

社会資本整備における紛争解決型合意形成手法の普及可能性に関する研究
～メディエーション・紛争アセスメント～
Measuring Applicability of Conflict Resolution and Consensus Building
in Infrastructure Development Process*

荒井祥郎**・服部司***・松本美紀****・矢嶋宏光*****・岩佐賢治*****・中塚高士*****

By Yoshiro ARAI**・Tsukasa HATTORI***・Miki MATSUMOTO****・
Hiromitsu YAJIMA*****・Kenji IWASA*****・Takashi NAKATSUKA*****

1. はじめに

社会資本整備においては、計画策定の早い段階からのPI(パブリック・インボルブメント)が制度的に強化されつつあり^{1) 2)}、行政と市民間の対立や紛争の回避にも少なからず寄与していると想定される。しかし、PIを実施したからといってすべての案件ですべからく揉めごとや摩擦を生じさせないとは限らない。また、過去からの事業案件においては、行政と市民と揉めている例も散見される。さらには市民の司法アクセス権が高まってきている昨今の社会的な潮流も鑑みれば、社会資本整備における紛争解決のニーズは高い。

紛争解決の手段には、従来、司法解決(裁判や仲裁)がある。しかし、社会資本整備においては、第三者が白黒(良悪)を明確にするだけでは問題解決にならない。米国では、調整を通じて紛争解決を行うメディエーションなど(コンセンサスビルディングなどがある)が確立している。メディエーションは、調整が必要な紛争当事者(ステークホルダー)をまず特定、紛争解決可能かどうかを判断(までの手続きを紛争アセスメント、またはステークホルダー分析という)、ステークホルダーを話し合いに招集、第三者(メディエーター)が調整役となって各者が納得できる条件を見だし、参加者の同意の下で合意事項をまとめ、計画や事業に反映させる、一連の手続きである。第三者が調整役として介入するものの、最終的には当事者自らが意思決定すること、および、計画づくりであることが司法解決と大きく異なる。

近年、わが国の社会資本整備においてもメディエー

ションが着目されており、導入に向けた基礎的な調査研究や、方法論の枠組みづくりが進められている^{3) 4) 5)}。本研究もメディエーション導入に向けたこうした一連の調査研究の延長線上に位置し、より実証的な観点から、特に現場への普及可能性を検討するものである。

2. 研究の目的

メディエーションは米国で研究開発された方法論であり、手法確立にあたっては、日本をはじめとする他の文化圏における問題解決や調整の方法が研究され、一連のパッケージとして体系化された^{3) 6)}。

このような背景を踏まえると、わが国で従来から使われている問題解決の仕組みとメディエーションのルーツが違うものではないと言える。つまり、わが国の社会資本整備の現場において、メディエーションの要素技術が知らずのうちに慣習的に用いられている可能性が高い。

そこで本研究では、わが国の社会資本整備の現場におけるメディエーションの要素技術に対する認識やその実施の状況を把握し、従来からの問題解決や調整の方法を再評価するとともに、メディエーションの普及可能性を明らかにすることとした。

3. 紛争解決手法の要件定義

メディエーションの要素技術が現場においてどの程度認識され、実施されているかを判別するためには、まず要素技術を定義しなければならない。

そこで、まず、紛争解決に関わる既往文献を参考に、メディエーションの根幹を成す紛争解決手法の要件を5つの領域に区分した^{図-1}。また、メディエーションはその要素技術をパッケージとして用いることで紛争解決手法として成り立つ(十分条件)が、ここでは要素技術に対する現場の認識や実施状況を把握するため、個別の要素技術(必要条件)毎に紛争解決手法の要件を定義した。

以下、5つの領域毎に定義した紛争解決手法の要件を示す。

* キーワーズ：計画手法論、市民参加、紛争解決、合意形成

** 修士(環境科学)、(財)計量計画研究所
(東京都新宿区市谷本村町2-9、E-mail yarai@ibs.or.jp
TEL03-3268-9911、FAX03-5206-1680、)

*** 正員、国土交通省 国土技術政策総合研究所

**** 正員、博士(工学)、国土交通省 国土技術政策総合研究所

***** 正員、工修、(財)計量計画研究所

***** 修士(農学)、(財)計量計画研究所

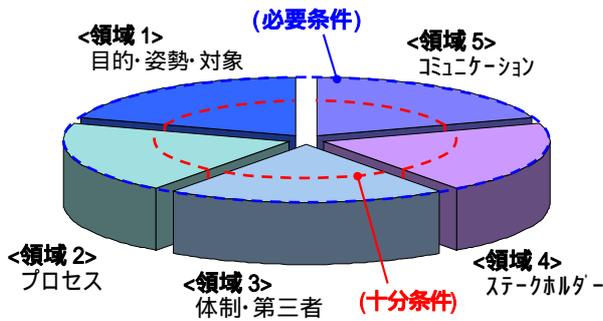


図-1 紛争解決手法の要件の捉え方(概念)

