

# 公共紛争における対話の機能

荒井 祥郎<sup>1</sup>・西村 巧<sup>2</sup>・矢嶋 宏光<sup>3</sup>

<sup>1</sup>一般財団法人計量計画研究所（〒162-0845 東京都新宿区市谷本村町2-9）  
E-mail: yarai@ibs.or.jp

<sup>2</sup>一般財団法人計量計画研究所（〒162-0845 東京都新宿区市谷本村町2-9）  
E-mail: tnishimura@ibs.or.jp

<sup>3</sup>一般財団法人計量計画研究所（〒162-0845 東京都新宿区市谷本村町2-9）  
E-mail: hyajima@ibs.or.jp

公共政策の決定過程では、参加型や討議型の意思決定プロセスを通じてステークホルダーとの議論を重ね、最終的に多様なニーズの調整を図ることが計画づくりや問題解決に必要とされているが、議論を繰り返すだけでは計画立案や解決に至らないばかりか、かえって混乱を招くこともあり得る。本研究では、対立のある公共事業の計画プロセスにおいて、説明会の質疑応答が陥りやすい問題点の要因を類型化し、また、実際の説明会における記録の分析を通じてそれらの問題を確認するとともに、対策について考察した。

**Key Words :** collaborative decision process, public meeting, question and answer, negotiation, win-win

## 1. はじめに

公共事業の計画を初めとする政策の決定過程では、市民参画型の計画策定プロセスを通じて意見を把握し、それを反映することで信頼を醸成し、円滑に計画づくりを進めることが必要とされている<sup>1)</sup>。しかし、例えば、ワークショップ手法を取り入れたある道路事業では、数十回の開催を通じて話し合いを繰り返しただけで、結局、計画内容に対して参加者の納得を必ずしも得られなかったという。こうした事例が報告される度に、何のために話し合いを行う必要があるのか、かえって混乱を招くのではないかといった疑念が持たれてしまう。

話し合いにおいてこのような状況に陥ることは、公共事業の計画プロセスにおいて一般的に用いられている説明会でもよく見受けられる。説明会では、事業や行政への批判がなされるばかりで、かえって不信感を増長するなどの問題が生じているケースも多い。市民と話し合うことの意味が見えないばかりか、マイナスの結果となる事例が多く、参加型プロセス自体に消極的な姿勢を招いている。

一方、ファシリテーターを介在させて市民どうしや事業者が話し合うことで、対立を回避し、相互理解やニーズ調整を図るといった手法も奨励されており<sup>2)</sup>、話し合いの方法を改善することで、説明会における問題点が解消されるのであれば、公共政策の意思決定プロセスの改

善につながるのではないかと考えられる。

そこで、本研究では、我が国の代表的な市民参加の場である説明会で生じているこうした問題を対象として、その要因を整理し、解決策の足がかりとすることを目的とする。このため、初めに、説明会を含む計画策定プロセス自体の目的を整理し、その上で、説明会に期待される役割に照らし要因を分類するとともに、実際の説明会における参加者と事業者の討議の記録を分析し、対応策について考察する。

## 2. 前提となる計画プロセスの考え方

従来の公共事業の計画策定プロセスは、都市計画手続に代表されるように、事業者が提案した案を市民等に納得させることを目的として、案を市民等に十分に説明し、情報提供を通じて市民に事業の妥当性を理解させるという文脈において実施されている。このことは説明会という名称からも明白である。説明会が事業者案を説明するために開催されるのであれば、説明の後に行われる質疑応答についても、そのやり取りを通じて市民等に情報を提供することが目的であると解釈することができる。このため、参加者から批判を受け対立しようとも、主催者は、一義的には説明しきることが必要なものであり、この意味では批判や対立を生じさせることを直ちに問題と断

定することはできない。

しかし、参加する市民は、自らの多様な考え方や事情を訴え、それらへの対処を求めることを目的として説明会に参加するのである。説明会に積極的に参加し発言する市民を見る限り、彼らのこうしたニーズや期待は明白である。このため、事業者が案を説明しきることを目的として説明会を開催したとしても、双方が自らの主張を説明し合うこととなり、同時に相手からの理解を得ることを求めるため、双方ともに相手側の主張を受け取る姿勢をとれず、結果としてそれぞれの主張を理解し合えない状況となる。こうした状況は、感情的な対立構造を生み、紛糾する要因となっている可能性がある。また、市民との対立がさらにエスカレートすれば、事業の実施が危ぶまれる状況になり得ることや、少なくとも長期化してしまうことも考えられ、こうした結果を招く従来型の計画プロセスは、その本来の役割を全うしていない。

