

交通基盤整備事業における 紛争解決の取り組みと効果

矢嶋 宏光¹・小瀬木 祐二²

¹正会員 (株)三菱総合研究所社会公共マネジメント研究本部 (〒100-0814 東京都千代田区永田町2-10-3)
E-mail: hiyajima@mri.co.jp

²正会員 (株)三菱総合研究所社会公共マネジメント研究本部 (〒100-0814 東京都千代田区永田町2-10-3)
E-mail: ozeki@mri.co.jp

交通基盤整備においては、地域住民との軋轢から事業の実施が長期化するケースも珍しくない。A県とB市が実施する鉄道高架関連事業は、連続立体交差事業の他、土地区画整理事業などの市街地整備とともに、高架化区間に立地する貨物駅の移転を伴う総合的的事业であるが、事業化後に貨物駅移転先の地権者が強く反発したため、長期にわたって事業全体が遅滞している。県では、地元との関係改善と膠着状態の解消を目指した紛争解決プロセスを導入した。本論では、事業の経緯やステイクホルダーの状況、導入したプロセスについて整理するとともに、その過程で生じた行政と市民の関係変化や、プロセス実施上の問題点について報告し、紛争解決プロセスの効果や課題について考察するものである。

Key Words : *public involvement, conflict resolution, collaborative problem-solving, participatory process, consensus building*

1. はじめに

社会資本整備においては、地域との紛争が生じることもしばしばない。地域住民の反発が生じると、行政計画の内容や正当性を主張し、説明説得を重ねることで半ば強引に進める場合も少なくない。こうした方法への反発が高じて収拾がつかなくなる事例も散見されるが、同じパターンの問題が何度も繰り返されていること自体が大きな問題であろう。

公共事業においては、ステイクホルダーとの十分なコミュニケーションを通じて、紛争の予防と質の高い計画作りを目指すパブリック・インボルブメントが導入されたが、現実には紛争予防にはとても十分とは思えない程度のコミュニケーションで済ませている事案も多く、また、紛争が生じてから初めてパブリック・インボルブメントを始めるといった事例も散見される。紛争が顕在化した事案では、紛争予防ではなく、紛争解決手法を導入することが必要となるが、その方法論に至っては、十分に認知されていないのが現状である。

本論では、A県B市における鉄道高架関連事業を取り上げ、この事業に対して実施された紛争解決の取り組みについて事例報告する。対象とする事業は、B市中心市街地を分断している鉄道の高架化を図るとともに、隣接

する貨物駅等を移転し、生みだされた土地を活用して周辺地域の市街地整備を行う総合的的事业であり、中心市街の機能更新や交通環境の改善を図ろうとするものである。構想の段階を含めれば、これまで20年以上に渡ってA県とB市と協力して進めてきたが、2003年に遂に都市計画決定し、順次事業化するに至った。しかし、貨物駅移転予定地での地権者が強く反発したため用地取得が難航し、その後、事業全体が遅滞している。この問題の解決のため、2011年から合意形成プロセスが実施された。このプロセスを対象として事例報告する。

本論では、次に、この事例を通じて明らかになった紛争解決の手法の技術的課題や実施上の課題について考察し、こうした技術の普及や発展の一助となることを狙いとするとともに、紛争予防あるいは紛争解決の観点から、公共事業の計画から事業までの進め方に関して、改めて問題提起したい。

2. 紛争解決のための対応方策

(1) 従来型の方法と問題点

行政計画の決定に際してのステイクホルダーとの対話

については、都市計画決定手続や土地収用手続における説明会などでの説明を受ける機会、あるいは、公聴会や意見書の手続、行政手続法等でのパブリックコメントなどの意見陳述の機会が法的に担保されている。このため、それらをもって行政としてのコミュニケーション上の義務を果たしているとの理解もあり、その認識の上では、パブリック・インボルブメントにおける重厚なコミュニケーションは無駄な行為と受け取られることもある。従来の捉え方では、計画主体である行政機関にとってのステイクホルダーは、計画の必要性や内容について、あるいは、意見に対して、行政としての考え方を説明する対象でしかない。

