

公共事業の合意形成過程に第三者 が関与することに関する一考察

大谷 悟¹・深澤 竜介²・岩佐 賢治³・溝口 秀勝⁴・矢嶋 宏光⁵

¹正会員 国土交通省国土技術政策総合研究所（〒305-0804 茨城県つくば市旭1）
E-mail:ootani-s22aa@nilim.go.jp

²一般財団法人経済調査会(元国土交通省国土技術政策総合研究所)（〒104-0061東京都中央区銀座5-13-16）
E-mail:er529@zai-keicho.or.jp

³正会員 工修 一橋大学国際・公共政策大学院（〒186-8601 東京都国立市中2-1）
E-mail:pm121102@g.hit-u.ac.jp

⁴正会員 工修 一般財団法人計量計画研究所（〒162-0845 東京都新宿区市谷本村町2-9）
E-mail:HMizoguchi@ibs.or.jp

⁵正会員 工博 一般財団法人計量計画研究所（〒162-0845 東京都新宿区市谷本村町2-9）
E-mail:hyajima@ibs.or.jp

我が国の公共事業では、事業者と利害関係者の間に第三者が入って利害調整に関わり、効果を発揮している事例も散見される。しかしながら、第三者が関与する合意形成の手法の本格的な導入から、まだ歴史が浅く、実務上解決すべき課題が多く残されている。

本稿では、第三者が公共事業の合意形成過程に関与した事例を対象に、事業者、利害関係者及び第三者にヒアリング調査を行い、第三者の関与による効果、第三者の位置付け・役割等を整理するとともに、第三者の活用促進のための課題の抽出及びその考察を行った。

Key Words : *third person, facilitator, public works, consensus building, public involvement*

1. はじめに

河川事業や道路事業などの公共事業において、事業用地の地権者、周辺の住民、当該施設の利用者など、多数の利害関係者が存在する。事業に対してこれらの利害関係者が認識する利害や、抱く関心や懸念は多種多様であり、それらに適切に対応を図らなければ、事業者と利害関係者の間、あるいは、利害関係者相互で対立や紛争が生じてしまう。一旦、対立が生じると、その後、関係修復に多大な時間と費用を要することになり、事業を止めざるを得ない場合すら生じうる。現に事業者と利害関係者の間で紛糾し、長期化した事例は枚挙にいとまがないほどであり、利害関係者との円滑な調整が、公共事業の円滑な執行を左右する一つの大きな要因となっている。

事業者と利害関係者の間の合意形成を図る手法として、両者の間に第三者を関与させる手法がある。この手法には、主にワークショップなどの会議運営において、ファシリテーターが会議の議事進行や発言の整理を行うファシリテーションや、利害関係者との相互調整にメディエ

ーターを関与させ互恵的(Win-Win)解決を探るメディエーションもあり、これらの方法を導入した成果が報告されている¹⁾。第三者が関与することには、コミュニケーションが円滑化されることや、紛争の予防、利害関係者の当事者意識の向上、さらに、事業者及び利害関係者双方の負担軽減等の効果があると指摘されている²⁾。

一方、第三者の位置付けや職責などが曖昧であることの問題や、中立性の確保のための対策が不十分であること、また、第三者の人材不足などの課題も指摘されている³⁾。しかしながら、指摘されている効果や課題が、実際に第三者を導入している事例においても有効であるのか、また、実態としてどのような効果や課題があったのかについては、それらの事例に則して確認することが必要である。

本稿では、公共事業の計画立案過程に第三者が関与した事例を対象として、事業者、利害関係者及び関与した利害関係者へのヒアリング調査から、第三者が関与することの効果や、第三者の位置付け・役割などの認識を捉え、