従来型の計画策定プロセスが陥りがちなこうした紛糾のパターンを避けるため、参加型プロセスの導入が奨励されている<sup>1)</sup>。参加型プロセスでは、様々なステークホルダーの利害や主張を把握し、これらを反映することで納得度の高い計画づくりを進め、問題解決を図る。従来型プロセスが既にある計画案の納得を得ることを目的とするに対し、参加型プロセスでは計画づくりに目的を置いている点が異なる。

米国の公共事業の実務においては、参加型プロセスからさらに発展して、協調的意思決定プロセス、あるいは、共同問題解決(collaborative problem solving)が用いられている<sup>2)</sup>。計画調整のため、先ず関係するステークホルダーのニーズを積極的に把握することが必要であり、次にそれらに対立しないように調整して協調的な意思決定を行う手法である。

以上のことから、本論では、ステークホルダー間の調整を経て納得度の高い計画を策定することに目的を置き、つまり、協調的意思決定プロセスを前提として以降を論じるものとする。

### 3. 説明会における紛糾の要因

#### (1) 計画策定プロセスの不適切性に関わる要因

説明会が紛糾することで、計画調整を困難にさせるようであれば、紛糾の要因を探り、対処することが必要である。以下ではいくつかの視点から要因を整理する。

最初に取り上げる視点は、説明会が前提としている計画策定プロセスが、協調的意思決定を指向するプロセスとなっているかという点である。説得を目的とした従来型プロセスの場合は、ステークホルダーのニーズが調整されずに計画が策定されること自体が問題であり、ニー

ズの反映を求めるステークホルダーの反発や要求は必至となる。このことが説明会を紛糾させる要因になると考えられる。

#### (2) 説明会開催のタイミングや参加者に関わる要因

次の視点は、説明会の開催のタイミングや対象者についてである。意見を反映できるタイミングを逸した段階で説明会が開かれても、そこで把握されたニーズを反映することができない。また、本来ニーズを主張すべきステークホルダーが参加していない説明会では、ニーズ把握や調整ができない。このように、説明会の開催のタイミングや参加者の選定が適切でなければ、ニーズを反映する意思がない説得のプロセスと理解され、前者と同様に反発や要求を受け、紛糾の要因となり得る。

そもそも説明するタイミングとニーズ把握や調整のタイミングは同じとは限らないが、説明会の開催を説明のタイミングにあわせて設定すること自体に問題がある。また、ニーズ把握や計画調整のためには説明会とは別の手法が必要であり、手法の選択が不適切ということになる。

#### (3) 計画策定プロセスの内容に関わる要因

3つ目の視点は、計画策定プロセスの妥当性である。例えば代替案を比較する過程が無ければ、計画自体の妥当性に疑義が生じ、説明会が紛糾する要因となり得る。

#### (4) 議論の仕方に関わる要因

4つ目の視点は、説明会における議論の仕方である。説明会での事業者と参加者との質疑応答において、ニーズの把握や、相互理解、事実確認、計画調整が可能かという点である。前述したように、積極的に発言する参加者は、自らの多様な考え方や事情を訴え、それらが対処されることに関して強い要求や期待をもって説明会に参加すると考えられる。こうしたニーズは、質問や批判や過大な要求や過激な主張の形で表明されることが多い。一方、事業者側は、こうした意見が参加者のニーズの裏返しとは理解せず、事業者側の事情や考え方を返答することで済ましてしまうことが多い。このような事業者の対応に対し、要求を実現できない参加者の反発は必至であり、紛糾を避けられない。

では、協調的意思決定プロセスにおいては、どのようにステークホルダーのニーズを捉え、調整するのであるうか。Forester<sup>4)</sup>によれば、協調的意思決定プロセスにおけるステークホルダーとの討議 (deliberation) には、1) 対話 (dialogue)、2) 討論 (debate)、3) 調整 (交渉 / negotiation) の3つに区分できる。対話は、それ自体は対話するだけであって、それだけで計画調整が図られることにはならない。しかし、対話を通じて他者の事情に関しての相互

理解が図られ、これが計画調整の基礎となる。また、討論では、事実をどう認識するかを討議するが、それだけで計画調整することにはならないが、認識ギャップを確認し疑念を生じさせないことで、やはり調整のための基礎を作ると考えられる。対話と討論を通じて基礎的關係がつくられることで、計画内容を調整し互恵的解決を図ることができる。

