

実務者のためのPIトレーニングコース

Public Involvement Training Course for Practitioner

石神 孝裕* 岩佐 賢治** 矢嶋 宏光**

By Takahiro ISHIGAMI, Kenji IWASA and Hiromitsu YAJIMA

1. はじめに

社会基盤整備、特に広域的根幹的施設である道路においては、関係者が多岐に渡る「迷惑施設」であることから合意を形成することが難しく、様々な紛争が起き、また長期化することも少なくない。

移動時間の短縮や物流の効率化、都市構造の再編、交通整流化による環境負荷の軽減のためにも道路整備が求められる一方で、納得のいく計画策定手続きが求められている。

道路行政においては、近年、PI（パブリックインボルブメント）が試行的に導入されつつある。国土交通省（旧建設省）においては、平成9年の道路審議会建議でPIの必要性が明示されて以来、翌年の道路整備5カ年計画に反映されるなど、国土交通省の政策としてアカウンタビリティの向上、コミュニケーション型行政を推進してきた。

平成13年には、道路計画合意形成研究会が、計画策定手続きの透明性、客観性、公正さを確保するため、初期の段階からのPIの導入の必要性を提言した。

このように道路行政におけるPIの導入が位置づけられ、また具体の事業においても実践されつつあるが、現場レベルではいくつかの現実的課題に直面している。その一つは、PIの方法論についてであり、PIツールに関する情報や、市民とのコミュニケーション技術が不足していることである。もう一つは、PIの基本的スタンスに関する課題である。PIへの理念的理解が十分でなければ、技術に関する知識があったとしても実質機能しない。このことは、海外の手法が日本の事情に合わないなどの評価につながっているのではないと思われる。

先進的にPIに取り組んでいる米国では、PI技術者の育成にも重点が置かれており、連邦道路局によ

る公式のPIトレーニングコースが、州やMPOの道路事業担当者を対象として提供されている。

我が国においても、今後、PIに関する人材育成のニーズが高まることを予想して、IBSでは、米国の取り組みを参考に、PIトレーニングコースの実施を試み、米国で培われたPIの考え方や方法論の適用性と、日本におけるPI技術者育成の方法論や、研修に関わる市場創出の可能性を探ることとした。

本論は、2002年1月に実施したPIトレーニングコースについて概説するとともに、得られた知見をとりまとめたものである。

2. コースの設計

(1) モジュールの構成

米国でのトレーニングコースの構成に習い、PIの基本的な考え方とコミュニケーション技術に時間を多く割くように設計した（図-1）。以下に各モジュールについて整理する。

まず、初日には、PIの役割について学ぶモジュール『PIの機能』を配置した。PIの基本的な考え方が十分に理解されていないことが、PIを実施する上での障害となっているとの見地から、トレーニン

連邦道路局のトレーニングコースの次第	今回のPIトレーニングコースの次第
第1日目 ・PIとは ・「意見」とは ・PIのツール	第1日目 ・PIの機能
第2日目 ・パブリックとは ・NEPAプロセス ・PI計画づくり	第2日目 ・コミュニケーションの透明性 ・PI計画
第3日目 ・ケーススタディ ・会議の練習/ファシリテーション ・異なる文化への対応	第3日目 ・PI計画（続き） ・部門間のパートナーリング

図-1 トレーニング内容の比較

グ初日にはこの内容のみ配置し、PIの基本的な考え方を一つずつ確認する作業に多くの時間を割いた。

2日目には、対話技術を学ぶ『コミュニケーションの透明性』を配置し、PIにおけるコミュニケーションに必要な理論と技術の学習に焦点をあてた。我が国で一般的に用いられている説明会では、行政の作成した計画案を理解させ説得しようという認識のもとで行われる傾向が見られ、これが行政と市民との対立構造を生み出す原因の一つとなっている。参加型プロセスにおけるコミュニケーション理論や基礎技術について学習し、説得型コミュニケーションの限界についての理解を深めることを意図した。

