

米国内務省開拓局意思決定のための ガイドブックについて

国土交通省国土技術政策総合研究所総合技術政策研究センター主任研究官

にし の 西野 ひとし 仁
み わ 三輪 じゅんじ 準二
よし た に 吉谷 じゅんいち 純一

危機管理技術研究センター主任研究官

独立行政法人土木研究所水工研究グループ上席研究員（水理水文）

I . はじめに

社会資本整備を進めていく上で、多様な意見を聞き計画を決定していく必要があるが、多様で利害が対立する関係者間で意思決定を行うにあたっては困難が伴う。土木研究所（当時）は米国内務省開拓局（Bureau of Reclamation）との研究交流の過程で、開拓局が意思決定を研究し職員研修を行うチーム（社会学者等で構成）を持ち、その成果を「意思決定ガイドブック」として発刊していることを知った。このガイドブックの内容は、開拓局に限らず、日本の多くの公共事業における合意形成にも有益と思われる共通部分が多いことから、都市河川研究室と建設マネジメント技術研究室が共同で翻訳し、土木研究所資料第3779号意思決定作業の進め方 意思決定のためのガイドブック（訳）、平成13年3月として印刷した。

本稿では、このガイドブックの概要を紹介する。

II . ガイドブックの概要

1. ガイドブックの位置付け

開拓局は「政策（Policy）」でパブリック・インボルブメント（PI）を義務付け、その下の「指令と基準（Directive and Standards）」で業務責

任を定義している。このガイドブックはその下での任意利用と位置付けられる。このような体制の下で、最終意思決定はあくまで行政側である開拓局が責任を持って行う。

このガイドブックは、開拓局の意思決定プロセスの背景をなす基本的概念について述べると同時に、可能な限り数多くの状況において問題を解決するための柔軟性のある意思決定プロセスと意思決定方法を示唆している。また、簡便な意思決定のための参考文献の役割も果たす。関係規則を正確かつ詳細に引用することはせず、それよりも読者に柔軟性のある手順を示すことに重点がおかれている。また、問題解決のためのテンプレート（定型書式集）、作業確認早見表、政府機関の意思決定の分かりやすい解説書、新規参加者のための入門書として活用することもできる。

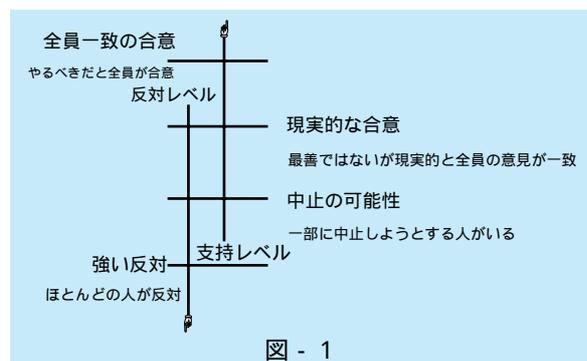
ガイドブックの主な構成は、「概観」「基盤」「意思決定のプロセスのステップ」に分けられている。「概観」では、意思決定プロセスにおける基本事項について述べている。「基盤」では、意思決定のステップをたどる前に準備しておくべき課題を解説している。「意思決定のプロセスのステップ」では、標準的な意思決定プロセスとして10のステップに分解して詳述している。また、ガイドブックの欄外のスペースには重要なコンセプトに関する注意事項等簡単な解説が記載されている。

以下にガイドブックの具体的内容を紹介する。

2. 意思決定プロセスにおける基本的事項

(1) 成功の定義

「合意形成」という用語は、場合により、計画案に対する賛成を取り付ける技術との誤解を与えかねない。ガイドブックでは、目指すべきゴールを、できるだけ誤解を招かない適切な用語で次のとおり定義している（図 1）：誰もがコンセンサス（consensus）するに越したことはないが、同意（consent：争わないことへの合意）を得られるだけで十分である。コンセンサスは誰もが解決策を支持し、その実施に向けて一致して作業にあたるような100%の合意を意味することに対し、同意は誰もが問題が重要であるとし、その解決には積極的に反対せず中止させようとしない、一種の妥協を意味する。



