

自治体におけるP I 技術

矢 嶋 宏 光

1. はじめに

地方分権は自治体運営の自主性と政策立案や執行の独自性を高めるとともに、運営を司る自治体行政府の責任の範囲や重さも拡大させる。日本全体が大きな変革期にさしかかり、地方の活性化がいっそう必要とされている今、地方分権への期待は大きい。しかし、霞ヶ関が県庁や市役所になり変わるだけでは集権的構造が小口化されただけであって、市民から見れば何も変わらないということになりかねない。特に昨今では、一斉退職した元気な団塊世代が束になって地域社会に対し発言し始め、また、政治や行政への不信感が蔓延し、あるいは、クレーマーなどの“怒れる市民”が社会問題となっているような時代である。分権化したところで、結局はパワーゲームや衆愚政治的な戦術論や保身的対応に終始してしまい、地域の事情を反映した主体的な政策運営にはつながらないのではないかと心配になる。

こうした認識のもと、本稿では次の二つの期待を持って、自治体での市民参画の意味や可能性について論じてみたい。その一つは、地方分権の最も重要なメリットは市民の顔が見える大きさを政策運営を行えることであり、また、市民の顔を見ながら自治体運営を行うことが地方分権の必要条件なのではないかという想いである。二つ目は、この必要条件を通じて、市民一人ひとりのちょっとした貢献やアイデアが引き出され、これが積み上がることで大きな活力が生まれ、さらには行政依存から地域自治への体質変化のきっかけになるとの期待である。

このため本稿では、公共事業における市民参画の実務的方法論として発達してきたP I（パブリック・インボルブメント）から話を始めたい。公共事業では常に“市民”との関係の中で事業の計画や執行の方法を模索してきた。このことは日本に限ったことではなく、欧米諸国はもとより、今では、例えば空港アクセス鉄道の建設を巡って反対運動が勃発した上海においても、あるいはソウル外環道においても同様である。

そこで、先ず、P Iの考え方やスタンスを概観し、次に、P Iという概念をいち早く発展させてきた米国の状況を俯瞰する。その上でP Iの具体的な方法論について紹介し、最後に市民参画型の自治体運営へ移行することの意味についてふれたい。

2. P Iとその考え方

(1) P Iと市民参加

公共事業における市民参加は今に始まったことではなく、都市計画の分野では1960年代には既に重要なテーマになっていた。これに対し、P I（パブリック・インボルブメント）は、1990年代に米国で定着し普及した概念で、公共事業の意思決定に際してパブリック（市民や企業やNPOなど）を関与（インボルブメント）させ、公権力に対する無用な反発や紛争を防ぐとともに、利害調整を経て計画や事業の質を高めようとするプロセスや参加手法を指す。行政が行政計画の決定権限を保持することを前提に置きながらも、計画検討の上流段階から市民と継続的にコミュニケーションを行い、その結果が決定に影響を及ぼす機会が保証される。あえて簡単に言うならば、行政府として何かを意思決定する際に、一方的で勝手な考え方に基づいて判断しないよう皆でチェックして、少しでも良い判断になるように調整するということである。例えるなら、最近の病院での治療方法の判断プロセスである。今や医師の一存で決める時代ではなくなり、先ず患者と治療の方針や前提条件を確認し、いくつかの治療方法を比較し、患者の同意のもとで治療方法を決める。とは言え、技術的な面については専門家としての医師が責任を持って判断するのであって、決して患者に決定を委ねる訳ではない。

P Iでは、市民が関与した結果が意思決定にどう影響したかを明確にするため、計画決定に至るまでに段階的に意思決定を積み重ねる計画検討プロセスを用い、意見を反映しながら徐々に判断を絞り込む。これに対して日本の公共事業では、例えば都市計画決定においては、計画検討手続きの終盤で都市計画の案が公表され、公聴会や公告縦覧を経るのみで決定されてしまう。また、その事前の検討プロセスは主に行政内部で進められ、案に至るまでに何がどう判断されるのか理解されないまま進められてしまうこともある。パブリックコメントも最終的な案に対してコメントできるだけで、内容の調整は実質的にできないという点で同様である。