一方、大きく影響を受ける地元住民などのステイクホルダーからすれば、計画検討に際して地域の事情を十分に踏まえること、つまり、地元における個々の事情を聴き取り、ニーズを良くくみ取って、計画検討においてそれらが配慮されることを期待しているが、計画主体の事情が説明されるばかりであると、地元の事情は理解されないのではないか、配慮されないのではないか不安になる。こうした不安や懸念が、対立的で非協力的な態度や、反対運動にシフトしていくものと考えられる。

このような不安や対立的感情を抱いた地域住民等ステイクホルダーへの対処として、計画主体側がさらに説明することに注力するならば、ステイクホルダーとしては、計画主体は自らの事情を優先するよう強いていると受け取り、ますます態度を硬化させ、大きな紛争に発展させてしまう。

(2) 参画型計画プロセスとPI

参加型計画プロセスは、説明一辺倒の従来型への反省を踏まえ、計画検討の初期段階からステイクホルダーとの重層的で双方向のコミュニケーションを充実させることで、予め多様なステイクホルダーの事情やニーズを把握し、次に可能な限りそれらを満足するように計画内容を調整しつつ、その過程が透明で公正なものとするよう、計画検討のプロセスをルール化したものである。「構想段階における道路計画策定プロセスガイドライン」(道路局、H25)や「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、H20)における「計画策定プロセス」、あるいは、「都市計画運用指針(都市局)における「都市計画の構想段階における手続」に標準的プロセスが示されているところである。

地元の事情が十分に計画主体に理解され、様々な条件との調整を経て、可能な範囲でニーズが反映されるとともに、その過程が明確であることから、紛争に至るリスクが軽減し、その意味で紛争予防効果がある。様々なニーズを反映するように調整することは、互恵的な結果を志向することに他ならない。互恵的解決を目指すことで、

いずれか一方の側だけが有利あるいは不利になるような結果となることを避けられるため、一度定まった結論が覆されることが少ないことも従来型にはない特徴である。従来型のプロセスでは、権力や政治力を持つ側が、その力の優位性をもって主張を押し通し、そうでない側に譲歩することを強いることから、不満や恨みを残しやすい。投票的世論調査にもとづき、賛否の数の多少を根拠とする場合も、数の力を用いるという意味で同様であると考えられる。また、一旦パワーバランスが崩れると、結論が覆り易いため不安定な結果と言える。

なお、互恵的解決では、関係住民等ステイクホルダーの様々な事情やニーズが反映されることから、技術的な最適解や最低費用の案が選択されるとは限らないため、事業予定者や専門家からは高い評価を受けにくい。このため、こうしたプロセス自体が初めから歓迎されず、適用されにくいと考えられる。

(3) 紛争解決手法

紛争解決手法は、70年代以降、労使交渉の改善や司法制度改革に端を発し、米国を中心に開発が進んだが、現在では、家事や民事の争いから環境紛争や外交交渉などにも及ぶ広い分野で用いられている。公共事業紛争においても広く実践されており、メディエーション¹⁾やコンセンサスビルディング²⁾として一定の汎用化がなされている。また、米国では、公共事業を含む紛争事案の解決を専門に扱う機関も存在している。

その基本的原理をごく簡単に表現すると、参加型計画プロセスと同様に、当事者の事情やニーズを把握し、互恵的解決の可能性を探るということである。ただし、紛争が顕在化し、対立関係が明白になっていることから、当事者のニーズを正しく把握し、信頼関係のもとでプロセスを進めるためには、様々な方法論を展開する必要がある³⁾。

