

# PI事例にみる中立的第三者の中立性に与える影響要因の分析\*

## An Analysis on Factors Influencing Practitioners' Neutrality Though the Study of Public Involvement Cases\*

村井宏徳\*\*・山中英生\*\*\*・真田純子\*\*\*\*・志水亮介\*\*\*\*\*

By Hironori MURAI\*\*・Hideo YAMANAKA\*\*\*・Junko SANADA・Ryosuke SHIMIZU

### 1. はじめに

近年、社会的な合意形成を進めるため、計画等への多様な関与を促すパブリックインボルブメント（以下、PI）手法は、多様な場面で実施されている。PIには実施者、参加者とともに、プロセスの運営や会議の進行等の役割を担う実務者が関与している。参加者間や実施者と参加者の間にコミュニケーションが成立しない等の紛争を解消、防止するには、中立的立場で行動をする実務者の関与が重要とされる。本研究では、徳島県内で実施されたPI事例を調査、分析することにより、中立的第三者の中立性に影響を及ぼす要因を把握することを目的とした。ここで、中立的第三者とは中立的立場で会の運営や進行等の役割を担った個人、団体とする。

### 2. 分析方法

徳島県内のPI事例の中から中立的第三者が関与した5事例を対象とし、事例に関連する資料を参考に事例の概要について把握した。さらに、3事例について、参加者に対し中立的第三者に関してヒアリング調査を実施し、1事例について事後アンケート調査<sup>1)</sup>を実施した。

ヒアリング調査では①表1に示す中立的第三者の成立条件<sup>1)</sup>に対する認識、②中立性の成立有無、③実施されていないが必要であると思うこと、の3項目を質問した。また、関連資料やヒアリング調査を基に参加プロセス構成要素<sup>1)</sup>（表2）を確認し、中立的第三者の役割を把握した。これらを基に各事例における中立的第三者の役割と中立性に関して分析を行った。

\*キーワード：市民参加

\*\*学生員、修士課程、徳島大学大学院先端技術科学教育部

\*\*\*正会員、工博、徳島大学大学院ソシオテクノサイエンス研究部

\*\*\*\*正会員、博士（工学）、徳島大学大学院ソシオテクノサイエンス研究部

\*\*\*\*\*非会員、徳島大学

（徳島県徳島市南常三島町2丁目1番地、

TEL03-3355-3441、FAX03-5379-0125)

表1 中立的第三者の成立条件

選定	1 実務者の過去の状況において利害関係のない者が選ばれている 2 会議の同意の下で実務者が承認・選定されている 3 実施者（事業者）ではない主体から、実務者として選定・契約される
立場・権限の明確化	4 実務者が自ら中立的第三者であることを公表する 5 実施者に対し、意見を表明する権利を有することを公表する 6 支援事業を公平に実施できない場合等支援事業を自ら辞退することを明言する 7 実務者の役割や権限をルールに記載する 8 利害関係に対し疑問を招いた場合、事実を公表する
契約	9 参加プロセス実施者と実務者の契約内容を公表する 10 参加プロセスにおける成果（合意形成等）を条件とした契約が結ばれていない 11 正当な理由で支援事業を途中で辞退した場合に実務者に不利益が生じないことを契約で保証する
機密保持	12 支援事業において入手した情報の機密を保持することを明文化する 13 支援事業において収集した意見情報を匿名化して実施者に提示する
公開	14 会議等が公開で行われている 15 会議録が公開されている
同意	16 参加者からプロセスの手順に対する同意を得る 17 参加者からルールへの同意を得る 18 参加者から会合での議論内容の同意を得る 19 参加プロセスの中で必要に応じ、支援事業継続の同意を参加者から得る
中立的行為	20 会合の場において、実施者を特別扱いする行為をしない 21 賛成派、批判派の意見を対等に取り扱う 22 秩序を乱す行為に対処する権利を有する

