

今後の計画づくりにおける第三者活用*

Prospects of Using a Third-Party Neutral in Transportation Planning*

松浦正浩**・笠島勝治***・宮崎俊哉****

By Masahiro MATSUURA**・Katsuji KASASHIMA***・Toshiya MIYAZAKI****

1. はじめに

本稿は、わが国の参加型計画づくりの検討、特に交通計画において第三者活用を検討するための枠組み整理を行った。なお今回は、行政機関を含め、計画づくりに関与する者すべてを参加者と呼ぶこととした。また、本稿では第三者については「対象とする計画内容の変動とみずからの満足度（効用）の変動に関係がない人間」と定義する。

2. 参加型計画づくりにおける第三者活用の必要性
(1) 検討課題に技術専門性が伴うこと

計画づくりには高度な技術的検討が必要とされるが、この検討を行う能力と知識を一般市民に求めることは難しい。しかし、行政全般に対する不信感がある場合⁽¹⁾、参加者は技術的知識がないにもかかわらず、行政による技術的検討の結果の正当性を認めない可能性が高い。このような状況下で、利害関係のない第三者が専門的知識の提供者としてプロセスに関与することで、この問題を一部解消できる。

(2) 参加の公平性確保（実質的／客観的）

参加型プロセスについて、参加するためのリソース（時間及び金銭的資源）を有する利害関係者に参加者が偏り、結果として意思決定プロセスの公正さに問題があるとの指摘がみられる⁽¹⁾。また、(1)と同じく、行政全般に対する不信感により、行政が参加者を限定して参加型プロセスの結果を操作しようとしているという疑念を持たれる可能性もある。そこで、第三者が当該計画の利害関係者を特定し、参加させることで実質、外見両面でプロセスの公正性を担保することができる。

(3) 議論の効率化

生産的な議論に必要とされる技能が参加者、主催者ともに欠けている場合、参加型計画づくりにおける議論が空転しリソースを浪費するという問題がある。議論の仕切り役の専門家が第三者として、参加型プロセスに関与することにより、議論を効率化できる。

(4) 感情的対立の解消

過去に紛争が長期にわたって継続されてきた場合、利害関係者の間に感情的対立が醸成され、相互の信頼が存在しない状況にあり、参加型計画づくりの手続きについても一部の利害関係者が信頼せず、結果参加を拒否する事態が想定される。第三者が紛争に介入し、対話の開始を提案することで、参加型計画づくりへの障壁を低くすることができる。

(5) 説明責任の向上

行政には意思決定の根拠や課程を国民に公開する義務、すなわち説明責任が存在すると言われる。しかし、行政に対する不信感を強く有する者は、行政自身による説明は信憑性の低い情報として受け取る可能性が高い。そこで、参加型計画づくりの過程を第三者が観察し国民に報告することで、行政は意思決定に関する説明責任を向上できる。

3. 第三者活用の形態整理

(1) 関与方法による整理

わが国及び諸外国の計画づくりの取組みに着目すると、利害関係者との接触の有無、計画内容への関与の有無という2つの軸で整理することができる。

利害関係者との接触という整理軸でみると、積極的な接触あり、受動的な接触あり、接触なしの3種類に分類することができる。積極的な接触とは、第三者が参加者に対し、手続や計画内容について自主的に提案を働きかけていくことである。受動的な接触とは、参加者からの指示に忠実に作業を行なうことであり、第三者が自発的な提案を行なうことはない。計画内容への関与については明確な区分は難しいがおおむね、あり、なしの2種類に分類することができる。

この分類軸に基づき、第三者関与の形態を整理すると大きく7つのモデルに集約される（図-1）。

ファシリテーション、メディエーション、アービトレーションの3つはまとめて、裁判に代わる紛争処理としてADR（裁判外紛争処理）とも呼ばれる。今後の計画づくりに第三者利用の検討は、この7つのモデルを念頭におき、状況に応じて適切に組み込むことが効果的と考えられる。