米国の紛争解決機関の老舗のひとつであるCDR Associatesは、70年代より様々な合意形成や紛争解決の実務を担ってきた民間組織であるが、その豊富な実務経験に基づいて紛争の主要な5要因を次のa)からe)のように定義しており、それら要因ごとに対処を講じることを推奨している⁴⁾。要因と推奨する対処方法は以下の通りである。

a) 政治的対立

意思決定する事項に対して、最終意思決定者に関わる政治的な対立が存在する場合は、それが大きな紛争要因となる。合意を形成して問題解決を図るメリットと、合意せず解決を遅らせることの政治的デメリットを最終意思決定者に十分に認識させる他に対応は困難で、このためには、信頼されている人物を通じて説得することを推奨している。

b) 価値観の相違

価値観の相違があれば、求める意思決定にも自ずと差異があり、これが紛争要因となる。価値観を変えることは困難であることから、異なる価値観が共存できるような方向付けを行い、それぞれの価値観を同時に満たすような解決を探ることで対応できる。

c) 制度上の不整合

不条理と感じられる制度上の制約が紛争要因となる。制度上の制約を補完できるような新たなルールやプロセス等を構築することで対応できる。

d) 事実関係に対する認識の不整合

景観評価や将来需要予測など、事実に対する認識や評価のギャップが紛争要因となる。この場合、対立する者が一堂に会し、評価や予測などの前提条件や方法論を一つひとつ確認し、それぞれが評価や解釈に至った根拠や過程を共有することで、一定の共通理解を醸成することができる。なお、事実関係に対する認識の不整合を解消するための対応は、*Jont-fact-finding*の手法と同じである⁹⁾。

e) コミュニケーションの不整合

過去に生じたコミュニケーションギャップが紛争の根本的要因となる。過去のギャップを埋めるとともに、新たに相互理解を構築し得るコミュニケーションを実施することで対応する。

3. 解決の取り組みと結果

本論で取り上げる鉄道高架関連事業においては、当初、貨物駅移転先における地権者に対し、説明を何度も繰り返すことで、土地取得への同意を取り付けることが試みられたが、地権者の態度が軟化することはなかった。その後、2009年に就任したA県知事が以降の土地取得の手続に入ることを認めず、貨物駅移転の事業は実質的に休止し現在に至っている。

こうした経緯を経て、2011年から合意形成のプロセスを導入することとなった。以下ではその内容を報告する。

(1) ステイクホルダー分析

初めに、鉄道高架関連事業に反対するグループに対して、具体的に何を主張し、いかなる利害・関心(interests)を有しているかを把握し、問題の全体像を把握することを試みた。このため、主要なステイクホルダーを選定し、第三者のインタビューを仕立てて、ヒヤリングを通じて利害・関心を詳細に把握した。その結果、貨物駅予定地周辺の反対住民は、当該地域に迷惑施設が集中して建設されたことへの不公平感が強いことや、貨物駅計画の決定や事業実施のプロセスが納得できないことへの不満が根底にあることが分かった。また、鉄道

高架関連事業を含む公共事業そのものに反対するステイクホルダーについては、財政負担やその不透明性が主たる懸念であることが分かった。これらの側を慎重派とすると、事業推進を求める推進派は、鉄道高架関連事業で得られる駅前のみとまった土地の利活用を急ぎ、先行着手した市街地再開発事業等の効果を最大限に活かすことが、B市中心市街地の衰退を防ぐことなどを主張していることが整理された。こうして整理された論点をもとに、合意形成プロセスの設計を行った。

(2) 合意形成プロセスの導入

まず初めに、A県は、合意形成のための新たな検討プロセスを実施することを表明した。顕在化した紛争を解決するための紛争解決プロセスであるが、ここでは新たに合意を形成する意味から合意形成プロセスと呼ぶ。本プロセスでは、対立するステイクホルダーが当該事案の解決方法について共同で検討することで、相互理解を醸成し着地点を模索することを意図したものである。その趣旨から、本プロセスでは鉄道高架の実施に関して特定の結論を前提としないことが必要である。もし一方の結論を前提としたプロセスとするならば、その結論を求めないステイクホルダーの参画は期待できないからである。このため、このプロセスでは、あらゆる可能性を否定せず予断なく検討することを条件とした。A県は、事業主体として鉄道高架を推進する立場であることを「事業推進方針」として明示しつつも、本プロセス自体は、特定の結論を前提としないことを条件とした。

