

# 社会的合意形成の プロジェクトマネジメント

桑子敏雄 著

コロナ社

## はじめに

本書は、「社会的合意形成をどのように進めればよいか」ということを主題とする。

「合意形成」とはなにか。それは文字通り、「合意を形成すること」である。言い換えれば、「合意が成り立っていない状態」から「合意が成り立った状態」へ至るプロセスを導くことである。

合意形成には、特定の人びとの間での合意形成、いわば閉じた合意形成と、不特定多数の人びとが関係する合意形成、いわば開かれた合意形成がある。

いわゆる公共事業などでの話し合いで、話し合いのプロセスが社会に開かれている合意形成を「社会的合意形成」と呼ぶ。社会的合意形成とは、不特定多数の人びとの間で合意を形成することであり、社会の直面する問題を人びとの話し合いによって解決するためのプロセスである。したがって、対立している人びとの意見を合意へと導くプロセスであるということもできる。この手続きは、同じ仕事を繰り返す定常的な業務とは対照的に、スタートからゴールをめざすプロセス、その事業固有の目標を達成するためのプロセスであるから、プロジェクトであると考えなければならない。プロジェクトが円滑に進むようにするための作業は、プロジェクトマネジメントといわれるから、社会的合意形成を進めることは、合意のないスタート地点からはじめて、合意というゴール地点へと至るプロセスをプロジェクトとしてマネジメントすることである。そこで、本書の題名を「社会的合意形成のプロジェクトマネジメント」とした。

社会的合意形成のプロジェクトマネジメントを本書で論じる社会的背景には、つぎのような事情がある。

20世紀後半に行われた多くの公共事業、例えば、高速道路をはじめとする道路整備、ダム建設や河川改修工事、海岸や湖沼の干拓、海岸の護岸整備など

は、関係地域の人びとの生活を根本から変えてきた。事業の影響を直接受ける地域住民や自然環境への悪影響を懸念する環境保護団体は、国や県、地方自治体が行う事業の進め方に対し厳しい批判を行った。

社会基盤整備は、事業の進め方によっては、地域に深い亀裂をもたらすこともあった。事業に対する賛成派（推進派）と反対派（慎重派）の間に深い溝ができ、地域そのものの崩壊にもつながったのである。人びとは行政に対し、また住民どうしの間で、不信感と感情的な敵対のなかにそれぞれの人生を送ることになった。

行政主導の、いわば20世紀型の事業主体では、事業者の決定した計画が突然マスコミによって報道されることで、影響を受ける住民や関係する市民が寝耳に水と驚愕し、反対運動を展開するといったことも多く見られた。あるいは、不注意な事業の推進手続きによって、ボタンのかけ違いが起き、不明瞭な情報の発信によって藪の中、蚊帳の外といった批判が起きた。

他方、まちづくりや地域づくり、さらには、地方創生など、地域が主体となって行う事業では、必ずしも対立、紛争にはならない場合でも、関係する人びとの意見がばらばらで、関係者の総意をまとめることができず、せっかくの地方活性化の機会を逃してしまうという事態も生じている。

本書のなかで事例として取り上げたのは、わたし自身が合意形成の当事者としてかかわった事業で、ダム建設や河川改修、海岸侵食対策、道路整備、まちづくり、農業・観光振興による地域づくり、景観整備、森林管理の計画策定など多様である。それらの事業の主体は、国、県、市町村など、政府機関や地方自治体だけではなく、市民主体の事業や活動も含まれている。これらはどれも多様な関係者がさまざまな意見を持ち、対立、紛争の渦中にあるか、あるいは対立、紛争に落ち込むリスクをもつ事業であった。

わたしは、こうした事業の推進過程に参加するという貴重な経験をもつことで、本書に述べる社会的合意形成の技術の熟成と理論化を行った。理論化での成果は、合意形成論とプロジェクトマネジメント論との統合である。

本書では、まず合意形成とはなにか、社会的合意形成とはなにかということ

について解説する。つぎに社会的合意形成とプロジェクトマネジメントの統合について論じる。ついで、社会的合意形成を推進するためのプロジェクト・チームの編成、さらに、合意形成の設計、運営、進行の具体的な内容について説明した後、社会的合意形成に含まれる倫理的な問題や社会的合意形成を推進するうえで遭遇するさまざまなリスクについて述べる。

本書は、社会的合意形成に従事する人びと、特に社会基盤整備の事業主体である行政、地域づくりにかかわる市民団体、NPOの人びと、社会的合意形成について学ぼうとしている研究者や学生、社会的合意形成についての研修を企画している組織や団体および担当者、あるいは事業の影響を受ける住民や市民などを対象に書かれている。また、国土交通省の国土交通大学校での土木技術研修、コミュニケーション技術研修、地域活性化研修、海岸研修などで行った講義、およびJICA研修での講義の内容も含んでおり、大学での授業や各種組織・団体での研修テキストとしても用いることができるように工夫した。

本書が、「社会的合意形成」の重要性を認識し、またその思想と技術を社会に広めたいという同じ志をもつ人びとに少しでも役に立つことがあれば、著者として、これにまさる喜びはない。

