

PIにおけるファシリテータの行為が自らの中立性に与える影響の分析*

A study on effects on neutral characteristics of facilitators by their behavior in public involvement projects

村井宏徳**・竹内 彩***・山中英生****

By Hironori MURAI **・Aya TAKEUCHI ***・Hideo YAMANAKA ****

1. はじめに

近年、社会的な合意形成を進めるため、公共事業の関係者への情報提供、協議、参画を促すパブリックインボルブメント（以下、PI）手法が、様々な分野で実施されている。しかし、参加者間や実施者と参加者の間でコミュニケーションが成立しない等の状況に陥る事例も見られる。そうした場合、会議進行などに中立的第三者を関与させることが重要とされている。

既往研究¹⁾では、こうした中立的第三者を登用する際は、選定方法、中立者の役割と契約方法、会の前提条件の周知などに加えて、中立者の役割や会議進行における言動・行為が重要な要因であることが明らかにしている。

本研究は、中立性に影響を及ぼすファシリテータの行為を明らかにすることを目的としている。このため、吉野川河川整備計画の流域住民の意見を聴く会（以下、住民の意見を聴く会）において、中立的第三者として進行役を担ったファシリテータを対象にビデオ撮影から会議進行時の言動が中立性に与えた影響を分析した。

2. 研究方法

対象事例となる住民の意見を聴く会において、各会場でファシリテータをビデオ撮影し、議事録を収集した。また、ファシリテータの中立性について参加者に対してヒアリング調査をした¹⁾。

ビデオ、議事録、ヒアリング結果からファシリテータの行為が自らの中立性に影響を与えたと想定される場面を選定した。さらに、その場면을ビデオから抽出し、ビデオクリップを作成した。そして、住民の意見を聴く会

でファシリテータ役を担ったNPOからビデオクリップのファシリテーションの行為について、意見・評価を得た。以上から、会議進行時におけるファシリテータの行為が中立性に与えた影響を分析した。

3. 吉野川流域住民の意見を聴く会について²⁾

吉野川は四国を流れる一級河川である。吉野川では、徳島県知事が流域の様々な意見を聴取し、「吉野川の整備のあり方（第十堰を含む）についての要望」をもとに、『「よりよい吉野川づくり」にむけて』を発表し、国土交通省で「吉野川水系河川整備基本方針」が策定された。この基本方針に基づき、「吉野川水系河川整備計画（ただし、抜本的な第十堰対策のあり方は除く）」を策定するため、多くの幅広い意見を聴取し、検討を進めることが平成18年に決定した。国土交通省は、流域委員会に変わる方式として、専門的立場の学識者から意見を聴取する「吉野川学識経験者会議」、流域住民の意見を聴取する「吉野川流域住民の意見を聴く会」、関係市町村長から意見を聴取する「吉野川流城市長村の意見を聴く会」を開催することを決定した。

住民の意見を聴く会は、吉野川流域が四国4県に跨るため、流域を3つに分け、会場を下流域（徳島県）で3会場、中流域（徳島県）で1会場、上流域の愛媛県と高知県で2会場、合計6会場で実施された。平成21年2月までに各会場で3回ずつの会が実施されている。第1回は平成18年7月から9月末までで延べ7回、第2回は平成19年1月から平成19年2月に延べ7回、第3回は平成19年11月から平成20年2月に延べ9回開催されている。下流域会場は審議時間が不足し複数回の会が開催されているため、会場数を延べ回数の上まわっている。なお、平成21年2月～3月には河川整備計画の策定に向け、公聴会が実施されている。

吉野川の下流域では、過去に固定堰（第十堰）の可動堰化を巡り利害対立が生じ、住民投票が行われるまでに至った。住民投票の結果を受けて「明日の吉野川と市民参加を考える懇談会」（平成12年～平成13年）が設立され、提言を提案しているが、これには可動堰反対派が参加していない。国土交通省は住民の意見を聴く会の

* キーワード：市民参加、ファシリテーション、中立的第三者、河川整備計画

**正員 工修 オリエンタルコンサルタンツ

***学生員 学士 徳島大学大学院

****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
(〒770-8506 徳島市南常三島町2-1 T:088-656-7350

F:088-656-7579 yamanaka@ce.tokushima-u.ac.jp)

開催にあたり、実施者の国土省(以下実施者)は、進行を担う中立者を選定するため、土木学会四国支部の合意形成研究委員会にファシリテータ紹介が依頼し、紹介団体の中から、ワークショップ運営などの実績をもつ市内のNPOを選出してファシリテータ派遣を依頼した。依頼を受けたNPOは行動規範を公表し、中立性確保のための条件として、グラウンド・ルールを制定し、ファシリテータグループが中立者であることを明記するなどの要件を示し、その条件が満たされたことを確認して、NPO側からの途中辞退事項を含む協定を実施者と締結し、受託している。これらの経緯はNPOと実施者のHPで公開されている。関係者の関係を図1に示す。

