

計画実務におけるコミュニケーション手法の柔軟な適用について*

How to use the communication methods in the practical planning process*

松本好史**・今井稔***・倉田糧造****・五島寧人*****

外山秀人*****・中居浩二*****・山崎俊和*****・渡辺拓*****

By Yoshifumi MATSUMOTO**・Minoru IMAI***・Ryozo KURATA****・Yasuhito GOSHIMA*****

Hideto TOYAMA*****・Koji NAKAI*****・Toshikazu YAMASAKI*****・Taku WATANABE*****

1. はじめに

ここ十数年の間、市民が、行政サービスに対するサービス水準の高度化、サービス領域の拡大化を求めていることで、その提供体制の補完が必要とされているため、行政からは様々な計画策定において、公正な立場でコミュニケーション場面のコーディネート、問題解決に向けた主体的な技術提案・サポートを、建設コンサルタント等が求められている状況にあると、認識している。そこで、本論文では、様々な土木分野の事業事例をもとに、計画策定でのコミュニケーション手法の適用状況に着目した現状把握、分析を行い、さらに、行政からの委託状況でのコミュニケーション手法等の適用方法に着目し、建設コンサルタントの立場から考察した。そして、これらの結果から、計画策定での適用を見据えた視点でコミュニケーション手法の柔軟な適用方法の考え方と今後の課題について考察した。

2. コミュニケーション手法に対する認識

(1) コミュニケーションの定義

社会資本整備の計画策定において、建設コンサルタントや行政は、住民・市民を「社会資本整備を協働していく相手」として扱おうとする意識は強い。そして、住民・市民と協働し、より良い社会資本を整備していくための手法として、ワークショップ等を活用していると考えられる。つまり、計画策定におけるコミュニケーションとは、住民・市民と行政が「社会資本整備を協働していく相手」とし、お互いが良好な関係を構築することと定義づけることができる。

*キーワード：市民参加、コミュニケーション手法、

**非会員、(株)ケー・シー・エス 社会政策部

(東京都新宿区山吹町347藤和江戸川橋ビル、

TEL:03-5206-6882、E-mail:y-matsu@kcsweb.co.jp)

*** 正員、工修、(株)ニュージャック 社会計画グループ

****非会員、(株)建設技術研究所 大阪本社 環境室

*****非会員、工修、国際航業(株) 空間情報推進本部

*****非会員 八千代エンジニアリング(株) 社会計画部

*****非会員 (株)復建技術コンサルタント 本社

*****非会員、中電技術コンサルタント(株) 道路部

*****非会員、(株)日水コン 事業企画部

(2) コミュニケーション手法の問題認識

a) 計画実務でのコミュニケーションの問題

近年、コミュニケーションのために住民・市民との対話や相談を円滑に進めるための多様な手法が開発されており、様々な場面で、利点・欠点も含めて紹介されている。しかし、建設コンサルタントや行政が計画策定の現場で適切と思われるコミュニケーション手法を活用したとしても、住民・市民は「社会資本整備を協働していく相手」として見ておらず、お互いが真の「社会資本整備を協働していく相手」として成熟するには時間を要すると考える。その一因は、表-1に示すように、住民・市民の計画への理解や判断に対し、参加の場面での行政と住民・市民の間で計画に対する情報量や把握している内容に違いがあって、お互いの理解に対する乖離が発生しているからであると考えられる。このような乖離は、都市計画や公園、河川、道路などといった、建設コンサルタントが関与する分野の違いに関係なく存在し、結果的に、住民・市民判断の誤りや、住民・市民の行政に対する不信感を醸成し、計画策定におけるコミュニケーションに対する障害となっていると考える。

表-1 市民と行政の理解に対する乖離の原因

乖離の背景	乖離の原因
情報量の違い	①行政と住民・市民で、事業内容の是非を判断するために必要な情報量の違い ②行政側の事業ありきによる情報量の偏り ③様々な要因による説明量の不足
意識の違い	①行政の取り組み姿勢や計画推進に対する不信感 ②事業の経緯や内容の複雑化に伴う拒否 ③事業に対する個人的意識(興味、反発など)の相違 ④事業との緊密性の相違による意識の違い
利害関係の違い	①直接的・間接的な利害関係の違い

b) 住民・市民参加に対する認識

一般に、計画策定の中でコミュニケーション手法を適用する際、事業の特性や、事業におけるコミュニケーションのタイミングなどを考慮し、できる限り住民・市民との理解や情報に関する乖離が発生しないように検討している。特に、コミュニケーションのタイミングには、住民・市民参加の対象とする事業における「知らせる・教える・参加する・協働する」という4つの大きな参加サイクルの段階の中の位置づけを意識し、住民・市民の