2015年12月

著者しるす

# 目 次

## 1章 合意形成

1. 人間社会には、意見の対立が存在する …………… 1
2. 合意形成は、話し合いによって対立、紛争を解決する …………… 2
3. 合意形成は、人びとが対立、紛争の苦痛から抜け出る手助けをする …… 2
4. 合意形成は、問題解決のプロセスである …………… 3
5. 合意形成は、妥協や譲歩ではない …………… 4
6. 合意形成は、調停ではない …………… 4
7. 「合意形成」は、問題解決のための魔法の呪文ではない …………… 5
8. 紛争回避と紛争解決のための合意形成がある …………… 5
9. 合意形成は、対立が顕在化していない場合にも有効である …………… 6
10. 合意形成には、つらい合意形成と楽しい合意形成とがある …………… 7
11. 合意形成は、対立する人びとが意見を変えて同じ意見をもつことで  
ある …………… 9
12. 合意形成は、一つの正しい答えではなく、よりよい答えを求める …… 10
13. 合意形成では、多数決を採用せず、全員一致をめざす …………… 10
14. 合意形成には、多様な意見の存在が不可欠である …………… 11
15. 合意形成では、少数意見を大切にす …………… 11

## 2章 社会的合意形成

1. 社会的合意形成とは、不特定多数のステークホルダーによる合意形成である ..... 12
2. 社会的合意形成は、創造的なプロセスである ..... 12
3. 社会的合意形成は、開かれた話し合いによって進められる ..... 15
4. 社会的合意形成は、協働的・創造的な努力を通じて決断に至るプロセスのマネジメントである ..... 17
5. 社会的合意形成とは、問題解決を図るための関係者による民主的な話し合いの努力である ..... 17
6. 社会的合意形成のプロセスは、行政と市民が民主主義を学ぶ絶好の学校である ..... 18
7. 関係者が直接話し合う社会的合意形成は、議会の間接民主主義の手続きとは異なる ..... 19
8. 社会的合意形成では、「寝ている子を起こす」 ..... 19
9. 社会的合意形成は、現実の複雑性と変化および地域性の違いに対応する ..... 20
10. 社会的合意形成では、制度と技術と人を認識する必要がある ..... 23
11. 社会的合意形成では、市民と行政の合意形成だけでなく、行政機関間、行政組織内部、あるいは市民どうしの合意形成もあわせて考える ..... 26
12. 社会的合意形成では、社会基盤整備に対する社会的ニーズの変化に対応する ..... 29
13. 社会的合意形成技術の必要性は、地方の重視、地方分権、地域創生と関係する ..... 30

### 3章 社会基盤整備と社会的合意形成のプロジェクトマネジメント

1. プロジェクトとは、唯一的な成果物、サービス、結果をつくり出す  
ために企図された時限的な作業である…………… 31
2. 社会基盤整備には、定常業務とプロジェクトとがある…………… 31
3. 社会的合意形成は、一つのプロジェクトである…………… 32
4. 参加型の社会基盤整備は、事業のプロジェクトと合意形成のプロ  
ジェクトの両方のマネジメントを含む…………… 32
5. 社会的合意形成は、プロジェクトマネジメントを必要とする…………… 34
6. 市民・住民参加を進めるためにもプロジェクトマネジメントの視点  
が必要である…………… 36
7. 社会的合意形成は、一つの社会技術である…………… 36
8. 社会的合意形成には、技術が必要である…………… 37
9. 社会的合意形成をうまく進めるには、社会的合意形成の知識と技術  
をもつコンセンサス・コーディネータが必要である…………… 38
10. 社会的合意形成のマネジメント技術には「知っている」「わかって  
いる」「できる」の3段階がある…………… 38
11. コンセンサス・コーディネータには、理論、技術、経験が必要である  
…………… 39
12. コンセンサス・コーディネータは、きわめて困難な合意形成がある  
ことも認識しておかなくてはならない…………… 40

### 4章 社会的合意形成のプロジェクト・チーム

1. プロジェクトマネジメントは、チームで行う…………… 41
2. プロジェクト・チームは、プロジェクトを設計、運営、進行する…………… 46

3. プロジェクト・チームは、プロジェクトの目標管理および作業領域管理を行う	48
4. プロジェクト・チームは、プロジェクトのライフサイクル管理を行う	49
5. プロジェクト・チームは、合意に至るために必要な項目についての議論を後戻りさせないためのフリーズポイントを明確にする	50
6. プロジェクト・チームは、プロジェクトの開始に先立って結成され、プロジェクトの終了とともに解散する	50
7. プロジェクト・チームには、柔軟なプロセス管理とプロジェクトの状況変化への姿勢が求められる	52
8. よいプロジェクト・チームには、多彩なメンバーが求められる	53
9. よいプロジェクトには、チームワークに積極的なチーム・メンバーが必要である	54
10. プロジェクト・リーダーが、プロジェクトマネジメントを統率する	56
11. プロジェクトマネジメントには、プロジェクト・アドバイザーが必要なケースもある	57
12. プロジェクトマネジメントは、プロジェクトマネジメント会議によって推進される	58
13. プロジェクト・チームは、プロジェクト推進において明確な時間意識をもたなければならない	58
14. プロジェクト・チームは、プロジェクト推進において歴史意識をもたなければならない	59
15. プロジェクトには、長期的な時間管理が不可欠である	60
16. プロジェクト・チームは、プロジェクトの推進を阻害する要因についてつねに考慮し、対策を考えなくてはならない	61