グラウンド・ルールでは、国土交通省が運営に責任を担い、ファシリテータは会議の進行を行うこととしている。ファシリテータグループの役割は、参加者の発言ガイドラインの作成、会場レイアウト、会議進行、話し合いの場づくり、秩序を乱す行為への対応である。ファシリテータグループと国土交通省の協議で、各会議の議論内容、進行プログラムを作成している。また、ファシリテータグループは、住民の意見を聴く会を適切に進行するため、必要に応じて国土交通省に対して意見書を提出できることが協定書の中で明記されている。

住民の意見を聴く会は、会場の定員は100名程度で、流域住民は事前登録無しに自由に参加できる会となっている。開催状況を写真1に示す。

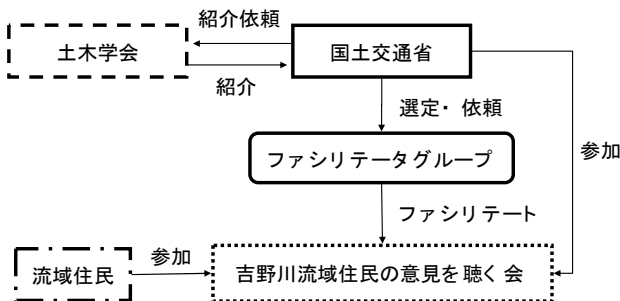


図-1 各関係機関の関係図



写真-1 住民の意見を聴く会の開催状況

4. ファシリテーションの抽出方法

ファシリテータの行為が中立性に影響したと想定される場面を以下の方法で抽出した。

① 参加者へのヒアリング調査での意見

住民の意見を聴く会の参加者へヒアリングをおこなった。このヒアリングは下流域の意見を聴く会の参加者の中から意見対立を見せていた2つのグループについて関係者10名を選出して、ファシリテータの中立性に関する評価を質問している。この結果からファシリテータの会議進行における行為に対する意見を抽出したところ、表1に示す意見が見られた。これらの行為が生じている場面をビデオ抽出の候補とした。

表-1 ファシリテータに対する意見の抽出結果

対象者	ファシリテータが中立である。または、中立ではないとする理由	ファシリテータの行為・言動
A	意見の取り扱いは公平に扱っていた。	意見に優劣をつけない。
C	実施者に対して、強く食いが下がらなかった。 打ち切りなしの議論をしなかった。	実施者の発言に対して確認や質問をしてない。 あるテーマの質疑応答を時間で打ち切った行為。
D	質問時間の取り扱いが不公平。 ある参加者は30分質問していたのに、私は1回5分だった。 意見発言者の指名に偏りがあった。	1人の参加者に多くの質問時間と質問回数を与えた。 あるグループの発言者が多く指名されている。
G	それぞれのグループを公平に扱わなければならない。 ある発言にだけに対してうなずきをしていた。	ある種の意見のグループに発言機会が偏る。 ある意見に対してのみうなずく行為。

表-2 ファシリテータの行為に対する指摘の抽出結果

No.	ファシリテータの行為
1	発言者の意図と異なる言い換え(リフレーミング)をしている。
2	議論の流れを止める言い換え(リフレーミング)をしている。
3	議論の流れを止める行為をしている。
4	設定テーマ以外の質問を受け付けないのはおかしい。
5	質問を指名順で受け付けていない。
6	設定テーマ以外の質問なのに対処できていない。
7	設定テーマ以外の質問の回答を後回しにしている。
8	質疑応答の時間をテーマごとに区切っている。
9	質疑応答を時間で打ち切った。
10	発言を打ち切った。
11	発言時間を抑えた。
12	発言機会を抑えた。
13	一人の参加者に多くの時間を与えた。
14	テーマの取り上げる順番を決めた。
15	質問を設定テーマで制約した。
16	テーマごとに質疑応答の時間を確保した。
17	意見のとりまとめをしなかった
18	発言者の意図した回答が実施者から得られていないままにした
19	議論の途中で議題を変えた。
20	質問に対して実施者の回答がない事に気が付かなかった。
21	質問方法を指定した。
22	私語の対応をしていなかった。

② 住民の意見を聴く会での発言

住民の意見を聴く会の議事録をもとに、参加者がファシリテータの行為に対して発言した内容を抽出したところ表2が得られた。これらの意見が出た場面をビデオから抽出した。

③ 住民の意見を聴く会での場面転換が生じたシーン

住民の意見を聴く会で、進行や質疑に対する意見対立など、紛糾していた場面が、ファシリテータの行為で収拾したり、逆に進行がより停滞したような場面を抽出した。その結果、表3のような場面が抽出された。

