

# 社会資本整備におけるメディエーション導入の可能性\*

## Introduction of Mediation to Infrastructure Development \*

荒井祥郎\*\*・岩佐賢治\*\*\*・矢嶋宏光\*\*\*

By Yoshiro ARAI\*\*・Kenji IWASA\*\*\*・Hiromitsu YAJIMA\*\*\*

### 1. はじめに

#### (1) ねらい

社会資本整備においては、しばしば行政や市民等の間で対立や紛争が生じ、調整や合意形成が難航する事例が散見される。こうした紛争を予防する観点から、計画の初期段階におけるパブリック・インボルブメント(PI)の導入や、司法制度改革が進められているが、既に対立や紛争が顕在化した場合の有効な対処法は十分に確立しておらず、紛争の長期化を余儀なくさせている。

米国では、積極的にPIに取り組むことで紛争を予防する一方で、紛争解決の有効な手段としてメディエーション(mediation)が活用されており、今後、日本での社会資本整備においても有意義な手続きと考えられる。

本研究では、米国におけるメディエーションの仕組みや運用実態を参考に、日本の社会資本整備の実務におけるメディエーションの導入可能性を確かめることをねらいとして、日本の社会資本整備におけるメディエーションの必要性と位置づけを確認し、実施上の課題を整理する。あわせて、メディエーションで用いられる要素技術に着目し、その活用方策についても考察する。

#### (2) メディエーションの概要

メディエーションとは、紛争を回避あるいは解決するための一手法であり、メディエーター(mediator)と呼ばれる第三者の介在のもと、紛争当事者間で交渉を行い、最終的に当事者が任意に意思決定を行う手法である。この手法は、労使交渉、家庭内やコミュニティの紛争等、民事や家事での紛争解決手法として米国を中心に用いられて、70年代以降、社会資本整備においても応用されるようになった<sup>1)</sup>。なお、メディエーションは調停と直

訳されるが、本論で扱うメディエーションは自主交渉援助型調停と定義され<sup>2)</sup>、日本における従来の調停とは区別される。

第三者が介在する紛争解決手法には、他に裁判や仲裁(アービトレーション)があるが、これらの第三者は結果についての意思決定者となることに対し、メディエーションでのメディエーターの役割は交渉の支援に限られ、意思決定は当事者自身が行う。

また、メディエーションでは、各当事者の利害・関心(interests)に立脚した交渉(interest-based bargaining<sup>3)</sup>)を行うことで、対立構造を解き、互いにメリットがある結果(win-win)が見出すという点で、内容の是非や各当事者の勝敗(win-lose)を問う裁判や仲裁と大きく異なる。

表 - 1 第三者の関わる紛争解決手法<sup>1)</sup>

紛争解決手法	メディエーション	仲裁 (アービトレーション)	裁判
第三者	メディエーター	アービトレーター	裁判官
第三者の主な役割	交渉の支援	最終意思決定	最終意思決定
意思決定の強制力	当事者が任意に意思決定	アービトレーターの裁定に服する	裁判官の判決に強制的に従う
勝ち負けの明確さ	WIN-WIN		WIN-LOSE

### 2. 社会資本整備へのメディエーション導入の必要性

#### (1) 新たな紛争解決手法の導入の有用性

そもそも社会資本整備の紛争解決手法として新たにメディエーションを位置づける必要があるのだろうか。以下では4つの観点から整理する。

先ず第一に、紛争解決の手続きとして司法制度があることで十分かという点である。社会資本整備に関わる紛争は、多くの場合、利害を損なうことへの不満に起因して生じると考えられ、不満を抱く状況の改善がない限り当事者の怨嗟を残し、後の用地取得や供用後の関連計画

\*キーワード：計画基礎論、計画手法論、市民参加

\*\*環境科学修士、(財)計量計画研究所 PI 研究室  
(東京都千代田区谷本村町2-9,

TEL:03-3268-9693, E-mail: yarai@ibs.or.jp)

\*\*\*正員、工修、(財)計量計画研究所 PI 研究室

において障害を残すことになる。既往の司法制度では、勝者と敗者(Win-Lose)は明確になるが、敗訴した当事者の不満は解決されず不安定な結果となることも多い。

これに対し、当事者自身が満足し得る結果を自ら意思決定するというメディエーションの基本的特徴は、地元との長期的な関わりを持つ社会資本整備において有効性が高いと考えられる。