## 5章 社会的合意形成の設計

1. プロジェクト・チームは、合意を形成するための諸要素を検討し、  
目標を定めて、合意形成の工程表を作成する…………… 62
2. プロジェクト・チームは、合意形成の目標および作業領域を明確に  
する…………… 63
3. プロジェクト・チームは、合意形成プロセス構築の目標を定める  
ために、コンフリクト・アセスメントを行う…………… 64
4. プロジェクト・チームは、ステークホルダーを特定する…………… 65
5. サイレント・マジョリティもステークホルダーである…………… 68
6. プロジェクト・チームは、ステークホルダーとしての住民と市民の  
違いを知る…………… 70
7. プロジェクト・チームは、ステークホルダーの意見とともに、意見  
の理由を分析する…………… 73
8. 意見の理由とは、意見の背後にあるインタレストのことである…………… 74
9. 意見の理由の分析には、理由の由来の分析が必要である…………… 75
10. コンフリクト・アセスメントは、ステークホルダー分析とインタレ  
スト分析によって行われる…………… 77
11. コンフリクト・アセスメントには、「ふるさと見分け」と呼ぶフィー  
ルドワークも有効である…………… 77
12. プロジェクト・チームの把握すべき主要なステークホルダーの数は、  
100程度を基礎とする…………… 80
13. プロジェクト・チームは、コンフリクト・アセスメントにもとづき、  
合意形成から意思決定に至る全過程を設計する…………… 81
14. プロジェクト・チームは、合意に向けた話し合いのスケジュールを  
決定し、工程表を作成する…………… 84
15. プロジェクト・チームは、招集の方法を決定する…………… 84

16. プロジェクト・チームは、合意を形成するための会議形式・討論形式の選択、あるいは、それらの組み合わせを決定する	86
17. ワークショップ形式の話し合いは、開かれた話し合いでは特に有効である	87
18. プロジェクト・チームは、話し合いの会場を選択する	88
19. プロジェクト・チームは、ファシリテータおよびファシリテータ・チームを決定する	90
20. プロジェクト・チームは、集会のプログラムを設計する	90
21. プロジェクト・チームは、話し合いのルールをつくり、提案する	92
22. プロジェクト・チームは、コミュニケーション管理を行う	94
23. プロジェクト・チームは、広報管理、マスコミ対応を行う	95
24. プロジェクト・チームは、ドキュメンテーションを行う	96
25. プロジェクト・チームは、情報開示・アカウントビリティの方法を選択する	97
26. プロジェクト・チームは、事業のアカウントビリティを果たすためのトレーサビリティを工夫する	97
27. プロジェクト・チームは、合意形成プロセスにおけるリスクマネジメントを行う	98
28. プロジェクト・チームは、形成された合意を事業の意思決定に反映させる	99

## 6章 社会的合意形成の運営

1. 社会的合意形成の運営は、プロジェクトのスケジュール全体のマネジメントと、具体的な話し合いの運営の二つからなる	103
2. プロジェクト・チームは、社会的合意形成の推進にあたって、プロジェクトマネジメント会議を開催する	103

3. プロジェクトの円滑な継続には、プロジェクト・メンバーの知識と情報、関係者との信頼関係、事業に対するモチベーション（熱意）が継承されているかをつねにチェックする必要がある	104
4. プロジェクト・チームは、プロジェクトの進行にともない、フェーズとステージについて確認する	104
5. プロジェクト・チームは、プロジェクトのフェーズとステージを考慮し、フリーズポイントを確認する	105
6. プロジェクト・チームは、どのような形で合意が形成されたかの判断を行い、また、形成された合意がどのように事業の意思決定に反映されるかを確認する	105
7. プロジェクト・チームは、プロジェクト全体のスケジュールをふまえて、そのつど話し合いを運営する	106
8. プロジェクト・チームは、話し合いの会場を設営し、合意形成の運営を行う	106
9. プロジェクト・チームは、空間的協働行為としての話し合いを実現する	107
10. プロジェクト・チームは、コミュニケーション空間のデザインを行う	107
11. プロジェクト・チームは、間接コミュニケーションを工夫する	108
12. プロジェクト・チームは、話し合いに用いる資料を工夫しておく	109
13. 言葉だけでなく、図や表、絵を用いてわかりやすい資料をつくる	110
14. 模型を用いることも話し合いの推進に役立つ	110
15. プロジェクト・チームは、話し合いを促進するための道具を工夫、用意する	111
16. 付箋、模造紙、サインペンは、「ワークショップの三種の神器」であり、付箋には、さまざまな機能がある	112
17. プロジェクト・チームは、適宜、フィールドワークを行う	113

18. プロジェクト・チームは、そのつどの話し合いに先立って、メンバー会議を開催する	114
19. プロジェクト・メンバーは、話し合いの開始時と終了時での参加者の表情を観察する	114
20. プロジェクト・メンバーは、コミュニケーションのための雰囲気づくりに努力する	114
21. プロジェクト・メンバーは、話し合いに先立って、会場が適切に設営されているかを確認する	115
22. プロジェクト・メンバーは、マスコミへの対応を行う	115
23. プロジェクト・チームは、話し合いの反省会を必ず行い、その成果を確認するとともに、つぎの話し合いの課題を共有する	116

## 7章 社会的合意形成の進行

1. 合意形成の進行は、ファシリテータが行う	117
2. ファシリテータは、話し合いの参加者が話し合いの目標を共有できるように工夫する	118
3. ファシリテータは、話し合いの会場全体に配慮し、発言者の意見を参加者全員が理解できるようにする	119
4. ファシリテータは、参加者の意見とともに意見の理由についての情報の共有を進める	120
5. ファシリテータは、問題をインタレストによって再定義する	120
6. ファシリテータ・チームは、ファシリテータ、サブ・ファシリテータ、記録係で構成する	121
7. ファシリテータは、話し合いの参加者すべてに敬意をもつ	121
8. ファシリテータは、創造的な話し合いを心がける	122
9. ファシリテータは、意見を批判、陳情から提案へと変換する	123
10. ファシリテータは、つねに建設的な語り返しを心がける	123

11. ファシリテータは、ワークショップの道具を上手に用いる	124
12. ファシリテータは、自分の表情をつねに意識する	124
13. ファシリテータは、自分の語り口にも気をつける	125
14. ファシリテータは、話し合いの内容を記録しやすいように進行する	125
15. ファシリテータは、ラウドスピーカーを上手に抑制する	126
16. ファシリテータは、タテマエを尊重する	126
17. ファシリテータは、中立公正でなければならない	127