表1 調査対象事例一覧

事業種別	事業者	対象案件	ヒアリング対象		
			事業者	利害関係者	第三者
道路	国土交通省	一般国道バイパスの見直しにかかる概略計画	○		○
道路	国土交通省	高規格幹線道路の整備(特定の区間)	○		○
道路	国土交通省	都市中心部の交差点の交通安全対策	○		○
道路	都道府県	主要幹線道路の整備(特定工区)	○	○	○
河川	国土交通省	直轄河川の河川整備計画策定	○	○	○
河川	国土交通省	直轄河川の被災箇所改修	○	○	

これらに関する実態を把握することを試みた。併せて、今後、第三者の活用を促進するための課題についても把握し、その考察を行った。

なお、本来は「事業者」も「利害関係者」の一主体であるが、本稿では、「事業者」は「利害関係者」に含まないものとする。

2. 調査方法

(1) 調査対象事例の選定

調査対象事例は、表1に掲げる6事例(道路4事例、河川2事例)である。最近10年以内に第三者が合意形成に関与し、比較的良好な結果が得られた事業であること、関係者にヒアリングを行っても事業に影響を及ぼす恐れが少ないと思われること、道路または河川の一方に偏らないこと、事業者の協力が得られること等に配慮し、事例を選定した。なお、今回調査を行った6事例は、現在も継続しており、無用な影響が及ぶことを避けるため、具体的な事業名を表示していない。

(2) ヒアリング対象者及び調査方法

ヒアリング対象者は、事業者(6事例すべて)、関係住民をはじめとする利害関係者(3事例11名)、及び事業者と利害調整者の間の調整に携わった第三者(5事例5名、複数の事例に携わった方を含む)である。

事業者、利害関係者、第三者を個別に訪問し、意見交換形式でヒアリングを行った。ヒアリングを行った主な内容は、計画立案過程に第三者が関与することによる効果、第三者が関与する際の位置付け、役割などの認識である。

3. 公共事業の計画立案過程に第三者が関与する

ことの効果

公共事業の計画立案過程に第三者が関与することの効果について、事業者、利害関係者及び第三者の認識を以下に整理する。ヒアリング結果の概要を表2に示す。

(1) コミュニケーションの円滑化

事業者と利害関係者が参加するワークショップなどの会議において、第三者が会議の司会進行や発言の整理を行うことにより、両者のコミュニケーションが円滑化し、信頼関係の構築、建設的な話し合いにつながっていることが分かった。また、対立している状態から対話できる状態に移行できる効果もあることが確認された。

具体的には、利害関係者には直接聞きづらい事も第三者を介することで聞き出すことができ、このことが前向きな議論につながったことや、冷静な対応を維持できたとの発言が事業者から得られた。

また、利害関係者からは、様々な意見を聞いてもらったという認識や、事業者や他者の意見を聞くことで、事業の目的や自らの主張の相対的位置の把握に役立ったとの発言が得られた。この他、ワークショップでの発言を第三者がホワイトボードや模造紙に書き出し、可視化することで、利害関係者個々の意見が尊重されたと感ずるといふ効果も指摘された。意見を述べることや、述べた意見が尊重されることが満足感につながっていることが窺える。

(2) 紛争の予防

第三者が介在することで、事業者と利害関係者の間の紛争を回避する、または、最小限に抑える可能性が高まることがヒアリングから確認された。

利害関係者が単に賛否を表明するばかりでは対処できないが、第三者がその原因となる関心、利害、または懸念などの認識を引き出し、利害関係者間での違いを相互に理解することにより、紛争に至る要因が明確となりうる。そして、事業者は、それに応じた適切な対応が可能となるため、紛争の発生を回避しやすくなる。同時に、利害関係者からは、ワークショップなどの場で、個々の意見が受け止められたことから、あえて訴訟を提起したり、政治力に頼ることを控えたとの発言があったが、このことから紛争予防の効果が見て取れる。

表2には掲げていないが、第三者が関与することで、都市計画決定手続時の反対意見書の提出数が極めて少なかった事例や、第三者が関わった区間とそうではない区間で、地元からのクレームや要望の数、その質的な内容に差が出ている事例があり、間接的ではあるが、紛争予防の効果を示唆しているといえる。

