

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24年 6月 11日現在

機関番号：12601

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2010～2011

課題番号：22730110

研究課題名（和文）合意形成論に基づく政策形成過程の研究枠組みの構築

研究課題名（英文）Developing Research Framework for Analyzing Policy-Making Processes drawing on Consensus Building Theory

研究代表者

松浦 正浩（MATSUURA MASAHIRO）

東京大学・大学院公共政策学連携研究部・特任准教授

研究者番号：70456101

研究成果の概要（和文）：

本研究は、政策形成過程研究の方法論の体系化に向けた第一歩として、合意形成論の応用に焦点を絞り、多様な政策形成における合意形成過程を分析できる方法論の体系化を試みた。第一に既往研究の整理のため、主要文献の整理に加え、国際学会への参加および、米国の主要関連研究者に対する聞き取り調査により情報収集を行った。第二に、方法論の体系化を行った。具体的には研究の方法論、実践の方法論、そして実践と教育の統合を図る枠組みの3つの視点から体系化した。

研究成果の概要（英文）：

This research project attempted to categorize key approaches to analyzing consensus building processes in various instances of policy-making efforts in response to the need for methods for studying policy-making processes. First, in order to review the existing research, the project gathered information by reviewing literature as well as by participating in conferences and key researchers in the United States. Second, approaches to analyzing consensus building processes are categorized into research methods, practical techniques, and the ways of integrating practice and education.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2011年度	1,100,000	330,000	1,430,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,300,000	690,000	2,990,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：公共政策

## 1. 研究開始当初の背景

従来の政策形成過程の研究においても、多様なアクター間の調整や連携に着目した研究は多数存在する。たとえば、国際レベルでは、Putnam (1988)の2レベルゲーム理論や Sebenius (1984)による国連海洋法会議にお

ける交渉過程の分析などが存在する。政府のレベルでは、Kingdon (1995)による政策起業家の役割に着目した研究、城山ほか(1999)による日本の各省庁のアクターと意思決定過程に着目した研究などが存在する。自治体や個別事業計画などローカルレベルでの意思

決定については、たとえば実践的視点に基づく原科(2007)による環境政策の合意形成過程の研究や、社会学の視点に基づく船橋ほか(1985)の新幹線整備紛争の研究など、多様な事例研究が存在する。

これらの研究は、さまざまな政策形成過程を理解するうえで重要な知見を与えている。しかしその方法論については、行政学、環境学、社会学など、学術領域ごとの特徴はみられるものの、学際的に俯瞰した研究の方法論の体系が不足している。

## 2. 研究の目的

本研究は、研究者の関心や研究対象に応じて適切な、複数の構成要素から成立する政策形成過程研究の方法論のパッケージが存在するという仮説のもと、既往研究の蓄積を踏まえ、研究者等が特定の政策形成過程をそのアクターに着目して分析しようとする際に適切な研究の方法論へと導く研究の枠組みを構築する。しかし政策形成過程の研究全てを俯瞰した方法論の体系化は、経験豊富な研究者の参画による長期間の検討が必要だと想定されるため、本研究では、方法論の体系化に向けた第一歩として、合意形成論(consensus building theory)の応用に焦点を絞り、国際レベルからローカルレベルに至るまで、多様な政策形成における合意形成過程を分析できる方法論の体系化を試みる。

合意形成論は、特にステークホルダー間の利害調整を目的とした交渉過程に着目した政策形成過程の研究で、ローカルな都市・環境計画の意思決定(Susskind and Cruikshank 2006)から国際条約交渉(Susskind 1994)、選挙制度(Erdman and Susskind 2008)まで研究対象は幅広い。方法論も、現場での綿密な聞き取り調査をもとに熟議民主主義の観点から分析する研究(Forester 1999)から、事例研究をもとに実践的技法を導出する研究(Susskind ほか 1999)まで多様である。本研究は、合意形成論およびそれに類する既往研究に着目し、方法論の体系化とその特性について整理する。

本研究では最終的に、ある特定の政策形成過程の研究を、アクター間の交渉過程に着目して行おうとする者が、研究の初期段階でその方法論を検討する際に参考になれる、研究のガイドラインを制作し、さらに論文などの形でとりまとめる。

## 3. 研究の方法

本研究は平成22年度より2ヵ年で実施する。22年度は、主要研究者に対するヒアリング調査などを通じて合意形成論の文献を収集し、各研究において採用されている方法論を確認した上で、文献データベースを制

