社会資本整備における合意形成円滑化のための手法と適用方法
～紛争アセスメント及びメディエーション～

前国土交通省国土技術政策総合研究所　山口 行一*
前国土交通省国土技術政策総合研究所　溝口 宏樹*
前国土交通省国土技術政策総合研究所　重高 浩一*
By Yukikazu YAMAGUCHI, Hiroki MIZOGUCHI and Kouichi Shigetaka

わが国の社会資本整備においては、近年、事業分野横断的に、構想段階から住民参加の機会を確保することにより、計画検討に透明性・公平性を確保し、住民意見を反映した円滑な事業実施が努められている。一方で、そうした場合でも利害対立が生じ、依然として事業が長期化する場合もある。こうした住民参加の取り組みでは、通常のコミュニケーションが利害関係者間で成立しなくなっていることがあるが、利害関係者が社会全体の不利益について認識し、議論により問題解決を図りたいと望んでいる場合であっても、議論を再開し合意形成を試みる手法が確立されていない状況である。そこで本研究では、構想段階において、利害関係者間で通常のパブリック・インボルブメントなどの住民参加手法ではコミュニケーションが成立しなくなった場合、及び成立しなくなることが予見される場合に導入する社会的な合意形成を促進するための手法とその適用方法を提案する。具体には、紛争アセスメントとメディエーション手法の提案であり、両手法は、現行のわが国の社会資本整備の住民参加制度下では、実施体制の確保などが困難であるため、本稿では、実務に資する適用方法を提案している。

【キーワード】合意形成 紛争アセスメント メディエーション

1．はじめに

国土交通省所管の社会資本整備においては、住民参加制度が整備されてきている[1]。これらを背景に、構想段階から住民参加の機会が確保されることにより、検討プロセスの透明性や公平性を高めることで、社会的合意の形成を促す取り組みが蓄積されてきている[2]。

一方で、そうした場合でも利害対立が生じ、事業が長期化する場合もある。計画検討は、計画内容、進め方において、適切に利害関係者の意見を反映しながら進める必要があるが、実務上の課題も多いため、合意形成の技法や技術の改善が求められている[3]。国土技術政策総合研究所の過去の調査では、実務上の課題として、例えば、①利害関係者及び利害構造を特定する作業が困難である②計画検討の発議前に、住民のニーズに応じて検討すべき問題を抽出し、その検討手順、及び住民参加の実施方法を適切に設計することが困難である③会議の運営、利害関係者間の議論を適切に進めるなどファシリテーションに苦労しているなどが明らかとなっている[4]。

本稿は、住民参加実務における技法的な課題解決に資することを目的に、通常の住民参加プロセスで実施されるコミュニケーション手法（説明会など）では利害関係者間でコミュニケーションが成立しなくなった状況において、利害関係者間の議論が再開され、次のステップに進めるような合意点を見つけるための具体的手法及び適用方法を提案する。

まず、社会資本整備の住民参加プロセスにおける

*総合技術政策研究センター, 029-864-4239, kenmane@nilim.go.jp

コミュニケーション手法と提案する手法の位置づけを既往文献を元に整理する。次に、それらを踏まえ、合意形成を促進できる手法として、紛争アセスメントとメディエーションを提案する。両手法は、海外の社会資本分野、国内の他分野において多くの活用実績があるが、わが国の社会資本整備においては、制度・実務上困難な点も多く、導入実績もほとんど無い。このため、実務家、専門家との意見交換等を行い、導入における制度上の課題を明確にした上で、両手法の実務に資する適用方法を提案する。

2．既存研究

(1)手法導入の目的

ここでは、社会資本整備の住民参加において、提案する手法がどのような位置づけとなるかを整理する。社会資本整備分野における紛争に発展しうる利害として、パブリック・インボルブメントの研究[5]では、実質的な利害、プロセスに関する利害、心理的な利害の３つが示されている。また、コンセンサス・ビルディングの研究[6]では、社会的文化的要因、法的枠組み、政治的な要素、経済的要因、歴史的要因が示されている。このため、計画検討にあたっては、計画案の技術的検討だけでなく、住民のもつ価値観や、心理的・歴史的背景など利害を十分把握し、検討を開始する前に議論すべき内容を把握した上で、利害関係者が利害を相互に理解し、よりよい検討を行えるようにプロセスを設計することが重要であるといわれている[7]。

米国においてPIを普及させてきた米国内務省[8]は、利害を「各参加者がグループ行為の中で成し遂げようとしているもの(1998: p.6)」としており、表明する立場や要求とは別のものと解説している。

これを踏まえると、グループ行為の中で各参加者が成し遂げたいことが一致すると合意に達したと考えがちであるが、同省[9]では合意を「全ての関係者が支持あるいは受け入れることができる決定にいたること(1998: pp.2-3)」と定義している。

一方で、鈴木[10]によれば、近年、紛争解決の分野で広く取り入れられている紛争の定義は、「当事者同士の現在の願望が同時には達成されないと思い込むことや利害の相違を感じていること(2004: p.22)」となっている。

Deutsch、Tjosvoldは、紛争には、例えば、自分を知り、相手をより深く知ることができる、人間関係を強める、新しい気づきやアイデアを得ることができるなどといった肯定的な側面と社会的なつながりの崩壊などの否定的な側面があると説明している[11]。このため、彼らは、問題は紛争そのものではなく、利害関係者らが、紛争が発生した場合、肯定的な側面を保持しながら否定的な側面を最小化するように対処できるかどうかが重要であると主張している[12]。