## 8章 社会的合意形成の倫理

1. 社会的合意形成に従事する者は、倫理的課題を自覚しなければならない	128
2. 社会的合意形成に従事する者は、人間の不幸の原因としての対立、紛争を解決しようとする強い意志をもたなければならない	129
3. 社会的合意形成に従事する者は、公共性についての理解をもち、「新しい公共」について理解を深める	129
4. 社会的合意形成に従事する者は、合意形成のプロセスについてアカウンタビリティをもつ	130
5. 社会的合意形成に従事する者は、つねに正義について考える	133
6. 社会的合意形成に従事する者は、合意形成の過程で事業を支持し、かつ制約する法令を遵守しなければならない	133
7. 社会的合意形成に従事する者は、合意形成のプロセスにおける手続きの公正さ・公平性を確保し、公明正大なプロセスを構築する	134
8. 社会的合意形成に従事する者は、話し合いでの判断と意思決定の機会を公正、公平にするための情報開示と情報共有を進め、公開性と透明性を確保する	134

9. 社会的合意形成に従事する者は、ステークホルダーにおける「インタレストのコンフリクト」に関心をもたなければならない……………	135
10. 社会的合意形成に従事する者は、社会的責任を自覚しなければならない……………	136
11. 社会的合意形成に従事する者は、ステークホルダー間の信頼関係の構築に努力する……………	136
12. 社会的合意形成に従事する者は、環境への強い意識をもつようにする……………	137
13. 社会的合意形成に従事する者は、景観に強い関心をもたなければならない……………	139
14. 社会的合意形成に従事する者は、実行可能な正義の感覚をもたなければならない……………	140

## 9章 社会的合意形成のリスクマネジメント

1. 合意形成プロセスにおけるリスクマネジメントへの対応……………	141
2. プロジェクトの設計、運営にかかわるリスク……………	142
ボタンのかけ違い／寝耳に水／蚊帳の外／「寝ている子を起こすな」／計画ありき／結論ありき／見切り発車／先延ばし・先送り／ガス抜き／前のめり／アリバイづくり／御用会議・御用学者／お墨つき／免罪符／組織的動員／やらせ／なし崩し／抱き込み／囲い込み／切り崩し／丸め込み／前例踏襲主義／分割統治／空中戦／天の一声／鶴の一声／「上から目線」／巻き込み／タテワリ・ヨコワリ／ナワバリ／異動／ヤマタノオロチ／責任のなすり合い／権力・権限だけのリーダー／セレモニー／「ご理解」連呼／カモフラージュ／お飾り／壁の花／資料棒読み担当者／挨拶用カンペ	
3. 合意形成の運営に関するリスク……………	154
堂々めぐり／ふり出し／平行線／水かけ論／蒸し返し／なあなあ／うやむや／骨抜き／議事要録・議事要旨／角を丸める事務局／たらい回し／門前払い／いっぱなし・聞きっぱなし	

4. 合意形成のファシリテーションに関するリスク	156
どちらか寄り進行役／当てるだけ進行役／優柔不断進行役	
5. コミュニケーション・リスク	157
秘密主義／秘密会合・密室協議／やり玉／つるし上げ／ごり押し／ 黒塗り・白抜き資料／ぼかし・カット／デマ情報監視	
6. 合意形成のステークホルダーに関するリスク	159
チーム崩壊／引き継ぎ／お役所仕事／「前例にありません」／ 異動待ち顔担当者／マニュアル・シナリオ信奉者／ 現場認識なし・経験なしのトップ／隠蔽体質／推進派だけ勉強会／ 対策会議熱心役人／弱腰担当窓口／科学的・客観的データ信奉事業者／ 「検討させていただきます」・「参考にさせていただきます」／お膳立て／ 冷ややか様子見隣の部署／指示待ちコンサル／一般競争入札／ 科学的・客観的データ一点ばり学者／住民・市民見下しエリート／ 専門知識ふりかざし有識者／恫喝学者／サイレント・マジョリティ／ 市民代表詐称市民／行政つるし上げ快樂派／行政不信皮肉たらたら派／ 行政的市民仮面／政治的市民仮面／途中参加プロセスどうでもいい派／ 最後の最後に一発逆転表明派／もぐらたたき／足の引っぱり合い／ 責任回避代表者／頑固一徹自己主張派／マイクを握って離さない人／ ラウドスピーカー／ワークショップ症候群／いっぱなし匿名希望者／ 傍聴席外弁慶／有力者べったり派・有力者顔色うかがい派／素人専門家／ 環境正義の味方／定年後正義の味方／情報不足連呼派／潜在的因縁対立／ 嫉妬・羨望・怨恨／五重苦	
7. マスコミ・情報リスク	168
事件お好みデスク／若手不勉強記者／シナリオ事前用意記者・想定記事持 参記者	

付 録	170
付録 A. 著者が従事した事業一覧	170
付録 B. 一般社団法人コンセンサス・コーディネーターズの仕事	174
参 考 文 献	176
お わ り に	178
索 引	182

# 1章 合意形成



## 1

### 人間社会には、意見の対立が存在する

人びとの間に意見の違いが生じることは、人間が言葉によってコミュニケーションを行う社会的な存在である以上、当然のことであり、生じた意見の違いが対立に至ることも日常的な出来事である。

