

「社会的フリーライダー」と「コミュニケーションプロセスの限界」に配慮した第3者機関導入の方向性

谷口 守¹

¹正会員 工博 岡山大学 教授 環境理工学部環境デザイン工学科 (〒700-8530 岡山市津島中3-1-1)
E-mail:mamoru34@cc.okayama-u.ac.jp

近年、社会資本整備に関わる重要な意思決定場面において、中立的な視点にたつ第3者機関の導入を進めようとする動きが急である。また、合意形成のためにコミュニケーションプロセスが重視され、PIや社会実験が各所で導入されているが、計画決定の段階で行き詰まるケースも散見される。本研究では、悔いの少ない決定をスムーズに導くため、わが国における第3者機関導入に際しての留意点を英国の実例も踏まえて検討する。特に、集団意思決定の場面において、経済学でのフリーライダーに相当する「社会的フリーライダー」と呼ぶべき行為が存在・生じし得ることを新たに定義し、あわせて「コミュニケーションプロセス」の限界にも配慮する必要があることについて示し、その導入の方向性を議論した。

Key Words: social free rider, planning institutions, decision making, planning expert, Inspectorate

1. はじめに

(1) 第3者機関を取り巻くわが国の状況

近年、我が国では社会資本整備に関わる様々なスケールやレベルの諸課題に関し、第3者機関を設立して判断を委ねようという動きが広がっている。第3者機関についての簡単な解説は諸メディアで数多く見られるが、その多くは「行政主体や住民にとって中立の存在で、海外でも計画決定の際に用いられている・・・」といった簡単な内容説明に留まるものがほとんどである。それは決定に関わる重要な機構となりうるにも関わらず、十分な議論がなされていないのが現実である。特に、日本人の集団意志決定に関する社会的な行動特性の配慮や、第3者機関がどのような機能や権限を有する必要があるか、その本質から議論しようとした研究は残念ながら見当たらない。このままの状況で議論が推移すると、近い将来には異なる立場の者がそれぞれ自分の都合から主張する「中立性」を論拠とした寄せ集め型の第3者機関が形成される怖れもあり、そのような第3者機関が有効に機能することは期待できない。その導入のされ方によっては、第3者機関が今後のわが国における適切な社会基盤整備の進展をさらに阻害してしまう可能性もある。

(2) 「コミュニケーションプロセス」と計画決定

また、近年では社会基盤整備をめぐる集団意思決定

の場面において、その決定結果の社会的な公論としての価値を高め、かつスムーズに話を進めるために、コミュニケーションな相互行為^{1,2)}を取り込んだプロセスが前提とされるようになってきた。PIや社会実験などに代表される様々な試みは、このコミュニケーションな決定プロセスの重要な要素として位置付けることが可能である。交通計画や都市計画の分野を問わず、このような「コミュニケーションプロセス」の明示的な導入機会は増加しており^{3,4)}、世界的に見てもその趨勢は拡大していくと思われる⁵⁾。しかし、その一方で、PIや社会実験などの「コミュニケーションプロセス」を導入したからといって、それが必ずしもスムーズに最終的な計画決定に至るとは限らないことも指摘されるようになってきた⁶⁾。これらのプロセスで情報収集や話し合いを行うことはできても、最終的な計画決定を行ういわゆる「決める瞬間」の制度⁷⁾が我が国で明確な形態となっていないことが、そのひとつの大きな理由になっている。

(3) 「決める瞬間」の制度の重要性

以上のような、第3者機関をどのように導入すべきかということと、PIや社会実験による成果を活かしてスムーズに決定に持ち込むということは、いずれも計画決定の最終段階（「決める瞬間」）をいかに制度化するかに関連した共通の課題である。しかし、この領域は現在までの土木計画学において十分にカバーでき

ていない部分でもある。私見であるが、現在までの土木計画学は、代替案評価のモデル分析などの緻密な評価手法（「決めるまで」）に関わる研究分野において、特に数多くの有益な研究成果が蓄積している。これに対し、先述したような、計画決定として「決める瞬間」の仕組みを制度としてどのように担保するかということに対しては、数学として扱いにくい（即ち、論文とすることが難しい）こともあり、その重要性に反して研究対象として十分認識されていない。すなわち、土木計画学全般の気風として、決定のための制度的枠組みを討議する土壌に乏しかったといえる。しかし、第3者機関などの「決める瞬間」の制度がひとたび不適切に導入されてしまうと、今までの「決めるまで」に対する研究上の努力もすべて水泡と化す可能性があることを十分に認識する必要がある。

このような状況の中で、ようやく最近では意思決定に関わる制度的課題に関連する枠組み⁷⁾や、態度変容⁸⁾に関する研究などがみられるようになってきたことは、土木計画学における新しい重要な流れとして評価できよう。

