

〔NPO法人〕PI - Forum 異分野PI交流ワークショップ 実施概要

私どもPI - Forumでは、2002年5月にNPOとして発足してから、
以下の12回のワークショップを開催してきました。

設立初年度 ワークショップのねらい

多様な分野で活動する専門が集う場であるNPO法人PI-Forumでは、今後の可能性や具体的な活動内容についての議論を深めるとともに、様々な分野の専門家のネットワーク化の一環として「異分野PI交流ワークショップ」を開催して来ました。

【第1期】：『事例紹介を通じての議論創造』（2002.5-7 計6回実施）

合意形成に関する研究やプロジェクトを推進されている研究者、実務者、自治体関係者に最新の動向、問題意識を提起して頂き、それをベースに様々な立場から議論を行うことで、合意形成に関する知見を整理し、新たな可能性の創出を目指して実施されました。

【第2期】：『ファシリテーター理論・実践の体験型学習』（2002.9-2003.1）（計5回実施済）

「ワークショップ」という方法論について俯瞰的な理解を行うとともに、ファシリテーターの方々からその技術、技法について体験型で学ぶ機会として実施されました。

開催一覧 第1期

第1回	「廃棄物処理施設をめぐる環境紛争」	原科幸彦氏	東京工業大学大学院教授	5月17日(金)
第2回	「コンセンサス会議 日本における設計と実施の諸問題」	若松征男氏	東京電機大学理工学部教授	5月31日(金)
第3回	「参加型計画の仕掛けと専門性の役割について PCM参加型計画手法の実践から」	山中英生氏	徳島大学工学部教授	6月14日(金)
第4回	「合意形成とアカウンタビリティ」	桑子敏雄	東京工業大学大学院教授	7月3日(水)
第5回	「東海村におけるリスクコミュニケーション活動に向けて」 「原子力における合意形成とPI Forumの今後」	谷口武俊氏 (コメンテーター) 鈴木達治郎氏	(財)電力中央研究所・経済社会研究所 慶応大学大学院政策メディア研究科教授	7月12日(金)
第6回	「新幹線建設問題の教訓」	長谷川公一	東北大学大学院教授	7月19日(金)

第2期

第7回	ワークショップとファシリテーター～教えるから、“引き出す”場のナレッジを俯瞰する～	中野民夫氏	ワークショップ企画プロデューサー / 博報堂勤務	9月27日(金)
第8回	合意形成の場とファシリテーション～欧米に見る理論化と実践状況	矢嶋宏光氏	PI-Forum 理事 (財)計量計画研究所 都市政策研究室長	10月4日(金)
第9回	ラベルワークでPIの未来を描こう！	竹迫和代氏 府高優子氏	(株)計画技術研究所 株式会社アイテック	10月25日(金)
第10回	「参加のデザインとは何か？」	浅海義治氏	(財)世田谷区都市整備公社まちづくりセンター	11月22日(金)
第11回	民主主義の発想に基づく合意形成のひずみ ～予防的開発投資の重要性、紛争処理の現場から	伊勢崎賢治氏	立教大学大学院教授	12月23日(金)

総括ワークショップ

第12回	PIとPI～パブリック・インボルブメントとパブリック・イニシアティブ(市民発議)をつなぐために～	川北秀人氏 今井一氏 司会；梅本嗣	IIHOE[人と組織と地球のための国際研究所] ジャーナリスト / 住民投票立法フォーラム事務局長 PI-Forum / 博報堂勤務	1月10日(金)
------	--	-------------------------	--	----------