2日目から3日目にかけては、『PI計画』を配置した。我が国では、アンケートの実施や説明会など、コミュニケーション手法や機会を限定する傾向にある。本モジュールでは、目的や対象者に応じた様々なPIツールについて学ぶとともに、計画プロセス全体の中で、これらの手法を投入するタイミングや対象者、提供する情報の内容、得るべきインプットなど、戦略的なPIの計画手法について焦点をあてた。

最後に『部門間のパートナーリング』を配置した。PIの実施においては、関係行政機関相互の意思疎通が重要であるが、しばしば、組織間、部門間の連携の不十分さがPIを困難にしている。このモジュールは、関係行政機関や関連外部機関の相互連携を円滑に進めるための方法論を学ぶことを目的としている。

なお、これらモジュールを組み合わせ、計3日間のコースとした。

(2) トレーニング形式

今回のトレーニングコースでは、米国で行われている参加型のトレーニング形式を採用することとした。講義を聴いて知識を得る学習方法に比べ、参加型トレーニングでは、演習を通じて参加者が自発的に学ぶことができるため、「体得」することを通じて、深い理解が期待できることが特徴である。

我が国では、学校教育を通じて、講師が一方的に情報を伝達する学習形式に慣れ親しんでいることから、当初、参加型のトレーニング形式に参加者がなじみないのではないかと懸念もあった。しかし、PIの基本理念の理解においては、例えば「聴く」という用語が持つ意味に、話し手と聞き手の文字を超

えた意思疎通といった意味を学ぶ必要があるなど、言語的理解より実践での学習が効果的であるため、参加型トレーニングが不可欠であると判断した。

また、演習そのものが、実際にPIの場面で用いられるPIツールを擬似的に再現したものであり、ツールの効果や内容を体験できるといった効果もあるため、PIツールになじみのない受講者には特に有効性が高いと考えた。

なお、トレーニング後に実施したアンケート結果からも、参加型トレーニング形式について、極めて好意的に受け取られていたことが分かる(図-2)。

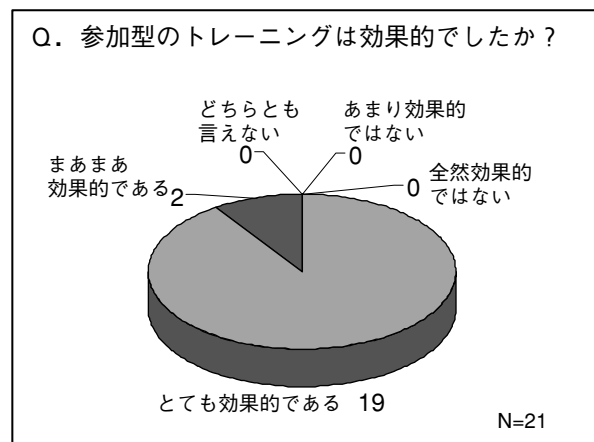


図-2 参加型トレーニングに対する評価

(3) 講師

講師にはPIの実務経験とトレーナーとしての実績が必要であることから、今回のコースでは、実績のあるトレーナーを米国から招くこととした。

このため、トレーニングは同時通訳を介した形で行った。通訳を介することで、講師の言葉のニュアンスが正確に参加者に伝わらない懸念があったため、講師と通訳者との間で入念なプレミーティングを行い、トレーニングコースで使われる用語の定義やニュアンスについて共通認識を持つよう務めた。この作業は、内容を正確に伝える上で極めて重要な役割を果たした。なお、この作業を通じて、PIに関する用語リストが作成された。

(4) 参加者

参加者は国土交通省の実務担当者を中心に、学識経験者、地方自治体、民間コンサルタントから合計24名の協力を得た。

グループディスカッションによる演習を用いた

め、参加者をいくつかのグループに割り振った。グループ全員が発言できる人数規模として、1グループあたりの人数を6人程度に設定した。また、演習結果をグループごとの発表時間との兼ね合いから、4~5グループ程度が適当であると判断し、全体の参加人数を決定した。