(1) 「領域1 目的・姿勢・対象」に関わる手法の要件
紛争解決にあたっては、社会資本整備の計画策定や事業執行において市民と話し合うことや調整することが行政の責務として認識されていることが前提となる。

その上で、行政と市民が協調し、互恵的な解決を模索しようとする姿勢や意思を持つことも前提となる。

さらには、計画策定過程に行政以外の者が介入することへの許容性や、調整のための時間的・内容的な余地が用意される必要がある。

表-1 領域1 目的・姿勢・対象に関わる手法の要件

目的	(必然性) 公共政策の執行において市民と話し合いをすることは行政の責務であると認識している。
姿勢	(協力的な姿勢) 計画・事業において市民と協調しながら一緒に問題解決を図ろうとする姿勢が行政にある。 (互恵(Win-Win)への指向) 行政と市民がお互いにとってメリットがある結果(Win-Win)を目指そうという意思がある。
対象	(受容性) 行政以外の者が計画・事業に関わりを持つことを受け容れる組織風土が行政にある。 (調整余地) 計画・事業内容に調整シロがある。または、調整シロを持たせる意思がある。 (時間的余裕) 調整を図るための時間が確保されている。または、時間を確保する意思がある。

(2) 「領域2 プロセス」に関わる手法の要件

紛争解決においては、対立や紛争状態に至った経緯があるため、準備すること無く話し合いや調整を始めることは困難である。話し合いや調整のプロセス上の位置づけ、紛争解決の対象、解決結果の扱い、解決の可能性を予め明確化することが必要である。

その上で、参加者を招集し、各者の役割や進め方を確認、各者が納得した上で解決に向けた調整や話し合いを開始すべきである。

話し合いや調整においては、議事進行の公正さを確保することが不可欠である。このため、調整役として第三者を登用することや、場合によっては、争点となる評価や予測の方法についてもステークホルダー全員が同意できるプロセスを経ることが必要となる。

また、話し合いの結果を各ステークホルダーが受け入れて尊重することが保証されることも基本的な要件となろう。

表-2 領域2 プロセスに関わる手法の要件

準備	(早期開始) 調整の余地が十分にある時期(対立が顕在化していないような早い段階)から話し合いが開始されている。
	(位置づけの明確化) 計画・事業プロセスにおける話し合いの位置づけが明確になっている。
	(反映対象の明確化) 話し合いの結論の反映対象(行政の意思決定)が明確になっている。
	(ステークホルダーの事前把握) 予め重要なステークホルダー(利害関係者)グループとその概ねの利害・関心が把握されている。
	(明示的な判断) 話し合いを実施するかどうかを行政が判断するにあたってリスクや責任の所在が明らかにされている。
話し合いの前向き	(導入への同意) 話し合いの場を設けることについてステークホルダーグループが同意している。
	(開始の告知) 話し合いを開始することが告知されている。
	(役割の明確化) 話し合いに先立ち、関与するすべての主体(参加者、行政、第三者、事務局等)の役割が明確になっている。
	(進め方への同意) 事前に、進行(傍聴ルール、議題、スケジュール等)に参加者が同意している。
	(結論の扱いの明確化) 事前に、結論(解決案)が最終的な行政の意思決定と異なる可能性があることを参加者が確認している。
話し合いの実施	(第三者の登用) 調整役に第三者が登用される。
	(予測/評価の同意(共同事実確認)) 予測や評価の方法や結果に参加者が同意している。
	(原則公開) 話し合いの進行上支障がない限りにおいて、話し合いの場や資料が公開されている。
	(同意に基づく合意) 全会一致、または、できるだけ多くの参加者が話し合いの結論に同意し、そのことが合意されている。
	(結果への同意) 参加者が代表しているステークホルダーグループも話し合いの結論に同意している。
話し合い後の対応	(結果の尊重) 意思決定において話し合いの結論が最大限尊重される。
	(意思決定の合理性) 話し合いの結論と行政が行った意思決定が異なる場合、その理由が合理的であること。

