

コンセンサス・ビルディング手法による検討委員会設立・運営方法*

Organizing a Citizens Advisory Committee in Japan by Adopting Consensus Building Techniques*

滑川達**・山中英生**・松浦正浩***・本田肇****

By Susumu NAMERIKAWA**・Hideo YAMANAKA***・Masahiro MATSUURA・Hajime HONDA

1. はじめに

社会資本整備における合意形成に対して、米国ではメディエーターと呼ばれる中立の第三者の関与による“コンセンサス・ビルディング手法”と呼ばれる手法が活用されている。コンセンサス・ビルディング手法は、パブリック・インボルブメントのように情報の浸透や参加の促進を目的とした手法とは異なり、利害衝突が生じる場合に、利害関係者の特定と協調的な合意案策定といった“社会的な合意”の形成を目的とするもので、特徴的な体系、手順、手法が開発されている。本稿はこのようなコンセンサス・ビルディング手法の手順や手法、さらにはメディエーターの役割などについて、我が国での適用性を分析するため、交差点交通安全施策検討の事例について報告し、その評価と課題を明らかにする。

2. コンセンサス・ビルディング手法とは？

(1) コンセンサス・ビルディング手法の経緯

米国では1960年代、効率性を過大視した公共政策に対する反発から国家環境政策法(NEPA)などを契機として、市民参加による訴訟、選挙運動などが激化し、その結果、多くの政策が停止状態となり、さまざまな社会問題が放置されるという事態に至った。コンセンサス・ビルディング(Consensus Building: 以下CB)手法はこうした社会的な対立的関係を清算し、互恵的な解決策によって打開を図る取り組みとして始まったとされる。1973年ワシントン州スノクアルミー川ダム建設の紛争において利用されたメディエーションがその始まりとされ、その後、全米へと展開し、社会資本整備分野でのメディエーションの一般的な手法となっている。

CB手法の原則は極めて単純で、関心のある人、影響を

*キーワード: 社会的合意形成、コンセンサス・ビルディング手法、メディエーター

**正員、工博、徳島大学大学院ソシオテクノサイエンス研究部(工学部建設工学科)

(徳島県徳島市南常三島町2-1、

TEL088-656-7579、FAX088-656-7579)

***工修、マサチューセッツ工科大学(MIT)

****正員、工修、国土交通省四国地方整備局道路部地域道路課長(前徳島河川国道事務所調査第二課長)

受ける人が集まり、直接話し合い、全員が同意できる条件を見つけるという方法である。審議する形態は日本での審議会、委員会等に類似しているが、利害関係がなく誰かをひいきしないと参加者が認める第三者(メディエーター)が運営することが特徴である。CB手法では合意提言書作成を目的とし、行政等は提言書に沿った政策・事業の実施を行うもので、CB手法そのものは意思決定手続きではない。

(2) CB手法の標準手順¹⁾

CB手法は基本5段階の手順をもって実施されることになっている。

ステップ1: 招集

招集ステップは、利害関係者を特定し、話し合いの可能性と必要予算を算出して合意形成の話し合いを始めるかどうかの発議を行うためのものである。ここでは紛争アセスメント(Conflict Assessment)と呼ばれる手法が重要な役割を担っている。これはステークホルダー分析(Stakeholder Analysis)・関係者分析とも呼ばれ、第三者が利害関係者の利害を聞き取り調査により把握し、利害の対立、共通性を分析する手法である。これによってCBプロセスの実施可能性を評価するもので、利害関係者を網羅するため、芋づる式抽出(snowball sampling)といった手法が使用されている。これは、最初に想定した利害関係者へのヒアリング時に他の関係者の紹介を依頼して、対象を広げていく手法である。何段階の紹介を繰り返すと対象は収束するといわれている。この紛争アセスメントの結果は、報告書にまとめられ、CBプロセスが有効な場合はそこに参加すべき関係者、ルール、手順などが公開される。

ステップ2: 責任の明確化

責任の明確化では、ファシリテーター、メディエーター、記録者の役割を特定する。円滑に進めるために、傍聴者の参加に関するルールを定める。議事と規約を定める。

ステップ3: 審議

ここでの審議は一般の審議会と同様であるが、委員会は委員長をおかずに、第三者が運営する。ファシリテーションでは立場でなく利害に着目した交渉を促すことや、論争が生じる専門的事項について参加者全員が承認した

専門家を招聘する共同事実確認、第三者が一部の参加者とする非公開会合（コーカス）などの特徴的な手法が運用される。

ステップ4: 決定

決定では、合意条件の素案として第三者が単一の文書を作成しこれを合議で修正するという「単一文書手続 (single text procedure)」が用いられる。全員一致が原則で多数決は行わない。ただし、全員の合意に達しない場合は、両論を併記するなどして、記録を残すことが重要とされる。

