

第三者を活用した合意形成と利害調整

—米国オレゴン州における協働型政策形成の事例紹介—

石田 聖

熊本大学 大学院先導機構 特任助教

1970年代以降、全国各地で社会資本整備をめぐる対立が数多く見られ、市民のニーズや利害を調整するための社会的な合意形成の必要性が高まっている。では、その過程で生じる行政と市民（住民）や利害関係者¹の間で生じる対立をいかにして調整すればよいのか。近年、多様な利害関係者間の合意形成を図る手法として第三者を関与させる手法が注目を集めている。本稿では、米国オレゴン州で実践されている公共政策策定において第三者機関を活用した協働型政策形成の事例紹介を行っている。

1. 参加型政策形成過程への注目

河川整備や道路事業などの社会資本整備において、事業用地の地権者、周辺住民、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・懸念は多種多様であり、それらに適切な対応を図らなければ事業者と利害関係者、あるいは利害関係者相互での対立や紛争が生じることがある。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もあり、事業に対して深刻な影響を与えることもある。現に、我が国においても事業者と利害関係者、例えば、住民と行政機関の間で議論が紛糾し、長期化した事例は枚挙に暇が無い。利害関係者との円滑な調整が事業の円滑な執行を左右する大きな要因となりうる。

こうした経験の中で編み出されて来た大きな変化は、事業主体や専門家集団など一部の関係者が科学的・専門的知見に基づいて公共政策を立案していくプロセスから、意思決定の透明性、説明責任の確保の観点から、パブリック・インボルブメント（PI）、地域住民とのワークショップ等をはじめとする一般市民が積極的に政策形成に関わる方向へのシフトがみられることである（Creighton 2005）。米国や欧州の一部の国々では、1980年代頃からPIなどに代表される計画構想段階からの市民参加型プロセスが展開されてきた。しかし、政策形成プロセスにおける参加は、単に制度を変更すれば、政策主体の行動が変化し、社会的厚生が向上するとは限らない。参加を通じて、関係者間の情報の非対称性の解消、あるいは利害調整といった交渉に伴う取引コストを低下させ、実際に行動を変化させるための具体的な手法を伴ってこそ、はじめて有益なものとなることが期待できる。

近年、我が国においても交通計画や自治体総合計画の分野で、参加型手法を利用しながら、計画検討プロセスにおける市民参加が積極的に導入・検討されている。一方で、こうした参加型の政策形成プロセスが定着していくに伴って、新たな問題も顕在化し始めている。一般市民を含め、不特定多数の多様な利害関心を持つ人々が参加できる場を提供し、参加プロセスの成果等をホームページや報告書等で広く一般に公開すれば円滑な合意形成が図られるとは限らないこともわかってきた。こうした場合には、参加プロセスの手続き

だけでなく、計画内容やその合理性、科学的データやその測定手法の信頼性等が原因となって、関係者間での対立や議論紛糾に至る可能性がある。しかし、行政職員や専門家から見れば、専門的な知識や技術を有していない市民や利害関係者は、法律上の制約や社会工学、計画の費用対効果などに精通しておらず、十分な情報や知識を持たない市民の参加によって、極端な政策や妥当性に乏しい政策案が選ばれてしまうのではないかという懸念がある（鈴木、矢嶋 2005）。

近年、市民参加手法として用いられるワークショップやPI方式は、専門家・行政と一般市民の間にある情報の非対称性を埋める上で非常に有効な手立てであると考えられる。しかし、現実には公共的な計画の成果は、個々人の利害に直接かかわる場合も多く、必ずしもこれらの手法が当事者の利害調整に寄与しているとはいえない状況にある。

2. 我が国における利害関係者参画手続きの課題

現代社会では、人々のニーズや価値観は多様化し、公共的な計画に対しても様々な意見や考え方がある。無論、社会資本整備の是非に関しても多様な利害の間で対立がある。通常、私人間の対立であれば、一般的に最も強制力を持つ手段として、裁判によって法的に対立を処理し、解決が図られる。しかし、土木事業や都市計画といった公共的な計画は、私人間の利害対立よりも利害関係者が多数に及ぶことが多い。また地理的にも計画の影響が広範囲に及ぶ場合も多いため、裁判という法的な紛争処理システムだけでは機能しにくい面を持つと考えられている（谷下 2001）。

例えば、裁判官は法律上の手続き的瑕疵や違反について判断を下すことができたとしても、社会資本整備に関する知識に精通しているとは限らない。公共的な計画に伴う長期にわたる社会的便益や費用負担がどれほど発生し、その影響が誰に帰着するまでを判断するには多くの時間と労力がかかることが予想される。これらを判断するためには、具体的などのような計画、事業が形成されるべきかについて利害関係者間で調整がなされていることが望ましいが、その価値や科学・技術的合理性の判断についても対立がある場合も多い。そのため、法的解釈のおよび難しい価値観の対立の解消や利害調整を裁判システムだけに委ねるのは効率的とはいえない。

公共的な計画における対立に関して、Susskind and Cruickshank (1987) は、様々な紛争を“constitutional dispute”と“distributional dispute”に分けて論じている。前者は法律に適合するか否か、適法性を争うものである。後者は直訳すれば「分配紛争」であるが、これは資源配分や基準の設定、施設の立地選定などを争う紛争である。分配紛争は、法律では直接的には規定されない事項をめぐる争いである（Susskind and Cruickshank 1987; Bingham and O' Leary 2003）。