(3) ソーシャルキャピタルの向上

ワークショップなどの会議で利害関係者の発言がしつかりと受け止められ、さらにその議論の結果が事業に反映されることにより、利害関係者の事業に対する当事者意識を高めることができ、さらに、計画の内容が改善されることで、一層、当該公共事業への利害関係者の満足度が向上できることを実感しているという事業者からの意見があった。

事業者と利害関係者への間の協調性や信頼関係、あるいは互恵的(Win-Win)解決策を模索できる関係をソーシャル・キャピタル⁹とするならば、上記の事業者の発言は、第三者が関わることで、ソーシャル・キャピタルが向上したことを示唆するものと考えられる。

なお、利害関係者へのヒアリング結果からも、計画立案過程への信頼性に関する評価として、計画に意見が反映されたことに関する発言が多数あり、事業者の意見を裏付けている。

(4) 事業者及び利害関係者の負担の軽減

説明会などで事業者が利害関係者に計画内容を説明し、質疑応答する従来型の調整方法では、事業者は、利害関係者から厳しい発言を受け、感情的な意見が一層感情的な対立を生み、先鋭化してしまうこともしばしばである。こうした対立は、相互の関係をますます悪化させるばかりでなく、事業期間の長期化を招くことから、事業者にとっても負担が大きい。一方、第三者が介在し、事業者

と利害関係者との間で実質的な議論が行われることとなれば、事業者の負担は大きく軽減され、冷静に対応できることも効果として捉えることができる。また、国、都道府県等の事業者とともに利害関係者との調整に従事している地方公共団体の職員にも同様な効果があると思われる。

利害関係者においても、発言が尊重され、第三者を介して計画内容の理解を深化できるとともに、対立による労力を割かなくてもよくなることから、ストレスを緩和するなどの効果があると認識される。さらに、自治会長や区長などの地元調整の窓口となる方々の負担についても大きく軽減されるとの意見もあった。

(5) 事業者側の利害調整の技能向上

第三者の活用に伴う間接的な効果として、行政職員の利害調整の技能が向上することが指摘された。

第三者のワークショップ等の運営方法や意見を聞き出す話法、また、対立する意見の調整方法などは、事業者にとっては利害調整の技能を向上させるための貴重な実践研修と認識されている。また、ヒアリング調査の対象事例では、行政職員の多くは、対象事例に従事する以前は、利害関係者とのコミュニケーションにおいて実際に第三者を活用した経験がなかった。当該事業に関することで、事業調整手法の選択の幅が広がったという意見もあった。

表2 公共事業の計画立案過程に第三者が関わることに関する主な意見

	事業者	利害関係者	第三者
コミュニケーションの円滑化	○第三者が事業者では聞きづらいことを引き出してくれた。 ○利害調整者の意見(特に感情的な発言、議事に無関係な発言)を整理し、前向きな議論ができるようにしてくれた。 ○利害関係者からの意見を紙に書き出すことにより、見える化することで、利害関係者の参加意識が高まり、信頼関係の構築につながった。	○意見を出しやすい環境づくりが行われ、さまざまな意見が聴いてもらった。 ○発言を紙にとめて、見える化することにより、自身の意見が受け止められていると実感した。 ○事業者や他の利害関係者の意見を聴くことができ、事業の目的、自分の意見の位置付け等を理解できた。	○第三者の関与により事業者と利害関係者の間にパイプが生まれ、同じテーブルで議論できる環境が醸成される。
紛争の予防	○第三者より利害関係者へのヒアリングを通じて、利害関係者との紛争の原因が明確となった。	○第三者の関与がなければ、個々人が勝手なことを言うのみでまとまらなかった。訴訟の提起、政治家への働きかけの可能性があった。	(該当する意見なし)
ソーシャルキャピタルの向上	○合意形成プロセスの満足感に加え、利害関係者の意見を反映して、施設の質及び満足感の向上が感じられた。	(該当する意見なし)	○第三者が関与したからうまくいったのはだめで、事業者、利害関係者双方が協力して良い施設をつくったという認識を持つべき。
事業者及び利害関係者の負担軽減	○第三者が利害調整者の間に介在することで、事業者の負担(ストレス含む)が軽減し、冷静に対処できた。	○意見を出しやすい環境づくりが行われ、さまざまな意見が聴いてもらった。(再掲) ○事業者と住民の間で苦勞する自治会長、区長等窓口の方の負担が著しく軽減された。	(該当する意見なし)
事業者の利害調整技能の向上	○第三者の活用は、ガイドラインや研修で知っている程度で、今回の経験で、利害調整手法の選択の幅が広がった。 ○第三者のワークショップの運営、意見の整理等は利害調整技術向上の良い現地研修となった。	(該当する意見なし)	(該当する意見なし)

