交通結節点改善事業に対するコンフリクト構造から見たWSのあり方*

Structure of Conflicts in Workshop for Terminal improvement Project*

溝上　章志**・池田　　香***

Shoshi MIZOKAMI** & Kaori IKEDA***

１．はじめに

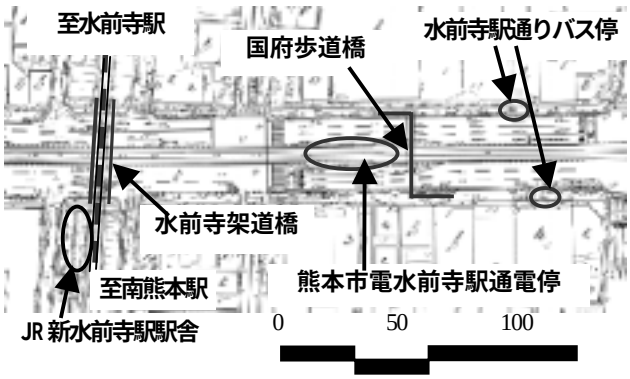
社会基盤整備の際に計画の段階から市民の幅広い意見を計画に反映させていく PI の１手法として WS が用いられている．しかし，適切なプロセスを経て WS を進め，合意形成がなされたと思われたにも関わらず，設計や実施段階で住民の強い反対が生じるケースも少なくない．事業を実施しようとする行政と反対を訴える住民との間で起こるコンフリクトを速やかに解消して合意を形成することが，公共事業を実施する上で重要となっている．

本研究では，コンフリクト解析を用いて，熊本市の新水前寺駅地区交通結節点改善事業を対象とした行政と住民との利害対立の構造を時系列的に分析し，この時に実施された WS の課題を検証し，今後の WS のあり方について考察した．

２．交通結節点改善事業に関するＷＳの経緯

事業の対象地域は**図－１**に示す通りである．現在は JR 新水前寺駅から熊本市電やバスの停留所まで徒歩距離が約 100 m，道路横断が 2 回もあり，乗り換えの利便性は非常に悪い．本事業は，電停の移設や道路環境改良を行なうことによって JR 新水前寺駅からの乗り換え利便性の向上を図り，人口増が顕著な都市圏東北部からの交通流動を自動車交通と公共交通に適切に分担させることを目指す施策である．

本事業に対して，事業主体となる県と市は，対象地域近隣の住民を対象とした WS を開催してきた．**表－１**はこれまでの WS の経緯と議論の内容を示したものである．第 1 回～第 5 回 WS で強い反対意見がなかっ



図－１　事業対象地域

表－１　ＷＳの経緯

月日	WS	開催概要	参加者数
H13 11/4,9, 11,12	第１回WS	JR 新水前寺駅周辺の現状と課題・整備概要と説明	57 名
H13 12/19	第２回WS	A，B，C の３案の概要説明	48 名
H14 3/6	第３回WS	A，B，C 案に対するグループ討論	昼 28 名 夜 24 名
H14 4/18,21	第４回WS	JR 新水前寺駅周辺のウォッチング	18 日 20 名 21 日 15 名
H14 6/18	第５回WS	駅周辺における道路交通乗り換え状況の実態の説明，駅整備案の提案	昼 19 名 夜 17 名
H14 6/26	第１回沿線意見交換会	事業効果に対する住民からの疑問の意見	6 名
H14 6/30	第６回WS	沿線全域住民による WS 道路拡幅について反対の意見	16 名
H14 7/17	第２回沿線意見交換会	国府地区住民に対し，道路拡幅最小限の案を提示	9 名
H14 7/31	第３回沿線意見交換会	計画の延期，事業白紙からのやり直しを主張される	5 名
H14 9/4,5	第４回沿線意見交換会	水前寺,白山地区住民，道路拡幅への反対意見	4 日 6 名 5 日 6 名
H14 12/13	第５回沿線意見交換会	これまでの経緯の説明 計画案に対する意見交換	9 名

たため，行政側は事業への合意はほぼ得られたと考えていた．その後，「用地拡幅の話は聞いていない」と沿線住民からの反発の声が上がった．これは，拡幅の対象となる沿道の土地や建物の権利が地権者･借地人･営業用借家人の 3 者に渡っているという複雑な事情で，事業内容や WS 開催の情報が上手く伝達されなかったためである．