家庭や学校、会社や行政組織、地域社会、さらに国際社会には、多くの対立や紛争が存在する。人間が社会的存在であり、また、言葉をもつ存在であることから、対立、紛争は主として言語的な対立・紛争の形をとるが、紛争が悪化すると、言葉の上だけでなく、行動による衝突となり、ついには暴力の行使へと至る。

多様な意見が存在していても、必ずしも対立に至るわけではない。しかし、意見の違いが顕在化し対立に陥ることも、こじれて深い紛争へと至ることもある。人びとの間の対立が深まり、紛争へと至ることは、人間にとって大きな不幸である。意見の違いが対立となり、対立が紛争に至る過程で、関係者の間には不信感が蓄積していく。不信感が深まれば深まるほど、話し合いそのものが難しくなり、解決は困難になる。対立と紛争が長引いて日常化すると、関係者の日常生活にも大きな影響を及ぼす。人間関係を基礎にしなければならない仕事や作業の円滑な運営も滞るようになる。

対立と紛争は、対立の渦中にある個人にとっても、地域社会にとっても、あるいは、社会全体にとっても苦痛であり、不幸の原因である。紛争による苦痛



## 2 1. 合意形成

と不幸の回避のための問題解決には、関係者間の信頼関係を基礎にした話し合いが不可欠である。

### 2 合意形成は、話し合いによって対立、紛争を解決する

合意形成とは話し合いによって合意を形成することである。言い換えれば、いろいろな意見をもつ人びとが存在し、かつ、それらの人びとの意見の間に一致を見出す必要がある場合、話し合いを通して意見がまとまっていない状態から意見の一致を見た状態をつくり出すプロセスである。

### 3 合意形成は、人びとが対立、紛争の苦痛から抜け出る手助けをする

合意形成には、対立と不信による不満、怒り、憎悪、あるいは合意によって回復される信頼や満足といったさまざまな感情が深くかかわっている。合意を形成することは、関係者の満足を実現する活動であり、人びとが不幸な状況から抜け出ることを助ける活動ということができる。

したがって、合意形成は、対立から合意へ、不信から信頼へ、不満から満足へ、怒りから融和へという変化を実現する活動であり、また、その活動のための技術である。

---

**【事例 1】** 城原川流域委員会（巻末の付図 1 中の 2）は、筑後川水系の城原川に計画されている城原川ダムの是非を議論するための委員会であった。わたしは、2003～2004 年に開催されたこの委員会に、合意形成の専門家として参加した。その過程で、ダムが計画されている隣接する二つの地区を訪問し、住民から直接意見を聞くことがあった。地域の人びとが一堂に集まったところで意見を聞きたいと思ったが実現できず、ダム賛成派と反対派は一緒には意見をいえないということで、個別に意見を聞くことになった。地域内の人びとが

賛成派と反対派の対立に陥ってしまった状況が30年以上も続いたために、地域は深い対立のなかにあり、意見を異にする人びとが同席して話をするのでできなかったのである。ある住民は、「わたしの人生の30年は悪い空気のなかにありました」と語った。この言葉は、対立、紛争が日常化することがいかに地域の人びとを不幸に陥れるかを物語っている。

一般に、ダム建設での合意形成の難しさの理由は、建設を推進する事業主体と地域との対立が生じるだけでなく、地域のなかに深い対立がもち込まれることである。地域の深い対立は、地域のなかの意見の違いから生じることもある。しかし、過去の事業では、事業主体による意図的な反対派住民の切り崩しが行われたこともある。切り崩しとは、意図的に対立するよう仕向け、事業に都合のよい人びとを反対する人びとから切り離すことである。

深い感情的なしこりが地域に残されると、蓄積された深い対立と不信を克服して関係者すべてを満足のいく合意に導くことは至難のわざとなる。わたしが合意形成の実践的研究を志したのは、こうした不幸な事態を解決する社会的な技術としての合意形成に注目したからである。

#### 4

### 合意形成は、問題解決のプロセスである

合意形成は、話し合いによって問題を解決するプロセスである。合意形成のプロセスを実現するためには、対立・紛争の構造を認識し、問題を明確にしたうえで、解決のための道筋を設計、運営し、また解決のための話し合いを進行しなければならない。

合意形成は、対立・紛争の現場で問題をどのように解決するかという課題に応える方法であるから、合意形成の方法や技術を求めることの根底には、具体的な対立の現場において、この状況で合意を実現できる過程をどのように構築すれば、紛争を解決に導くことができるか、あるいは、紛争に至る事態は避けられるのか、という問題意識が存在しなければならない。この現場感覚を欠いては、社会的合意形成の課題の本質をとらえることはできない。

## 4 1. 合 意 形 成

他方、現場での経験をもつだけでなく、どのような方法によって問題を解決したのか、また解決できたのはなぜか、どのような方法と考え方によってなのかという問題意識に立って、合意形成を一つの社会技術として確立する努力もまた重要である。すなわち、経験と理論のどちらもが合意形成には必要である。

### 5

#### 合意形成は、妥協や譲歩ではない

「合意形成をすれば、問題は簡単に解決する」という楽観的な主張や、反対に「合意形成というのは、要するに妥協にすぎず、妥協できない状況では、合意は不可能だ」といった悲観的・懐疑的な意見が一般的に見られるが、このような意見は、合意形成についての根本的に誤った認識にもとづいている。

合意形成は、単なる妥協や譲歩の方法ではない。対立する複数の案のどれか一つを採用することでもなく、それらの折衷案をとることでもない。合意形成は対立する選択肢をふまえて、その対立構造を克服するための新しい選択肢をつくり出す創造的な努力である。

### 6

#### 合意形成は、調停ではない

調停とは、対立・紛争関係にある当事者の間に第三者が入り、紛争の解決を図ることであり、調停も話し合いで進められる問題解決法の一つである。しかし、本書で論じようとする合意形成は、より広い手続きである。調停の結果はいわゆる和解であるが、合意形成には、和解よりも創造的な意味が含まれる。