(a) ファシリテーション（あっせん）

利害関係者（当事者）同士の話し合いを円滑に進めるため、第三者が当事者同士の議論に介入し、司会進行を進める方式。Schwarzら²⁾は「グループ・ファシリテーションとは、参加者全員が受け入れられた十分に中立で意思決定の権力のない人が、参加者たちの効率性を向上するために、問題を発見、解決し、意思決定をする方法を改善するプロセス」と定義している。この第三者はファシリテータと呼ばれ、議論の進行以外の判断、例えば計画案の是非等については発言しない。また、議論の結果に法的拘束力はなく、また

*キーワード：住民参加、合意形成、P I 方式

**正員，都市計画修，三菱総合研究所 社会環境システム部 パブリック・コミュニケーション研究チーム

(東京都千代田区大手町2 - 3 - 6)

TEL:03-3277-0707, E-mail:masamri@mri.co.jp)

***正員，工博，同上

(E-mail:k-kasa@mri.co.jp)

****，工修，同上

(E-mail:miyazaki@mri.co.jp)

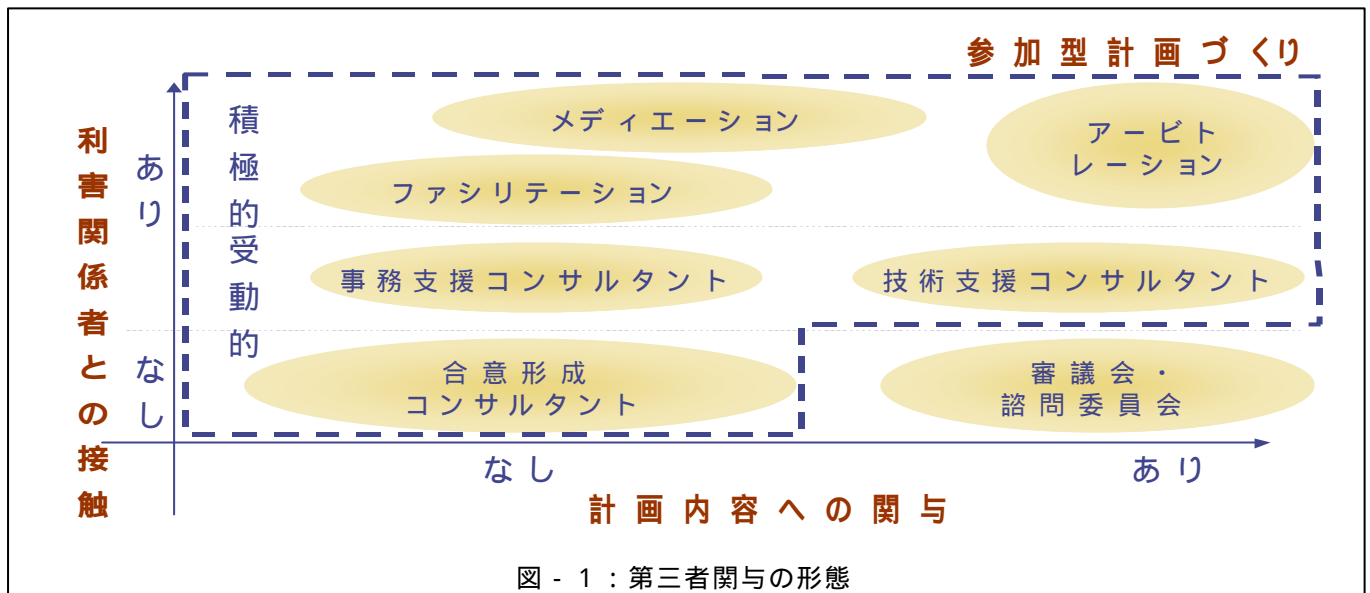


図 - 1：第三者関与の形態

第三者も法的な位置づけを必要としない。民間企業においても、社内会議の効率化を目的に活用している事例も見られる。進行のテクニックについてはドイル³⁾や吉田⁴⁾に詳しく記述されている。