一方、公園の設計や地域のマスタープランづくりやまちづくりの分野などでは、市民参加が盛んに行われている。しかし、意思決定と参加との関係性が曖昧である場合が多く、ワークショップなどの参加の場を設けながらも、結局は要望を聞き置くだけにとどまることも少なくない。まさに移行期らしいちぐはぐさが残っている。なお、こうした従来の枠組みでの参加との区別を明確にするため、P Iは市民参加とは呼ばれず、あえてP I（パブリック・インボルブメント）と称され、あるいは市民参画と訳されている。

（2） P Iと意思決定プロセス

P Iは、市民参画の対象となる意思決定の内容や決定手続きの問題と切り離して論ずることはできない。意思決定の合理性と市民が関与した痕跡をはっきりさせるためには、段階的に判断を絞り込む意思決定プロセスが重要である。そのプロセスはしっかりと設計しておかないと、判断の合理性や公正さに疑義を生じさせてしまうこともあり得る。先の治療方法の例で例えると、複数の治療方法の比較が省略されれば、どの方法が最良かの判断はもちろんのこと、なぜ最良なのかを理解することすら困難である。

なお、公共事業計画などについての判断の合理性や公正さに疑義を生じさせないよう、予め統一的な計画意思決定プロセスをルール化しておこうという動きが過去にあった。それは、国の“意見公募手続き”を位置づけた行政手続法が法制化に向けて議論されていた時である。制定までには多くの時間を要したが、重要な論点の一つは、土地利用規制計画や公共事業計画などの行政計画において計画策定（確定）手続を法制化し、行政裁量の統制を図るという点であった。これらの分野は、行政の複雑専門化に伴って広範な行政裁量が存在し、実体的に立法や司法による統制が困難な領域であるため、行政手続を整備して行政の民主的で公正な運営を定め、これを通じて国民の権利や利益の保護を図り、行政に対する国民の信頼を確保しようということである。しかし、計画体系法が未成熟であるとの理由から、結局のところ、各種公共事業計画において統一的な行政手続を法制化することは見送られる。ただし、意見公募手続きについては、2005年の法改正において先行的に法制化されることとなった⁽¹⁾。

また、こうした議論とは別に、近年、環境関連制度の議論においても公共事業の意思決定プロセスのルール化が着目されており、手続制度として環境配慮を確実に担保しようとする動きがある。国の公共事業では既に環境影響評価手続きが定められてい

るが、生物多様性基本法など最近の環境関連法制からの流れを受け、2008年には、河川や港湾事業なども対象とした「公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン」として、市民参画を念頭においた事業の上流段階からの段階的な意思決定プロセスが通達されるに至っている⁽²⁾。

3. 米国のP I 発展の経緯と実態

(1) P I が生まれるまで

さて、P I の本来的な意味を理解し、また、今後の日本での状況を予見するため、P I がどのようにして誕生してきたのか、米国の公共事業（主に高速道路事業）での経緯をたどってみたい。

もともと米国の連邦政府や州政府の権限は非常に強く、以前はその強権を思う存分に発揮して公共事業が進められてきた。例えば米国全土を覆う州際高速道路網は9割の連邦補助のもと、州政府によって事業が進められる。1960年代までの高速道路事業は、都市部においてはスラムクリアランスを兼ねるなど、かなり強引な方法で進められた。このため、州道路部門は“泣く子も黙る”と恐れられていたという。しかし、1970年代に入ると、道路事業は公害問題やエネルギー問題をきっかけとして社会の強い抵抗に遭うことになる。当時、環境アセスメント法（国家環境政策法）や公民権法などの法制度環境が整備されたが、これらによってその後の高速道路事業は大きく様相を変えることとなった。1980年代に入ると、行政訴訟やロビー活動など環境団体や市民団体の“活動”によって、多くの道路事業が計画変更されたり廃案になったりした。大都市の高速道路を地図で追っていくと突然切れている路線や、地形とは関係なく大きく迂回している路線を見つけることができるが、これらの多くはこの時代の“活動”の遺物である。また、アドボカシー・プランニングなど、専門家が市民側を代表して事業者と交渉するスタイルも試みられたが、広域性の高い高速道路事業には馴染まなかった⁽³⁾。