ステップ5: 合意事項の実現

合意事項の実現は、代表者の背後にいる支持者による批准や合意事項の公開によって実現性を高めるプロセスである。さらに、実施状況の監視や、必要に応じ、再交渉を行い状況の変化に適應させるプロセスも含まれる。

この手順は基本であるが、臨機応変な進行も必要とされている。

3. CB手法を適用した交通安全方策検討の概要

(1) 対象事例の概要

対象となった徳島市北常三島町交差点は、事故が多発し、緊急対策が必要とされる事故危険箇所の一つである。この交差点は、国道と県道、市道が交差し、国道交通量が昼間12時間で6万2千台と徳島県下の集中地点となっている。また、右左折交通も多く、自転車5千台が利用するため、ピーク時を中心に渋滞している。さらに、歩行者の横断は立体化され、平面横断できない構造となっているが、徳島市民病院が近接していることから歩行者の利便性やバリアフリーについても検討が必要と考えられた。このため、対策検討にあたって、事故のみならず、渋滞や歩行者について考慮することや、沿道事業者の利便性の調整を含めて、交差点の改善方法を考える必要性が想定された。

(2) CBプロセスの概要

委託者となった国土交通省徳島河川国道事務所はCBプロセスの適用にあたって、土木学会四国支部での合意形成に関する研究調査実績の一つであるCB研修会の運営者、参加者からメディエーターを選任した。その結果、土木学会四国支部（事務局として滑川が担当）および、NPO コモンズ（以下、コモンズ）が協力してメディエーションを担当することとなった。コモンズは建築や土木の専門家が設立したNPOで、公園や公共施設のワークショップにファシリテーターやコンサルタントとして参与するなど、徳島県内で市民合意形成の支援について多くの実績を持っている。また、CBに関するアドバイザーとしてMITの松浦が依頼され、図1の役割で進めることとなった。

CBは図2の手順で進められた。関係者分析は2005

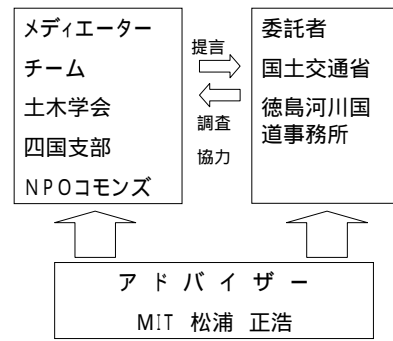


図1 運営者等の役割分担

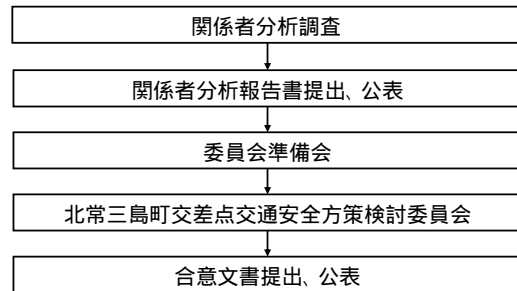


図2 対象事例におけるCB手法の手順

年1月21日からの2ヶ月間で実施され、報告書は提出とともにコモンズのHPで公開している。責任の明確化プロセスが年度明けから3ヶ月程度であり、委員選定案や規約案、委員会プロセス案などがメディエーターと招集者で委員会準備会として議論された。その後、7月22日より北常三島町交差点交通安全方策検討委員会が開催され、審議プロセスが進められ、2006年2月10日の第5回委員会で合意文書が承認され、招集者へ提出、公表されている。

4. 関係者分析と交通安全方策検討委員会の設立準備プロセス

(1) 関係者の芋づる式ヒアリング

本事例では紛争アセスメントを「関係者分析」と称している。紛争状態は顕在化していないことや、一般市民になじみのある用語とするためである。交差点に関心・関係があると想定された組織・個人21名が第1候補となり、面談で紹介を依頼したところ、結局33名が追加され、合計54（一般住民25人、近隣事業所20人、行政関係9人）となっている。

面談では交差点の利用や現状の問題、対策や要望などを質問している。ここで、担当者は独立した第三者として協力していること、ヒアリングした内容は個人名と関係づける形では公表しないこと、委託者にも個人情報には明らかにしないことを契約していることを個々に文章で示し、意見徴収への同意を確認している。一部の行政関係から、個人として回答することへの懸念や、NPO関係者にヒアリングされることへの抵抗感などが表明されたが、全体としては円滑に進められた。

また、直接面談以外に交差点周辺地域への新聞折り込みチラシ配布（約 3,000 部）と国土交通省の記者提供、commons の HP で意見募集を行った。地方紙が記事に取り上げたこともあり、22 名から FAX、電話で意見が commons に寄せられている。こうしたチャネルの提供も独立なメディエーターの存在を位置づける機能と言える。