表-3 場面転換が生じたシーン

No.	場面転換が生じた場面	ファシリテータの行為
1	ファシリテータが会の冒頭説明で進行方針について説明を行った場面、参加者から異議がでたが、ファシリテータがテーマ順に従って参加者の発言を取り扱いたいと説明したところ、参加者は同意し、会が進行した。	設定テーマに関する質問順序のルールを明確にした。
2	会を終了しようとしたところ、参加者から質疑応答の時間が不足していると指摘されたが、ファシリテータが実施者から回答が得られるまで進行すると表明したところ、実施者から追加の会の開催が表明された。	実施者から意味ある応答を得るような進行をした。
3	ある参加者が意見を述べたところ、違う参加者から否定的な意見が寄せられたが、ファシリテータが他人の意見を否定する意見は発言しないようにと指示した。	他人意見を否定する発言を控えるルールを明確にする
4	テーマ以外の質問をファシリテータが後回しにしようとしたところ、発言者からなぜ受け付けられないのかと指摘を受けたため、進行手順の変更として対応した。	進行に対して柔軟に対応する
5	ファシリテータが冒頭説明で進行手順を説明したところ、参加者からテーマを取り上げる順番に対する問題点が指摘され、意見を取り入れて順番を変更した。	進行に対する意見を問入れて柔軟に対応する
6	第十堰の検討についての質問に対しての解答が参加者の意図と合わない状況が続き、参加者からファシリテータに対して実施者に意味ある回答をするよう指摘してほしいとの意見がでたが、ファシリテータは、実施者と参加者のやり取りを繰り返させ、結果として参加者が納得する回答がなされた。	議論が深まるよう、対話を継続させる
7	会の冒頭で質疑応答の時間ではない場で、参加者から会の進行について要望が出たが、ファシリテータは、参加者に発言機会を与えて対応した。	柔軟に参加者に発言機会を与える
8	会の終了時、参加者より会の運営改善や追加開催の日程決定の意見が出されたが、実施者が回答できないとした。ファシリテータが意見書を出し実施者に改善を求めると発言して、場が収まった。	意見書を出す権限を用いて対立の仲介を行った。
9	ある参加者からの意見に対して、他の参加者が不規則発言を話し、野次が飛び交った。ファシリテータは野次に毅然と対応した。	毅然と野次に対応する

5. ビデオクリップによるファシリテータ評価

抽出した場面をビデオクリップとして作成し、住民の意見を聴く会でファシリテータ役を担ったNPOからビデオクリップのファシリテータの行為の評価をヒアリン

グした。ヒアリング対象者を表4に示す。ヒアリングではファシリテータの行為に対して①問題点、②よかった点、③改善点、④自らの中立性に及ぼす影響について評価を得た。

表-4 ヒアリング対象者

対象者	役割
A	ファシリテータ
B	サブファシリテータ
C	サブファシリテータ
D	参加メンバー

6. 中立性に影響を及ぼすファシリテータの行為の分析

以上の参加者評価、ファシリテータ自信による評価をもとに、ファシリテータの中立性に影響を及ぼす行為の分析を行った。以下では、住民の意見を聴く会で参加者より指摘のあった代表的な場面を3点取り上げて、その分析結果を示す。

6.1 意味ある応答の支援

下流域の徳島会場でのこと。国土交通省と参加者の間で第十堰の検討に対してコミュニケーションが平行線を辿り、会話が成り立っていなかった。参加者はファシリテータに対して「司会者はそのこと（第十堰の検討内容に対する質問）を答えさせてください。議論が堂々めぐりをしている」と意見を述べている。ある参加者は、ヒアリングにおいて「実施者に対して、強く食い下がらなかった」とファシリテータの行為を批判している。

ファシリテータAは、この場面のファシリテーションに対して、「実施者に都合の悪い質問をファシリテータがごまかそうとしていると捉えられる」と中立性に影響を及ぼすと回答している。つまり、参加者の質問に対する実施者の意見応答に対して、ファシリテータが十分な指摘をしなかったことで、ファシリテータが実施者側に着いているとの疑惑を生じさせるとの指摘である。

この場面は結局、国の上席者が参加者の質問内容に対して踏み込んだ回答をして参加者が納得し、その後、会話は順調に進行している。ファシリテータAも「参加者が実施者の上席者の人間から発言を引き出したことにより、場が収まることができた」と回答している。さらに、ファシリテータAは、「参加者が実施者とのやり取りを続けたことで、納得できる回答を引き出した」と回答している。