(2) 参加型プロセスへのシフト

頻発する訴訟に対応するため、莫大な裁判費用ばかりでなく、様々に支払われる対策費（例えば沿線の住宅政策に道路財源を充てるなど）が大きく膨れあがるといった

状況が生じ、こうした傾向については連邦政府としても問題視していた。一方、地方部の計画路線では、計画の上流段階から話し合う進め方も試みられたが、主要なステークホルダーとの相互理解と実質的な計画調整が図られることで訴訟に至るような紛争を防ぐことができ、そればかりか、計画への支持が強まるといった事例がいくつも報告されることとなる。このような事例を支えていたのは、行政と地元の間に立って調整役を務めていた実務者たちであった。彼らは何がネックとなって紛争が生じるのか、何が求められているのかについて、肌感覚で理解し、参加型の計画検討プロセスの基礎を生み出していった。それらを独自のルールとして積み上げていった地域もあり、例えばオレゴン州では、政策立案における市民参加を州法に位置づけた。

1990年代に入り、連邦政府はこれらの事例や実務のノウハウを集約し、P Iとして定義づけるとともに、全ての連邦補助道路事業を対象にP Iの実施を義務づけた。1991年に制定された総合陸上交通円滑化法（ISTEA：Intermodal Surface Transportation Efficiency Act）である。その背景には、強権的な事業の進め方がもたらした社会的な反発と行政訴訟の頻発という痛い経験があり、また、環境政策が及ぼした影響も多大である。

（3） 紛争解決手続きの発展

以上、P Iの発展の経緯を記述したが、あわせて米国の紛争解決手続きについても紹介しておきたい。よく知られているように、米国では公共事業を巡ってもしばしば裁判が起こされる。行政訴訟に伴う膨大な時間費用を回避することが、P Iを制度として導入した動機の一つであった。公共事業に限らず、裁判に伴う膨大な時間や費用は国全体の社会的コストとなっているとの反省から、1970年代には抜本的な司法制度改革が行われた。この取り組みの中から紛争解決に関する基礎的な研究がスタートし、交渉学へつながっていったが、特に産業界で問題となっていた労使紛争の解決を狙いとしてADRが生み出されることとなった。ADRとは代替的紛争解決手法（Alternative Dispute Resolution）であり、代替的とは裁判に代わり紛争を解決するものという意味を含んでいる。その一形態であるメディエーション（調停）については、1980年代に公共事業紛争に応用する試みがなされたが、その後、環境保護庁（EPA）や連邦道路庁（FHWA）、また、州政府紛争処理室などの業務や仕組みとして定着する⁽⁴⁾。また、紛争予防の観点から、コンセンサス・ビルディングや協調的問題解決（Collaborative Problem Solving）と呼ばれる手続きが構築された。

公共事業において取り入れられているメディエーションは、直訳すると調停となるが、話し合いによる当事者の自主的な解決を基本とした促進型調停（自主交渉援助型調整）⁽⁵⁾が主流であり、これは法律上の調停の概念とは差異があることに注意が必要である。メディエーションでは、紛争当事者に対して第三者であるメディエーターが当事者間の交渉に介在し、各当事者のニーズを同時に満足させるような解決策を導く。裁判や仲裁とは異なり、人やその行為について白黒つけることが目的ではなく、相互に納得のいくよう計画調整することが目的だからである。通常メディエーターは、メディエーションプロセスと対象案件に関する専門知識を持つ者が務める。メディエーターは裁定は行わず話し合いを支援するだけであり、メディエーションの最終意思決定はあくまでも紛争当事者が下すことが原則となる。

メディエーションを基礎とする紛争解決手法や手続きは、それ自体はP I とは呼ばれないものの、公共事業の意思決定に市民が関わり合意形成を図る形態の一つであるとともに、P I の考え方や手法に応用されている。