(4) 本研究の目的と構成

以上のような経緯から、本研究では「決める瞬間」の制度をいかに担保するかという観点から、焦眉の課題である第3者機関のわが国への導入における留意点を様々な角度から検討することを目的とする。なお、本研究の特徴として、次の3点をあげることができる。1)「社会的フリーライダー」（社会的により良い決定結果を導く努力を行うふりをしながら、本来倫理的に得るべき以上の有形無形の「何か」を得ようとする集団意思決定の場への参加者）という新しい概念の提案とそれへの対応必要性の考慮、2)「コミュニケーションプロセス」の限界の明確化、3)海外先進事例の検討に基づく第3者機関整備におけるポイント把握である。

以下ではまず、2.において、近年の社会的な集団意思決定の場において、実質的に計画決定を遅らせたり、その質を低下させる「社会的フリーライダー」の存在を新たに定義し、その特徴を整理する。次に3.では、現代の民主的な集団意思決定がその論拠を置いている「コミュニケーションプロセス」を身近な例から検証し、その限界について論じる。また、4.では中世にその起源を持つ英国の第3者機関制度を取り上げ、その実態整理を通じて注意事項を浮き彫りにする。これらの結果をふまえ、5.においてわが国における第3者機関の方向性について議論を整理し、最後に6.において本研究で得られた成果と課題をまとめる。

2. 「社会的フリーライダーの存在」とその認知

(1) 装いとしてのPI・社会実験

PIや社会実験といった手法は、意見交換や問題箇所
の発見、及び関係主体間の信頼関係を築くために大変有効な方策である。しかし、PIや社会実験自体はうまく機能しても、最終的な計画決定（もしくは計画の廃止決定）にはなかなか至らないケースも数多い。PIや社会実験を実施することは、民主的決定プロセスの一段階であると明確に意義づけることができるため、その行為自体を批判する者はまずいない。その一方で、一つの極端なケースとして、以下のようなケースがありうることも否定できない。

ここでは、ある都市への新しい交通機関の導入計画の是非をめぐって、PIや社会実験が行われるケースを例に考えてみる。意義あるPIや社会実験を実施するためには、かなりの予算や時間、及び多くの関係者の地道な努力が投下される。しかし、その実施の結果、よくあるアウトプットのパターンは、「もう少し詳しく調べてみる必要がある。」とか、「もっと全員の意見を聞く必要がある。」といった理由づけのもとに、迅速な意思決定がペンディングされるケースである。計画決定でも計画廃止でもなく、ペンディングされて意思決定を後ろに引き延ばすということは、実質的に非常に大きなコストを生む場合が多い。例えば都心における公共交通の整備プロジェクトでは、意思決定が後にずれ込む間に都市構造が郊外化・分散化し、当初想定していた採算条件が成立しなくなってしまうこともあり得る。多少の問題は有っても、迅速な決定を行う方がトータルに見て望ましいと思われる事例も多い。

このように意思決定を引き延ばしてしまう心理構造は、関係主体ごとに同じではない。例えば、行政側は、社会実験の予算が新たに獲得できたため、社会実験を行うこと自体が目的となる「手段の目的化」に陥ることがある。また、市長や町長はPIや社会実験の導入をPRすることで、住民重視の姿勢を示すことができ、選挙上有利であると考えているのかもしれない。また、PIや社会実験を実質的に運営するコンサルタントにとっては、同じパターンの仕事で何度も予算がついてくれるのは営利上大変有利がたいはずである。

一方、住民サイドも意見を異にする多様なグループから構成されている場合がほとんどである⁹⁾。行政などの計画主体側は、メディアからの「非民主的である」という誹りを恐れるため、どの住民グループからも批判が出ないようPIや社会実験を繰り返す。これは、どの水準までPIや社会実験を行うのが適切かという議論に対し、『もうこれ以上は実施できる項目が有りません』というところまでやれば、批判を受けることも

無くなるだろう。」という行政の防御的意見⁹を必然的に生むことになる。また、行政側が一度このような行動規範をとると、たとえそれが過大要求であると自覚していても、とりあえず要望を繰り返して主張してみるという「合理的」行動に出る関係主体が発生することも想像に難くない。この結果、意思決定が引き延ばされるだけではなく、多くの要望をどう裁くかといった決定の内容面についても、その負荷は本来必要な以上に非常に大きなものとなっていく。

(2) 「社会的フリーライダー」の定義

上記の例はあくまで一つの極端な想定ケースであるが、これらの関係者に共通するのは、集団意思決定の場に参加することで、社会的により良い決定結果を導くよう努力するふりをしながら、実はその場に介在することにより、本来倫理的に得るべき以上の有形無形の「何か」を得ようとしている点である。その意味で、彼らは経済学の分野で言われるフリーライダーの概念に似た存在であるといえる。

本研究ではここで彼らを「社会的フリーライダー」として新たに定義する。これは経済分野における「経済的フリーライダー」(「ある財(あるいはサービス)の対価を支払うことなく、便益のみを享受する者」：平凡社大百科事典)と比較して、下記のような諸点でより広範な概念を含んでいる。