B市においては、こうした前提が、鉄道高架をしないこともあり得るということを認めるものであるとして、当該プロセスには参加しないことを表明した。その後、A県の度重なる説得にも関わらず、B市はこの姿勢を崩さなかったことから、A県は、引き続きB市の参画を求めつつ、合意形成プロセスの構築を急ぐこととした。このため、本件に関して特定の利害を持たない有識者で構成されるプロセス検討委員会を立ち上げ、具体的な検討を開始した。

その結果、合意形成プロセスとして、以下の点を確認した。まず、①推進派、慎重派を問わず、多様なステイクホルダーが参画して検討すること、②改めて鉄道高架と関連する計画のあり方を予断なく検討すること、③一方的な計画検討とならないよう、一步一步、確認しながら段階的に検討を進めるとともに、④多様なステイクホルダーとの多重多層のコミュニケーションを通じて、そのニーズを踏まえながら検討を進めること、⑤予断なく検討を進めるため、様々な提案を取り上げ比較考量すること、また、⑥比較の結果として案を選定し、⑦その案をもとに県が最終意思決定を行うことなどである。

こうした意思決定プロセスは、この紛争解決のために特別に用意したプロセスである。鉄道高架関連事業は、既に決まったことであるから事業を実施しない選択肢は一切ないとするのが行政上の通例であり、事業を進める拠り所にもなっているが、この硬直的な行政上の仕組み自体が紛争要因となっていると考えれば、この紛争解決のためのプロセスは、この枠組を一時的に外すという対応策であるともいえる。

なお、合意形成プロセスの設計段階をステップ1とし、以降、ステップ2からステップ6までの検討プロセスを取り決めた。



図-1 段階的プロセス

(3) 目的・ニーズの共有

A県は、プロセス設計の後もB市の参画を求めるための折衝が続けたが、進展が見られなかったため、A県は単独でステップ2の検討を始めることとし、ニュースレターやオープンハウス等のコミュニケーションを進めるとともに、主要なステイクホルダーからメンバーを募った勉強会の設置を急いだ。勉強会は、関心のある市民が、当該事業やその効果影響について学ぶためのグループ討議型の議論の場である。計画内容の協議や決定の機能を持たないことを明確にするため、勉強会と名付けられた。

ステップ2では、鉄道高架関連事業を行う前提となる市街地整備の目的やニーズを確認する段階である。鉄道高架関連事業を実施するB市中心市街地について、特に共有できる将来像を見出すことが試みられた。中心市街地の衰退への懸念や、かつてのような賑わいを求める声は、推進派、慎重派とも共通の想いであり、また、懸案となっている貨物駅予定地周辺においては、住宅市街地としての住環境の保全や、広がる農地やかつての美しい景観、防災上の安全性を求める声と、今後予定される幹線道路を活用した地域経済活性化を進めることなどが共通の将来ビジョンとして抽出された。こうした検討は、ニュースレターやオープンハウスを通じて集まった意見からも見出すことができたが、勉強会での議論を通じて具体化することができた。これは、多様なステイクホルダーの異なる価値観をそれぞれ取り込むことにとって、それぞれの価値観の共存が実現されたということでもあり、価値観の違いに起因する紛争への対処ということができる。

(4) 代替案と評価項目の抽出

ステップ3、および、4では、共有された将来像を実現するための対策として、中心市街地の住居、商業、業務の集積のあり方について議論を展開した。中心市街地に多くの居住人口を抱え、歩いて移動できる範囲に、こうした居住者の日常生活を支える商業施設を配置すれば、自ずと歩行者が増え、都市サービスの立地が促されるとともに、結果として賑わいが増すと考えられる。鉄道を挟んだ両地域の移動が高まれば、行動範囲の拡大とともに商圏が広がることで商業集積も高まる。

