

計画への意見反映のための自由意見集約方法の提案*

An Interest-based Approach for Analyzing Public Inputs*

石神孝裕**・矢嶋宏光**・鈴木温***

By Takahiro ISHIGAMI**・Hiromitsu YAJIMA**・Atsushi SUZUKI***

1. はじめに

近年、公共事業にパブリック・インボルブメント(PI)が導入され、道路、空港、河川などの構想段階の初期段階から、広範な意見把握が精力的に行われている。また、国土形成法に規定されるように、個別の事業分野に限らず、個別的な私権制限を伴わない広域計画においても、国民の意見の反映が制度化された。公共政策の進め方に関するこれらの制度的動向の以前から、パブリック・コメントが国や自治体の政策において実施されている。

このように国民や市民の意見把握については、多大な労力が割かれるようにはなったが、収集された意見の反映については必ずしも十分ではなく、いわゆる聞きっ放なしといった批判は珍しくない。計画の策定主体であり、PIの実施主体でもある行政サイドにおいても、国民や市民から受け取った意見は、断片的な知識や狭い視野に偏っていて反映する価値がないといった評価や、地域エゴや特定の主義主張に過ぎないといった批評も多く聞かれ、意見把握のための膨大な作業や時間が無駄になっていると言える。こうした手続きだけの意見把握では、国民や市民の意見を計画に反映しようとする本来の趣旨に反しており、看過すべきでない。

また、意見反映については、投票的選好把握をもって、その結果の反映を意見反映とする事例も数多く見られる。投票的選好把握は、特に政治案件化してしまった事業で実施されることが多く、また、先の市町村合併の際にも散見された。公共政策を多数決によって判断すべきでないことについては過去の多くの指摘を待つまでもなく、公共政策の判断を負託された行政や議会の責任放棄につながる行為であり、意見把握がそのきっかけとなつてはならない。

では、これらの問題の本質はどこにあり、何を改善すべきなのだろうか。本稿では、意見の把握や反映の問題を技術的問題として捉え、交渉理論における「利害・関

*キーワード：市民参加、計画手法論、調査論、意識調査分析

**正員、工修、(財)計量計画研究所 PI研究室

(東京都新宿区市ヶ谷本村町2-9、

TEL03-3268-9911、FAX03-5206-1680)

***正員、工博、名城大学 理工学部 建設システム工学科

心にもとづく対話法(interest-based method)」に依拠した意見集約方法を提案し、このことから、市民意見の反映が可能であることを示すことをねらいとするものである。

2. 従来の意見反映の方法における問題

図-1に示すように、2案から1つの選好案を選択させるアンケート調査が実施され、A案に賛成する人が80人、B案に賛成する人が20人と結果が得られたとしよう。この場合、一方の案を選択すれば他方の案は棄却されることとなり、棄却された案を支持する20名の意見は反映できなくなる。

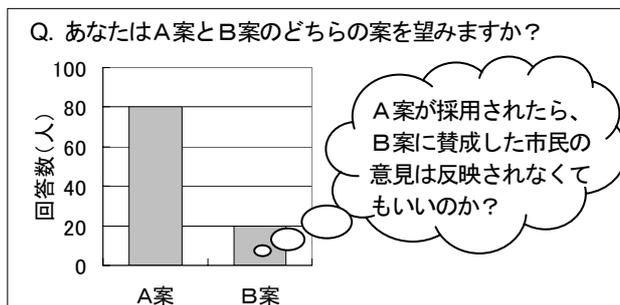


図-1 アンケート結果の例

同様に、賛成か反対かという意見は、それらを同時に反映することができない。このため、行成案に反対する市民に対しては技術的な妥当性を説明し、案を受け入れるように説得することとなる。反対する市民の立場からすれば、一方的に説明されるばかりで、何を言っても意見を聞いてもらえない。市民のこうした不満が行政不信や紛争につながってしまうこともあるだろう。行政の立場からすれば、意見を反映しようと努力しているのに、意見を聞いたことで、かえって行政不信を招くのであれば、意見を聞かなければよかったとさえ思ってしまう。さらには意見を聞く機会を設けるだけの形式的なパブリック・インボルブメントを助長しかねない。

