

国土交通政策研究 第2号

**国民等との対話を促進する行政機能手法の
あり方に関する研究**

～アメリカ・イギリスの事例を参考として～

2001年6月

国土交通省国土交通政策研究所

研究調整官 桐山 孝晴

前 研究官 鈴木 学

はじめに

昨今、社会資本の計画策定や事業実施にあたっては、国民等との対話がより一層求められているが、一方で、国民の価値観の多様化や環境意識の高まりから、共通の方向性を見いだすことが難しい状況になりつつあり、特に広域的な施設については、次世代にわたって国民や社会に大きな影響を及ぼす基盤であるにもかかわらず、社会的合意形成が得られにくく、このために整備が遅れ、生活環境の悪化や国民経済的な損失を招いている状況にある。

欧米諸国においては、我が国よりも古く 1960 年代頃より同様の経験をし、これらの反省から PI¹(Public Involvement)の考え方を導入し、国民等からのコンセンサスを得て事業を進める様々な取り組みが 1960 年代頃から取り入れられている。

今後、我が国で公共事業を実施する上で、政策決定や事業実施の上で透明性を向上させるために、PI の考え方を導入することは重要であると考えられる。その際、先進的な欧米における PI に関して研究することは、大変意義があることである。

Public Involvement については、近年各方面で研究がされるようになってきているが、それらの多くは Public Involvement に関する手続き（いつ、どのタイミングで、どの資料を提示する）が中心のものである。しかし、実際は Public Involvement の手続きを行ったということだけで、円滑な事業推進が可能であるという単純なものではなく、Public Involvement の手続きを行う中で、賛成派、反対派などの議論の衝突があり、必ずしも円滑に進むものではない。そのような紛争状態になることを防ぐ、あるいは紛争状態となった事業に対する議論を進める上で重要となっている制度等が存在している。

本研究においては、先進的な欧米の public Involvement の制度に関して調査することとし、早くから取り組みが行われ、事例も豊富なアメリカ及びイギリスにおける幹線道路計画の Public Involvement²に焦点を当てて整理を行う。

平成 13 年 6 月

国土交通省国土交通政策研究所

研究調整官 桐山 孝晴
前 研究官 鈴木 学

¹ Public Involvement：施策の立案や事業の計画・実施等の過程で、関係する住民・利用者や国民一般に情報を公開した上で、広く意見を聴取し、それらに反映すること。日本においては、新道路整備五箇年計画(平成 10 年度～平成 14 年度)の策定の際に「キック・オフレポート」を通して広く国民の意見を聴取し計画策定に反映させている。

² アメリカにおいては Public Involvement。イギリスについては Roundtable Conference(円卓会議)、Public Consultation(市民協議)、Public Inquiry(公開審問)のそれぞれの手続きを PI と言うこととする。

本研究の概要

1. 研究の目的

社会資本の計画策定や事業実施にあたっては、国民等との対話がより一層求められるようになってきているが、その一方、国民の価値観の多様化や環境意識の高まりから、共通の方向性を見いだすことが難しい状況になりつつある。特に、幹線道路等の広域的な施設については、次世代にわたって大きな便益をもたらす基盤であるにもかかわらず、社会的合意が得られにくく、このために整備が遅れ、生活環境の悪化や国民経済的な損失を招いている状況にある。

欧米諸国においては、我が国よりも古く 1960 年代頃より同様の経験をし、これらの反省から Public Involvement の考え方を導入し、国民等からのコンセンサスを得ながら事業を進める様々な取組みが行われてきている。今後、我が国でも公共事業を実施する上で、計画策定や事業実施の透明度を向上させ、できうる限りの合意形成を図るために、Public Involvement の考え方を導入することは、重要であると考えられる。

Public Involvement は、それを行えば直ちに円滑な事業推進が可能となるという単純なものではなく、Public Involvement の手続きを行う中で、賛成派、反対派等の意見の衝突があり、時には紛争状態に陥ることもある。しかし、そのような紛争状態になることを防ぐ、あるいは紛争を解決に導くための制度等も存在している。

本研究においては、早くから取組みが行われ、事例も豊富なアメリカおよびイギリスにおける幹線道路の Public Involvement の制度を対象として調査を行い、紛争を避けるまたは解消するための仕組みを中心とした整理を行うことによって、我が国における Public Involvement の参考とすることを目的とする。

2. 研究の内容

(1) アメリカ

1) Public Involvement の概要

アメリカにおける幹線道路に関する Public Involvement は、事業段階のものについては 1950 年代から、計画初期段階のものについては 1970 年代から各州において取り込まれてきたが、明確に法律上に位置づけられたのは 1991 年の ISTEA(総合陸上交通円滑化法)である。

ISTEA においては、州交通省および都市圏計画機構が州際道路等の幹線道路の長期計画および交通改善プログラムを策定する際には、重要な意思決定を行う段階ごとに Public Involvement を実施することが求められている。このことは、ISTEA を引き継ぐ TEA-21(21 世紀に向けた交通公平法)にも継承されている。

一方、事業実施段階においては、NEPA(国家環境政策法)に基づいて環境影響評価書を作成するが、その中で、代替案の評価とその過程での能動的、積極的 Public Involvement の導入が義務づけられた。事業認可を得るためには、この NEPA プロセスを経なければならない。

2) 公共紛争解決と Assisted Negotiation

幹線道路の計画・事業実施にあたっては、利害を有する者の範囲を限定することが困難な場合や、技術的側面での認識の違いが大きく、コミュニケーションそのものが困難である場合があり、当事者のみでは解決が難しく、紛争状態に陥ることが少なくない。こうし

たケースに対応するため、利害関係のない中立な立場にある者が当事者間の話し合いを支援する Assisted Negotiation という手法が定着し始めている。

Assisted Negotiation は、法曹界においては代替紛争解決手法（Alternative Dispute Resolution：ADR）と呼ばれ、裁判を補完するシステムとして位置づけられている。ADR は、紛争が生じた際に、その解決に向けた交渉が複雑すぎて当事者のみでは進行が難しいといった場合に用いられる他、計画の策定段階で紛争が予想される場合にも用いられている。

一般に、交通プロジェクトの紛争解決に用いられる Assisted Negotiation の手法には、以下のものがある。

Mediation

中立の第3者である Mediator が、ミーティングの効率的運営、個別会談の実施、合意事項の草案作成等を通して、紛争状態にある利害関係者の合意を導くプロセス。

Facilitation

Facilitator と呼ばれる中立者が、ミーティングを効率的に企画・運営することにより、当事者たちの議論を促進するプロセス。

Consensus Building

中立な専門家の支援の下に公開討論会を開催し、異なる意見を持った多数の利害関係者を受諾可能な合意に導くプロセス。紛争発生前の段階から導入され、利害関係者の中に潜在的に存在する利害対立を調整する。

Partnering

プロジェクトの建設期間中を通して、全ての関係者を対象とした定期的なミーティングを開催することにより、工期内の完成および訴訟回避を図るプロセス。

アメリカには、全米紛争解決協会、紛争解決専門家協会、米国仲裁協会等の全国組織の他、州政府単位で設置されている紛争解決事務所、紛争解決を扱う非営利団体等、公共紛争解決を支援する多くの組織がある。

その一例であるマサチューセッツ州紛争解決事務所は、州行財政省管轄の独立行政法人である。所長以下 10 名の専任スタッフと中立な民間パネル（約 60 人、弁護士が多い）により構成され、州政府等の要請に応じ、ADR に関するサービスを行っている。

（２）イギリス

１）Public Involvement の概要

イギリスにおける幹線道路計画における Public Involvement の手続きとしては、構想段階では幹線道路プログラムに関する円卓会議、計画段階では路線選定に関する市民協議、詳細設計に関する公開審問がある。このうち、公開審問については道路計画に関する基礎法に位置づけられた手続きであるが、円卓会議、市民協議は環境・交通・地域省の内部ルールに基づいて実施されている。

円卓会議は、1994 年から試験的に導入されたものであり、市民協議や公開審問に先立ち、幹線道路そのものの必要性を検討しようとする試みである。そこでは、より広範な代替案を早期の段階で把握することにより、幹線道路計画プロセス全体の迅速化につながる事が期待されている。

市民協議は、代替案を含む計画案を公表した上で、沿道住民の意見収集を目的として実

施される。環境・交通・地域大臣は、意見聴取の結果を含めて総合的に判断し、望ましい路線として選定ルートを決する。

選定ルートの公表後、選定ルートの詳細設計に関する行政命令を行う際に、環境・交通・地域大臣は、行政命令(案)を告示し、公開審問を開催する。公開審問の際は、当該行政命令に関して第三者の立場であるインスペクター(Inspector: 審問官)が指名され、客観的、中立的に公開審問を運営し、最後に賛成反対それぞれの意見を要約し、行政命令の変更も含めて環境・交通・地域大臣に提言する。環境・交通・地域大臣は、公開審問における意見、インスペクターの提言、政府の政策を総合的に検討し、最終的に行政命令を決する。

2) 計画審査庁と審問官

公開審問等において紛争調停が必要な場合、環境・交通・地域大臣は、事案ごとに適切な能力を有するインスペクター(審問官)を任命し、任命されたインスペクターがそれぞれの審問を進める。インスペクターは、環境・交通・地域省の独立行政法人である計画審査庁に所属しており、都市計画、建築、弁護士、技術士等の専門家で構成されている。

公開審問等におけるインスペクターの指名は、一般には環境・交通・地域大臣が行う。ただし、幹線道路プログラムに関しては、環境・交通・地域大臣が計画策定者であることから、同大臣は大法官(The Lord Chancellor)にインスペクターの選定を依頼する。これは、インスペクターが公平な立場で活動することができるための配慮である。

目 次

第1章 研究の焦点	
1 . Public Involvementとは	1
2 . 研究の焦点	1
第2章 アメリカにおけるPI	
1 . 道路行政制度の概要	3
(1) 行政制度一般	3
(2) 道路行政制度	3
2 . Public Involvement概要	6
(1) Public Involvementとは	6
(2) Public Involvementの経緯	6
(3) Public Involvement に対する論点	7
(4) Public Involvementに関する法制度	7
(5) Public Involvementに用いられる手法	10
3 . 公共紛争解決とAssisted Negotiation	12
(1) Assisted Negotiationを支える交渉理論とコンセンサス	12
(2) Assisted Negotiationの種類	13
(3) Assisted Negotiationの進め方	15
(4) Assisted Negotiationの活用効果と課題	17
(5) Assisted Negotiationを支える組織・体制	18
第3章 イギリスにおけるPI	
1 . 道路行政制度概要	21
(1) 行政制度一般	21
(2) 道路行政制度	23
2 . イギリスにおける合意形成手法概要	24
(1) 都市計画分野及び幹線道路計画の合意形成プロセス導入経緯	24
(2) イギリスにおけるPublic Involvement	25
3 . 計画審査庁 (Planning Inspectorate) と審問官 (Inspector)	29
(1) 計画審査庁 (Planning Inspectorate)	29
(2) インスペクター (Inspector)	29
(3) 公開審問におけるインスペクターの指名	30
(4) 公開審問におけるインスペクターの権限	30
第4章 まとめ	
1 . 各国のPIの比較	33
(1) PIの対象	33
(2) PIの参加者	33
(3) PI実施上の紛争調停	33
2 . まとめ	34
参考文献	35

第1章 研究の焦点

1. Public Involvement とは

Public Involvement とは、施策の立案や事業の計画・実施等の過程で、関係する住民・利用者や国民一般に情報を公開した上で広く意見を聴取し、それらに反映することをいう。Public Involvement は、行政が、広い意味での Public を、事業計画策定等を行う際のプロセスに積極的に取り込み、多様性に富む利害関係者が様々な観点から意見を出し合い、できるだけ多くの人の合意を得られる計画を策定することを目標として実施されるものである。

事業計画に対する最終的な意思決定は、Public Involvement を通じた様々な賛成意見、反対意見に政策的な判断を加え、行政が責任を持って行うものである。Public Involvement は、住民が事業に参加する 1 つの形態であるが、住民が直接的に事業計画の策定に参加したり、住民投票等を行い事業計画に対して直接意思決定したりするものではない。

現在の公共事業に対する住民等の不満の多くは、直接的に利害関係者でない場合、多くの住民等は事業に対して積極的な関心を持たないため、事業計画が策定されある程度進捗した段階で初めて情報の存在に気がつくことからきている。一般に、住民等の多くは、用地買収の対象や、事業区域の直近となり、騒音、大気汚染等の公害の影響が懸念される場合でなければ、情報が前から公表されていても、積極的に関与しようとしていない。また、行政も事業の計画段階の初期において計画内容、プロセスなどをあまり積極的に公表しない場合が多い。これにより、多くの住民は計画が突然決まったように感じ、それによって行政に対する不信感が募ることが多い。たとえ合理的な計画案であっても、途中のプロセスを知らされないことにより、合理的に決まったものではないと感じてしまいやすくなるのである。