こうした状況を実現するために、鉄道高架関連事業や関連市街地整備を活用するのか、あるいは、他の方法で為し得るのか、また、鉄道の両側地域の移動の改善は鉄道を高架することで対応するのか、あるいは道路の立体化で対応するのかなど、様々に議論を重ね、いくつかの組み合わせ代替案を構築した。

貨物駅予定地周辺においても、貨物駅の整備をする場合としない場合に分け、それぞれ市街地の整備パターンを組み合わせた代替案を構築した。

代替案の評価および比較では、将来ビジョンにもとづく評価軸をもとに、極力定量的根拠をもって評価し、その方法や結果については、勉強会参加者が中心となって確認した。市財政への負担や鉄道高架の効果などの効果については見解が分かれていたが、それらを共通の場で確認しあうことで、その解釈について共通認識を持つことができた。紛争要因の一つとなっていた事実関係の認識のギャップについても概ね解消できたと評価することができよう。

(5) 代替案の評価と比較衡量

ステップ3,4で構築した中心市街地と貨物駅予定地周辺の代替案を組み合わせ、それらをステップ2の目的に照らして比較評価することで、推奨案を選定した。最終的に4案まで絞り込み、これをもって合意形成プロセスを終了することとし、最終判断は意思決定者である知事の政治的判断に委ねることとした。これらの案には、当初計画の問題点を改善した案や、鉄道高架と貨物駅移転を伴わない消極的整備案が含まれている。勉強会に参加した主なステイクホルダーにとっては、4案の絞り込みの過程には納得ができるという状態に至った。

2013年12月には、最終4案の選定は知事に手に戻されたが、その際、併せて、ワークショップ参加者の共通認識を記した意見書が手渡された。この意見書には、参加者が共通して求める点として、①早急な意思決定、②地域づくりの進展、③財政への配慮、④市民参加の推進、の4点が記載されており、素早い判断を促すものであった。

(6) 多重多層のコミュニケーション

B市は貨物駅予定地周辺住民に対し、当初、相当数の説明会を催したが、結局相容れることはなく、両者の確執は深刻な状況であった。当該地域はB市の辺境にあり、下水処理場などの迷惑施設が集中して立地していることから、地域住民としても不満が募っていた。

本プロセスを開始するまでの論点は、鉄道高架と貨物駅移転に関する賛否であった。一般市民の多くも新聞等メディアの報道を通じて同様の捉え方をしていたと考えられる。互恵的解決を目指すためには、相容れない賛否論から脱する必要があるため、このため、ニュースレター、ホームページ、オープンハウスを用いて、論点の多様性や広がりをつまみ、伝えるよう努めた。

また、主要なステイクホルダー・グループとのコミュニケーションを回復し、その利害・関心(interests)を把握するため、グループ毎の直接的対話の場である車座談議の場を設け、また、勉強会の場を活用した。勉強会では、グループ討議型のフォーマットを基調とし、ファシリテーターが会議運営を取り仕切り、議論を整理するとともに、参加者とのやり取りから利害・関心を引き出すため、リフレーミングを取り入れたコミュニケーションを心がけた。このことが、それぞれの利害・関心に対する理解を助け、また、異なる価値観を認め合う素地の形成に役立ったと考える。

(7) 合意形成プロセス以降の経緯

合意形成プロセスを通じて絞られた4案が示された後、最終案のさらなる調整を目指し、A県は、B市や鉄道事業者などの関係者との協議を進め、また、貨物駅予定地地権者等との話し合いを進めたが、その過程でA県は、貨物駅予定地域のまちづくりの問題が重要課題であることを再認識するとともに、貨物駅の影響緩和策の可能性を確認し、最終案を1案選定した。その際、まちづくりの観点から当初4案に修正を加え、比較衡量の上で最終案を選定した。