表2 参加プロセス構成要素

招集	1 参加の仕組みの導入を決める 2 成果物と反映方法の決定 3 関係者の分析 4 主な利害関係の特定 5 利害関係の公表 6 参加の形態の決定（WS、協議会等） 7 適切な参加者数の決定 8 個々の参加者の決定 9 プロセス（流れ）の決定
責任の明確化	10 会議等の規約の作成 11 会議等の規約の決定 12 役割と責任（実施者、実務者、参加者等）の明確化 13 会議等の記録方法と公表の方法の決定 14 議長や委員長の選定 15 会場場所の決定 16 スケジュールの作成 17 スケジュールの決定 18 参加者の発言等のガイドラインの作成 19 傍聴者へのルール作成 20 メディア対応、報道機関とのやり取りに関するルール決め 21 各会合毎の議論内容の作成 22 各会合毎の議論内容の決定 23 幅広い意見収集方法の決定 24 幅広い意見収集と整理作業
審議	25 会議等の主催 26 参加者への出席依頼 27 会議等の日程調整 28 参加者への参加準備のための学習支援 29 会議等の進行プログラムの作成 30 会場レイアウトと席配置の決定 31 会議等の進行 32 資料の説明 33 現地視察の決定 34 対策案の作成 35 タスクグループの組織づくり 36 情報・技術アドバイザーの特定 37 追加的な調査の決定 38 小規模グループ討論や食事など非公式な話し合いの場づくり 39 関心を持つ参加者以外への情報提供 40 秩序を乱す行為への対処
決定	41 プロセス終了の判断 42 合意案の文書の作成 43 参加プロセスの記録の保存
合意の実現	44 合意結果の反映方法の文書作成 45 非参加者への合意事項の周知・説明 46 参加プロセスの事後評価 47 参加の継続体制の構築

### 3. 対象事例の概要

#### (1) 那賀川流域フォーラム2030<sup>2)</sup>

那賀川は、徳島県南を流れる一級河川である。那賀川流域は、昭和47年度の細川内ダム建設事業で利害対立が起り、合意形成が困難な状況が続いていた。平成10年度、細川内ダム建設の一時休止が決定し、那賀川総合整備事業実施計画調査が着手される。那賀川総合整備事業の検討するため、学識経験者等からなる那賀川の課題と方向性を考える会（以下、考える会）が設立され、那賀川水系河川整備計画において住民参加で那賀川フォーラム2030（以下、フォーラム）が行われることが提言された。また、フォーラムを設置する那賀川流域運営会議（以下、運営会議）の公募委員を選定するために那賀川流域運営会議準備会（以下、準備会）が考える会の学識経験者3名と公募による3名により設立された。運営会議がフォーラム委員を公募により選定し、フォーラムが設立された。会議運営の支援と計画原案骨子の策定に関する支援を行う事務局として、民間コンサルタントがプロポーザルで選定された。フォーラムは河川整備計画における流域委員会と呼ばれる方式が採用され、フォーラムを円滑に進行するためファシリテータが運営会議メンバーの中から決定され、フォーラムで承認されている。関係者の関係を図1に示す。フォーラムの前提条件として、細川内ダム建設は行わないとされた。

那賀川流域フォーラム2030は河川法改正により河川整備計画を策定する際、地域住民の意見を反映することになった背景を受け、新しい河川法に基づく河川整備計画を作るための原案骨子を取りまとめることを目的とし開催された。対立要素としては、上流域住民の利水派と下流域住民の治水派があり、さらに環境派の利害も加わっている。実施者である国交者はオブザーバーとして会に参加している。

フォーラムは平成14年3月から開始され、平成16年9月まで3年間に29回開催し、原案骨子を取りまとめている。フォーラム終了後もフォーラム委員主導のもと那賀川アフターフォーラムを設立している。

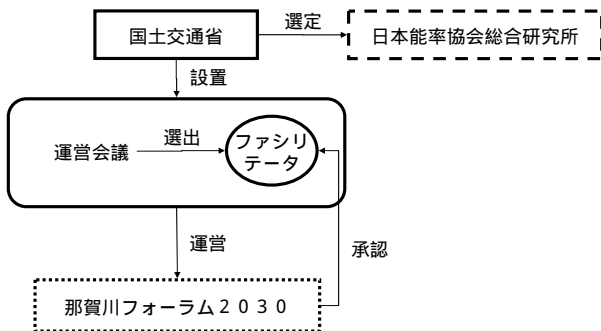


図1 那賀川フォーラム2030関係図

#### (2) マリンピア沖洲整備手法検討委員会<sup>3)</sup>

マリンピア沖洲整備計画は、昭和46年度に徳島県新長期総合計画において主要な大規模プロジェクトとして位置づけられた。第1期事業として、昭和61年度から沖合の海浜を埋め立てる人口造成を進め、第2期事業でも引き続き海面を前面埋め立て造成し、高速道路ICを建設する予定であった。しかし、平成14年には環境保護の観点から埋め立てに見直しの声が上がった。このことを受け、高速道路のルートの変更はしない、事業地内にICを設けることなどを前提条件として、委員会が設置された。参加者は全て県から選定された。しかし、委員長は第1回の委員会において委員から2名が推薦され、投票で決定されている。

