

都市計画とまちづくり⑫

交渉と合意形成のテクニック②

——公共政策、まちづくりへの適用——

マサチューセッツ工科大学都市計画学科PhD.課程

松浦 正浩

パターナリズムの終焉

民主主義の進化をあらわす概念として「パターナリズム(父権主義)」、「コンフリクト(紛争)」、「コプロダクション(共働)」の3段階がサスカインドらによって1983年に提唱されている。パターナリズムとはもともと社会学の言葉で、家庭内ですべての権力を父親が握り家族の方向性を決めている状態のことを意味する。そのアナロジーとして、行政が国のあるべき姿、政策を決定し国民に従うことを求める姿が民主主義の進化過程におけるパターナリズムと言えるだろう。

決してパターナリズムは日本的なものではなく、米国でも1950年代までは当然のこととされていた。わが国で市民参加の話題となると、「日本と欧米は文化が違うから市民参加のありかたも大きく違うはずだ」という発言をたまに耳にするが、実際に米国の都市計画の歴史をひも解いてみると、日本とまったく同じような状況が過去には起きていたことがよくわかる。

例えば、ニューヨークの都市圏をいまの姿にまで成長させたのは都市計画家ロバート・モーゼス(Robert Moses: 1888—1981)の力であったと言われている。モーゼスはpower brokerとして、つまり権力をうまく操り、地元住民からの反対運動も陰の取引で丸め込むなど強引な手法で、自らの思い描く数多くの高速道路をニューヨーク郊外に張り巡らせた。道路や橋梁については公社を設立し自らその総裁となることで権力を拡大していった。しかし、彼の「辣腕」も1960年代になり次第に通用しなくなる。スプロール化、モーゼス自身の権力の肥大化などさまざまな面から批判を浴びることとなり、彼も1968年には実質的に権力の座から退いている。

モーゼスの遺した社会資本、特に公園や公共住宅な

どは確かにいまでも高く評価されている。しかし、彼と同じ手法は現在のアメリカでは絶対に通用しないだろう。

社会資本として遺されたものは高い評価を受けているが、彼の「父親」としての機能はもう受け入れられることはない。パターナリズムは1960年代に終焉を迎えたのである。

コンフリクトの時代

ニューヨークから飛行機で1時間ほど北にある学術都市ボストン、ここで高速道路に関する大きな一大転機が訪れる。

モーゼスのやり方は少し派手ではあったが、決して珍しいものではなかった。全米各都市で低所得者層が居住する地域の建物を破壊し、公共住宅等を建設するというスラム・クリアランスが行われた。また、1956年に始まったアイゼンハワーインターステート(州際)高速道路システムの計画・建設は、そこに住む住民よりも高速道路としての効率性を重視して技師が「父親」のように計画を作り、建設が進められていた。

ボストンでも「インナー・ベルト」と呼ばれる環状道路(I-295線)が計画されていたが、予定路線が都市内の住宅地を分断することから大きな反対運動が起きた。このような反対運動はHighway Revolt(高速道路の反乱)と呼ばれ、ワシントンDCやモーゼスのいたニューヨークでも起きていた。インナー・ベルトの事例の特徴は、ハーバード大学や私の所属するMITといった学術機関が集積するケンブリッジ市も分断することから、反対運動にはこれらの大学の有識者も参加し、政治家を巻き込んだ戦略的な運動となった点にある。この運動の結果、BTPR(ボストン交通計画レビュー)と呼ばれる第三者委員会が計画を評価することとなり、



「世界環境開発フォーラムにおけるメディエーションの様相」
Michele Ferenz of CBI

インナー・ベルトを含む高速道路計画が凍結されることとなった。

当時の社会的背景として黒人差別の撤廃、ベトナム戦争など米国の政治がよりリベラルな方向へと向かいつつあったことが、パターンリズムの崩壊とコンフリクトへの突入を後押ししたと考えられるが、基本的には民主主義の進化の過程を辿っているものだと私は考える。

いまの日本はちょうどコンフリクトを抜けだそうとしているところにいるのではないだろうか。これから、どう次の段階であるコプロダクションに進んでいくのが、日本の課題であろう。

