

# 社会資本整備におけるメディエーションの導入について

Introduction of Mediation to Infrastructure Development

岩佐 賢治\* 荒井 祥郎\*

By Kenji IWASA and Yoshiro ARAI

## 1. はじめに

近年、わが国の社会資本整備においては、行政や市民等の間で対立や紛争が生じ、調整や合意形成が難航する事例がみられるようになった。こうした中、計画や事業の早い段階からのパブリック・インボルブメント(PI)を制度化し、紛争の予防や回避に努めている。社会資本整備におけるPIは、まず道路分野で発展した。1997年の道路審議会建議でPIが提唱されて以降、試行的な取り組みが重ねられ、2002年に「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」が策定され(2005年に改訂)、構想段階からPIが実施されることが標準となった。こうした動きは他の分野にも及び、現在では、国土交通省所管の公共事業において構想段階からPIが行われることとなっている。

しかしながら、PIの制度化はここ数年のことであるため、PIを経ずに従来型で半ば強引に計画決定されたような事例の中には、現在に至っても未だ停滞しているものがあるなど、対立や紛争をすべからず回避・予防することはできていないのが現状である。

一方で司法制度改革も進められている。行政事件訴訟法の改正により、取消訴訟の原告適格につき考慮事項を規定する等の救済範囲の拡大が図られた。また、ADR法(法裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律)によって、裁判外紛争解決手続の利用の促進が期待されている。しかし、社会資本整備の紛争については、未だ十分に司法解決の道が開かれたとは言い難い。

このように、わが国の社会資本整備においては、対立や紛争が顕在化した場合の有効な対処法は、現段階では十分に確立していない状況である。

他方、米国においては、PIに積極的に取り組む

一方で、紛争が顕在化した場合等に、第三者がその解決を支援するメディエーション(Mediation)という手法が活用されている。この手法は、わが国の社会資本整備を効率的かつ迅速に進めていく上で有意義と考えられる。

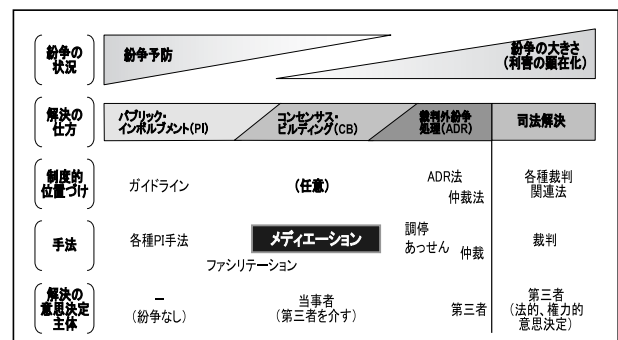


図-1 社会資本整備におけるメディエーションの位置づけ

このため、本研究において、米国におけるメディエーションの仕組みや運用実態を把握、整理し、わが国への導入のあり方について検討を行った。

## 2. 社会資本整備におけるメディエーションとは

### (1) 第三者が介在する紛争解決手法

メディエーションとは、紛争を回避あるいは解決するための一手法であり、メディエーターと呼ばれる第三者が介在し、最終的に当事者が任意に意思決定を行う手法である。

第三者が介在する紛争解決手法には、最も一般的なものとして裁判があるが、裁判の場合は裁判官が判決を下し、当事者はその判決に強制的に従うものである。また、裁判では当事者の情報開示が必要となることから、これを避ける商事などで用いられる

\* 都市政策研究室

仲裁(アービトレーション)でも第三者である仲裁人(アービトラーター)が最終決定を下し、当事者はその決定に強制的に従う手法である。

一方、メディエーションでは当事者が最終的に意思決定を下し、メディエーターは議論の手助けをすることが特徴である。

紛争解決手法	メディエーション	仲裁 (アービトレーション)	裁判
第三者	メディエーター	アービトラーター	裁判官
第三者の主な役割	議論の手助け	最終意思決定	最終意思決定
意思決定の強制力	当事者が任意に意思決定	アービトラーターの裁定に服する	裁判官の判決に強制的に従う
勝ち負けの明確さ	WIN-WIN		WIN-LOSE