行うべきことの問題や、都合のよい“先兵”として使われることへの懸念が示され、事業者も応分の役割を果たすべきといった発言もあった。

今回意見交換を行った事例の中に、事業者側が第三者の活用を懸念していたものがあり、利害関係者への対応方法の意思決定に時間を要したというものがあつた。これは杞憂に終わったわけではあるが、第三者の位置付けが確立していないことも大きな要因と考えられる。

4. 公共事業の計画立案過程における第三者の位置付け・役割等

公共事業の計画立案過程における第三者の位置付けや、役割、職責、知識や経験の必要性、第三者の中立性についても、事業者、利害関係者及び第三者からそれぞれヒアリングを行った。ヒアリング結果は表3のとおりである。

(1) 第三者の位置付け

公共事業の計画立案過程における第三者の活用は、3で記述したように事業の円滑な実施に有効な方法であるが、第三者の位置付けが確立していないことが問題であることや、一定の基準化と定着が必要という認識が事業者及び第三者から示された。

事業者からは、実績のある第三者が少ないために、全ての事案において第三者に依頼する訳にはいかないこと、また、このため事業者側とうまく役割分担する必要があるとの発言もあった。第三者からは、事業者として本来

(2) 第三者の役割や職責

公共事業の計画立案過程で、事業者と利害関係者の間で第三者が果たす役割や職責があいまいであるという不満が第三者から表明された。

具体的には、第三者の位置付けが確立しておらず、かつ一定の基準がないため、本来は事業者が実施すべき業務を押しつけられたり、一方で、任されている役割や職責について、第三者が持っている経験や技能に対し、限定されすぎているという意見があつた。現在、活躍されている第三者の多くは、第三者専業ではなく、利害関係者との合意形成関連の業務を幅広く手がけている。その