1) 「社会的フリーライダー」は、経済的なフリーライダーと比較し、必ずしも金銭的(経済的)な便益を得ようとするために行動しているわけではない。例えば、社会的な場で発言するという自己実現のためだけを目的とし、議事の進行に無関係な発言を長々として行って参加者の時間を浪費させる者や、とりあえず聞こえのよい意見を主張することに喜びを覚え、その結果に対する責任を取ろうとしない者もこの「社会的フリーライダー」に含まれる。(これらもすべて経済価値に置き換えられるという極論も有るかも知れないが、そのような金銭的換算が現実的には実行不可能な部分が非常に多いため、本研究では経済的なフリーライダーとは別個の概念として扱う必要があると考えている。)

2) 「社会的フリーライダー」の中には、信念やコミットメント¹⁰に基づいて行動する者も少なくない。絶対に対話を受け付けない過激な環境保護運動家の中には、この項に分類されることが適当な者もいると思われる。この例から想像できるように、「経済的フリーライダー」と比較し、「社会的フリーライダー」の支払っているいわゆる「対価」を明確にすることは、その心理的要素の占める割合が非常に大きいこともあり(対価であるはずの労苦が、実際には本人には便益としてとらえられていることさえある。)、非常に難しいといわざ

るを得ない。

3) 「社会的フリーライダー」は特定の属性を有する個人が必ず対応するという訳ではない。行政担当者から住民、研究者や制度づくりに関わる者に至るまで、集団意思決定のプロセスに関わる者は誰もが「社会的フリーライダー」化する可能性を秘めている。また、その状況も固定的なものではなく、案件によっては「社会的フリーライダー」化したり、意見や行動の一部に「社会的フリーライダー」的な要素を抱えているというケースもある。

4) 1)や2)で述べた自己実現の目的意識や信念、及びコミットメントの感情などは、集団意思決定を前向きに導く際に重要な原動力ともなるものである。このため、外見だけからは「社会的フリーライダー」を認識、判別することは非常に難しい。即ち、その観察可能性が極端に低い。それだけでなく、「社会的フリーライダー」本人も、自らが行っている行為を「社会的フリーライダー」行為として全く認識していないケースも数多いと考えられる。

(3) 増殖する「社会的フリーライダー」

統計的な裏付けを取ることは容易ではないが、様々な集団意思決定の場における「社会的フリーライダー」の構成比がもし算出できるとすれば、その割合は高まりつつある可能性が高い。筆者は1997年以降、5年間にわたって学科の3回生を対象に社会資本整備に関する集団意思決定コンフリクトに関して、意見記述のレポートを課している。この短い期間においても、「私なら関係者全員の意見を聞いて民主的に決める。」といった模範的でワンパターンの作文の占める割合が大幅に増えている。それは必ずしも喜ぶべき傾向ではなく、集団意思決定がどれほど難しいかということに関する勉強不足と、模範的な回答を書くこととそれだけ評価は良くなるはずだという期待に基づく、若年層の「社会的フリーライダー」化の一形態にしか見えない。

「社会的フリーライダー」がはびこる社会では、それと反比例していわゆる敵役的な存在が消滅してしまうことも一つの特徴である。それは、悪役になっても責務を遂行しようという立場の者が消滅し、皆が小振りて妙に聞き分けのよい「いい人」ばかりになってしまう社会でもある。「社会的フリーライダー」は、集団意思決定の場において「いい人」として振舞う可能性は高く、そのことが前述した観察可能性を一層低くしていることも事実であろう。

さらに見落とされがちな今日の問題は、情報技術の発展に伴い、「社会的フリーライダー」が容易に強力化、巨大化しうることにある。確かに、インターネットによる個人の情報収集能力の飛躍的向上や人的ネットワ

ーク形成の容易化は、民主的な集団意思決定プロセスを支える新しい重要な社会基盤である。しかし、その反面、これらの技術は「社会的フリーライダー」の資質をも飛躍的に高めてしまう側面を持つ。我々は悪意ある「社会的フリーライダー」がこれら情報技術によって武装し、集団意思決定の場において静かなテロリストとして暗躍することを排除できないのである。

「社会的フリーライダー」による計画決定コストの増大を抑えるためには、まずその概念が社会的に認知されることと、「社会的フリーライダー」は問題行為であるという共通認識がまず必要である。これは民主主義社会における、一種の自己責任の認識であると言い換えることもできる。

3. コミュニケイティブプロセスの限界

(1) 例題としての研究室配属問題

以上のように、集団意思決定において「社会的フリーライダー」の存在は無視できないことを述べた。しかし、もしこのような「社会的フリーライダー」行為を意思決定の場から排除することがもし技術的に可能であったとするならば、我々は「コミュニケイティブプロセス」を通じて、第3者がいなくとも当事者達だけで問題なく最終決定に至ることができるのだろうか。