コプロダクション

紛争の長期継続は決して望ましいことではない。それは紛争状態に置かれた利害関係者だけでなく、社会全体に波及する。コンフリクトが社会に蔓延すると、批判をおそれ生産的な活動を起こすことができず、結果として社会全体が停滞状態へと陥ってしまう。停滞状態を打開するには、コンフリクトからコプロダクションの段階へと進化する必要がある。

では、コプロダクションとは何か。前出のサスカインドは「意思決定者とその決定に重大な利害を持つと主張する住民との間の交渉により意思決定がなされる参加のパターン」と定義している。コプロダクションが成功するには、誰もが対等な立場でお互いの能力を発揮し、結果としてシナジー効果を生み出すような関係が構築されなければならないのである。

ここで前回紹介した交渉学という統合的交渉の概念を思い出していただきたい。ある一つのモノを取り合っているのはいつまでたっても交渉は妥結しない。い

わゆるゼロサム交渉である。しかし、お互いにいろいろな能力や物を取り混ぜて取引することで合意形成が極めて容易になる。つまり統合的交渉である。

統合的交渉の概念はコプロダクションになくてはならない。例えばある湖があって、その湖を開発するか、そのままにしておくか、というゼロサムの議論をしていると永遠に合意は達成されずコンフリクトが継続する。むしろ、なぜ開発が必要か、本当に必要なほどの程度開発するか、なぜ自然環境を残すべきか、残すべき環境は湖のどこにあるのか、開発は環境に対しどのようにエコロジカルな影響を与えるのか。湖について幅広い視点から検討し、話し合いで解決を目指すという統合的交渉によりお互いの能力をより生産的な方向へと向け、コプロダクションが可能となる。ちなみに、交渉学のフィールドは“Negotiation and Dispute Resolution”と呼ばれることもある。「交渉と紛争処理」は極めて類似しているのである。

メディエーションの台頭

アメリカがコンフリクトの時代を抜けだそうとしていたとき、交渉学を社会的な問題に適用しようという動きが出てきた。

当時のアメリカでは労使紛争や家庭内紛争を解決するため、メディエーション(調停)という手法が用いられ効果を発揮しはじめていた。統合的交渉を行うことですべての関係者にとって得となる合意に達することができると分かっているにもかかわらず、過去の対立関係、議論の非効率などにより交渉が始まらない、うまく進まないという問題が存在した。そこで、弁護士などが第三者として割って入り、対話を始めさせ、議論を整理するなどの作業を行うことで交渉を進展させ、合意形成を支援したのである。これを当時蔓延していた公共政策の紛争、つまり社会的なコンフリクトに適用しようというのは自然の流れといえよう。

アメリカでの最初の事例はワシントン州(イチローのいるマリナーズの本拠地)で行われた。1959年に起きた洪水をきっかけに計画されたスノクアルミー川ダムは当初、地元からの強い要望により計画されたものの1970年の公聴会では都心部の環境保護団体に影響を受けた住民たちにより自然保護の観点から強く反対を受けた。事業主体である陸軍工兵隊(Army Corps of Engineers)は説明会、ワークショップなど対話を通

じて複数案の検討などを行ったものの、最終的には関係団体との合意に至ることができなかった。そこで、セントルイスにあったコミュニティ問題介入センターの提案を受けコーミックとマッカーシという2人のメディエーター(メディエーションをする人)によるメディエーションが行われた。彼らの役割は関係者の合意形成を支援するために第三者としてできる限りのことをすることにある。2人は、環境保護団体や地元の農民等と幅広く話し合いメッセージを伝達することで、お互いの意思疎通を図り、妥協点を見出すことを支援した。参加型の計画づくりとはいえ、利害関係者が直接顔を合わせて話をできなくとも、メディエーターがそれぞれから意向を聞いて相手に伝えるシャトル外交(Shuttle Diplomacy)を行うことで合意形成を促進できる。この事例では結果としてダムの規模は縮小したものの、州政府がスプロールを防ぐため農場等を買収すること、河川管理に関する委員会の創設など幅広い対策が行われることとなった。そして、シエラクラブなど強硬に反対していた環境団体とも合意にいたるこ