(4) P I の実施事例

米国の公共事業や市民参画の実態はどうか、また、市民側の意識はどうかについて垣間見るため、いくつかの事例を紹介したい。まずは、大都市部における高速道路の事例である。ロサンゼルス港は、中国など東アジア諸国との交易の拡大に伴い、米国西海岸の主要な貿易港としての拠点性を増しつつあるが、港と内陸の鉄道貨物ヤードや高速交通網を結ぶ州際高速道路710号線は、コンテナ積載車の通行に伴い慢性的な混雑を引き起こしており、交通容量の拡大が喫緊の課題となっていた。交通計画を担うMTA（Metropolitan Transportation Authority）は、2003年、港と鉄道貨物ヤードを結ぶ約30kmの区間の拡幅計画を打ち出したが、計画の発表と同時に地元住民と議員の強い反発に遭遇し、即刻の白紙撤回を余儀なくされた。渋滞解消へのニーズは依然高いものの、拡幅に伴う移転について沿線住民が強く抵抗を示したからであった。沿線地域は古くから居住地域が形成された土地であり、住み続けた期間と愛着の度合いは比例するようである。さて、MTAでは早速コンサルタンツを雇い、燃え上がる批判の初期消火を進めるとともに、改めて計画を打ち出すためのロードマップと体制づくりを行い、問題解決のステップをスタートさせた。結果的には約1年半のうちに沿線全線で計画案がまとまり、予算化の目途もつけることができた。この事例では、米国の行政機関においてさえ、P I や市民の意識に関してまだまだ認識が甘いと

いう状況が明らかになる一方で、民間コンサルタンツの経験の豊富さや技術力の高さを垣間見ることができた。

図 トラックで混雑する I-710 周辺の一般道



(5) 地域政策における市民活動

次の事例は、ニューヨーク都市圏の都市計画に関わっている非営利組織、RPA（地域計画協会）についてである。これからの公共政策の意思決定と市民の関わりの姿を占う上で、非常に示唆深い事例として紹介したい。

RPAは1922年に創立されて以降、80年以上の活動を通じて、ニューヨーク大都市地域（ニューヨーク、コネチカット、ニュージャージーの3州にまたがる）の地域計画（交通計画や土地利用計画など）に関して、各時代を先取りした活動を行ってきた。この地域計画は非営利組織がつくった任意の計画でありながら、地域の公式の計画に取り込まれ、実質的に政策シンクタンクとしての役割を果たしている。非営利組織がそれだけの影響力を持つことができる理由は市民参画にある。地域のオピニオンリーダーと繰り返し対話しながら、彼らの考え方を計画に練り込んでいくために、行政が

改めて別の計画を策定しようとしても、こうしたオピニオンリーダーがそれを認めないからである。

10年ほど前にRPAの代表が東京で講演した際、筆者は初めてこの話を聞き衝撃を感じたが、聴衆から冷たい反応が返ってきたことを覚えている。行政機関に計画立案の技術や能力が欠けているからそのようなことが起きるのだと。計画の内容をトップダウン的に方向づけてしまう技術的側面と、ボトムアップ的に市民の声を取り込んでいく草の根的側面の両方の側面が計画づくりには必要であり、どちらか一方の側面だけでは成立しないことや、このため、それらをうまく統合させることが重要であることをRPAは主張しているのである。絶対的価値に基づく“絶対”から、種々の事情の調整や協調に基づく“相対”的な計画論にシフトしているということの示唆である。また、RPAは非営利の専門家集団であり、時には行政の計画案に叛意を示すこともあるほどの強い独立性を持つが、このことが調整や協調の役割を担う上で重要な要素となっている。

この10年の間に日本の都市計画を取り巻く状況は大きく様変わりし、特にまちづくりの分野では市民参加の存在感は大きく増している。この動向は、程度の差はあれ世界的な流れでもあり、また、環境、福祉、教育など、様々な政策分野に広がりを見せつつある。RPAのような非営利組織が行政や地域市民をリードすることは米国でも必ずしも一般的ではないが、米国の都市部での今の状況、特に、地域政策の立案や執行に対する市民感覚と行政の感覚のズレを象徴していると思えることや、次の10年から20年程度の間には、日本においてもそうしたズレが認識され、自治体のみならず地域市民も対応を迫られることになるであろうことを予見させる事例として紹介した。

以上、PI発展の経緯や現状について紹介してきたが、実際にどのように進めればよいのか、次の章ではPIの具体的な技術論について述べたい。

4. PIの考え方と技術

(1) インタレストに基づく調整

PIでは意思決定プロセスの各段階において、市民の意見をどのように反映していけばいいのか、そのことが飲み込めないと全容を理解することが難しい。反対されたらどうするのか、あるいは他の案を主張されたらどうするのかといった、ごく基礎的