説明会を対話や討論の場として運用することができれば、次の計画調整において重要な役割を持つ。対話が成立するためには、説明会に参加するステークホルダーのニーズや背後の事情を十分に掘り下げて把握するようなやり取りが必要となる。これに対し、参加者や事業者が双方の言い分を言い合うような会議運営では、相手のニーズを掘り下げるといふ点で問題があるといえる。

#### 4. 議論の仕方の実態の分析

##### (1) 分析の対象

では、実際の説明会においては、どのようなやり取りがなされているのかを把握するため、ある道路事業の説明会の公開記録をもとに、事業者と参加者のやり取りを分析してみた。

対象とした説明会は、ある大規模道路事業の構想段階における地元説明会であり、計画対象区域において10回程度実施され、それぞれ約2時間程度の開催時間において100～300名程度が参加した。主催は国と地元県市であり、計画段階評価の手続きにおけるルート選定に関する説明の場として設けられた。また、質疑応答の際の司会進行は、学識者や外部専門家に依頼している。一連の説明会では概ね同じ内容が説明され、一部を除いて参加者は制限されていない。説明会には、組織化された反対派が詰めかけ、自然や景観の保全、大規模公共事業への反対などを主張し、質疑応答においては議論が紛糾する場面も見受けられた。

反対する市民団体の一つは、実施された説明会の議事概要と録音データをホームページ上に掲載しており、本分析においては、掲載された議事概要のうち、発言者の区別や発言趣旨が分かる6回分の議事概要を用いた。作成者の主観が含まれていると思われる点もあり、今後は議事録に基づいて確認が必要である。

議事概要に記録された発言の数は、参加者、事業者、ファシリテーターの発言を含めて合計283あり、このうち参加者の発言数が156（約55%）、事業者が105（約27%）であった。

##### (2) 分析の方法

説明会での発言に対して、意見内容（テーマ）と、意

見の属性を区別した。テーマ分類では、説明会の会議運営や計画プロセスに関する意見内容を区別できるように区分を設定した。また、意見属性の分類では、参加者に関しては、自らのニーズや状況を説明あるいは訴える意見（一人称で表現される）と、行政機関など他者への批判や要求（二人称で表現される）を区別するなど、ニーズの掘り下げの状況の把握を試みる。また、発言者のニーズを掘り下げる発言や、ニーズに対して配慮や同調を表す発言、賛否などの態度表明、あるいは、怒りなどの感情を表す発言を区別できるように設定した。

##### (2) 分析の結果

初めに、分析対象とした意見をテーマ別に分類した結果を表1に示す。一つの発言に対して複数の意見テーマに分類される場合があり、分類された意見の延べ数は369となっている。

9つの分類のうち、計画の決定までの検討の流れや体制など、計画プロセスに関する意見が4割を占めるなど卓越しており、主催者がねらいとするルート・構造に関わる意見は1割ほどであった。

表-1 意見のテーマ分類

意見別テーマ	意見数	(%)
①説明会運営	42	11.4
②計画プロセス、体制	147	39.8
③計画位置づけ、上位計画、予算化、政策目的	50	13.6
④道路整備要否、現道活用、採算性、費用便益	35	9.5
⑤ルート、構造、計画内容、他手段	42	11.4
⑥影響、効果	36	9.8
⑦事業、施行	6	1.6
⑧維持管理	8	2.2
⑨その他	3	0.8
計	369	100.0

また、ルートなどの計画内容以前の問題として、計画の位置づけや政策目的に関する意見数も多く、いわゆる必要性について、これまでステークホルダーとのニーズの調整や共有化が図られていないことが読み取れる。

なお、計数はしていないが、計画プロセスに関わる意見の多くが行政への要望や批判となっており、計画プロセスの妥当性に問題があることが分かる。

次に表2では、意見属性について分類した。参加者の意見は突出して行政機関への要望や批判の形態に偏っており（65%）、参加者のニーズを直接主張している意見は、僅かに4%程度であった。一方、事業者の発言は、そのほとんど（97%）が、自ら（行政および計画案）の説明の形態を取っていることがわかった。また、事業者がニーズの掘り下げて真意や詳細を確認する発言は全く行われていなかった。本来はやり取りのパターンを正確に把握する必要があるが、参加者の批判や要望に対して、事業者は状況説明などの保身的(defensive)な発言に終始し、参加者のニーズの掘り下げが全くなされていない状況が