既に発生してしまった問題にどう対処するかであれば、通常は予測の問題は生じない。例えば、公害紛争においては、まず過去の事実確認が必要であり、公害の原因者は適切な対策を講じたかが問題となる。とりわけ法的な規制がある場合には、適法性が問われることになる。しかし、公害の原因者か否かの判断については因果関係の判断が必要となるため、そこでは客観的な科学的分析が必要となる。このため、適法性の問題の他に、分配紛争の側面も大きくなる。一方で、将来の事象を扱う計画（planning）は未然の行為であるため、適法性の争いよりも、どこに何をやるかという資源配分についての紛争となる傾向

がある。加えて、未然の行為であるがゆえに、そもそも適法性を問にくいことも指摘されている（原科 2011；Susskind and Cruickshank 1987）。そのため、当事者双方が納得する解決策を探し出していく側面も重要となる。例えば、我が国の土木・都市計画においては、従来、行政が多様な利害をもつ関係者の利害を代表する形で総合的な計画を作ってきたため、利害を有する関係者が直接議論し、互いに利害を調整する手続きは不十分であることも指摘されている（谷下 2001）。

国内では、1992年（平成4年）に都市計画法が改正され、「市町村は、基本方針を定めようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」（都市計画法第18条の2）とする住民参加の規定が創設された。また1997年（平成9年）には河川法が改正され、河川整備計画を策定する場合には「河川管理者は、前項に規定する場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない」（第16条の2 第4項）とする住民参加の規定が設けられた。

これらの規定は、従来の都市計画法や河川法に比べるならば住民の意見聴取規定を設けたことにより参加は一步前進した²。しかし、どのような参加手続きにするか（参加者の選定など）に関しては、それぞれの権限を有する行政機関の判断に委ねられている。基本方針において地域（首長や住民）の参画が謳われているが、参加規程の曖昧さ、諮問委員会や審議会といった協議体メンバーの選定理由の不透明さ、あるいは参加メンバーの固定化や行政機関による一方的な議事進行、議論時間の不足、運営の公平性や透明性が不十分といった不備の面が指摘されている（西川 2007；早川2009）。

こうした住民参加規定は、一般に、行政が住民説明会や公聴会を開催して、計画に影響を受ける受益者ないし受苦者との利害調整を行うが、伝統的に、我が国では事業主体として行政機関が多様な利害関係を代表する形で総合的な計画策定を担ってきた。そのため、意思決定のために必要な情報が共有されておらず、計画に反対する個人や集団は、不十分な知識・情報しかもたない状態で説明会等に望むことになる。また、そうした説明会での交渉スタイルは計画・事業推進者と地域住民あるいは反対派が対峙する形でなされることも少なくなかった（谷下 2001；日本の展望委員会 2010）。

行政が「事業計画の大幅な修正は原則的に行わない」という前提に基づいて、しばしば当初の計画が押し付けられている。あるいは公聴会においては、双方の意見陳述人がそれぞれの見解を述べるだけで、何ら対立点の解決に至らないままで事業が執行される場合が多い。事業主体サイドにとっては、説明会や公聴会の開催が一種の「アリバイ作り」の場となっており、住民をはじめ関係者の不信感を増幅させる要因にもなりかねない。加えて、行政と住民の間で情報量や資源・技術力の差が大きな場合には、利害対立の解消が困難なことは従来から指摘されており³、こうした状況の改善を図ることが必要である。

3. 欧米での実践手法の導入と第三者の利用

前述したような課題を克服する方法論として、近年、我が国においても欧米で実践されているPIやコンセンサス・ビルディング（CB）を用いた参加型の利害調整過程の実践や、日本への応用可能性を検討しようとする研究が見られる（国土交通政策研究 2005）。

近年、我が国にも紹介・導入されているプロセスとして、パブリック・インボルブメン

ト（PI）はじめ、様々な手法が提案されている。こうした多くの関係主体を巻き込んだ参加型プロセスに共通している重要な点は、「多数決」ではなく、合意の形成を図ることを通じて問題の解決を目指すこと、対象となる事業の背景にある社会や地域の多様性・複雑性を認識し、関係する人々が多様な意見を持っていることを承認すること、及び、対話の場と対等な話し合いのプロセスを重視することである（大澤 2012）。

以上のような前提に立ち、米国などでは、それぞれの事案や状況に適合するプロセスの構築という観点から、対話の場を設計し、中立的な立場にある対話の支援者（ファシリテーター、メディエーターなど）がプロセスの進行を担い、それらを円滑にマネジメントするという試みが、我が国よりも先駆けて体系化されてきた⁴。

近年、政策決定、とりわけ地域の利害関係間の紛争を、NPO組織など第三者を活用し裁判外で解決する「裁判外紛争処理（ADR = Alternative Dispute Resolution）」の手法が注目を集めており、日本でもその活用に関心が集まっている。裁判との関係は言うまでもないが、ADRは政策形成との関係では、第三者機関を活用したPPP（Public Private Partnership）の応用形態として位置づけられる。また社会資本整備など公共的な計画にかかわるADR応用の核心は「合意形成」にある（宮脇 2010）。

政策形成におけるADRを通じた合意形成では、当該案件をめぐって多様な利害関係者がNPOなど第三者の支援を受けつつ、全員が集まった会議の場で問題を認識し、争点を議論し、それぞれが納得して受け入れる事のできる政策案や合意案を検討、形成することを目的としている⁵。こうしたADRを用いた政策形成は、行政手続きとしての位置づけがなされていないため、一般的なPI、ワークショップ、審議会・委員会等とは異なる性格を有している。

第一に、PIは行政が市民の様々な意見を聴取し、それを政策に反映させることの是非を行政自身が判断して最終案を決定する。これに対してADRを用いたプロセスは、第三者が検証した上で選んだ利害関係者が、それぞれ異なる意見を持って直接話し合いを行い、自主的に同意を作り出す事で最終案を決定する。そのため、最終案の形成に至る過程で行政が主導的に関わることはない（宮脇 2010）。