な疑問が解けないために、市民意見を反映することは無理だ、などといった極論に陥りがちであり、極端でないとしても、否定されることを怖れる余り市民意見を聴くということについて消極的な姿勢に傾きがちである。

PIではこの基本的な問題に対して、インタレスト（利害・関心）という概念を用いている。インタレスト（interests）とは、賛成・反対といった立場（ポジション）に対して、その理由となっている利害や関心を指す。立場をそのまま反映することは困難であったり、政策的にも技術的にも不適切であったりする。しかし、発言の背後には様々な事情があり、発言の理由となっている利害関係や関心事（つまりインタレスト）がある。インタレストと立場を明確に区別し、インタレストに着目して解決策を探ろうという考え方である。

意見を発する市民には自らの事情を聴いてもらいたいという要求がある訳だが、聴き入れてもらえないと感じるからこそ、「絶対反対」といった強い表現を用いて声高に主張し、事情が聞き入れられなければ事態は膠着してしまう。こうした状況を作り出さないためには、なぜ「反対」なのか、なぜ「A案でなくB案を要望」するのか、なぜ声高に「環境保全」を主張するのか、こうした発言の背後にある事情（インタレスト）を聴き出し、それらを見落とさず、最大限の対処を図るということである。

表 インタレストの3つの側面⁽⁶⁾

インタレストの側面	<意味>	<例示>
実質的な側面 (substantive interests)	<ul style="list-style-type: none"> ● 影響の大きさなど実質的な内容に対するインタレスト ● 定量化できるもの 	「交通影響を抑えることが大切」 「どれだけ生活補償されるのか不安」
プロセス上の側面 (procedural interests)	<ul style="list-style-type: none"> ● いつ誰がどう決めるのか、どうやって情報を得るのかといった、進め方に関するインタレスト ● 軽視されやすく、トラブルになりやすい 	「判断する前に環境影響の分析が必要」 「決める前にこちらの事情を知ってほしい」
心理的な側面 (psychological interests)	<ul style="list-style-type: none"> ● 信頼や疑念など心理的なことに関わるインタレスト ● 軽視されやすく、トラブルを拡大する要因になりやすい 	「一方的な姿勢で納得できない」 「とにかく信用できない」

なお、インタレストには3つの側面があり、それらは、実質的な側面、プロセス上の側面、そして、心理的な側面である。このうち、プロセス上の側面は、その存在自体が理解されにくく、些細なこととして軽視されがちであるため、トラブルの原因になりやすい。多くの場合、問題が生じてから初めて「ボタンの掛け違い」に気が付くこととなる。インタレストの心理的側面についても、信頼関係などのコミュニケーションの基礎となる要素であり、常に気をつかうべき要素である。

インタレストを扱うことで対応の幅が広がる。立場には対応できない場合でも、インタレストが示す本来的な要求は応えられる幅が広いばかりでなく、複数の要求を同時に満たす解を見出す可能性が生まれる。立場に基づく争いでは、例えば、賛成か反対かといった二者択一の解しか考えられなかった場合でも、背反しないインタレストを探し、それらを同時に満足する解を見出せばよい。複数のインタレストが同時に満足される状況は、互惠的、両得的、あるいは、ウィン・ウィン (win-win) と表現される。これについてはオレンジを姉妹二者で分ける話が有名であるが、ここで簡単に紹介しておく。一つのオレンジを二者が取り合っている状況において、オレンジを必要とするそれぞれの理由 (インタレスト) を調べると、一方はオレンジジュースを欲し、他方はマーマレードを作るために皮を欲していたことが分かり、中身と皮とで仲良く分け合ったという話である。同様の小話として図書館の窓の開閉を巡る争いがある。これはおよそ100年前のハーバード大学の図書館での逸話ということであるが、暑いので窓を開けたい者と、風でページが捲れることを防ぎたい他者の間で争いが生じ、結局は隣室の窓を開けることで、そよ風を得つつページが捲れることも防いだ⁽⁷⁾。これらはごく単純な話であるが、互惠的な解がいかにシンプルでありふれた結果かということと、立場上の争いから互惠的解に到達するまでのプロセスがいかに重要かということを示唆している。複雑で多くの者が関わる公共政策においても互惠的解決策が存在し得ることと、そこに至るプロセスに注力し、調整の技術を駆使することが必要であるということである。

