

# 政策研究

## POLICY RESEARCH

2018 No. 2 (2018年5月号)

- レポート:政策論説 公共政策と社会的交渉合意形成①ステークホルダー分析  
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
  - レポート:政策シグナル 俯瞰的リスクマネジメント  
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
  - レポート:アジアリンク 台中問題・1992年コンセンサスと優遇措置  
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
-

## はじめに

交渉合意形成は、ビジネスの世界では日々展開されており、ハーバード流の交渉術等書籍も多く出版されている。ビジネスの視点からの交渉合意形成は、地方自治体でも民間化の流れが強まる中で、その重要性が増している。しかし、地方自治体が展開する交渉合意の中心は、社会的交渉合意、すなわち、地域の様々な課題解決や積極的な政策戦略を展開するための、地域住民等多様なステークホルダーとの交渉合意形成とその充実にある。社会的交渉合意形成は、ビジネスの世界での交渉合意形成、あるいは半代表制に基づく議会での議論と類似点がある一方で相違点も存在する。以下、3回に分けて、社会的交渉合意形成について考察する。

### 1. 社会的合意形成とは何か

#### (1) 社会的交渉合意形成の重要性

経済社会の成熟化による資源制約の強まり、そして情報通信革命による社会的相互関連性の高まりが強くなるほど、地域課題の構造的対立が先鋭化し、社会的交渉合意形成の質も高まらざるを得ない。構造的対立とは、問題解決に向けて相互に相いれない排他的な解決点（両立困難）を持つ二つ以上の考えが共存すること、すなわち、資源制約が強まる中で縦割りの分断された利害関係の視点からは共通の解決点が見いだせない状況を意味する。この困難な状況に対して、多様なステークホルダー間で創造的解決を図るためのプロセスマネジメントが社会的交渉合意形成である。

さらに、社会的交渉合意形成の重要性を高めているのが、大衆情報化社会の深化である。大衆情報化社会の深化は、様々な情報を細分化した単位で誰でも自由に発信し、情報として流通させ、何人でも受け止められる構図をつくり上げている。分断された個人個人の価値観、利己的な批判・評論が自由に展開できる社会となり、一方的な価値観だけを押しつける批判やその批判に対して意見を論じる評論が氾濫しやすくなり、利己的・主観的な意見などを「住民の声、住民のニーズを聞く」という美辞の中で無秩序に受け止める構図も生まれやすくなる。こうした構図は、二項対立的な白黒議論、競争的勝ち負け議論を生み出しやすく、仮に一時的な解決が図られたとしても、地域に大きな溝を残すだけでなく、すぐにさらなる別の課題を掘り起こし不安定な社会を生み出す要因となる。

社会的交渉合意形成は、構造的対立の性格を持つジレンマが増大するほど重要となる。社会的ジレンマは、自らの利害に基づき行動するか、それとも一定の集団全体の利害に基づき行動するかのジレンマである。このジレンマの解決には、少なくとも公共政策の基本的な三大争点を克服するプロセスが必要となる。第1は、資源自体に関する認識の争点、第2は、配分に関する基準の争点、第3は、基準に基づく具体的な配分の争点である。そして、三大争点の中には、さらに囚人のジレンマに代表される競争のジレンマ、公共財の配分に関するタダ乗りのジレンマ等様々なジレンマがさらに関係し存在する。こうした社会的ジレンマに対して、解決に向けて如何にアプローチするか、政治や市場によるアプローチと並んで重要な位置づけにあるのが社会的交渉合意形成である。この意味から、社会的合意形成は公共政策をより良くするための社会システムと位置づけられる。