Public Involvement の手続きを行うことは、これらの計画策定の段階でのプロセスにより発生する不信感が原因で、事業計画に対する反対者が生じるのを防ぎ、また、多くのサイレントマジョリティ¹を取り込むことで事業実施と計画についてできる限りの合意形成を図り、より良い計画の下で事業の進捗を図ろうとするものである。

2. 研究の焦点

公共事業には、地区計画、細街路等、影響が及ぶ範囲が基本的に特定地域内にとどまるものから、幹線道路のように影響が及ぶ範囲が、実際に施設が立地する地区だけでなく広域であるものまで様々なものがある。

地区計画、細街路等の事業は、影響が及ぶ範囲が特定地域内であって、関係する住民の数はそれほど多くはない。これらの事業を実施するにあたっては、住民の意見をとりまとめることは必須事項である。もし、住民の意見がまとまらなかった場合、その事業は中止となるが、基本的に狭い区域で関係者が閉じているため、社会的な問題となることはあまりない。

一方、幹線道路等の施設では、影響が及ぶ範囲は広域にわたり多大な便益をもたらすものの、施設が立地する周辺の住民のみが負担を強いられる。幹線道路が建設されることに

¹ 声無き多数者。アメリカ・ニクソン大統領が唱えたことに端を発する。少数の声高に叫ぶ反対者に対して、大多数の賛成あるいは少なくとも反対をしていない者。

よって発生するメリットは誰しも認めるが、直近に整備されることで、直接用地買収の対象となったり、大気汚染、騒音・振動といった環境負荷が発生することによる影響を受けたりするため、住民は幹線道路を迷惑施設であると感じる。このように幹線道路の場合、住民の意見は多岐にわたり、コンセンサスを得ることは容易でない。

また、これまでの幹線道路の事業では、計画段階では必ずしも十分な情報公開は行われず、計画決定後は、建設予定場所周辺の住民のみを対話の対象とすることが多かった。このために行政に対する不信感が生じたり、事業に反対する住民の意見のみが顕在化することが少なくなかった。

このような事業については、Public Involvement の手法を取り入れることによって、計画段階からの情報公開を行えば、無用な誤解や不信感の発生を防止することができる。また、Public Involvement を通じた広範な意見聴取によってサイレントマジョリティの意見も取り込み、必要に応じて計画内容を改善することによって、できうる限りの合意形成を図ることが可能となる。

アメリカやイギリスにおいても、幹線道路計画における Public Involvement は 1960 年代から取り組まれてきており、数度の法律改正を行いながら制度の充実が進められてきた。

Public Involvement については、近年各方面で研究がされるようになってきている。それらの多くは Public Involvement に関する手続き（いつ、どのタイミングで、どの資料を提示する）が中心のものである。しかし、実際は Public Involvement の手続きを行ったということだけで、円滑な事業推進が可能であるという単純なものではなく、Public Involvement の手続きを行う中で、賛成派、反対派などの議論の衝突があり、必ずしも円滑に進むものではない。そのような紛争状態になることを防ぐ、あるいは紛争状態となった事業に対する議論を進める上で重要となっている制度等が存在している。

本研究においては、先進諸国の Public Involvement の制度に関して調査することとし、早くから取り組みが行われ、事例も豊富なアメリカ及びイギリスにおける幹線道路計画の Public Involvement²に焦点を当てて整理を行う。また、その上で、紛争を避けるためのシステムあるいは、紛争が生じてしまった場合の解消するためのシステムを中心に整理することとする。

² アメリカにおいては Public Involvement。イギリスについては Roundtable Conference(円卓会議)、Public Consultation(市民協議)、Public Inquiry(公開審問)のそれぞれの手続きを PI とすることとする。

第2章 アメリカにおけるP I

1. 道路行政制度の概要

(1) 行政制度一般

アメリカ合衆国は、本土にある48州にアラスカ州、ハワイ州の2州を加えた50州及びコロンビア特別区(ワシントン DC)からなる連邦共和制の国家である。行政組織としては、州(State)を構成単位とする連邦制の合衆国であり、それぞれの州は独自の州政府と独自の憲法を有している。合衆国と州政府の権限の配分については必ずしも明確な境界線はない。アメリカ合衆国憲法によれば、連邦政府の優位性を認めつつも、連邦政府は州政府から委任された権限のみを持つものとされ、逆に州政府より委任されず、しかも州政府に対して禁止されていない権限は、すべて州政府に留保されているものと解されている。

また、アメリカ合衆国憲法には、州以外の地方行政組織における規定は設けられておらず、地方行政制度の創設などに関する権限は、すべて州政府に属している。地方行政組織の仕組みに関しては、それぞれの州の州憲法に定めがあり、詳細に規定されている。そのため、各州ごとに多様な地方行政制度が存在することとなっている。

ほとんどの州政府に存在している地方行政組織は、郡(County)であり、州は郡により分割されている。それ以下の地方行政組織は、州によりさまざまである。図 2-1 に郡が存在する一般的行政組織の類型図を示す。

(2) 道路行政制度

アメリカにおける連邦政府の道路行政においては、交通省(Department of Transportation : DOT)が交通運輸行政全般を統括し、その一部機関である連邦道路庁(Federal Highway Administration : FHWA)が道路行政を担当している。(図 2-2)

交通省は、道路以外には、沿岸警備隊、航空、鉄道、道路交通安全、都市大量輸送機関等を所掌している。連邦道路庁は、連邦の道路行政を担当しており、州際道路(Interstate Highway)、1級、2級及び都市内道路等の連邦補助道路に関する道路行政を行っている。

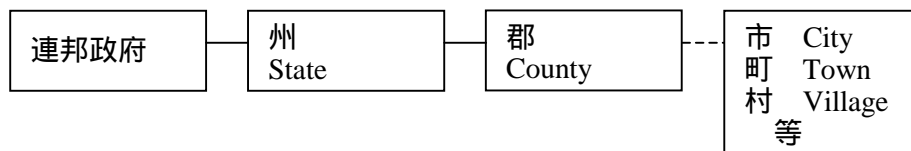


図 2-1 アメリカの行政組織の類型図

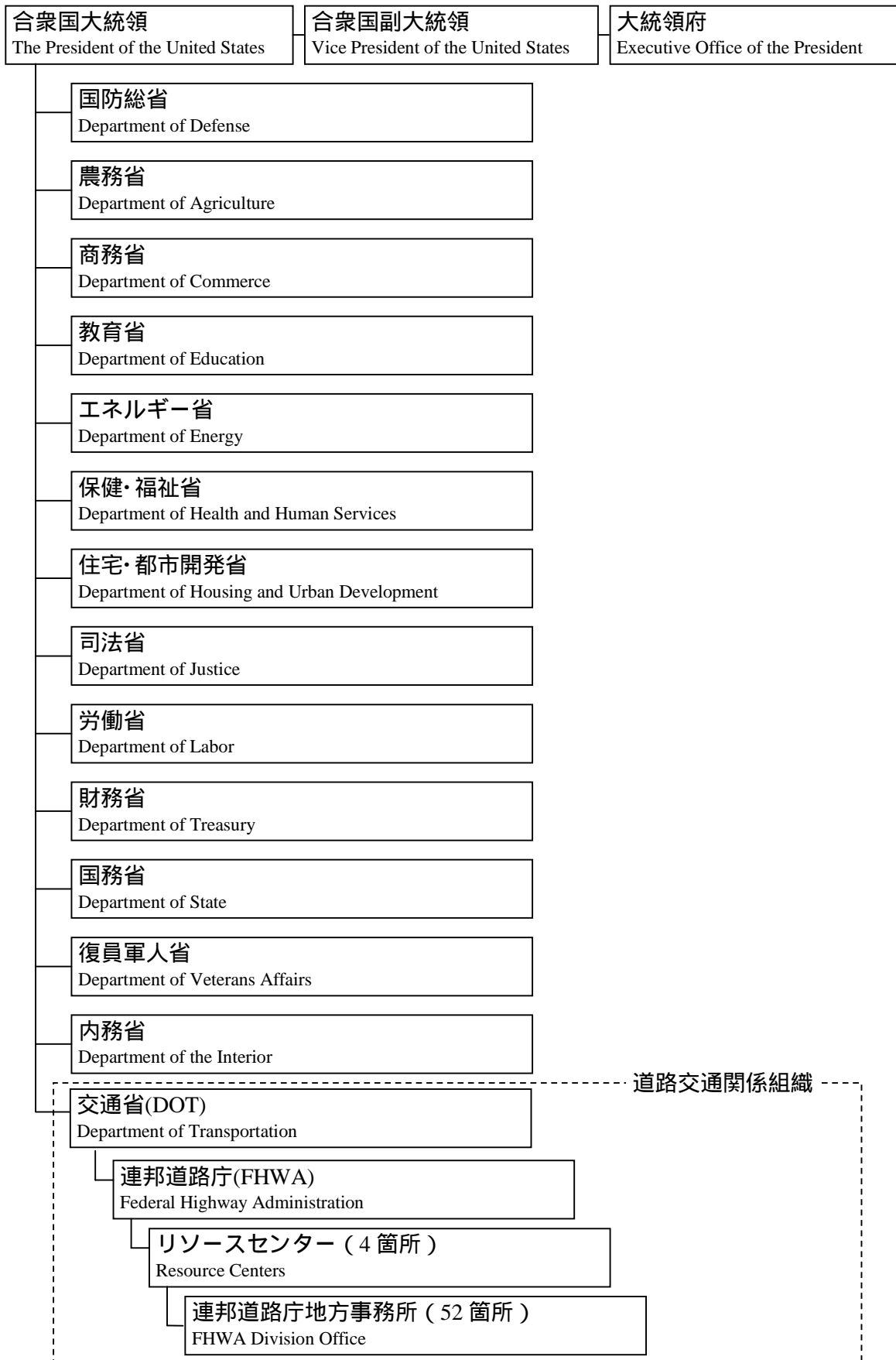


図 2-2 アメリカ合衆国 連邦政府機関組織・道路交通関係組織図

地方の道路行政は、各州の交通省(State DOT)と各郡、市町村等が管理しており、原則として、州は州際道路(Interstate Highway)、連邦補助道路、州道の建設、維持・管理を行い、その他の道路については州の監督・指導のもと、郡、市町村等が建設、維持・管理を行うこととされているが、その掌握範囲や組織形態は、州、郡、市町村等によって異なっている。

アメリカにおいては、幹線道路は国立公園等の連邦政府所有地内の道路を除いては、その殆どを州政府及び郡等の地方政府が所有かつ管理を行っている。(表 2-1)

表 2-1 アメリカの道路区分

種 類		計画主体	事業主体
連邦補助道路 (Federal-aid Highway)	州際道路 (National system of interstate and defense highway)	州	州
	1 級道路 (Federal-aid primary system)	州	州
	2 級道路 (Federal-aid secondary system)	州	州
	都市内道路 (Federal-aid urban system)	州	州
その他道路 (Non-federal-aid Highway)	州道路	州	州
	地方団体の道路	郡、市町村等	郡、市町村(一部州)
	連邦公有地道路(森林道路、公有地道路、パークウェイ、インディアン居留地道路)、森林開発道路等	連邦	連邦

注) アメリカにおいては、連邦が直接事業を行うものは国立公園、国有林及び他の国有地内に所在する道路に限定される。日本の国道に相当する連邦道路はなく、その他の道路はすべて州道または郡道、市町村道等の地方政府の道路である。

2 . Public Involvement 概要

(1) Public Involvement とは

アメリカにおいて、ネットワーク計画や整備プログラムの策定、プロジェクトの代替案選定、プロジェクトの設計、短期的な交通対策(交通需要マネジメント等)への社会的な合意形成、建設工事の実施といった交通計画・プロジェクトに関するすべての段階で Public Involvement が必要であると認識され、実践されている。Public Involvement は、計画やプロジェクトのアカウンタビリティを向上させると共に、パブリック(public)と行政との双方向のコミュニケーションに基づき、市民やユーザー等のより多様な意見を計画・プロジェクトに反映し、社会的な合意形成を支援するための仕組みとして用いられているが、参画(Involvement)という言葉が意味するように、Public Involvement は、パブリックに対し計画やプロジェクトについて関心を持たせ、認知させるということを本来の目的としており、最終的には計画・事業主体である行政が責任を持って意思決定する枠組みとなっている。このため、わが国での住民参加がしばしば意味するところの「住民が参加して住民が計画を策定する」とは区別することが必要である。

なお、ここでのパブリックとは、いわゆる沿線住民など直接的にプロジェクトにかかわる住民に限らず、広く一般市民や関係する行政機関なども該当し、何らかの利害関係が関わる全ての主体が含まれる¹。