(3) 「領域3 第三者・体制」に関わる手法の要件

紛争解決のためには、多人数が関わる議論を円滑に進行し、各ステークホルダーが同意できる条件を見いだせる高い技術力を備えた第三者の介在が欠かせない。

また、第三者の位置づけや行動に偏りや恣意性が生じれば、第三者への不信や不満が生じ、円滑な議事進行が困難になる。このため、第三者の中立性を担保することが非常に重要な要件となる。

表-3 領域3 第三者・体制に関わる手法の要件

知識スキル経験	(対話のマネジメント力) 多人数とのコミュニケーションをマネジメントできる技術を持つ。
	(当惑社会資本整備分野に関する専門性) 社会資本整備の専門的・技術的用語を理解して、分かり易く言い換えることができる程度の知識を持つ。 (行政の意思決定構造についての理解) 行政内での意思決定の流れや、要する時間などを理解している。
第三者の中立性	(調整役の実績) 調整役としての実務経験がある。
	(マルチパーシャリティ) すべての参加者に偏り無く関わりを持つ(公平を期するため誰にも関わらないということではない)。
	(恣意性の排除) 自らの利害、価値観、判断等にもとづいて解決策を誘導することや推奨をしない。
	(利害関係からの独立性/利害関係の承認) 利害関係を持たない。利害関係がある場合には、情報を開示し、参加者の承認を得て任務に就く。
	(同意にもとづく選出) 参加者の同意のもとで第三者が選定されている。あるいは、第三者の選出方法に参加者が同意している。
中立性担保の仕組み	(中立的行動原則の明確化) 第三者の中立性をどのように担保するかが規約等で明確になっている。
	(手続き報酬型の契約) 話し合いを促進することに対価を支払う契約をしている。合意形成することに対価を支払う契約をしない。
行政	(当事者性に合わせた計画・事業主体の関与) 計画・事業部局が自らの当事者性に合わせた話し合いの場に関与している。
	(関係部局の関与) 意思決定に影響を受ける行政部局も話し合いに関与している。
事務局	(事務局の中立性) 事務局の中立性が担保されている。例えば、役割、位置づけ、第三者との関係、契約内容等が明示されている。

(4) 「領域4 ステークホルダー」に関わる手法の要件
紛争解決のためには、話し合いの場にすべての重要なステークホルダー(紛争に関わる当事者)が参加し、各者の利害が調整されることが必須となる。

このため、話し合いに先立って調査を実施し、ステークホルダーの全体像を把握、話し合いの場に重要なすべてのステークホルダーが参加できるようにすべきである。

表-4 領域4 ステークホルダーに関わる手法の要件

紛争プロセス	(ステークホルダーの把握) ステークホルダーの全容が把握されている。
話し合いの場	(ステークホルダーの網羅性) 他に重要なステークホルダーがいないことが、広く確認されている。
話し合いの場	(ステークホルダーの利害・関心等の把握) 各ステークホルダーグループの利害・関心、これまでの関与の経緯、参加ニーズ等が把握されている。
話し合いの場	(円滑な話し合いが可能な計画立案) 円滑な話し合いが行える場となるように体制、議題等が計画されている。
話し合いの場	(参加者の適切な選出) 話し合いを行う上で重要なステークホルダーが話し合いの場への参加者としてめれなく選ばれている。
ステークホルダーの参加	(参加すべき人の参加) 話し合いの場に参加すべきステークホルダーが参加している。
ステークホルダーの参加	(参加促進への尽力) 話し合いの場への参加に応じないステークホルダーに対して参加を促す努力がなされている。

(5) 「領域5 コミュニケーション」に関わる手法の要件
紛争解決に向けた調整は、第三者の支援を通じたステークホルダー間のコミュニケーションで成り立つ。このため円滑なコミュニケーションを支える基礎的な情報の提供、基本的な対話技術や場の用意が必要である。

また、前向きな話し合いのためには、ステークホルダー同士が一定の信頼感を持つことが不可欠である。このため、信頼関係構築のための日頃からの関係づくり等も重要な条件となる。