理解度、情報を確認しながら適切と思われる手法を適用している。さらに、事業を進めていく際に、理解や情報に関する乖離を防ぎ、住民・市民と「社会資本整備を協働していく相手」として充実していく必要があると感じた場合、改めて知らせる・教えるなどの復習的なコミュニケーションとして小さな参加サイクルを実践しているケースも多い。(図-1)

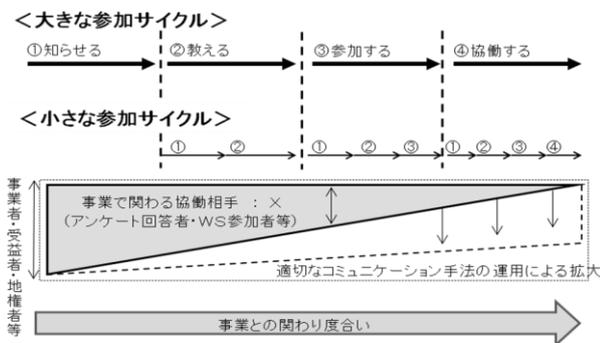
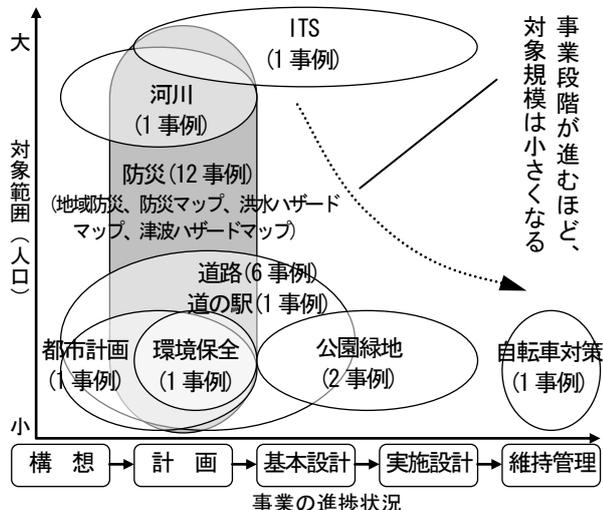


図-1 社会資本整備時の協働相手とサイクルの概念図

3. コミュニケーション手法活用の現状

(1) 実務事例の分析

本論文では、計画実務におけるコミュニケーション手法の実態を知るため、著者らが持つ実績を事例として整理した。事例は、都市計画や公園、河川、道路など7つの事業分野として28事例を集め、構想から維持管理までの事業の進捗状況や、対象範囲に着目して分析した。なお、ここで分析した28事例は、社会資本整備の計画策定時における事例が17事例、また、先に述べた参加サイクルで見ると「参加段階」における事例が20事例という状況であった。さらに、図-2に示すように、参加の対象人口をみると、地域防災や河川のように10万人以上を対象とする事業や、公園やまちづくりのように数十人や数百人といった対象人口が少ない事業にまで及んでいる。



※1 河川 1 事例、鉄橋活用 1 事例は規模不明
 ※2 防災 12 事例は、各分野に含まない

図-2 コミュニケーションの対象範囲イメージ

(2) 事例からみるコミュニケーション手法の実態

a) コミュニケーションの対象範囲

コミュニケーションの「対象範囲」という点から事例をみると、事業分野による違いと、事業の進捗状況による違いがあると考えられたが、コミュニケーション手法の採用状況は、事業分野によってその傾向が変わるのではなく、むしろ事業の進捗状況により変化する対象範囲によって、採用されるコミュニケーション手法の違いが顕著に見られる状況にある。図-3に示すように、対象範囲が大きい事業は討議型のコミュニケーション手法が中心となり、小さい事業は体験型の手法まで幅広く適用されている。一方、「知らせる」ためのメディア型のコミュニケーション手法は、対象範囲に関わらず適用されており、これは先に述べた復習的に知らせる・教えるというコミュニケーションを実践しているものとする。