今後は、これまで休止していた用地取得の手続を再開するとともに、市民参加のもと、県と市が協力してまちづくりを進め、その結果として鉄道高架と貨物駅移転が実施されることとなる。

4. 考察

ステイクホルダー間の紛争は、雨が降って地が固まるように、場合によっては社会に必要な場合もあるであろう。しかし、紛争は破壊的な結果をもたらすことも少なくない。不必要で利の少ない紛争を解決できるのであれ

ば、また、紛争状態が不必要に長期化することを回避できるのであれば、あるいは、放置すればさらに紛糾したであろう状況を未然に予防し得るのであれば、紛争解決手法の普及には社会的価値があると言えよう。こうした観点から、本論では、紛争解決の実務を通じて明らかになった次の点について、技術的課題や適用上の課題を明らかにする。

第一に、本件の合意形成プロセスにおいて主要な主体であるはずのB市が参画しなかったことで、このプロセスの結果がいかなる意味を持ち得るのかについて考察する。第二に、最終的に一つの案に絞り切れなかったことについて、結局意味のないプロセスであったのかという点について論ずる。第三に、全ての関係者が含まれていない場で本当に利害調整が図られているのかという点、第四に、本プロセスは当初の予定から大幅に遅れ、二か年の歳月を要したことについて考察する。

(1) B市が参加しなかったことに関する問題

本事例で展開された紛争解決プロセスでは、主たるステイクホルダーであるはずのB市の参画を得られなかった。その理由についてはあくまでも想像の域を出ないが、これまで極めて強い姿勢で土地収用に臨んでいたことや、強硬な慎重派との確執があったこと、あるいは、長年の経緯の末に事業の一手手前まで漕ぎ着けたところで事実上の休止となり、これまでの努力を思えば納得できなかったことなどがあるであろう。結局のところ、B市の参画は最後まで実現しなかった。

B市の参画を得なかったことでの一つの課題は、主要な当事者を欠いたまま紛争解決のプロセスを進めたことで、最終的な結果に対し、事業主体である市が直接コミットしていないという根本的問題を残したことである。A県は様々なパイプを用いて、B市の参画を促す努力を行ったが、その姿勢は変わらなかったため、やむなくプロセスをスタートし、プロセス実施中は、県は市の代弁をする形でその役割を補ってきた。しかし、県が市の役割を補完できる範囲は自ずと限界があり、その意味で、本プロセスの最終4案では、市が行うべきことについては必ずしも確約されていないということになる。具体的には、鉄道高架周辺、および、貨物駅周辺のまちづくりの強化を前提とする案が結論づけられたが、まちづくりの多くの部分がB市の役割であり、B市はこれらの案には合意（も否定も）していないため、実現されるかどうかは、この時点では不明ということになる。

このため、更なるプロセスにおいて、市も交えた新たな合意を形成する必要があったといえよう。実は、本プロセス実施後の県市の協議において、市の関与を引き出す方向で調整がなされており、一定の進展があったといえよう。

本事案のように、紛争解決プロセスでは全ての条件が同時に整うとは限らず、一度に全てを合意することができないこともある。このような場合は、先ずはできるところから合意を形成し、次に、先に合意された事項を前提として、引き続き合意形成プロセスを用意してプロセスを継続し、段階的に問題解決を図ればよく、長期的スパンでプロセスを設計することが必要であるといえよう。

(2) 一つの案に絞り込めなかったことに関する問題

本事案では、検討プロセスの最終案として4つの案を提案し、それ以降の判断に任せるものとした。一つの案に絞り込まなかったことで、本プロセスは十分な成果を得られなかったとの批判も一部ではあった。しかし、その4案は、当初議論となっていた鉄道高架案と高架しない案のいずれでもなく、調整を経たことで、様々なステイクホルダーの利害・関心を反映した「第三の案」となっていたことに着目する必要がある。つまり、このプロセスは、既存の代替案の良し悪しの評価にとどまるのではなく、合意可能な新たな可能性を作り出す「創造的プロセス」であるといえる。新たな案では、当初案で考慮されなかった一部ステイクホルダーの利害関心が踏まえられるよう改善されたということであり、その分、紛争要因が減じられたということである。何をどう変更することが改善になるのかを調整の中で見出したということでもあり、その分、付加価値の高い案に昇華したとすることができる。最終的に4案の内どの案になったとしても、主なステイクホルダーの納得度が従前の案に比べて高い案を構築できたことは、極めて重要な成果であると評価することができる。