#### (2) 社会的交渉合意形成の特性

社会的交渉合意形成は、ひとつの答えを求め競争的に勝ち負けを決めることではなく、白黒の中間領域にある選択肢を抽出し、その中からより良い新たな結論を生み出す取り組みであり、創造的取り組みである。また、社会的交渉合意形成では、合意することが最終ゴールではない。合意した内容を着実に実現することがゴールであり、同時に地域やコミュニティに決定的なダメージを生じさせないことが不可欠となる。このため、社会的合意形成では、「異議なし」、すなわち「全会一致」を目指すことが基本となり、そ

のために課題に対する様々な情報を徹底して共有することが求められる。合意しても、その内容を実現することが担保されなければ、交渉プロセス自体が空虚となり、利害関係者間の信頼関係も空洞化する。「異議なし」を求め合意の実現を担保するために極めて重要な点として、情報共有と並んで重要となるのがステークホルダーの把握とそのためのステークホルダー分析である。

## 2. ステークホルダー分析・インタレスト分析

ステークホルダーとは、「自分の行動に影響を与える者」と「自分の行動によって影響を受ける者」であり、社会的合意形成の視点を置き換えると、何らかの社会的課題を解決するための行動に影響を与える者、そして社会的課題を解決するための行動により影響を受ける者である。このステークホルダーを可能なかぎり適切に把握することが、社会的交渉合意を実現に結び付けるためには大前提となる。

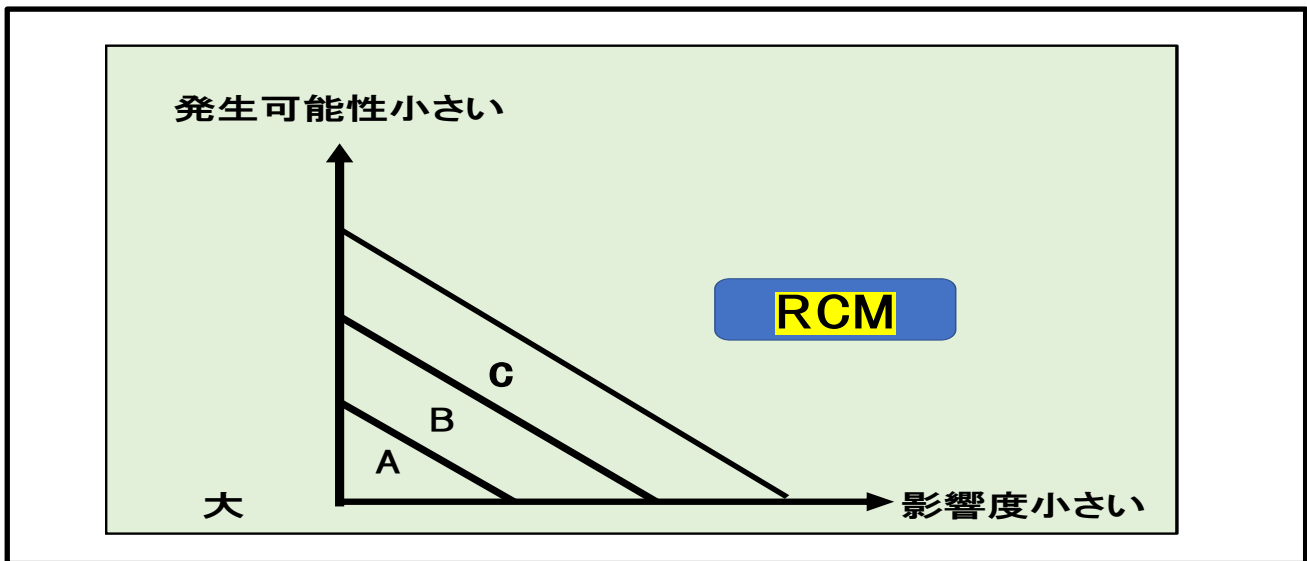
図表 ステークホルダー分析とインタレスト分析

	賛成も協力もしない	協力	賛成
反対も抵抗もしない	①無関心者・どちらでもない	④支援的行動者	⑦支持者
抵抗	②否定的行動者	⑤協力の気持ちはあるが抵抗している者	⑧賛成ではあるが抵抗する姿勢の者
反対	③拒否者	⑥協力の意思はあるが拒否の者	⑨二項対立的存在