作する。次に、データベースで蓄積した情報を解析し、アクターに着目した政策形成過程研究における方法論の構成要素と各要素の選択肢を抽出する。抽出した情報をもとに研究ガイドライン(案)を制作する。

試行適用の結果を踏まえ、方法論の枠組みを示す研究ガイドラインをとりまとめ、実用的な教科書や報告書を取りまとめるほか、方法論に関するレビュー論文を取りまとめる。研究の実施にあたっては、東京大学公共政策学連携教育部(公共政策大学院)の修士課程の学生(2名を予定)の協力を得ることで、データベース化等の作業を効率的に行う。また、研究代表者は国内外の海洋政策に関する教育と研究のために雇用されているが、本研究は政策形成過程の大学院教育と研究を支援するものであり、関連性は高い。

## 4. 研究成果

本研究は、政策形成過程研究の方法論の体系化に向けた第一歩として、合意形成論の応用に焦点を絞り、国際レベルからローカルレベルに至るまで、多様な政策形成における合意形成過程を分析できる方法論の体系化を試みた。

平成22年度には既往研究の包括的整理を行った。具体的には、合意形成論に関する国内外の情報を、主要文献の参照関係や国際学会への参加等を通じて聞き取り調査を実施し、文献情報を収載したデータベースを制作した。合意形成論に関わる文献を収集したところ、大きく、(1)熟議民主主義や市民参加に係る理論的検討(たとえばForester 1999)、(2)個別事例に基づく諸要因に関する検討(たとえばO'Leary and Bingham 2003)、(3)現場の方法論に関するガイドライン的文書(たとえばSusskind ほか 1999)の3種類に分類することができた。

合意形成論に関する情報収集のため、カリフォルニア州立大学サクラメント校協働政策センターのデーヴィッド・ブーア氏、コーネル大学都市計画学科のジョン・フォレスター教授、マサチューセッツ工科大学のローレンス・サスカインド教授から、合意形成研究の方法論についておよび教育の方法等について聞き取り調査を実施した。サスカインド教授からは、合意形成論に関する研究を、政策形成の現場における実践的活動と組み合わせる方法としてアクションリサーチの枠組みを提示された。また、フォレスター教授からは、実践のプロファイリング手法(Profile of Practitioner)という新たな方法について情報収集することができた。

第二に、収集した既往研究に関する情報をもとに、方法論についての整理、類型化について仮説を設計し、既往研究をもとに選択肢の類型化を試み、各選択肢の内容と特徴を整

理したうえで、ガイドライン（教科書）の草稿アウトラインを検討した。具体的には、第一に「研究の方法論」としてデータ収集、分析枠組み、そして背後にある客体・主体の関係に関する哲学的議論の整理などを整理することとした。ここでは、仮説検証に基づく実証的アプローチに加えて、質的研究手法を用いた解釈型政策分析（interpretive policy analysis）の方法論を検討した。第二に「実践の方法論」として研究対象となる合意形成手法の概要や教育の方法を整理した。具体的には、ファシリテーションといった会議運営手法から、コンセンサス会議やコンセンサス・ビルディング手法といった総合的なアプローチまでを視座にいれて、それぞれの方法論について概要を提示することとした。第三に、実践と教育・研究の統合を図る枠組みを提示することとした。合意形成に係る研究では、多くの場合、新たな方法論や手法を自ら実践すること、すなわち社会実験によってはじめて観察の対象を獲得することができるため、実践の取り組みを、教育・研究の取り組みとして同時に位置づけることができるような枠組みが必要である。そこで、アクションリサーチや実践のプロファイリング手法など、米国聞き取り調査で把握している事例を採録することとした。

平成23年度には、第一に、合意形成研究の方法論の試行適用として、定量的手法と質的研究手法のそれぞれを適用し、特にアクター間の連携に着目した政策形成・合意形成過程の分析を試行した。具体的には、3つの研究を行った。第一に、質的研究手法の適用として、新聞に掲載された東日本大震災の被災者のコメントを題材に、質的研究手法を適用することで、被災者の「意見」を整理した。これは必ずしも合意形成過程そのものを対象とした研究ではないが、政策形成の初期段階のアジェンダセッティングについて、ステークホルダーの意向をもとに、ボトムアップから課題を把握する実践の方法論として質的研究手法を活用する可能性を模索することができた。第二に、宮城県石巻市において2011年7月に実施された高台移転に関するアンケート調査の結果をもとに、統計分析を行った。高台移転については合意形成が困難とされているが、高台移転の意向を左右する要因をアンケートに対する回答から推定したところ、「自宅の被災状況」と「現在の居住地域」が高台移転に関する意向に大きく影響を与えている可能性が把握された。第三に、地方議会における合意形成過程について議員3名を対象とした各2時間程度の聞き取り調査を実施し、その書き起こしを作成した上で、質的研究手法に基づき、主な要因の補足を行った。