これらを踏まえ、本研究では、通常の住民参加で実施されるコミュニケーション活動（説明会、オープンハウスなど）では、利害関係者間でコミュニケーションが成立しない状態を紛争と定義し、提案する手法は、事業の構想段階における社会的合意を形成するプロセスのなかで、利害関係者間で紛争が予見される場合、紛争が発生した場合の対処方法として検討する。

(2)適用手法

ここでは、提案する手法の枠組みを明らかにするため、紛争への対処方法の観点からコミュニケーション手法を整理する。紛争に対処する方法には、一般的に紛争の程度が弱いものから高いものに向けて、「回避・無視」「交渉」「調停」「仲裁」「裁判」「自力救済」があり、状況に応じて適用されている。経済産業省[13]では対処方法について、以下のように解説している。

①「回避・無視」の状態は、両当事者の話し合いが行われていない状態である。一方が紛争だと考えていても、もう一方は紛争の存在を認めない場合が多い。
②「交渉」の状態では、両当事者の話し合いが行われる。
③「調停」になって初めて三者関係になる。調停では、調停人が両当事者の話し合いのプロセスに介入することにより、よりよい交渉を可能にする。調停人とそれぞれの当事者の話し合いも行われるが、両当事者間の話し合いも行われる。
④「仲裁」「裁判」になると、それぞれの当事者が、仲裁人や裁判官という第三者に向かって主張・立証していくプロセスに至る。
⑤さらに、「自力救済」では、両当事者が実力行使する紛争状態になり、ここでは暴力がふるわれる場合もある。（2004:p.4）

わが国においては、道路計画などの構想段階の住

民参加に関する取り組みにおいては、利害関係者が、複数案を比較評価して、最適案を検討する手続きが実施されているが、紛争になった場合の対処には、「交渉」と「調停」に属する手法が適用されているという状況である。

フィッシャー&ユーリー[14]は、「交渉とは他人への要求をなるべく通そうとするときに用いる基本的手段である。別の言い方をすれば、共通する利害と対立する利害があるときに、合意に達するために行う相互コミュニケーションである。」と定義している。

交渉には、3つのアプローチがあり、相手に勝利することを目的とした「ハード型」、関係の樹立と維持に重点をおいた合意を目的とする「ソフト型」の他、効果的かつ友好裏に賢明な結果をもたらすことを目的とした「原則立脚型」がある[15]。また、交渉学を基礎とする紛争管理の分野には、「協調的アプローチ」と「競合的アプローチ」のタイプがある[16]。

近年のわが国の社会資本整備分野において浸透している、当事者間のコミュニケーションによる「Win-Win」を目指す合意形成の考え方は、交渉学の分野におけるフィッシャーらの「交渉」の「原則立脚型」に立脚しており、紛争管理の分野の「協調的問題解決（Collaborative problem-solving）[17]」などにも同じである。

「Win-Win」は、自分と相手の利害をよく理解したうえで、共通の利害については合意とし、利害が対立する部分ついて、客観的で公正な基準を用いて両者が満足できる合意を形成するアプローチである。

このような「Win-Win」を目指す交渉手法は、米国では、多くの事例で適用されており、その有用性は十分実証されているところである。

こうした「Win-Win」を目指す「交渉」という手法には、以下のような留意すべき点がある。まず、受け入れるかは別にして、相手の言い分をよく理解する。次に、落しどころを探すのではなく、両者が満足できる結果を模索するため、自身が満足できる目標を設定する。そして、自分の「交渉可能な領域（ZOPA）」を設定した上で「交渉」に挑む。ただし、自分の合意可能な条件によっては、「交渉」を適用しないという選択もありうる。そして、パレート最適・改善の考え方やBATNA[18]、二重関心モデル[19]で説明されているとおり、適用したとしても当該の交渉で「Win-Win」の結果が担保されていない。

一方で、前記の「調停」では第三者が対話プロセスに介入することでよりよい「交渉」を行うと定義されている。つまり、「調停」も条件によっては、合意に至らないことは、「Win－Win」の交渉に立脚していることからも明らかである。

「調停」には、広義でみればファシリテーションやメディエーションがその手法として属し、第三者には、ファシリテーターやメディエーターが該当する。

市民参画型道路計画プロセス研究会[20]によれば、ファシリテーションは「会議を円滑に進め、議論の深まりを促進すること（2004:p.63）」と定義されており、ファシリテーターは「参加者の発言に潜む利害・関心を明確にして、会議の目的に沿った議論が展開されるよう、個々の発言や議論の内容を整理するとともに、重要な論点を記録する(2004:p.63)」役割をもつと説明されている。

わが国においては、まちづくり、道路、河川計画などの検討プロセスにおける住民参加の機会にファシリテーションが導入された事例が蓄積されてきているが、紛争の程度が深まり、利害関係者間でコミュニケーションが成立しなくなる場合でも、上記のように議論を促進することを主目的とするファシリテーションが実務上数少ない対処方法となっているため、コミュニケーション手法の選択肢が限られているといえる。