(2) 予備報告書の作成と確認

得られた意見を交差点における課題として整理し、予備報告書が作成され、直接ヒアリング者 54 名と FAX による意見送付者 16 名の計 70 名に送付し、記載内容の確認、補足すべきこと、最終報告書での組織名・個人名等の公表の可否が確認されている。意見の補足は 11 名から寄せられ、ヒアリングされた事項と区別なく加えられている。

(3) 関係者分析最終報告書の提出と公表

以上から、関係者分析の最終報告書として関係者聞き取り調査、課題の整理、委員会等開催のための提言が委託者に提出され、同時に commons の HP に公表された¹⁾。この作業はメディエーターチームが独自に行っており、委託者は最終報告書を受領するまでヒアリング対象者として予備報告書を確認しているのみである。

報告書では、関係者分析の結果、「対立が見られる利害関係も若干は存在するものの、関係者間の対話による調整を通じ、小規模ながらも誰もが納得できる改善策が市民参加型の委員会により発見できると考えられる」とし、委員会開催のために留意する点として、委員会の役割、交差点改善の前提となる技術的諸条件、事業化のための前提条件、について共通理解と、他の道路管理者(県・市)および交通管理者(警察)の協力をあげている。また、委員会に参加すべき関係者として交差点利用者、交差点の道路管理、交通管理者として詳細な区分を示している。さらに委員会の運営として、図 3 が示され、委員会は国土交通省から委嘱された委員で構成されること、運営事務、司会は第三者機関が規約に基づき担当すること、交通工学等の技術的専門知識に関するアドバイスを独立して行う技術検討チームの協力を依頼することを提案している。さらに、検討プロセスについても最大 8 回の委員会開催の案が提示されている。

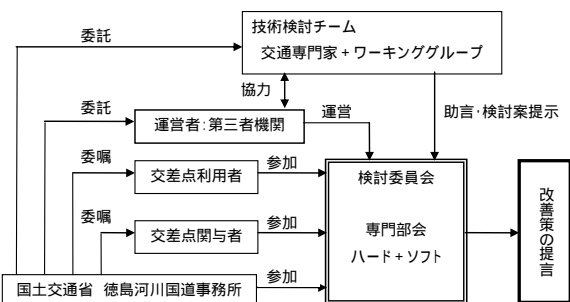


図3 関係者分析最終報告書で提案された委員会の枠組

(4) 委員会準備会（責任の明確化ステップ）

最終報告書で検討委員会開催の可能性を報告された委託者は、委員会開催の準備のため事例検討委員会準備会を開催した。ここでは、メディエーターチームと委託者、CB アドバイザーと交通工学専門家が参加し、委員の選定、委員会プロセスが検討された。

委員候補者はメディエーターチームから提案された案が承認され、委託者から依頼することとなった。委員選定について参加者が異論を挟んだ場合についても議論され、メディエーターチームが判断して、必要に応じて追加する米国の方式が基本として認識された。

委員には 合意を目指す検討範囲、委員会規約、委員会開催予定が依頼時に説明されている。合意を目指す検討範囲について「対象交差点は、平成 19 年度までに対策を行う必要がある事故危険箇所の一つであり、平成 18 年度中に事業が完了できるものが検討の中心であること、国土交通省が実施可能な交通安全方策が検討の中心となること。ただし、その他の意見について付帯されることは妨げない」ことが説明されており、検討の期間と範囲が明示されている。また、委員会規約のうち、全員出席が原則とあるが、実質的には難しいので、欠席者にメディエーターチームが個別に対応をすることや、規約については第 1 回委員会委員全員の承認が前提であることが説明されている。欠席者（各回 3~7 名程度）に対しては、メディエーターチームが配付資料を持参して審議結果を説明し、意見を聴取している。

5. 交通安全方策検討委員会での審議プロセス

平成 17 年 7 月~平成 18 年 2 月の間に計 5 回の委員会が行われた。合意文書のとりまとめに向けて、本交差点の現状や課題、改善策について話し合いが行われた。図 4 は全 5 回開催された委員会での審議内容のプロセスを示している。この内容は、当初委員に示された案に則して実施されたものであるが、当初は 4 回の委員会開催案であったものが、途中で 5 回に変更されている。また、それに合わせて審議内容も変更されている。

プロセスは、委員会の規約と運営者の承認に続いて、課題の共通認識、幅広い改善メニュー出しと共通認識を進めた上で、改善策による影響（懸念事項）を考慮して、実施可能な改善策を探索し、合意提案書にまとめるという一般的な手続きとなっている。ただし、交通安全施策という専門的な分野であることから、施策のメニューは専門家である技術検討チームから提案したこと、道路管理者と交通管理者を中心とする行政内調整がコアカスとして並行していることが特徴である。