表3 公共事業の計画立案過程における第三者の位置付け・役割等に関する主な意見

	事業者	利害関係者	第三者
位置付け	○第三者の位置付けが確立しておらず、一定の基準化と定着を図ることが課題。 ○第三者を本業としている方は極めて少なく、ニーズに対して絶対数が少ないため、活用上の制約がある。 ○第三者の活用の意思決定にあたり、内部で否定的な意見があり、意思決定に時間を要した。	(該当する意見なし)	○第三者が事業者の都合のよい「先兵」となっていることに懸念をいっている。第三者にすべてを任せるのではなく、事業者は応分の役割を果たすべき。
役割・職責等	(該当する意見なし)	(該当する意見なし)	○第三者の基本的な役割は、利害関係者が言いたいことを引き出し、それを事業者に適切に伝えることである。 ○第三者には、合意形成のプロとして、プロセスが公正に進められているかどうか、利害関係者の意見がきちんと反映されているかどうかチェックする役割もある。
中立性の確保	○第三者の発言は、ときに事業者が思い描いているものとは異なり、歯がゆい思いをしたことがある。 ○事業者が第三者を活用して中立に進めるといってもなかなか信頼されない。	○第三者が意見を誘導していると感じたら、本音は言えなくなる。	○事業者からお金をもらっている以上、利害関係者から事業者側と見られるのは当然のことであるが、それが大きな悩み。 ○利害関係者から出てきた意見を事業者が別の聞こえのよい言葉への置換等をされると、第三者は立場が苦しい。 ○中立性を確保するために、第三者の選定に事業者が関与しない、第三者が中立であることを文書にする、司会進行は第三者が仕切る等の対応が行われている。
第三者の人材	○第三者を本業としている方は極めて少なく、ニーズに対して絶対数が少ないため、日程調整が難しいなど、活用上の制約がある。(再掲)	(該当する意見なし)	(該当する意見なし)
知識・経験	○第三者はワークショップの運営に関するスキル、事業に関する一定の知識は必要。 ○事業者内の意思決定方法についての知識は必要。	○第三者は意見のまとめから、ワークショップ等の司会進行等のスキルのほかに、当該事業の専門的な意見を有することが望ましい。 ○第三者は地域とのしがらみが少ないほうが、意見を言いやすい。 ○第三者が固定的な意見を持っていないので、自由な意見が出しやすかった。	○第三者は、ワークショップ等の進行、意見等に関するスキルは必要最低条件。 ○事業に関する専門的知識については、技術アドバイザーを用意すれば、特に問題はない。専門的な知識があると、第三者の中立性を阻害することにもなりうる。 ○利害調整の経験が多いほど、さまざまな状況に適切に対処できるようになる。 ○地域の状況については、必要最低限の情報(地名など)の知識は必要。

ため、第三者としての業務は、計画立案過程における合意形成の一部分にすぎず、合意形成手法が適切であるか、ワークショップなどの会議で得られた発言が的確に事業計画に反映されているかチェックする責務があると感じている。これは、専門家として、利害関係者の意見を適切に事業に反映したいという強い使命感のほか、事業者の計画立案過程での合意形成の姿勢に対する一種の不信や不安があるものと思われる。

(3) 第三者の中立性の確保

第三者の中立性は、計画立案過程に第三者が関与するための基本的条件である。公共事業の計画立案過程で第三者を活用する場合、中立性を確保するために、第三者の選定に事業者を関与させないこと、第三者が事業者に対して中立であることを文書で担保すること、ワークショップなどの会議の進行はあらかじめ決められたルールに従って第三者に任せることなどが行われている。

しかしながら、第三者は、事業者、または事業者から業務を受託した建設コンサルタントなどから依頼されるため、上記のような対策を実施しても利害関係者からは事業者側とみなされてしまうことがあり、第三者の業務を行う上で大きな悩みとなっているという発言があった。一方、事業者からは、「第三者の発言が、こちらが想定しているものと異なり、歯がゆい思いをした。」という意見があり、事業者の視点からは、第三者の中立性が確保されていると認識されていた。

なお、第三者より、利害関係者の意見を事業者が別の言葉に置き換えられると（特に利害関係者のネガティブな発言を柔らかい別の表現に修正するなど）、第三者は中立性という観点から苦しい立場に追い込まれるとの意見があった。第三者の中立性の確保のためには、利害関係者の意見をそのまま受け止められるかどうかという事業者の姿勢も問われることになる。

(4) 第三者の人材

国や地方公共団体等により全国で多数の公共事業が実施されており、計画立案過程で第三者を活用すれば、事業をより円滑に実施できる事例も多くあると推定される。しかしながら、これらの潜在的な需要に対し、実績のある第三者が少なく、事業実施箇所の近傍に人材がいない可能性が高いことから、第三者の活用が進まないという意見があった。

実績のある第三者が少ないことを表す事例として、実績のある第三者に案件が集中すること、また他の業務を兼務されているので第三者としての業務のみを行うわけにはいかないことから、なかなか日程調整ができず、機動的な対応ができなかったという報告もあった。