図-2 メディエーションと他の紛争解決手法との違い

なお、メディエーターが議論の手助けをする際、問題を賛成、反対などの二元論ではなく、各々の当事者の利害・関心に立脚した交渉(Interest-Based Negotiation)を行う。こうした交渉は、対立構造を解き、お互いにとってメリットがある結果(Win-Win)を見つけることを容易にする。どちらが勝者でどちらが敗者が(Win-Lose)を決める裁判や仲裁との特徴的な違いである。

## (2) 民-民のメディエーションとの違い

メディエーションは、労使交渉の手法として1900年代前半に米国で構築されて以降、家庭内やコミュニティの紛争等、民-民の争いごとの解決手法として活用されてきた手法である。この手法を社会資本整備に応用する場合、進め方や結果の取り扱いなどに民-民のメディエーションとの違いがある。

表-1 民-民のメディエーションとの違い

	民-民の メディエーション	社会資本整備の メディエーション
当事者	明確で限定されている	不特定多数
メディエーションの結果の影響	基本的に当事者に限定	当事者以外にも影響を与えることがある
議論の前提条件	-	将来計画等、前提条件が不確実

社会資本整備のメディエーションは、必ずしも利害関係者が明確ではなく、かつメディエーションに参加する当事者のもつニーズが一元的ではなく多様

であること、交渉結果がメディエーションに参加していない利害関係者にも影響をもたらすこと、将来予測や評価結果など交渉の前提に不確実性を孕んでいることなどが特徴である。

社会資本整備のこのような特徴はメディエーションの進め方に現れている。以下に示す社会資本整備のメディエーションの基本的な進め方のうち、①紛争アセスメントや④共同事実確認は社会資本整備のメディエーションに特有のステップである。

- ①紛争アセスメント：招集者から依頼を受けたアセッサーが、利害関係者へのヒアリングを実施し、参加者を特定するとともに、メディエーションを実施することの可否や生産的な合意へと達する見込みを事前に評価し、次のステップに進むかどうかを判断
- ②招集：招集者が利害関係者を交えた予備会合の場を設け、メディエーション実施の了承を得た上で、参加者や予算を決定
- ③責任の明確化：各人の役割等を定めるとともに、進め方のルール、議題、スケジュール等を定める
- ④共同事実確認：予測や評価結果が、当事者に都合のいい結果として利用されないように、科学者が中心になって調査、検討を行い、結果を共有化
- ⑤審議：メディエーターが中立的な立場で審議を建設的に進め、各当事者の合意条件を見極め、合意に導く
- ⑥決定：最終的に同意を得て、合意内容を決定
- ⑦合意の実現：各参加者が、代表する集団に批准を求め、合意を実現

出典：Susskind, The Consensus Building Handbook (1999)

## (3) メディエーションの効果や有効性

社会資本整備へのメディエーション導入のねらいは、Win-Winを探りだし合意を見いだすことである。米国の具体的な例をあげれば、MODR(Massachusetts Office of Dispute Resolution; マサチューセッツ州紛争処理室)の扱う社会資本整備関係の案件では60~70%が合意に達し、USIECR(US Institute of Environmental Conflict Resolution; 連邦環境紛争処理研究所)の調査事例においては、約90%のケースで全体的または部分的な合意に達している。また、CBI(Consensus Building Institute(紛争処理サービスを提供しているNPO))の調査事例においても、約60%が合意に達している。

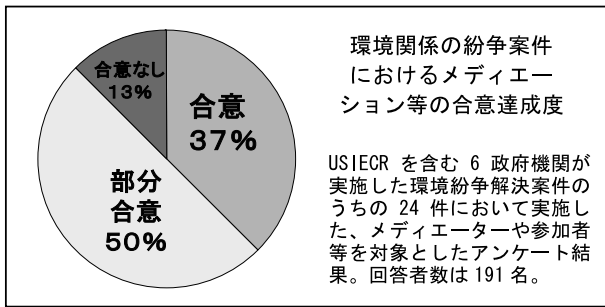


図 - 3 メディエーション等の合意達成度

これらの調査では、合意形成以外にも、メディエーションの過程で利害関係が明確化されることやメディエーターの提供するサービスへの満足、当事者の関係改善などの効果をもたらしていることも明らかにされている。