(3) 最終意思決定の仕方に関わる問題

前述のように、B市は、当該紛争解決プロセスが鉄道高架を前提としないということに同意できないとして、当該プロセスへ直接参加をしなかった。本プロセスに参画しないという判断は、鉄道高架と市街地整備を急ぐという行政目的に照らして、その機会の一つを放棄することにつながるものである。その意味で重要な判断であったと言えるが、その理由は明らかではない。

この点については、全国の自治体における今後の地域整備全般の問題として考察する。多くの地方自治体では、今後、縮退問題への対応のために、幾多の重要で厳しい判断を積み重ねる必要に迫られることとなるであろう。その一つひとつの判断がいかにか合理的に説明できるかが、無益な紛争のリスクをヘッジし、円滑な地域整備を進めるために非常に重要となると考えられる。逆にこうした判断の根拠が曖昧なままで、行政目的とは異なる隠れた動機が入り込む余地があるとすれば、それは行政への不信任感、紛争の多発、市民の無関心などに直結し、縮退へ

の適切で円滑な対応は困難となるであろう。公益的目的のための合理的判断を促し、そうではない動機を抑止するためには、常に一定の質の説明がなされる仕組みを設ける必要がある。

なお、政治主導の独断的な意思決定を歓迎する考え方や、投票の世論調査を根拠として判断すべきとの考え方も根強いが、これらは、地域整備の目的に照らして合理的判断となっているかを確認するプロセスや、一部のステイクホルダーに多大な不利益を強要することのないよう調整するプロセスを内包しておらず、自ずと問題を抱えてしまう決定方法であると言える。

判断根拠を積み重ねる過程や調整過程を内包した意思決定プロセスを踏むことは、意思決定者にとっては、意図の通りの判断を阻害する手続となるため、自ら適用しようとはしないと考えられる。このため、手続制度として義務化することが必要であろう。

(4) 利害調整に関する問題

多様なステイクホルダーとの利害調整を行い、強引な意思決定を避けることが紛争解決において不可欠であり、その際、主要なステイクホルダーを取りこぼすことがないように注意が必要である。今回のプロセスでは全ての反対地権者が参画していた訳ではなく、推進派についても同様であるが、その意味で利害調整は十分になされたであろうか。

主要なステイクホルダーの間で、実質的な認識共有と計画調整の場として機能していた勉強会において、参加する慎重派と推進派が背後のステイクホルダーを代表していたのであれば、間接的に利害調整ができていたと考えられる。

本プロセスにおいて利害調整の実質的な場となった勉強会では、当初のステイクホルダー調査で浮かび上がったステイクホルダー・グループからの自薦で参加者を募った。このことから、少なくともステイクホルダー分析において把握できたステイクホルダー・グループに関しては、一定の代表性あるいは代弁機能を持つと考えられる。さらには、ステイクホルダー・グループごとに車座集会を催し、勉強会参加者とその背後者との関係も一定程度確認できていたものと考えられる。

また、ステイクホルダー分析の結果は、広く公表されたが、グループの把握が不十分であるとの批判を受けることがなかったことから、ステイクホルダー・グループの不足もなかったものと考えられる。

なお、勉強会での議論の結果は公表され、ニューズレターを通じてB市全世帯にフィードバックされていたが、特に認識ギャップを指摘する声もなかったことから、参加者と背後者や一般市民の間に深刻な認識のギャップはなかったと考えられる。以上から、本プロセスにおいて