このため、本研究では、よりよい計画検討に資するコミュニケーション手法の選択肢を拡充することを目的に、利害関係者が社会全体の不利益について認識し、議論により問題解決を図りたいと望んでいる場合に、議論を再開し、合意の形成を目指す手法として、「調停」の手法である「紛争アセスメント」と「メディエーション」を検討することとした。

紛争アセスメント[21]とは、ある事案に対する利害関係者とその利害を特定し、対話による合意の形成が可能かどうかを判断する手法である。

メディエーション[22]は、紛争を回避あるいは解決するための手法で、各利害関係者から中立的な第三者が解決案の作成を支援し、紛争の当事者が最終的な意思決定をする手法である。

国土交通省国土交通政策研究所（2006）[23]の調査

によれば、米国の社会資本整備におけるメディエーションは、その実施により、解決案の作成だけでなく、進め方に対する参加者の満足、利害関係者の関係改善などの効果が得られることが確認されている。加えて、メディエーションの実施が費用や時間の削減につながることも確認されている。

同調査[24]の米国の運用実態に関する報告によれは、米国では、環境紛争をはじめ、多くの適用実績がある。連邦政府が関与する環境紛争を対象としたメディエーションサービスを提供する USIECR（U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution）では、2003 年に 30 件、2004 年に 42 件の実施実績があり、約 90%が全体的または部分的な合意に達している。また、マサチューセッツ州政府に関係する紛争や環境問題に対してメディエーションを実施している MODR (Massachusetts Office of Dispute Resolution)では、社会資本整備関係の案件で 60～70%が合意に達している。

また、わが国においては、2002 年に福井総合病院でメディエーションが導入された事例などを有する医療分野や、学校と親、教師と生徒との紛争や、「いじめ」防止の目的で適用の実績のある教育分野などで普及し始めており、その有効性が確認されている。

上記より、両手法は、わが国の社会資本整備においても活用を検討できると判断した。

3．検討方法

米国では、社会資本整備及び諸政策課題に関わる紛争解決を目的として、紛争アセスメントやメディエーションが過去３０年以上にわたって利用されている。しかし、法制度やメディエーション事業者が存在しないなど、背景が大きく異なる日本において、メディエーションを活用する場合、メディエーターとなりうる主体の特定や、中立性を担保した形での合意形成プロセスへの関与方法などが問題となる。

わが国の現在の住民参加に関する制度的枠組みの中で、紛争アセスメントとメディエーションの活用方法を提案するため、以下の検討を行った。

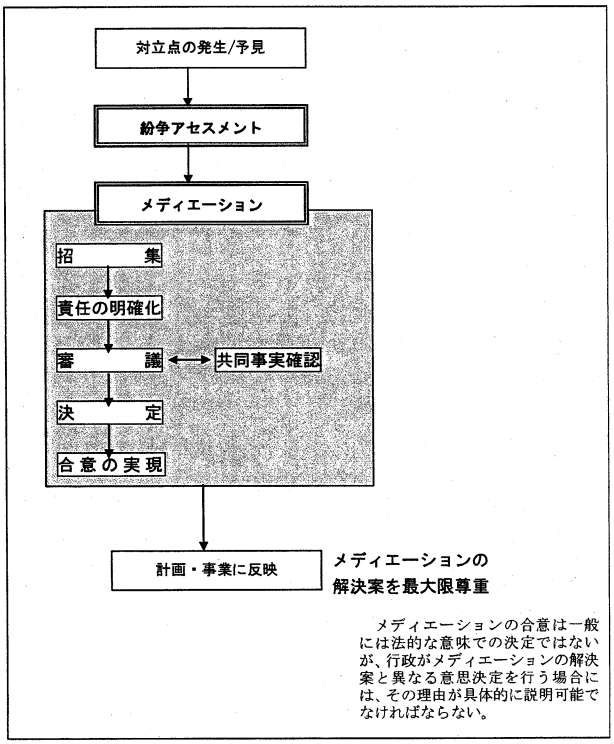
まず、合意形成の運営を担う専門家（ファシリテーター、メディエーター等）の活用方法について、専門家の中立性・第三者性確保の制度的枠組み、専門家の適用判断、専門家の資格要件、専門家の選定手続き等の観点から海外、国内他分野における先進事例[25]を収集し、整理した。

次に、わが国の社会資本整備において、合意を円滑に形成するための手法、その運営を担う専門家の確保方法、実施手順、手法の適用方法について検討を行った。検討は、平成１８年度、１９年度の２ヵ年にわたってわが国の住民参加に関する学識者４名との議論をもとに行った。そして、平成２０年２月に米国の行政機関など紛争解決に関わる実務家１５名と紛争アセスメントとメディエーションの適用に関する留意事項などについて意見交換を行い、提案内容をブラッシュアップした。国内学識者、米国実務家は文末脚注に示す[26]。

本稿では、①現行の住民参加制度の枠組みの中で活用できる合意形成円滑化のための手法（紛争アセスメントとメディエーション）、②合意形成円滑化のための手法の適用上の課題、③実施手順、④手法適用の判断、⑤実施のタイミング、⑥実務における留意点、⑦中立的第三者の要件と確保について提案する。

4．検討結果

(1) 提案する紛争アセスメント及びメディエーション手法の定義



図－1　合意形成プロセス（概念）[27]