また、時間や費用の低減などの効果もある。CBI や ODOX (オレゴン州司法局) の調査では、メディエーションは他の紛争解決手法よりも費用・時間が抑えられることが明らかにされている。

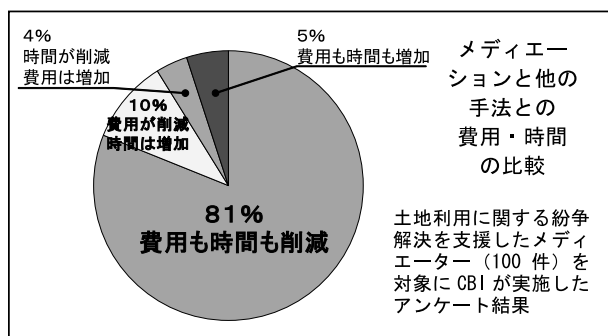


図 - 4 他の手法と比較したメディエーションの費用・時間

### 3. 我が国の社会資本整備へメディエーションを導入・普及する上での論点と考え方

ここでは、我が国の社会資本整備へメディエーションを導入・普及する上での論点とその考え方を米国の状況等を参考に整理した。

#### (1) メディエーションの結果と意思決定との関係

社会資本整備では、メディエーションの結果合意された解決案と、最終的な行政(事業者)の意思決定とは区別すべきと考えられる。その理由として、

- ① 全ての利害関係者がメディエーションに参加

することは実質的に不可能な場合がある

- ② 将来世代や観光客など参加が不可能な利害関係者にも配慮が必要
- ③ 事業採択や予算編成の決定権限や責任が、行政や議会に負託されている
- ④ 行政の意思決定が、メディエーションにより作成された解決案に拘束されることになると、自由な議論を阻害しかねない

こと等が挙げられる。

ただし、行政においてメディエーションで合意された解決案と異なる意思決定を行う場合には、その理由が具体的に説明可能でなければならない。

米国のメディエーション事例では、メディエーションによる合意事項と行政による最終意思決定が同じであっても、あくまでも行政が真剣に検討し、決定権を持った政府自身の意思として、合意事項を実行するという事であり、行政が合意事項に拘束された上での決定ではないと考えられている。

なお、米国においては、通常、グラウンドルール等で、行政が最終的な意思決定権を有することを記述し、メディエーションの開始前に、参加者間で共有している。

#### (2) メディエーションの始め方

##### a) 適用対象事業と紛争アセスメント

調整が必要な場合や対立が発生し、又は予見される社会資本整備では、お互いの利益を高めるような問題解決を図るためにメディエーションを導入することができる。メディエーションによる交渉を通して解決を図りたい、訴訟リスクを回避したい等の動機があればメディエーションを導入するべきである。

ただし、まずは紛争アセスメントを実施し、メディエーションの次のステップに進むかどうかを判断する。なお、米国では、次のような視点から判断している。

- ① 長期的な人間関係構築が重要かどうか
  - ② 人を集めることができるかどうか
  - ③ 時間の制約は無いか
  - ④ 多くの利害関係者に参加する意思があるか
  - ⑤ 行政機関に、外の人を入れようという雰囲気(組織風土)があるか
  - ⑥ 取引できる条件(余地)があるかどうか
  - ⑦ 当事者の力の差が圧倒的にあるかどうか
- なお、紛争アセスメントは、アセッサーが個々の

関係者からヒアリングを通じて行うものであるが、この過程で知り得た、個人が特定される情報については、秘密保持を原則とすべきである。米国でも、アセスメントの結果は、個人が特定されない限りの論点(対立点や共通点など)がとりまとめられ、対象者の同意を得た上で公表されている。紛争アセスメントの役割は、メディエーションの次のステップに進むかどうかを判断するためのものであり、関係者の意見がこの段階で他の関係者に公表されるとすれば本音の意見を把握することができず、次のステップに進むかどうかの判断に影響を及ぼしかねないからである。

#### b) メディエーションの発議

基本的には行政が発議し、メディエーションプロセスを開始することが想定される。行政以外の者がメディエーションを発議した場合でも、紛争の解決・回避自体が公益に適うものであることから、費用は行政が負担することも考えられる。