第二に、我が国ではワークショップは、主に行政が主催し、いわゆる「この指止まれ」方式で、これに参加したい市民が自由に参加して議論を行う事を基調としている。これに対してADRプロセスは、後述するように利害関係者から政策課題に至るまでの分析を、第三者が担い、市民の自由な参加ではなく、主要な利害関係者の参加に重点を置いている点で大きく異なっている。

最後に、審議会・委員会は行政への提言を求めるため、実質的に行政や議会が中心となって構成員を選定する。対して、ADRでは、第三者が中心となって参加すべき利害関係者（ステークホルダー）の特定、議題と提案の作成を展開する点に特色があるため、行政や特定の利害関係者による恣意的なコントロールを排除することが期待できる。

ここまで簡単に従来の行政手続き上位置づけられている政策形成とADRとの違いについて整理してきた。ここで留意すべきは、ADRを通じて形成された提案は、議会や行政の機能に取って代わるものではなく、最終的には意思決定機関である議会で決定し、行政を中心に執行する事をベースにしている。そこで具現化すべき提案を関係者間での合意形成を通じて形成するのがADRの特徴である。ただし、議会が最終的な意思決定者である

としても、問題となっている案件の背後にいる利害関係者を包括する場で話し合いが行われるため、議会など政治的意思決定主体も、ADRの成果を尊重する姿勢が強まる。関係者間の熟議を通じたADRが重視される背景には、従来型の裁判による紛争処理や行政主導での手続きが必ずしも十分に機能せず、その機能不全を乗り越え、従来の意思決定を補完する手段として位置づけられている点にある。

4. ステークホルダー分析（紛争アセスメント）の重要性

社会資本整備事業など公共的な性格の強い事業において、第三者が支援するADRを通じた合意形成を促進する手法として、米国での事例紹介や研究がなされている。例えば、実際に合意形成プロセスに取り組む場合に検討すべき重要な作業として「ステークホルダー分析（紛争アセスメント）」がある。端的に言えば、事前に（第三者が）当該事案について、合意形成プロセスが適切であるか否かを検討するものである⁹。これを判断する上で最も重要な作業は、合意形成に参加すべき利害関係者（ステークホルダー）、あるいは当該事業を支援（あるいは阻害する）潜在的な資源を特定するという点である。この作業の主な役割は以下の通りである。

- ①利害関係者の特定—誰が（主要な）利害関係者なのか
- ②利害の想定—問題・利害は一体何なのか
- ③議題（アジェンダ）の設定—何を議論するのか
- ④合意案の追究—制度的・財政的、その他様々な制限がある中で、当事者同士が互いに合意に達する環境や機会はあるのか

以上の点をステークホルダー分析によって明らかにしていく（Susskind et al., 1999; Buckles et al., 2000）。

公共的な計画策定に向けた事前作業として、できる限り多くの関係者の利害関心や懸念を抽出し、その後の議論の基盤を作る作業となる。米国においては、「メディエーター」や「ファシリテーター」と呼ばれる専門的な訓練を受けた紛争処理の実務家によって実施される場合が多い。具体的には、ある行政機関など事業主体が、利害関係者や有識者によって構成される専門委員会や検討委員会を組織する前に、事業主体から依頼を受けた中立的第三者が利害関係者から対面や電話での聞き取り調査、メールでの意見聴取、アンケート調査、文書レビューなどによって得られた情報の分析を行う。ここで重要となるのは、被調査者に本人以外の利害関係者（強い利害関係を有すると思われる個人や組織）を紹介してもらうという点である。これによって利害関係者の包括的な把握を容易にし、関係者同士の関係性を把握していくのである。

しかし、対話を始める前に第三者が事案の内容を調査・評価することについては、事案についての予断や偏見を生じる可能性もあり、望ましくない場合もありうると思われる。このような場合、別の第三者がそのような評価を行うということも考えられよう。大澤（2012）は、「対立が激しすぎたら合意形成に適さない」と判断すべきかどうかということも、それ自体一つの課題であろう、と指摘している。

ステークホルダー分析を経て主要な利害関係者間での合意形成を図る場に移行する。

「合意形成」については基本的には「全員一致」を追究することが望ましいが、現実には関係者全員の一致を図ることは難しいことが多い。

Straus (2002) は、「コンセンサスに達した状態」とは、「グループの全員がその結論を支持することに達した状態」と定義している。「合意形成」というと、一見聞こえは良いが、実際に「全員一致」ないし「ほぼ全員」となると困難ではないかと思われる。MITの都市計画研究者であり、多数当事者が関与するCBを提唱したLawrence E. Susskindらは、合意形成（コンセンサスの獲得）が関係者の100%には至らなかったとしても、得られた合意が「参加者が十分な情報を得た（informed）状態」でなされたものでなければならぬとし、「合意形成（consensus building）は全員一致の同意（unanimous agreement）を追求する過程である。これは、すべての利害関係者の関心・懸念を満たすための誠実な努力が必要である。合意は、各人が全ての利害関係者の関心・懸念を満たすためのあらゆる努力の後になされた提案を受け入れることに同意する時のみ、達成される」と主張している。

Susskindによれば、全く合意が存在しない世界と比較してみても、全てのステークホルダーにとって少しでも条件のよいパッケージ提案を作成し、それに対する全員一致を追究することを重視している（Susskind et al., 1999; Susskind and Cruickshank 2006）。例えば、一方はA、B、C、D全ての案を実現すべきだと主張し、他方はA、Bには合意し、C、Dは受け容れられない主張した場合、合意が全く存在しない場合ではA～Dは全て実現しないが、A、Bについては全員が合意できるのであれば、利害関係者にとって「少しでも条件のよいパッケージ提案」となる（大澤 2012）。

