係の改善などの面でCBが貢献したと評価している。

●CBプロセスの実際

計画と直接的利害関係のない中立な立場にいるメディエーター(mediator)が以下に述べる5段階のプロセスを運営する。米国にはメディエーターを専業とするNPOや個人事業者が多数存在し、都市計画や公共政策を専門とするメディエーターは全米に現在257名存在する(※連邦環境紛争処理研究所登録者数)。

ステップ1: 事前評価(ステークホルダー分析)

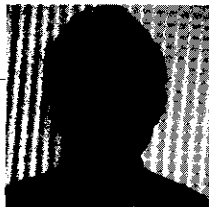
行政機関や公益法人などCBの実施を発議する招集者(convenor)が中立的立場からの現状評

松浦正浩

NPO 法人 PI-Forum 理事

都市計画修士。コンセンサス・ビルディング、交渉学などに関する講演、著述、業務実績多数。

現在、合意形成手法の国際移転に伴う適応化と組織変革について研究中。



価をメディエーターに委託する。メディエーターは受託に際し、紛争処理協会(ACR)の倫理規定などを掲げ、自らの中立性を公に保証する。メディエーターは各ステークホルダーの利害関係を把握するためインタビュー調査を行い、招集可能性、参加すべきステークホルダーの種別とその代表者候補、検討すべき課題、CB プロセスの進め方を整理した評価報告書(ステークホルダー分析)を作成する。報告書は招集者だけでなくインタビュー調査の対象となったステークホルダーにも配布される。

ステップ2：関係者の招集

招集者(行政等)は評価報告書を参考にCBを本格実施すべきかどうかを判断する。実施を決めた場合、招集者はメディエーターに新たな業務委託を行う。招集者は行政運営等の視点から提言の提出期限や条件を明示し、提言の実効性を高める。また、提言をどのような形で法的拘束力のある計画へと転換させるかについても招集者は明らかにする。メディエーターは運営規約、作業計画、会合スケジュール等の素案を作成した上で、各ステークホルダー・グループの代表者に参加を呼びかける。第1回会合では、運営規約等について全参加者の同意を求める。

ステップ3：ステークホルダー対話

ステークホルダーの代表者による委員会が定期的に開催される。メディエーターが議論の進行を司る。工学的専門知識が必要とされる検討(環境影響評価や交通量予測)については「共同事実確認(joint fact-finding)」と呼ばれるプロセスを用い、事実関係に関する認識の摺りあわせを早い段階で行う。またブレインストーミングを用いた対策案の模索によりすべてのステークホルダーが受諾できる条件を検討する。

ステップ4：合意の模索

メディエーターは対策案をうまく組み合わせ全

てのステークホルダーが受諾できそうな合意案を検討し委員会で提示する。ステークホルダーとメディエーターは招集者によって定められた期限まで、全員が同意できる条件を探して調整を続ける。会期を延長する場合は招集者と全ステークホルダーによる同意が必要となる。

ステップ5：計画の実現

行政機関はステークホルダー提言に基づき法的拘束力のある計画を検討する。また状況の変化等に応じて再招集を行う。メディエーターが実施状況の監視役となることもある。

●米国における発展とわが国でのCB

CBの原点は、1970年代初頭に米国各地で試行されたステークホルダー交渉による計画づくりの社会実験である。その後の都市計画、環境アセス等に関する訴訟の多発により、単なる「参加」ではなく実現性の高い計画提言の検討という視点からCBに対する関心が高まりを見せ、MIT・ハーバード公共紛争プログラム等を中心に理論と実践の両側面からCBの改善が進められてきた。現在では過半数の州政府にCBを推進する組織が設置されており、連邦政府は2002年に独立機関としてInstitute for Environmental Conflict Resolutionを設置した。また、都市計画大学院の教育においても交渉、紛争処理といったCBの基礎をなす理論は主要科目としてカリキュラムに組み込まれつつある。

わが国ではここ数年、国土交通省や土木学会四国支部を中心にわが国へのCB導入の検討が開始されており、一部の現場にも導入されている。現在、国内におけるCBの導入を推進する組織「コンセンサス・ビルディング推進協議会」の設立を筆者が中心となり進めている。今後、わが国の都市計画、まちづくり分野においてもより一層の適用が期待される。