事業内容を知らされていなかったという行政に対する不信感から，沿線住民の強い要望で直接利害関係のある住民のみを対象とした沿線意見交換会が設けられることとなった．ここでは夜を徹しての話し合いも幾度か持たれた結果，現況道路幅員内での事業であれば賛成であると，条件付きで事業への理解が得られた．しかし，依然として道路拡幅に強く反対している住民もいるため，行政は用地拡幅必要最小限の案を提示したことから，一定の信頼関係が生まれた．一方で，反対者達は自分達の利益だけのために妥協案が決定されるのではないかと考え，積極的に市や他の住民とコンタクトをとり，情報交換を求める動きがみられた．その結果，周辺住民でつくる「本事業を考える会」は，

*keywords：コンフリクト解析，WS，合意形成
**正員　工博　熊本大学工学部環境システム工学科（熊本市黒髪 2-39-1，Tel/Fax:096-342-3541）
***非会員　（株）山本建設

本計画の見直しか廃止を求める 838 人の署名を県に提出した．これを受けて，県は本案件の都市計画地方審議会への提案を諦め，現在は白紙の状態に至っている．

３．結節点整備事業に対するコンフリクト解析

（1）コンフリクト解析の方法

上記のような主体間のコンフリクトの構造を科学的に分析し，意見の落ち着く先を予測する理論の 1 つにメタゲーム理論を拡張させたコンフリクト解析がある．この解析はコンフリクトの状態をゲームにみたてて，当事者(プレイヤー)がそのゲームをどのように展開するかを記述し，予測するものである．本研究では，この分析法を適用することによって，時間の経過に伴うコンフリクトの構造の変化と予測される最終的な合意点を明らかにし，WS の経緯をトレースし，今後の WS のあり方を考察する．

表－２　プロジェクトに関する主体と意向

行政	熊本県 熊本市	・既定方針の変更は当初考えていなかったが，第 3 期から検討している． ・第 2 期に入ってから，沿線住民との信頼関係を取り戻しつつあると考えている．
沿線住民	国府，水前寺，白山地区の住民	・行政への不信感が強かったが，第 3 期から行政とコンタクトをとろうとする動きがみられる． ・生活への不安が大きく，商業活動への影響を懸念している． ・計画を延期して，白紙からのやり直しを主張している． ・現況道路幅員内での事業であれば賛成であるが，道路拡幅には反対している． ・行政が必要最小限の案を考案したことで，行政に対しての意識変容がみられた． ・事業規模を縮小してしまったら，事業効果は表れないのでは？との発言もあった．
WS 参加者	WS に参加した市民	・合意の形成を最優先としている

表－３　行政のオプション

オプション	オプションの説明
早期着工	◆各期の計画案で早期着工する． ①大方の住民の同意を取り付けた上で，着工に踏み切る． ②じっくりと時間をかけて反対勢力の説得に努めることはしない．
合意の形成	◆ 各期の計画案に対する反対住民のコンセンサスの形成を待って着工する． ①行政側としては，市民の反応は気になるところ． ②反対住民の動向を見極め，コンセンサスを得る努力をする．
規模縮小	◆ 各期の計画案を変更し，規模を変更（縮小）する． ① 節点整備事業自体は実施する． ② 規模を縮小し，反対住民との妥協を図る．

表－４　分析対象の発生事象

プレイヤー	オプション	実行可能な発生事象											
行政	早期着工	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
	合意の形成	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0
	規模変更	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
沿線住民	反対	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1
WS参加者	反対	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
十進表現		1	2	4	9	10	12	17	18	20	25	26	28

対象時点は，住民と行政の意識変容がみられた時期を境として，第 1 回～第 5 回 WS を第 1 期，第 1 回～第 4 回沿線意見交換会を第 2 期，それ以降を第 3 期に区分した．また，表－２に示すプレイヤー，表－３のオプション，表－４に示すようにこれらの組み合わせによる実行可能な 12 個の発生事象を設定した．