インタレストに着目するということは、各者の事情を踏まえて意思決定の内容を調整することが前提になっている。つまり、行政府の判断をいかに説得するかということではない。多くの方がこの部分に心理的な抵抗があると思う。しかし、ちょうど、中央政府が地方の事情を踏まえずに物事を決めてしまうことへの反省として地方分権が進められたことを考えると、地方行政府であっても市民の事情を無視して一方的に物事を決めたのでは、分権化の理由が成り立たなくなってしまうのではないだろ

うか。

(2) 段階的な意思決定プロセス

行政計画を決定するまでの意思決定のプロセス（計画プロセス）は、市民参画の効果が明示的で納得的な手続きになるよう、また、議論が収束に向かう効率的なプロセスとなるよう設計される必要があり、P I 実務においては技術が活きる場面でもある。

計画プロセスの最初の段階は、プロセス自体の共有を図る段階である。どのような論を経て計画に至るのか、どう参画するのかについての認識を共有する。予め計画プロセスやスケジュールを定めずに計画検討を進めると、行政にとって都合のよいタイミングで都合よく決めてしまおうとする意図があると受け取られ、今のうちに反対しておかなければ主張は聞き入れられないのではないかといった不安や対応を招いてしまう。市民参画においてプロセスの健全性は極めて重要である。

次の段階ではプロジェクトの目的やビジョンや課題や期待について、行政や市民の間で共有を図る。提案された政策や計画の動機の妥当性や必要性を論じることになり、全体のプロセスにおいて最も重要な段階である。

次は、目的やビジョンに至るための手段としての比較案を選定（screening）するとともに、比較の仕方を選定（scoping）する段階である。比較案と比較の仕方を比較選定に先だって確定するのは、議論の後戻りを避けるためである。次の段階では比較案を比較し、最後の段階では選好案（preferred alternative）を選定する。

このようなプロセスはごく一般的なものであり、環境影響評価手続きでもお馴染みである⁽⁸⁾。参加型か否かによらず計画の判断のためには合理的意思決定プロセスは不可欠であるが、参加型意思決定プロセスを用いる際には、特に明示的な合理性が要求される。不確実性が高いなど科学的検証が困難である場合や合理性の理解が難しい場合には、判断する内容の合理性に加えて、判断の手続き（プロセスや誰が予測したかなども含まれる）が合理的であると理解できるかという二次的な判断も重視される。このため、初めから前述の計画プロセスに沿っておけば後で問題になるリスクが減るということである。

(3) 参加の手法

ここまで述べたように、インタレストに基づく調整の姿勢と、合理的な意思決定プロセスがあって、初めて参加手法が意味を持つ。参加ツール（道具立て）には様々な

形態が用意されている。オープンハウスやワークショップは既に市民権を得ているが、その他にも多様な方法論が開発されている。ステークホルダー（利害関係や関心のある人）の状況に合わせて複数のツールを多層的に用いる。市民やそのインタレストは多様であり、また、目的に合わせた手法を選択することが必要であるため、通常は一つの参加ツールだけでは対応しきれない。インタレストの強いステークホルダーには、時間をかけて密な議論を行い意思決定に深く関わるタイプの参加ツール（例えばワークショップなど）が適するが、広範に分布するステークホルダーには、多くの市民を対象とすることができる参加ツールが必要になる。このように、ステークホルダーの広がりやインタレストの濃淡を踏まえ、ステークホルダーが全体的にカバーされるよう、多重多層に参加ツールを展開する。

この他にも、参加ツールには多様な方法が準備されている。いくつか紹介するが、先ず、P Iの最初の段階で用いられるものとして、ステークホルダー分析やブリーフィングなどがある。ステークホルダー分析を用い、当該計画に関係してどのようなステークホルダーが存在し、そのインタレストが何なのかを予め理解しておくことは、P Iの実施主体にとっては特に重要である。主要なステークホルダーグループに対して事前説明するためにブリーフィングが用いられる。また、P I実施に先だってパートナリングを用い、関係行政機関相互の連携を確実にしておくこともしばしば行われる。

