

渡辺千仞（東工大社会理工学），○服部 崇（通産省通商政策局）

1. はじめに

今、政府の政策決定をいかに評価するかが問われている。景気対策、雇用対策といった経済問題から医療保険や社会保障といった社会問題まで、また、国内問題のみならず、外交、地球環境といった国際的な課題まで、多くの政策課題への対応策を政府が決定してきた。こうした個々の政策課題への対応策がその時々状況下で最善であったかどうかを客観的に評価し、より良い政策決定を得るための方法論が模索されている。

近年、個々の政策課題への対応策の案に対する一般からの意見募集、いわゆるパブリック・コメント制度の整備や、既に実施された特定の政策に関する評価を実施するための政策評価制度の整備が進められている。また、情報公開法の制定により、個別の政策情報への一般からのアクセスは今後従来に比べ格段に容易になると思われる。

しかし、これらからはなぜその特定の政策が決定されざるを得なかったかは単純には浮かび上がってこない。その政策の決定過程を分析して初めて、より良い政策決定があり得たのかどうか明らかにされよう。政府は、多くの政策課題の中から特定の政策課題を選び取り、その政策課題についての対応策の案を作成し、対応策を決定し、決定した対応策を実施に移す。こうした政府が特定の政策課題についての対応策を決定する過程をここでは「政策決定過程」と呼ぶ。政策決定過程を分析することによって初めて、「なぜ」という疑問への回答を与えることができるのである。

草野(1997)は、政策決定過程——彼は「政策過程」と呼んでいるが——の事例研究とは「特定のイシュー（問題）の登場、展開、決着を、関係者の政策要求をめぐる対立と妥協の過程という観点から整理し、政策決定過程が示す何らかの構造を発見しようとする試みである」(P.17)としている。しかしながら、この「対立と妥協の過程」を分析する枠組みとしては、特定のものはなく、開発途上であると言える。

政策決定過程が「対立と妥協の過程」であるならば、その分析に当たっては、「対立と妥協の過程」を「交渉過程」と捉え、交渉分析学を用いることが有効ではなかろうか。交渉分析学では「複数の主体がどのように効果的な交渉結果を得るか」を分析する。こうした交渉分析学を政策決定過程に応用することはできないだろうか。

本稿では、まず始めに、交渉分析学の基本的な枠組みについて紹介する。その上で、こうした交渉分析学の枠組みを用い、政策決定過程を具体的に再構築する。ここでは、適用事例として、地球温暖化問題への日本の政策決定過程を取り上げる。

2. 交渉分析学の枠組み

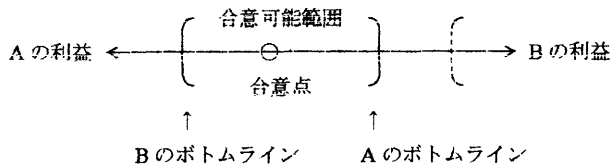
交渉分析学とは何か(Raiffa (1982)、Lax and Sebenius (1986))。ここでは、分析対象の「交渉」を「異なった利害を持った2以上の当事者が合意を目指して行う相互作用」と定義しよう。いくつか考えられる要素、例えば、当事者間に共通の利害があること、当事者が明示的な対応を探ること、は定義からははずした。これらは交渉が合意に至る条件ではあっても交渉自体の定義ではないと考えることとする。ここでは、「交渉」は、過程、手段を含む概念として整理することとする。

「交渉」を図示しよう。当面、当事者がA、Bの2者の場合に限定して考える。特定の対象について異なった利害を有することを「線」で描けば、次のようになる。

A の利益 ←—————→ B の利益

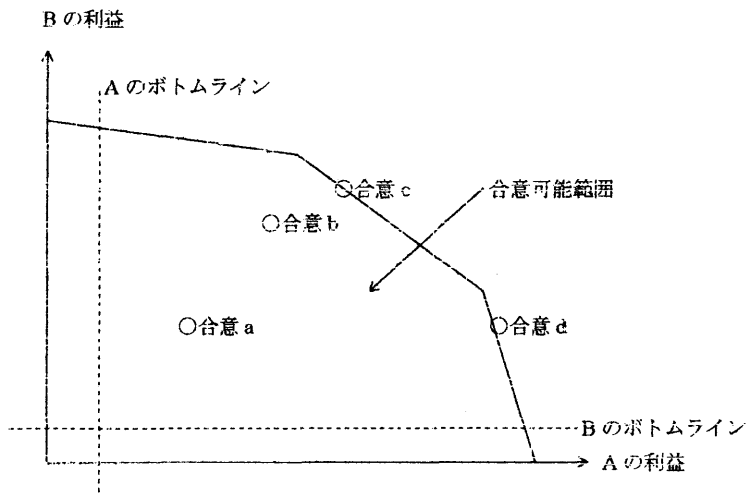
例えば、特定の「商品」(＝係争案件)について、A が売り手、B が買い手とすれば、A は「できるだけ高く B に売りたい」、B は「できるだけ安く A から買いたい」。A、B の 2 当事者はそれぞれ異なった利害を持つことは明らかである。合意を目指すことも明瞭だが、合意できるかどうかは「合意可能範囲」が両者間に存在するか否かにかかっている。