(2) Public Involvement の経緯

アメリカにおける道路交通計画策定に関する Public Involvement は、1991 年の ISTEA(Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991 : 総合陸上交通円滑化法)により幹線道路を計画、事業実施する際に Public Involvement を行うことが明確に位置づけられたが、各州における道路計画において Public Involvement の手続きを経るものは、計画初期段階においてのものは 1970 年代から実施されており、また事業段階においては、1950 年代にまで遡ることができる。

住民を計画策定のプロセスに参加させたものとしては、1960 年代の高速道路に対する反対運動を背景とした 1970 年からの市民参加を取り入れたボストンの交通計画の改定プロジェクト(BTPR : Boston Transportation Planning Review)である。これにより、州知事が 1972 年末に交通政策に関する新たな声明を出し、環状道路より内側の高速道路の新設をすべて凍結してしまった。

事業段階における PI の草分け的存在としては、1950 年代のボストンにおける高速道路建設の事例が挙げられる。ボストンでは、地元の全額負担で高速道路を建設していたため、

¹ 連邦政府規則 (Code of Federal Regulations : CFR) 450.212 では、パブリックの定義として、市民(citizens)、関係公共団体、交通事業者の従業員代表、影響される企業の従業員代表、交通私企業、その他の関連する利害団体、コミュニティ等が例示されている。

費用面からも全線にわたり高架構造で計画されていたが、市民の意見を聞いて建設途中の段階において一部区間の構造を変更し地下化した。

アメリカにおける PI は、1950 年代からルールづくりが始められ、都市計画と高速道路計画との整合性確保の観点や、人種問題、低所得者問題など都心部の問題が顕在化していたために、いくつもの連邦のルールづくりが進められていた。

なお、1950 年には連邦道路法(Federal Highway Act)において、連邦補助道路が市(City)や町(Town)を通過する際には公聴会(Public Hearing)を開催することが義務付けられている。1958 年には州際道路に適用されている。

(3) Public Involvement に対する論点

アメリカにおける Public Involvement に対する論点としては、計画に対する反対者ばかりの Public Involvement に、如何に多くのサイレント・マジョリティを取り込むかが大きな目標である。

都市圏の長期計画レベルでの Public Involvement を通じた合意形成は、ローカルの利害問題が対立する計画の事業化についての実現を保証するものではなく、相変わらず NIMBY²の問題が残る。

計画の決定は、行政の代表や、地方議員等で構成される都市圏計画機構の理事会に委ねられ、住民が直接決定するものではない。

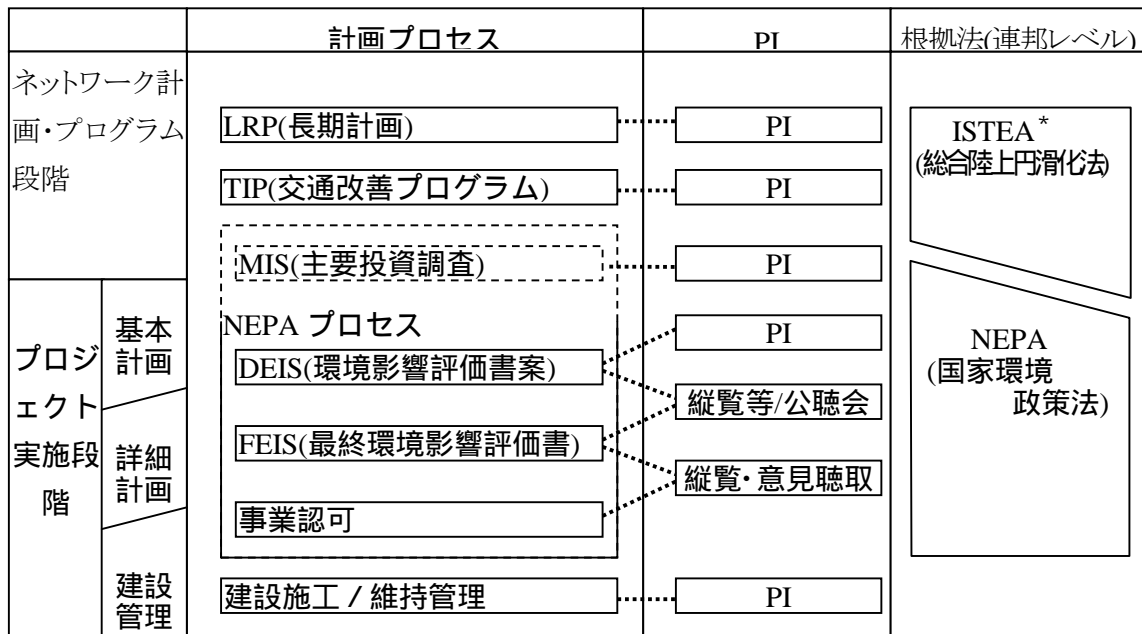
情報公開、地方分権、行政改革など我が国でも抱えている問題を一足先に経験したアメリカで、事業の透明性や合理性を示すために幅広く Public Involvement を行う動機が行政側にあり、それが交通行政にも当てはまる。

Public Involvement の実施においては、関係者全体の総意(コンセンサス)ではなく、十分に説明を受けることによる合意(インフォームド・コンセント)を得ることが目標である。等が挙げられる。

(4) Public Involvement に関する法制度

アメリカにおける広域交通施設の計画プロセスは、個々の施設をネットワーク計画や整備プログラムに位置づける段階(ネットワーク計画・プログラム段階)と、個々の施設の事業実施段階(プロジェクト実施段階)に大別することができる。

² NIMBY : Not In My Back Yard : 自分の裏庭でなければいいということを言う人。ゴミ処理場などのいわゆる迷惑施設を他のところにつくるのには賛成だが自分の近くに作るのには反対する人のこと。総論賛成各論反対。



* 現在は、TEA-21(21世紀に向けた交通公平法)に受け継がれている。

図 2-3 アメリカにおける広域交通施設の計画プロセスと PI

1) ISTEА

州際道路(Interstate Highway)などの大規模な交通施設の計画は、総合陸上交通円滑化法(Intermodal Surface Transportation Efficiency Act 1991 : ISTEА)において、州交通省(State Department of Transportation : State DOT)及び都市圏計画機構(Metropolitan Planning Organization : MPO)³が長期計画(Long Range Plan : LRP)及び交通改善プログラム(Transportation Improvement Program : TIP)を策定⁴することとされたが、このLRPやTIP等を策定する際においては、重要な意思決定を行う段階ごとにPublic Involvementを実施することが求められている(図 2-3)。これは、ISTEAにおいて、State DOT及びMPOの責務と

³ MPO(Metropolitan Planning Organization : 都市圏計画機構)は、道路、鉄道、港湾、空港などのすべての交通施設と、自家用車、タクシー、バス、歩行者、自転車といった道路空間の利用者すべてを計画の対象とし、1973年の陸上交通援助法(The Surface Transportation Assistance Act of 1973)で制度化された行政機構であり、日本には同様の形態の組織は存在しない。全米で約340程度のMPOが存在しているが、それらは制定時の背景などによって、すでにあった横断的組織(たとえば公害問題などに対応するための組織)に交通計画の策定機能が付加された都市圏、MPOの設置要請に応じて設立した都市圏、1991年のISTEA後に必要に応じて新たに設立した小都市圏に大別することができる。一般的には、当該都市圏が属している州、郡、その他自治体の代表等により理事会が組織されており、MPOにおける意思決定は、当該理事会の議決によって行われている。

⁴ 計画策定主体は、州域全体に関する州長期計画(State Long Range Plan : SLRP)及び州交通改善プログラム(State Transportation Improvement Program : STIP)に関しては、State DOTが実施する。また、MPOが存在する都市圏における長期計画及び交通改善プログラムに関しては、MPOが計画策定を行う。

また、大都市圏においては、都市計画のマスタープラン、プログラムでの位置づけと、路線計画に関する関連機関との合意が必要となる。

して、「計画策定前に、住民、コミュニティ、各種関係主体、他の公的機関などが、計画に対して適切にコメントできる機会を与えること」と規定されていることによるものである。

また、Public Involvement プロセスの対象や、情報提示に関する期間・方法等の基本的要件については、連邦政府規則 CFR450.212 において、「完全な情報を提供すること」、「タイムリーに告示すること」、「主要な意志決定への完全なアクセスを図ること」、「計画策定の初期段階から継続的な参画をサポートすること」など、詳細に規定されている。

ISTEA において Public Involvement は都市圏レベルの交通計画が対象となっている。なお、ISTEA の思想は基本的に、次期 Act であり現在進行中(1998～2003)の「21 世紀に向けた交通公平法(Transportation Equity Act for the 21st Century : TEA-21)」にも発展的に継承されている。

2) NEPA

一方、プロジェクト実施段階においては、国家環境政策法(National Environmental Policy Act : NEPA)に基づくプロセス⁵を経て事業認可がなされるが、この NEPA プロセスにおいても、その主要な意志決定の段階ごとに能動的・積極的な Public Involvement を導入することが義務付けられている。NEPA プロセスは 1970 年代から制度化がなされている。NEPA プロセスは連邦事業を対象とし、連邦事業について EIS(Environmental Impact Statement : 環境影響評価書)の作成を経る計画プロセス(NEPA プロセス)が義務付けられた。代替案の評価と、その過程での能動的積極的 Public Involvement プロセスの導入が義務付けられた。このプロセスを経て事業認可がなされる。なお、公式プロセスとしては、重要な意志決定の段階において、公聴会(Public Hearing)を実施することになるが、公聴会がより円滑に開催されるため、それに至るまでにいかに多くのパブリックを引き込むかといった観点から、各 State DOT や MPO 毎に多種多様なコミュニケーション手法が提案・導入されている。これは、定められたものではなく、各 State DOT や MPO の創意工夫によるものである。

また、NEPA における PI 関連規定には、以下の内容が規定されている。

関係政府間での協議の実施

意思決定前において、パブリックにコメントさせること(公聴会実施)

関係者に対し能動的かつ積極的に意見を求めること

既存のプロセスを用いてパブリックから意見を出させ易くすること

⁵ スクリーニング、スコーピング、代替案の比較検討、選好案の抽出・評価、環境影響評価書案(Draft Environmental Impact Statement : DEIS)の作成・告示、公聴会の開催、最終環境影響評価書(Final Environmental Impact Statement : FEIS)の作成・告示、連邦の承認、を経て建設段階に移行するという一連のプロセス。代替案には提案された交通プロジェクトを実施しない案(いわゆるゼロ代替案)を含めることが義務づけられており、提案プロジェクトの必要性や効果に対する評価が明確化される。NEPA プロセスは連邦の関係するプロジェクトに限って適用されるが、連邦のかかわらないプロジェクトについても独自に制度化する州や MPO もある。

なお、ISTEA 以降、主要なプロジェクトの計画段階において、带状の地域である回廊 (corridor) を対象に、費用・効果を含む概略的な影響評価を実施し、これに基づいた計画策定を行う主要投資調査 (Major Investment Study : MIS) が制度化され、各州・MPO レベルで進められてきたところであるが、当該調査の実施にあたっては、能動的・積極的な PI が導入されている (TEA-21 では、MIS の個別実施を義務付けていないが、同内容の調査を NEPA 手続きに取り込んで実施するよう規定している)。

(5) Public Involvement に用いられる手法

アメリカにおける Public Involvement は対象者としては、関係のある Public 全体が対象者であり、限定はされていない。このため Public Involvement の実施について、様々な手法が取り組まれている。意思決定を行う直前には意思を確認する公聴会が設けられるのが一般的である。その他の段階においては、目的にあわせて各種の取り組みが行われている。これは、最終的な意思決定を行う前に行われる公聴会においての反対意見をできるだけ少なくするために、それ以前の段階において、できるだけ多くの関係者が参加できるよう努力がなされている。(表 2-2)

また、NEPA プロセスにおいては、さらに関連する政府間の協議が必要となっている。

意思決定以降の異議申し立てについては、連邦裁判所が最終判断を行う。その場合更なる事業化の遅延等が起こりうる。アメリカにおいてはこれらの状態を可能な限り回避するために Assisted Negotiation の手法が取り入れられている。