なお、司法による解決では、裁判費用がかさむことや、結審までに時間を要する点も短所となるが、米国における調査結果<sup>1)</sup>では、メディエーションは他の紛争解決手法よりも費用や時間が抑えられることが報告されている。

第二に、メディエーションを導入すれば、全ての問題が解決されるのかという点について整理する。社会資本整備におけるメディエーションでは、最初に紛争アセスメントを実施し、メディエーションによる解決が可能かどうかを判定し、その実施の有無を判断する。少なくともメディエーションが実施された場合については、60～90%程度の案件で合意に達していることが同調査結果において確認されている。

以上から、全ての案件でメディエーションが活用できる訳ではないとしても、当事者自らが解決可能な案件については、安定解を得やすいメディエーションを導入する価値はあると言える。

第三に、あえてメディエーターを導入しなくても、従来のように行政が調整役になれば十分ではないかという点である。事業者としての行政と市民との間で紛争が生じると、行政は紛争当事者となるため、中立的な立場での調整役には成り得ない。この点でも、紛争当事者ではないメディエーターが調整役を担うメディエーションの導入意義は高い。

さらに、紛争当事者としての市民にとっても、メディエーターが介入することで市民ニーズが的確に伝わるため、高いメリットがあるものと考えられる。

なお、米国における同調査結果では、メディエーターの提供するサービスへの満足や、当事者間の関係改善などの建設的な効果が報告されている。

第四に、行政間のニーズ調整の観点から整理する。社会資本整備では複数の行政機関が関与し、それぞれの有するニーズ調整が必要となるが、しばしば調整には困難が伴うため、市民にとって問題の残る結果を余儀なくされることも少なくない。メディエーションを通じて、行政機関を含む様々なステークホルダーにとって win-win となる解決策が得られれば、事業の円滑化に資する。

以上の観点から、日本における社会資本整備においても、メディエーション導入の必要性は高いと言える。

### 3. メディエーションの位置づけ

#### (1) 紛争解決手法としての位置づけ

社会資本整備における紛争解決では、裁判が一定の機能を果たしてきた。一方、紛争予防として PI の導入が一般化しつつある。これに対しメディエーションは、紛争が顕在化した段階、あるいは、紛争が予見される段階で導入可能であり、図 - 1 のように、その中間的位置として捉えることができる。

なお、紛争が顕在化する前の段階も含めたメディエーションの一連の手続きは概ね定形化されており(図 - 2 参照)、代表的なものとしてコンセンサス・ビルディング<sup>4)</sup>などがある。