このようなジレンマは、市民意見を把握する様々な場面で問題となっていると考えられるが、意見の捉え方に関する基本的な問題の解決によって免れることができる。次章では、意見の捉え方について整理する。

3. 意見の捉え方

(1) 利害・関心に基づくコミュニケーション

以下では例にもとづいて展開したい。高速道路の計画において、インターチェンジの計画が提案され、インターチェンジ整備に反対する意見が出されたとする。インターチェンジを整備することとなれば、整備に反対する市民の声は反映されない。

そこで、反対の理由を聴き出してみると、「インターチェンジ周辺的生活道路が抜け道として利用され、安全性が低下する」とのニーズが明らかになったとしよう。そうであるならば、「インターチェンジ整備とあわせて、周辺の交通対策を実施する」という解決策を見出すことができ、整備に反対していた市民のニーズを満たす方策を考える余地が生まれ、もはや反対の理由は解決される(図-2)。

意見を賛成・反対といった立場(position)として捉えようと、いずれかの立場しか反映できない。しかし、賛成、反対の理由となっている利害・関心(interest)を聴き出して捉えれば、両方の市民のニーズに対応した解決策を見出す可能性が生まれる¹⁾。このように意見を利害・関心にもとづいて捉えることで、意見を反映する余地が見出せる。

意見を利害・関心として捉えれば、賛成・反対や整備する・しないといった二元論から脱却でき、市民の懸念や心配にどう対応するかが新たな論点となる。利害・関心が明らかになれば、対応すべき事項が明確になるため、技術的な検討や費用等を勘案して対処が可能かどうかを見極めようとする動機となりうる。道路整備そのものを中止せずとも市民のニーズを満たすことができる解決策が見出されれば、道路整備のニーズと、道路整備に伴う影響懸念への対処のニーズを同時に満たすことが可能となり、このことが計画の質の向上につながる。

市民が一見、無責任とも思える発言をする背景には、声を荒げて反対しない限りニーズを無視されてしまうとの不安があるからである。反対の声を文字通り受け取り、それが反映できないからといって、意見を切り捨ててしまい、発言の裏側にある利害・関心を無視してしまえば、新たな紛争の理由を生み出してしまう。

しかし、市民の意見には利害・関心が直接表現されているとは限らず、着目してほしいほど、攻撃的な言葉や立場だけが表現される傾向がある。このため、利害・関心を聴き出す努力が必要となる。直接的な対話では、傾聴技法²⁾を用いて利害・関心を聴き出せばよいが、アンケート、ハガキ、ファックス、電子メール等により文章で表明された意見(以下、自由記述意見と呼ぶ)では、利害・関心が明示されることは少ないばかりか、発言者に問い返すこともできないため、利害・関心の把握は困