なお、ISTEA 及び NEPA は、手続法であり、地域の意思決定に対して直接的に関与はしない。

表 2-2 PIに用いられる手法

1. 伝達や組織によって市民に情報を与える		
A:中心参加グループをつくる		
市民諮問委員会(CAC)	利害関係者の代表が定期的に議論する	
市民が政策決定に直接参加する	政策策定や意思決定を行う委員会に市民代表が参加する	
協調的タスクフォース	課題に対して限られた時間内に結論を出し、解決策を見いだすために組織されたグループ	
B:交通弱者を含める		
民族、少数、低所得者層対策	少数民族、低所得世帯、女性、子供などが参加しやすいように配慮する	
障害者対策	施設計画に障害者の意見を取り入れ、情報はあらゆる障害者を考慮した形式で公開する	
C:情報を伝達しコミュニケーション手段を設ける		
メーリングリスト	市民や利害関係団体などの住所録を整備して集会の告知などを送付する	
情報媒体	交通投資や計画の情報を印刷物やビデオなどで説明する	
キーパーソンインタビュー	地域の代表者と一対一で話をする	
簡潔な報告(ブリーフィング)	地域のグループや代表者との打ち合わせ	
ビデオ活用	映像と音声を用いて情報を伝達する	
電話活用	相談や世論調査、音声テープによる案内などに電話を用いる	
メディア戦略	マスメディアや看板、ポスター、パンフレットなどを用いて情報を提供する	
事務局とボランティア	計画や事業について説明し、住民の意見を聴く事務局スタッフやボランティアを募集する	
2:集会や会議など顔を合わせた状況で市民を巻き込む		
A:集会や会議の種類を定義する		
公衆集会	計画のどの段階でも行うことができる情報の交換や議論の場	
公開フォーラムヒアリング	公聴会にオープンハウスの要素を取り入れたもの	
会議(コンファレンス)	プログラムを組んで発表と議論を行う	
公聴会(ヒアリング)	意思決定に先立って行われる住民の意見を記録する場	
オープンハウス	人々が展示やスタッフから自由に情報を得ることができる場	
ワークショップ	焦点を絞った話題や活動について少人数で会議をする	
静修・合宿	対立解消や意志疎通のため一日以上の期間をワークショップに費やす	
B:集会・会議の組織形態を選ぶ		
ブレインストーミング	アイデアを出すために自由に意見を言い合う	
問題解決会議	限られた時間内に参加者が共同で解決策を導く	
ビジョニング	長期的な計画目標や戦略を設定する	
小グループ会議	20人以下の会議で自由かつ活発に意見を言う	
3. 参加者から意見や感想を受ける		
A:人々が情報を見つけられるような場所と相互性を確立する		
オンラインサービス	コンピュータネットワークで24時間のコミュニケーションを提供する	
ホットライン	市民から電話で質問を受け付ける	
情報センター	地域に設けられた情報交換の場	
B:地域の視点を明らかにして違いを解消する		
フォーカスグループ	少人数であるテーマに関する意見や要望を出し合う会議	
世論調査	広範囲の意見を対面、電話、書面でアンケートする	
議事促進	中立な進行役による問題解決や合意形成のための会議	
交渉と調停	合意が得られないときに仲裁者などを立てて譲歩案をつくる	
4. 参加を促進するために特別な技術を使う		
A:特別な催し物を開く		
交通フェア	多くの住民の関心を呼ぶためのイベント	
ゲームとコンテスト	計画や事業に関係するゲームやクイズ、コンテストを行い参加者を募る	
B:会議のやり方を変える		
集会参加の促進	なぜ参加しないか考えて対策を打ち、市民の意見を計画に反映させる	
ロールプレイング	様々な状況でいろいろな関係者の役を演じて意見を言う	
見学会	住民や計画主体者、コンサルタントらで事業対象地や影響を受ける地域などを見てまわる	
公的施設ではない集会・イベント会場	ショッピングモールや、様々なフェア会場、競技場などで会議やイベントを行う	
C:新しいコミュニケーションの方法を見つける		
視聴者参加テレビ	意見や質問を寄せるようにテレビで呼びかけて、番組内で実際に答える	
双方向ディスプレイとキオスク	公共に設置されたコンピュータを住民が自分でガイドに沿って操作して情報を取り出す	
コンピュータープレゼンテーションとシミュレーション	CGやフォトモンタージュ、GISを用いて事業前後の変化や完成予想図などを提示する	
テレビ会議	電話やビデオカメラを用いて複数の遠隔地で会議を行う	

(寺部慎太郎,屋井鉄雄「交通計画における意思決定のためのパブリックインボルブメント手法」、季刊 MOBILITY、(1997・夏)より)

3 . 公共紛争解決と Assisted Negotiation

広域的な交通プロジェクトの計画・事業実施にあたっては、環境問題など利害を有する者の範囲を限定することが困難な場合や、技術的な側面での認識の違いが大きく、コミュニケーションそのものが困難で、当事者のみでは解決が難しい場合が少なくなく、ともすれば紛争状態になりかねない。こうしたケースに対応するため、利害関係のない中立な立場にある者が当事者間の話し合いを支援する Assisted Negotiation という手法が定着しはじめている。米国では、広域的な交通プロジェクトそのものの是非や計画・事業内容に関連する紛争の解決に、住民投票(レファレンダム)は用いられていない(なお、計画された交通プロジェクトの整備財源を確保するため、消費税など地元財源を投入することに関して、州法の規定により住民投票を行った事例は存在する。)

(1) Assisted Negotiation を支える交渉理論とコンセンサス(consensus)

組織間、個人間の利害対立への対応策には様々な形態が見られ、最も消極的な形態としては話し合いを避ける紛争回避(conflict avoidance)を、その対極である最も積極的・強制的な形態としては暴力(violence)を挙げることが出来るが、公共政策に関する紛争の解決にあたっては、通常、これらの中に位置する交渉(negotiation)及び裁判(judicial decision)という形態で処理される。

交渉(negotiation)は、当事者同士が話し合いによって紛争を解決する最も一般的な手法であり、米国では交渉そのものを学問として研究する分野(交渉学)も確立されているが、そのアプローチは必ずしも一つではなく、具体的には「如何にして相手を論破し、自分が勝ちを収めるかということを目玉とする、勝ち負け(win-lose)を前提としたスタイル」と「協調的な交渉によってお互いの便益を高め、交渉当事者全員が勝者になること(win-win)を前提としたスタイル」という真っ向から対立するアプローチが存在する。近年では、後者の「Mutual Gains Approach(又は Win-win Approach)」と呼ばれるアプローチが用いられているが、これは、相手が自分よりも重要視するものと、自分が相手よりも重要視するものを交換することによって両者の便益を高めるという「パレート改善」の考え方に基づくものである。なお、紛争解決に関連して、コンセンサス(consensus)という言葉がしばしば用いられるが、これは、当該アプローチにより全ての参加者が「受認可能」な状態(利害関係者が共存できる状態)を指すのであって、全ての参加者の希望・主張を完全に満足する状態を指すものではない。

これに対し、裁判(judicial decision)は、訴訟のあった紛争事件を司法的に解決するもので、特に米国は訴訟社会と呼ばれるように、何か紛争が生じるとすぐに裁判所に持ち込むといった傾向があるが、この場合、被告・原告ともに多大な時間と費用を必要とすることとなる。また、結果が勝者・敗者にはっきり分かれる(win-lose outcome)ため、結審後も紛争の火種が残り得るといった特徴を有している。

(2) Assisted Negotiation の種類

Assisted Negotiation は、法曹界においては代替紛争解決手法(Alternative Dispute Resolution:ADR)と呼ばれ、裁判を補完するシステムとして位置づけられており、紛争が生じた上で、その解決に向けた交渉が複雑すぎて当事者のみでは進行が難しいといった場合に用いられているほか、計画の策定段階で紛争が予想される場合にも用いられている。

Assisted Negotiation には、ADR の分類として一般的に用いられる仲裁(Arbitration)、調停(Mediation)、促進(Facilitation)の 3 つの形態⁶(いずれも、日本の民法に沿った手続きとの誤解を防ぐため、英文表記とする)があるほか、公共紛争解決の分野ではコンセンサス・ビルディング(Consensus building)やパートナーリング(Partnering)といった手法も開発・運用されている。

Arbitration

Arbitration は、次にあげる Mediation よりも更に拘束力の強い紛争解決プロセスであり、中立の第三者であるアービトレーター(arbitrator)が紛争当事者から直接各々の主張を聞いた上で、その独自の価値観に基づいて紛争の調停案を言い渡す形態であるが、当該手法は、交通プロジェクトの計画・事業実施には一般的に用いられていない。

Mediation

Mediation は、紛争状態にある人々が、中立の第三者であるメディエーター(mediator)の支援により、受諾可能な合意を形成していく非公式な紛争解決プロセスである。そのプロセスは自発的かつフレキシブルであり、mediator は当該紛争解決に関する決定権を有していないが、

- a) 利害関係者・グループを特定する。
- b) 話し合いのテーブルに着くよう促す。
- c) ミーティングを効率的に企画・運営する(当事者の関心を引き出したり、利害に焦点を当てる等)。
- d) 誤った情報が流布しないよう報道関係者への対応を一元管理する。
- e) 各紛争当事者と個別に会談し交渉する(一種の根回し：コーカス(caucus)と呼ばれる)。
- f) 合意事項の草案を作成する。

等、紛争解決に向けた重要な役割を果たす。なお、Mediation は、交通プロジェクトの基本計画段階、詳細計画段階、建設段階の各段階で、紛争が生じた場合に適宜用いられる。

Facilitation

Facilitation は、ファシリテーター(facilitator)と呼ばれる中立な立場にある者(内部職員が

⁶ 実際には、Arbitration、Mediation、Facilitation の 3 形態の区分は曖昧で、識者によってその見解は異なっている。

当該役割を担う場合もある)が、当事者達の議論を効率的に進めるよう導いていく協調的なプロセスである。facilitator の主な役割はミーティングの企画・運営であり、議定書(protocols)の作成や議題(agenda)の設定を行った上で、効率的なコミュニケーションを行うよう支援する(例:白板を使って議事を記録し、議論の繰り返しを防ぐ等)。なお、Facilitation は、通常、交通プロジェクトの基本計画段階、及び詳細計画段階で、コミュニティ諮問委員会やフォーカスグループ等のミーティングを円滑に促進するために用いられる。

Consensus building

Consensus building は、中立な専門家(neutral professionals)の支援の下に公開討論会(forum)を開催し、異なる意見を持った多数の利害関係者・グループを受諾可能な合意へと導く協調的なプロセスである。Facilitation の一つの形態であると分類されることもあるが、neutral professionals の役割が、集会の企画・運営に限定されないという点で、むしろ Mediation に近いプロセスと言える。ただし、Mediation が、既に紛争状態にある利害関係者・グループの合意を導くプロセスであるのに対し、Consensus building は、紛争が生じる前の段階から導入され、利害関係者・グループ間の中に潜在的に存在する利害対立を調整することを目的としている。なお、Consensus building のプロセスによって導かれる利害関係者・グループ間の合意は、交通プロジェクトの計画・事業実施主体が最終的に行う意志決定の基礎となるもの(意志決定を支援するもの)であり、公開討論会に意志決定を委ねるといった無責任な対応を意味している訳ではない。Consensus building は、交通プロジェクトの基本計画段階、及び詳細計画段階で、困難な課題を解決する(紛争を回避する)ため開催されるコミュニティ諮問委員会等の運営手法として用いられる。

Partnering

Partnering は、プロジェクトの建設段階において(建設開始から完成までの期間中を通して)、全てのプロジェクト関係者を対象とした定期的なミーティングを開催することにより、敵対することのない本質的なコミュニケーションを開発・維持し、当該プロジェクトを期限内に完成させ、訴訟を回避させる有効なプロセスである。なお、Partnering は必ずしも中立な立場にある者の支援を必要としないが、交通プロジェクトの建設段階における紛争を回避させる有効な手法であること、しばしば facilitator の活用がなされることから、ここでは Assisted Negotiation 手法の一つとして整理している。

表 2-3 交通プロジェクトの紛争解決等に用いられる Assisted Negotiation 手法

Assisted Negotiation 手法	手法の解説	プロジェクトの段階		
		基本計画	詳細計画	建設施工
メディエーション Mediation	中立の第三者である mediator が、ミーティングの効率的運営、個別会談の実施、合意事項の草案作成等を通して、紛争状態にある利害関係者の合意を導くプロセス	●	●	●
ファシリテーション Facilitation	facilitator と呼ばれる中立者が、ミーティングを効率的に企画・運営することにより、当事者達の議論を促進するプロセス。	●	●	
コンセンサス・ビルディング Consensus building	中立な専門家(neutral professionals)の支援の下に公開討論会(forum)を開催し、異なる意見を持った多数の利害関係者を受諾可能な合意に導くプロセス。紛争発生前の段階から導入され、利害関係者の中に潜在的に存在する利害対立を調整する。	●	●	
パートナーリング Partnering	プロジェクトの建設期間中を通して、全てのプロジェクト関係者を対象とした定期的なミーティングを開催することにより、工期内の完成及び訴訟回避を図るプロセス。			●