ダムの建設是非のように○か×かといった二者択一的な選択の場合には、最終決定案について創造的な解決案を示すことが難しい場合もある。しかし、このような場合でも、最終的な決定に至るためのプロセスについての合意形成であれば、創造的な解決というものがありうる。「これだけきちんとした手続きをふんでみんな決定したのだから、最終案に従うほかはない」という考えに

至ることができるような手続きをふんだ合意形成が重要である。

## 7 「合意形成」は、問題解決のための魔法の呪文ではない

合意形成は、現代社会の諸問題を解決するための技術であり、その技術の行使である。合意形成の技術をもつことは、現代社会のニーズである。

多くの紛争では、合意を形成するための手続きをきちんとふんでいないケースが多い。関係者に合意形成の必要性の認識がなかったり、合意形成の技術をもっていなかったり、あるいは、合意形成の技術をもつ人びとと協働することができなかつたりするからである。

## 8 紛争回避と紛争解決のための合意形成がある

紛争の回避のための合意形成と紛争解決のための合意形成では、その取り組み方、プロセス、結果もそれぞれ異なったものとなる。合意形成は、対立が紛争に陥る以前に行われる場合には、紛争回避の手段となる。

他方、対立が紛争になってしまったときには、紛争回避のための合意形成とは異なった手続きを必要とする。なぜなら、すでに発生してしまった紛争の解決のための合意形成には、膨大な精神的エネルギーや大きなコストと長い時間を必要とするからである。

紛争が深く個人のライフヒストリーにまで染み込んでいて、憎悪や怨恨など、深い感情的な領域にまで届いている場合には、紛争を解決することは非常に困難である。さらに、宗教的信条などの個人や集団の存在の根幹に根ざす対立の解決は、さらに難しい。そのような場合には、信頼関係の構築や回復に相当な時間と努力が払われなければならない。特に第三者による合意形成プロセスを考えなければならない。

**【ADR】**

紛争解決のための手続きとして、代替的紛争解決法（ADR：alternative dispute resolution）がある。これは、「裁判外紛争解決法」とも訳される。

この方法を法制化した、裁判外紛争解決手続きの利用の促進に関する法律（ADR促進法）は、厳格な裁判制度に適さない紛争の解決を推進するための法律である。裁判外での紛争解決法として、仲裁、調停、あっせんなどを促進することで、身近に司法制度を利用できるようにすることを目的としている。

またADRは、判決において、勝訴、敗訴という形で勝者と敗者を分かち決定に至る裁判とは異なる手続きで、合意を形成しようとする。代替的紛争解決では、すでに紛争が生じてしまっているのに、ADRは、紛争回避の手続きというよりも、紛争解決の手続きである。

**9****合意形成は、対立が顕在化していない場合にも有効である**

意見の違いがなく、だれもが同じ意見をもっているような場合には、合意を形成する必要はない。しかし、意見の違いが明確になっておらず、合意形成の必要がないように見えるケースでも、多様な意見が潜んでいる問題で議論が行われていないときには、対立が顕在化する可能性を考えておかななくてはならない。重要な問題では、はじめから多様な見方が明確になっているほうがよい。多角的に問題を検討するということは、問題に対する意見の多様性を尊重するということである。合意を形成しようとする者が認識すべきことは、多様な意見は、一方では、対立、紛争をもたらす可能性をもつが、他方では、よりよい解決へ導く重要な知的資源となるということである。

**【和を以<sup>も</sup>って尊しとなす】**

聖徳太子によると伝承される十七条憲法は、国家に仕える役人の心得である。その第一条は、「和を以って尊しとなす」という有名な言葉である。この言葉は、「和」の重要性を述べたものであるが、その意味は、「合意形成」ということである。多くの人びとは、この言葉をきちんと議論することなく、長い

ものにはまかれろ式の、日本的なあうんの呼吸での一致を意味していると考えている。しかし、その第十七条を読めば、合意形成の重要性を述べていることに驚くであろう。文献 10) をもとに以下に訳す。

十七にいう。物事は一人で判断してはいけない。必ずみんなで論議しなさい。ささいなことは、必ずしもみんなで論議しなくてもよい。ただ重大な事柄を論議するときは、もしかすると判断を誤ることもあるかもしれない。だから、そのようなときみんなで論じ合えば、その結論は道理にかなうであろう。

十七条は、重要な問題の意思決定を合意の形成プロセスなしに行うことは、過誤のリスクが高いという認識を示し、あげつらうこと（議論すること）の重要性を論じている。重大な過誤のリスクを回避する方法が合意のプロセスだと主張しているのである。「和」の究極の意味は、「話し合いによる合意」ということである。

## 10 合意形成には、つらい合意形成と楽しい合意形成とがある

対立の構造を考えると、当初から関係者の意見の一致が不可能なものもある。選択肢のどちらか一方をとらざるをえないような場合、対立する人びとのすべてが満足することは不可能である。しかも、このことが当初からわかって話し合いをしなければならない場合がある。どちらか一方が採択されれば、他方は採択されないので、一方の人びとは満足し、他方には不満が残るということになる。

ダムを建設するかどうかという問題のように、結果についての合意が当初から得られないということが確実に見える合意形成は、つらい合意形成である。他方、まちづくりや地域づくりのような場合、一見対立しているように見えても、合意形成プロセスを構築していく過程で、創造的な解決が可能となり、対立する両者が満足できる結果に至ることもある。このような建設的な合意形成は、楽しい合意形成である。