(5) 第三者の知識・経験

ワークショップなどの会議の進行、発言の整理などの技術や経験が第三者に求められる必須の条件であることは、事業者、利害関係者及び第三者で一致している。さらに、第三者は、多くの経験を積むことにより、さまざまな状況に対処することができるという認識されている。

案件にかかる専門的知識については、全くの無知では困るが、ある程度は必要であるということも共通の認識となっている。ただし、さらに深い専門的知識については意見が分かれている。専門的な知識があると、私見を差し挟む余地が生まれ、中立性を阻害してしまう。専門的知識は技術的アドバイザーを置いて、その支援を仰げばよいという意見がある一方で、利害関係者からは当該事業にかかる専門的見地からのアドバイスを期待しているという意見があった。後者は、専門的な知識について、事業者との間で情報の非対称性があるため、中立的な第三者から情報を得たい気持ちの表れと考えられる。

地域の事情に関する知識の取扱についても、2つの見解がある。地名程度の知識は必要であるが、それ以上は不要であるという立場と、対象となる事業に係る地域の事情は徹底的に知るべきというものがある。

知識に関する意見の違いは、事業や地域の特性、これまでの経緯、第三者の活動の範囲や方法等により異なっていると推測される。

5. 第三者の活用にかかる課題と考察

公共事業は、決して事業者のためのものではなく、利害関係者をはじめとする国民のためのものである。利害関係者（または国民）が事業に関わり、当事者意識を高め、事業者と調整し、互惠性のある納得解を求めることが重要である。

3のとおり、第三者の活用には、上記に関して大きな効果が得られるが、4で掲げたとおり、第三者の位置付けや役割などには解決しなければならない課題もある。以下に第三者の活用の促進にかかる課題及びその考察について整理する。

(1) 事業者による第三者の活用実績の積重ね

3(5)で記述したように、調査対象事例での行政職員で当該事例の前に第三者を活用した計画立案過程を実際に経験した者はおらず、研修を受講して手法の概要を認識している程度であった。第三者の活用の動機としては、調整が行き詰まったので、“最後の手段”として用いたというものもあった。合意形成事例集やガイドライン等の作成、パブリック・インボルブメント（P I）研修が行われているが、過去に経験したことのない手法の適用に不安を感じていることがわかる。

利害関係者との合意形成手法の選択は、多くのケースで事業者が行うものであり、事業者が第三者を活用するには正確な知識の深化及び経験の蓄積が必要となる。そのため、第三者の活用に関する正確な知識及び手法を習得するための研修（特に利害関係者とのコミュニケーションに重点を置くもの）の充実、現場での合意形成の実務にできるだけ多くの職員を職務または現地研修で関係させること、第三者の活用の効果などにかかる事業者内部での情報の蓄積及び共有を進めることなどを通じて、着実に定着させていくことが重要であると考えられる。特に、第三者を活用することの効果にかかる事業者内部での情報の蓄積及び共有に関しては、第三者を活用して利害関係者との合意形成に取り組んだ事例（あまり成果がえられなかった事例を含む）、及び制約はあるが、従事した関係職員リストを、研究機関などにより、収集、分析、整理し、事業者（国、地方公共団体等）に提供及び共有する仕組みを構築することも一つの対策である。

(2) 第三者の位置付け、役割及び職責関係

第三者は利害関係者との合意形成において、4(1)及び4(2)のとおり、第三者の位置付けや役割、職責が確立されていない。第三者には、合意形成に関する技能、使命感はあるが、位置付けや職責などが明確ではないため、4(2)のような不満が出ている。このことは、第三者の活用の促進、第三者の人材の増加や育成、中立性の確保等に対してマイナスの影響を及ぼしている。