ここで重要なのは、互いの立場や価値観の対立を乗り越えて、具体的な利害・課題の解決という視点を持つことである。実際の案件でどのような事柄を合意あるいは共通理解として把握するか、あるいは、関係者間で得られた合意・共通理解をどのように実際の計画に反映させるかという問題とも結びつく課題となる。

5-1. 米国における実践事例—第三者を活用した協働型政策形成

次に、実際に米国において第三者を活用したステークホルダー分析、それに基づいて行われる協働型政策形成の実例を紹介したい。米国においては、社会資本整備など公共的な計画に関わる対立に伴う事業の長期化や訴訟の多さが問題となってきた。その解決手法として、都市計画、環境政策、近隣計画等の領域では、当該事案の成果に利害関係を有さない第三者を活用した利害調整・合意形成を促進する手法が活用されている。

米国では、伝統的に労使紛争や家事紛争など様々な分野で「メディエーション（調停）」が活用されている。「メディエーション」とは、多様な紛争処理手法の中の一つであるが、原則として当事者（ステークホルダー）による交渉を基本にしており、交渉の過程で当事者間に対立が生じた（生じるおそれがある）場合に、メディエーターが当事者本来の利害に着目して、交渉の補助を行い、対立の解消（回避）や合意の形成を促進するものである⁷。また社会資本整備などにおけるメディエーションの手法は、行政と市民間だけではなく、各政府レベル（連邦政府、州政府、地方自治体など）間での利害調整の場でも利用されている。

公共的な計画におけるメディエーションの手法は、MITのLawrence E. Susskindらに

よって、「コンセンサス・ビルディング (CB)」として紹介されている。CBは問題となる案件について、多数の利害関係者が交渉のプロセスを構築する。通常、はメディエーターやファシリテーターと呼ばれる中立的な第三者の支援を借りて行われる。その際に重要な点の一つは、こうした中立的な第三者を介在させることで、時には専門的な内容を分かりやすく摺り合わせ、議論を深め共通認識を広げることを手助けするということである。多様な利害関係者同士での話し合いの結果得られた合意や共通認識をもとに提案書が作成され、その提案を現実を実施する行政機関等が提案書をもとに政策・事業の実施という形をとる。

こうしたプロセスの理念的側面としては、ある事業や政策の実施によって、ネガティブな影響を受ける人々の利益を保護するという面もある。加えて、合意形成プロセスを通じて重要な事柄について熟議を行うことで、利害関係者たちは自分たちが抱えている案件について学習し、自分たちの考えを洗練させ、他の利害関係者についても幅広い観点から学ぶことができるというメリットがあると考えられている (Susskind and Zion 2002)。つまり、より包括的な話し合いの場を通じて、それぞれの参加者の利害を守るだけでなく、共通認識の獲得や相互理解の促進が期待されている。一方で実用的側面としては、訴訟など対立的紛争処理の回避または防止、現場知 (local knowledge) の獲得や教育効果が期待されているのである (Susskind and Zion 2002 ; Innes and Booher 2010)。

以下に実際に米国で実践されているケースを紹介する。

5-2. ケーススタディーオレゴン州東部における風力発電開発と環境保護

(1) オレゴン州における再生可能エネルギー利用の促進と風力発電開発の問題

オレゴン州は風力発電や太陽光発電をはじめとした再生可能エネルギー分野の世界的リーダーとして注目を集めている地域である。オレゴン州最大の都市であるポートランド市 (人口約58万人) の電力の約50%は再生可能エネルギー資源から獲得されている。オレゴン州では、基本的には水力発電が主流であるが、最近では風量発電や太陽光発電への開発・投資も増加していて地域の電力供給に貢献している。

オレゴン州では、様々な公的支援や基幹産業へのインセンティブが整備されており、州が定める「再生可能エネルギー・ポートフォリオ基準」では、総電力供給量に占める再生可能エネルギー利用の割合を2025年までに25%に引き上げ、温室効果ガスの排出量を2020年までに1990年レベルの10%以下、2050年までに1990年の排出レベルの75%以下を目指し、それを実現可能にするために環境保全と再生可能エネルギー開発を促進する目標を掲げている。

再生可能エネルギーへの投資・開発が増加する一方で、オレゴン州東部では、風力発電開発の拡大に伴い、野生動植物の生息環境を脅かすことが懸念されていた。近年、再生可能エネルギーへの需要の高まりに伴って、オレゴン州や近隣のワシントン州では、風力タービン (風力原動機) が大型化する傾向にある。タービンはブレードの直径が大型化にすることによって発電効率が向上し、採算性も向上する。また原動機自体もより高い構造を持つようになってきている。その理由は、地上付近では地表や障害物等による摩擦が大きく、高所の方がさらに効率よく風を捉えることができるためである。

しかしながら、風力タービンのブレードの大型化に伴う騒音・低周波の問題、イヌワ

シヤタカなど猛禽類の衝突死（バードストライク）、風光明媚な自然景観への影響、送電ライン拡大による農作物へのマイナスの影響、その他様々な自然環境への影響が、風力発電開発の拡大を懸念する声が地域住民、農業従事者や環境団体などから上がっていた。中でも過去数十年に及ぶオレゴン州東部のエネルギー開発（おもに天然ガス発掘、風力発電所の建設）によって、キジオライチョウ（セージブッシュグロース）の生態系は減少傾向にあり、州の準絶滅危惧種から絶滅危惧種へのリスト入りが懸念されていた。