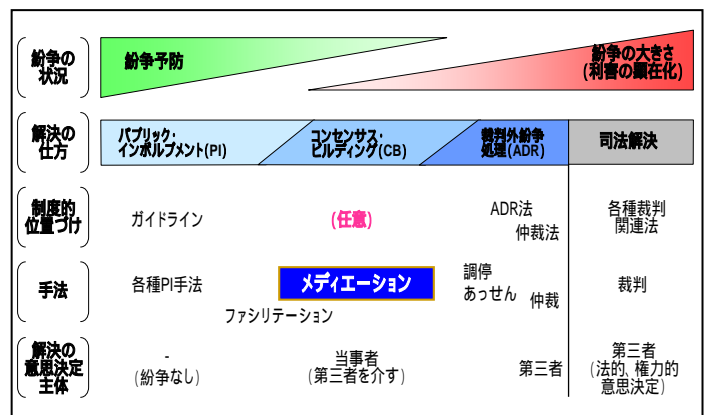


図 - 1 紛争解決手法としての位置づけ<sup>1)</sup>

**紛争アセスメント:** 招集者から依頼を受けたアセッサーが、利害関係者へのヒアリングを実施。参加者を特定するとともに、生産的な合意の見込み等を事前に評価し、メディエーションの次のステップに進むかどうかを判断

**招集:** 招集者が利害関係者を交えた予備会合を設け、メディエーション実施の了承を得て、参加者や予算を決定

**責任の明確化:** 各人の役割等を定めるとともに、進め方のルール、議題、スケジュール等を定める

**共同事実確認:** 予測や評価結果が、当事者に都合のいい結果として利用されないように、科学者が中心になって調査、検討を行い、結果を共有化

**審議:** メディエーターが中立的な立場で審議を建設的に進め、各当事者の合意条件を見極め、合意に導く

**決定:** 最終的に同意を得て、合意内容を決定

**合意の実現:** 各参加者が、代表する集団に批准を求め、合意を実現

図 - 2 社会資本整備におけるメディエーションの代表的な進め方<sup>4)</sup>

(2) メディエーションの結果と意思決定との関係  
メディエーションの導入によって、参加者の協議だけで計画等が決定されることになるとしたら、社会資本整備には適さない。社会資本整備のメディエーションは、全ての利害関係者がメディエーションに参加することは実質的に不可能、将来世代や観光客など参加が不可能な利害関係者にも配慮が必要、事業採択や予算編成の決定権限や責任が行政や議会に負託されている、行政の意思決定がメディエーションの結果に完全に拘束されることになると交渉余地を持つことが困難になる、などの特性があることから、メディエーションの結果としての解決案は、最終的な行政(事業者)の意思決定とは区別されるものとして位置づける必要がある。つまり、PIや市民参加と同様に、メディエーションの結果の効力も、行政の意思決定に対して限定的なものに制限される。このため、メディエーションにおける交渉に行政スタッフが関わる場合でも、その結果と最終的な行政機関としての意思決定とが異なることがあり得ることを前提として進める必要がある。また、初めから技術的あるいは制度上の情報提供者やアドバイザーに限定して関わることも考えられる。

#### 4. メディエーション実施上の課題

##### (1) メディエーターの調達

メディエーション導入のためには、実施上いくつかの課題があるが、特にメディエーションの根幹を担うメディエーターについて、その調達や中立性確保に関わる課題を解決する必要がある。

社会資本整備におけるメディエーターは、多人数とのコミュニケーションに関するマネジメント能力に加え、案件に関する専門性を有することが重要であり、公益性への認識や技術的問題や不確実性への理解、また、行政における意思決定の手法や構造を熟知していることが望ましい。この点は裁判や仲裁における第三者が法曹界に限られることと異なり、社会資本整備関係の技術者への期待が大きい。メディエーターの技術習得には研修と経験が不可欠であるものの、予備軍として行政経験者や民間技術者からの輩出が考えられる。

##### (2) メディエーターの選定方法

メディエーターには中立性が極めて強く求められるが、中立性確保のためには、まずメディエーターの選定方法が問題となる。米国の事例では、選定パネルによる選定、各関係者代表が選出する候補者の中から投票で選定する方法、行政サイドによるメディエーター登録名

簿(Roster)から候補を複数選定し、その中から行政以外の関係者が選定する方法などが採られており、同様の方法を採用することでバイアスの排除は可能と考えられる。また、特に激しい対立や紛争状態にある場合には、メディエーターの費用を参加者が負担し合う方法をとるなどの追加的な措置が考えられる。

##### (3) メディエーターの行動規範と契約方法

メディエーターが全関係者に偏りなく関わりを持つことや、結論や解決策を誘導しないことなど、中立的な行動を律するための規範が必要である。米国では、ACR(紛争処理協会)等が「メディエーター行動規範<sup>5)</sup>」を策定しており、その中でメディエーターの中立性について詳細に規定しており、日本での導入においても同様の規範が必要となる。

この行動規範をスタンダードとして、発注者との契約要件に取り込むことで、発注者や参加者に対してメディエーターの中立性を担保することができる。また、契約においては、合意に至ることへの成功報酬としての契約とならないようにするなど、契約方法についても検討が必要である。

#### 5. メディエーションの要素技術の活用

##### (1) 紛争アセスメントの応用

前章までで論じたように、社会資本整備へのメディエーションの導入にあたっては、メディエーターの育成など実施上の課題が残る。しかし、メディエーションの要素技術については単独での活用も考えられ、このうち、紛争アセスメントと交渉手続きについて、現段階での応用の余地を以下に考察する。

紛争アセスメントは、メディエーションの最初に行われるステップであるが、主たるステークホルダーとその利害・関心を洗い出し、合意の落としどころを大凡見定め、メディエーションの実施可能性を判断する。これらを計画や事業の初期段階において把握できるのであれば、紛争や対立の潜在的要因を初めから避けてPIを実施できる。

M県における道路橋架け換え事業では、PI実施に先立ち紛争アセスメント(紛争が顕在化していない段階であるためステークホルダー分析と呼ぶ)が実施された。架け換えによって分断される農村集落への対応は、既往の集落代表者との調整で十分であると当初は考えられた。しかし、ステークホルダー分析の結果、兼業世帯や若年層において直接的な対話のニーズや多様な利害・関心が認められたため、代表者による協議(懇談会)とともに