(5) 教材

トレーニングコースでは、ワークブック¹⁾、連邦道路局監修によるPI技術マニュアル²⁾(翻訳版)、講義用スライド、ビデオを使用した。

ワークブックは今回のトレーニング用に作成したものである。ワークブックには基本的なポイントのみが記述され詳細な説明は意図的に除いているため、読んで理解するような資料にはなっていない。文字情報に頼り、頭だけで理解することを避けるためである。

(6) 管理職を対象としたコース説明

PIを実施する上では、担当する行政機関全体としてPIを十分理解することが必要であり、このため、米国においては、参加者の管理者を対象に概要をブリーフィングするエグゼクティブコースを実施することがある。今回のコースでは特定の行政機関を対象としていないため、このエグゼクティブコースは実施しなかったが、別途、管理職クラスに対し、概要の報告を行った。

3. トレーニングで用いたPIツール

PIトレーニングコースの中で、多種多様なPIツールが紹介されたが、その一部については、講義や演習の中で実際に使用した。これは、実際のPIツールを用いることで、その使い方を学ぶとともに、これらツールの効果を体験するためである。

トレーニングに用いたPIツールの中には、まちづくりや環境などにおける市民参加の場で、広く用いられているものもある。ここでは、実際のPIの場面での効果やねらいに焦点をあてて整理する。

(1) グループディスカッション

会議等の場において、意見をまとめあげる際には、小単位のグループに分けてディスカッションすることが有効である。まず、グループ単位で意見をまとめ、

次にそれらを全体としてまとめあげるプロセスを経ることで、参加者全員の意見を踏まえた結論を導きだしやすくなる。

つまり、グループ単位でディスカッションすることで、大人数の前では発言出来ない人も発言がしやすくなり、より多くの人参加を促すことが可能となる。会議に出席するだけでなく、直接的に議論に参加できることから、参加者の満足度は向上する上、主催者はより多くの人から意見を把握することが可能となる。参加者全員が意見を主張できる状況をつくることは、PIを成功させる上で大変重要な要素である。



写真-1 グループディスカッションの様子

(2) ポストイットノートエクササイズ

この演習は、ポストイットを用いてブレインストーミングや意見集約を行う手法である。付箋紙1枚に1つの意見を記入し、それをグループ化することで意見の全体像を把握しやすくなることができる。

限られた時間の中で効率的に議論するためには、論点を絞り、集中的に議論することが重要となる。この手法を用いることで、多数の参加者の多様な意見や認識を、全員が共有でき、論点を明確化しやすい。



写真-2 ポストイットエクササイズの様子

(3) 思考地図 (Mind Map)

これは、案件に関連する課題がどのように関わっているかを図示しながら、散逸的に抽出される論点を整理し共有する方法である。

この手法では、参加者全員の目の前で課題が整理されるため、意見集約までのプロセスを確認できる。市民との対話の場でも、意見を一度持ち帰って整理するより、参加者の眼前で整理することで、過程や結果を共有化することができ、透明性が確保できる。



写真-3 思考地図作成の様子

(4) 記録

記録は、様々な意見を、参加者全員が確認、共有できるようにするためのものである。参加の場でリアルタイムに記録が掲示されることで、議論の経過が検証でき、重複や繰り返しを防ぎ、参加者の注意を特定の課題に集中させることができる。

また、議論しているテーマからはずれた質問が出た場合、講師が別の機会に議論するテーマとして先送りする場合にも、何が先送りされたかが記録されることで、安心して本来の議論に集中できるようになる。

4. トレーニングの内容

(1) PIの機能

以下では、トレーニングを構成するモジュールの内容について概説する。

今回のトレーニングでの最初のモジュール「PIの機能」では、PIを実施する上で基礎となる、PIの基本的な考え方について学習するものである。その内容は、PIの効果や市民の参加を得るための要件、PIを成功させる姿勢などである。これらの内容はPIを実施する上で不可欠な考え方であるため、

きめ細かく慎重に進められた。本モジュールでは特に、説得しようとするスタンスから、広範なパブリックから積極的に情報（インプット）を得るスタンスへの変換の必要性が強調された。