ステークホルダー分析は、コンフリクト・アセスメントの一環として、インタレスト分析とセットで展開する。多数者間の社会的交渉合意形成を行うには、ステークホルダーの存在を適切に把握するだけでなく、各ステークホルダーの持つ背後も含めた利害と姿勢について認識する必要がある。ステークホルダー分析が十分展開されておらず、社会的交渉合意形成のプロセス中で新たなステークホルダーが突然加わることになると、それまでのプロセスの信頼性確保が困難となり、交渉合意プロセス自体が瞬時に崩れかねない。ステークホルダーがどのような考えや意見をどのような背景で抱えているのか、意見の背後にある利害たるインタレストを認識するのがインタレスト分析である。表は、ステークホルダー分析とインタレスト分析の入口の一例である。特定の課題に対して単なる賛成・反対だけでなく、「①無関心者・どちらでもない」から「⑨二項対立的存在」に至るまで分類し把握する。その上で、それぞれのステークホルダーグループが持つ利害や意識を共有し、交渉に結び付けることになる。

但し、すでに述べたように今日の社会的合意形成が従来以上に複雑化している。なぜならば、第1に裁判や制度改正による権利としてのステークホルダーが拡大していることである。たとえば、再開発に関して買収の対象となる不動産の直接的所有者だけでなく、その周辺住民等にも原告適格を認める判決などによるステークホルダーの拡大である。そして、第2は、インターネットやフェイスブック等様々な媒体が情報仲介する中で、権利や制度とは関係ない、流動的ステークホルダーが大きな瞬発力を発揮する構図となっている。

後者のステークホルダーは、表の①の集団が②ないし④にインターネット等を通じて変化することを意味している。その存在は一時的であっても、次に③あるいは⑦の存在にどのように結び付けていくかに留意しつつ、交渉プロセスを展開する必要がある。