（2）選考順位の設定

これらのもとで，選好順位に関するアンケート調査を実施する．行政が考える各プレイヤーの選好順位については行政の本事業担当者に，WS 参加者が考える各プレイヤーの選好順位については WS 参加者の代表者に，聞き取り調査を実施した．アンケートでは，各期間の各プレイヤーの選好順位とその理由，また WS 参加者の中の賛成・中立・反対の割合や沿線住民の意識変化等について，当時の評価や行動を思い出してもらいながら回答してもらった．一方，沿線住民についてはこのような質問を現時点で実施すると問題が生じることが懸念されたため，当時の行政の事業担当者と WS に参加していたオブザーバーとの協議によって沿線住民の選好順位を想定して設定した．

その結果，行政，沿線住民，WS 参加者の 3 者は，互いの選好順位を正確に把握していなかったため，ハイパーゲームとして解析を行った．第 3 期においては，沿道住民の選好順位は，①地権者と借地人，②借家人とで異なるため，認知ゲームを 2 通り設定した．ここで，プレイヤーが n 人の場合のハイパーゲームとは n 個の認知レベルゲームにおける各プレイヤー自身の安定性をそれぞれ吟味した後に，すべてのプレイヤーについて安定な発生事象を均衡解とするものである．

（3）均衡解の分析とその考察

表－５に示すコンフリクト解析による均衡解と，表－６と表－７に示すアンケート調査の記述回答とを参考に，当時の各プレイヤーの考えを振り返りながら解析結果と実際とを比較検討する．

第 1 期の各プレイヤーの認知レベルゲームおいて，行政の見方では発生事象 9（行政の早期着工に対して沿線住民が反対，WS 参加者は静観するという状況）が解決案だと認識しており，行政は早期着工に努め沿線住民は反対する状況になると考えている．また，行

表－５　均衡解

	第1期	第2期	第3期
行政ゲーム	9	10	4
沿線住民ゲーム①	2,12	4,10	4
沿線住民ゲーム②			12
ＷＳ参加者ゲーム	2	4	1
	第１期	第２期	第３期
ハイパーゲーム全体①	4,9	2,4,10	4
ハイパーゲーム全体②			12

表－６　行政事業担当者による回答

●行政自身の選好順位について，そのように並べた理由

第１期	・沿線住民，ＷＳ参加者の静観の中，早期着工できることが一番望ましい． ・この時点で規模縮小の選択肢は無かった．
第２期	・順調に進んでいると思ったところに沿線権利者から思わぬ反発があった．従って，まずコンセンサスの形成，その後の規模縮小の方向を模索する
第３期	・早期着工の選択市はない ・いつまでも時間をかけて全員合意を目指すことは不可能．妥協案で理解を求めることを目指す

●行政側からの予測による沿線住民の選好順位について，そのように並べた理由

第１期	・沿線住民側は当初，基本的に反対であり，行政は早期着工を目指していると思っていた．
第２期	・沿線住民は何が何でも反対．
第３期	・住民側と話し合いを進めるうちに，住民側に少し妥協の気運が生まれてきた． ・十分な話し合いにより，生活の不安が無くなれば合意できる可能性が生まれた．

●行政側からの予測によるＷＳ参加者の選好順位について，そのように並べた理由

第１期 〜 第３期	・ＷＳ参加者はこの事業に基本的に賛成であるが，沿線住民の意見を大切にしたいと考えているようであった．

表－７　ＷＳ参加者代表者による回答

●ＷＳ参加者側からの予測による行政の選好順位について，その様に並べた理由

第１期	・新水前寺は交通結接点として重要な地点なので，県としてはできるだけ早く整備したいというスタンス． ①まず広く意見を聞く．
第２期	②意見の絞込みを行う．
第３期	③出来るだけ早く都市計画決定を行い，早期着工を目指す．

●ＷＳ参加者側からの予測による沿線住民の選好順位について，その様に並べた理由

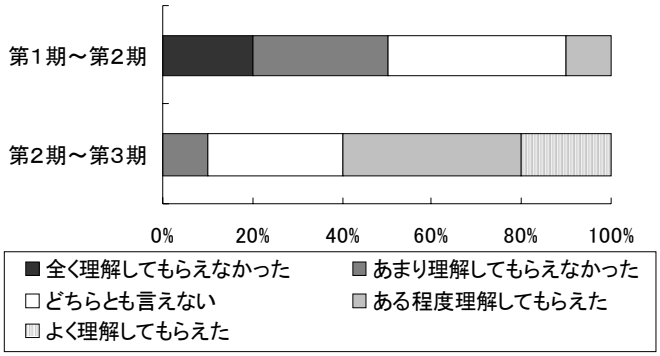
第１期	・沿線住民への対応についてはほとんど知らされていない．情報の提示がなかった． ・意見を出し，希望が取り入れられると考えられていたのでは？ ・一部の沿線住民の方へはこのような検討会を行うということが正確に伝わっていなかったのでは？
第２期	よくわかりません