(b) メディエーション（調停）

ファシリテーションは会議進行の支援に着目しているが、第三者がさらに合意形成を目的とした会議外の支援を行う包括的な取組みがメディエーションである。Susskindら⁵⁾は、具体的な違いとして合意素案の作成や参加者との個別面談などを挙げている。コンセンサス・ビルディングと呼ばれる手続きもこれに分類される。

(c) アービトレーション（仲裁）

第三者が、利害関係者（当事者）による主張を聴取し、中立な立場から利害関係者にとって最適と考えられる判断を下す方式。準司法的(quasi-judicial)プロセスであり、判断が実質的に法的拘束力をもつ場合もある。英国における公開審問(Public Inquiry)はこの方式に該当し、通達に基づく手続として制度化されている。またわが国の都市計画地方審議会も、地元住民等から意見書の概要等を把握した上で都市計画素案を了承するケースが多く見られることから、一種のアービトレーションの形式を採用していると言える。また、陪審制を応用したCitizens Jury⁶⁾やコンセンサス会議⁷⁾と呼ばれる手法も第三者が判断を出すという点で一種のアービトレーションといえる。なお、メディエーションを実施し合意に至らぬ場合アービトレーションに進むMedArb（調仲）という手法も提唱されている⁸⁾。

(d) 事務支援・技術支援コンサルタント

参加型計画づくりにおいて、参加者により構成される組織の運営にリソースが必要であること、また参加者に技術的知識がなく支援が必要であることから、コンサルタントが第三者的に参加者を支援する取組みも存在する。

(e) 合意形成コンサルタント

計画づくりの取組みのなかで、合意形成に関する手続、戦略の設計及びその実施支援を行うコンサルタントも存在し、一例としてはハワード・スタイン・アソシエーツ社⁽ⁱⁱⁱ⁾が挙げられる。これらの企業は、利害関係者の議論に直接関与することはなく、あくまで行政機関に手順を指南し、資料の作成等を

裏方として支援している。

(f) 審議会・諮問委員会

第三者の関与が利害調整を目的とせず、技術的見地から行政の意思決定に対して意見を述べるというシステムも存在する。わが国の審議会等は第三者としての機能が明確に位置づけられているケースもあるが、利害関係代表も委員として参加している場合には第三者としての審議会・諮問委員会とは言えない。

(2) 目的による整理

第三者活用の目的も紛争処理と合意形成の2つに大別することができる。計画主体を含めたさまざまな利害関係者間の対立のレベルによりこの目的の違いが生じる。

(a) 紛争処理

対立が顕在化した状況で第三者を活用することは紛争処理を目的としていると考えられる。対立の深化についてはエスカレーションと呼ばれ、社会心理学の分野で研究が行なわれている⁹⁾。対立が顕在化した状況下では、第三者は対立的感情を解きほぐし、対話を始めることから参加型プロセスを設計する必要がある。

(b) 合意形成

対立が顕在化しない状況における第三者の活用は合意形成を目的としていると言える。この場合は、当該計画に関心を持っていない者も含め幅広く利害関係者を想定し、参加をはたらきかけることが重要である。

4. 計画づくりへの第三者適用可能性

(1) 適用可能性評価の視点

(a) 利害、利害関係者の規模

利害(interest)はFisherらが定義した交渉学の最も基本的かつ重要な考え方で、「表向きの立場は本人が達した結論であり、(中略)その結論を導きだした原因」¹⁰⁾が利害であると定義している。合意形成の取組みを推進するにあたり、参加者間の利害対立がきわめて単純なため交換取引が困難で、利害の規模(関係者に与える影響)が大きく、利害関係者が多様なほど、自発的な第三者の適用は難しくなる。