(2) REEConパートナーシップ

前述したオレゴン州東部における風力発電開発と自然環境保全の問題に取り組むため、2009年に、米国内の主要な環境保全機関として連邦政府の所有する土地および天然資源の大半について管理責任を負っている米国内務省（the US Department of Interior : DOI）は、オレゴン州の再生可能エネルギー開発を重点分野の一つとした。その後、2010年初頭に、オレゴン州内の1,500万エーカー（約600万㎡）以上に及ぶ森林、海辺、山間部、放牧地を含む西海岸の美しい自然景観と重要な野生動植物の生息地に対して管理責任を担っている米国内務省土地管理局（the US Bureau of Land Management : BLM）、オレゴン州民に対して安定かつ信頼できるエネルギー供給の責任を担うオレゴン州エネルギー局（Department of Energy）、オレゴン州内の野生動植物と生態系保護を管理・監督するオレゴン州鳥獣保護局（Department of Fish and Wildlife）は、州知事室やBLMとともに、環境保護と再生可能エネルギー開発を両立するために何が最善の戦略となるかを明らかにするための話し合いを開始した。この話し合いの中で、州知事室とBLMは中核的な役割を担う行政機関として関係行政機関を召集して、会議の場を設けた。

この最初の会議の目的は、「絶滅の危機に瀕する種の保存に関する法律（the Endangered Species Act）」の下で、キジオライチョウの絶滅危惧種へのリスト化を検討し、オレゴン州東部の再生可能エネルギー開発と自然資源保全に関する問題にタイムリーに取り組むための明確なプランを策定することであった。その中で、危機に瀕しているキジオライチョウの生息地保全が重視されていた。この会議の中で、オレゴン州東部における再生可能エネルギー開発の農業・林業など地域社会への影響や、野生動物生態系保全の問題やニーズを把握し、環境と調和した将来の持続可能なエネルギー開発に取り組むためには、行政、開発業者、環境団体を中心とする非営利組織、地域住民の代表らによる継続的な協働の必要性が認識されていった。

その結果、オレゴン州東部における再生可能エネルギー（風力発電）開発と生態系保全へのニーズと課題に取り組むために、米国内務省（DOI）、内務省米国土地管理局（BLM）、オレゴン州エネルギー局らが主導的役割を果たして、「再生可能エネルギー及びオレゴン州東部景観保全パートナーシップ（Renewable Energy & Eastern Oregon Landscape Conservation Partnership）」が設立された。このパートナーシップの取り組みは、「再生可能エネルギー（Renewable Energy）」と「保全（Conservation）」の頭文字をとって「REEConパートナーシップ」と呼ばれている。以降、REEConと表記する。

REEConの目的は、オレゴン州の中で数ある風力発電開発の中でも、とりわけ、州東部の自生植物であるヤマヨモギ（セージブッシュ）と、州の準絶滅危惧種に指定されて

いる鳥であるキジオライチョウ（セージブッシュグロース）【写真1】の生態系の保護と改善である。将来、エネルギー開発の影響が懸念されるエリアや潜在的な課題を明らかにするため、パートナーシップ参加者の協働を通じて明らかにすることであった。REEConの主要な目標は以下のとおりである。

- ① ヤマヨモギやキジオライチョウをはじめとするオレゴン州東部における重要な野生動物の継続的な保護と再生可能エネルギー開発との調和を保つための将来戦略に関して、利害関係者（ステークホルダー）たちが協力して取り組む場を創造・維持していくこと
- ② 連邦政府及び州政府のエネルギー関連施設の立地プロセスに対して、周辺の自然環境への影響等を的確に把握し、情報共有を図るため、オレゴン州エネルギー局や米国土土地管理局をはじめ、主要な関係者間での合意文書を作成すること
- ③ ヤマヨモギ、キジオライチョウの生育環境をはじめ、オレゴン州東部における保全とミティゲーション戦略⁸の支援に向けた協働の可能性を明らかにすること
- ④ 将来にわたって透明性の高い対話を促進するため、州政府、連邦政府、地方自治体、開発業者、環境団体、そして地域住民が利用できるガイドラインを作成するために、将来の開発が予想されるエリアと、生態系・資源管理への影響が懸念されるエリアを明らかにするマップ（Challenges and Opportunities Map：COM）を作成し、情報共有を図ること



【写真1】キジオライチョウ（Sagebrush Grouse）

(3) 第三者機関の活用—Oregon Solutions (OS) による支援

REEConの大きな特徴として、第三者機関であるオレゴン・ソリューションズ（Oregon Solutions：OS）による支援を挙げる事ができる。OSは、2001年に当時の州知事であるジョン・キッズハーバーの下で開始された事業である。発足当初は州知事室直轄の州政府内の機関としてスタートしたが、2002年1月から、オレゴン州ポートランド市にあるポートランド州立大学（PSU）内にあるNational Policy Consensus Center（NPCC）が運営するプログラムとなる。NPCCは、官民協働の理論研究や実践活動を支援する米国の非営利団体であるPolicy Consensus Initiative（PCI）とPSUが提携して運営する機関である。OSはNPCCの一部門であり、行政、企業、NPO/NGO、環境団体、そして一般市民の政策形成への参画と協働による地域問題の解決を目標にしている。

OSはこれまでに、州内のエネルギー関連政策、福祉政策、住宅開発、空港建設、森林保護、治水、その他土地利用など60件以上のプロジェクトを支援してきた。本稿で紹介しているREEConもその中の一つであり、現在も進行中である。