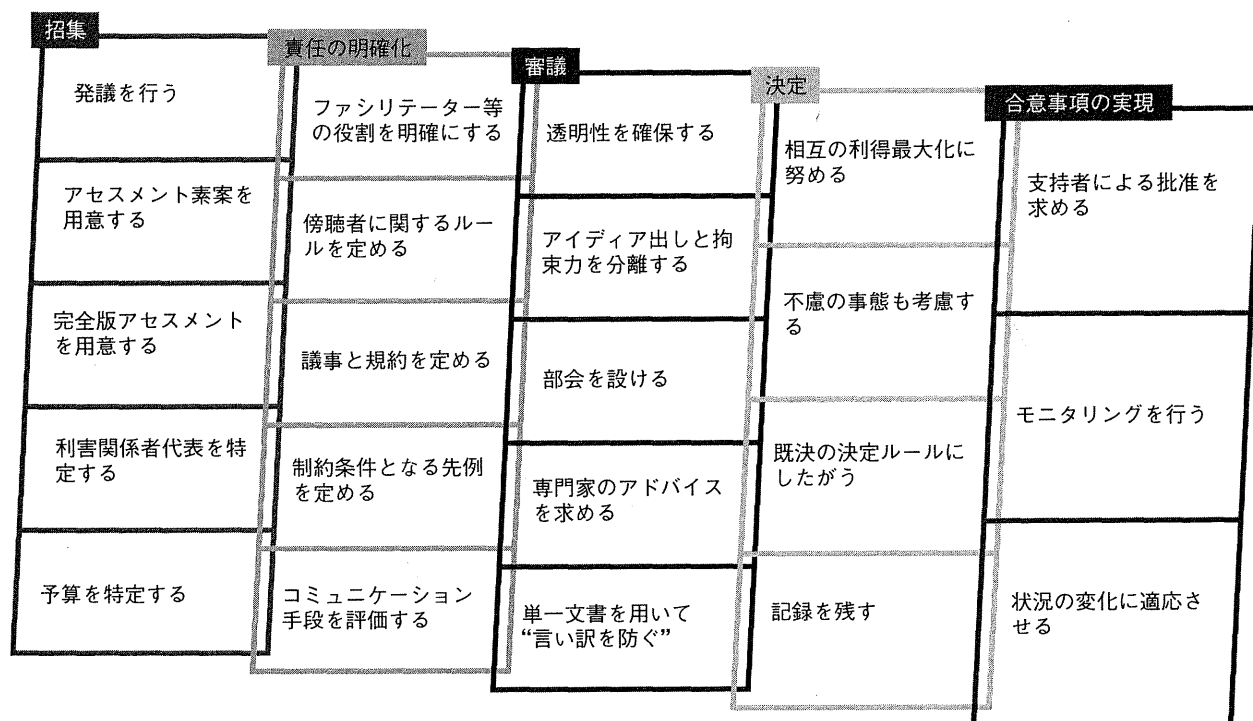
とができたのである。なお、2人の費用はメディエーターの中立性を守るという点からもフォード財団により提供されている。

このスノクアルミー川ダム事例の成功がメディエーションを一気に広める契機となった。コンフリクトの状態から抜け出すためには、単なる市民参加型の取り組みでは難しい。第三者が介入するメディエーションはコンフリクトからコプロダクションへの架け橋となったのである。

メディエーションの現在

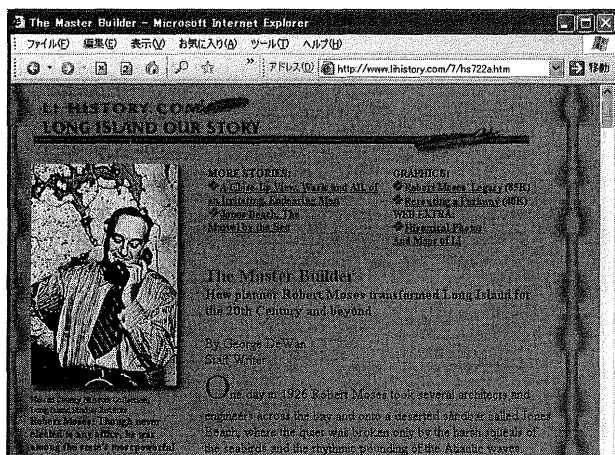
現在、米国では都市計画、地域計画の数多くの取り組みにおいてメディエーションが用いられている。また、対立的関係に至っていない議論をより円滑かつ効率的に進めることを目的としたファシリテーションもパブリック・インボルブメント(P I)に用いられている。

メディエーションの具体的な運営方法も定式化されつつあり、合意形成研究所(The Consensus Building



www.cbi-web.org
(c) 2001 The Consensus Building Institute, Inc.