計画の社会的受容性を確かめたい場合に用いられるものとしてフォーカスグループがある。無作為抽出された代表的な市民を対象に、計画の必要性や根拠などを勉強してもらい、計画実行への賛否や改善点などについて意見表明してもらう。コンセンサス会議などとも呼ばれ、ヨーロッパ各国で発展している。陪審員制度に類似しているため米国ではCitizens' juryとも呼ばれている。直接的にはステークホルダーとの調整機能はなく、社会的受容性の調査方法として理解すべきである。

（４） 第三者の関与

P Iの技術において特徴的なこととして、ファシリテーターなどの第三者の関与がある。参加の場ではインタレストが軽々しく表明されることは稀で、多くの場合は腹の中に収められているものである。しかし、建設的で互恵的な解を見出すためにはお互いのインタレストを対話のテーブル上に並べ、腹を割った議論がなされる必要がある。このため、事前の信頼構築や信頼維持が不可欠であり、そこでファシリテーター

などの第三者が重要な役割を果たすこととなる。ファシリテーターは対話に介入することを通じて、参加者のインタレストを引き出し、相互に共有させるとともに、互恵的な解決に導く役割を担う。なお、ファシリテーターの機能は第三者として互恵的解決を支援することに限られており、裁判官や議長のように“裁定”するようなことはない。紛争状態からでも互恵的解決に導くよう機能を高度に発達させた仕組みがメディエーション⁽⁹⁾である。

5. P I の導入状況

日本では1997年の道路審議会建議においてP I の概念が初めて公式の場に登場した。以降、国土交通省は、公共事業の構想段階において段階的な計画プロセスに従って計画策定を行い、あわせてP I を実施することをガイドラインを通じて推奨している⁽²⁾。P I の実施例も徐々に積み上がっており、代表的なものとしては、那覇空港⁽¹⁰⁾（調査段階）でのP I や、横浜環状北西線⁽¹¹⁾（構想段階）でのP I がある。自治体においてもP I を積極的に取り入れている事例もあり、例えば、群馬県⁽¹²⁾においては、独自に策定した県民参画ガイドラインに基づき、個別の公共事業にP I を導入するだけでなく、事業の割付けの考え方を示した「地域プラン」の策定においてもP I を導入している。P I を通じて県民の声を聴く姿勢が県民に評価され、それが職員のモチベーションにつながるといった好循環を生んでいる。また、宮城県における道路橋架替事業では、P I 導入の効果を事後的に調査し、計画立案プロセスの公正さが事業への納得度を高めることが観測され、円滑な用地交渉にもつながっているという。また、計画や地域づくりへの関心や当事者意識を高めるといったソーシャルキャピタルへの効果も見られた⁽¹³⁾。熊本市⁽¹⁴⁾では、P I マニュアルを策定し、P I の実施に努めることとしている。対象はパブリックコメントの対象事業を含む広い範囲となっており、本格的な市民参画型政策運営が始まっている。

6. 市民参画型の自治体運営

ここまで公共事業を中心に発展してきたP I を俯瞰してきた。現実の自治体運営では、批判を怖れて行政意図を示せない状況や、政策の立案を止められないようにポーズだけの

参加手続きに終始して、まるで株主総会のように逃げ切るといった状況が常態化し、市民参画など到底考えることもできないといったこともあるだろう。過剰な批判や要求を繰り返す一部のクレーマーのために多くの市民が犠牲になっているようでもあるが、団塊世代の一斉退職の影響や行政訴訟に関わる司法制度の改革などの状況を踏まえれば、責める市民と責められる行政という構図は今後さらにエスカレートするように思える。

守るばかりの保身的な姿勢は、エネルギーを消耗させ創造性を殺ぐばかりか、さらなる行政不信と行政批判を誘い、悪循環を招いてしまう。為政者が上からモノを決めて従わせる方式、つまり伝統的なコマンド&コントロールによる地域ガバナンスは、当事者意識を欠いた批判するだけの依存型の姿勢を助長する。その結果、批判と防戦のスパイラルから抜け出せなくなっているのではないかとも思えるが、この状況を放置することは地域の活力や国力の低下を招く可能性もあろうし、既に今の社会経済の停滞の一因になっているのかも知れない。