上の図に「ボトムライン」を導入しよう。



A は自分のボトムラインより低い「価格」では「商品」を売り渡さない。B は自分のボトムラインより高い「価格」では買うことをあきらめる。それでは、何がボトムラインを規定するのか。買い手 B にとっては、ボトムラインの価格で他の「商品」が入手可能であると考え（例えば、C 商店の高級商品が購入可能となる。）。売り手 A にとっては、ボトムラインの「価格」では、他の買い手 D が見つかる。A と B がそれぞれ自己の利益を求める中で、より価値のある代替手段が存在する最低のラインがボトムラインとなる。A、B がボトムラインを認識していない場合や認識していてもそれ以下で取引を行った場合には得べかりし利益を失ったこととなる。したがって、B のボトムライン以上 A のボトムライン以下の範囲が「合意可能範囲」となる。B のボトムラインが A のボトムラインより高ければ（上の図の点線のボトムライン）、「合意可能範囲」は存在しないこととなり、合意しないことが経済合理性にかなっている。

この「線」には「交渉による分配」の側面しか現れない。しかしながら、交渉の形態を工夫することにより、「交渉による共通利益」が生まれる。二次元の「面」で図示してみよう（下図）。



「線」での表現では 1 つの「商品」を A と B が取引した。「面」での表現では、A と B は多数の「商品」を取引する。例えば 5 個ずつの商品を交換するケースを想定しよう。交換の合意が成立しなければ、A、B それぞれの利益は上の図に点線で示したボトムライン、すなわち現状での価値、に該当する。交換のやり方によっては、現状より価値が下がる場合があり、この場合は交換の合意は成立しない。多数の合意のオプションを比較すれば、互いにより高い利益を得られる点を発見することができる。「合意 a」より「合

意b」が両者にとってより高い利益が得られるので、「合意b」が選好される。同様に、「合意c」が「合意b」より選好される。ところが、「合意c」と「合意d」を比較すれば、Aは「合意d」を「合意c」より選好するが、Bは「合意c」を「合意d」より選好する。「合意a」や「合意b」のような原点に近い内側の合意点を除いた、「合意c」、「合意d」のような点の集合を「合意可能フロンティア曲線」と呼ぼう。AとBのボトムラインと合意可能フロンティア曲線で囲まれた範囲が「合意可能範囲」である。

以上、「交渉」の分析のための基本概念を示した。以下では、これらの基本概念を念頭に置きながら、政策決定過程への応用を前提として、その他の「交渉」の分析に当たっての考慮事項を整理していこう。

交渉分析学の分析の枠組みは、Faure and Rubin (1993)によれば、主体、構造、戦略、過程、結果という5つの要素に分けられる。まず誰が主体であるかを特定し、交渉の構造を見出し、主体が採用する戦略を明らかにし、具体的な交渉が進む過程を追ひ、そして交渉結果を検討する。過程は他の4つの要素に依存している。

(1) 主体 (Actors) 交渉に参加する主体は、二者の場合もあれば多数者の場合もある。それぞれ異なった権限と意図を持っており、それぞれの目標を達成すべく交渉に参加する。主体は個人、組織、国家の別を問わない。政策決定過程の場合は、国を一つの主体とするのではなく、政府内各省庁の担当者、政府外の利害関係者をそれぞれ主体と考える。例えば、Allison (1971) は3つのモデルを提供した。第1のモデルである合理的主体モデルは、国の主体は一つと見なしており、各主体間の調整過程はブラックボックスである。このため政策決定過程のモデルとしては不十分である。第2のモデルである組織過程モデルや第3のモデルである政府政治モデルがより政策決定過程のモデルとしては適用可能性が高い。