我が国で公共事業における第三者の活用が始まって歴史が浅い中ではやむを得ない面があるものの、アメリカほか諸外国での第三者を活用した先進的な事例をモデルとしつつ、第三者の活用の事例を積重ねて、第三者の位置付けや役割、職責の標準化、その制度化に取り組む必要がある。これらは、事業者が第三者ほかの関係者とともに取り組まねばならない。

(3) 第三者の中立性の確保

4(3)のとおり、第三者の中立性の確保は、事業者から直接または間接に委託された第三者が持つ根源的な問題であり、第三者のみではなく、事業者についても大きなジレンマとなっている。

現時点では、中立性を確保するための決定的な方策はなく、第三者の選定を事業者のみで行わない、第三者機関に一任して事業者が関与しない、事業者と第三者の間で中立性に関する文書を締結し、それを公表するなどのいずれか、またはこれらの「合わせ技」で対処せざるを得ないと思われる。また、ワークショップなどの会議に臨む第三者の技能及び姿勢は、利害関係者と信頼を構築し、中立性確保に最も大きく影響する。

事業者としては、中立性の確保のための環境整備として、(2)による第三者の位置付けや職責、役割などを明確にし、法令や制度に位置付けるとともに、(1)に記述したように、第三者が関わることの社会的な理解を深める取組みを進めることも重要である。

(4) 第三者の人材関係

第三者の人材に関しては、4(4)で記述したとおり、人数は少ないが、潜在的な需要はあると考えられる。事業者は、第三者の活用による効果が見込まれる案件については、その手法が積極的に採用できるよう、(1)で掲げた知識や経験の積重ねや、効果の整理や分析、制度構築に努めなければならない。

第三者としての技術は、対人技術であるため、他人への伝達は難しく、実務経験の積重ねで形成される性格が強い。そのため、第三者の人材の増加や育成には、第三者が業務を行う際に、経験の少ない者を含むグループとして業務を行うことにより経験を積ませることが望ましい。同時に、事業者として、これを支援することも求められる。さらに、事業者の支援により、事業者以外の機関が実施する第三者養成のための研修充実などの取組みも一考に値する。

また、第三者の資格制度は、認定基準設定の困難さ、第三者の中立性の確保等の観点から困難と考えられるが、非営利団体による優良な第三者の表彰、アメリカで実施されているような第三者の実績に関する事業者及び利害関係者双方の評価結果の公開などを通じた育成も考えられる。

なお、第三者が少ない現状では、行政職員の中で利害調整に関する能力と意欲があり、かつ対象とする事業とは直接関係のない職員に、実務経験を積ませた上で、第三者の業務に従事させることも選択肢の一つと思われる。ただし、中立性の確保とは問題があるので、利害関係者との一定の信頼が形成されている事例に限定される。

(5) 第三者の実績データベースの構築

事業者には、第三者の氏名、所属、連絡先及び実績などの情報がほとんどないため、第三者の候補を探す場合、合意形成に関する実績を持つ建設コンサルタントや学識経験者に依頼することが多い。これは、第三者選定プロセスに関わる利害関係者の場合でも同様である。

特定の建設コンサルタントや学識経験者が持つ情報には限界があり、幅広く適切な第三者を選定するためには、(4)に記述する事業者及び利害関係者からの第三者の評価結果を含む第三者のデータベース（ロスター）の整備が不可欠である。

データベースに掲載するかどうかを判断する機関は、第三者の中立性確保のため、事業者や利害関係者と特定

の利害を持たない非営利法人(NPO)が望ましい。さらに、この法人が当該データベースの管理や運営を行うことが理想である。

(6) 事業者の姿勢

公共事業は事業者のためではなく、利害関係者をはじめとする国民のためであることを絶えず意識し、計画立案過程で第三者の活用を行う際には、ガイドラインなどに記述されているような手順や形式を理解した上で、利害関係者との共通の理解、納得、互惠性(Win-Win)の関係構築等に細心の注意を払うべきである。利害関係者には、事業者のアライブづくりのための合意形成は、すぐにわかってしまうという意見もある。