コミュニケーション手法		事業規模	
		小	大
メディア活用型	情報公開	チラシ	↑
		ポスター	↑
		ニュースレター	↑
		ホームページ	↑
		その他(情報公開)	↑
メディア活用型	情報収集	意識調査(アンケート)	↑
		意見募集(パブコメ)	↑
		その他(情報収集)	↑
討議型	説明会	↑	
	検討委員会	↑	
	ワークショップ	↑	
	その他(討議型)	↑	
体験型	イベント	↑	
	その他(体験型)	↑	

図-3 事例にみる事業規模と手法の採用状況

b) 事業や参加サイクルに応じた手法の適用

構想から維持管理といった事業の進捗状況によって、適用するコミュニケーション手法が異なる傾向が見られた。構想から計画など事業の初期では、住民・市民が参加することに重点を置いたコミュニケーション手法が採用されるという傾向がある。また、基本設計から維持管理など事業が進んだ状況では、住民と協働することに重点を置いたコミュニケーション手法が採用されるという傾向がある。これは、事業進捗に合わせ、参加サイクルの段階が進み、参加サイクルの段階に応じた手法が適用されているものとする。一方、参加サイクルの「参加する」「協働する」の段階で見た場合、図-4に示すように、しっかりと線引きはできないが、段階に応じて重点的に実施する手法に違う傾向があるように見られる。この傾向は、行政と住民・市民が「社会資本整備を協働していく相手」として住民・市民との対話等を始めたとき、その手法は、お互いがよく見え、より向き合える手法(たとえばワークショップなど)になる傾向と考える。

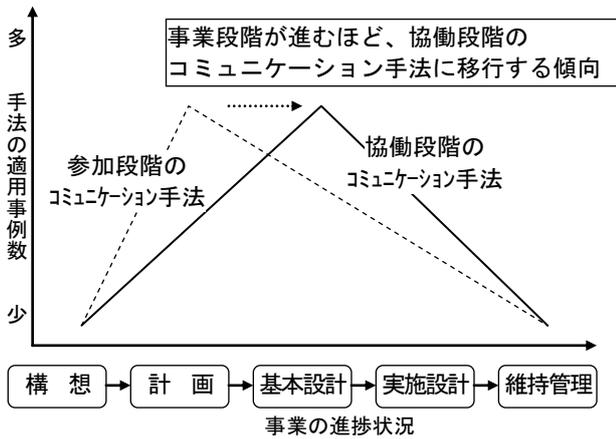


図-4 コミュニケーション手法の実施イメージ

c) コミュニケーション手法の実施期間と回数

事業の進捗状況に応じたコミュニケーション手法を適用し、参加サイクルの状況に応じて、できる限りの検討期間や検討回数を設定して住民・市民との対話等を図る機会を設けているものとする。

4. コミュニケーション手法の適用方法の考察

(1) 計画実務からの事例検証の考え方

建設コンサルタントの社会資本整備への関与は、行政からの委託によるものが大部分である。そのため、コミュニケーション手法を適用する場合には、手法の特性だけを考慮しても、住民・市民とのコミュニケーションが難しいことの方が多い。ここでは、前項の28事例にみるコミュニケーション手法の適用実態を参考に、ケーススタディとして計画担当者の視点からふりかえり、計画策定におけるコミュニケーション手法の柔軟な適用に向けて、それぞれのコミュニケーション手法の機能・役割が十分に発揮できるような運用への工夫を検証した。検証する事例については、「3. コミュニケーション手法活用の現状」で検討したように、コミュニケーション手法の運用に大きく配慮する点は「対象範囲」であるということから、表-2に示すように、各分野で「対象範囲」に着目して28事例からリストアップを行った。検証の考え方としては、表-3に示すように、リストアップした事例に対して7つの視点から検証を行うとともに、コミュニケーションを実施する目的に対し、どのような参加サイクルの段階で、どのようなコミュニケーション手法が採用されているかを、時系列的に把握できるよう業務実施フローの点から検証したものである。