政策立案における参加型意思決定の重要な効果の一つは、参加を通じて政策への当事者意識を芽生えさせ、評論的姿勢から自らの問題として政策を捉える姿勢への変化を導くことにある。当事者意識が低い状態では、行政が進める政策によって影響を被ったので攻撃するという姿勢を招く。また、行政側においても、自分の仕事に文句をつける市民という構図で認識していた。公共事業の現場で「ご理解ご協力をお願いします」というフレーズをよく耳にするが、まさに“行政の仕事”を“部外者の市民”が理解して協力すべきというメッセージになっている。市民が当事者意識を持つと、市民が自らの問題に自ら取り組むという構図となり、少なくとも気持ちの上では、市民の、市民による、市民のための政策となる。地域自治や市民自治の領域までは至らないとしても、協働型社会に一步近づき、批判や評論だけに終始する依存型体質から脱却することになる。当事者意識の高まりは市民一人ひとりの活力を高め、結果的にはその総体としての地域活力や国の活力を高めることになるだろう。くどいようだが、市民が当事者意識を持つということは行政が当事者意識を捨てることを意味しない。市民に屈するということでも負けるということでもない。単純に、政策に関わる者が意思決定や執行の過程にも関わるということである。参画型社会に必要なことはコラボレーションの精神である。このため、今からP Iの技術や仕組みを学び、次の時代への備えを蓄えていくことが必要なのではないか。

7. おわりに

最後に、参加型にシフトするための課題として、公益判断のための意思決定プロセスとそのマネジメントの改善が必要であることを指摘しておきたい。参画型社会では多くのステークホルダーとの調整が必要であり、当然ながら手間や費用がかかる。このため、時間や資金など必要な資源を確保し、一過性でなく持続的に市民参画ができるように環境を整備するとともに、運営の効率性を重視する必要がある。また、信頼関係を資産と捉え、生み出された信頼から失われた信頼を差し引いた“残存価値”をバランスシート上でマネジメントするといった意識や仕組みも重要⁽¹⁵⁾である。

(やじま ひろみつ (財)計量計画研究所研究チーフマネージャー)

【参考文献】

- (1) 法学教室、1995.9—No.180、宇賀克也、行政手続法制定後の課題
- (2) 公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン、2008、国土交通省
- (3) 新しい時代の交通計画技術、活動成果報告書、2000、東京工業大学創造プロジェクト研究「都市基盤施設研究体」
- (4) 社会資本整備における第三者の役割に関する研究、2005、国土交通省国土交通政策研究所
- (5) 調停人養成教材・基礎編（2006年度版）、著作：経済産業省、制作：(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」
- (6) 「ワークショップ実例集」、6章 ワークショップ実施上の留意点、(社)全日本建設技術協会、2006：p. 207下表を修正
- (7) Graham, P. (eds.) (1995) Mary Parker Follett : prophet of management : a celebration of writings from the 1920s. Beard Books, Washington, D.C.
- (8) 意思決定論、宮川公男、2005、中央経済社、p. 46—47：(John DeweyやHerbert A. Simonが示す問題解決のための意思決定過程には、(1)問題認識、(2)代替案の設計、(3)選択の3局面が含まれる)
- (9) 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、国土交通省国土交通政策研究所
- (10) 那覇空港公式HP（沖縄県）：<http://www.pref.okinawa.jp/koutsuu/nahakuukou/>
- (11) 北西線公式HP（国土交通省）：<http://www.ktr.mlit.go.jp/yokohama/nwline/firststep/index.html>
- (12) ぐんま県土づくり県民参画ガイドライン、2008、群馬県県土整備部
- (13) P I 実施が地域にもたらす効果～事後調査による分析を通じて～、2009、矢嶋、他、第39回土木計画学研究発表会講演集
- (14) P I マニュアル ～市民参画・協働を進めるために～、2007、熊本市
- (15) 信頼構築とコミュニケーション、交通工学、Vol. 42、No. 2、2007、矢嶋