本研究において提案する合意形成を促進する手法である紛争アセスメントとメディエーションを、以下のとおり定義し、適用の流れを**図－1**のように提案する。

●紛争アセスメント

メディエーションの実施に先立ち、利害関係者や討議すべき事項を特定するとともに、紛争解決に向けてどのような手法が適切または可能か、それを実施した場合に生産的な合意へと達する見込みがあるかを評価するための方法。一般的には、第三者によるヒアリングなどの聞き取り調査により実施される。

●メディエーション

対立点が発生した場合や予見された場合において、事業主体や各利害関係者から中立的な立場にある第三者が対話や解決案の作成を支援し、対立点を解消する方法。

一般住民の意見収集・意見集約を目的とする市民協議会とは異なり、利害対立を調整した解決案の作成を目的として実施される。

(2) 両手法の適用上の課題

本研究で提案する紛争アセスメント及びメディエーションは、現行の住民参加制度を前提としており、以下の課題を踏まえたものである。

社会資本整備の紛争は、一般的な紛争（例：離婚や遺産相続）と比較して、例えば、利害関係者が多様かつ広範囲に存在する、利害の内容が多様である、検討開始時には利害が必ずしも顕在せず、後から利害対立が発生する場合があるなどの特異で合意形成が困難な特徴がある。このため、手法の実施者は利害関係者の掘り起こし作業を十分に行う必要があるなどの負担が大きい。

また、わが国においては、紛争当事者間の話し合いを中立的立場でメディエーターが関与できる体制が整っていない。米国では、USIECR や EPA といった政府系の組織においてロスターと呼ばれるメディエーター名簿が作成され、個別の現場においてこの名簿を参考にメディエーターを選出している。わが国においては、中立性を如何に確保するかが課題である。

さらに、ファシリテーターに比べ、メディエーターは利害関係者間の対立点を解消するための解決案の作成を支援する点で、高い技術力が求められている。このため、社会資本整備においてメディエーション導入にあたり、メディエーターの役割を果たすことができる実務家を如何に確保するかが課題である。わが国においては、社会資本整備に関わる合意形成の専門家の要件については、土木学会四国支部[28]などにおいて検討がされているものの、メディエーターの職能が確立されておらず、その供給体制に工夫が必要である。

法律、制度上の観点からは、まず、メディエーションによる解決案と行政の意思決定の問題がある。行政や議会が最終的な意思決定と管理責任を付託されているため、メディエーションによる利害関係者間で形成される合意はどのように取り扱われるべきかについてはしばしば議論されている[29]。その他、導入にあたり関連のある弁護士法などの法制度との課題等が論じられている[30]。

これらの課題を踏まえ、本研究では、わが国の社会資本制度において実施可能な提案が必要である。

(3) 両手法の実施手順

わが国の社会資本整備に両手法を適用するにあたり、**表－1、表—2**のような実施手順を提案する。

表－1　紛争アセスメントの進め方[31]

段階	内容
1. 紛争アセスメント実施計画作成	・実施者は聞き取り調査で把握する事柄や当面の聞き取り対象者を整理し、聞き取り調査の手順書を作成する。
2. 聞き取り調査による情報収集	・計画に基づき、聞き取り調査を実施する。聞き取り調査では、当該事業に対する利害の内容を聞き取ると共に、利害関係を持っている可能性の有る人たちの情報を収集して、名前の挙がった人たちを新たな聞き取り対象者に加え（雪だるま式サンプリング、芋づる式サンプリング）、利害関係者及び利害の内容を網羅的に把握する。さらに、紛争アセスメントを実施中であることを公表することにより、事業に関心のある者からの表明を募集し、聞き取り対象者に加える。 ・実施者は、聞き取り対象者には個人情報、聞き取った内容を発注者に対して秘匿すること誓約し、誓約書を見せて説明を行った上で聞き取り調査を実施する。
3. 調査結果分析・評価	・聞き取り調査の結果をもとに、関係者全ての関心と利害について整理し、同一及び対立する利害を視覚化する。また、相互の利益となる可能性の探求や合意に達する上での障害を特定し、これらを基に、議論による成功の可能性を評価する。
4. メディエーション実施計画作成	・関与すべき利害関係者の特定、主要議題を議論するための作業計画、生産的なコミュニケーションのための規約等、メディエーション実施プロセスについて立案する。
5. メディエーション実施計画の共有	・聞き取り結果の分析とメディエーション実施プロセスについて、事業主体や聞き取り対象者に紛争アセスメント報告書として提示し確認を求める。 ・確認を受けた後、紛争アセスメント報告書を公表する。

表－２　メディエーションの進め方[32]

