

PIのための人材育成プログラム*

Lesson Learned from Delivery of the Pilot Public Involvement Training Program

矢嶋宏光**

By Hiromitsu YAJIMA**

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

都市計画法や河川法などの法制度においては、市民参加が制度化され、様々な取り組みが試みられているが、公共基盤施設整備に関わる市民参加への要求は、近年ますます声高に主張されるようになった。交通基盤施設においても、その計画立案過程に市民参画の仕組みを取り入れるべく、道路整備五カ年計画においてもPI（パブリックインボルブメント）導入の方向性が示唆されている。自動車専用道路の整備においては、用地の確保のみならず、周辺地域への影響の大きさや、沿線の広い範囲に渡って直接的な影響が及ぶことから、計画主体や事業主体と沿線地域との間で紛争が生じることが少ない。このため、市民参画の導入には慎重にならざるを得ず、結果として、市民参画の手法開発や実務者の育成が遅れている。今後迎えるべきPIの本格的な普及を前に、技術や人材面での環境整備が急がれるところである。

本論文では、こうした背景のもと、PI実務者育成の試行的取り組みとして、平成14年1月に実施されたトレーニングコースについての概要を報告し、あわせて、今後の人材育成のプログラム構築を念頭に、課題となるポイントを提示したい。

(2) PITレーニングコースの試行と設計

PITレーニングコースの試行では、主に国土交通省の担当職員と、その他、自治体、大学関係者、民間機関から、合計25名の参加協力を得た。連続する3日間の実施期間を通じて、ほぼ全員の参加を得た。

*キーワード: PI, パブリックインボルブメント、市民参画、人材育成

**正員、工修、財団法人 計量計画研究所 (IBS)

(東京都新宿区市ヶ谷本村町二丁目九番地、

TEL:03-3268-9927, E-mail:hyajima@ibs.or.jp)

我が国の道路政策においては、PIの明確な方針付けが未だなされていないことや、市民参画の実施実績が乏しく、専門技術の体系化や実務者が十分でないと考えられたことから、本トレーニングコースの設計では、PIを先進的に実施してきた米国に雛形を求め、米国連邦交通省の実施するPITレーニングプログラムを基礎とした。また、実施においても、米国から招いた専門家3名^{a)}にトレーナーを依頼し、同時通訳を介して行うこととした。なお、教材としては、本コース用に作成された講習用のワークブック¹⁾や、各種のプレゼンテーション資料の他、連邦交通省監修によるPI技術マニュアル²⁾(翻訳)を用いた。

(3) 米国におけるPI実務者育成の状況

トレーニングコースのモデルを求めた米国においては、PI実務者育成のため、連邦交通省および道路局(FHWA)のもとにトレーニングプログラムが運用されており、年間を通じて幅広く活用されている。米国連邦規則においては、連邦補助事業をコンポーネントとする交通計画を対象に、計画立案プロセスを制度化しているが、1991年のISTEAの制定後は、計画立案過程でのPIの実施が義務づけられている。PIの義務化にともない、この規則を管理する連邦交通省は、高速道路事業を担当する州やMPOの道路部局の職員に対し、PIの意義や意味、方法論を提供することが必要となった。これは、連邦補助道路の計画を行う州やMPOが十分にPIを実施せずに計画を策定し、連邦規則違反を問われた場合、連邦政府にも管理責任が及ぶためである。連邦交通省では、このため、PI技術マニュアル²⁾を提供するとともに、実務者用のトレーニングプログラムを開発し、人材育成に努めている。トレーニングプログラムの開発では、紛争解決機関に開発を委託するとともに、その実施では、PIや紛争解決の実務を担当している専門家にトレーナーを委ねている。なお、現在は、これまでの実績を踏まえ、プログラム内容の見直し作業を実施している。

2. PIトレーニングコースの講習方法とコンポーネント

(1) 学習方法

コミュニケーションを基礎とするPIでは、トレーニングにおいても参加者相互のコミュニケーションを通じて学習するスタイルが効果的であることが実績からわかっており、このため、本トレーニングコースにおいても、単なる情報移転を目的とした講義型ではなく、演習を中心とする参加型の講習形式とした。演習は、6人程度の参加者で構成されるグループを一単位として、グループ内やグループ間での討議やロールプレイなど、PIの実務で実際に用いられる方法を用いて行われた。参加者は、演習を通じて、PI手法に慣れ親しむとともに、常時、参画せざるを得ない状況を作り出すよう設計したことが大きな特徴となっている。また、被験者への事後評価においても、参加型の講習方式への評価は極めて高く(図-1)、その効果は特筆すべきである。

(2) 構成要素

コースは、以下の4つのモジュールを構成要素として設計された。

①PIの機能

導入部分として、PIの役割を学ぶモジュールを配置した。これは、PIの本質的な意義について、討議を通じて確認するプロセスである。参加型の意思決定システムやガバナンスの形態は、他の先進国では既に一般化しつつあり、今後、経済やメディア情報のグローバル化を通じて、日本での普及も容易に想像されるが、公共政策立案過程においても、参加型システムへの移行の圧力は、避けがたい方向性であることを確認しあうとともに、こうした社会変化へ直面すべく、どのような対応が必要となるかを問うことで、PIの必要性に関する思考の深化を試みた。