難である。なお、選択式では背後にある意図(利害・関心)の把握はさらに困難となる。

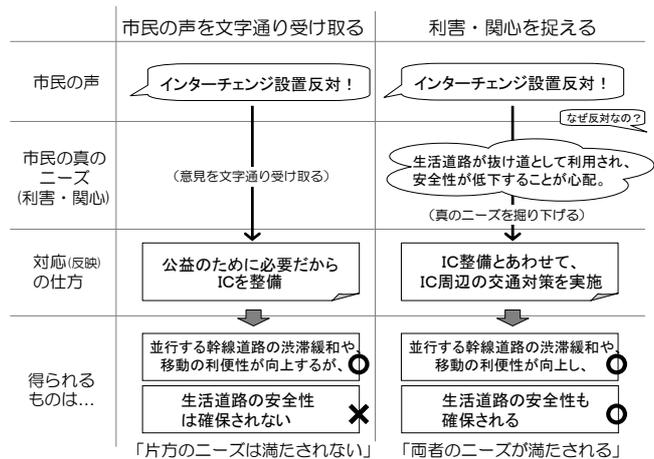


図-2 意見の捉え方と反映結果

(2) 自由記述意見の集約の考え方

意見を計画に反映するためには自由記述意見も利害・関心に基づいて集約すべきであり、仮に文章に利害・関心が表明されていない場合でも、意見を読み込んで利害・関心を抽出してとりまとめるべきであると考え。クレイトン³⁾は、パブリックコメントの分析について次のように述べている:「パブリックコメントのもう一つの重要な側面は、コメントに言い表された価値観や根底にある政治的哲学である。価値観とは、我々が物事の正否、道徳、公平さを判断する尺度である。ある話題に対する人の見方は、新たな情報や他のグループとの対話によって変わるものであるが、基本的な価値観は比較的に変わらない。そのため、価値観は、意見の内容そのものよりも、人々の最終的な立場を長期的に予測しやすい判断材料となる」。このように、パブリックコメントから人が物事を判断するための尺度である価値観さえも明らかにすることが重要であると主張している。

クレイトンは意見に言い表された価値観が重要であるとしているが、著者らは、意見に直接的には表現されていない利害・関心について把握することを試みた。つまり、想定することも含めて把握した利害・関心を公表し、市民に改めて確認する手続きをとることで、これまで意見に言い表されていなかった利害・関心を追加的に把握できるのではないかということである。直接的には表明されていない利害・関心の想定は、意見を操作し曲解するということではなく、市民への確認過程を前提として、利害・関心を明確化あるいは詳細化する手段として行われるものであり、こうして公表される情報は、市民意見そのものではなく、受け取り側の認識にとどまる。

4. 自由記述意見を集約する方法

(1) 集約の進め方

自由記述意見の分析者は、先ず、表明された意見から計画の内容や進め方に関する心配、懸念、期待要素を探しだし、利害・関心を抽出する。この際、利害・関心が直接的に記述されていない場合には分析者が想定する必要がある。抽出された利害・関心は、同種ものを集約してとりまとめる。なお、利害・関心を想定することに関する誤解を避けるため、受け取り側の解釈の表明であることを明示することが必要である（図-3）。

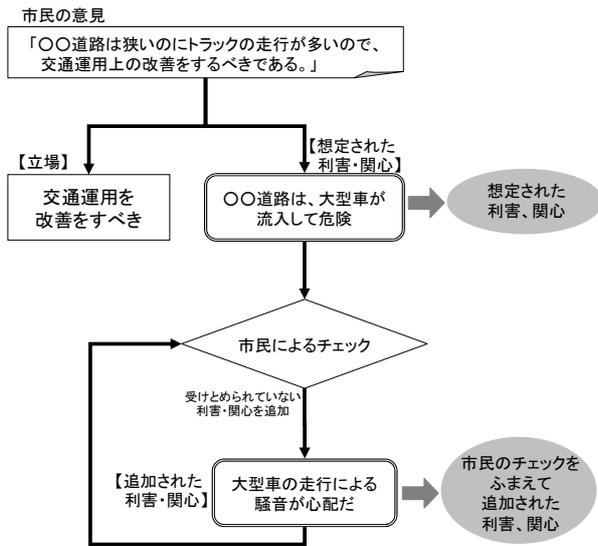


図-3 利害・関心の明確化・詳細化の過程

(2) 利害・関心を集約する効果

市民の意見を利害・関心として集約することで、意見の数の重みを排除することができる。意見数を重視すると、相対的に少数派の利害・関心が軽視されやすくなり、このことが新たな紛争の要因となるばかりでなく、様々な利害・関心に対応するように計画を改善する動機を減じ、計画の質的低下を招くことになる。また、数の大小で判断していることが伝われば、少数派は数を増やす努力を始め、ネガティブキャンペーンや住民運動を活性化させる。さらに、このことがきっかけとなって政治案件化すれば、特定の利害関係者のみに有利な結果さえ招きかねない。