段階	内容
1. 招集	・ メディエーションを実施するにあたり、紛争アセスメントを実施した中立的第三者の推薦などによって参加者を選定する。 ・ 招集者が利害関係者を交えた予備会合の場を設置する。 ・ 予備会合の場で、メディエーションを行うことの了承を得、参加者を決定。必要な予算、財源についても確定する。
2. 責任の明確化	・ 議論に関与する者の役割等を決定する。 ・ メディエーター等の役割の明確化、日程調整等を行う運営委員会（利害関係者、行政など各分野の代表者からなる）の形成、傍聴についてのルール、議題、スケジュール、規約等を定める。
3. 審議	・ メディエーターが中心となり議論を運営する。 ・ 具体的には、互恵的（Win-Win）解決策を生み出すことを支援する、責任を持った発言とアイデアを発想することを分離する、部会を創設し専門家のアドバイスを得る、必要に応じて議題・規約を修正するといった方針に沿って進める。 ・ 原則公開とするが、非公開の代表者会議を開いても良い。
4. 共同事実確認	・ 科学的な予測や評価結果が、当事者に都合のいい結果として利用されないよう、共同事実確認を行う。 ・ メディエーターが推薦した技術者・専門家について参加者の同意を得る。同意しない参加者は新たな専門家を提案しなければならないなどのルールを用いる。 ・ 参加者全員の合意に基づき、技術者・専門家を特定し、その技術者・専門家も議論に参加して、科学的に解決されるべき課題を整理する。 ・ 技術者・専門家が中心になって調査、検討を行い、結果を共有する。
5. 決定	・ 最終的に全員一致の同意(unanimity)が得られることが理想である。 ・ 同意しない利害関係者に粘り強く交渉し、同意に導く可能性を探る必要があるが、大部分の参加者が同意する形で決着せざるを得ないこともあり得る。 ・ 決定事項については、参加者による単一文書手続きをとることが望ましい。
6. 合意の実現	・ 合意素案が作成されたら、各代表者は自らの集団に批准を求める。 ・ メディエーターは代表者とその背後の集団とのやりとりにも関与し、反対がある場合は説得を支援する。 ・ 行政機関は合意内容に基づき事業計画や政策を立案し策定する。合意条件の中に再交渉を始めるためのルールも盛り込む。

表―３　適用判断の考え方

紛争解決手法の導入が必要な事業	判断の考え方	
	周辺状況	コミュニケーションに対する反応
紛争は発生していないが、通常の PI 活動では、紛争状態に陥ることが懸念される状態	・ 過去に大きな反対運動が発生した事業（現在は凍結状態等）。 ・ 過去に紛争が発生した事業と類似の特性を持つ事業。 ・ 現在、既に一部で反対運動が発生している事業。	・ PI 計画検討時に、利害関係者の意見を踏まえるため、働きかけたが、拒否の意志が示された。 ・ PI 計画の説明において、協議会への参加など働きかけたが、拒否の意思が示された。
通常の PI 活動を実施したが、紛争状態に陥ることが懸念された状態	・ 説明会等の PI 活動の中で、反対意見を有する市民が議論を止めるなど、正常な会議が実施困難な状況が一部に見られた。 ・ 反対意見を有する市民の一部が、説明会等を実施しても参加しない。	・ 会議のやり方の工夫など、不満解消を図ったがコミュニケーションが改善しない。
通常の PI 活動を実施したが、コミュニケーションが成立しなくなった状態	・ 説明会等の PI 活動の中で、反対意見を有する市民が議論を止めるなど、正常な会議が実際に困難となった。 ・ 反対意見を有する市民が、説明会等を実施しても参加せず、独自の反対運動を展開している。 ・ 事業差し止め等、裁判所に提訴があった。	・ 正常なコミュニケーション成立に向けて話し合いを求めたが拒否の意志が示された。

(4) 両手法適用の判断

適用の判断については、表―３のように提案する。

合意形成円滑化のための両手法の適用にあたっては、計画検討プロセスを踏まえ、中長期的なスパンで計画・設計し、戦略的に進めることが重要である。

メディエーション手法適用の判断は、個別の事業の状況により異なるが、既に紛争状態にある場合を除き、紛争に陥る可能性があるかどうかを紛争アセスメント等で判断することが必要である。

紛争に陥る可能性があるかどうかは、当該事業の過去の経緯や類似事業の状況、PI 活動等におけるコミュニケーションの状況などの周辺状況と、円滑なコミュニケーション関係構築に向けた努力に対する反応の両面から判断する。

また、適用しても合意が担保されていないことから、適用の条件として、利害関係者に集まって話し合ってもらえるかどうか、議論により解決案が作成できるか、議論が発散する危険が大きくないか、生産的な合意へと達する見込みがあるか、調整できる利害対立か、厳しすぎる時間の制約（例：予算要求、選挙）は無いか、計画に調整できる余地があるかなどを検討しなければならない。条件を満たさない場合は、適用を見合わせる判断も必要である。

(5) 実施のタイミング

紛争アセスメント・メディエーションと PI との関係は、①両方を並行して実施する、②両手法を先に実施し、その結果も反映した案をもって PI を実施する、③紛争アセスメント・メディエーションのみを実施する３つのパターンが考えられる。

当該事業の計画検討において、事業による効果・影響の範囲の広さ、市民等への情報提供の状況、利害対立の状況などにより適宜、選択していくことが必要である。

(6) 実務における留意点

紛争アセスメント

メディエーション適用の判断は担当者の直感などではなく、原則紛争アセスメントにより判断すべきである。紛争アセスメントを行うことにより、利害関係者や論点など紛争の構図が明らかになり、その結果、メディエーターとしてどのような人が相応しいか、その要件も明らかになる。さらに、メディ

エーションにどの程度の期間や費用を要するか、何について議論すればよいのかの見通しを立てることが可能となる。

紛争アセスメントを実施する中立的第三者は、発注者に対する聞き取り対象者の守秘義務を契約等で厳格化することが重要である。利害対立が弱い場合などは、必ずしも中立的第三者でなく、事業主体自らが実施、通常の調査業務としてコンサルタントが実施することもあり得る。ただし、中立的で無い場合、潜在的な利害を把握しにくいおそれが生じる。