話題提供者	合意形成やパブリック・インボルブメント発想に関する主たる提起所見	参加者との議論から生まれた主たる論点・所見
<p>第1回</p> <p>「廃棄物処理施設をめぐる環境紛争」 (原科幸彦氏)</p>	<p>◇環境アセスメントの本質＝意思決定過程の透明化 →「情報公開」と「参加」が必要</p> <p>「ごみ中間処理施設建設計画における市民委員会設置」(狛江市(91～93年) → Key Factor of Success: ①メンバー構成と人数、②オープンな議論と議論の記録、③情報提供と学習プロセス 「長野県「廃棄物処理施設建設のための検討会設置(01年～)」 → 田中知事が白紙からの検討(建設すべきか否かを含めて)を決定。知事→原料:「話し合い」の場の形成を依頼、 → 引受条件＝①委員構成、②事務局の独立性の確保、③会議の公開、④情報公開の徹底、⑤住民参加の推進、 ⑥会議全体のスケジュール、⑦中立性の高い委員長を選ぶこと。</p>	<p>◇環境紛争解決手段としての「話し合いの場」形成に際し、どのような制度設計が必要となるか、様々な考慮事項・論点が提示され、議論。</p> <p>◇先進施策でも、ビジネス・コンサルティングへの正当な報酬が不足している、という社会現実。</p>
<p>第2回</p> <p>「コンセンサス会議 日本における設計と実施の諸問題」 (若松征男氏)</p>	<p>コンセンサス会議 科学技術に関わる問題について、一般市民(素人集団)が、多様な専門家から質疑応答を通じ情報を受け、議論・評価をし、合意に至る努力をし、その結果を見る仕組み。 [→一般市民が科学技術について議論した時、専門家や行政が行った場合と違う結果が出てくるのではないか、そして、それを政策決定に生かせないかという考え方] [→「参加型」テクノロジー・アセスメントの流れから、デンマークで誕生]</p> <p>日本での実施を通じて見えてきたポイント ①「コンセンサス会議は何のために行うのか」→科学技術政策との関係性の明確化が必要 ②「中立性」「公平性」「透明性」の確保 ←一般市民や行政の両方から信頼を得るため</p>	<p>◇対立そのものがまだ見えない段階で、むしろ対立点を明らかにするための手法として適しているのではないかな?</p> <p>◇より幅広いテーマで可能なのではないかな? ◇教育の手法としても有用なのではないかな?</p> <p>◇社会の様々な意見が明示化されることが、社会全体の合意形成にとっても重要なステップになる</p>
<p>第3回</p> <p>「参加型計画の仕掛けと専門性の役割」 —PCM参加型計画手法の実践から— (山中英生氏)</p>	<p>◇PI(パブリック・インボルブメント)＝幅広い人々の貢献を促し、関心層を増やしていくことをいうこと[山中見解]</p> <p>◇集団での意思決定をするための参画の仕組みの1つとして、PCM(Project Cycle Management)手法 が存在</p> <p>90年にFASID(国際開発高等教育機構)が日本に導入 JICA(国際協力事業団)が開発援助プロジェクトに使用。様々なアイデアやコンフリクトをみんなの目前に晒すことを通し、論理的思考、集団的思考を促し、何らかのプロジェクトをまとめ上げるための仕掛け、</p> <p>◇plan, do, seeのプロジェクト・サイクル・マネジメント ◇参加型計画(participatory planning)と評価 分析段階→①関係者分析②問題分析③目的分析④プロジェクト選択、立案段階→⑤PDM(プロジェクト概要表)⑥活動計画表の2段階6ステップから成り、ワークショップ形式で行われる。</p>	<p>◇棚田の保全戦略のためのPCMWSの実験 ◇小松島港本港地区での実践 [何れも徳島]</p> <p>◇ステイク・ホルダー全てを集めるべき→困難</p> <p>PCM手法の有効性 問題分析・目的分析の段階と、プロジェクト選択・PDM作成の段階とを区別して考えることができるのではないかな?</p>