(3) Assisted Negotiation の進め方

Assisted Negotiation(特に Mediation と Consensus building)は、“ Breaking the Impasse ” Susskind and Cruikshank(1987)によると、以下に示す 3 つのフェーズに沿って実施される。

フェーズ1：交渉前(pre-negotiation)段階

開始(getting started)：中立な立場にある者(neutral)は、紛争に関わる全ての利害関係者・グループを特定⁷し、話し合いを開始するよう(テーブルに着くよう)促すとともに、訴訟よりも交渉による合意が望ましいことを説得する。また、利害関係者・グループの関心や考え方を確認する。

責任者の選定：neutral は、利害関係者・グループと個別に会談するなどして、各組織が適切な責任者を選定するよう促す。代表権のない者が責任者になると、後に交渉による合意を否定されかねない。

議定書(protocols)の作成と目標(agenda)の設定：neutral の支援の下、全ての当事者は議定書(集会規則、期限、協調手法等)及び目標(集会で議論されるべき課題のリスト)について合意する。

共同事実確認(Joint Fact Finding)：技術的な点で意見の相違が生じている場合、全ての当事者が認める利害のない専門家の助けを借りて、共同で事実を確認する必要がある。neutral はこの専門家の斡旋を行う。

フェーズ2：交渉(negotiation)段階

オプションの創案：neutral の支援の下、ブレーストーミング集会の開催や、特定課題について議論を深化させるための部会の設置により、当事者相互に利益のあるオプション(選択肢・代替案)を可能な限り創案する。

合意のとりまとめ：オプションが出尽くしたところで、neutral は合意形成に着手する。合意形成の鍵は、交渉当事者間によって異なる価値を交換することである(Mutual Gains Approach)。当事者がオープンな議論を嫌う場合には、neutral は各当事者と個別に会談し、当事者達が最も満足しそうな合意案を提案する。

合意文書の作成：全ての当事者が合意内容を明確に理解し、それぞれの所属団体に持ち帰れるようにするため合意文書を作成する。合意文書作成を効率的に行うため、neutral が合意文書草案を作成し、各当事者の承認を得る。

当事者の拘束：成功裡な合意とするためには、全ての当事者を合意内容に拘束させる仕組みが必要。このため、neutral はその経験に基づき適切な仕組みを提案する。

合意への批准：合意内容は全ての当事者の所属する組織から批准されなければならない。その際、neutral は、当事者達がいかに交渉に努力したかを説明することにより、彼等が所属組織から合意内容への批准を取り付けるのを助ける。

フェーズ3：交渉後(post-negotiation)段階

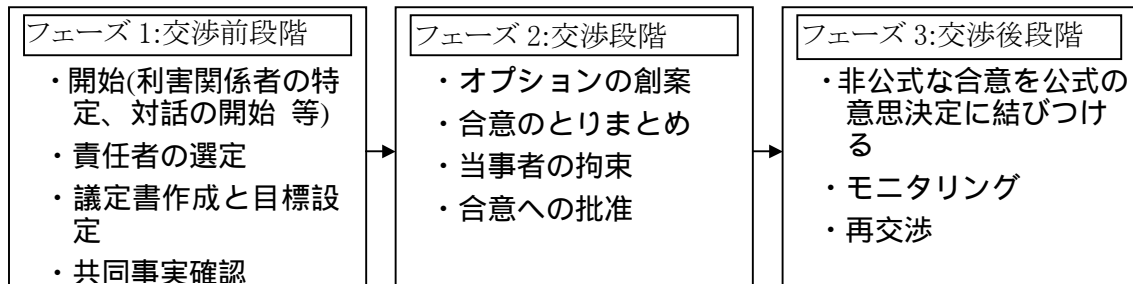
非公式な合意を公式の意志決定に結びつける：Assisted Negotiation プロセスで形成され

⁷ 利害関係者・グループの特定にあたっては、交渉を効果的に進めるため、参加人数を抑制することが求められる(通常は30~40人以内程度;同じ意見を持つ人々には代表を出させるなどして人数を抑える)。ただし、交渉テーブルへの参加を希望する者・グループに対しては広く門戸を開いておくことが必要である。

た合意は、公式な決定ではない。このため、当該合意を政府関係機関の公式な意志決定プロセスに位置づけることが必要。

モニタリング：継続的な取り組みについて合意形成した場合には、モニタリングの実施が必要。

再交渉：状況の変化に伴い利害関係者・グループが再交渉を希望する場合があります。この場合には、当初交渉時の neutral が必要とされる。



Susskind and Cruikshank(1987) “ Breaking the Impasse ” に基づき作成

図 2-4 Assisted Negotiation の実施プロセス

(4) Assisted Negotiation の活用効果と課題

Assisted Negotiation の活用により期待される効果と、活用にあたり留意すべき課題としては以下の事項が考えられる。

期待される効果

- 計画策定に重要な情報が得られ、計画内容の質を上げることが出来る。
- 訴訟に要する時間・費用を節約することが出来る。
- 利害関係者・グループ間で合意された安定的なアウトプットが得られる。
- 行政と利害関係者・グループとの関係改善が図れる。
- 将来の問題解決を容易にする。
- 行政に対する一般市民の信頼が改善する。

留意すべき課題

- 紛争に関わる全ての利害関係者・グループを交渉のテーブルに着席させる必要があること。
- 注意深く neutral を選任する必要があること(紛争に関わる全ての利害関係者・グループが認める neutral の選定)。
- 各利害関係者・グループの代表として相応しい責任者を選定する必要があること(権限のない者が責任者になるようであれば、実りある合意は期待できない)。

各利害関係者・グループは、組織として Assisted Negotiation プロセスを尊重し、紛争解決を当該プロセスに委ねる必要があること(プロジェクトの計画・実施主体である行政は、自らが最終的に行う意志決定の基礎として当該プロセスで得た合意内容を尊重する必要がある)。

利害関係者・グループ間の合意を形成するためには、一定の時間が必要であること。

mediator の経験不足が誤解や反対を引き起こす可能性があるため、十分なトレーニングを積んでいく必要があること。

(5) Assisted Negotiation を支える組織・体制

米国には、全米紛争解決協会(National Institute for Dispute Resolution:NIDR)、紛争解決専門家協会(Society of Professionals in Dispute Resolution:SPIDR)、米国仲裁協会(American Arbitration Association:AAA)等の全米レベルの機関だけでなく、州政府単位で整備されている紛争解決事務所⁸、大学の紛争解決専門課程、紛争解決を扱う非営利団体など、公共紛争解決を支援する多くの組織が存在する。

以下では、マサチューセッツ州紛争解決事務所(Massachusetts Office of Dispute Resolution : MODR)を例に、Assisted Negotiation を支える組織・体制について紹介する。

MODR はマサチューセッツ州行財政省(Executive Office for Administration and Finance)管轄の独立行政法人(agency)であり、Fredie D.Kay 所長以下 10 名の専任スタッフと中立な民間パネル(panel)により構成され、州政府機関、自治体、裁判所、州民に対し、Mediation、Facilitation、Arbitration、ADR トレーニング、その他 ADR に関連するサービスを提供している。

その歴史は比較的新しく、NIDR とボストン財団の出資により、1985 年にパイロットプロジェクト(合衆国内における最初に設立された 4 つの州政府単位の紛争解決事務所の 1 つ)として運用が開始され、その後、1990 年になってマサチューセッツ一般法(Massachusetts General Laws)において設置が定められ、現在は当該法令により、州政府、自治体、その他の公的団体の紛争解決を支援する役割を担っている。

1985 年に Massachusetts Mediation Service(MMS)として設立された当時は、2~3 人の mediator を有する小さな事務所として発足し、州レベルで重要な公共紛争(年間数ケース)のみを直営で扱っていたが、その後(1987 年)、ADR の広範な活用を促進すべく、より小さな紛争も対象とする方向で業務を拡充した経緯がある(これと併せ民間パネルが設置された)。

民間パネル(panel)は、現在、約 60 人のパネルメンバー(弁護士が多い)で構成されており、裁判所、政府機関、自治体からの要請に応じ Mediation、Facilitation 等の ADR サービスを提供している(誰を mediator 等として斡旋するかについては、MODR がパネルメンバーの経歴や専門分野を総合的に勘案し決定するシステムとなっており、ADR 要請者が直接指名

⁸ 現在、州政府レベルの紛争解決事務所は全米のうち凡そ 30 州で設置されており、そのほとんどが資格のある neutral メンバーを有している。

することはできない)。なお、パネルメンバーの募集・人選・養成・指導にあたっては、オープンで競争的な申請プロセスが用いられており、当該申請プロセスを運用するにあたり、MODR は厳格な資格基準を承認するとともに、パネルメンバーを選ぶための総合的な業績ベースの評価プロセスを開発・実行している。

MODR の具体的活動内容は表 2-4 のとおりであり、特に環境紛争解決について優れた業績をあげている。

なお、MODR はその運営費用を自主的に賄えるだけの年間予算を有していないため、ADR サービスを提供するにあたっては、要請者からサービス手数料を徴収している(ただし、その額は ADR の広範な活用を促進するため、出来る限り低く抑えられている)⁹。

⁹ 例えば州政府機関が Mediation を依頼する場合、mediator に対し 125 ドル/時間(所長クラス)。

表 2-4 マサチューセッツ州紛争解決事務所(MODR)の活動内容

<p>【裁判所プログラム】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・裁判所プログラムでは、Suffolk、Norfolk、Plymouth の各上級裁判所及び土地裁判所に対し、ADR 指導とあわせ、Mediation、Arbitration 等の ADR サービスを提供しており、年間何百もの(民事)紛争が解決されている(和解成立率は7割を超える)。 ・なお、裁判所は訴訟を受け取る前に、ADR という方策があることを紛争当事者に告げなければならない(法律で定められている)。
<p>【政府プログラム】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政府プログラムでは、州政府機関、自治体等に対し、Mediation、Arbitration、ADR トレーニング、Facilitation、ADR プロセス・システム設計等のサービスを提供している。 ・具体的には、州の環境保護省(Department of Environmental Protection)、道路省(Massachusetts Highway Department)中央幹線道路第3港湾トンネルプロジェクト等の政府機関にサービスを提供しており、また、差別防止委員会(Massachusetts Commission Against Discrimination)、通信エネルギー省(Department of Telecommunication and Energy)、行政法令控訴省(Department of Administrative Law Appeals)等の政府機関とともに紛争解決プロジェクトの開発に従事している。
<p>【環境関連分野における活動】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・1985 年の創設以来、MODR は環境紛争に関する Mediation サービスを提供しており、1990 年代初頭には環境紛争解決に関する経験及び専門的知識を有する 14 名の熟練民間 mediator で構成された「環境 mediator パネル」を設立している。これらの mediator は MODR のパネルメンバーから選ばれ、環境公共政策紛争を含む様々な環境紛争を解決するために準備された追加トレーニングを修了している。また、高質なサービスを継続するため、mediator を定期的に監視する参加者(participant)評価を実施している。 ・マサチューセッツ州内において(自治体、州政府、連邦政府機関を含め)200 以上の環境紛争を取り扱っており、これらのケースには、有害廃棄物(hazardous waste)の清掃、費用負担、湿地開発、施設位置論争(facility siting controversies)、その他土地利用紛争を含め多様な問題が含まれている。 ・また、MODR は、多くの州政府機関や連邦政府機関、環境グループ、その他住民を巻き込んだ大規模な Mediation を召集し、マネジを行っている。例えば、交通関係のプロジェクトでは、レキシントンにある国立公園近隣を通過するルート 2A の拡幅事業による環境インパクトを最小化するための関係者間同意を mediate した。 ・これら環境紛争の 70~75% で和解が成立しており、MODR の環境プログラムは極めて高い業績をあげている。
<p>【トレーニング(養成)】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・州職員、自治体職員に対し、交渉技術(Negotiation Skills)、Mediation、紛争分析(Conflict Analysis)と和解戦略(Settlement Strategies)、Facilitation と集会マネジメント、パブリックとのコミュニケーション、といった ADR 能力開発のための様々なトレーニングを実施している。これらのトレーニング期間は半日コースのワークショップから 30 時間の Mediation トレーニングまで幅広い。

MODR:<http://www.state.ma.us/modr> を基に作成

第3章 イギリスにおけるP I

1. 道路行政制度の概要

(1) 行政制度一般

イギリスは、正式名称をグレートブリテン及び北アイルランド連合王国(United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)と言い、イングランド(England)、ウェールズ(Wales)、スコットランド(Scotland)、北アイルランド(Northern Ireland)の4カ国からなる連合王国国家である。連邦制はとられていないものの歴史的経緯により、制度体系はそれぞれの国により異なっている。