すなわち、会の進行においてファシリテータは、こうした話し合いにとって「意味ある応答」が行われているかを監視し、それが生じていない場合、対話を継続させる、質問・回答のスピードを早める、回答すべき視点を

整理して回答を促す、といったファシリテーションが重要と言える。

6. 2 発言機会・時間の確保

下流域の徳島会場では対立する2つのグループが参加しており、常に対立する意見が交換されていた。この対立グループの一方に発言機会に結果として偏りがあったとの指摘が見られた。ある参加者は、ヒアリングにおいて、ファシリテータに対して「やや偏りがあった。それぞれのグループを公平に扱わなければならない。発言の回数と時間が偏っていた。」と意見している。

ファシリテータAは、「あるグループの発言機会、発言時間が長くなると、対立するグループから発言時間を多大に提供していると捉えられる」としている。さらに、ファシリテータAは、「ファシリテータにある参加者に発言機会を多く与えるという意図がない場合でも、結果的に対立するグループの発言機会が多くなるともう一方のグループから中立性を疑われる」としている。

つまり、対立グループが存在する会では、一方の発言機会や時間が偏る結果になると、ファシリテータの中立性に影響が生じることになる。ファシリテータはこうした偏りが生じていないかに配慮して、発言機会の不足を感じている参加者の発言への割り振りに努力することが重要と言える。

ただし、今回、生じた偏りは結果論であって、進行時の操作は現実には困難であった。つまり、今回の問題は、むしろ参加の場のつくり方にある。住民の意見を聴く会は不特定多数の住民がその都度、自由参加しており、ファシリテータが参加者の利害構造をその場で把握することは不可能であった。このような状況では、発言機会が偏らないように操作することは困難である。むしろ、参加者から代表者を特定して少人数の話し合いの場を設けるなどして、発言機会の不足を感じている参加者の意見を聴取する場を設けるなどの対応が必要と言える。

住民の意見を聴く会ではファシリテータグループは参加の場をつくる権限は有していなかった。意見対立のある場では、ファシリテータや中立的第三者などに参加の場をつくる役割を与えることも重要と考えられる。

6. 3 リフレイミング

会では、参加者の発言に対して、ファシリテータが意見の要点を整理して回答のポイントを促すリフレイミングが行われていた。住民の意見を聴く会の中では、このファシリテータのリフレイミングに対して、発言者以外から「発言の意図と違うのではないか」といった意見が

でる場面が生じていた。

ファシリテータAは「参加者の発言の意図をファシリテータが説明すぎると内容がわからなくなりやすい」、
「参加者の質問の内容が明確な場合、参加者の言葉をファシリテータが別の言葉に置き換えたことで、返ってわかりにくくなった。」としている。しかも、こうしたリフレイミングが続くと、「ファシリテータが恣意的に異なる意味づけをしていると受け止められる。不作為で意図せずに結果的にそうなった場合でも中立性は疑われる」「恣意的に実施者よりの方向にもっていこうと受け取られる場合もあるかもしれない」「実施者にとって都合の悪い質問を打ち切ったと捉えられる可能性はある」(ファシリテータA)、「誤解される可能性はあるので注意は必要」(サブファシリテータC)といった中立性への影響が生じると指摘している。

ファシリテータAは、留意点として「質問を区分けして、その数と内容を簡潔に確認する必要がある」と回答しており、こうした技術を身につけることも中立性の確保の上でも必要な要素であることがわかる。

7. まとめ

本稿では中立性に影響を与えるファシリテータの行為として、「意味ある応答の支援」、「発言機会・時間の確保」、「リフレイミング」が留意すべき要素として示した。しかし、今回の分析においても、中立性確保には参加の場のつくり方が大きな影響を持っていることも明らかになった。ファシリテータが中立に会を進行しようと振舞っていても、参加の場の適切な代表性や参加者の情報の共有ができていなければ、中立性を担保するのは困難といえる。さらに、こうした参加の場の形成にファシリテータや会議進行者が関われる役割をもつことも重要と言える。本事例は、対立グループが存在し、実施者が主催する会で中立的第三者は進行のみの役割を担っているケースである。他の条件での事例分析によって、中立的第三者の行為の留意点を蓄積していく必要がある。

本研究は河川整備基金、科学研究費萌芽研究の助成を受けて実施したものの一部をとりまとめたものである。

【参考文献】

- 1) 山中英生：河川整備計画「住民意見を聴く会」における中立的ファシリテータの効果分析，平成 19 年度河川整備基金助成事業報告書
- 2) 国土交通省：吉野川河川整備計画 <http://www.yoshinoriver.inf> など