PIや社会実験などの「コミュニケイティブプロセス」が集団意思決定において有用なのは、「話し合い」や「実験」を通じて 1)十分な情報を知ることができ、かつ 2)議論を通じて関係主体が合意形成に向けてお互いに歩み寄ることができるという点に他ならない。この確認のためには、「社会的フリーライダー」が極力排除された場において、「コミュニケイティブプロセス」のみに頼ってそもそも合意形成に至り得るかを観察する必要がある。通常の社会資本整備に関わる集団意思決定の現場では、現実問題として「社会的フリーライダー」を排除することは不可能である。このため、本研究ではこの問題に擬似的にアプローチするために、大学における4回生の研究室配属問題を例題とした。具体的には下記のような想定を行った。

- 1)4 回生 60 人を研究テーマの異なる 12 の研究室へ 5 名ずつ配属する(定員厳守)。
- 2)配属先は、4 回生の 60 名内部で民主的な話し合いを繰り返す(コミュニケイティブプロセス)ことで決定し、教官などの第3者は一切関与しない。
- 3)選択肢(12 の研究室)については、どのような研究を行っているか、学生に対し完全な情報提供を行う。

この問題は、実は筆者の所属する学科で 2000 年度

の春に実際に実施した研究室配属調整の記録である。筆者は教務担当として学生の会合、話し合いにはすべて出席したが、学生への指示は行わず、あくまで彼らの集団意思決定行動がどのような経緯をたどるかを個人レベルで記録を行った。なお、この問題は実際の社会資本整備を巡る集団意思決定のケースと比較し、下記の諸点において、問題の構造が非常に簡素化されている。このため、「社会的フリーライダー」が構造的に発生しにくく、かつ「コミュニケイティブプロセス」の有する本質的課題を検討するための非常にわかりやすい事例であるといえることができる。

- 1)参加者の範囲が明確であり、また個人の配属問題であるため、全員が「コミュニケイティブプロセス」に参加せねばならない。
- 2)参加者の属性が類似しており、お互い顔見知りである。このため、抵抗無く「コミュニケイティブプロセス」に没入できる。
- 3)期限内に配属を決定せねばならず、時間的な引き延ばしができない。
- 4)参加者にとって 1 度だけの機会であり、複数機会を考慮したパッケージディールや取り引きはできない。
- 5)単にどこに帰属するかという選択肢選定問題であるため、各自に発生する利害得失がその範囲であらかじめ限定されている。

なお、このような「コミュニケイティブプロセス」に基づいて研究室配属を実施することになった理由は、前年度までくじやジャンケンで配属先を安易に決める傾向のあったことを一部の教官が問題として指摘したことによる。

(2) 「コミュニケイティブプロセス」の限界と誤解

結果から述べると、このように「コミュニケイティブプロセス」のみに依拠した配属決定方法は、うまく機能しなかった。その状況を下記に整理する。

- 1)研究室情報を収集するに従い、学生の各研究室に対する選好がはっきりしてくる。
- 2)そこには配属されたくないという「避けたい研究室」が各個人の中に形成され、それは同じ情報に基づいている限り、個人によってそれほど変わる結果とはならない。
- 3)「コミュニケイティブプロセス」によって、その「避けたい研究室」に誰が行くかは決定できない。同様に希望者が多すぎる研究室で誰が譲るかということも決定できない。
- 4)その理由は、声の大きい者のその研究に対する熱意が、声の小さい者のそれに比較して大きいということは検証不可能なため、客観的な序列化が参加者の間でできないためである。

このように「コミュニケーションプロセス」だけではうまく調整しきれない状況の中で、なおかつ「コミュニケーションプロセス」のみで議論を進めると、カタストロフィックな形で人間関係に軋轢が生じるに至った(本論文では、以下このようなコンフリクトを便宜的にカタストロフィック・コンフリクトと呼ぶ)。具体的には、希望者内部の相互投票で希望研究室に残れる者を決定しようという動きが出てきた。これは「仲間は誰を決める多数決」と意味的に等しく、それによって排除される可能性を予見した一部の参加者が「コミュニケーションプロセス」による調整をボイコットするに至った。

事後的に 60 人の学生に対して決定方法に関する意見聴取を行ったところ、大勢は「コミュニケーションプロセス」を最後まで(すなわち「決める瞬間」まで)堅持することは避けて欲しいという意見が多かった。その理由は上述したようなカタストロフィック・コンフリクトが顕在化してしまうためで、むしろ人間関係の破綻を招かないジャンケンやくじを認めた決定方法に戻してほしいというものであった。

一方、このような調整・決定の場を直接観察していない教官の一般意見は、1)円満な合意形成に至らないのは学生間の話し合い不足のせいである。2)研究室の研究情報が十分に伝われば学生達は話し合っただけでよい合意状況に達するはずである。というものであった。これらの意見は、現代社会が「コミュニケーションプロセス」に対して抱いている幻想(十分な情報のもとに話し合いを続けられれば、必ずより良い結果にいたる。)をそのまま表現しており、その意味で大変興味深い。

ちなみに翌年度からの研究室配属はこの年の反省を踏まえ、カタストロフィック・コンフリクトに陥る前に、教官が第3者として成績情報を一つの指標として提示することとした。これによって希望が重なった場合の個人間の優先関係がはっきりし、「コミュニケーションプロセス」のみに頼った場合と比較して、コンフリクトの発生はほとんど見られなくなった。また、配属結果に対する不満も聞かれなくなった。