最終的な合意文書は、4 回の検討委員会の検討内容をもとに、第三者機関である commons が中心となり提言書の案を作成し、委員に事前に送付され、修正意見を収集

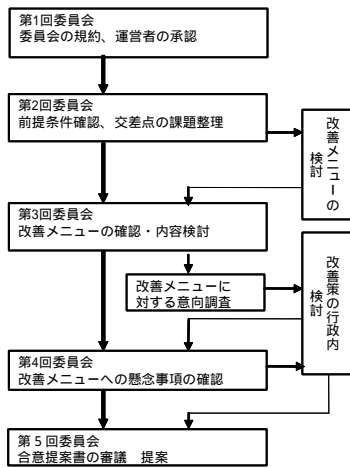


図4 委員会の審議プロセス（最終結果）

した後に、第5回検討委員会において協議された。同案は全出席委員の同意を得た上で、その場で承認され、委託者に提出された（決定ステップ）。提言書には、「自転車横断帯の前出しと隅切り半径の縮小」をはじめとした「早期に実施可能と考えられる交通安全方策」8対策、及び「引き続き検討すべき課題」が提言されている。

6. CB手法での委員会運営の評価

第5回委員会修了後の最終合意文書の送付とともに、無記名での評価に関する質問調査を実施し、委員17名から回答を得ている。その結果をまとめると以下のようになる。

- ・運営者の存在、独立性、有効性については8~9割の参加者が評価しており、技術検討チームの存在、独立性については9割以上の参加者が評価していた。独立した第三者についてはおおよそ評価されていたと言える。委員会での発言機会、コミュニケーションについては全員が十分であったと評価しており、ファシリテーションへの評価も良好となっていた。

- ・交差点の問題把握について十分とするのは7割、提案の斬新さについては5割程度の評価となった。合意された提案は交差点对策としては目新しいものでなかったことがこうした評価になっていると考えられる。このためか、合意された最終提案については、内容について満足する人は70%であるが、実行性や予測される効果についてはそれぞれ9割、8割の委員が肯定的に評価している。

- ・広報活動について、委員会の内容や存在が周辺には知られていないとする参加者が大半を占めていた。委員会開始時、最終委員会は地方紙、地元NHKでの放映があり、周辺3,000超世帯へのレター配布と十分とも思える対応がなされていたが、ニュースレターが1回遅れで公表されるなど速報性に問題があったことなどが原因と考えられる。

- ・委員会の役割については2/3、審議方法については8割の参加者が評価している。評価が低いとした委員は、短期施策に限定したことから歩行者横断の利便性確保（バリアフリーの改善）ができていないこと、直接関係の少ない行政メンバーの審議への加わり方についての疑問などであった。

また、運営を担当したNPO コモンズのリーダーへのヒアリングからは、

- ・関係者分析において個別ヒアリングをしたことが、委員会運営上も、コモンズへの信頼を得る上でもきわめて有効であった

- ・発足したばかりのNPOが、独立した第三者であることを理解してもらうことは難しく、契約上の守秘義務の説明、ひいきをしないファシリテーションでの言動など、組織名ではなく、個人として信頼を得るための行為、言動が重要である

という指摘があった。

委託者の評価は、

- ・第三者の立場にあるNPO主体で交通安全を検討するという内容は、広報面で効果があり、事業実施段階での効果を期待している

- ・検討すべき内容によっては、関係する行政間調整を行った上で、一般市民の参加を得ることが有効な場合があるのではないかと指摘もあり、複数の行政と市民が一同に交渉する方法の有効性については引き続き検討が必要という評価であった。

その他、運営グループでの議論として、

- ・関係者分析の結果から最適な委員選定を行うことは、現実には困難を伴うこと。

- ・特に一般者の委員選定については、例えば自転車利用者といった不特定な利害関係者を代表する参加者を特定できないこと。

- ・組織型の参加者の代表権の与えられ方の問題、個人レベルの委員と混在する委員会審議の進め方の難しさがあること。

- ・特定の行政機関間の調整と委員会全体での審議の切り分け方や、組織内調整を含めたスケジュール調整など、重要な行政機関については委員会運営を準備する段階から相談や協議をすることが望ましい。

などの課題や改善方法が示されている。

7. おわりに

今後、上記の課題について分析をすすめ、わが国の行政運営、組織体制、法制度、文化、事業特性に適したCB手法のあり方について検討していきたいと考えている。

参考文献

1) 土木学会四国支部：土木技術者のための合意形成技術の教育方法に関する研究調査平成16年度報告書 平成17年3月