CONSENSUS BUILDING ESSENTIAL STEPS(合意形成の基本ステップ)



R.Mosesに関する情報源のWebサイト

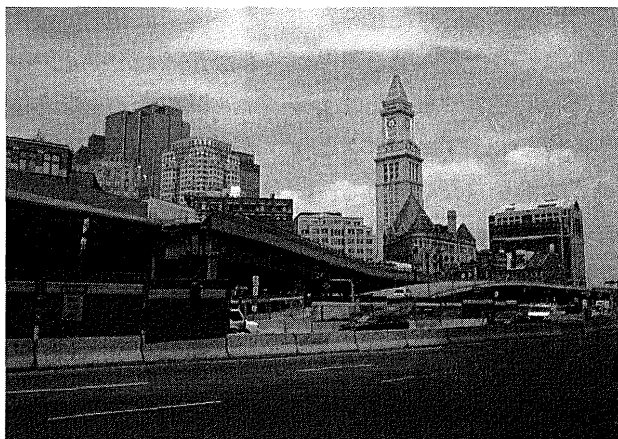
「モーゼスに関する詳しい情報はロードアイランドの歴史に関するWebサイトで入手できる<http://www.lihistory.com/7hs722a.htm>」

Institute, Inc.)は図に示す5段階モデルを提唱している。また、同研究所が中心となって編纂した1000ページ超に及ぶ合意形成ハンドブック(“The Consensus Building Handbook, Sage, 2001)には、その詳細が具体事例とともに記載されている。

市場の側面からみると、公共政策に関するメディエーションを職業としているメディエーターが全米で100名以上存在するといわれ、また専門家の職能団体、紛争処理協会(Association for Conflict Resolution)も存在することから、米国ではメディエーションが職能として確立されていることがわかる。

また、政府によるメディエーションの導入も盛んで、28の州政府が「紛争処理事務所」と呼ばれる機関を設置し、各政府の所掌する計画づくり等に関するメディエーションの斡旋を行っている。連邦レベルでもADR Actや関連する法制度整備により、各連邦機関によるADRの利用を促進するとともに、連邦議会も今年に入りUSコンセンサス・カウンシルという第三者による合意形成支援を念頭に置いた利害調整機関の設置を検討している。

合意形成研究所では1997年から1998年にかけて、メディエーションの有効性を検討するため、米国内の100事例について関係者へのインタビューを行った。その結果、プロセスについては対象者の45.5%が「大変満足できる」、39%が「満足できる」と評価している。このデータがメディエーションの有効性を保証するわけではないが、メディエーションが多くの現場で高い評価を受けているといえよう。



「工事中のBig Dig」(筆者撮影)

さいごに

今回は主にメディエーションに焦点を当てて、コプロダクションの現状を紹介したが、第三者の介入しないパブリック・インボルブメントも多数行われている。

現在、ボストン中心部ではインターステート高速道路95号を地下化する大工事、通称Big Digが進行中で、フーバーダムを超える米国史上最大規模の公共事業と言われている。この計画づくりは幅広い利害関係者による直接参加によりコプロダクションが実現している。先日、完成間近のBig Digを歩こうというイベントが実施されたが、当初の予定を超え60万人ものボストン市民が殺到した。地下化された高速道路の地表には公園整備が行われる予定で、マサチューセッツ高速道路公団、地元経済界、大学等研究機関、そして市民が一体となって公園整備に関する議論がファシリテーターを交えて行われている。

Highway Revoltの象徴となったここボストンで、いま、コプロダクションの成果が生まれようとしている。

参考文献・Webサイト

- Susskind, Elliott: Paternalism, Conflict, and Coproduction (Plenum, 1983)
- Susskind, van der Wansem, Ciccarelli: Mediating Land Use Disputes (Lincoln Inst, 2000)
- Long Island Our History: The Master Builder (<http://www.lihistory.com/7/hs722a.htm>)
- 合意形成研究所 (<http://www.cbi-web.org/>)