また、第三者を活用する際には、事業者として合意形成の過程全体に責任を持ち、第三者に過剰に頼らないこと、第三者の評価は対象事業をいかに前に進めるかではなく、利害関係者の意見をいかに引き出すかという点で評価することなどに留意すべきである。

さらに、今回のヒアリング調査を行った事例は、すべて概ね良好な計画立案過程を経たものであったが、その事例の中に、利害関係者から「今回の事業内容に不満はあるが、よいガス抜きだった。」の発言があり、成功要因の中には、合意形成手法の“進歩”の評価が含まれている可能性があることに留意しなければならない。このことを意識しつつ、単に前例踏襲に陥ることなく、絶えず、第三者を活用した合意形成（あまり成果が得られなかった事例含む。）の整理や分析を行いつつ、手法を深化させていくことが必要である。

第三者より「利害関係者の話を聞くとそれに了解を出さないといけないと考えている人があるが、話を聞くことと了解することは別である」という意見もあった。P Iの取組みが進展し、利害関係者との合意形成の手法が変化している中で、事業者の姿勢も変えていくべきとの指摘であり、事業者として、絶えず意識しなければならない事項である。

6. おわりに

公共事業の計画立案過程に第三者が関与することによる効果（コミュニケーションの円滑化、紛争の予防、利害関係者の当事者意識の向上、事業者と利害関係者の互惠的(Win-Win)関係の構築等の効果等）、第三者の位置付けや役割、職責のあいまいさ、中立性の確保対策の不十分さ、第三者の人材不足などの課題について、事業者、利害関係者及び第三者からのヒアリング調査結果により

確認できた。

第三者の活用に関する主な課題として、5で記述したような事業者による第三者活用の積重ね及び姿勢の改善、第三者の位置付けや職責、中立性確保等を掲げた。

公共事業における第三者の活用が本格的に実施されるようになって歴史が浅く、これからの進展が期待される分野である。第三者の活用は問題解決の絶対的な“切り札”ではないが、有効な選択肢の一つであることは確かである。同時に、事業者の多くに、この手法を採用することに対する壁があることも事実である。第三者の活用を促進するためには、まず、事業者として、この手法を採用することの効果（負の効果も含む）を検証し、この手法の採用数の増加、第三者の活用が促進されるような環境整備（法令や制度の整備や第三者の人材育成の支援など）に取り組む必要がある。また、これらを側面的に支援するよう、調査研究を進めていくことも重要である。

謝辞：事業者、利害関係者及び第三者の方には、お忙しい中、ヒアリング調査に協力していただきました。この場を借りて、御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 例えば、岩佐賢治、矢嶋宏光、石神孝裕：都市計画道路見直しプロセスにおけるP Iの取組み～日立パイパスを例から～、IBS Annual Report 研究活動報告2011, p32-37, 一般財団計量計画研究所, 2012, 尾畑功, 玄間忍, 荒井祥郎, 矢嶋宏光：PIによる河川整備計画の策定～庄内川における協働の取り組み～, 第36回土木計画学研究・講演集, 2007
- 2) 矢嶋宏光：ファシリテーションの意義と手法（公共事業における対話スキル）、環境省研修テキスト, 2007
- 3) ローレンス・E・サスカインド, ジェフリー・L・クルックシャンク（城山英明, 松浦正浩訳）：コンセンサス・ビルディング入門—公共政策の交渉と合意形成の進め方, 有斐閣, 2008 など
- 4) 松浦正浩, 笠島勝治, 宮崎俊哉：今後の計画づくりにおける第三者活用, 第25回土木計画学研究・講演集, 土木学会, 2002
- 5) 瀬本浩史, 奥原 崇, 南 衛, 渡真利論：社会資本整備における第三者の役割に関する研究, 国土交通政策研究第43号, 国土交通省国土交通政策研究所, 2005 など
- 6) 内閣府経済社会総合研究所編：コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書, 2005