は、十分なレベルで利害調整ができていたと考える。

(5) プロセスの長期化に見る運営方法に関する問題

本プロセスでは、ステップ1において予めプロセスを設計し、概ねの実施期間を定めてから検討を開始した。

しかしながら、その行程は大きく遅延し、当初 17 ヶ月と想定した期間は、最終的には 25 ヶ月を要した。こうしたプロセスでは、やはり長期間を要するのであろうか。

本プロセスの工程を細かく見ると、ステップ2において大幅に時間を要しており、これは、本プロセスへの参画に消極的であった慎重派の招集が難航したからである。その間、A 県は何度も地元を足運び、プロセスへの参加を呼び掛けた。

ステップ2では、推進派と慎重派のそれぞれの主張がすれ違い、その議論にも時間を要したが、将来像の共有においては、それぞれの主張を取り込める像を作ること、初めて共有することができた。後のステップにおいて議論が分かれた時に、共通認識を持てたこの地点に立ち返って議論を展開できたことが、以降の円滑な進行に役立った。こうしてマイルストーンを積み上げることで、議論の後戻りを避けることができ、少しずつ共通に認められる領域を見出していった。

5. おわりに

本事案では、事業に反対する地権者と事業者との対立という顕在化した紛争に対する解決手法を展開した。本論ではその報告を行うとともに、紛争解決では、非常に大きなエネルギーを要し、技術的にも困難性が高いことも示した。

一方、紛争解決あるいは合意形成のプロセスがどのように展開されたかを報告することを通じて、こうしたプロセスが、行政意思決定の透明性や合理性を担保し、説明力を増すことを示した。また、ステイクホルダーの利害・関心の把握と調整過程を経ることが、互恵的な結果を創造し、紛争リスクのヘッジにつながることを示され

た。紛争の予防や解決のためには、こうしたプロセスを経て意思決定をすることとすればよいということであるが、行政意思決定において、こうしたプロセスを経ることは、事業者あるいは意思決定者の意図通りに計画や事業を実施しにくくしてしまうとともに、面倒な検討過程を経ることが必要になる意味で、意思決定者側としては消極的にならざるを得ない。また、判断根拠を詳しく説明することも、その意思決定の背後に様々な別の動機を潜ませることを難しくしてしまう。このため、こうしたプロセスの実施を自ら行う動機は薄いと考えられる。

以上から、紛争予防や解決のための合意形成プロセスは、任意の仕組みとしては十分に機能せず、結局そのついでに国民が負うこととなる。このため、重要な意思決定を対象に、計画手続制度として必須のプロセスとすることが必要である。

謝辞：本論で取り上げた事案では未だ完全な決着に至っていないため、具体的な自治体名の表記は控えることとしたが、関係機関においては、後世に記録を残し問題提起をするという本論の趣旨についてご理解いただき、執筆について快く了解いただいた。ここに感謝の意を表する。

参考文献

- 1) 荒井祥郎,服部司,松本美紀,矢嶋宏光,他：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～,土木計画学研究・講演集, CD-ROM, 2009
- 2) Susskind,L., McKernan,S. Thomas-Larmer,J. : The Consensus Building Handbook, Thousand-Oaks, CA, 1999
- 3) Moore,C.W. : The Mediation Process: Practical Strategies for resolving conflict, 3rd Edition Revised, 2003
- 4) Training workbook, Facilitation & Mediation of Public & Environmental Conflicts, CDR Associates, 2012
- 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

(2015.4.24 受付)

Precedents and its Achievement in Conflict Resolution for Transportation Projects

Hiromitsu YAJIMA and Yuji OZEKI

Transportation projects often induce conflict between local residents which causes serious project delay. A railway track elevation project in the center of B-city needed relocation of adjacent freight depot to a suburban area of the city, though causes a strong opposition by the neighboring residents, which actuary stopped farther construction. The prefectural government introduced a conflict resolution measures to reproduce trust and to build consensus among many stakeholder groups. The paper describes the reasons and results of the process and lessons learned from these experiences.