イギリスの中央政府は図3-1に示す省庁により構成されているが、イングランド以外のウェールズ、スコットランド、北アイルランドには政府機関として、それぞれウェールズ省、スコットランド省、北アイルランド省が置かれている。ウェールズ省に関しては、日本の国土交通省の北海道局に類似した存在である。また、スコットランド省、北アイルランド省に関してはそれよりも独立性の高い存在である。また、イングランドにおいては、中央政府の出先機関として10の政府地方局 Government Office for the Regions が置かれている。従来、中央政府の国会のみが立法権を有していたが、97年5月からの労働党政権における地方分権の推進において、1998年よりスコットランド議会が創設され一部の立法権が与えられた。一方、同時期に創設されたウェールズ議会については立法権を有しない。また、北アイルランドについては1972年以前に存在した立法権を有する自治政府が民族対立を背景に停止されていたが、2000年5月より自治政府内閣に相当する執行委員会が復活している。なお、本文で取り上げる制度等は、イングランドとウェールズのみを対象としているものもあり、その場合においてスコットランドと北アイルランドには独自の法律が適用されている。

イギリスの地方自治制度は、政権交代により統廃合が行われ複雑な体系となっている。(図3-2)従来は、都道府県に相当するカウンティ(County)、市町村に相当するディストリクト(District)の二層構造を基本としていたがイングランドの一部を除く非大都市圏以外の地域が一層性に移行した。また、ロンドンにおいては、2000年より大ロンドン行政庁 Greater London Authority(GLA)が誕生した。GLAの特徴として、イギリスにおける初の公選市長であることがあげられる。その他のカウンティ、ディストリクト等は、選挙で選ばれた議員による議会において意思決定を行っており、日本でいうところの知事や市長のような選挙で選ばれた首長はいない。

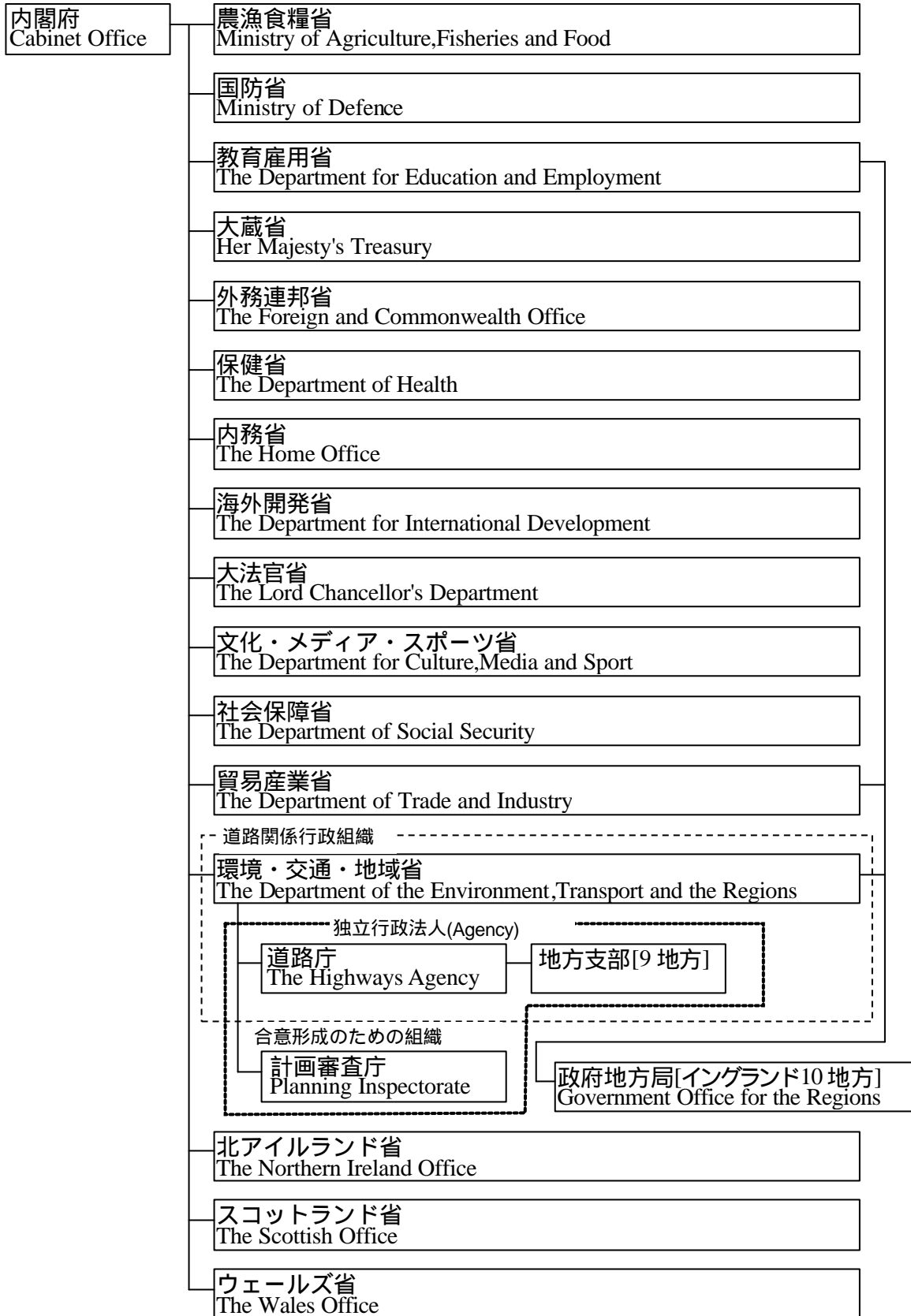


図 3-1 イギリスの中央政府行政機構及び道路行政機構

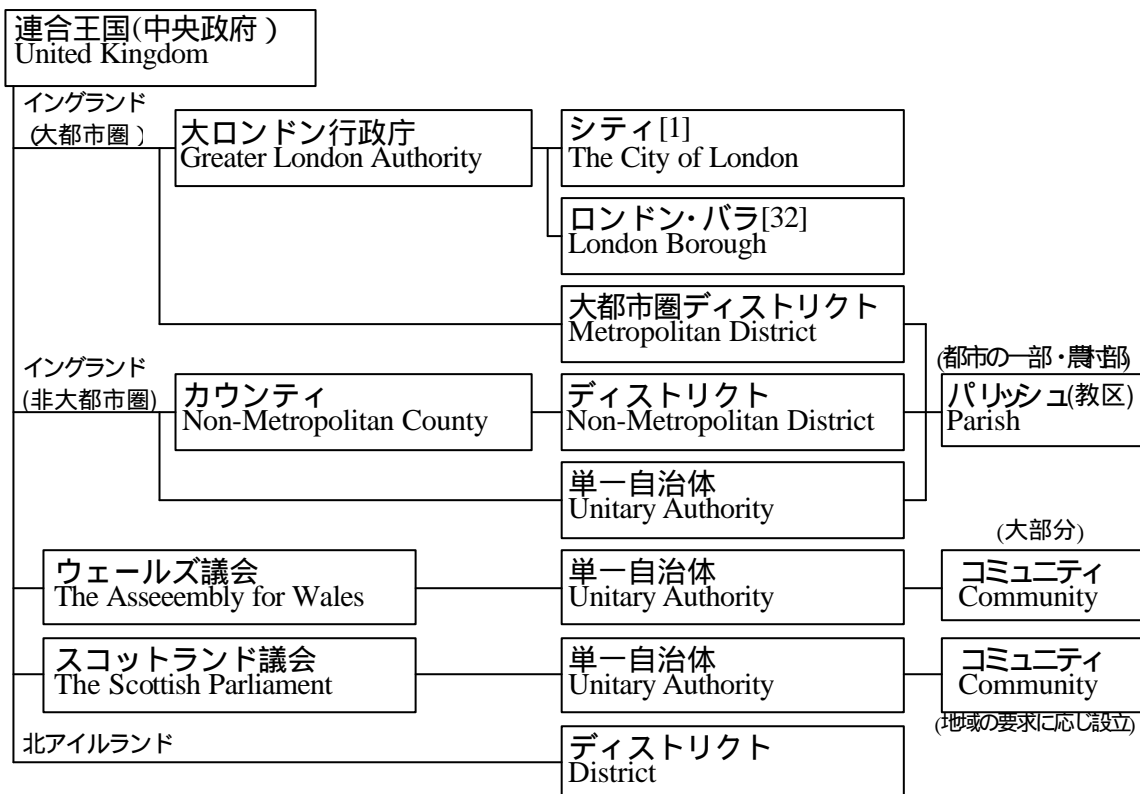


図 3-2 イギリスの地方行政組織の類型図

(2) 道路行政制度

イギリスの道路行政に関しては、環境・交通・地域省(Department of the Environment, Transport and the Regions : DETR)の所管となっており、DETR は、国土幹線道路網計画と国道政策についての責任を負っている。幹線道路計画に関する執行部門として、道路庁(Highways Agency)が、1994年に交通省(DOT: Department of Transport、その後1997年に環境省と統合され環境・交通・地域省となった。)より、外庁(Agency)として独立した。道路庁はDETRの地方出先機関と共に、主要幹線道路の計画、建設、維持・管理等の業務を行っている。執行部門が外庁として独立したことにより幹線道路網の提案を行うDETRと、市民参加を含む幹線道路計画プロセスを執行する道路庁として明確な位置付けをすることができた。なお、維持管理については、維持管理代行者(Agents:県、市町村や民間業者からなる)に委任することが多くなっている。

幹線道路ネットワーク以外の全ての道路についての計画、建設、維持については、地方自治体が責任を負っている。

表 3-1 イギリスの道路行政主体

	種 類	計画主体	建設主体
幹線道路	高速道路 (Motorways)	DETR 道路庁	道路庁
	一般国道 (Trunk Roads)	DETR 道路庁	道路庁
主要道路	地方自治体自動車専用道路 (Local Authority Motorways)	地方自治体	地方自治体
	主要地方道 (Other Principal Roads)	地方自治体	地方自治体
その他	その他の道路 (Other Roads)	地方自治体	地方自治体

2. イギリスにおける合意形成手法概要

(1) 都市計画分野及び幹線道路計画の合意形成プロセス導入経緯

イギリスでは、都市計画や幹線道路計画等の交通計画策定の場面において市民が参加する制度は、政策論議や住民参加の欠如が問題視された 1960 年代後半以降、数度の法律改正を伴いながら住民が計画策定のプロセスに参加する機会の拡充を進めてきている。

1) 都市計画分野における市民参加

都市計画の分野では、1968 年の都市田園計画法において土地利用のマスタープランである、デベロップメントプラン(Development Plan)策定に際して市民参加を義務付けたのが始まりである。その後数回法改正が行われているが、一貫して基本的な位置付けとして、「市民参加」よりも「公共の利益」を優先する方針が貫かれている。デベロップメントプランの策定に関する市民参加は、地方分権の中で中央政府の責務の一部を地方政府に委譲するときに、地方政府がデベロップメントプランを策定に際して市民参加を義務付け、地方政府に対して市民からの監視を行うという目的をもったものである。地方政府がデベロップメントプランを策定する場合には、中央政府により示されている各種の計画方針ガイダンス¹があり、デベロップメントプランの策定のみならず個別の計画許可に際しての判断基準ともなっている。また、デベロップメントプランの策定における市民の合意形成を推進するために、地方政府によるデベロップメントプランの策定の際にも、幹線道路計画における合意形成と同様に都市計画の専門家である審問官 Inspector が公聴会による合意形成を行う制度を採用している。

¹ 計画政策指針(PPG: Planning Policy Guidance note)、地域計画指針(RPG: Regional Policy Guidance note)及び鉱業採掘計画指針(MPG: Minerals Planning Guidance note)で構成され、この中では「市民参加」による地方政府の判断が公共の利益を脅かさないように計画策定のプロセスを限定している。

2) 幹線道路計画における市民参加

イギリスにおいては、都市計画と幹線道路計画は、それぞれ別の系統で計画策定プロセスを有するが、幹線道路計画についても都市計画と同様の理由から 1960 年代後半以降、数度の法改正を行い、住民参加の機会の拡大に取り組んできている。

(2) イギリスにおける Public Involvement

1) 幹線道路計画策定プロセス

イギリスにおいて幹線道路計画における PI の手続きとしては、幹線道路プログラム策定に関する「円卓会議(Roundtable Conference)」、路線選定に関する「市民協議(Public Consultation)」、詳細設計に関する「公開審問(Public Inquiry)」がある。