(b) 価値観の違い

Susskind¹¹⁾やMoore¹²⁾がValue Disputeと呼ぶ対立で、環境権、動植物の生存権など法で定められていない権利、政治的信念、宗教など、個人もしくは集団の生存を賭しても守るべき事項についての対立は適用が難しい。他者への攻撃を抑制し、共存するため利害を見出させ、議論を始めさせる作業が必要で、第三者介入による大きな効果が期待されるが、そのためのリソース（人材、時間）が大量に必要となる。

(c) 法に定められたプロセスとの関係

谷下¹³⁾は弁護士法による第三者関与の問題を指摘している。弁護士以外による仲裁、和解等の有償サービスの提供を禁じる条項であり、よって当該計画が何らかの形で行政を交えた法律事件に発展している場合は、弁護士以外の第三者介入が難しいと考えられる。

(d) 私権制限（公益）への影響

(c)とも関係するが、合意形成プロセスの成果が私権制限を伴う場合は、その成果を法的に位置づける必要がある。成果に法的な位置づけがなく、その公益性が法により認定されていない場合、権利制限を行うことは難しい。アービトレーションはその特性から、法律で位置づけられていることが多く、私権制限にかかわる計画の場合、ファシリテーション/メディエーションは不適切だといえる。

5. 第三者の要件

(1) 関連する技術・政策に関する知識

議論を円滑に進めるために、議題となっている交通技術や関連政策に関する最低限の専門知識が必要である。これは、当該分野の専門家を第三者としてプロセスに巻き込むことでカバーすることもできる。

(2) 手続論に関する技術的知識

ファシリテーター及びメディエーターには合意形成に至るための一連の手続について何らかのモデルを有し、さらにそれを実際に運営する能力が重要で、計画の内容(substance)に関する技術だけでは不足である。合意形成に至るプロセスとしては、CBIのモデル^(iv)、三菱総合研究所のパブリック・コミュニケーション・モデル等が存在する（図 - 2 参照）。また、利害関係者を特定するステークホルダー分析を行う技能とリソース（労力）も必要である。アービトレーションを行う者は、それが法や通達に則る場合、定められたプロセスを理解し、運営する能力が求められる。

(3) 議論整理・コミュニケーションの理論的知識と実践能力

ファシリテーション、メディエーションの場合は、議論を円滑に進めるためのコミュニケーションテクニックも重要な要件となる。例えば立場による議論の紛糾が見られる場合には、議論の再構成(Reframing)が必要であるが、これは利害に基づく交渉の考え方を理解していなければ不可能である。よって、交渉学についてある程度の知識を有することは必須条件と言える。また、意見集約のテクニック、例えばKJ法などについても理解しておく必要がある。

(4) 利害関係者等から第三者と受入れられること

ある政策に利害関係を全く有さない者はまず存在しない。第三者の定義については議論が分かれるところであるが、第三者の存在が参加者に利すると参加者が判断すれば、第三者として機能するという考えも提唱されている¹⁴⁾。第三者の「中立性」の問題は、特に紛争処理の状況で重視される。例えば行政機関が公表した素案について対立が見られる場合、民間企業のコンサルタントでは、行政機関と金銭的利害関係が存在することから対話を開始させる役割を担うことが難しい。

6. わが国における第三者の担い手

(1) まちづくりファシリテーター

ここ数年、主にまちづくりの分野でファシリテーターが専門職種として台頭しつつある。具体例としては(社)日本青年会議所は2001年度にまちづくりファシリテーターの育成を行っている¹⁵⁾。今後の計画づくりの現場でより一層活躍する上での障壁としては、そのスキルに関する理論的裏付けと信頼感の欠如が考えられる。この問題に対処するためには、現在ファシリテーターを生業としている人々が結束し、ファシリテーションを一つの専門的職能(vocation)としてブランドイメージを構築する必要がある。具体的手段としては、行政機関、民間シンクタンク等社会的に認知された組織にファシリテーターを職能として認めさせ、それを広報することもある。また、米国の先進事例等を参考にファシリテーションの理論的裏付けを明確にした上でマニュアル化を行う必要がある。