表-2 着目した対象範囲のリスト項目

	広域	狭域
道路系	路線レベル	地区レベル
河川系	流域レベル	地区レベル
都市系	—	地区レベル
防災系	都市・流域レベル	

表-3 検証を実施する視点

事業目的	どのような事業に対して、参加型を実施しようとしたのか。
参加型を実施する目的	どのような事業目的を達成させるために(どのような議論テーマに)、参加型を実施しようとしたのか。(特記仕様書を用いて整理)
対象範囲	どの程度の範囲(規模)を対象に、参加型を実施しようとしたのか。
検討期間(工期)	どの程度の期間で、参加型を実施しようとしたのか。
コミュニケーション手法	どのようなコミュニケーション手法が採用されたのか。
事業スケジュール	採用されたコミュニケーション手法や実施回数がどのようなタイミングで実施されたのか。
よりよい参加型計画とするための提案	与えられた事業条件の中で、どのような工夫をしたらよいか。 ないものねだり:もっとお金があつたら、もっと時間があつたら等の検証は×、例えば、コミュニケーション手法の変更、実施時期の変更、ターゲットの変更

(2) 検証結果から見る留意点

a) 参加サイクルでの留意点

本論文では、参加サイクルに合わせ、検討内容の具体化、社会資本整備を協働していく相手の事業との関わり度合い等が進展していくものとする。実際にコンサルタントが業務で事業に関わる場合、過去に参加サイクルに合ったコミュニケーション手法が実施され、住民・市民がどのように理解度を深めて来たのかが不明なケースの方が多い。特に、参加段階・協働段階から業務で事業に関わる場合、現場では、過去に「知らせる」、「教える」のサイクルを実施してきたにもかかわらず、住民・市民の事業に対する認識や理解が期待するほど深まっていないことも多い。この場合、図-5に示すように「知らせる」、「参加する」ためのコミュニケーション手法によって住民・市民の理解度の深さを期待する行政に対し、現実には住民・市民の認識不足・理解不足という状況になるため、先に述べた「行政と住民・市民との乖離」という問題の発生に留意した小さなサイクルによる復習的コミュニケーションが求められる。

b) コミュニケーション手法の適用方法での留意点

業務の中には、発注者側の委託内容にコミュニケーション手法を指定しているケースも少なくなく、中には手法が不適当な場合や、手法が不足している場合が見受けられる。その場合、本来のコミュニケーションの目的に対応した手法が採用されていないことによって、住民・市民の意見反映や円滑な計画検討に支障をきたすことに留意し、目的に応じた手法の適用について発注者と協議することが求められる。

c) 臨機応変なコミュニケーション手法の適用への留意点

参加サイクルに合わせたコミュニケーション手法のプログラムがあり、そのプログラムに沿って参加のプロセスが進行している場合、既存のプログラムありきという意識で参加のプロセスが進められるケースが多い。たとえば、「教える」から「参加する」という段階へ進むときに、住民・市民の事業に対する認識不足・理解不足ということからコミュニケーション手法を見直す必要性があると感じられた場合、住民・市民の参加サイクルにおける段階を改めて確認し、必要に応じてコミュニケーション手法のプログラムの見直しを行う必要がある。