(4) OSによるコラボレーション推進手法

OSによるプロジェクトは、官民の「協働」を意味するコラボレーションと呼ばれている。このプロセスは、基本的に以下の五段階プロセスを経て実施されている。

- ① 課題または重要な利害関係者がアセスメントを経て明らかにされる
- ② オレゴン州知事によってプロジェクトの認定がなされ、関係者の協力を得て議論を進めるにふさわしい中立的な立場の指導者（co-convener）が指名される
- ③ 「オレゴン・ソリューションズチーム（OSチーム）」の結成：連邦政府、州政府、地方政府、その他の行政関係者と、企業、NPO、そして参加が望まれる市民の代表者によって編成を行う
- ④ 総合的なソリューション：チームは課題や持続可能な地域目標の達成に取り組むためのリソース（人材・資金など）を提供する
- ⑤ 「協力宣言（Declaration of Cooperation/DOC）」の作成：チームメンバーは、総合的なアクションプランに提示された課題と今後のプロジェクトの道筋に合意し、プロジェクトに必要な時間と援助に取り組むことを約束し、署名する

OSによって支援されたREEConの会議は、利害関係者の代表者による直接対話によって実施されている。一連の話し合いを開始する前にOSによって「アセスメント」という作業が行われる。これが前述した「ステークホルダー分析（利害関係者分析）」に相当する。REEConでは、オレゴン州東部の風力発電開発と環境保全の問題に重要な利害関係を持つ行政機関（連邦政府、州政府、地方自治体）、民間企業（エネルギー開発業者、建設業者など）、土地所有者、農林業従事者、環境団体、地域住民の代表は誰かを特定し、話し合いの場への参加が望まれる代表者を明らかにすることを目的とする作業である。この作業は重要な利害関係者の特定だけではなく、プロジェクトを後押しする潜在的な人材（リーダーシップを担える人物）や財源、また課題を明らかにすることで協働プロセスを設計する上での基盤資料となる。このアセスメントは関係者へのインタビューやアンケート調査、公式の報告書や新聞記事のレビューなどを通じて実施されている。

一連のアセスメントの結果、OSはオレゴン州東部の風力発電開発拡大と自然資源への影響を総合的に把握し、新しい戦略を創造するために、各関係行政機関間の連携・調整と行政と民間企業、NPO、市民の代表など様々なアクターが協力する必要性が高いと判断した。その後、REEConはオレゴン州知事によってOSのプロジェクト認定を受け、REEConが正式にOSのプロジェクトとしてスタートした。

2010年4月26日に、第1回のOSチーム会議が開催され、以降、その後定期的（約1か月半に一度）にOSチーム会議が開催されている。その時には、OSのスタッフであるピーター・ダルケ（Peter Dalke）氏が議論のファシリテーター（会議の議事進行役）を務め、共同召集役（co-convener）としてオレゴン州知事室天然資源部ディレクターも進行役を担った。REECon発足当初は、行政機関や開発業者の参加者が多かったものの、その後、話し合いを継続していくにつれて、徐々に環境問題に関心の高いNPO/NGOや関心の高い市民らも議論に参加するようになっていった（なお、チーム会議は一般公

開されており、傍聴人にも発言権がある)。

最終的に話し合いや交渉の結果生まれた合意案は、個別の参加者たちが自分たちで作成した提案を持ち寄るのではなく、OSチーム会議の中で出された様々な意見を一つの文書にまとめた「単一文書手続き(single-text procedure)」を通じて作成される。OSチーム会議で参加者がまとめた最終的な合意文書は「協力宣言(Declaration of Cooperation/DOC)」と呼ばれている。これはOSチームの各メンバーや組織が課題の解決に向けて、プロジェクトの基本方針に合意し、将来の具体的な活動や支援を約束した上で、署名を行う。例えば、行政機関であれば継続的な人材および技術的支援を提供する、そしてプロジェクトの継続に向けた財源確保の可能性を探る。ウェブサイト開設で積極的な情報発信に努めるなどが挙げられる。NPOや市民団体であれば、プロジェクトを財政的に支援するための民間助成金獲得や、他にもパートナーになりそうなNPO/NGOを探すなど、取り組みの形態は様々であった。

また、合意文書・記録の作成、そして公開はOSが一手に引き受けている。この作業を第三者機関であるOSが担当するのは、各当事者の作成による恣意性が入り込む余地をなくし、自らが作成した文書に執着して修正しにくくなることを防ぐという意味もある。また文書を単一化することで、合意案に向けた進展がない場合には、同じ議論に関する継続的な焼き直しや作り直しを最小化でき、時間やコストの節約につながる事が期待できるからである。一連のOSチーム会議の議事録、合意文書は、OSのウェブサイトを通じて広く一般に公開されている。OSによって促進・支援されたチーム会議は、市民の代表や行政機関が話し合った成果を、所管の行政機関として提言として投げかけるものである。

ちなみに、一連のREEConの会議及び政策提言は、州議会や地方議会の決定といった公式の意思決定手続きではなく、すべて非公式の政策形成と提案のプロセスである。そのためREECon自体には、議会などの政治・行政の最終的な決定権を持つものではない。ここで行政機関や利害関係者の代表によって作られた提案は非公式であるため、最終的には公式の政治の場(議会)が決定・判断するものの、課題の背景にある主要な利害関係者を包括する形で開かれた場での意見調整や提言作りが行われるため、議会や所管行政機関もOSチームによって実施されたREEConの成果を尊重する姿勢が強まることが期待されている。

REECon発足当初、OS事務局長であったディック・タウンSEND (Dick Townsend)氏によれば、「オレゴン・ソリューションズの役割は、行政と民間、その他様々なアクターたちが、将来の持続可能な地域づくりに向けて協力して取り組むために最初のスタートラインを支援することである」と語っている。