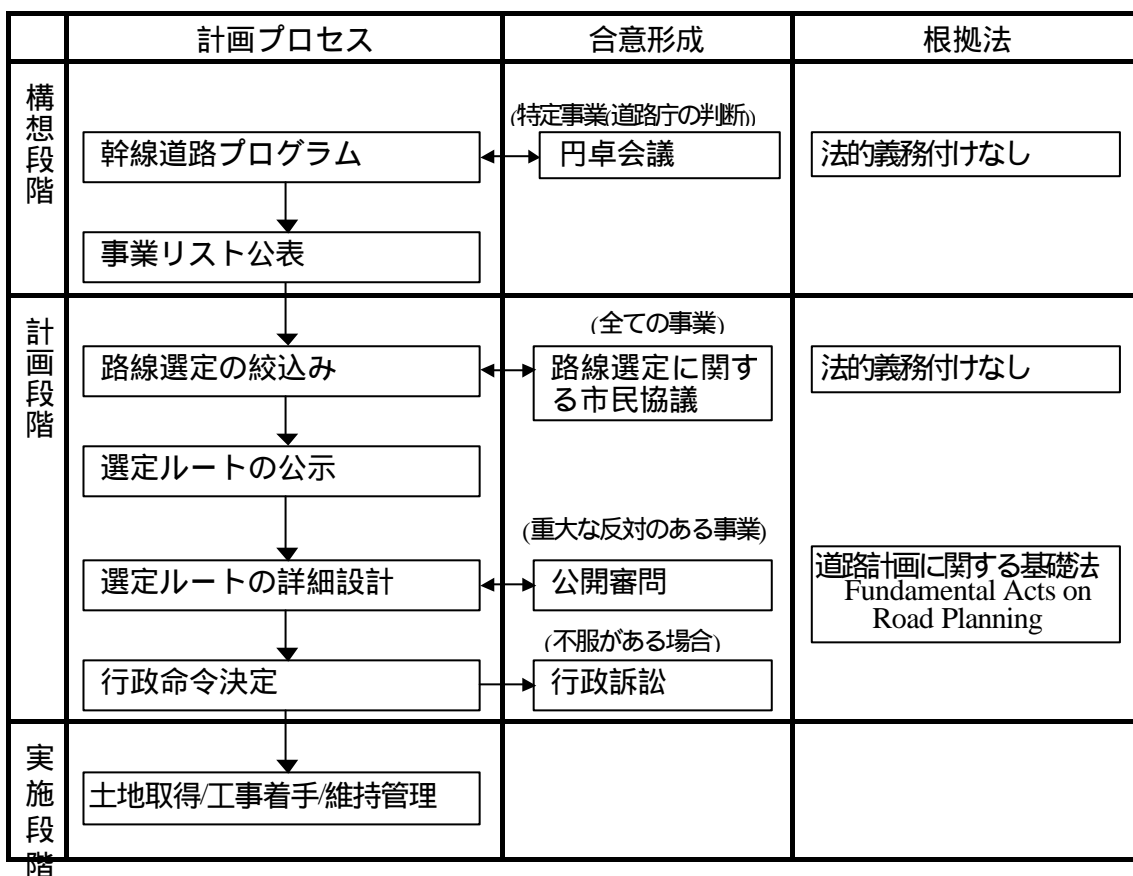


図 3-3 イギリスにおける幹線道路計画プロセス

「円卓会議」(Roundtable Conference)

イギリスにおいては、合意形成の手段としての市民協議 Public Consultation の準備段階及び公聴会 Public Inquiry における合意形成のために多くの年月を費やしている。このため、プロセスの迅速化は、幹線道路計画の推進において重要な課題の一つとなっている。1994 年に幹線道路計画プロセスの迅速化のため、新たに市民協議より早期の段階で問題の所在と有効な対策について議論するために、全ての関連するパーティによる円卓会議(Roundtable Conference)の試験的な導入を行った。円卓会議においては、市民

協議や公聴会では取り扱っていない幹線道路そのものの必要性を、問題の重要性と問題解決手法に関する合意形成をとおして検討しようとする試みで、より広範な代替案を早期の段階で把握することにより幹線道路計画プロセス全体の迅速化につながる事が期待されている。このため、一度公開審問の結果交通省の行政命令が却下された事例に対しても試みられ、その結果条件付きでは有りながら参加者の大半の賛同を得た例もある。

円卓会議は、現在はまだ試験的な段階であり、肯定的な評価の意見もあるが、

- a) 円卓会議、市民協議ともに法的な根拠に基づくプロセスではないため、公開審問で反対をすれば十分な審議がなされるので無意味である。
- b) 環境に配慮した質の高い道路整備の提案(地下化など)に意見が収束しやすいことが考えられ、より高価な提案に結びつく可能性がある。

等の意見もあり、まだ実施して間もないこともあり、ひとえに成功しているとはいえない。

路線選定に関する「市民協議」(Public Consultation)

市民協議 Public Consultation は、沿道住民からの意見収集として行われる。対象者として、道路が建設されることによって直接影響を受ける区域として、計画路線の周囲 100メートル以内の住民を重視しており、その範囲の全ての住民には協議資料を各戸に訪問配布している。また、広い参加を得るために記者発表も行われており、展示会場や図書館、郵便局、市役所及び計画路線の地域内の商店などにも配置し、希望者は容易に入手することができるようになっている。配布される協議資料は、計画路線にかかる意見収集の手続と必要性を説明し、代替路線(通常 3 から 5 案程度)のおおまかな位置図と比較表(車線数、延長、費用、用地面積、移転家屋数、自動車交通からみた特質、環境への影響、相対的な経済価値など)などで構成され、計画策定に至るまでのプロセスが丁寧に記載されており、一般的に多色刷りのわかりやすい冊子となっている。協議資料に添付されている質問表は、参加者が路線選定に関して重視する要因、最もよいと考える計画案、最も望ましくない計画案について設問するもので、一般的なコメント記入欄もあり住所、氏名も記載することとなっている。この市民協議においては、計画路線の必要性に関する意見を集めるものではない。この質問表の回答は、DETR へてに送付することとなっており、協議資料を公表した後 6 週間以上経過したあらかじめ定められた日に締め切られる。

環境・交通・地域大臣は、意見聴取の結果を含めて総合的に判断し、望ましい路線として選定ルートを決め、同時に意見聴取の結果の要旨と対応を公表する。

詳細設計に関する「公開審問」(Public Inquiry)

選定ルートについて大臣の公表の後、選定ルートの詳細設計に関する行政命令を行う際に、環境・交通・地域大臣は、行政命令(案)を告示し、公開審問(公聴会)を開催する。

公開審問の対象は、工事着手に必要な道路の詳細設計に関する行政命令である。計画道路の必要性や、補償額に関する内容は公開審問の議論の対象ではない。具体的には、

道路位置指定命令(Line Order)²、側道命令(Side Road Order)³、強制買収命令(Compulsory Purchase Order)⁴の内容が対象である。また、道路用地の取得を行わないなど、既存の周辺道路交通の変更を伴うことなく周辺への影響が少ない事業等については、公開審問を開催する必要がない。また、公開審問は、全ての場合に必ず開催されるのではなく、行政命令(案)に対して重大な反対意見がある場合(多くの場合は反対意見があり開催することとなるが)に開催される。

公開審問は、当該行政命令に関して第三者の立場であるインスペクター(審問官、Inspector)が指名され、客観的、中立的に公開審問を運営し、最後に賛成反対のそれぞれの意見を要約し、行政命令の変更も含めて環境・交通・地域大臣に提言することとなっている。

公開審問に際し、反対者が多く、複雑であり、公開審問の場でまとめることが難しいと判断されたときに、事前打合せを行うことがある。事前打合せは、反対意見の聴取の順番の確認、単純な事実関係の確認、地域固有の関連事項の確認など事務手続きに関して調整を行い公開審問の円滑な進行を助けるためのものとして実施される。

公開審問において、反対者から出された代替ルートに対して道路庁は全ての代替案に対して、なぜ、選定ルートのほうがより優れているのかについて技術的な比較検討を行う必要がある。このため、道路建設と自動車交通の社会的費用が認識され、環境へのインパクトからの建設に対する反対が強まる中でこの、評価分析及び議論に対して多大な労力と時間がかかるようになってきている。この場合の代替ルート案は、市民協議(Public Consultation)において議論がされたものも対象として検討を行わなければならない。

環境・交通・地域大臣は、公開審問における賛成意見、反対意見、インスペクターから受けた提言及び政府における政策全てとの関係を総合的に検討し、最終的に行政命令を決定し、正式な行政命令を発令する。

2) イギリスの幹線道路計画における意思決定

公開審問については道路計画に関する基礎法Fundamental Acts on Road Planningに位置付けられた手続きであるが、市民協議、円卓会議は環境・交通・地域省の内部ルールに基づいて実施されている。

イギリスにおいては幹線道路計画のみならず都市計画等の公共性が高い事業に対する最終的な意思決定は、専門家が行う。イギリスにおいては伝統的に「公共の福祉」を「市民参加」よりも優先することが通常のありかたである。様々な Public Involvementのプロセスにおいての市民「参加」の意図するところは、市民に対して意見提示の機会を「公正で透明な」計画プロセスの中で提供することである。幹線道路事業における「公開審問」は、環境・交通・地域大臣に「道路計画に関する反対の質と重みを知らしめる」ために実施すると明記されている。また、地区道路等の対象事業の便益と費用が地区に限

² 道路位置指定命令(Line Order)は、新設する道路の中央線の位置を指定するもので、路線位置を決定するものである。

³ 側道命令(Side Road Order)は、既存の道路の付け替えや一部の通行止めなど新設の道路に接続する道路に関する工事内容を示している。

⁴ 強制買収命令(Compulsory Purchase Order)は、道路の新設により買収が行われる土地や建物をリストアップして、具体的な買収範囲を明示したもので、直接影響を受ける人にもみ送付される。

定され、参加者の中で閉じている場合には、参加機会の提供を超え合意形成を目的とすることがあるが、住民の意見をむやみに受け入れるということは有り得ないことである。

公開審問終了後、環境・交通・地域大臣からの行政命令が交付されたのち、結果に満足できない場合には、行政命令交付後 6 週間以内に最高裁に提訴することが出来る。最高裁においては、法的権利の濫用、行政手続きの不履行に対して審理されるが、そもそもの幹線道路計画の必要性は審理の対称とはならない。最高裁において行政命令が無効との判断がなければ行政命令が最終的に決定する。

3) 公開審問の迅速化

近年、イギリスにおいて幹線道路計画が事業リストに掲載されてから事業の完成に至るまでの期間が長くなっていた。これは、市民が事業計画に対して以前と比較してより強い関心を持ち公開審問等に参加することにより、市民が参加する様々な計画策定プロセスの各段階において、行政側の準備等に大変時間がかかることが大きな課題となっていた。このため交通省(Department of Transport: 現在の環境・交通・地域省 DETR)は、1994年に計画策定手続きの迅速化のために、次の4項目の改善実施に取り組んだ。

幹線道路事業の優先度の明確化を図る：優先度の高い事業に作業を集中するために、優先度の低い事業を長期事業(longer scheme)として区分し、準備作業を一時中断する措置をとった。

公聴会の事務手続き改訂：法令 1994, No.3263 Highways(Inquiries Procedures) Rules 1994 -Statutory Instrument 1994 No.3263)において、行政命令に反対する権利は保障しながら、膨大な異議申し立てのあった場合に公聴会における意見書の取り扱い方を変更することができるなどの時間浪費的な手続きを削除した。

Highways Agency の独立：交通省(DOT)本省に計画立案部門を残し、新たに独立行政法人として Highways Agency を設立し、計画実施、維持管理部門を独立させた。計画提案者と公聴会担当者の相違がはっきりすることで、大臣の判断が、より客観性を持つものとなることが期待されている。

円卓会議(Roundtable Conference)導入：より広範な代替案を、早期の段階で把握することにより幹線道路計画プロセス全体の迅速化を狙ったものである。

4) 幹線道路計画以外の道路に対する PI

環境・交通・地域省が所管する幹線道路以外の道路⁵について、法的機関の反対意見や強制買収の対象となる土地所有者や使用者からの反対意見が取り下げられない場合に、環境・交通・地域大臣は公開審問を開催する義務がある。また、その他からの反対意見に対しては、大臣は公開審問を開催してもよい。

また、地方政府の道路計画は、デベロップメントプランに含まれており、地方政府の

⁵ 地方政府の所管する道路の他、民間開発者や公共団体による道路閉鎖等

地方計画庁(local planning authority)⁶が行う。地方政府においては道路計画を行う道路担当部局と計画担当部局が別であり、両者での事前調整が行われる。地方の道路計画に関しては、計画担当部局が道路担当部局に計画許可(Planning Permission)を与える形で道路位置の決定が行われる⁷。