表-5 領域5 コミュニケーションに関わる手法の要件

情報提供	(基礎的な情報提供) コミュニケーションを図る上で重要な基礎的な情報がタイムリーにステークホルダーに提供されている。
聴く	(わかりやすさ) ステークホルダーが分かりやすいように平易な言葉が用いられている。
聴く	(話しやすい雰囲気) 場のしつらえや演出などの工夫で話しやすい雰囲気が醸成されている。
聴く	(分かるとうする姿勢) 発言以外のサインからも話しを分かるよう・理解しようとしていると発言者が認識している。
聴く	(発言の受け止め) 参加者の感情、考え、価値観が一旦受け止められている。
聴く	(利害・関心の汲み取り) 発言者が真に言いたいこと(利害・関心)が汲み取られている(表層的な立場や態度の表明ではない)。
コミュニケーション	(前向きな議論の促進) 感情的・攻撃的な表現が除去され、建設的な表現に置き換えられ、前向きな議論が促進されている。
コミュニケーション	(利害・関心の顕在化と共有) 復唱確認を通して利害・関心が顕在化されるとともに、他の参加者とも共有化されている。
コミュニケーション	(発言の記録・明示) 発言趣旨や議論の結果がすぐにその場で確認できる状態にある。
コミュニケーション	(質問・疑問への回答) 疑問・質問への回答がすぐに得られ、すぐに答えられない場合には対応方法が明らかにされる。
関係構築	(多様なコミュニケーションの機会) ステークホルダーと行政がコミュニケーションを図る様々な機会が用意されている。
関係構築	(直接対話の重視) ステークホルダーと行政が直接対話できる双方向のコミュニケーション機会が用意されている。
関係構築	(日頃からのパイプ) 重要なステークホルダーとの日頃からの頻繁なやりとりを通してパイプが構築されている。
関係構築	(信頼関係) 誠実なコミュニケーションの積み重ねで行政とステークホルダー間に一定の信頼関係が構築されている。

4. 認識や実施状況の把握方法

前項で定義した紛争解決手法の57の要件をもとに、それら要件が社会資本整備の現場においてどの程度認識、実施されているか状況を把握することとした。

把握方法として、国土交通省所管の公共事業(道路、河川、ダム、港湾)における全国の現場事務所担当者を対象としたアンケート調査を実施した。

調査の結果、全国の21の事業担当者から回答があった(事業分野の内訳は、道路10、河川6、ダム4、港湾1)。また、全21事業のうち、市民等との話し合いに第三者が関与した事例は12事例であった。

5. 認識や実施の状況

a) 認識状況

下図^{図-2}は、57の要件がそれぞれの認識レベルにあるのか、分布状況を示している。

57の要件のうち多くの要件が認識されている(認識率*が高い)ことが伺え、メディエーションの要素技術の多くはすでにわが国の現場でもその重要性が認識されている状況にあると言える。

しかしながら、なお現場での認識が低い要件もわずかながら残されている^{表-6}。特に、第三者の中立性確保や、重要なすべてのステークホルダーが話し合いに参加することについては認識が大きく不足していることが分かった。

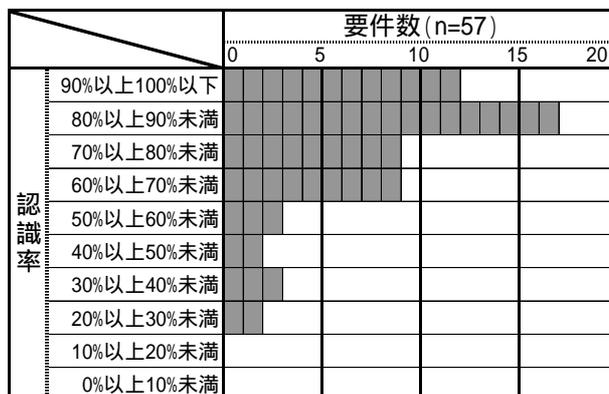


図-2 要件の認識状況

* 認識率 = 要件を認識していた事業数 / 回答のあった事業数

表-6 認識の低かった要件(認識率50%未満の要件)