実際の社会基盤整備をめぐる集団意思決定の場においては、多様なステークホルダーの存在、決定期限の可変性、パッケージディールの存在など、事情はこの例題より数段複雑になる。本章で取り上げたような最もシンプルな例題においても、「コミュニケーションプロセス」の持つ限界は明白であった。これは「コミュニケーションプロセス」の導入に力を注いでも、それだけでは必ずしも適切な集団意思決定結果を導けないことを示唆している。現実はこの他にも先述した「社会的フリーライダー」も存在しており、これらの障害を克

服できる形で「決める瞬間」の制度を組み上げていかねばならないのである。しかし、そのような状況の中でも第3者がうまく機能すれば、上記の例のようにスムーズに合意形成へ至るケースが増えることもまちがいないと考えられる。

4. 第3者機関の実例と知見

本章では第3者機関として特に長い歴史を有する英国のインスペクター制度を取り上げ、わが国の第3者機関導入の際に特に参考としておくべき事柄を整理しておく。英国の事例をそのままわが国にあてはめるのは、自分の体格に合わない海外ブランドスーツに無理に袖を通すようなもので、あまり勧められたことではない。その一方で、中世から現代まで連綿と積み上げられてきたそのシステムは、時代をしぶとく生き抜いてきたそれなりの完成された制度であり、学ぶべき部分が多い事も事実である。ここでは紙数の関係より、その機構や内容に関する詳細は既稿^{11),12)}に譲り、その概要だけを述べるに留める^{13)~17)}。

- 1) イングランド及びウェールズで、専門の第3者として活躍しているインスペクターは 220 名程度。全員が第3者機関(インスペクトレート)に所属している。
- 2) インスペクターは経験豊富なプランナー、サーベヤー、法律家など計画の専門家から適宜公募によって選ばれ、2年の実習後に実務につく。
- 3) 各ケースに対して最もふさわしいインスペクター 1 名が担当者として選ばれる。住んだり働いたことのある地域の案件は担当できない。
- 4) 裁定業務は①開発計画案(development plans)に対する審問、②審査請求(planning appeals)の裁定、③強制執行(enforcement)に対する審査請求の裁定の 3 種に分類できる。
- 5) 問題の程度やコスト制約等に応じ、a) 書面陳述、b) ヒアリング、c) 公開審問(inquiry)の 3 つの方法の中から最適な方法をえらんで実施する。このうち公開審問は裁判に類似した形式をとる。
- 6) 公開審問においてインスペクターは裁判官の役割を果たす。インスペクターは他の参加者と同列で議論するのではなく、一段高いところから公開審問全体をコントロールする。
- 7) 公開審問への参加希望やそこでの発言希望については、インスペクターがその当人が参画するのがふさわしいかどうかを判断の上、参加、発言の許可を出している。
- 8) また、インスペクターが計画決定を下すのではなく、

あくまで行政側、住民側等のどちら側の筋が通っているかの裁定を示す(調整案を提示するのではない)。最終的に計画決定を行うのは地方行政庁である。計画決定になお納得できない場合は、本当の裁判に訴える道が残されている。

9) 計画全体がどのような方針に基づいて運営されるのかについては、計画方針ガイダンス(PPG: Planning Policy Guidances)¹⁸⁾が分野ごとに公開されており、インスペクターの裁定もそれと矛盾する内容になることは好ましくないとされている。

10) 関係者が自分から話す事柄を聞くだけでは公正な裁定を行えないため、関係者を尋問して話を引き出す能力もインスペクターには必要ことが強調されている。

5. わが国に求められる第3者機関

(1) 日本人の社会行動特性と第3者機関の位置

わが国には英国型の第3者機関に類する制度が現在まで存在しなかったため、その内容を誤って理解している側面も多い。さらに、わが国に適した第3者機関を検討するにあたっては、まず自分達の社会的な行動特性について十分な理解が必要である。日本人はまず仲間になるというプロセスを大切にし、内輪となった上で感情的な一体感を伴って合意形成に持ち込むという集団意思決定方法が得意な民族である。このため、客観的で中立な第3者機関をイメージすること自体、実は容易なことではない。そのことをまず自己認識することからスタートする必要がある。コンフリクトのスケールや対象に関わらず、我々にその発想が基本的に抜けていることを端的に示す例は数多い。

例えば、ローカルスケールの例として、次のようなものがあげられる¹⁹⁾。ある社会基盤整備事業が、その必要性や自然への影響から社会問題化し、公開討論会が実施されることになった。その際、反対者側(第2者)として席についたのは、住民代表、自然保護団体代表他の多様なメンバーであった。これに対し、推進側(第1者)として席についた3人は、いずれも土木技術者である。このような風景は現在の日本の中でさほど珍しいものではない。わが国ではごく自然と捉えられているこのような図式は、本当の推進者が顔を見せないシステムであるといえる。ここでいう本当の推進者とは、そのプロジェクトの推進を願っている住民や政治家などのことを指す。土木技術者は本来第1者の席に座る推進者ではないのに、専門的知識を有しているがために、そこに座らされてしまったという見方ができる。むしろ、土木技術者は両者の意見を専門的