なお、市民の利害・関心を把握し、それを計画に反映するための一連の処理過程には時間と費用が必要であるが、紛糾長期化のリスクヘッジの費用と見れば、十分に割に合うのではないかと。長期化による機会費用の膨大な損失額と比べれば、意見処理に関わる費用は取るに足らない額となるだろう。

5. 自由記述意見把握方法の適用事例

(1) 意見集約の事例

前章で述べた意見集約過程を経て意見の利害・関心を分析し把握した事例を記す。この事例は、道路計画に関する意見をアンケート、ハガキ、電子メールなどで収集し利害・関心として整理したもので、対象は約1,600枚のアンケートをはじめとする多量の意見である。

アンケートには基本的に自由記述形式を採用した。なお、単に意見記入欄を設けるだけでは利害・関心の記述は期待できない。このため「地域の課題」や「道路が整備された場合の心配や懸念」などの設問を設けた。また、必ずしも意図どおりの結果とならなかったが、自由記述欄と道路整備に伴う心配に関する選択式の設問と併せて設けることで、利害・関心の記入を促すような問いかけ上の工夫をしている。

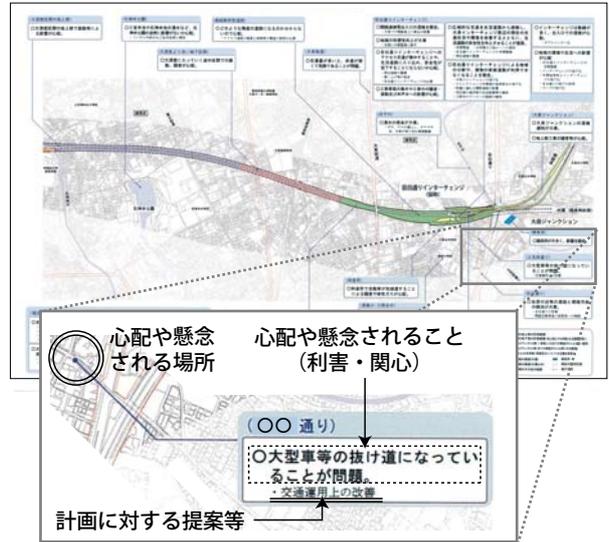


図-4 利害・関心を分けて整理した例

収集された自由記述意見は、提案と利害・関心に分け、同じ利害・関心を集約した。ここで具体的な意見集約の流れを、意見例を用いて紹介する。「通学路や生活路を確保してほしい」との意見が記述されていたとする。この意見には「通学路の確保」と「生活路の確保」という提案が明示的に表明されているが、利害・関心は直接表明されていないため、分析者が想定することになる。利害・関心の想定にあたっては、市民が何を心配してこのような意見を表明したのかを考え、この例では、学区の分断の心配と地域分断の懸念と想定した。このようにして、利害・関心が直接表明されていない意見からも利害・関心を想定する。さらに、その利害・関心が具体的に指し示している位置情報も抽出した。全ての意見を読み込み、一つ一つの意見を提案と利害・関心に分け、同じ利害・関心をグルーピングした。処理された意見は、図面上に整理する。集約された意見整理の結果は、市民