(5) REEConの成果

REEConの成果の一つとして、絶滅が危惧されている野生動物の生息エリアや将来の風力発電開発によって影響を被る可能性のあるエリアを予測・特定した「マップ(The Wind Energy Development Challenges & Opportunities Map)」の作成がある。OSチーム会議の中で、米国土地管理局(BLM)は、話し合いの参加者に対して定期的に更新されたマップ草案についてのプレゼンテーションを行った。2010年8月にPSU内

のカンファレンスルームで開催された会議【写真2】では、風力発電所開発とキジオリイチョウの生息地が表示されたマップが準備された。参加者たちはマップ草案を前に互いに情報を出し合い、マップの改善や修正に向けた対話や議論をFace to Faceで行うことができた。またOSのスタッフが記録係、技術的サポートを行い、遠隔地のためポートランドまで足を運べない参加希望者・利害関係者に配慮して、電話会議やオンライン会議に参加できる環境も整えられていた。



【写真2】OSチーム会議(左)、Challenges & Opportunities Map 草案の前での議論(右)

現在もなお、米国土地管理局（BLM）は、オレゴン州東部の公有地における風力発電開発やその他のインフラ開発の計画策定や立地手続の中でのステークホルダー間の対話と協働型のアプローチを促進している。BLMでは、将来のエネルギー開発、送電設備の拡大についての将来予測や環境問題の解決に役立てるために、マップを活用している。

例えば、BLMのホームページ上にも、REEConで生まれた提案や意見を反映したこのマップが掲載されている。このマップは、広い範囲にわたって絶滅が危惧されているキジオリイチョウ以外にも、希少生物とされているピグミーウサギの生息地域や、風力タービンでバードストライクの犠牲になりやすいイヌワシの密集地域、ミュールジカの越冬地域など、オレゴン州東部における重要な野生動物や天然資源の問題を図示したものである。マップは一般市民やエネルギー開発提案者がオレゴン州東部における野生動物生態系の希少性・複雑性に対する理解を促進するのに一役買っている。ただし、課題としては、このマップは風力エネルギー開発以外の資源管理や資源開発計画、地図上に示されていない希少生物や文化遺産の問題などすべてをカバーしているわけではないため、REECon参加者の一部からは、このマップは保護すべき自然資源を十分カバーした包括的な内容とは言えないという指摘もなされていた。今後、継続的なパートナーシップを通して得られた新しいデータや情報が利用可能になっていくにつれ、このマップの有効性が改善されることが期待される。

REEConは、当初、オレゴン州東部の自生植物ヤマヨモギと絶滅危惧生物のキジオリイチョウの生態系保護の取り組みに主な焦点が当たっていた。しかしながら、OSチーム会議が進むにつれ、行政と民間セクターの意見交換の中で、その他の希少生物保護の問題や、外来種の問題などが指摘されていった。また希少な鳥類に発信器を付けて調査を行っている専門家からは、風力発電関連施設の建築物が高層化、あるいは高木の針葉樹が増えることで、地上にいる動物を捕食するイヌワシやオオタカなどの猛禽類が地上

から高い所に巣を作り、羽を休める場所が増えるため、キジオリチョウをはじめヤマヨモギの生態系を共有する地上生物が猛禽類から狙われやすくなり、生態系のバランスが崩れるという指摘もなされた。このように、地域固有の環境に詳しいステークホルダーとの協働によって、行政だけでは把握しきれなかった課題なども明らかにされている。その他にも興味深い取り組みとして、REEC参加者が協働で作成したマップをはじめ、その成果を、関心の高い一般市民に周知・普及させるためのシンポジウムやアウトリーチ活動の企画提案もなされた。さらに、OS会議に参加した行政機関、利害関係者たちによって、州内の風力発電開発問題に関するワークショップの紹介、OSチーム参加者や関心の高い市民に対して、オレゴン州内の風力発電所を視察するフィールドツアーの提供や、現地視察のイベント紹介などの情報の共有が積極的に行われている。こうした情報もOS事務局によって、メールマガジンやニュースレター等で共有されている。

6. おわりに

本稿では、複雑な利害関係がかかわる事業における利害調整と合意形成を高める実践として、米国における第三者を用いた協働型政策形成の事例を紹介した。ここで紹介したプロセスは、中立的な第三者機関によって当事者間の利害関係の把握と調整を行い、プロジェクトを円滑に進めていくための支援がなされている。こうした政策形成の試みは、従来、政府や専門家によって主導、あるいは独占されていたプロセスを当事者（利害関係者）に開き、官民ともに参加者として貢献できることが期待されている。

昨今、わが国でも、主に土木事業や都市計画の分野において、米国で実践されているコンセンサスビルディング・プロセスの手法を参考にした市民参画型のまちづくりや計画づくりに関する研究や実践が蓄積され始めている（国土交通省政策研究 2005）。しかし、まだ日本での試みは歴史が浅く、実証的研究も十分とはいえない。

今後、米国の先進的な取り組みをより詳細に分析することを含め、日本の社会、文脈、制度的枠組みなどの環境を十分踏まえ、我が国への適切な応用可能性を検討し、知見を深めていくことが課題である。

【参考文献】

- 1) 国土交通省政策研究所 (2005) 「社会資本整備における第三者の役割」, 国土交通政策研究43号
- 2) Creighton, James L. (2005). The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement. Jossey-Bass: Chapter. 1
- 3) 鈴木温, 矢島宏光(2005) 「市民参加プロセスにおける計画合理性 - Joint Fact Finding の意義と可能性」, 第32回土木計画学研究発表会 (秋季大会)
- 4) Susskind, Lawrence E. and Jeffrey Cruikshank (1987). Breaking The Impasse: Consensual Approaches To Resolving Public Disputes. Basic Books
- 5) Bingham, Lisa B. Tina Nabatchi, Rosemary O'Leary (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government, Public Administration Review No.65, Issue 5, September 2005: pp. 547-558