(2) コミュニケーションの透明性

効果的なコミュニケーションがPIプロセスを成功させるための重要な要素であることから、市民と対話する際の理論及び技術について学習することが本モジュールの目的である。

行政と市民との対話では、それぞれが希望する案を主張する形で行われることが多いが、最終的な意志決定が行われれば、一方の主張は通るものの、もう一方の主張は棄却されることになり、このため、後まで問題や対立構造を引きずりやすく、その後の参加機会においても参加のインセンティブが低下する。

本モジュールでは、インタレストベース・コミュニケーションの理論と技術に関して学習した。市民とのコミュニケーションの場において表明される意見は、希望する案や賛否を表明した意見である場合が多い。これらの表明された意見を「立場 (position)」とし、その「立場」の背後にある根元的なニーズを「利害・関心 (interest)」と定義する。この「利害・関心」に基づいた対話、つまりインタレストベース・コミュニケーションが本モジュールでのポイントである。

また、市民等の主張のもととなる「利害・関心」を引き出すための作業においても技術が必要であり、本モジュールでのもう一つのポイントである。

なお、事後アンケートの結果をみると、『コミュ

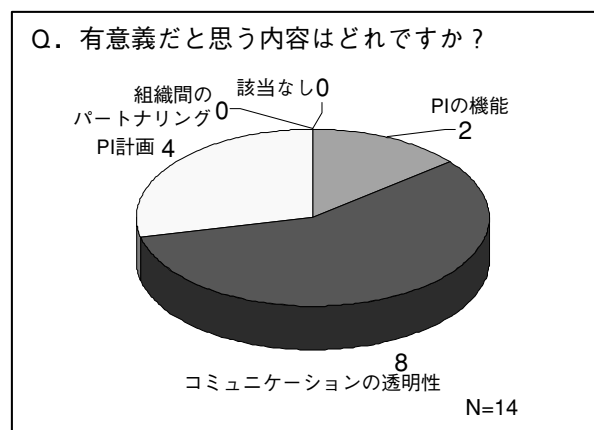


図-3 内容に対する評価

表-1 トレーニングコース受講後の応用例

どんな場面で	活用した考え方や技術	結果
住民の苦情対応	「立場」から「利害・関心」へ	苦情申出者の一定の理解は得られた。
住民対応	再構築	的を得た対応ができた。
会議の中での問題解決	利害関心に基づく問題解決	—
教育問題を考えるワークショップ	ポストイットエクササイズ、KJ法、思考地図	グループの結論を円滑に導くことができ、参加者の満足度を高めることができた。
企画に関するグループ会議	・立場と利害・関心を分けて考え、利害関心を尋ねる方法 ・発言した内容を書き出していく方法	各々の関心事があらわになり、問題意識を全体で共有することができた。 また、書き出した内容から話が派生し、ブレインストーミングを行うことができた。
講義、研究会	意見のグラフィックな表示	たいへん効果的
クライアント対応	再構築	的を得た対応ができた。

ニケーションの透明性』に対する参加者の満足度は非常に高かった（図-3）。また、トレーニングの受講後、様々な場面でコミュニケーション技術の活用が試みられている（表-1）。

(3) PI計画

PIに用いる各種ツールと、これらを組み合わせたPI計画の策定方法について、演習を通して学ぶことが本モジュールの目的である。

PI計画の策定の前提として計画プロセスが適切に設計される必要がある。その上で、PI投入の目的やタイミング、対象者、入出力される情報などについて、一連のプロセスを設計する。

また、PI計画は事前に公表される必要があるが、公表することで、市民の参加方法が明確になり、手続に関する無益な紛争を減少させるとともに、プロセスの透明性、客観性、公正さが担保され、また、その結果、時間管理が容易となる。

(4) 部門間のパートナーリング

PIを前提とした計画プロセスにおいては、関係機関との意思疎通が不可欠である。本モジュールでは、部門間の役割分担を契約型の交渉によって取り決めるパートナーリングについて学習する。