## 8 1. 合 意 形 成

つらい合意形成では、関係者全員が結果に満足することは不可能であるが、プロセスについての満足を実現することは不可能ではない。「これだけきちんと議論し、合意に至る努力をしてきた結果であるから、やむをえない」ということで、結果を承認するということはありうる。そこで、合意に至るプロセスをどう創造的に構築するかという努力が重要となる。

また、楽しい合意形成、すなわち関係者がみな満足する結果を生み出す可能性をもつ合意形成であっても、プロセスのマネジメントがうまくいかないことで、途中でトラブルに陥ることもある。その場合には、よい結果は得られず、楽しかったはずの合意形成ということになる。楽しい合意形成においても、合意形成マネジメントの技術は不可欠である。

---

**【事例 2】** 木津川上流住民対話集会（付図 1 中の 1、図 1）は、淀川水系の木津川上流の川上ダム建設の是非をめぐる話し合いであった。国土交通省近畿地方整備局が設置した淀川水系流域委員会の提言により、木津川上流河川事務所は、前例のない木津川上流住民対話集会を実施することになり、わたしはそのファシリテータ（進行役）を依頼された。従来型の行政の主導によるご理解いただくための説明会ではなく、住民どうしがダムの是非について議論するという話し合いの場である。前例がないので、プロジェクト・チームを組織し、話し合いのデザインとマネジメント、進行はわたしが担当することになった。

問題は、ダムを建設するかどうかであり、結論は、つくるかつくらないかという二者択一であったから、この問題に対する直接の解決策を出すとするれば、つらい合意形成であった。しかし、「ダムをつくるかどうかの最終的な意思決定は行政の責任だ。河川法によれば、河川管理者は流域住民の意見を反映させなければならないのであるから、この住民対話集会の目的は、住民のみさんの意見を聞くことです」という河川事務所の発言に沿い、ダム賛成派（推進派）と反対派（慎重派）が協働して住民の総意としての提案書をつくることを集会の目的とした。対話集会では、目的を共有し、これを実現するためのプロセスを通して、対立を協働へと転換することができた。合意の目的と手続きを

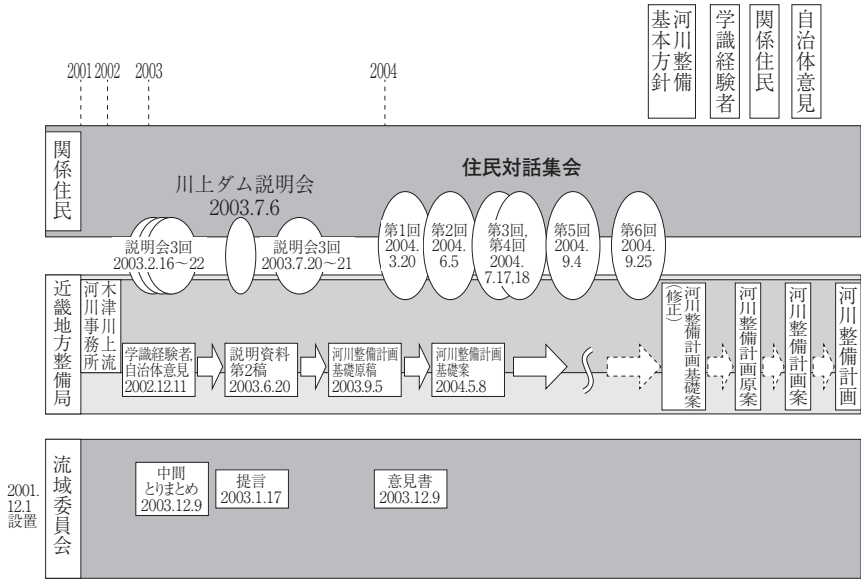


図1 木津川上流住民対話集会の流れ

共有することによって、参加者の満足を得ることのできたケースである。

## 11 合意形成は、対立する人びとが意見を変えて同じ意見をもつことである

合意を形成するという事は、多様な意見、対立する意見をもつ人びとが同じ意見をもつようになるということである。複数の人びとが複数の異なった意見から一つの同じ意見になるということは、意見を変える人びとがいるということである。合意形成を推進しようとする者は、人間は意見を変える存在であるという人間観をもたなければならない。

合意に至る意見の変化には、つぎのようなタイプがある。

- ① 一方が他方を説得する。
- ② 一方が他方に譲歩する。



③ 両者が譲歩し、妥協する。

④ 両者が対立を克服する第三案に向けて話し合いを行い、合意する。

対立する当事者の考えを克服する第三の選択肢が提案される場合では、提案は、第三者によって提案される場合と、両者あるいは両者を含む人びとが話し合いによって新たにつくり出す場合がある。関係者の満足度がもっとも高いのは、後者のケースである。

合意形成とは、問題の当事者たちが多様な意見の存在をふまえ、対立が紛争に至ることを回避し、より高次の解決に導くための創造的な話し合いを実現するプロセスである。言い換えれば、合意形成とは多様な意見をもつ人びとによる対立を克服するためのプロセスであるから、対立的な二案を克服するための第三案の創造に向けた協働的な努力が求められる。ただし、対立、紛争の渦中にいる人びとが自発的にこのような協働作業を組み立てることは困難である。だからこそ、合意形成を推進する中立的な第三者が必要なのである。

## 12 合意形成は、一つの正しい答えではなく、よりよい答えを求める

異なる意見が存在するだけでは、対立でも紛争でもない。民主主義の世界では、むしろ異なる意見が存在することのほうが健全である。しかし、意見の違いが対立となり、そこに深い感情的な要素が加わると、解決することが困難な紛争となる。