#### c) メディエーションの実施段階

メディエーションは、事業段階にかかわらず、対立点が発生あるいは予見された段階で適用することが有効と考えられる。ただし、事業段階が進むにつれ、交渉の余地が少なくなることから、対立が小規模又は限定的なものであったとしても、その段階からメディエーションの適用を考慮すべきである。

### (3) 行政の関わり方

#### a) メディエーションへの行政の関わり方

行政の事業部局は、状況に応じて①～③の関わり方をすることが妥当と考えられる。

- ① 交渉、決定に関わる
- ② 規則上・制度上・技術上の情報提供者として加わり、交渉には関わらない
- ③ オブザーバーとして、交渉には関わらない

主として住民間に事業のあり方等についての考え方の相違や対立があり、住民間での調整が必要な場合などは、行政の事業部局はオブザーバーとして参加することが考えられる。行政の事業部局がメディエーションに参加する場合、場に参加できない市民に配慮して交渉を行う必要がある。行政の事業部局が場に入らない場合には、仮に解決案の作成に至ったとしても実現不可能な案になるおそれがあるため、行政上の専門的な判断や制約条件を代弁できる参加者やメディエーターが加わる必要がある。

#### b) 行政間調整への適用

米国の交通分野では、TEA - 21(21世紀陸上交通最適化法)で、NEPA(国家環境政策法)に基づく環境評価手続の迅速化のため、行政間の調整を図り、紛争を解決することを促進する旨規定され、ワークショップなど様々な方法で行政間調整が行われてきた。この規定は、2005年8月に成立したSAFETEA - LUにも一部引き継がれ、より一層強化されている。

わが国においても、関係行政(事業部局、環境部局など)の調整にもメディエーションは有効であり、縦割りの弊害等を解消することができるため積極的に導入することが必要であると考えられる。

市民とのメディエーションの場にも、事業部局以外の関係する行政機関が参加することもある。行政内部において事業部局以外が利害関係を持つ場合には、そのような部局もできる限りメディエーションに参加させることが望ましく、参加しない場合にも、問題解決に向けて極力サポートを行うべきである。

### (4) メディエーションへの参加者の特定と招集

メディエーションの開始にあたっては、米国のように、まず「紛争アセスメント」を実施し、参加者を特定する。参加に応じない人には、参加しながらない理由を探って対応を図ることや、参加することがその人にとって有利になる状況等をつくりだすことや理解促進を図ることが必要である。

ただし、参加の判断はあくまで当事者の意思で決められることが必要である。

また、メディエーションの開始当初から参加に応じない人がいる場合には、途中からでも参加できる状況を用意しておくことが重要である。

なお、紛争アセスメントは、たとえばほとんどのステークホルダーがメディエーションに懐疑的であっても、また、時間的、予算的な制約があっても、規模を縮小して必ず実施する。

### (5) メディエーター

#### a) メディエーターの資質

メディエーターは多人数とのコミュニケーションをマネジメントする能力が必要である。これに加え、社会資本整備のメディエーションでは、広く社会一般の利益を考慮する必要があり、また、技術的問題や不確実性が重要な論点となることなどから、案件

に関する専門性を有するメディエーターが必要である。また、メディエーターは、社会資本整備に関わる行政の意思決定手続や構造を熟知していることが望ましい。

なお、米国では、プロジェクトごとに必要な技術を見極め、その技術を持った人員でチームを構成するなどの工夫がされている。

#### b) メディエーターの中立性の確保

メディエーターは中立にプロセスを進めるよう求められることは当然であるが、メディエーターが中立性を確保するためには、その選定方法と行動に関わっている。

選定方法は、次のようなものが考えられる。

- ① 選定パネルが選定(各関係者グループが1名ずつパネルメンバーを選び、パネルがメディエーターを選定)
- ② 各関係者の代表が候補者を選び、投票により選定
- ③ 行政がメディエーターの登録名簿(Roster; 詳細は4(2)参照)から案件に合致する専門分野のメディエーター候補を複数選定し、その中から行政以外の関係者が1名を選定

また、こうした選定手続き上の工夫も重要であるが、メディエーターは全ての関係者に偏りなく関わりを持つことやファシリテーションに徹して結論や解決策を誘導しないことなど中立的に行動をとることこそが重要である。そのため、メディエーターの役割をグラウンドルール(話し合いの場の規約)等に明記しておくべきである。