(2) 学識経験者

所属する研究機関にもよるが、一般的に中立性が高いと認知されており、また技術に関する知識が十

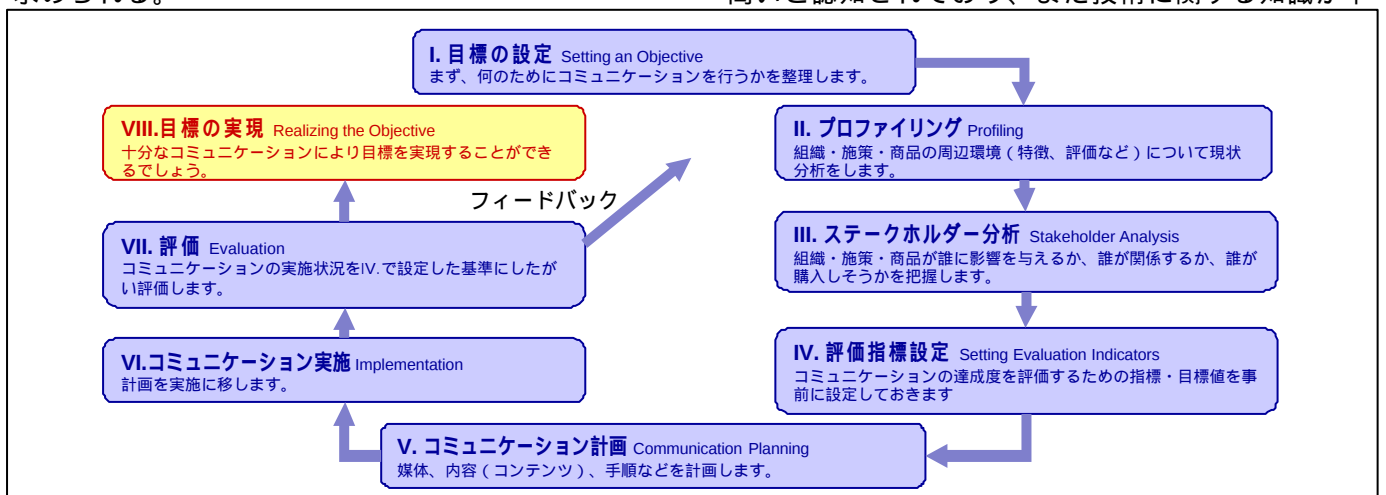


図 - 2 : パブリック・コミュニケーション・モデル

達において制度として位置づけることが望ましい。

注記

(i) 例えば内閣府大臣官房政府広報室による「社会意識に関する世論調査」平成12年12月調査では、) 国の政策に国民の考えや意見がどの程度反映されているかという問いに「反映されていない」とする者が79.3%回答している。