交渉の過程は、交渉者間のやり取り自体に着目するものである。各交渉者は、それぞれが持つ（交渉相手に対して隠された）目標値、期待値、最低値に基づき、要求を行い、利害を主張する。当該交渉の構造(2)の下で、これらの要素を交渉の各段階において分析することにより、なぜ交渉は進んだのかが明らかにできる。政策決定過程においても、まさにこれらの要素を分析することが不可欠である。

(2) 構造 (Structure) 交渉の構造は様々な要件で規定される。構造を大きく規定する要件としては、交渉主体と交渉案件が挙げられる。その他にも、交渉の場所、時間などの段取りが挙げられる。

交渉主体が二者間か多数者間かで交渉の複雑さが大きく異なる。政策決定過程については、利害関係者間の調整を避けられない場合が多く、基本的には二者間の交渉と見なせる場合も厳密には多数者間の交渉と見なした方が多い場合が多いと考えられる。

交渉主体の種類の分類としては、代表的なものとして少なくとも二つ挙げられる。一つは、直接交渉者と間接交渉者の分類である。国際交渉の分析の場合には、この分類が有効となることが指摘されている (Putnam 1988)。間接交渉者は直接交渉者に対外的な交渉を担わせることとなる。政策決定過程で言えば、課、局、省といった段階に沿って直接交渉者は異なってくる。

二つ目は、交渉者と仲介者の分類である (Bergovitch (1996))。仲介者の存在しない交渉も多いが、斡旋や調停を行う仲介者が介入する場合には交渉者と仲介者の関係を考慮することが必要となる。政策決定過程で言えば、直接利害のない官房系部局による局間の調整などが挙げられる。

また、交渉案件の数についても一件が複数を一度に取扱うかで交渉の構造が大きく異なってくる。上記で示したように、複数の案件と捉えることで、「共通の利益」を追求することが可能となる。政策決定過程で言えば、政策決定としては一つであっても、その政策はより細かい施策の集まりを考えることも有効である場合がある。

さらに、交渉の段取りとしては、時間の経過として、交渉前の準備、実際の交渉、交渉終了後の実施段階を考えることができる。例えば、宮川(1994)は、政策決定過程を①政策問題の確認→②アジェンダ設定→③政策提案の立案→④政策提案の採択→⑤政策の実施→⑥政策の評価の6段階に分類したプロセス論モデルを紹介しているが、これは交渉過程の各段階と捉えることが可能である。

交渉者（数）	→	交渉者（種類）	→	交渉案件	→	交渉の段取り
二者間		直接／間接交渉者		一件		交渉前の準備
多数者間		交渉者／仲介者		複数件		実際の交渉 交渉終結後の実施

（３）戦略（Strategies） 交渉の戦略とは、交渉当事者がお互いに要求案を提出・再提出する中で、譲歩できる部分を譲歩しつつ、獲得を必要とする要求を相手に受け入れさせるための手段の総体のことである。交渉参加者は、交渉の各段階において、協調的に進めるか一方的に進めるか、誠実に進めるか脅したり騙したりしながら進めるか、柔軟に対応するか強行に対応するか、といった戦略を意識的又は無意識的に採用しながら交渉は行われる。

政策決定過程においても、それぞれの担当者が戦略を持って交渉に対応していると見なせる。政府部内でのみの調整でも、政府内外の調整でも同様である。

（４）結果（Outcome） 交渉はその過程の結果が必ずある。交渉結果をどのように評価すべきか。交渉はどちらの交渉者に有利に働いたか。交渉結果はお互いに満足か。両者に共通の利益がもたらされたか。客観的に有益な結果となっているか。こうした点については、一定の状況下において、各交渉者の目標値、期待値、最低値との比較を行うこととなる。

また、交渉結果がどのように実施に移されるかも重要な論点である。実施体制は整備するのか。交渉結果の実施は守られるのか。分析に当たっては、こうした点について十分な配慮が必要である。

政策決定過程においても、政策決定は各利害関係者にどのように評価され、一般的にどう評価できるのかを確認することが重要である。また、実施体制、実施状況を点検することが必要である。

以上のように、（１）主体、（２）構造、（３）戦略、（４）結果に着目しつつ、過程を明らかにすることを交渉分析学の枠組みの基本とする。政策決定過程に対しても、これらの枠組みを用いてその過程を再構築することが従来の分析では明らかでなかった論点に触れるために有益となる可能性を秘めていると言える。