<p>第4回</p> <p>「合意形成と アカウンタビリティ」 (桑子敏雄氏)</p>	<p>◇これまでの公共事業では、合意形成プロセスの重要性に対する認識が欠如</p> <p>信頼の欠如、相互不信 (1)Aを社会的合意形成プロセスの中に位置づけるべき。 (2)Aは「行為および事業についての内容を適切に説明したうえで、実行責任を負う」と理解。 (3)説明の相手に応じ、多様な説明の展開の必要性。納税者に対する説明も不可欠。 (4)二一に対する深い次元での把握を行うべき。 (5)前提として行政内部での合意形成が重要→行政内部の意思決定プロセス、意思決定の権限を明確化。 (6)Aの実現方式についての研究開発の必要</p> <p>合意形成の手続きに対する最大阻害要因</p> <p>アカウンタビリティが重要</p>	<p>合意形成の前提 説明相手の様々な価値観を掘り起こす必要 感性、空間履歴、場</p> <p>◇信頼感の向上が成功といえると思うが、その場合必ずしも事業そのものの成功とはいえないことのジレンマ</p> <p>◇NPO活動活発化 ＝経済性中心ではない社会のあり方 →非経済的な指標をどう考えるかに 関するヒントが少しずつ出てきている</p>
<p>第5回</p> <p>「東海村におけるリスクコミュニケーション」 (谷口武俊氏) 「原子力の合意形成」 (鈴木達治郎)</p>	<p>[H11年9月JCO臨界事故と東海村住民への対応]→東海村住民は何を感じどうしているか、村役場と協力し調査実施。 原子力依存の社会文化→住民に原子力の安全性についての認知的な不協和が存在 リスクコミュニケーションが重要 原子力は怖いという「思い込み」=不協和を解消 →事故:リスク認識不協和顕在化</p> <p>◇現在原子力は、合意形成という課題に直面しているが、未達成 ←「政策ありきの合意形成プロセス」 フィンランドの decision in principle を日本に応用 ①政策自体の変更可能性があること。 ②プロセスについての合意が形成されていること。 ③相互理解、相互信頼の達成。 ④コミュニケーションを確保した上での情報共有。</p> <p>進捗が「東海村原子力安全対策懇談会」設置(00年5月(村長諮問機関)</p>	<p>◇原子力分野のリスクコミュニケーションは、リスク自体に関し専門家でも共通理解がなく、困難が高い特殊なものかな?</p> <p>◇現在はそれ以前の「伝える気があるかどうか」が問題では?</p> <p>◇「説明する側・される側」双方にコミュニケーションのスキルが欠けている日本の現状。対話能力や会議のやり方などのスキルを学び、実体験を通じて身に付けることの重要性</p> <p>◇原子力以外の専門家を加えることが必要</p> <p>◇研究者が現実に関与する場合に倫理や責任が伴うべき</p>
<p>第6回</p> <p>「新幹線騒音・建設問題の教訓」 (長谷川公一氏)</p>	<p>[東海道新幹線] = 起工から5年半という短期開通 ⇔ 運転開始後に騒音・振動などの公害が社会問題化した事例</p> <p>○73年に提訴された名古屋新幹線公害訴訟 ・乗客受益考慮⇔沿線住民・沿線住環境考慮外 →騒音防止等の観点欠落 ・低予算で当初計画を通し、後で予算を増やす手数の問題 裁判が「緊急性圧力」として機能したのが特徴→裁判過程を通じ被告(旧国鉄)側の公害対策が進展。 旧国鉄側は減速を拒否し、それ以外の技術的な対策(防音、移転など)を進めていった。</p> <p>[東北新幹線] = 71年計画決定→大宮以北の暫定開業(82年)→東京駅まで開通(92年) = 21年間かかった事例]</p>	<p>◇これから新しいものをつくる際の合意形成と、既に建設されたものに対する合意形成とは異なる。</p> <p>◇政策変更が難しいのが、日本の(これまでの)特徴。 政策変更のための正統性根拠として、環境変化などの「外圧」に対応するために政策を変更するという口実が必要となる。政策変更のためには、外圧を「緊急性圧力」(環境変化、災害・事故、提訴・判決、世論の変化)として一般化する必要があるか。</p>