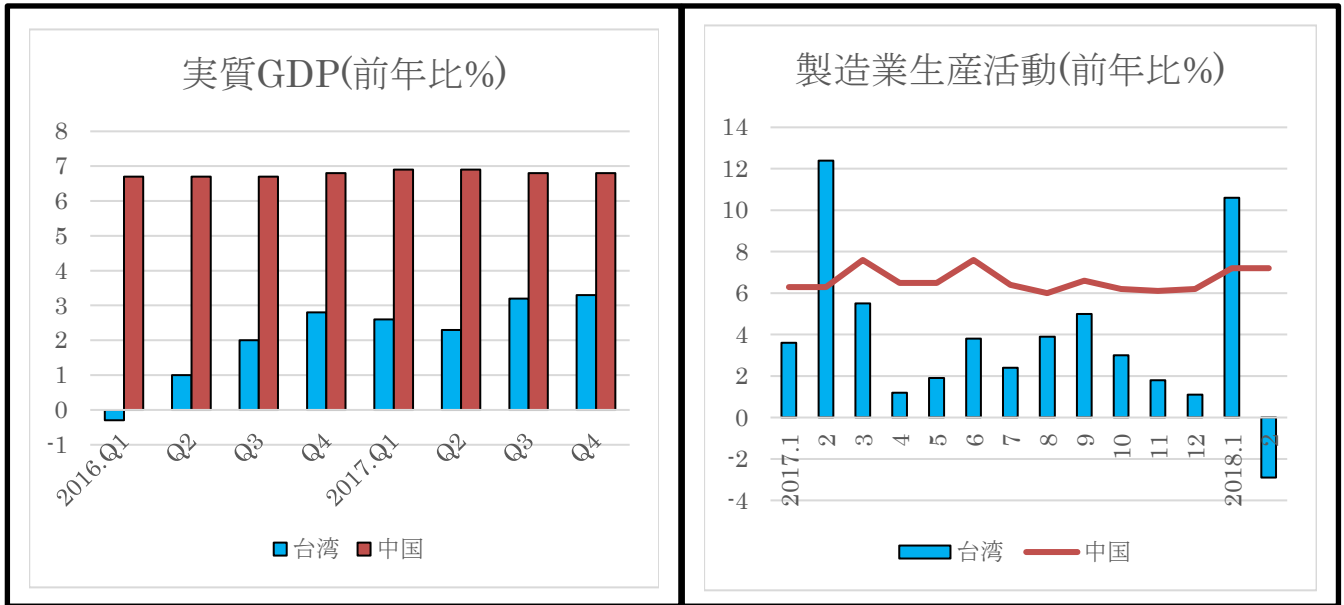


地方自治体の内部統制充実の大きな課題として、リスクマネジメントの構築がある。リスクマネジメントとは、「組織目標の達成に影響を与える阻害要因」をリスクとして識別・分析・評価し、当該リスクへの適切な対応を行う一連のプロセスの形成である。その中で、①取り巻くリスクについて適時・的確に把握し対応すると同時に、リスクが顕在化した時、リスクの選好、早期な対策を選択できる体制とすること、その前提として②内部の要因で発生するリスクと外部の要因で発生するリスクがありいずれのリスクに対しても内容と発生原因を洗い出し識別し、見つけ出したリスクは顕在化する可能性が高いリスク及びそれが組織や活動に与える影響の度合いの観点から評価することが柱となる。

リスクマネジメントの第一歩は、リスクコントロールマトリックス（以下「RCM」）の作成である。RCMの基本構成は、①各業務等の内容、②各業務に内在するリスク、③リスクの影響度と発生確率、④リスクに対する対応の選択肢等となる。そして、最終的にリスクの影響度と発生確率の相互関係からリスク対応の優先度や対応内容等を決定していく。RCMのスタートは、リスクの洗い出しにある。リスクを俯瞰的・網羅的に把握することが、まず求められる。その把握においては、業務の手順やそこで生じている情報の流れと蓄積等業務プロセスを明確にし、精査することからはじまる。また、政策展開に関するRCMでは、課題解決に対する流れを形成し、そこで展開され得る選択肢を網羅的に把握し、それぞれが内在するリスクを把握することになる。

リスクへの具体的な対応の優先順位は、リスクの発生可能性と影響度の判断であり、表においては検討の優先度はA>B>Cとなる。リスク対応の類型として、①受容＝特別な対策を設けずリスクを受け入れる考え方、②回避＝撤退などリスク自体を避けて通る考え方、③低減＝リスクの発生確率やリスク発生時の影響を抑える考え方、④移転＝保険制度やアウトソーシングの活用などがある。

リスク対応の方向性としては、①逸脱型対応＝目的・目標の達成を維持しつつ接近プロセスが維持できない場合、原因を明確にして新たな接近手段を選択する、②未来型対応＝目的・目標の達成を維持しつつ、接近スピードの維持が困難となった場合、原因を明確にして目標値への接近スピードと手段の新たな設定を行う、③探索型対応＝目的・目標の達成を維持しつつ、水準の見直しを行い、目標変更を優先して行い、ギャップを埋める接近プロセスや手段の最適化を図る、④設定型対応＝目的・目標自体の再検証を行い、目的の新たな設定の中で目標などのプロセスと水準を設定する、そして⑤断念する「撤退型対応」となる。