なお、メディエーションが普及している米国では、メディエーターが中立性を欠く行動をとればその評価が次の仕事に不利に働くことになるため、全ての参加者に偏りなく関わりを持つことなど中立性確保に注意しているという。

なお、アービトレーションではアービトラーターが最終意思決定を下すため、その選定には慎重となる傾向にあるが、参加者自らが最終合意に達するのを助けることが目的のメディエーターの場合には、選定方法よりも中立的な行動の方が重要である。

一方で、環境紛争など関係者が激しく対立しているような案件では、前述したような選定方法のほか、各関係者グループからメディエーターを出して複数のメディエーターチームを構成する場合や、通常行政が負担するメディエーターの費用を参加者が負担

し合う(無記名ファンドを設立してメディエーターは誰がいくら自分に支払ったかわからない)方法をとるなど、中立性の問題を回避する努力が行われている。

また、AAA(仲裁協会)、ABA(法曹協会)、ACR(紛争処理協会)が「メディエーター行動規範」を策定し、その中でメディエーターの中立性等について詳細に規定されている。

例えば、メディエーターは、えこひいきや偏見などからメディエーションを公平に実施することができない場合には、メディエーションを断らなければならないとの規定や、メディエーターは、メディエーターの公平性に関する疑問を招くものであるとみなされる利害の対立を可能な限り速やかに開示し、すべての当事者が同意した場合は、メディエーションを続けることができるとの規定がある。

この「メディエーター行動規範」は、例えばメディエーションを実施するCBIでは、発注者との契約書にこの行動規範を添付して、メディエーターが中立に行動できるよう担保している。また、登録名簿を作成してメディエーターの紹介や斡旋をしているUSIECRでは、登録されているメディエーターが行動規範を逸脱した場合には、Rosterから除名する措置を講じている。

一方、メディエーションの参加者に対しては、一般的には参加者への委嘱状でメディエーターの中立性をアピールし、またメディエーションのグラウンドルール等で縛りをかけている。

#### (6) メディエーション手続きの公開

社会資本整備のメディエーションにおいては、参加者の同意のもと、議論の場は公開(一般傍聴、マスコミ等)とすべきである。

ただし、メディエーターがある特定の関係者との間で非公式に話し合う場やその情報は公開しない。

## 4. 米国におけるメディエーションを支援・促進する仕組み

### (1) メディエーターの支援組織

米国では、メディエーションを支援するための各種機関が設立されている。

USIECRは、連邦の独立した機関であるが、連邦政府が関与する環境紛争を対象として、メディエー

ション等のサービスを自ら提供する他、メディエーター等の斡旋、監督も行っている。USIECRでは、2003年～04年にかけて約70件のメディエーション等の事例に取り組んでいる。この他、MODRのように独立した紛争解決組織(州紛争処理室)を設けている州もあり、主に州政府に関係する紛争に対し、各種サービスを提供している。

一方、行政以外でもメディエーションサービスを提供する民間会社やNPOも多数存在し、メディエーターの職能が確立されている。

## (2) メディエーターの登録名簿(Roster)

米国では、メディエーターの資格制度は存在しないが、先に記したように、USIECRやMODRなどが、一定のスキルを有するメディエーターの登録名簿(Roster)などを用意し、紹介、斡旋している。

例えば、USIECRの登録名簿には、メディエーターのプロフィール、提供できる紛争解決および解決案作成サービスの種類、過去の業務地域や国、料金体系、実績とその内容などが掲載され、ホームページなどから誰もがこの情報を得られる。

## (3) メディエーターのトレーニング

米国では、メディエーションに関わるトレーニングコースが実施されている。

トレーニングコースには、メディエーターを養成する目的のコースのほか、メディエーションの参加者のためのコースもある。またメディエーションを普及・浸透させるための行政を対象としたトレーニングコースもある。