第8回:「合意形成の場とファシリテーション ～欧米に見る理論化と実践状況～」
(矢嶋宏光 [PI-Forum理事 (財)計量計画研究所 都市政策研究室長])
およびProj内での議論を中心してまとめたものです。

■ PI (パブリック・インボルブメント)とは？

『Public (パブリック)』 → 「市民+企業のこと」、広義には「何らかの計画の主体となる団体以外の存在」を示すものとして議論を進める。

『Involvement (インボルブメント)』→ 「関与」のこと。

- ◆ PIは「合意形成(目的)」そのものを示すのではなく、「プロセス」を示している。
- ◆ 紛争解決(ADR)とは別の概念。「紛争にならないようにどうすればいいのか」という予防的なもの。
- ◆ (行政など計画主体が)「からめとって都合のいいようにする」という意味とは全く違う。

PIとは、参加型の政策立案プロセス。

政策・計画を立案するプロセスには、
発議して決定が行われる「決定[法的]手続き」と、
代案などと比較していく「検討手続き」と、
そこへの市民や企業の「参加手続き」がある。
この参加手続きがPIであり、ワークショップやニューズレターといった手法、
そして委員会、CAC、TAC等と称される体制がとられている。
このようにPIは多様なパブリックが関与する参加型政策立案プロセスの手順
として認識される必要がある。

例) 都市計画に関する施設の決定は、最終的に知事等の決定によることが法律で決まっている。
これをも「住民参加で」としたら「住民が決めるなんて」と省庁・自治体が反対する。しかし
そうではなく「検討するプロセスに“Pをしましょう”=参加手続きを探りましょう」という
ことであり、その体制・手法を考えていくのが仕事としてのPIである。

■ PIでは、本来、「利害・関心」は、3つに分けられる

→人の意見・反応の中身・背景価値3つに分け、考えていくことが重要

- 1)実質的な利害・関心[Substantive Interests]: 例)環境影響、交通影響
- 2)プロセス上の利害・関心[Procedural Interests]: 例)進め方、決め方、体制
- 3)心理的な利害・関心[Psychological Interests]: 例)信頼、尊重、憎悪

PIを通じて、影響、費用、安全性、移動性というものを考慮しつつ、
公共の利益を最大化する決定をする。

□「あらゆる関係者の意見」をこぼの通り受け取るだけでは、PIが進まない。

「ポジション(表明された意見)」とは、態度表明でしかない、という視点に立ち、
意見を言わしめた背景にある「インタレスト(利害と関心)」を明らかにしていくことが必要。
(表明された意見と利害・関心)

PIとは、「市民の(政策)関わり合い」を重視した参加型政策立案プロセス。

1)Inform[情報提供]: 解決法や課題の理解を助ける情報を市民に供与

2)Consult[協議]: 市民からの反応を得て、それを分析や解決法および意思決定にいかす

3)Involve[関与]: プロセスを通じて直接市民に働きかけ、課題への一貫した理解と配慮を担保

4)Collaborate[協働]: 計画立案から意思決定までの過程に、市民がパートナーとして加わること

5)Empower[権限付与]: 市民の手で意思決定まですること

(IAP2という非政府機関(NGO)による「市民のかかわりの度合い」の定義より)

日本にはコミットメントやデュープロセスが明示的でないため、どの程度やればいいのか不明瞭。
本来の意味でのPIではなく、「ご理解いただく」という姿勢での「説得」も多く、
さながら「パブリック(P)インチキ(I)」ではないか、と言う人も多い。

■ PIでは、「知らせたはず」ではダメ

□イシューへのインタレストを持つ人を探すには、アウトリーチをすべき。
聞きに“行く”ことが基本スタンス。「役所に公開されています」では駄目。

【参考】我が国におけるPI(パブリック・インボルブメント)の紹介・導入経緯について

平成10年の「道路審議会」(建設省道路局=現国土交通省道路での
第10次5カ年計画策定過程における「日本型PIの導入」が端緒となり、都市計画、社会
資本整備等について、その推進が始まって来ています。
また、エネルギー・電力の公共・公益事業推進においては、PA(パブリック・アクセプタ
ンス)という概念で導入がそれに先行して実施されて来ています。
「PA」については、政策決定過程への住民参画というよりも、政策・事業の理解を求める
推進手法との見解も多く見られるというPIとの相違があります。

■ 「ワークショップ」は両刃の剣

WSは、他の参加手法に比較して有効な面が多いが、もちろん万能ではない。
公共の意思決定に関しては以下の理由から限界もあるので、その点を踏まえた活用が大切。

- ・誘導のツールとしても有効である ⇒ 運営者の倫理観が問われる。
- ・その場の勢いに流されやすい ⇒ 客観的に全体を見ながら、意思決定プロセスにおける位置づけを考えられる人が必要。
- ・結果として参加者を選択しがち ⇒ 2、3時間のWSに参加してくれる人はそれなりに意欲のある人たち。
それ以外の人々への情報提供や意見聴取なども必要。

■ ファシリテーターの役割・立場とは？

ファシリテーターの役目は、会議の企画管理運営、論点の整理、記録および伝達。
中立的立場から議論を整理する、つまりプロセスの管理をすべきであって、内容には無関心であるべき。