3. 政策決定過程への交渉分析学の適用事例

地球温暖化問題への日本の政策決定過程に適用してみる。1997年12月に京都で開催された国際連合気候変動枠組条約第3回締約国会議（COP3）において温室効果ガスを2008年から2012年の5年間の平均で1990年レベルから先進国全体で5.2%、日本は6%削減することを明記した京都議定書が採択された。京都議定書前後の日本の政策決定過程を上記2の4分類に沿って記述してみよう（事例研究の詳細はHattori（1999a）、Hattori（1999b）、服部（1999）参照。）。

（１）主体 政策決定過程に大きな役割を果たした主体として、内閣総理大臣、内閣官房、関係省庁、関係審議会が挙げられる。関係省庁は、外務省、環境庁、通商産業省が中心、その他の省庁（運輸省、建設省、郵政省など）も関連した。さらには、国会、地方公共団体、産業界、環境NGO、一般市民といった利害関係者を挙げることもできる。これらの主体が国内のポジションの確定に何らかの形で参画するとともに、確定したマンデートの下でこれらの主体の一部が――この場合は一義的には政府間交渉であり政府の代表者が――交渉参加国（米国、EU、その他）との国際交渉を行う。本事例では、国内レベルと国際レベルの多数の主体によって構成されていると言える。

（２）構造 上記（１）に挙げた多数の主体で構成される交渉の構造は、二者間の交渉に比べ、複雑なものとならざるを得ない。交渉者数は交渉局面によって変動すると見なすことができる。本件の場合には国際交渉と国内交渉とが絡む複雑なものである。国際交渉の局面では、政府の代表者、外務省を中心とし

た国際交渉団を一つの交渉者として数え、他の交渉参加国の交渉者との交渉と見なすことができる（ただし、他の交渉参加国も複数である。）。一方、国内交渉の局面では、多数の国内主体間の相互作用に分解してみる必要性が高い。

国内主体の交渉者としての種類としては、直接交渉に参加する者と間接的に参加する者は交渉の段階で変化する。初期の段階では、外務省、環境庁、通商産業省が中心になって国内ポジションを策定していたが、COP3 が近づいてきた 1997 年夏以降は、内閣総理大臣や内閣官房の直接の参画が見られた。間接的ではあるが、各省庁に置かれた関係審議会も地球温暖化問題への政策策定に関わったと言える。

さらに、交渉者と仲介者とに分けてみれば、特定の段階において、内閣総理大臣や内閣官房は、外務省、環境庁、通商産業省の 3 省庁が行う交渉への仲介者の役割を果たしたと言える。また、国際交渉の局面においては、日本の国際交渉団自体が COP3 議長国として仲介者の役割を果たしたと見なすこともできる。

COP3 での交渉案件は京都議定書の確定と採択である。これは議定書という 1 つの案件というよりは多くの案件のパッケージと言える。数値目標は大きな論点であるが、そのためのサイドディールとして、目標年、対象ガス、吸収源の取扱いや排出量取引の是非など複数の案件を挙げることができる。

交渉の段取りに関して言えば、COP3 は 1997 年 12 月に開催されたが、その前にはベルリンマンデート交渉があり、それに向けた国内調整があった。数値目標に関する日本提案は AGBM5、AGBM 8 に提出されている。また、COP3 においても 6%削減目標の受入れのための省庁間協議がなされた。さらに、京都議定書の採択を受け、国内では内閣総理大臣を本部長とする地球温暖化対策推進本部が設置されている。

（3）戦略 外務省、環境庁、通商産業省は、各省庁独自の「戦略」に基づき、日本政府としての統一ポジション策定のための協議を行った。外務省は外交配慮、環境庁は環境保全、通商産業省は産業・エネルギー確保の観点からそれぞれの立場を主張したが、内閣官房の調整の下、最終的には 1997 年 10 月に統一ポジション「数値目標に関する日本提案」（第 2 次）を公表するに至った。議長国であることを考慮した日本政府は、COP3 でも大きく譲歩を行った。また、COP3 前には各界の代表を集めた関係審議会合同会議を開催し、COP3 後は京都議定書の実施のための地球温暖化対策推進本部の設置に動いた。国際的には日本は、COP3 での議定書交渉終結を目指して、交渉を前進させるために公式、非公式に諸外国との会合に地球温暖化問題を取り上げる「戦略外交」を展開した。

（4）結果 採択された京都議定書においては数値目標の設定がなされている。日本、米国、EU はそれぞれ 6%、7%、8% の数値目標で合意した。COP3 終結時の内閣総理大臣の談話によれば、この数値目標は世界最高水準の省エネルギーを達成している日本にとっては厳しい内容となっている。京都議定書の実施のための体制整備として地球温暖化対策推進本部が設置され、1998 年 6 月には地球温暖化対策推進大綱が策定された。