## (4) メディエーション関連制度

連邦の行政機関に対しては「行政紛争処理法」が制定されているが、多くの州でも同様の法律があり、そのほとんどがメディエーション等の紛争解決手続を奨励するものである。

交通省、環境庁、陸軍工兵隊水資源局ではメディエーション等の紛争解決手法に関するガイダンスやマニュアル等が策定されている。

## 5. 我が国の社会資本整備へのメディエーション導入にむけて

これまでの我が国の社会資本整備において、整備

の是非をめぐって紛争が起こると、計画を凍結し、再開の目処が立たないまま必要な社会資本が整備できない状態が続くことや、あるいは反対を押し切って整備するものの、後々まで行政不信を残すことになりかねなかった。もしくは司法解決手続に判断を委ね、勝者と敗者(Win - Lose)を生み、必ずしも望ましい結果が得られるとは限らなかった。また、裁判になれば、その必要性が結果的に認められても、費用や時間を要し、事業の長期化につながる可能性も高かった。

メディエーションは、こうした状況を回避し、話し合いを通してお互いにとってメリットがある結果(Win - Win)を得ようとするものであり、計画や事業の質を高めることに資するものであることから、我が国にも導入するべきである。

また、これまで社会資本整備において紛争が起こると、行政は事業者としての役割と、紛争解決のために意見を調整する役割を同時に担っていた。メディエーションを導入することで行政にとってはこの2つの役割が明確に分離され、紛争解決のための意見調整がメディエーターの介入により行われることになれば、紛争解決の円滑化、効率化が期待できる場合も多いと考えられる。一方、市民にとっても、メディエーターが市民のニーズを探り出し、相手に的確に伝えることが可能なメディエーションの導入は、メリットがあるものと考えられる。

さらに、行政対市民の紛争と捉えがちな問題であっても、社会資本整備の場合は、関係する市民が多様なニーズを有していることに加え、行政側も事業部局や環境部局などが様々なニーズを有している。各主体のニーズを探り出し、それらの関係を浮き彫りにし、調整することが紛争解決のために重要であり、ここにもメディエーションを導入する動機が見いだせる。

## 6. わが国における当面の課題

### (1) メディエーションの試行とPIの充実

メディエーションは、メディエーター等の供給側が育たないと成立しないことから、まずは実験的な取り組みを行うことが必要である。

一方で、対立や紛争をできるだけ回避、予防することが、社会資本整備全体の効率化や迅速化のためには重要である。このため、これまで以上に計画や

政策検討などの早い段階から実質的な市民の参画を行うPIを充実していくことが大切である。

### (2) メディエーションの支援や普及策

メディエーションの試行と並行して、米国のようなメディエーション支援組織を設立し、メディエーターの名簿(Roster)作成と紹介、トレーニングの実施、参加者へのアンケート等によるメディエーションの評価とフィードバック、メディエーションを普及するための啓発活動を行うことが考えられる。

### (3) 関連制度等との関係整理

今後、メディエーションの普及にあたっては、メディエーターが育つことが重要課題となる。試行段階においては大きな問題にならないと考えられるが、メディエーション利用が活発化し、メディエーターの職域が確立される段階までには、ADR法や弁護士法など既往法制度との関係について議論を重ね、調整を図っておくことが必要である。

また、メディエーターは中立性確保の観点から、解決案に至ることによる成功報酬ではなく、メディエーションプロセスを進めることに対して報酬が支払われるべきである。こうしたことに考慮したメディエーターと行政(発注者)との契約のあり方についても検討する必要がある。

### 謝辞

本論文は、国土交通省国土政策研究所より受託した「社会資本整備における合意形成の円滑化に関する調査(平成17年度)の成果の一部を加筆・修正したもので、その責は筆者に属するものである。貴重な機会を与えて頂いた国土政策研究所に謝意を表す次第である。

また、この調査は「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会」において弁護士・桐蔭横浜大学法科大学院教授・大澤恒夫氏、東京大学大学院法学政治学研究科教授・城山英明氏、弁護士・法政大学法科大学院教授・廣田尚久氏、徳島大学大学院ソシオテクノサイエンス研究部教授・山中英生氏およびマサチューセッツ工科大学都市計画学科博士課程(当時)松浦正浩氏に多大なご指導・ご協力を頂いた。ここに記し、感謝の意を表す。

### 参考文献

- 1) 国土交通政策研究所：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，2006。
- 2) 国土交通政策研究所：社会資本整備における第三者の役割に関する研究，2005。
- 3) 屋井，前川：市民参画の道づくり，2004。