- 6) 原科幸彦(2011)「プランニングにおける合意形成」, 猪原建弘 [編]『合意形成学』勁草書房: 3章
- 7) 西川明子 (2007)「審議会等・私的諮問委員会の現状と論点」レファレンス 2007年5月
- 8) 早川洋行 (2009)「地方自治体における諮問機関—滋賀県RD最終処分場問題対策委員会を事例として」滋賀大学環境総合研究センター研究年報 Vol.6, No.1, 2009
- 9) 日本の展望委員会 (2010)「現代における〈私〉と〈公〉、〈個人〉と〈国家〉—新たな公共性の創出」日本学術会議 2010年4月: pp. 8-9
- 10) 大澤恒夫(2012)「柄の浦ミディエーション—「社会資本整備をめぐる合意形成」及び「熟議民主主義」からの示唆を交えて」, 法政研究79(3): pp.611-640
- 11) Susskind, Lawrence E. Sarah McKernan, Jennifer Thomas Laner (1999). Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement. Sage Publications Inc
- 12) Susskind, Lawrence E. and Liora Zion (2002). Can American's Democracy is Improved?, Working Paper of the Consensus Building Institute and the MIT-Harvard Public Disputes Program. August. 2002
- 13) Innes, Judith E. and David E. Booher (2010). Planning with Complexity: A Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy. Routledge
- 14) 石田聖(2011)「オレゴン・ソリューションズによるコラボレーション推進手法」, 市民参加に関する調査報告書(中間報告書) rep.10, 早稲田大学公共政策研究所 <http://waseda-ipp.info/archives/177> (最終訪問日 2014/01/31)

- ¹ 「利害関係者 (stakeholder)」の概念について、本稿で触れているコンセンサス・ビルディングの提唱者であるLawrence E. Susskindは、「利害関係者とは、自分たちが何かによって影響を受けると思った人たちである」と定義している。つまり、利害関係者を利害関係者たらしめているのは自身の主観であり、自己認識ということになる。筆者もSusskindにしたがい、本稿で用いる「利害関係者」という語は、「政策・事業によって自らが何らかの影響を被り得ると考える人々や集団のことであり、利害関係者としての認識を持っている人々」を意味する用語としたい。
- ² ただし、これらの規定が前提とすべき上位のガイドラインとして、都市計画法は「市町村の都市計画に関する基本的な方針 (いわゆる都市マスタープラン)」、河川法は河川整備計画の策定については、両者ともに「市町村都市計画審議会」や「流域委員会」などの専門家や学識者を中心とする第三者の機関があるが、一般公衆あるいは利害関係者に関する規定はない、という点も諮問機関の問題点となっている。
- ³ 例えば、岩崎忠夫 (1984)『住民参加論：住民参加の実務と理論』第一法規; 総合研究開発機構 (2002)『公的部門の開かれたガバナンスとマネジメントに関する研究』総合研究開発機構
- ⁴ この議論に関しては、国土交通政策研究所 (2005)『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』が米国式メディエーションを紹介している。

- ⁵ 我が国では、「裁判外紛争解決手続きの利用の促進に関する法律」が施行され、具体的には道路整備事業への導入等が進められている。
- ⁶ 「適切ではない」と判断される場合には、プロセスを実施しないこともある (Susskind et al., 1999)。
- ⁷ 日本ではメディエーション (mediation) は一般的に「調停」と訳されることが多い。しかし日本の「調停」は各種法律において既に定義されている手続であり、弁護士法第72条では弁護士以外の者が報酬を得る目的で法律事務として調停を行うことは禁止されている (これについては様々な議論がある)。そのため、日本における調停は米国のメディエーションよりも極めて限定的なものである。米国における「メディエーション」は、より幅広い意味を持っている。例えば、学童が学校内において友人間の喧嘩に割って入って止めさせることをpeer mediationと呼ぶ。このような極めて非公式のメディエーションは日本語の「調停」では表現できないと考えられる。よって、わが国で言うところの調停は米国でメディエーションの一部であると解釈し、本稿では米国でメディエーションと総称されるものを「メディエーション」と呼んでいる。
- ⁸ 「ミティゲーション (mitigation)」とは、日本語では「和らげること、緩和、軽減」等の訳がある。環境政策の文脈で用いられる場合は「開発による自然環境への影響を何らかの具体的な措置によって緩和すること」を意味しており、人間活動によるマイナスの環境影響を緩和するために、事業者に課せられるあらゆる保全行為のことを指す。例えば、REEConでは、キジオライチョウやオオタカが巣を作っているエリアは開発行為を極力回避する、CO2排出量の多い建設機械の使用を制限する等が含まれる。

Consensus Building and Mediating Interests Using A Neutral Third Party
—The Case Study of Collaborative Policy Making in Oregon, USA—

Satoshi ISHIDA

Abstract

In Japan, there is a need to mediate conflicting interests and build consensus for sustainable planning because of the increased number of public dispute such as over social infrastructure development, especially since 1970s. Moreover, the development benefit can't be expected to have any more growth than the way it did before in the depopulating society, so conflicts of diverse interests for development benefits may be increasingly competitive. So how we can reconcile conflicting interests that can emerge in the process of planning or policy making? Although recently in Japan, a variety of practices for consensus building among interested groups is gradually recognized, there are a few researches focusing on a practical approach for consensus building through collaborative way. In this paper, I would like to show the case study of collaborative policy making in the U.S. using the neutral third party who helps parties to mediate their interests and build consensus.