事務機関は事業者の県から独立して、運営ワーキンググループ（以下、運営WG）の指揮下に置く形としている。ファシリテータ役を委員長とし、整備費用を中立的に審査する事業費積算検討専門部会が設置されている。

中立的機関として運営WGがつくられ、運営WGメンバーは委員長の推薦で委員からも承認されている。関係者の関係を図-1に示す。

委員会ではマリンピアの経済的発展を望む経済派と環境保全を望む環境派の2つの利害対立があった。委員長は環境派の利害の代表と見られていたとヒアリングから明らかとなっている。委員会において、県は発言の機会をほぼ与えられておらず、県と委員の利害対立は表面化していない。

10ヶ月で事業見直し案を知事に提出している。見直し案の中身は基本コンセプトとしてまとめられ、埋め立てを道路用地部分に縮小するものであった。

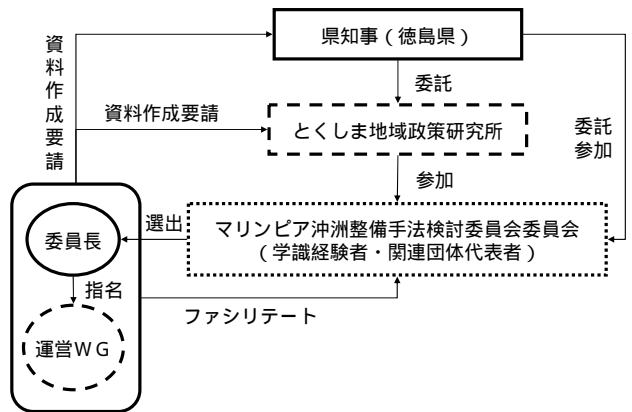


図2 マリンピア沖洲整備手法検討委員会関係図

#### (3) 月見ヶ丘海浜公園ワークショップ<sup>4)</sup>

月見ヶ丘海浜公園は徳島飛行場拡張整備事業に伴う徳島航空周辺整備事業の1つとして海浜埋立地に整備された大規模公園である。この公園の基本設計を検討するためワークショップ（以下、WS）である。WSは県によって主催されることとなり、県は財団に委託し、財団に

よって選定された県内のファシリテータグループがWSの運営を行った。ファシリテータグループは、県に対する住民参加のアドバイザーとしても機能していた。構想に対し、一部住民側からの反対の声があったが、県は埋立地の土地利用として公園を前提条件にWSを開催する。WS開催にあたり、事前に地元団体、県内の関係団体にファシリテータグループはヒアリングを実施している。このヒアリング結果はWS開始前に「ワークショップの手引き」が作成され、その中で公開されている。