な見知からチェックしたり、裏付けを示したりする役割を担うのがその本来の能力を活かす道なのではないだろうか。そしてそれは極めて第3者的な役割になるはずである。

一方、比較的大きなスケールの問題については、2001年秋に大きく取り上げられた社会基盤整備に関連する特殊法人等の撤廃・民営化問題が典型例であろう²⁰⁾。ここで議論されている第3者機関は、この記事に基づく限り首相サイドに立つ諮問機関を第3者機関と呼ぶことにしたいと言っているとしか読めない。またこの諮問機関に裁定を行わせるのか、それとも調整を行わせるのか、その業務内容も全くはっきりしない。現在の国家行政組織法に基づいた議論²¹⁾を行っている限り、その枠組みから抜け出すことは容易ではないと思われる。

結局のところ、現在までわが国で導入が検討されている第3者機関は、つきつめていくと実は当事者側にたつ第1者機関か、その対抗側が準備している第2者機関のどちらかでしかない場合がほとんどである。一部に中立的なものが有るとすれば、それは時流に敏感で座を持たせる能力に特化し、顔が知られた話のうまいタレント群であり、彼らはむしろ第4者機関とでも名づけ、別途位置付けておくにふさわしい。また、第3者的な役割が期待される専門家は第1者側としての扱いを受けたり、自覚を持っていることがほとんどである。以上のように、わが国では第3者機関の存立を支える発想自体が弱いということにまず注意が必要である。さらに、2、3章で触れたように、英国で第3者機関が出来上がっていった当時には無かった諸問題も存在している。それら新しい問題に対してもあわせて対処ができるような制度としていくことも求められている。

(2) 第3者機関整備のポイント

ここまでのような議論から、第3者及び第3者機関の導入をわが国なりに考える際、配慮すべきポイントとして以下の3点があげられる。

a) 「社会的フリーライダー」を排除できる見識と権限

第3者は「社会的フリーライダー」を見抜く卓越した見識と、それを断固として排除するための権限が必要である。2.(2)の定義4)の部分で述べたような観察可能性の低い「社会的フリーライダー」が見抜けるかどうかは、その専門的な経験の蓄積に極めて深く影響される。すなわち、どのような計画において、どのような属性の参加者はどういった行動をとり、結果的に計画決定にどう影響したか。また、その計画決定は長期的にみて望ましいものであったかどうかということを数多く見聞しており、「社会的フリーライダー」の発生パ

ターンをよく知っている者が裁定にあたることが望ましい。これは犯罪捜査などにおけるプロファイリング手法に類似した要素があるかもしれない。

このような職務を遂行するための能力には、中立性よりもむしろ計画や社会資本に関連する諸課題に対する専門的知識が直接影響する。わが国の第3者機関導入に際する議論では中立性という言葉ばかりが喧伝され、その結果、社会資本整備に関する専門家はむしろ中立でないという偏見から排除される傾向にさえあるため、特に注意が必要である。

また、第3者には、誰がそのマターの関係者であるかを判断し、「コミュニケーションプロセス」に加えるかどうかを決める権限を与えておくことも「社会的フリーライダー」を実際に排除していく上で必要である。

b) 「コミュニケーションプロセス」の限界の把握

わが国で第3者の役割を担う者には、「コミュニケーションプロセス」を運営しつつ、どの当たりがそのケースにおけるその限界となるかを敏感に察知できる能力が求められる。関係主体間のある程度の譲歩が引き出せたなら、適切なところで議論を切り上げる権限も必要である。特にわが国の集団意思決定の場合、あまり「コミュニケーションプロセス」を長く引っ張りすぎると、先述したようなカタストロフィック・コンフリクトに逆に陥る場合も多い。

また、第3者が「コミュニケーションプロセス」をうまく運営できるかどうかで、得られる計画決定の質もかなり違ったものになることに留意が必要である。ちなみに「インスペクターが発する一つの不注意な言葉が、合意形成を全く不可能にすることもある。」といった警句も英国では用いられている⁹⁴。その意味でも第3者には、集団意思決定プロセスの実態をよく理解した専門家が当たることが望ましい。

さらに、第3者がスムーズに裁定を行うためには、その第3者一人で判断を下せるようにすることも考慮に値する。実際、英国の公開審問では各案件に対して一人だけのインスペクターを担当させる仕組みになっている。これは第3者内部において、新たな「コミュニケーションプロセス」が生じることを防止し、複数の第3者間でコンフリクトを発生させないための一つの工夫でもある。様々な利害調整を第3者機関の内部で行おうとするのは、最終的に決める制度が弱い現在の日本のシステムに対し、さらに屋上屋を架すおそれもある。もちろんこのような単独裁定方式は、その第3者が非常に能力が高い厳選された者であることが前提となる。