(ii) プレゼンテーションにおいて参照した事例は下記の通り。

ファシリテーション：

Big Dig, Creative Community Conversations

http://www.boston.com/beyond_bigdig/conversations/

<http://www.internetclub.ne.jp/PCW/>

メディエーション：

Bridge Design Review Committee

Ueda, S.: Conflict Management in the Design of the Charles River Crossing

アービトレーション：

Dibden Terminal Inquiry

<http://www.planning-inspectorate.gov.uk/dibden/>

事務支援コンサルタント：

淀川水系流域委員会

<http://www.yodoriver.org/>

(iii) 担当者への電子メールでのヒアリングで確認。会社概要は下記URLにて閲覧できる。

<http://www.hshassoc.com/>

出典

- 1) L. Kathlene et. al.: Enhancing Citizen Participation, Journal of Policy Analysis and Management, No.10, Vol. 46, 1991
- 2) Schwarz, R., Group Facilitation and the Role of the Facilitator, Jossey Bass, San Francisco, 1994 p.4
- 3) Doyle, M. and Straus, D.: How to Make Meetings Work, Jove, NY, 1976
- 4) 吉田新一郎：会議の技法, 中公新書, 2000
- 5) Susskind et. al.: Using Assisted Negotiation to Settle Land Use Disputes, Lincoln Inst., Cambridge, 1999
- 6) Jefferson Center:
[<http://www.jefferson-center.org/>]
- 7) 科学技術への市民参加を考える会：コンセンサス会議実践マニュアル, 2002
- 8) 澤田壽夫：ADRとは ～「仲裁」「調停」の基礎知識, ADR Japan [<http://www.adr.gr.jp/>]
- 9) Rubin, J. and Pruitt, D. and Kim, S.: Social Conflict, 1986
- 10) フィッシャー・ユリー・ハート 流交渉術, TBSブリタニカ, 1982, p.64
- 11) Susskind, L. and Field, P.: Dealing with an Angry Public, Free-Press, 1996
- 12) Moore, C.: The Mediation Process, Jossey-Bass, San Francisco, 1996
- 13) 谷下雅義：社会資本整備における利害調整の手法と組織, 運輸政策研究, Vol.4, No.1, pp.32-37, 2002.
- 14) Forester, J. and Stitzel, D.: Beyond Neutrality, Negotiation Journal, 1989, pp. 251-59
- 15) http://www.jaycee.or.jp/2001/machi_faci/

分蓄積されているため、現在でもアドバイザー的役割を担っている。ファシリテーター等、現場におけるコミュニケーション円滑化の役割を担う場合、第三者が特定の技術を支持することが認められないため、特定の技術開発に携わる専門家は第三者として認識されない場合もある。制度が整備されれば確実にアービトレーターとして機能できると考えられる。

(3) NPO (特定非営利活動法人)

特定の技術・政策の推進を活動目的とせず、まちづくり全般の支援を目的としたNPOは第三者として機能しうる立場にある。特に全国各地に点在するNPOは地元に関する幅広い知識を有していることから、第三者として有効に機能すると考えられる。今後、上記の第三者として機能するための要件を備えていくことが必要となる。

(4) 計画・環境コンサルタント

参加者により第三者として認識されないリスクが存在するが、技術的知識が豊富であることから、合意形成を目的とした参加型計画づくりにおいて第三者として機能しうる可能性がある。

(5) 行政職員

行政職員が自らを第三者と位置づけることも可能である。

さいごに

今後のさらなる適用に向けて

米国の経験などをもとに、積極的に関与する第三者導入をわが国において推進するための活動としては下記の事項が考えられる。

(1) 職能の位置づけ

新たな専門職種として社会的に認知させることで、行政機関が安心して導入できる環境を整備するとともに、雇用創出にも資することができる。これは調査研究、イベント実施などにより可能となる。

(2) 研究及び実践への支援

第三者に関する研究及び実践を推進するためには、政府や財団による財政的支援が不可欠である。また、研究や実践を諸側面から支援する組織も必要である。

(3) 理論に基づくマニュアル化

これまでファシリテーターに関するマニュアル的資料は存在するが、今後交渉学の観点を取り入れた理論に基づくマニュアルの制作が不可欠である。

(4) 教育及びOJTによる職能育成

第三者として機能するための要件を育成するため、大学等における教育が必要となる。また、現場での訓練(OJT)を促進する枠組みも必要となる。

(5) 職能団体の育成(ファシリテーター)

現在、ファシリテーターを生業とする者が情報交換等を行うための基盤として職能団体が必要である。この団体は第三者として機能しうる者、団体のリスト化や第三者としての能力認定を行う必要がある。

(6) メディエーションの試行

国内では廃棄物処理に関して武蔵野市や狛江市でメディエーションに類似した事例が見られるが、今後メディエーションの利用を推進するにあたり、他の分野でもこれらの先例に倣い試行を進める必要がある。

(7) アービトレーションの制度設計

アービトレーションは専門的知識に基づく判断が示されるため、それが実質的に、行政の意思決定に対し強い拘束力を持つこととなる。よって、法や通