表-2 意見の属性

	①自らの状況や懸念やニーズについての説明や訴え	②行政機関等の行為への要求(提案)や批判	③計画等への要求(提案)や批判	④単純事実確認※	⑤発言者の真意(利害関係)の確認、掘り下げ
参加者	10	150	20	19	0
(%)	4.3	65.2	8.7	8.3	0.0
事業者	116	1	0	2	0
(%)	96.7	0.8	0.0	1.7	0.0
小計	126	151	20	21	0
(%)	36.0	43.1	5.7	6.0	0.0

  

	⑥配慮の表明、同調の表明	⑦賛成/反対、同意/非同意の表明	⑧安心/不安、快/不快、喜び/怒りの表明	⑨その他	小計
参加者	0	14	17	0	230
(%)	0.0	6.1	7.4	0.0	100.0
事業者	1	0	0	0	120
(%)	0.8	0.0	0.0	0.0	100.0
小計	1	14	17	0	350
(%)	0.3	4.0	4.9	0.0	100.0

よく分かる。対話を通じてステークホルダーのニーズを十分に把握することなしには、ニーズの調整を図ることはできない。つまり、この説明会においては、ニーズを捉えて調整することを目的としていないか、あるいは、期待とは裏腹に、批判や要求ばかりされてしまうことで、ニーズ把握の機会を逸してしまったといえる。このままでは、協調的意思決定プロセスとして進めることが困難であると考えられる。

### (3) まとめと対応策

本分析では、公共事業の説明会の議事概要を対象として、議論のテーマと意見属性を分類したが、その結果、先ず、計画策定プロセスの妥当性に問題ある場合、説明会の質疑応答にそのことが反映してしまうことが分かった。対象としたケースでは、計画策定プロセスのうち、必要性に関わる調整や共有が不十分であることや、そのことが解決されていないうちに、ルート選定の段階に進んでしまったことが原因となっている可能性もある。

次に、質疑応答の進め方についての問題点として、従来型の計画策定プロセスのように、計画案を説得する方式となっており、あるいは、単にニーズを把握することがなされていない。このことが、さらなる批判や要望となって対話を困難にし、また、ステークホルダーとの計

画やプロセスに関する調整を難しくさせるであろうことも確認できた。

## 5. おわりに

本論では、公共事業の説明会が紛糾する要因を類型化し、また、実際に行われた説明会の記録を分析することで、説明会の紛糾の状況を確認し、特に議論の方法についての問題点を指摘した。

なお、計画策定プロセスの進め方については、従来より市民参画を通じた協調的意思決定プロセスが提案されており、また、対話やニーズ調整のプロセスは、ファシリテーションやメディエーションの基本的な機能である。事実確認を行う討論に関しても、米国では共同事実確認 (Joint-Fact-Finding)<sup>5)</sup>の手続きが用いられている。説明会における議論の仕方においては、こうしたプロセスや手法に少しでも近づけることで解決の道が開けると考えられる。今後は、自然言語処理の手法を用いるなど、やり取りの内容についてさらに具体的な分析を行い、本論の主張を詳細に確認する必要がある。

### 参考文献

- 1) 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, 国土交通省, 2009.
- 2) 交通工学ハンドブック(共著),第12章 道路計画, 2008.
- 3) Facilitation and Mediation of Public and Environmental Conflicts: Practical Strategies for Reaching Agreements, Training Course Textbook, CDR Associates, 2012.
- 4) Jhon Forester : Dealing with Differences, Dramas of Mediating Public Disputes, pp.133, OXFORD Univ. Press, 2009.
- 5) 矢嶋宏光, 鈴木温: 市民参加プロセスにおける計画合理性—Joint Fact-Findingの意義と可能性—, 土木計画学研究・講演集vol.32, 2005.

(2013.5.7 受付)

## ROLES OF DIALOGUE IN CONTENTIOUS PUBLIC ISSUES

Yoshiro ARAI, Takumi NISHIMURA, Hiromitsu YAJIMA

In the decision-making process for public policy, it is necessary to deliberate among stakeholders with diverse interests and needs, through participatory decision process to collaborate plans or resolution of problem. Although endless talking in a participatory process often resulted no agreement, but also unexpected confusion of the process. In this study, focused in public meeting as an most used format for communication with stakeholders, it typify the problem of the question & answer type of dialogue in a public meeting for contentious public works through analysis of a recorded dialogue of a series of public meetings held for a highway project, and discuss countermeasures for these problems to reach the collaborative solution.