第二に、合意形成研究の方法論に関するガ

イドラインをとりまとめた。具体的には、研究の方法論として、帰納的、演繹的アプローチそれぞれを比較したうえで、対象事例の設定、データ収集、理論との整合などについて整理した。また、合意形成の実践手法、教育手法、研究と実践の融合としてのアクションリサーチについて整理した。なお、とりまとめにあたっては、国際学会（北京における交渉教育に関する研究会、米国紛争解決協会環境政策部会年次総会など）において発表し、合意形成の研究と実践に関する方法論に関する情報収集を行うとともに、本研究で検討した研究の方法論についてフィードバックを得た。

「ガイドライン」のアウトライン

第1部 導入

第1章 合意形成研究の必要性、社会的意義

第2章 研究プロセスの設計

第2部 研究手法

第3章 研究対象の設定

第4章 データ収集の方法

第5章 計画理論との整合

第3部 実践手法

第6章 実践の現場

第7章 実践の方法論

第8章 実践の技法

第4部 教育手法

第5部 研究と実践と教育の統合

第6部 事例

（参考文献）

Erdman, S. and Susskind, L. (2008). *The Cure for Our Broken Political Process*. Dulles, VA: Potomac Books.

Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging participatory planning processes*. Cambridge, MA: MIT.

Putnam, R. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *Intl. Organization*, 42, pp 427-460.

Sebenius, J. (1984). *Negotiating the Law of the Sea*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Susskind, S. (1994). *Environmental Diplomacy*. New York, NY: Oxford University Press.

Susskind, S. and Cruikshank, J. (2006). *Breaking Robert's Rules*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Susskind, L., McKernan, S., and Thomas-Larmer, J. (Eds.) (1999). *The Consensus Building Handbook*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York, NY: Addison-Wesley.

城山英明、細野助博、鈴木寛.(1999). 『中央省庁の政策形成過程－日本官僚制の解剖』中央大学出版部.

原科幸彦 (編) (2007). 『環境計画・政策研究の展開－持続可能な社会づくりへの合意形成』岩波書店.

船橋晴俊、長谷川公一、畠中宗一、勝田晴美.(1985). 『新幹線公害－高速文明の社会問題』有斐閣.

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計4件)

①松浦正浩、新聞掲載の「被災者の声」からたどる地元の声、そだちと臨床、査読無、11巻、2011年、6-14頁.

② John Forester, Lawrence Susskind, Karen Umemoto, Masahiro Matsuura, Giancarlo Paba, Camilla Perrone and Raine Mantysalo, *Learning from Practice in the Face of Conflict and Integrating Technical Expertise with Participatory Planning, Planning Theory and Practice*, 査読有、12巻、2011年、287-310頁、DOI: 10.1080/14649357.2011.586810

③松浦正浩、変わる政策決定のかたち－「民意」とは何か、生活経済政策、査読無、166巻、2010年、4-8頁.

④ Masahiro Matsuura, Tatsujiro Suzuki and Hideaki Shiroyama, *Stakeholder Involvement in Sustainable Energy and Environmental Technology Policy Making in Japan: An analysis*, *IEEE Technology and Society*, 査読有、29(3)巻、2010年、45-54頁.

[学会発表] (計2件)

① Masahiro Matsuura, Boyd Fuller and Dong Yong Kim, *Challenges, Opportunities, and Surprises: Consensus Building and Other Collaborative Efforts for Sustainability Governance in Asia*, 2011 ACR Environment and Public Policy Section Conference, 2011年6月29日、ポートランド州立大学 (アメリカ合衆国)

② Masahiro Matsuura, Dong Yong Kim, Andrew Lee and Boyd Fuller, *Teaching Negotiation: Pacific Rim Adaptations to Negotiation 1.0*, *Rethinking Negotiation Teaching Conference*, 2011年5月5日、北京大学 (中華人民共和国)

[図書] (計1件)

①松浦正浩、筑摩書房、*実践！交渉学* いかにか合意形成を図るか、2010、238頁.

#### 6. 研究組織

##### (1)研究代表者

松浦 正浩 (MATSUURA MASAHIRO)  
東京大学・大学院公共政策学連携研究部・特任准教授  
研究者番号：70456101

##### (2)研究分担者

なし

##### (3)連携研究者

なし