WSにおける役割は実施者を徳島県、中立的第三者をファシリテータグループが担っている。関係者の関係を図-2に示す。

WSに対する主な利害関係はなかったが、以前から住民間で対立があった公園整備を前提に協議が始められたことに対する批判が2年目のWSで表面化している。

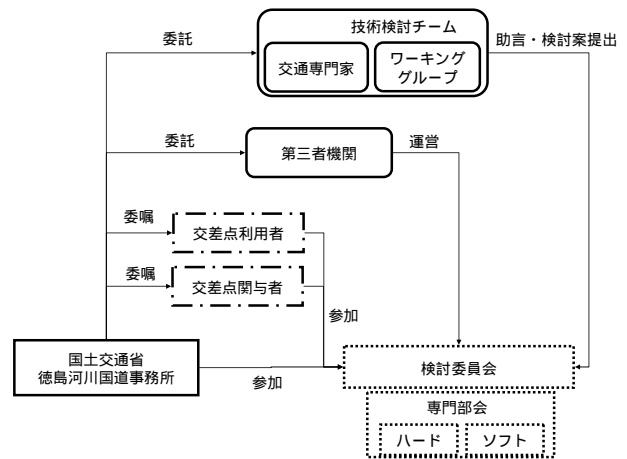


図4 北常三島町交差点交通安全方策検討委員会関係図

#### 4. 中立的第三者の役割と中立性に関する分析

##### (1) 那賀川フォーラム2030

対象事例は、ヒアリング対象者全員から運営会議及びファシリテータは中立であったという回答が得られた。ヒアリング対象者からの中立性を感じるとした意見の多くは、ファシリテータの会での実際の行動を指すものであった。さらに、フォーラムの中で国土交通省の発言機会を多くしなかったことが、運営会議及びファシリテータと国土交通省の間に関係がないことを示すことになり、中立性の担保につながったとの指摘も見られた。

##### (2) マリンピア沖洲整備手法検討委員会

委員会における役割の明確化やプロセスへの参加者の同意等の前提条件の多くは参加者によって承認・決定されている。中立的第三者に対しては中立であったと回答した参加者が6名、中立ではなかったと回答した参加者が2名であった。この2名の参加者は、「利害関係のないものが選ばれていたか」という問いに対し、「選ばれていなかった」と回答している。中立的第三者が会発足以前の活動で関係をもつ場合、中立性に対して懐疑が生じることを示唆すると言える。

##### (3) 月見ヶ丘海浜公園ワークショップ

2年に渡るWSの途中になって、埋立地の利用を公園に限定するという前提条件に対しての参加者内で意見対立が起こっている。また、中立的第三者の中立性についての質問に対して、県との関係が明確でない等の批判が聞かれ、その理由が県の決めた前提条件を養護の様子が感じ取られたことであった。また、常三島の事例などと比較すると、会の前提条件と規約、中立的第三者の決定について参加者への承認を取っていないことや、中立者の役割についても文書等では明確にされていない。実

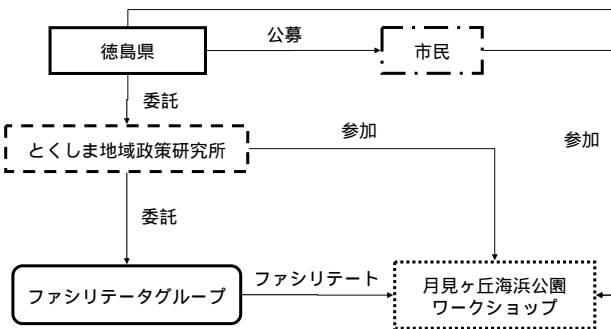


図3 月見ヶ丘海浜公園ワークショップ関係図

##### (4) 北常三島町交差点交通安全方策検討委員会<sup>5)</sup>

北常三島町交差点交通安全方策検討委員会（以下、検討委員会）は、我が国で最初にコンセンサス・ビルディング手法を実施した事例である。国土交通省が幹線道路の事故多発地点（10年毎に1件以上の死亡事故が再起して発生する可能性が高い箇所）約3200箇所を選定し、警察庁と連携し、事故対策を集中的に実施する事故多発地点緊急対策事業が平成8年度より実施されている。その事故多発地点の中の事故危険箇所にも本交差点が含まれている。国土交通省四国地方整備局徳島河川国道事務所は本交差点の交通安全対策について、地域及び沿道住民、利用者、関係行政機関を招集し検討委員会を開催した。また、事後ヒアリングによると検討委員会開催にあたり、第三者機関による関係者分析が行われ、委員会開催のための提言が含まれた報告書が作成、公表されている。運営組織は国交者からの委託により決定された。関係者の関係を図-4に示す。

検討委員会では、現状の課題について共通認識に基づき主として平成18年度に実施する交通事故を抑制させる方策の他、短期的に実現可能な利用者の利便性を改善できる方策について取りまとめを行い、国土交通省に提言を行うことを目的とする。

施者と中立的第三者の関係が不明瞭であったことが中立性に影響したとも考えられるが、むしろ、会的前提条件を参加者が承認し、かつ広く公表するというプロセスを怠ったことや、さらには会の進行の中での対応が、実施者の県との関係性の懐疑につながった原因と思われる。