メディエーション

メディエーションは、事業の規模、受益者や影響範囲の規模、利害対立の大きさ・深刻さなど、個々の事業の特性に応じてそのプロセスを設計する。

紛争アセスメントの結果をもとに、メディエーションの目的や成果といった位置付け、主催者、会議の進行役、事務局、関係主体の役割等、プロセス（全体の枠組み）を設計する。

特に、利害対立が激しい事業においては、メディエーターの中立性を十分に確保できるよう設計することが必要である。

利害対立が軽微な場合は、メディエーターの中立性を一定程度確保しつつ既存のＰＩの仕組みを活用することも可能である。

メディエーションを実施するにあたり、メディエーション結果の取り扱いについては、行政に決定権があることを、利害関係者他で広く確認しておく必要がある。メディエーションの合意は、一般には法的な意味での決定ではないものの、行政がメディエーションの解決案と異なる意思決定を行う場合には、その理由が具体的に説明可能でなければならない。

表－４　メディエーションと委員会等との違い

	メディエーション	委員会等
委員長	・学識経験者、有識者など中立的第三者 ・メディエーション参加者（委員）の合意が必要である。	・学識経験者、有識者など中立的第三者 ・事業主体側からの依頼が多い。
委員	・紛争の当事者、もしくは将来の当事者が参加。 ・参加者（委員）の選定は事業主体が行わない場合が多い。メディエーターや運営委員会で選出する。事業主体（行政）と建設的な議論が困難なメンバーの参加も重要となる。	・事業主体（行政）と建設的に議論が可能（いわば協力者的）なメンバーが中心となる場合が多い。
事務局	・事業主体または一定の中立性を持った組織	・事業主体
委員会の役割	・参加者（委員）が合意できる解決案を提示する。解決案の作成を事業主体に指示したり、専門家に依頼したりする。	・事業主体の案を検討

(7) 中立的な第三者

メディエーションの中立的第三者と既往の委員会等との違いは、表－４に示すように、委員長とその選定方法、委員（討議への参加者）とその選定方法、事務局である会議の運営者、そして、委員会の役割にある。

a) メディエーターの要件

メディエーターは、メディエーションに参加する利害関係者の信頼を得て、公平・公正な立場でメディエーションを運営し、利害調整を行い、解決案の作成を支援するなど、中立的な第三者として重要な役割を担うため、高度な技術が求められる。

この役割を担うために、社会資本整備の紛争解決のメディエーターは、中立性の他、信頼性、専門性、実効性の要件を満たすことが必要だと提案する。

①信頼性：利害関係者から信頼が得られる

メディエーションに参加する利害関係者から信頼が得られること。

<具体的に考えられる方>

・論点となっている事項について知見を有する学識経験者

・当該地域の実情に詳しい、当該地域出身の有識者、学識経験者

・地域の名士、まちづくりのリーダーなど、ステークホルダーに既に信頼を得ている方

・社会科学（法学、経済学、社会学など）関係の学識経験者　等

〈手続き面〉

・信頼性を確認する手続きとして、実質的に事業主体が選定したメディエーターであれば第１回会合で参加者全員に承認してもらうことが必要である。

・メディエーション参加者がメディエーターの選定（複数候補者の比較検討）を行うことが望ましい。

②中立性：中立的な第三者

厳格なメディエーションになるほど、中立性が明確に求められる。このため、メディエーターを担う個人や事業者が固有に有する特質と、契約など手続き上の両面から中立性を確保することが必要である。

<具体的に考えられる方>
・専門領域に偏りが無く、社会資本整備に関する幅広い知見を有する方
・当該事業の検討委員会の場などである専門や利害を代表する委員になっていない方
・当該事業に関する業務にその時点で関わり（業務を受託しているなど）を持っていない方
・当該事業による直接的な効果や影響をうける地域住民や職業についていない方　等

<手続き面>
契約において、メディエーターの独立性、第三者性を書面（特記仕様書や覚書、協定等）で明記する。メディエーターの役割や権限を明確化し、利害関係者及び社会に対し、中立な立場から審議を進行することを宣言（表明）させる。

③一定の専門性：社会資本整備に対する一定の知識
当該事業に関して、必ずしも高度な専門性は必要ではないが、最低限、“専門用語がわかる、それらを利害関係者にわかりやすく説明できる”程度の専門知識（科学・技術・工学的知識）を有すること。
当該事業の直接的な専門家は、利害関係者から不信感を持たれたり、最適解を求められたりする可能性があるため、避けた方がよい場合もある。

<具体的に考えられる方>
・社会資本整備全般について広く（浅くてもよい）知見を有する学識経験者
・社会資本整備に関する行政 OB/OG
・コンサルタントの技術者、まちづくり専門家
・社会資本整備に関する取材や執筆経験豊富なジャーナリスト　等

④実効性：メディエーションスキル
議論を進行する、参加者の意見を吸い上げ解決案に結び付けるなど議論を具体成果へとまとめるスキルと、会議進行（ファシリテーション）やコミュニケーションのスキルを有する。