政自身の好順位を見ても，この時期早期着工により事業を進めることを重視しており，合意形成は視野に入れていないことが分かる．一方，沿線住民や WS 参加者の均衡解には，発生事象 2（行政が合意の形成に努めることに対し，沿線住民と WS 参加者は静観する状況）が含まれており，行政側が簡単に早期着工はしないだろうと認知していたことが読み取れる．アンケートの回答のうち，行政による回答には，行政自らは沿線住民や WS 参加者が静観する中，早期着工することを最も望んでおり，この時点で規模縮小の選択肢は無かったとしている．また，沿線住民は当初から基本的に反対していたと考えていたようである．一方，WS 参加者代表者の回答では，行政は交通結接点として重要なこの地域をできるだけ早く整備したいというスタンスで，まず広く意見を聞くことを重視していたものと見ていることが分かった．ハイパーゲームにおける分析結果からは，均衡解に発生事象 4（沿線住民や WS 参加者が静観する中で行政は規模縮小に努める状況）が含まれている．実際，WS 参加者は，行政が第 1 期において住民の意見を聞き，計画の多岐を示そうとしていたものと考えていることがアンケートによって確認されており，この均衡解も妥当である．

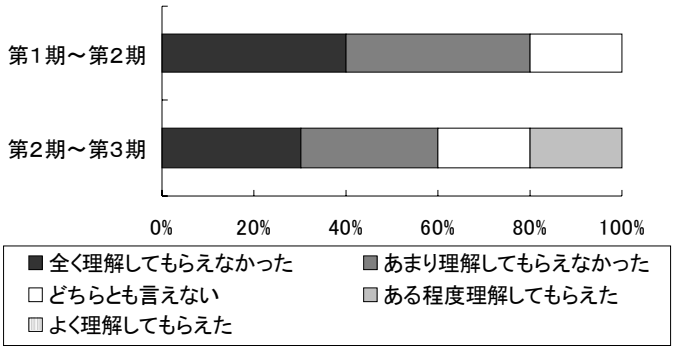
第 2 期においては，ハイパーゲーム全体の均衡解に発生事象 2 や 10（行政が合意形成に努めることに対して沿線住民が反対し，WS 参加者は静観する状況）が含まれることから，この時期焦点となり得る行政の動きは「合意の形成」であったと考えられ，行政の認知レベルゲームでも均衡解は発生事象 10 となっている．一方，沿線住民や WS 参加者の認知レベルでは，発生事象 4（行政が規模縮小に努め，沿線住民と WS 参加者は静観する状況）が均衡解となっており，これはハイパーゲームも均衡解ともなっている．アンケートの回答によると，行政はこの時期，沿線権利者からの思わぬ反発があったことから，合意の形成やその後の規模縮小の方向を模索し始めたと回答している．一方，WS 参加者は，この時期の行政の動きについて，案の絞り込みを行い，計画案の決定を目指していたと見ていたと回答している．このような各プレイヤーの考えを考慮すると，合意形成だけでなく規模の縮小を踏まえた動きがこの時期の“落ち着く先”であったと言えるであろう．

第 3 期では，行政や沿線住民の認知レベルゲームにおける均衡解が発生事象 4 のような規模の変更に関するものであるのに対して，WS 参加者の認知レベルゲームでは，均衡解は発生事象 1（行政が早期着工するのに対し，沿線住民と WS 参加者が静観する状況）である．この期においては， 2 つの均衡解が存在することが示唆された．沿線住民を①と設定した場合の発生事象 4 と沿線住民を②に設定した場合の発生事象 12（行政が規模を縮小しても沿線住民は反対，WS 参加者は静観する状況）である．実際の経緯は，一般市民をも巻き込んだ行政と反対住民との全面対立という発生事象 12 の状況である．この時期の行政の考えは，もはや早期着工の選択肢は無く，時間をかけての合意を目指すことも不可能として，妥協案で理解を求めようとしていたことが回答から分かる．また，沿線住民との十分な話し合いにより，沿線住民の理解を得ることができたという感触を持っていたようである（図－２参照）．