#### (4) 北常三島町交差点交通安全方策検討委員会

コンセンサス・ビルディングで示されている参加プロセスの構成要素に最も則った事例である。会当初の段階で、運営者や委員の役割や責任の明確化の提示、参加者発言のガイドライン、傍聴者へのルールを示した規約を作成し、会の進行や中立性の担保の確保に注力している。事後アンケートから第三者機関の中立性に対して、意見の取り扱いが公平だったこと等、中立であったという回答が得られた。一方で、中立でないとする回答もあり、実施者の都合に合わせている懸念が見られることを理由として示されている。会の進行を進める上で、発注者でもある実施者と他の参加者の意見を公平に取り扱い、実施者との特別な関係性がないことを示す態度が、中立性の重要な要因と考えられる。

## 5. まとめ

中立的第三者の中立性に影響を及ぼす要因として明らかとなったことを整理する。

第一に中立性を担保する上でファシリテータの会における発言・行動がもっとも重要と言える。参加者の意見には中立である理由として意見の取り扱いの公平性や中立であろうとする賢明さ等の指摘がもっとも多くの割合を占めている。

2点目に、中立的第三者が関係者と利害をもつ場合、中立性に対して懐疑が生じる場合がある。マリンピア沖洲整備手法検討委員会では、委員長は特定の利害を持っているのではという疑問をもつ回答があった。参加者間に環境派、経済派の利害対立が存在し、委員長は環境派の利害の代表として見られていたからと考えられる。

3点目に、参加者が実施者（行政）と中立的第三者の関係を把握できない場合、中立性の判断に影響する。月見ヶ丘海浜公園ワークショップの事例では、ファシリテータグループを中立であると回答した対象者は、その理由を実施者との関係性が見えなかったという回答であった。一方、中立でないという回答した対象者は、その理由を行政の都合、意向に沿ったような運営をしていたという回答であった。したがって、明らかに行政の意向への従順さが中立性の認識に影響すると考えられる。

4点目に、前提条件と会の役割の明確化と参加者による承認プロセスが中立性に影響を及ぼす。中立的第三者を中立とする理由として、ルールが決められ、それを参

加者で承認することであるという意見が全ての対象事例で見られた。会の仕組み対して、承認するプロセスもなければ、参加者が実施者の意向通りの会という懸念を抱きかねないと考えられる。

最後に、実務者自ら中立的第三者であることを公表することは重要といえるが、会議の同意の下で実務者が選定されているという参加者の認識が必要と言える。那賀川流域フォーラム2030では、概ねの参加者において中立的第三者成立条件の項目(2)「実務者自ら中立的第三者であることを公表する」、項目(4)「会議の同意の下で実務者が選定されている」を認識していると回答された。マリンピア沖洲整備手法検討委員会では、概ねの参加者において項目(2)は認識されていたが、項目(4)は認識していないという回答が多かった。月見ヶ丘海浜公園ワークショップでは、概ねの参加者において項目(4)は認識されていたが、項目(2)については概ねの参加者から認識されていない。結果、月見ヶ丘の事例では実施者である県との関係性に疑問を持たれている。

参加者には「中立とは、行政の方針に従っていない」という認識が存在しており、実施者との関係性を明確にし、信用を得るプロセスとして、中立的第三者を参加者の同意の下で決定することは重要と言える。

## 6. おわりに

今後は、中立性を保つためファシリテータの重要な要素を明らかにする一方、中立者を現実的に成立させるための社会的手続きについて、その重要要素を明確にすることが必要と言える。そのため、今回の事例に加えて、異なった状況の事例分析を進めていく必要がある。

なお、本研究は平成19～21年度科学研究費補助金（萌芽研究）の助成をうけて実施した。また、那賀川事例の調査については河川整備基本補助金の支援をうけた。

### 【参考文献】

- 1) 山中英生：社会資本整備の合意形成における中立的第三者の成立条件，都市計画研究講演集，都市計画学会中国四国支部，Vol. 5, 7-12, 2007年5月
- 2) 主に、国土交通省：那賀川流域フォーラム2030，<http://www.forum-nakagawa.net/index.html>
- 3) 主に、徳島県：マリンピア沖洲整備手法検討委員会，<http://doboku.pref.tokushima.jp/20division/kouwankaihatsu/marinpia/marinpia.html>
- 4) 主に、(財)とくしま地域政策研究所：月見ヶ丘海浜公園ワークショップ記録集
- 5) 主に、北常三島町交差点安全方策検討委員会：北常三島町交差点交通安全方策