②コミュニケーションスキル

米国におけるPIは、主に70年代の司法改革以降に発展したインタレストベースの問題解決法の考え方を基礎として発展した。これは、コミュニケーションの場において、発言そのものをポジション(表明された態度)と捉え、一方、ポジションの理由となっている利害や関心をインタレスト(利害・関心)として区別し、このインタレストに着目して対話を進める方法論である。本モジュールで

は、この方法論をもとにしたコミュニケーション手法と、これを発展させたファシリテーション技術について学習するようデザインされた。ファシリテーション技術は、会議における議論の整流化や効率化を促す技術である。ファシリテーションをおこなうファシリテーターは、議論を通じてインタレストを分析し、建設的な議論に変換(reframing)する役割を担うことから、会議を多用するPIにおいて、極めて重要な存在となる。なお、事後評価では、このモジュールの内容が参加者に強いインパクトを与えていることがわかる(図-1)。

③PI計画

計画立案プロセスでは、多様なPIツールを用いて、様々な関係者(stakeholder)と対話を行い、計画に反映すべきインタレストを抽出するが、第3のモジュールでは、関係者の特定方法や、関係者の属性に適したPI手法の選択、市民の声を集約するための組織構成など、一連のプロセスを計画する方法について学習する。

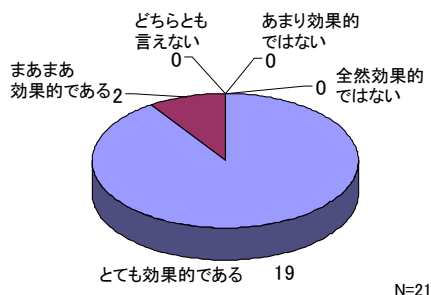
なお、前述のインタレストベースのコミュニケーション理論は、計画の立案プロセスについても極めて重要な示唆を与える。それは、計画の初期段階からPIを導入し、インタレストに相当する目的やニーズに重点を議論し明確化することが、計画立案プロセスを円滑に進めるために重要であるということである。日本の公共政策において一般的に採用されるプロセスでは、はじめに対策案を提示し、目的やニーズを十分論議することなく、ポジションに相当する賛否や対策(solution)に重点を置いて進められる。このため、賛否や対策の理由あるいは動機となる目的・ニーズ(インタレストに相当)が相対的に軽視されやすく、結果としてNIMBY的姿勢を助長し、さらには、賛否や代替案を支持する人数の問題に帰着するところとなり、票数に敏感な政治の介入を招くところとなる。NIMBY的思考を回避する方法論として着目すべき視点である。

④部局間パートナーリング(調整手法)

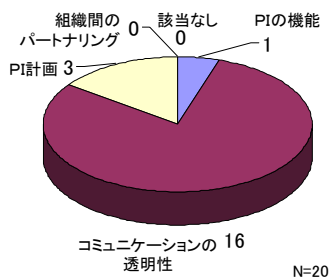
PIの実施においては、計画に関わる様々な行政部局の協調が不可欠であるが、しばしば、調整が難航することがあり、PIの実施に重大な障害をもたらす。パートナーリングは、根拠となる法制度が異なる行政部局間の調整を目的として開発された手法である。行政部局間調整は、日本においても共通する課題であることから、本トレ

ーニングにも採用することとした。本モジュールでは、調整の動機となる目的の共有化や、調整のための仕組みづくりについて学習するようデザインされた。

Q:参加型講習は効果的でしたか？



Q:最も印象に残ったモジュールは？



図－1 事後評価アンケートの結果

3. PI実務者育成に関わる今後の課題

(1)基本理念の共有化

日本における大規模道路整備においては、市民との様々な紛争を経験してきた経緯から、自己防衛的な対話スタイルが慣習化され、市民との接点をなるべく絞るような対応に終始してきた。このような環境に長い間置かれてきた行政担当者にとって、市民との接点を広げ、開放系の計画プロセスへ転換することは、決して容易ではないはずである。PIの概念的理解においても、その目的を説得の手法や世論操作手法として誤解したり、意図的に誤用することも懸念されることから、先ず、PIの本来的な理念を共有化することが極めて重要であるとともに、あわせて、PIの倫理規定やパフォーマンス規定などの枠組み整備との連動が望まれる。

(2)基礎技術の普及

インタレストベースのコミュニケーション手法は、70年代以降発展した交渉学の根幹的理論となっているが、代替的理論が見いだせないこともあり、少なくとも当面は、実務上の根拠として広く普及すべき理論であるといえ、実務者育成においても、学習すべき基礎的技能の

主軸をなすものである。インタレストベースのコミュニケーション手法は、概念的には理解しやすいが、実際に修得するためには、その発展系であるファシリテーション技術とともに、繰り返し練習し、体得することが必要である。なお、日本における会議技術の欠如はこれまでも指摘されているところであるが、今後、様々な分野で潜在的ニーズがあると考えられ、この技術を修得したファシリテーターの供給も重要な課題である。

(3)支援環境の整備

今回試行されたトレーニングコースをひとつのマイルストーンとして、体系的なPI実務者育成プログラムを構築することが重要であり、プログラム開発のための予算化など、包括的な取り組み姿勢が必要である。

注釈

a) Marcy Schwartz and Jean Brittingham (CH2M HILL), Jonathan Bartsch (CDR Associates)

参考文献

- 1) IBS, CH2M HILL and CDR Associates: PIトレーニングコースワークブック, IBS, 2002.
- 2) USDOT, FHWA, FTA: Public Involvement Techniques for Transportation Decision-making, 1996 [IBS翻訳, 1999]