一方，WS 参加者は，行政はできるだけ早く都市計画決定を行い，早期着工を目指していたものと考えていたと回答している．WS 参加者は沿線住民の意識変化について，時間の経過と共に事業への理解は得られたが十分とは言えず，依然として全く理解できなかった者



図－２　沿線住民の意識変化
（行政側からの予測）



図－３　沿線住民の意識変化
（ＷＳ参加者側からの予測）

も存在していたと考えている（図―３参照）．

このように，コンフリクト解析の結果と各プレイヤーへのアンケートから得られた当時の状況と判断の比較から，各プレイヤーの認知レベルゲームの結果が各期のプレイヤーの意向を反映していることや，ハイパーゲーム全体の均衡解が WS の経緯をうまくトレースできていることを確認することできた．

４．ＷＳのあり方の考察

行政の認知レベルゲームでは，行政は第 1 期，第 2 期の均衡解をそれぞれ発生事象 9（行政が早期着工することで沿線住民が反対する状況），発生事象 10（行政は合意形成に努めるが沿線住民は反対する状況）としており，初期の段階から沿線住民は反対するものと見ていることが分かる．一方，沿線住民と WS 参加者の解釈では，第 1 期においては発生事象 2（行政が合意の形成に努めることで，沿線住民と WS 参加者は静観する状況）が均衡解に含まれており，第 2 期においても，発生事象 4（行政は規模縮小に努め，沿線住民と WS 参加者は静観する状況）を均衡解としている．住民は意見を出すことで行政側が希望を聞き入れてくれるものと考え，事業の着工はまだ先のことだろうと高をくくっていたと予想される．これより，沿線住民や WS 参加者の事業に対する意識と，行政の事業の進め方に対する考えとが相互に伝達･理解されていなかったことが伺える．互いの選好を正確に把握できなかったのは，事業内容の説明が不十分であったことが挙げら，WS で早い段階から沿線住民と事業内容についての話し合いの場を設ける必要があったと考えられる．

また，沿線住民の認知レベルゲームの結果より，第 1 期の均衡解は発生事象 2 と発生事象 12（行政が規模を縮小するのに対し，沿線住民は反対，WS 参加者は静観する状況），第 2 期の均衡解は発生事象 4 と発生事象 10 となっており，各期で 2 つの均衡解が存在している．それぞれ沿線住民が静観する状況と反対する状況の相反するものが同時に均衡解になっているのである．少なくとも初期の段階から，WS 参加の沿線住民の中に賛成者と反対者とが存在していた可能性を伺うことができる．

ハイパーゲームによる分析では，第 1 期には既に発生事象 4 が均衡解に含まれており，その後の各期においても 4 は均衡解となっていることから，行政は WS の早い段階で規模の変更を提示すべきであった．第 2 期については，均衡解に発生事象 2 や 10 が存在することから，この時期，行政が合意の形成を優先させることが重要であった．実際，行政と沿線住民との信頼関係がある程度築かれ，合意がなされるのではないかと期待されたが，結局は合意できなかった．WS での当事者間のコミュニケーションの深化や第三者の仲介によって，合意が可能であったと考えられる．均衡解に発生事象 4 が含まれていることから，規模の変更を積極的に行いながら合意形成に努めることも一つの有効な手段であったかもしれない．

第 3 期には，WS 参加者の認知レベルゲームの均衡解は発生事象 1（行政が早期着工するのに対し，沿線住民と WS 参加者が静観する状況）となっている．行政と沿線住民は規模の変更を重要視しており，行政自身も早期着工を全く考えていなかったにも関わらず，WS 参加者が早期着工に目を向けている点から，WS 参加者の事業に対する理解は十分得られていた可能性が考えられる．同時に，当時の WS 参加者にとって，他の 2 プレイヤー間のやり取りは把握しにくいものであったと思われる．

５．おわりに

本研究では，結節点整備事業に対する時系列的なコンフリクト解析を行い，コンフリクト構造の解明と合意形成の場であるWSのあり方について考察を行った．コンフリクト解析において，均衡解が複数存在することがあるが，実際に行き着く結果は当然ひとつである．均衡解が複数存在するということの意味を検討すると共に，合意を形成するためのWSでの情報提供やオプションの選択をいつの時点で行うかなどについて検討する必要がある．