(資料) 台湾行政院資料、中国国家统计局資料より作成。

台中間の経済関係は、1990年代初頭に比べて深化しており、両国の投資や産業関係が親密化してきた。そして、政治面では「92年コンセンサス」が再び争点となる一方で、中国は台湾に対する経済的優遇策を大きく提示している。昨年10月の中国共産党第19回党大会で習近平総書記は、台湾との関係に関して、①ひとつの中国の原則は、兩岸関係の政治的基礎であり、②ひとつの中国の原則を体現する「92年コンセンサス」は、両者の平和的發展を確保する上での基本であるとした。このことは、中国側から92年コンセンサスを台湾側も改めて受入れる必要があるとし、同時に台湾独立を強く牽制する姿勢を明確にすることを意味している。こうした姿勢の明示は、台湾政府が民進党へと政権交代した後、92年コンセンサスを受け入れず、政治面での対話が直接的に行われていないことなどによる。92年コンセンサスは、台中間での口頭合意を意味する。中国は92年コンセンサスが、ひとつの中国を原則とするとしている。他方で、台湾の国民党関係者は、ひとつの中国に関する理解は、台湾、中国それぞれで解釈し理解することが可能としてきた。それにより、微妙かつ不透明なバランスが形成されてきたといえる。しかし、蔡英文民主党政権は、以上の不透明なバランスに対して距離感を持ち、92年コンセンサスの固有名詞を使用せずに、歴史的・事実への尊重という事実認識に止まる姿勢を形成し、台中関係の現状維持を目指してきた。こうした姿勢に対して、習総書記は、92年コンセンサスを明確に受け入れる姿勢を求めている。

一方で、注目すべき点として習総書記が経済面で対台湾優遇措置を打ち出していることにある。習総書記は、台湾国民を運命を共にする血を分けた兄弟と位置づけ、兩岸の経済・文化交流・協力を拡大し、互利互惠により、大陸への就学、起業、就職、生活する台湾同胞に大陸同胞と同等の待遇を徐々に提供し台湾同胞の福祉を増進するとし、これを受けて今年3月全人代及び2月の中国国务院等は、台湾企業や中国大陸で就業する台湾人に対する過去最大規模の優遇措置を提示している。こうした流れが、対中関係さらには今後のアジアにおいて民間企業や人的資源の流れに構造的に如何なる影響を与えるか、その意味を台湾だけでなく十分に精査していく必要がある。

## 〈既刊テーマ一覧〉

2017 No. 8	<ul style="list-style-type: none"><li>● 第三セクターと損失補償契約・・・北海道日高町・・・</li><li>● 行政評価の現状</li><li>● 新 TPP 合意の意義</li><li>● 政策形成過程における市民ワークショップの問題点と解決の方向性</li></ul>
2017 No. 9	<ul style="list-style-type: none"><li>● 政策エビデンスの位置づけと機能</li><li>● 2018年度政策のトリガー的注目点</li><li>● カンボジア・ミャンマー・ラオスへの政策戦略</li></ul>
2017 No. 10	<ul style="list-style-type: none"><li>● 指定管理のコンプライアンス①</li><li>● 2025年、2035年問題</li><li>● 民泊対応</li></ul>
2017 No. 11	<ul style="list-style-type: none"><li>● 指定管理のコンプライアンス②</li><li>● 平成32年内部統制問題</li><li>● 鉄鋼等に関する米中貿易問題</li></ul>
2017 No. 12	<ul style="list-style-type: none"><li>● 指定管理のコンプライアンス③</li><li>● コミュニケーションと合意形成</li><li>● 米中貿易問題とアジア</li></ul>
2018 No. 1	<ul style="list-style-type: none"><li>● 政策思考とリスクマネジメント</li><li>● 自治体間競争と政策開発</li><li>● 米中貿易問題と TPP 問題</li></ul>

### 政策研究 2018 No. 2

2018年5月発行

監修 宮脇 淳（北海道大学法学研究科教授）  
編集・発行 株式会社富士通総研 行政経営グループ  
〒105-0022 東京都港区海岸1-16-1  
電話 03-5401-8396  
MAIL [fri-ppp-jimukyoku@dl.jp.fujitsu.com](mailto:fri-ppp-jimukyoku@dl.jp.fujitsu.com)  
URL <http://www.pppnews.org>