デベロップメントプランの上位計画として位置付けられるストラクチャープラン(カウンティが作成)の策定に際して、中央政府が行う幹線道路計画に対する行政命令が既に決定されている場合、環境・交通・地域省と地方政府は、デベロップメントプランに、その道路計画を含めることに対する反対を無視することができる。このストラクチャープラン策定に対する市民参加は公開審理(Examination in public)において行われる。公開審理は通常 3 人の審査員(panel)を大臣が任命し、委員会の下で各委員が意見を述べ、委員会報告が出される。大臣はこの報告には拘束されることなく、他の事項を顧慮し最終決定し、計画修正案とあわせて委員会意見を公表する。最終的には地方政府議会の決議で決定する。

3 . 計画審査庁 (Planning Inspectorate) と審問官 (Inspector)

イギリスの幹線道路計画や都市計画部門におけるデベロップメントプラン策定などにおける市民等との合意形成の場面において、最も重要な役割をはたすのが、インスペクター(審問官、Inspector)である。インスペクターは、環境・交通・地域省の独立行政法人である計画審査庁(Planning Inspectorate)に所属している。

(1) 計画審査庁 (Planning Inspectorate)

計画審査庁は、環境・交通・地域省の所管する独立行政法人である。土地、天然資源、環境に関する論争を解決するためのインスペクターのための組織である。

公開審問、公開審理等において、幹線道路計画等に対して反対者があり、紛争調停が必要な事案ごとに、適切な能力を有するインスペクター(一人あるいは数名)を環境・交通・地域大臣が任命し、任命されたインスペクターがそれぞれの審問を進める。

計画審査庁の仕事としては、幹線道路計画の公開審問等を開催・進行するインスペクターに対する支援や、インスペクターの教育、個別のインスペクターの適性把握などがある。

計画審査庁は、イングランドのブリストル Bristol と、ウェールズのカーディフ Cardiff に所在しており、イングランド及びウェールズ内におけるインスペクターを必要とする問題に対応している。

(2) インスペクター (Inspector)

計画審査庁には、約 700 人の職員と、約 120 人の委託社員、約 390 人のインスペクターInspector が採用され、インスペクターの全てが、都市計画、建築、弁護士、技術士な

⁶ 都市農村計画法に基づき、国土の各地域において具体的な都市計画の権限の全てもしくは一部を与えられた機関。カウンティ等の地方自治体がほとんど兼っている。その他には合同都市計画協議会、国立公園行政庁、ブローズ行政庁等がある。

⁷ deemed consent と呼ばれる手続き。実態的に地方政府の計画担当部局と道路担当部局が同一の組織の場合が多く、外部からは批判の対象となっている。

どの専門家で構成されている。

インスペクターの雇用形態は、Bristol 又は、ウェールズの Cardiff にある計画審査庁に通勤する他に、在宅勤務を選択できる。在宅勤務を選択した場合、インスペクターは自宅にオフィスを用意する必要があり、オフィスについては、計画審査庁の規定(work space guidelines)があり、部屋の広さ、机のサイズ、用意すべき文献、コンピュータ等用意すべき物が詳細に定められている⁸。インスペクターは、ごく稀に計画審査庁の Office に出勤をするのみである。

インスペクターに必要とされる中核能力(Core Competences)は、表 3-2 のとおりとされている。

(3) 公開審問におけるインスペクターの指名

それぞれの公開審問等に対するインスペクターは、環境・交通・地域大臣が指名を行う。ただし、幹線道路プログラムに関しては、環境・交通・地域大臣が大法官(The Lord Chancellor)にインスペクターの選定を依頼し、大法官が指名したインスペクターを環境・交通・地域大臣が任命することとなっている。地域のデベロップメントプラン策定のように地方自治体の策定する計画に対する所管の大臣としてのインスペクターの指名と異なり、直接計画策定者である環境・交通・地域大臣(以前は交通大臣)が、インスペクターの指名(以前は環境大臣による指名)を行うことから、中央政府の計画策定に対するインスペクターの働きがお手盛りのものにならないために必要な措置であると考えられる。これにより、幹線道路計画の公開審問におけるインスペクターの立場をより公平なものとし、インスペクターが自由な審問の進行を行うための手続きである。

(4) 公開審問におけるインスペクターの権限

公開審問においてインスペクターには様々な権限が与えられている。まず、大臣により公開審問を実施し報告することを任命されると、インスペクターは、公開審問の開催に係る権限を持つ。つまり、開催日時、開催場所を決定することができるほか、必要に応じ散会し、また後日再開させる権限を持つ。

公開審問の審議に際して、既に議論がされている内容と同じ内容の事項について再審議をしないことを指示できる。また、無関係と思われる内容に関する証言は却下できる。これらの場合、却下された者は書面にて証拠物件等をインスペクターに提出することはできる。

大臣及び、インスペクターが、行政命令に対する反対意見が多く、複雑であり事前打合せを行う必要があると判断した場合に、事前打ち合わせを行うことができる。

インスペクターは補償額や法律に関する事項については触れてはならない。

⁸ かなり詳細な規定があり、例えば机は 1600mm×800mm と 1200mm×800mm の机を L 字型に配置する。コンピューター、プリンタ、留守番機能付電話、椅子、ゴミ箱が必要である。卓上は 1200mm×800mm の作業に使える空間が必要。4m の棚に相当する書庫。Planning Handbook 他参考図書、法令参考図書等の他、電気のスイッチ、コンセント、換気手段を備え、最小でも 2.5m×2.6m のスペースが必要であるとされている。

表 3-2 インспекターに要求される Core Competences

<p>【監督と管理】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・結果を評価し断固とした行動にでる。 ・得られた決定及び対策に対して責任をとる。 ・高潔、正直、公正、無私の高い水準を実証する。 ・長期間の集中が可能である。 ・提案に対し柔軟で、切迫した状況において冷静である。 ・全てのタイプと地位の人々を組織し管理することができる。 ・丁寧で、礼儀正しく、耳を傾け、礼儀正しく、慣用である。 ・突然で予期しないことに有効に対処できる。
<p>【意思決定及び判断】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・迅速で正常な知力を備える。 ・矛盾する情報を分析できる。 ・正常な決定や勧告を行うことができる。 ・問題の創造的な解決策を提出する。 ・問題を予見しその結果回避することができる。 ・全ての意思決定に対し正常な判断を行う。 ・バランスの取れた決定、勧告を下すために十分でしかるべき情報を集める。
<p>【専門知識及び職業上の能力】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全ての意思決定に有効に専門的知識を適用する。 ・専門家の専門的能力が不完全な場合にそれを認識できる。 ・ガイダンス、助言、技術開発に遅れないようにすることにより専門的能力を維持する。 ・国の政策及び立法の枠組みに対し、理解し、精通している。 ・必要な場合、専門知識の領域の研究に取り組む。 ・基礎的な IT のスキルを持つ。 ・誤りのない仕事を正確に実現する。
<p>【コミュニケーション】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・きちんと、話し、書くことができること。 ・平易な英語を用い、技術的な問題について最も単純な用語で説明すること。 ・次の論理的思考プロセスについて話し、書くこと。 ・詳細な情報を明確に抜粋し、要約することができること。 ・専門家、行政メンバー、メディアとの折り合いをつける。 ・指示し、参加するために議論することができる。
<p>【自己管理】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・仕事の優先順位をつけ、効率的な時間監理を行うことが、よく計画できる。 ・得られた、決定と行動に対し責任をとる ・自信を持って、様々な環境下で一人で働くことに対して自発的にできる。 ・自給自足し、十分であること。 ・仕事の困難さに耐える十分なスタミナで精神的肉体的に強健であること。 ・常識的なアプローチを行う。 ・孤立した環境で働けること。 ・業績向上のために努力を続けること。
<p>【組織との関係】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・実行と手続きの変化に対する受容力を見せること。 ・計画審査庁のビジョンと目的を確認すること。 ・計画審査庁の中の他人の貢献を認識すること。 ・経営計画プロセスを理解し、貢献すること。 ・効率の改善に寄与することに対し努力すること。 ・政策方針にフィードバックさせること。

注)イギリス計画審査庁 HP (<http://www.planning-inspectorate.gov.uk>) より作成。

第4章 まとめ

1. 各国のPIの比較

(1) PIの対象

我が国を含めた3カ国の幹線道路計画に関するPIの制度を比較すると、イギリスでは路線選定段階における市民協議、選定ルートの詳細設計の段階における公開審問において住民等の参加の機会がある。アメリカにおいてはこれらの段階はNEPAプロセスの段階に相当し、さらに上流の計画段階の幹線道路網の計画においてISTEAにもとづき長期計画、交通改善プログラムの段階においてPIが実施されている。また、工事の実施段階においてもPIが行われている。

我が国においては、現在の道路整備五箇年計画（平成10年度～14年度）の策定において今後の道路のあり方についてPIを実施し、また、一部道路事業を対象としたPI実施指針(案)の策定を行っているところである。しかし、今までの幹線道路事業計画においては、都市計画案の策定を行った後、公告、縦覧、都市計画審議会の開催などの限られた範囲においての参加のみ認められている。また、直接国民等が幹線道路計画に携わるのは都市計画等の手続きが完了し、事業化されたあとの地元説明会の段階である。

(2) PIの参加者

イギリスのPIは、伝統的にきちんと定められたプロセスにより実施される。その際、合意形成に参加できるものとできないものをはっきりと定め、厳格な運用により行われている。アメリカのPIは、あらゆる段階においても様々な手法によりより多くの人が関係する努力が払われることを念頭に実施されている。

我が国においては、都市計画審議会等では学識経験者、自治体の首長等の英米と比較すると限られた参加者のみが実際に合意形成に参加している。自治体の首長は選挙で選ばれたものであるため、住民等を代表しているといえるが、参加者の選定における批判もある。

(3) PI実施上の紛争調停

アメリカにおいては、Assisted Negotiationの手法により、MediatorやFacilitatorと呼ばれる当該事業に対し第3者の立場にあるものにより、できるだけ多くの参加者の合意を得ることが行われている。Mediator等は州により様々な立場の者となっている。アメリカにおいてはこれらの手段がなされても、なお反対意見が強い場合には計画の必要性も含め訴訟となる場合がある。イギリスにおいては公開審問の段階でInspectorが議事を進行し、大臣に対して提言を行う形で行われる。Inspectorは計画審査庁に所属している、訓練された人物である。イギリスにおいて公開審問後の大臣の行政命令に不満がある場合は訴訟を起こすことができるが、これは、計画の必要性については対象ではなく、手続きに不備があるかということが対象となる。

日本においては事業実施の段階に至るまで直接住民等が計画案に対して意見を言う機会がないため、事業実施段階において用地買収等が困難となるなど事業実施中に紛争するケースが存在している。また、日本の場合には紛争状態になった場合に、調停等を

行う第3者に付いて規定が無く、存在していないため、当事者間での調整が行われる。このため、行政と反対派との利害が正面から対立し、紛争が長期化し、その間に多大な損失が生じることがある。

2. まとめ

アメリカ、イギリスといった我が国よりも一昔前より、国民等が社会資本整備等の計画に対して、計画策定プロセスへの参加に関する意識の高まりが起き、実際に様々な場面において計画が進行しない等の悩みを抱えそれを克服する努力が払われてきた国におけるPIについて調査を行った。

PIに関して我が国よりも古くから取り組んでいるアメリカ、イギリスにおけるPIを実施する上での特徴のひとつに、アメリカにおける Mediator、Facilitator、イギリスにおける Inspector のように、計画案に対して利害関係がなく、様々な議論に耐えうる専門的な知識と経験を十分に持ち、事業の実施に対する推進を図る行政と、反対意見を持つ一部の市民等に対して良好なコミュニケーションを図り、紛争となっている事業の推進に大きく貢献している存在があることがわかった。

今後、これらの国よりも遅れてではあるが、社会資本整備等の計画策定への参加に対する国民等の意識が高まってきている我が国におけるPIを推進していくに当たって、アメリカやイギリスの制度が参考になる。特に、Mediator、Facilitator 及び Inspector といった紛争に対して調停を行う存在は、これまでの我が国にはなかった制度であり、紛争の解決を円滑化し、紛争に伴う損失を減少させるために効果があるものと考えられる。

PIの目標は、できるだけ多くの住民の合意を得ることにより、PIを実施すれば直ちに事業が進捗するというものではなく、PIに伴う行政の業務量の増加も想定される。今後、我が国でPIを推進していくためには、アメリカやイギリスの制度を参考にし、実施体制や担当者の教育等についても十分な検討が必要である。

本資料は、国土交通政策研究所における研究活動の成果を執筆者個人の見解としてとりまとめたものです。
本資料が皆様の業務の参考となれば幸いです。

国土交通政策研究 第1号

公物の設置・管理に係る賠償責任のあり方に関する研究
～「法と経済学」による分析～

2001年6月発行
発行 国土交通省国土交通政策研究所
〒100-8918 東京都千代田区霞が関2-1-2
中央合同庁舎第2号館
Tel (03) 5253-8816 (直通番号)
Fax (03) 5253-1678