<具体的に考えられる方>
・審議会、委員会等で座長、委員長の経験のある方
・メディエーション・ファシリテーションの実施経験のある方 等

b) メディエーターの確保
メディエーターは一般的には上記の要件を満たす個人が相応しいが、我が国では、現時点において、前記の要件を全て満たす個人のメディエーターを確保することが困難な場合が多い。このような要件を満たす個人がいない場合、メディエーターグループを構成して対応することも可能であることを提案する。また、紛争アセスメントにより、実質的にメディエーターとなり得る主体（個人、事業者）を関係者の中から選出することも可能である。本研究では以下に３つのバリエーションを提案する。

①要件を満たす個人
要件を満たす個人がメディエーターとなりメディエーションを主宰する。要件を満たす個人がいることが条件となる。能力あるメディエーターが利害関係者からの意見や質問を的確に素早く裁くことが可能となり、審議はスムースに進行される。

②要件を満たす個人を中立的専門家が支援
要件を満たす個人がメディエーターとなるが、メディエーターを支援する立場で中立的な専門家が参加する。部分的に高度な専門性が要求され、個人のメディエーターでは対応困難が想定される場合に考えられるケースである。専門家はアドバイザー的な役割であり、メディエーターではない。共同事実確認は、このケースで専門家が不定期に参加するケースともいえる。

③メディエーターチームを構成
複数の人によりメディエーターグループを構成し、メディエーションを主宰する。要件を満たす個人が存在しない場合や、論点が複雑で社会資本整備以外の事項など多様な専門性が求められる場合などに考えられるケースである。メディエーターグループ内での混乱をさけるため、実施目的及び各メディエーターの役割を明確にしておくことが必要である。

５．むすび
本稿では、社会資本整備の構想段階における計画検討において、紛争を未然に防ぐ、及び、紛争状態に陥った利害関係者が計画検討の再開などを望んだ場合に、話し合いを進め、合意を形成する手法として、紛争アセスメントとメディエーションを提案した。
紛争アセスメント及びメディエーションは、第三者が対話プロセスに介入することで、よりよい当事

者間の交渉を行うことを目的としており、米国の社会資本整備分野やわが国の医療分野などで導入実績があり、合意が形成されるなどの効果が報告されている。

しかしながら、わが国の社会資本整備においては、これまで、両手法を実施する手続きや、プロセス運営上、重要な役割をもつメディエーターの中立性、実効性などを担保する制度は確立されておらず、これらの手法に近い形での適用事例もほとんどない状況にある。

このため、本稿では、社会資本整備に関わる紛争の特性を踏まえ、利害関係者の特定方法、メディエーションの実施方法、メディエーター確保の方法、プロセスにおけるメディエーターの中立性確保の方法といった課題を検討し、実務における適用方法を、バリエーションを持たせて提案した。

今後は、以下のような課題の解決に向けた検討が重要である。

メディエーションは、時間・費用面でも大きな負担となりうることから、紛争アセスメントを実施し、メディエーションを適用するか否かの技術的判断を適切に行えるように事例を蓄積し、分析を行うことが重要である。これらは、メディエーションプロセスの適切な設計などに資すると考えられる。

また、メディエーションの実施においては、中立的第三者であるメディエーターの役割は大きい。本稿で提案している信頼性、中立性、一定の専門性、実効性のメディエーターの要件について、わが国における試行事例等の分析、海外制度等の比較研究を元に、さらに検討を進めていくことが重要である。これらは、利害関係者間の円滑な合意形成に資すると考えられる。

実務においては、利害関係者が、日本の社会・歴史的背景、制度的枠組みを十分踏まえて手法の適用を検討するとともに、個別の案件ごとの特性やそこで得られた知見を蓄積し、経験を重ねながら、ブラッシュアップしていくことが重要である。

謝辞

本研究を遂行するにあたり、徳島大学山中英生教授、東京大学小泉秀樹准教授、松浦正浩客員講師、早稲田大学入江秀晃客員研究員を始め、１５名の米国の紛争解決専門家に、多大なるご協力をいただきました。記して感謝の意を表します。

本研究の成果の一部は科研費（19760365）の助成を受けたものです。

本研究の成果は、国土交通省国土技術政策総合研究所建設マネジメント技術研究室の HP に「社会資本整備における合意形成円滑化のための手引き(案)～紛争アセスメントおよびメディエーション～」として公表しています。

【参考文献・脚注】

[1] 国土交通省所管の社会資本整備においては、「河川法（1997)」などの住民意見の反映に関する法律が施行され、各事業分野において「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン（2003)」「構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン（2005)」「一般空港における新たな空港整備プロセスのあり方（案）(2003)」などにより実施方針が示されているほか、「社会資本整備における住民とのコミュニケーションに関するガイドブック（2007)」などの技術資料も作成されている。

[2] 例えば、(仮称)横浜環状北西線 2003 年６月から検討開始

[3] 例えば、山口行一・ 仲村明信・溝口宏樹(2007)計画検討手続きの適切性確保に関する難しさー行政の住民参加担当者育成の観点からー,土木学会第 62 回年次学術講演会, 4-115

[4] ibid.

[5] 米国土地改良局(1992) "Public Involvement Training: Resource Notebook"

[6] Susskind, L., McKearnan, S. and Thomas-Larmer, J. (1999) "The Consensus Building Handbook" California: Sage Publication

[7] ibid.

[8] 米国内務省(1998)"Conflict Management Guidebook"

[9] ibid.