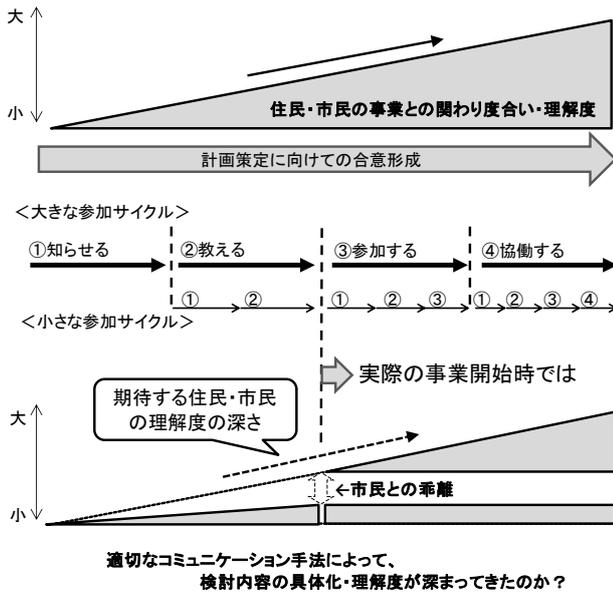


図-5 参加サイクルからみた留意点

5. コミュニケーション手法の柔軟な適用に向けて

事例の分析結果から、コミュニケーション手法の柔軟な適用に向けた着眼点として、事業段階と対象範囲、対象範囲とコミュニケーション手法、対象期間とコミュニケーション手法などに密接な関係があることが推定された。また、ケーススタディの検証では、参加サイクルに合わせた手法が採用されないと事業に対する認識不足や理解不足が生じることや、目的に合致した手法を採用しないと意見反映や円滑な計画検討に影響すること、住民認識を把握するためのアンケート等が次のステップに活用されていないなどの知見が得られた。計画実務におけるコミュニケーションの機会を、図-6に示すような枠組みで捉えることができると考えられ、①～⑦に示した7つの視点のうち、特に「⑥参加範囲の確定」と「⑦参加手法の選定」がコミュニケーション手法の柔軟な適用にとって重要な要素であることが浮かび上がった。この視点は、その他の視点とも関わりを持っており、図-6では、これらの関係を矢印で表現している。

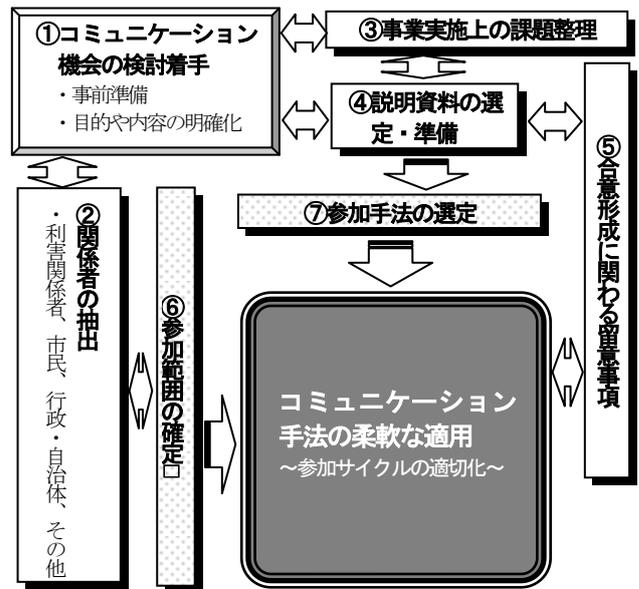


図-6 コミュニケーション手法の柔軟な適用に向けた項目の関係

6. おわりに（今後の課題）

「社会資本整備を協働していく相手」として、住民・市民と行政が良好な関係を構築するための手法について、現在具体的な内容を整理した文献は少ないが、計画担当者は、コミュニケーションのために行政と住民との間で情報の質や量、意識の違いによる理解の乖離を取り除き、お互いが同じ条件で、協力し合い、新しいものを創造していく環境を作ることから始める必要がある。今後、建設コンサルタントとして、コミュニケーション手法の柔軟な適用に対する技術を向上していくためには、以下の3つがある。

1. 計画の段階や特性に応じて客観的にコミュニケーション手法を選定するための考え方
2. 適用したコミュニケーション手法の適切性の判断のための効果評価
3. 選定した手法や効果評価結果を業務の中へ展開する方法

最後に、本論文は、(社)建設コンサルタンツ協会・参加型計画専門委員会における成果であることを付記する。

参考文献

- 1) ダイアログ 対立から共生へ 議論から対話へ：デヴィット・ボーム、英治出版
- 2) 市民とのコミュニケーション 必要性和課題：大阪大学コミュニケーションデザイン・センター、小林博司
- 3) (社)建設コンサルタンツ協会参加型計画専門委員会：「市民参加型計画とマネジメントⅠ」、参加型計画専門委員会活動報告書、2008.10
- 4) (社)建設コンサルタンツ協会参加型計画専門委員会：「市民参加型計画とマネジメントⅡ」、参加型計画専門委員会活動報告書、2009.10