複雑な社会的問題には、ただ一つの正しい答えがあるとは限らない。ありうるのは、むしろよりよい解決である。

## 13 合意形成では、多数決を採用せず、全員一致をめざす

合意形成は、合意のための話し合いを通じて結論に至るプロセスであり、全員一致を目標とする話し合いである。したがって、合意形成では、多数決は採

# 索引

<b>【あ】</b>	<b>【こ】</b>	住民どうしの話し合い 92
アカウントビリティ 98, 106, 130	公開性 133	熟議民主主義 19
新しい公共 130	幸福 129	情報開示 133
<b>【い】</b>	コミュニケーション管理 94	慎重派 86
委員会形式 86	コミュニケーション空間 88	信頼関係 104
意見の理由 73, 120	——のデザイン 108	<b>【す】</b>
意思決定 99	コンセンサス・コーディネータ 38	推進派 86
インタレスト 16, 40, 74	コンフリクト・アセスメント 25, 64, 77	菅 浦 96
インタレスト分析 77	<b>【さ】</b>	ステークホルダー 12, 65
<b>【か】</b>	サイレント・マジョリティ 45, 68	ステークホルダー分析 77
価値観 128	サインベン 113	ステージ 50
環境劣化 138	作業領域管理 49, 63	<b>【せ】</b>
間接コミュニケーション 89, 109	サブ・ファシリテータ 90	正義 129, 133
間接民主主義 19	賛成派 86	<b>【そ】</b>
<b>【き】</b>	<b>【し】</b>	創造的なコミュニケーション 107
行 基 42	事業に対するモチベーション ション 104	<b>【た】</b>
局 面 49	時限的 31	代議制民主主義 19
切り崩し 3	資源枯渇 138	代替的紛争解決法 6
記録係 90	実行可能な正義 140	段 階 50
<b>【く】</b>	市 民 70	談義所 88
空間的協働行為 107	市民参加 70	<b>【ち】</b>
空間の構造 78	市民参画 70	知識と情報 104
空間の履歴 78	自 由 94	知識結 42
<b>【け】</b>	集会のプログラム 90	中立公正 127
景 観 139	十七条憲法 6	<b>【て】</b>
景観価値 80	住 民 70	定常業務 31
現場感覚 3	住民対話集会木津川モデル 81	手続きの公正さ・公平性 133

<b>【と】</b>		<b>【ふ】</b>		<b>【や】</b>	
凍結点	50	ファシリテータ	8, 90	やらせ	136
透明性	133	ファシリテータ・チーム	90	<b>【ゆ】</b>	
ドキュメンテーション	63	フィールドワーク	113	有期的	31
トレーサビリティ	97	フェーズ	49	ユニーク	31
<b>【な】</b>		不 幸	129	<b>【ら】</b>	
ナワバリ意識	28	付 箋	112	ライフサイクル	104
<b>【に】</b>		フリーズポイント	50, 105	ライフヒストリー	60, 75
日常業務	31	ふるさと見分け	77	ラウドスピーカー	37, 126
日本神話	16	プロジェクト	32	<b>【り】</b>	
<b>【は】</b>		プロジェクトマネジメント	32	リーダーのもつべき資質	57
配分の正義	138	プロジェクトマネジメント		理由の由来	75, 120
発言機会や発言時間の配		ト・チーム	41	倫 理	128
分の公平性	133	プロジェクト・リーダー	41	<b>【る】</b>	
話し合いの会場	106	プロジェクトマネジメント		ルーチンワーク	31
話し合いの場の運営	41	プロジェクトマネジメント		<b>【わ】</b>	
話し合いの場の進行	41	会議	58	ワークショップ形式	87
話し合いの場の設計	41	紛争回避	5	ワークショップの三種の	
話し合いのルール	92	<b>【ほ】</b>		神器	112
話し合いを促進するため		法令の遵守	133	和を以って尊しとなす	6
の道具	111	<b>【ま】</b>		<b>【英語】</b>	
反対派	86	マスコミ対応	96	ADR	6
<b>【ひ】</b>		<b>【み】</b>		NIMBY	40, 139
人びとの関心・懸念	78	宮崎海岸トライアングル	44		
		<b>【も】</b>			
		模 型	110		

— 著者略歴 —

- 1975年 東京大学文学部哲学科卒業  
1980年 東京大学大学院博士課程単位取得退学  
(哲学専攻)  
1981年 南山大学講師  
1984年 南山大学助教授  
1989年 東京工業大学助教授  
1994年 博士(文学)(東京大学)  
1996年 東京工業大学大学院社会理工学研究科教授  
2002年 フランス国立社会科学高等研究院客員教授  
～03年  
2014年 一般社団法人コンセンサス・コーディネーターズ代表理事  
現在に至る

社会的合意形成のプロジェクトマネジメント

Project Management of Social Consensus Building

© Toshio Kuwako 2016

2016年2月26日 初版第1刷発行



検印省略

著者 桑 子 敏 雄  
発行者 株式会社 コロナ社  
代表者 牛来真也  
印刷所 萩原印刷株式会社

112-0011 東京都文京区千石 4-46-10

発行所 株式会社 コロナ社

CORONA PUBLISHING CO., LTD.

Tokyo Japan

振替 00140-8-14844・電話(03)3941-3131(代)

ホームページ <http://www.coronasha.co.jp>

ISBN 978-4-339-05232-9 (新井) (製本:愛千製本所)

Printed in Japan



本書のコピー、スキャン、デジタル化等の無断複製・転載は著作権法上での例外を除き禁じられております。購入者以外の第三者による本書の電子データ化及び電子書籍化は、いかなる場合も認めておりません。

落丁・乱丁本はお取替えいたします