第3者機関は「決めるまで」の制度なのではなく、「決める瞬間」のためにある制度と割り切り、多少の不満や不一致点は残っても、如何に議論を終結させる

ことができるかという観点から、制度を絞り込んでいくという視点が必要である。

c) 調整のための機関か、裁定のための機関か

日本での「決める瞬間」のための第3者機関導入の議論において、はっきりしていないのが、果たして第3者に調整を頼みたいのか、それとも裁定を頼みたいのかがよく整理できていないという点である。議論の明確化のため、ここでは調整と裁定の厳密な違いを整理しておく。

調整は、A案、B案という二つの案が対立していた時に、第3者は必要に応じて両者が満足しそうな他の代替案C案を提案することも含め、総合的によいアイデアを考案していくというものである。ここでの第3者はむしろこのような代替案を出すことを期待されている。日本人が自然にイメージするのは、自分たちといっしょにこのような調整を行ってくれる第3者である。典型的でわかりやすい事例としては、大岡越前による三方一両損の裁きがこれに相当すると考える。提出されたA、B案を必ずしも採用する訳ではなく、自分の懐から新たに一両を供出して新たな代替案を提案し、第3者も痛みを伴うことで他の参加者と同じ目線で解決を計るという方法である。ちなみにわが国の計画分野におけるコンサルタント業務は、このような調整的機能を期待されている場合が多い。日本人としては、誰か人が出した案に「決まる」という決定の形態自体、違和感の無いものである⁹⁵。

これに対して裁定は、A案、B案という二つの対立した意見が提出されたとき、双方の言い分を第3者が聞き、そのどちらの筋が通っているかということで白黒をつける行為を指す。第3者は新たな調整案を出すことを期待されていないし、それを行うことはむしろ第3者の仕事の範囲を逸脱していると見なされる。英国の第3者機関制度はこのタイプに相当する。形態としては、どうしても裁判型のプロセスになる。

6. おわりに

社会資本整備などの集団意思決定の場面における、第3者もしくは第3者機関の導入は火急の課題であり、早急にその方向性を検討することが必要である。そのための留意事項の整理を目的とした本論文において、得られた成果は以下の通りである。

1) わが国の第3者機関整備においては、「社会的フリーライダー」を如何に見抜くかという観点が重要であり、そのためには社会資本整備に関する集団意思決定の経験豊富な専門家を重点的に配する必要がある。各立場の人間によって定義の異なる「中立性」の概

念のみに流されて第3者機関を構成することは望ましいとはいえない。

- 2) 第3者機関への権限の与え方として、「コミュニケーションプロセス」に頼るだけでは計画決定に至らない諸問題を切り上げたり、カタストロフィック・コンフリクトの発生を回避できるようにすることを念頭に置く必要がある。また、第3者機関内部で、重複した「コミュニケーションプロセス」が新たに発生しないよう、その組み立てを考える必要がある。
- 3) 第3者機関に調整業務を期待するのか、それとも裁定業務を期待するのかを決める必要がある。そのいずれかによって、第3者機関を動かす制度の全体構成もかなり異なったものになる。

なお、今後の課題としては、まず、第3者になりうる専門家の育成が最重要課題である。英国の第3者機関ではプランナーの専門教育を行う数多くの大学の存在を背景にしている。しかし、わが国ではプランナーの養成を目的とした高等教育機関が存在するとは言えない点が大きな相違点である。

また、「社会的フリーライダー」がモラル上好ましくない存在であるというコンセンサスが形成できるかどうか、今後の社会を占う上で一つの大きな試金石となろう。また、当然のことではあるが、「社会的フリーライダー」排除を推し進めるあまり、「疑わしきは罰する」型のシステムを安易に導入してしまうことがないよう、注意を行う必要もある。

補注

- (1) 本研究では決定時における関与者の決定支配率が明確にできる制度を「決める瞬間」の制度として実質的に効力がある制度と考えている。例えば、参加者が全く対等な支配率を有する米国のいくつかの州における Ballot(住民投票)制度や、本論文で取り上げる英国の第3者機関制度(裁定を下すのは100%第3者)はその点で強力な「決める瞬間」の制度といえる。
- (2) 第24回土木計画学研究発表会、セッション「高知の都市と交通整備計画」における討議より、2001.11.24。
- (3) 徳島大学山中英生教授との討議に基づく。
- (4) 2001年11月21日付けの日本経済新聞第1面に記載された「7法人廃止・民営化」と題された記事を以下に引用しておく。[「道路四公団の分割・民営化、高速道路整備計画の見直しについては、国家行政組織法第8条に基づき設置する「第3者機関」で具体策を検討することも固まった。…(中略) 第3者機関をめぐる、首相は石原行革相に「国土交通省ではなく自分の下に置きたい」と表明。第3者機関を内閣府などに設置する考えを示した。…」]
- (5) 英国インスペクトレート元長官の Stephen Crow 氏に1997年に実施したヒアリングに基づく。