(2) 失敗の回避

ガイドブックでは意思決定のプロセスにおける回避すべき大きな失敗例を以下のように示している。

・焦点を失う

ニーズの過大評価（ニーズに対し非常に費用のかかる解決策作成）、ニーズの過小評価（解決策が許容可能なレベルに達しない）。

・順序を誤る

事実が検討され、データが分析されるより前に、解答を作成したり、予想する。

・「教科書」どおりの規則に依存する

実行可能な手段、方法、技術は、状況に応じて大きく変わり得る。問題の解決に普遍的な規則は存在しない。

・開拓局の任務を忘れる

アメリカの国民のために、環境的・経済的に健

全な方法で、関連資源を管理、開発、保全する。

・偏った態度

偏見をすこしでも見せたら「開拓局はすでに決定済みなのだ」という見方に信憑性を与えてしまう。

・優越的な考え方

優越感是他者を理解するために必要な感性を鈍らせる。

(3) 成功および失敗の活用

何が成功して、何が失敗して、なぜそうなったのかなど成功した意思決定プロセスの解決策、失敗から得た教訓を文章化し、共有することで、次の意思決定プロセスやプロジェクトにおいて、失敗の回避、時間と費用の節約が可能となる。

(4) 参加者

効果的な意思決定プロセスの参加者とは、

- ・意思決定によって影響を受ける可能性があると考えられる人々（プロジェクトが地域社会内で実施される、資源を大切だと思っているなど）
- ・意思決定への関与が求められる人々（管轄権または職務によって）
- ・意思決定に助言または影響を与える人々（技術的または政治的）
- ・意思決定プロセスを促進する人々

であり、開拓局の職員の他、個人、グループ、団体、パートナーシップ、政府機関（連邦、州、地方など）およびその職員が考えられる。

招かれざる参加者の復讐はすさまじいものとなる可能性がある。必要な情報、参加の機会が十分に与えられているか、参加者全員の意見が聴取されているかに常に注意を払う必要がある。

(5) スケジュール

柔軟性のないスケジュールにより、

- ・分析を急がせ、不正確な分析結果あるいは異議を招く可能性がある。
- ・分析を省略し、致命的欠陥を見逃す可能性がある。
- ・参加者が準備できないまま意思決定プロセスを次のステップへと移行してしまう。
- ・恣意的な意思決定という印象を生じる。

(6) 信用の獲得

信用を獲得し、維持するために

- ・他者の立場を尊重する。
- ・答えを見つけるために他者を参加させる。
- ・すべての問題を意欲的に検討する。
- ・全参加者と平等な立場でデータを取り扱う。
- ・完全で最も信頼できる情報源となる。
- ・必要な場合を除き情報の利用を制限しない。
- ・状況が変化したら速やかに参加者に伝える。

ことが必要である。信用を失うのは簡単であるが、取り戻すのは困難である。信用がすぐにも失われる落とし穴として以下の例が挙げられる。

- ・分析の必要性を無視する。
- ・意見の衝突を解決しようとせずに柔軟性のないスケジュールに固執する。
- ・自分が問題およびニーズを理解していると思いつ込む。
- ・住民を排除し、住民の意見に応答しない。
- ・何事についても独断的になる。
- ・文化的差異を無視する。

(7) コミュニケーション

コミュニケーションは、問題処理ならびに意思決定の基礎である。コミュニケーションがなければあなたがなぜ検討を行っているのかを誰も理解しないし、誰もそれを支援しない。コミュニケーションをとるときには以下のことを行う。

- ・専門用語を避け、参加者全員が理解できる表現を用いる。
- ・事実は事実、意見は意見として述べる。
- ・相手が理解していることを確認する。こちらが理解していることを相手に確認する、話の内容を自分の言葉で確認する。
- ・相手に耳を傾ける。
- ・一部がおかしいように思われるだけで、あるいは話し手が考えを明確に表現できないか、専門的な事に精通していないというだけで、その考えを却下しない。

(8) 進行役（ファシリテーター）の役割

ファシリテーターは全体的な状況を判断して、公平な調停者としての役割を果たす。すぐれたフ

ァシリテーターには以下の点が要求される。

- ・客観的でなければならない。
- ・全当事者またはほとんどの当事者から信頼されているか、あるいは公平と思われていなければならない。
- ・発言されること、また、発言されないことにも注意深く耳を傾ける。
- ・賛否両論に耳を傾ける（参加者の意見を確実に聞くように努める）。
- ・全員が状況を理解していることを確認するため事実確認を行う。