領域	要件
領域2 プロセス	(ステークホルダーグループに属する人で参加していない人の)結果への同意
領域3 第三者・体制	同意にもとづく(第三者の)選出
	(第三者の)中立的行動原則の明確化
	(第三者との)手続報酬型の契約 事務局の中立性
領域4 ステークホルダー	ステークホルダーの網羅性 (参加に応じない人への)参加促進にむけた尽力

b) 実施状況

下図^{図-3}は、57の要件がそれぞれの実施レベルにあるのか、分布状況を示している。

要件の多くは認識されていれば、実施されている(実施率*が高い)が、何らかの理由で実施されていない要件もある。特に、重要なすべてのステークホルダーが話し合いに参加することや、多様なコミュニケーション機会の提供が実施されていない。

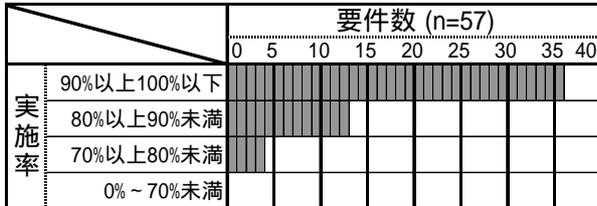


図-3 要件の実施状況

*実施率 = 要件を実施した事業数 / 要件が認識されていた事業数

表-7 実施率の低かった要件(認識率 80%未満の要件)

領域	要件
領域4 ステークホルダー	ステークホルダーの(全容)の把握 参加者の適切な選出(重要な全ステークホルダーの選定) 参加すべき人(重要な全ステークホルダー)の参加
領域5 コミュニケーション	多様なコミュニケーションの機会(の提供)

6. メディエーション普及に向けた示唆

本研究を通して、米国で確立したメディエーションの要素技術の多くは、わが国の現場においてもすでに認識・実施されていることが明らかとなった。このことから、メディエーションをわが国の現場に普及するための素地は十分整っている状況にあると言える。

しかし一方で、現場の認識が不足している要件や、認識されながらも実施されていない要件も浮き彫りとなった。

第一に、第三者の中立性の担保についての認識が低いことがあげられる。第三者が支援する話し合いの場において、第三者の中立性が十分に担保されない場合、第三者が行政や特定のステークホルダーに有利になるように恣意的に議論を誘導するのではないかと、といったステークホルダーの不安や疑念を招き、会の進行や議論を混乱させる可能性が考えられる。

第三者の中立性の担保は、米国でも特に重要視されている要件である。このような認識の甘さが改善されないまま現場にメディエーションを導入することは、紛争解決を却って難しくする可能性もあるため、今後、当該要件を現場に十分浸透させることが普及上の鍵となろう。

第二に、ステークホルダーの全体像を予め把握することや、重要なステークホルダーを話し合いの場に参加させることについての認識が低く、また、実施されていないことがあげられる。

重要なステークホルダーが欠けたまま話し合いを始める場合、後からステークホルダーが話し合いに加わってしまうことで、すでに収束した議論が繰り返されるような非効率が生じる可能性がある。また、重要なステークホルダーが欠けたまま結論がとりまとめられた場合、参加しなかったステークホルダーが納得しないなどの問題を生じさせ、解決を困難にすることも考えられる。このため、今後の現場へのメディエーション普及にあたっては、ステークホルダーの事前調査や重要なすべてのステークホルダーの話し合いへの参加のさせ方に関する認識、および、実施促進も重要課題となろう。

7. おわりに

当面は、現場で認識が不足している要件、および、認識されていても実施されていない要件については具体的にその原因を探り、対処することが重要である。その上で、メディエーションを現場に効果的に普及するための戦略を検討すべきである。

また、現場へのメディエーションの普及・浸透にあたっては、いくつかの具体的な案件においてパイロット的にメディエーションを活用し、その利点や更なる課題を明らかにすることも有効と考えられる。

参考文献

- 1) 国土交通省：公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン、2008
- 2) 国土交通省道路局：構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン、2005
- 3) 国土交通省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
- 4) 国土交通省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
- 5) 住民参加に関わる紛争解決のあり方に関する検討会：社会資本整備における合意形成円滑化のための手引き(案)～紛争アセスメント及びメディエーション～、2008
- 6) Moore, C.W. : The Mediation Process: Practical Strategies for resolving conflict, 3rd Edition Revised, 2003

注) 本論文は、国土交通省国土技術政策総合研究所「社会資本整備における紛争解決型合意形成に関する基礎的調査業務」(平成20年度)の成果をもとに、加筆・修正を加えたものである。