参考文献

- 1) ユルゲン・ハーバーマス(細谷貞雄、山田正行訳): 公共性の構造転換(第2版)、未来社、1994。
- 2) 花田達朗: メディアと公共圏のポリティクス、東京大学出版会、p.6、1999。
- 3) たとえば、松田和香、石田東生: 都市計画マスタープラン策定過程におけるパブリック・インボルブメント活動および情報提供が市民意識等に与える効果の分析、都市計画論文集、No.35、pp.871-876、2000。
- 4) たとえば、川上光彦、松浦あき子、大谷瑞絵、小林史彦: 都市計画マスタープランの策定体制および住民参加の実態と課題に関する調査研究、都市計画論文集、No.35、pp.211-216、2000。
- 5) Baker, M., Roberts, P. and Sadoux, S.: Stakeholder involvement in regional planning, *Town and Country Planning*, Vol.70, No.10, p.265, 2001。
- 6) たとえば、路面公共交通研究会、日本交通計画協会: シンポジウム、ひとにやさしい街づくりと公共交通、2001。
- 7) 谷下雅義: 社会資本整備の計画策定手続における市民参加、土木学会論文集、No.681/IV-52、pp.37-50、2001。
- 8) 藤井 聡: 土木計画のための社会的行動理論、一態度追従型計画から態度変容型計画へ、土木学会論文集、No.688/IV-53、pp.19-36、2001。
- 9) たとえば、滝口善博、清水浩志郎、木村一裕、船木孝仁: 社会基盤整備に対する合意形成への住民意識の構造分析、一ダム事業を事例として、土木学会論文集、No.681/IV-52、pp.25-36、2001。
- 10) アマルティア・セン(大庭 健、川本隆史訳): 合理的な愚か者、勁草書房、pp.120-138、1989。
- 11) 谷口 守: 英国のインスペクターにみる合意形成のための第3者機関の可能性と課題、不動産学会誌、Vol.12, No.4, pp.44-50、1998。
- 12) 谷口 守: 第3者を交えた協議システムの可能性、都市計画、No.224、pp.48-51、2000。
- 13) Mackay, R.E.O.: *Public Inquiries and Planning Appeals in England and Wales*, The Royal Institution of Chartered Surveyors, 1992。
- 14) An Executive Agency in the Department of the Environment and the Welsh Office: *The Planning Inspectorate, Executive Agency, Business and Corporate Plan*, 1996/97-1999/2000。
- 15) An Executive Agency in the Department of the Environment and the Welsh Office: *The Planning Inspectorate Executive Agency Framework Document*。
- 16) Cullingworth, B. and Nadin, V.: *Town and Country Planning in the UK*, 13th Edition, 2001。
- 17) The Planning Inspectorate: *A Guide to Planning Appeal*, 1997。
- 18) 谷口 守: ガイダンスによる都市・地域計画コントロールの試みと課題、一イングランドの PPG システムに若

- 目して一，都市計画論文集，No.33，pp.109-114，1998.
- 19) 広岡隆：行政法総論（第4版），ミネルヴァ書房，pp.61-66，2000.
- 20) 木下栄蔵：孫子の兵法の数学モデル，pp.19-27，講談社，1998.
- 21) 土木学会土木計画学研究委員会：土木計画学ワンデーセミナーシリーズ，第27回，参加型計画への集団意思決定手法の応用，2001.
- 22) 都市計画理論研究分科会：新たな公共性と都市計画～環境・空間・社会経済～，日本都市計画学会創立50周年記念ワークショップ，日本都市計画学会，2001.
- 23) 齋藤純一：公共性，岩波書店，2000.
- 24) 石川雄章：ドイツ・イギリス・フランスにおける合意形成システムに関する研究，土木計画学研究・講演集，No.24，2001.
- 25) 大村謙二郎，屋井鉄雄，原田 昇，大熊久夫，矢嶋宏光，岩佐賢治，ビエール・コプフ：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，2001.
- 26) Flyvbjerg, B. and Richardson, T.: *Planning and Foucault, Planning Futures, New Directions for Planning Theory*, Allmendinger, P. and Tewdwr-Jones, M. eds., Routledge, London, pp.44-62, 2002.

(2002. 1. 8. 受付)

POSSIBILITIES TO ESTABLISH JAPANESE INSPECTORATE: —TO OVERCOME SOCIAL FREE RIDER AND LIMITATION OF COMMUNICATIVE PROCESS —

Mamoru TANIGUCHI

To evaluate public works in Japan, new third party that likes the Inspectorate in Britain are under considering. This study investigates what kinds of specification are required for new Japanese Inspectorate based on Japanese social conditions. Firstly, it is pointed out that the inspector needs to overcome social free rider. Social free rider is the new concept that expresses iniquitous actions to abuse the democratic opportunity for public decision-making. Secondly, it is also pointed out that the inspector had to catch the good timing to finalize the communicative process. As the communicative process, such as public involvement (PI) and social experiment, have limitation that they could not solve the all problems. Thirdly, characters of the British Inspectorate are also reorganized to make a comparison for Japanese proposed system.