4. おわりに

交渉分析学は様々な分野で活用されることが期待できる。本稿では政策決定過程への適用可能性を追求した。ここでは地球温暖化問題への日本の政策決定過程への適用を試みた。交渉分析学の基本的な枠組みに基づき、（1）主体、（2）構造、（3）戦略、（4）結果という要素に沿って特定の事例を再整理することにより、その政策決定が与えられた条件の下で効率的な過程を経て効果的な結果を得たかどうかどこまで追えることができるかを検討した。本稿は政策決定過程の分析へ交渉分析学の観点から新たな側面を付加するための第 1 歩であるが、こうした作業を通じ、具体的な政策評価に基づいた政策決定過程の改善点の指摘を可能とすることが望まれる。

表 1. 地球温暖化問題への日本の政策決定過程 (COP3 前後)

主体	国内レベルと国際レベルの多数の主体で構成 国内レベル：内閣総理大臣、内閣官房、外務省、環境庁、通商産業省、関係審議会、その他 国際レベル：日本、米国、EU、その他
構造	特徴 1. 多数の主体間の交渉 COP3 前：国内ポジション策定（国内レベル） 政府内：3 省庁（外務省、環境庁、通商産業省）＋その他関連省庁、内閣総理大臣、内閣官房 政府外：関係審議会、その他 COP3 まで：議定書策定交渉（国際レベル） 日本（外務省＋その他省庁、内閣総理大臣、内閣官房） 米国、EU、その他 COP3 後：実施（国内レベル） 内閣総理大臣、内閣官房、3 省庁＋その他関連省庁 関係審議会、その他 特徴 2. 直接交渉者と間接交渉者の交渉段階での変化 直接交渉者：3 省庁（外務省、環境庁、通商産業省）＋内閣総理大臣、内閣官房 間接交渉者：関係審議会 特徴 3. 交渉者と仲介者の両立 国内レベル：内閣総理大臣、内閣官房 国際レベル：COP3 議長国 特徴 3. 多数のサイドディールの存在 数値目標、目標年、対象ガス、吸収源の取扱いや排出量取引の是非 特徴 4. 国際・国内レベルで同時進行する交渉の段取り 国際レベル：AGBM 交渉、COP3 交渉 国内レベル：日本提案（AGBM5、AGBM8、COP3）、実施段階
戦略	国内レベル：外務省（外交配慮）、環境庁（環境保全）、通商産業省（産業・エネルギー重視） 関係審議会合同会議の開催、地球温暖化対策推進本部の設置 国際レベル：交渉を前進させるための日本の「戦略外交」
結果	国際レベル：京都議定書の採択、数値目標の設定（日本 6 %、米国 7 %、EU 8 %） 国内レベル：地球温暖化対策推進本部の設置、地球温暖化対策推進大綱の策定

参考文献

- Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York, NY: Harper Collins.
- Bercovitch, Jacob (1996). editor. *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Faure, Guy-Olivier, and Jeffrey Z. Rubin (1993). "Organizing Concepts and Questions," in Gunnar Sjostedt, editor, *International Environmental Negotiation*. Newbury Park, CA: Sage.
- Hattori, Takashi (1999a) "The Road to the Kyoto Conference: An Assessment of the Japanese Two-Dimensional Negotiation." *International Negotiation* 4, 2: 167-195.
- Hattori, Takashi (1999b) "Integrating Policies for Combating Climate Change: A Case Study of the Japanese Inter-ministerial Coordination for the Kyoto Protocol." unpublished paper, presented at the 1999 Open Meeting of the Human Dimensions of Global Environmental Change Research Community, Shonan Village, Japan, 24-26 June 1999.
- 服部崇 (1999) 「京都議定書の実施体制に関する課題と展望～地球温暖化対策推進本部の設置から地球温暖化対策推進大綱の策定まで～」環境経済・政策学会編『地球温暖化への挑戦』東洋経済新報社. 183-200.
- 草野厚 (1997) 『政策過程分析入門』東京大学出版会.
- Lax, David A. and James K. Sebenius. (1986). *The Manager as Negotiator*. New York, NY: Free.
- 宮川公男 (1994) 『政策科学の基礎』東洋経済新報社.
- Putnam, Robert D. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42, 1: 427-460.
- Raiffa, Howard. (1982). *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge, MA: Belknap.