行政部門間の調整や外部機関も含めたプロジェクト全体のマネジメントについては、米国でも同様の問題があり、PIにおいても、組織、部門間の協議、調整の方法論が重視されている。

5. PIの人材育成事業に関わる今後の課題と展望

(1) PIトレーニングコースの有用性

参加型の道路事業を実際に進める場合、計画案への反論が表面化することを避けるために、発言機会の絞り込みや、市民への説得を意図しがちである。これは、計画を進める立場の現場担当者からすれば自然な発想であり、別な見方をすれば、参加型プロセスへの移行期における最初のフェーズということもできよう。

このような説得型あるいは閉鎖型プロセスを無理に押し通せば、後の紛糾リスクが高まるとの認識は、現場感覚として共通のものであると思われるが、反対者との論争によって事業が滞るのではないかとこの恐怖心のために、参加型プロセスの導入に踏み出せないという実態があるものと考えられる。

今回行ったトレーニングコースの最も重要な意図は、コース全体を貫くPIの基本的考え方の体得にある。それは、コミュニケーションの理論とPIの実践的方法論の学習を通じて意識され、その結果、反対者も含めた幅広いステークホルダーとの積極的な議論に対する恐怖心を取り除くことでもある。本コースは、むしろ積極的に対話を進める戦略性を発想し得るよう、デザインされている。

また、中途半端な参加型プロセスでは、参加型でない部分がクローズアップされてしまい、かえって批判を受けることにもなりかねない。このため、参加型への移行は、一気に達成される方が得策である。このため、集中的にPIの基本的考え方と具体的な実践論を体得し得る本コースは、一度に一定レベル

まで認識と技能を引き上げるという意味において有効であり、これは、他の学習方式と一線を画す特徴でもある。

(2) ファシリテーターの育成

ファシリテーションは、受講者からもその必要性が強く認識され、ファシリテーター育成に対しても関心が集まった。今回のトレーニングコースは、ファシリテーション技術を修得するようには設計されておらず、また時間的余裕も持ち得なかったが、米国において既に実績があるように、ファシリテーター養成を主目的としたコースの市場性は十分に高いと思われる。なお、その背景には、市民との対話機会の増加にあわせて、ファシリテーター自体への社会的ニーズも拡大するとの期待がある。

(3) 人材育成ニーズの拡大

高速道路や河川行政では、国がPIの導入について先鞭をつけたが、それを契機に、その他の公共施設整備や関連する公共政策の分野でも、参加型プロセスへの移行が進むことも十分に考えられ、国の機関のみならず全国の地方自治体においてもPI実務者の人材育成は重要課題となり得る。

今回のトレーニングコースの試行的実践が示すとおり、米国で培われたPIのエッセンスが日本の実務者にとっても概ね適用可能であることがわかった。

また、その内容やフォーマットは、今後の普及モデルとして活用し得る可能性が示された。

今後、PI実務者の育成業務を展開する上で、いくつかの課題が考えられる。まず、技術的課題として、国内事情に合わせたコース内容の更新が必要であること、また、全国的に実施プログラムを展開する上での課題として、ビジネスとしての成立を裏付ける制度的あるいは財源上の後押しが必要であることである。さらに、コース提供者の人材供給も普及における重要な課題であり、実務経験も備えたトレーナーの育成についての仕組みづくりが必要である。

参考文献

- 1) IBS, CH 2 M HILL and CDR associates : PI トレーニングコースワークブック, 2002.
- 2) USDOT, FHWA, FTA: Public Involvement Techniques for Transportation Decision-making, 1996.
- 3) 土木学会編: 特集・合意形成論~参加型意思決定プロセスとその技術~, 土木学会誌, vol. 87, 2002. 6.
- 4) 合意形成手法に関する研究会編: 欧米の道づくりとパブリックインボルブメント, ぎょうせい出版, 2001.
- 5) 矢嶋宏光: PI のための人材育成プログラム, 土木計画学研究・講演集, Vol. 25