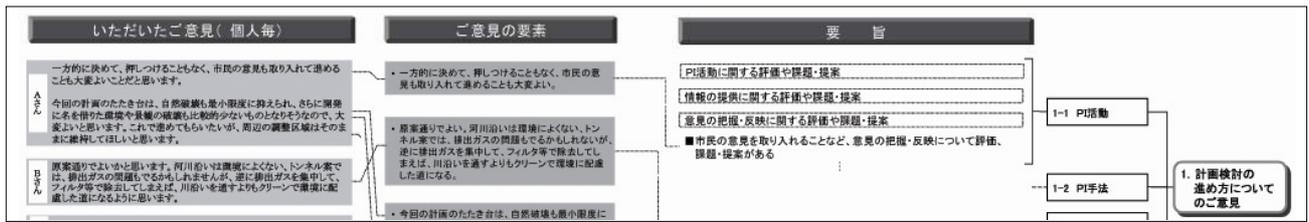


図-5 意見集約方法の情報提供の例

に公表され、市民の確認を経た上で、最終版としてとりまとめられた。なお、収集した全ての意見についても、ホームページに掲載することで恣意性に対する疑いを防いでいる。

自由意見をとりまとめた結果を見ると、一つの利害・関心に対して、様々な対策が提案されていることが分かる。例えば、「地域分断が心配」という利害・関心に対して、「道路施設の地下化」といった計画の抜本的な変更を必要とするものから、「横断できる通路の確保」といった対応策まで様々である。市民の提案を直接捉えてしまうと計画に反映できないことがあるが、その提案の根底にある利害・関心として捉えれば、多様な対応策を見出せることが、このことから明らかと言えよう。

また、他の事例では、意見を集約した結果だけでなく、意見集約の方法も公表されている(図-5)。これは、意見集約における市民のプロセス上の利害・関心に対処する狙いがある。

(2) 意見把握の方法を工夫した事例

アンケートなどで集められた意見では、利害・関心を想定せざるを得ない場合があるが、意見把握の際に直接問い返しができれば、確実に本人の利害・関心を捉えることができる。以下の事例は、オープンハウスで実施されたアンケート調査において、ファシリテーターを投入し、傾聴技法を用いて直接市民から利害・関心を聴きとった例である(写真-1)。結果の記入もファシリテーターが代行したが、記入内容について本人の確認を得るようにした。

ファシリテーターと市民との対話では、新規道路整備に伴って心配される事柄をファシリテーターが聴き出すところからはじめた。道路用地にかかる現道が分断されてしまうことが心配だとの発言があったとしよう。この時点では、「現道の分断が心配される」ことはわかるが、なぜ市民にとって現道の分断が問題なのか把握できていない。そこでファシリテーターは、発言の理由を掘り下げる質問を行う。市民の回答が、「この現道はバス通りになっていて、バス通りが分断されると駅周辺まで行きにくくなってしまふことが心配だ」ということであったとする。この時点で、市民の利害・関心が「現道の分断」そのものではなく、「バス路線としての機能が失わ

れること」、あるいは、「駅アクセスの悪化」であることがわかる。このように市民の利害・関心を幾度も掘り下げることによって、本来の利害・関心にたどり着き、真の利害・関心を把握できる。このように、ファシリテーターは、発言通り、あるいは、文字通りに受け取るのではなく、真意を捉えることを心がけた。



写真-1 オープンハウスでの意見把握の様子
(左右写真とも左のファシリテーターが来場者に直接聴き取る方法で利害・関心を把握している)

6. 終わりに

本稿では、意見反映を実質的に可能とする意見把握方法を提案し、意見を聞くだけの形式的なPIとならないための考え方を示した。なお、著者らは、必ずしも、アンケートなどによる自由記述形式を推奨しているわけではない。前章の事例に示すように、利害・関心を深く捉えるためには直接対話による意見把握に代わる有効な方法は見あたらないため、直接的対話の時間と費用を確保する意図を持つべきことを改めて主張しておきたい。また、こうして把握された利害・関心を計画に反映するためには、計画検討の進め方や計画調整などの具体的方法論が必要であることもあわせて触れておく。

参考文献

- 1) 土木学会誌編集委員会編：合意形成論 総論賛成・各論反対のジレンマ， 社団法人土木学会， 2004
- 2) 矢嶋宏光：第6章 ワークショップ実施上の留意点， ワークショップ事例集， pp. 204-222， (社) 全日本建設技術協会， 2006
- 3) James L. Creighton：The Public Participation Handbook， Jossey-Bass， 2005