[10] Rubin, J.Z., Pruitt, D.G., & Kim, S.H. (1994) Social Conflict: Escalation, Stalemate, and settlement. 2nd ed. New York, NY: McGraw-Hill（訳は鈴木有香(2004)「交渉とミディエーション」東京：三修社）

[11] 鈴木有香(2004)「交渉とミディエーション」東京：三修社（Deutsch, M. (1973). *The resolution of conflict: Constructive and destructive processes*. New Haven, CT: Yale University Press.Deutsch, M & Colman, P. T., ed. (2000) The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice, San Francisco: Jossey-Bass. Tjosvold, D (1998), "The cooperative and competitive goal approach to conflict: accomplishments and challenges", Applied Psychology: An International Review, Vol. 47 pp.285-313Rubin, J.Z., Pruitt, D.G., & Kim, S.H. (1994) Social Conflict: Escalation, Stalemate, and settlement. 2nd

ed. New York, NY: McGraw-Hill)

[12]Ibid.

[13]経済産業省(2004)「調停人養成教材・基礎編」

[14]金山宣夫，浅井和子訳(1989)ハーバード流交渉術 東京:三笠書房(Fisher and Ury (1981) "Getting to Yes: Negotiating agreement without giving in" New York: Penguin Books USA Inc)

[15] ibid.

[16]鈴木有香(2004)「交渉とミディエーション」東京：三修社

[17] ibid.

[18]松浦正浩(1999)"第三者の補助を用いた公共事業に関する合意形成-米国におけるメディエーション"土木学会計画学研究・講演集 Vol.1, No.22,1999

[19] Rubin, J.Z., Pruitt, D.G., & Kim, S.H. (1994) Social Conflict: Escalation, Stalemate, and settlement. 2nd ed. New York, NY: McGraw-Hill

[20]屋井鉄雄、前川秀和（2004）「市民参画のみちづくり：パブリック・インボルブメント(PI)ハンドブック」東京：ぎょうせい

[21] 例えば、「土地利用計画における 紛争アセスメント（ステークホルダー分析）実施要領」(2006 年 7 月/Consensus Building Institute, Inc.,Pace University Land Use Law Center, 翻訳：馬場健司、松浦正浩)

[22] 紛争アセスメントは、文献によっては、メディエーションの第一ステップとなっている場合もある。

[23] 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」国土交通政策研究第７０号

[24] ibid.

[25] 例えば、徳島市北常三島町交差点改良（2005 年から検討開始)、福井総合病院医療メディエーション（2004 年検討開始)

[26] 国内学識経験者は、徳島大学山中英生教授、東京大学小泉秀樹准教授、松浦正浩客員講師、早稲田大学入江秀晃客員研究員の４名。

米国の紛争解決に関わる実務家は、以下の組織から各 2～5 名。

（米国環境紛争処理研究所/連邦高速道路庁/連邦環境保護庁/コンセンサス・ビルディング研究所/リゾルヴ）

米国環境紛争処理研究所は、連邦政府に関する環境紛争について、連邦政府によるメディエーションの利用を支援するために設置された組織であり、社会資本におけるメディエーション利用に関する情報を蓄積している。主要な業務に、ロスター（メディエーター名簿）の管理がある。

連邦高速道路庁は大半の道路整備において、事業官庁ではなく、州政府に対して補助金を配賦する役割を担っているが、また同時に州政府による計画策定及び事業実施においてメディエーションを含む共同プロセスの採用を勧奨している。

連邦環境保護庁は規制官庁であり、社会資本整備に主体的に関与することは稀だが、環境規則に関する論争や訴訟についてメディエーションを利用してきた経験が長い。本部（ワシントン）及び地方事務所（ボストン）と意見交換した。

公共セクターを主な事業領域とする紛争解決事業者として、その経験と事業規模でトップクラスにあるコンセンサス・ビルディング研究所とリゾルヴの代表者に、行政機関からの受注や中立性担保の方法論などについて意見交換を行った。

[27]国土交通省国土交通政策研究所(2006)「国土交通政策研究第７０号 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」

[28] 例えば、土木学会四国支部(2007)「四国の土木技術者における合意形成運営技能の評価方法に関する研究」

[29]例えば、国土交通政策研究所(2005)「国土交通政策研究第 43 号社会資本整備における第三者の役割に関する研究」

[30]唐木芳博，山田哲也，山形創一 (2005) 「社会資本整備分野における合意形成のためのメディエーション導入に当たっての法的検討課題」, PRI Review,No.21, pp.6-15

[31] 「土地利用計画における 紛争アセスメント（ステークホルダー分析）実施要領」(2006 年 7 月/Consensus Building Institute, Inc.,Pace University Land Use Law Center, 翻訳：馬場健司、松浦正浩）を参考に筆者らが作成

[32] Susskind, L., McKearnan, S. and Thomas-Larmer, J. (1999) "The Consensus Building Handbook" California: Sage Publication を参考に筆者らが作成

Study on Methods of Consensus Building and Their Applications in Public Participation Process for Infrastructure Management

By Yukikazu YAMAGUCHI, Hiroki MIZOGUCHI and Kouichi SHIGETAKA

The main purpose of this research is to examine methods for managing conflicts in the public participation process for infrastructure managements. This research focuses on the conflict assessments and mediation methods, and examines the appropriate way to introduce them in the context of both instrumental framework and social system of infrastructure managements.