たとえば、サッカーの審判。彼はルールと点数のみを管理。
どちらに点数が入るかは管理しない。内容を操作しないこと！！

⇒その意味で、今後ファシリテーターという仕事が増加し、信頼を得るためには職業倫理規定が必要である。

ファシリテーターは、「参加が生み出す成果(内容)に関心を持っていい」
以下の3つがない場合は「参加」のプロセスにあるとは呼べないとする。

- 1) 相互学習: 分断されている人たちが相互に学びあうこと
(例えば住民と住民、また住民と行政、あるいは住民と専門家など)
- 2) 意思決定への参画: 「意見聴取」だけでは参加と呼べない。
なんらかの形で参加者に意思決定への参画が担保されるべき。
- 3) 関係づくり: 参加プロセスで築かれる、新しい人と人のネットワークや協力関係、地域の組織化などを生み出すこと



■ WSで内生的な価値観を引き出すために ラベルワークWSから抽出された警鐘

一人ひとりの思っていることをラベルとして平等に出すことはできるが、最終的な合意形成(意思決定)の場合にリーダーシップに引きずられてしまうところがあった。
特に、空間配置で全体が見えてくると、そこにリーダーがいた場合、リーダーの思考が表に現れる傾向にある。この場合は、本来は各グループでファシリテーターが努力して白紙に戻すなど試行錯誤が必要である。

全体的に慣れていって、頭の回転が速いなあという印象を受けました。それはそれでいいのですが、皆さんがもし小集団に入ったら、内容を創ってしまうのではないかとちょっと心配になりました。あと、言葉がわかりにくいので、PIの知識もないごく普通の住民を対象とするならば、いつの間にか皆さんの「普通」になっている話し方や表現の仕方が、逆に距離感を覚えさせるものにならないかという心配がありました。

(私がファシリテーターとして) 気をつけていることは、「当てはめ思考」に陥っていないか、ということです。時間が制約されている場面では、つい一定の成果を出さねばならないので、ラベルの声を無視しがちになります。しかしこれは、ラベルワークという範囲を超えて、非常に危ない現象だと考えています。特に「参加型」がもてはやされ、ファシリテーターが脚光を浴びるようになればなるほど、ファシリテーターの独りよがりの思考が広がるのではないかと危惧しています。

海外紛争解決・予防外交論からの警鐘:

■ 日本国内での合意形成課題は、「アメニティ」の範疇。
生存のかかった途上国などの合意形成・紛争解決との乖離は大。

■ プロセス・マネジメントとファシリテーターの役割は？

【4. 参加デザインの3要素】

“参加のデザイン”、つまり「住民参加の企画運営」は、以下の3つの側面からとらえられる。

- 1) プロセスデザイン: 計画プロセスに関連づけた、住民参加の役割とフローを構想する
例)「調査⇒課題の発見⇒ビジョンの構築⇒実現方策の比較検討⇒意思決定と実施⇒検証とフィードバック」
- 2) 参加形態のデザイン: 参加してもらう必要のある人たちの特定、その人々にとっての適切な参加手法の選択、参加の呼びかけ主体やファシリテーターは誰かなどの運営形態を考えること。
- 3) プログラムデザイン: 集まりを爽り多いものとするため、各会議や各WSなどの具体的な進め方や運営方法を企画すること。限られた時間を有効に使うための、情報提供の方法、話し合いのテーマ設定と話し合いの順序、共同作業を円滑にするための工夫

(特にプロセスデザインの構想が重要かつ難しい。なぜなら、「住民参加を何のために行うのか」、という本質的な問いへの答えに密接に関係してくるから。その考え次第で、プロセスは全く異なったものになります。そしてプロセスの違いは、参加の成果(内容とレベル)を左右。)

■ 価値・目標設定の中で進め方も成果目標も変わるはず

進め方の企画を考える中で、「価値判断」がなされる。
その関連でWSの「目標設定」がされ、限られた時間や状況の中での進め方が取捨選択されたはず。現実の中では、「目標設定いかんにより進め方や成果も変わる」「目標設定は“参加の原則”とでも言うべき、ある規範となる考え方に則って設定されるべき。その“原則”の確立が今必要。