一般住民による直接的対話の場（意見交換会）を設けるPIを実施し（図-3参照）、双方の異なる利害・関心を把握し調整することができた。また、河川整備に関する紛争が過去に生じていたことが判明し、事前に当時の当事者への対処を行ったことで、混乱を回避することができた。

本事例のように、紛争アセスメントはPIを計画する上で極めて有益であり、応用が期待される。

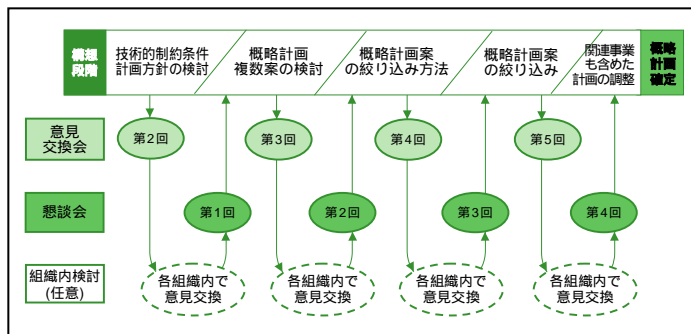


図-3 ステークホルダー分析の結果を受けて策定された道路橋架け換え事例における構想段階のPIの進め方

## （2）行政間調整への交渉手続きの応用

第三者としてのメディエーターが介在して調整を促進するメディエーションの交渉手続きは、行政間調整においても応用が考えられる。社会資本整備では、事業部局のみならず、関連部局や関係省庁、関係自治体との調整が必須となるが、調整が難航して事業の遅延や内容の歪みを生むことさえある。

米国でもこうした問題を抱えており、交通整備関係においては、連邦法（TEA-21）の中で、行政間調整と紛争解決の促進に関する規定が盛り込まれ<sup>6)</sup>、これを受け、第三者を介した円滑な調整が行われるようになった。

日本においても、行政組織間の勝敗より公益性を優先することを基本原則として合意できれば、第三者（メディエーター役のファシリテーター）の采配のもとで、関係組織間で協議（主にワークショップ型）を行い、進め方や計画内容、役割分担について調整を図ることは十分現実的であろう。また、計画の質の向上やプロセスの効率化、PIの円滑化、財源の効率的利用や、事業リスクの分散などの観点からも必要性が高いと考えられる。

## 6. まとめ

本稿では、社会資本整備における紛争解決の枠組みとしてメディエーション導入の必要性や有効性が高いこと、また、実施上の基盤が整備されれば十分に実施可能であることを明らかにした。

今後、本格導入に向け、試行の実施や、メディエーションの考え方やメリットの普及が課題である。

また、メディエーションの要素技術は、PIや行政間調整に応用可能であり、行政マネジメント改善の一環として、今後の展開が期待される。

謝辞

本論文は、国土交通省国土政策研究所より受託した「社会資本整備における合意形成の円滑化に関する調査」（平成17年度）（研究会委員：弁護士・桐蔭横浜大学法科大学院教授・大澤恒夫氏、東京大学大学院教授・城山英明氏、弁護士・法政大学法科大学院教授・廣田尚久氏、徳島大学大学院教授・山中英生氏、マサチューセッツ工科大学（当時）・松浦正浩氏）の成果をもとに、加筆・修正したもので、その責は筆者に属するものである。貴重な機会を与えて頂いたことに謝意を表す次第である。

また、この調査では、U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution (USIECR) の Keyes, D. 氏、CDR Associates の Moore, C.W. 氏、Bartsch, J.D. 氏、The Consensus Building Institute (CBI) の Fairman, D. 氏に多大なるご協力を頂いた。ここに感謝の意を表す。

## 参考文献

- 1) 国土交通省国土交通政策研究所：社会資本整備の合意形成円滑化のためのメディエーション導入に関する研究，2006
- 2) 経済産業省著，（社）日本商事仲裁協会・日本仲裁人協会「調停人養成教材作成委員会」制作：調停人養成教材・基礎編（2004年度版），2005
- 3) Moore, C.W. : The Mediation Process: Practical Strategies for resolving conflict, 3rd Edition Revised, 2003
- 4) Susskind, L., McKernan, S. Thomas-Larmer, J. : The Consensus Building Handbook, Thousand-Oaks, CA, 1999
- 5) American Arbitration Association, American Bar Association, Association of Conflict Resolution : Model Standards of Conduct for Mediators, 2005
- 6) SEC. 1309. Environmental Streamlining, Transportation Equity Act for THE 21<sup>st</sup> CENTURY (TEA-21), 1998