3. 意思決定のステップ

ガイドブックでは成功例に共通する標準的な意思決定プロセスとして以下の10ステップを示している。

第1ステップ：ニーズの把握

第2ステップ：目標の設定

第3ステップ：資源と制約条件の確認

第4ステップ：選択肢（オプション）の考案

第5ステップ：選別基準の設定と適用

第6ステップ：代替案の作成

第7ステップ：評価

第8ステップ：選択

第9ステップ：実行

第10ステップ：フォローアップ

このプロセスにおいては、検討の進行を把握し、検討を正しい方向に進ませるために、参加者は定期的に以下の質問をする必要がある。

- ・われわれはなぜこれを行っているのか（目的）
 - ・われわれはなぜこれを検討しようとしているのか（範囲）
 - ・資金および合意の状況はどうか（合意）
 - ・総予算はどれくらいか（制約条件）
 - ・どのようなニーズに対応すべきか（コミュニケーションと協力）
 - ・意思決定者はだれか（責任）
 - ・必要な作業は何か（作業計画）
 - ・だれが作業するか（組織）
 - ・いつ決定が必要か（スケジュール）
- 意思決定はこれに従えば成功するというもので

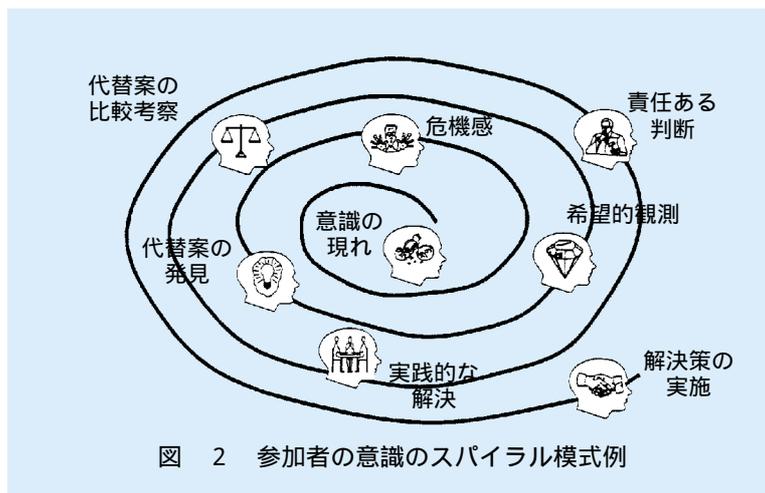


図 2 参加者の意識のスパイラル模式例

はない。これは成功例に共通する標準的なステップで、状況に応じて臨機応変に対応することの重要性がガイドブックでは強調されている。意思決定プロセスの柔軟性や参加者の意識の変化は、ガイドブックでは図 2 の例のようなスパイラルで表現されている。意思決定プロセスでは、会議を重ね参加者の理解が高まったと思われても振り出しに戻ることがよくあるが、参加者が同じ発言をしていてもその意識は以前より高まっていることを示している。計画者はこれを理解し、全体の意思決定プロセスの中で現在どこに位置しているかを意識することにより、効率的な意思決定に寄与することが多いことを示している。

Ⅲ．学際専門家チームによる解析

ガイドブックには、チームあるいはリソース・マネジャーといった日本では馴染みのない言葉が頻繁に登場する。チームとは開拓局が問題解決のための専門的な解析等を行うために集められた専門家集団で、そのリーダーがリソース（人材）マネジャーである。専門家は問題の程度により 2 人から 60 人弱の規模で編成され、構造物設計、地下水水文、河川水文、水生生物、野生生物、経済、社会分析、PI、ライター（執筆）等の専門家から成る。特に興味深いのは、説明会等で対外的な接触を持つのは PI 専門家の役割でエンジニア等が

説明するようなことはないこと、技術報告書は解析を行った専門家ではなく 1 人のライターが執筆するとのことである。ライターは、一般向けの分かりやすいコンピュータ・アプリケーション解説書を執筆するように、誰でも分かるような専門用語を使わない平易な言葉で、しかも、別個の解析結果の矛盾がないかを自ら判断し調整した上で執筆する専門家である。ライターはチーム間の異分野の技術者間での解釈の調整役としても機能する重要な役目とすることができる。専門家は開拓局内のテクニカル・サービス・センターから集めるのが一般的だが、外部に委託することもある。

Ⅳ．ホームページ

当ガイドブックは 2～3 年に一度の頻度で更新され、その概要は <http://www.usbr.gov/guide/> で見ることができる。また、参考文献にあげた翻訳版は、希望があれば国総研（筆者担当）から入手できる。

【参考文献】

- 1) 国土交通省土木研究所都市河川研究室，建設マネジメント研究室：土木研究所資料第3779号「意思決定作業の進め方 米国内務省開拓局 意思決定のためのガイドブック（訳）」平成13年3月
- 2) 吉谷純一：米国開拓局の意思決定ガイドブック，土木技術資料43 5