

# 一問一答の対話方式に関する考察 ～Q&Aの功罪～

矢嶋 宏光<sup>1</sup>・小瀬木 祐二<sup>2</sup>

<sup>1</sup>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

<sup>2</sup>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

公共事業に先立つ説明会において多用されている一問一答方式での対話方法は、参加者の疑問に丁寧に答える方法として広く認識されている。一問一答方式は、対面での直接的対話の場に限らず、パブコメなどの間接的な対話においてもごく一般的に用いられているが、対話の結果、新たに対立の激化や無関心を招くことも少なくない。本論ではこうした問題を深掘りし、原因と対応策について考察するものである。

**Key Words :** *Question and Answer, public involvement, conflict resolution, collaborative problem-solving, participatory process, interest*

## 1. はじめに

公共事業の実施に先立つ説明会では、事業に関する説明の後、慣例的に質疑応答が行われる。公共事業に関わらず、複数の対象者に同時に同じ情報を提供する場合には同様の会議形態がとられることが一般的であり、説明内容を確認するためには不可欠な手続きとも言えよう。

質疑応答は、説明会のような対面式のコミュニケーションに限らず、都市計画における意見聴取やパブリックコメントへの受け答えにおいても多用されている。この場合、計画等の説明（情報提供）に対して意見が公募され、陳述された意見に対する回答の形でさらなる情報提供が行われる。質問の形式でなく要望や主張などの形式の意見に対しては、その意見に対する反論や同意の形で事業主体側の見解が述べられるか、単に意見として受け取った旨の表明にとどまる場合がある。

このように、説明内容に対して述べられた意見に対して、説明主体がその意見への見解を返答し、その後も質問あるいは意見と返答を交互に繰り返すパターンでの対話形式をここでは一問一答方式と呼ぶこととする。一問一答方式は、一対一でのやり取りの他、パブリックコメントのように、同様の趣旨の複数のコメントを集約して一度に回答するパターンも含めるものとする。

一問一答方式ではない対話形式の代表格としてはグループ討議などの多対多の対話形式がある。これは、多対

多での議論を経た後に、共有された内容を結論として出力する方式である。グループ討議方式にも様々な方式があるが、ワークショップなどで用いられる方式は、最終の結果のみを記録し、議論の途中の個々の発言は記録しないことで、アンカリングを避け、自由闊達な議論や意見の変容を許容する点が特徴である。グループ討議の様に複数の参加者が一堂に介して議論する会議形式であっても、質問あるいは意見と返答を交互に繰り返し、その発言が記録され一つひとつが意味を持つような対話方式は、ここでは一問一答方式として区別する。

通常、一問一答方式で実施されることが多い公共事業の説明会における質疑応答は、主な参加者である地域住民等のステイクホルダーと事業（計画）主体との間で、対立することが多いが、その原因やメカニズムについては明らかではなく、明示的に改善策がとられることも稀である。公共事業の計画立案プロセスにおいて説明会は限られた参画の場であり、その限られた場で恒常的に生じている問題を放置することは社会資本整備の観点から大きな問題である。本論では、あまりにも無批判のまま慣習的に用いられている一問一答方式の質疑応答に着目し、その問題点を明らかにすることを試みる。

## 2. 説明会での質疑応答の実態

公共事業の説明会における質疑応答は、質疑応答は、説明会での説明内容の確認や補足のために重要な役割を担っており、会議次第から省くことができないほどである。この質疑応答においては、単なる説明内容の補足や確認だけではなく、事業の是非や計画内容に対する要求や主張、問題点の指摘、計画主体への批判などの意見が陳述されることが常である。こうした意見に対して一問一答方式を繰り返すことは、多くの場合、説明内容を納得させることにはならず、かえって批判的感情を煽ってしまい、会議の雰囲気を酷く悪化させてしまうことも珍しくない。

また、反対運動を盛り上げようとする集団は、質疑応答での発言機会を積極的に活用し、単に反対の主張を表明するだけでなく、他の大勢の参加者の前で計画の問題点を論じ、不条理や憤りをアピールすることで反対運動への同調者を増やそうとしているかのように見受けられる。

公共事業の説明会で頻発するこのような状況は、公共事業の計画を検討するプロセスとして決して健全ではなく、このような説明会を発端として事業者側が態度を硬化させ、最低限の法定手続を経ただけで計画決定と事業を進め、このことが本格的な反対運動に展開してしまうようなことにつながりかねない。また、地元の様々な事情が加味されることなく、多大な影響を受けて泣き寝入るような状況を生じてしまう懸念もある。

## 3. 一問一答方式の問題点

質疑応答の際に生じる問題の構造について、3つの観点から考察し、問題が生じるメカニズムを想定する。まず、質疑応答における一問一答の対話方式自体の特徴からの考察であり、対話する主体間の関係性に着目する。次に、意思決定プロセスに関する観点である。意思決定までの過程が不明確で、既に決まっているのか否か、決めるまでにどのような検討がなされるのか、ステイクホルダーはその過程にいかに関わるのかなど、意思決定がいかになされるのか不明であれば信頼を得ることができず、また、既に決まっていれば意思決定に関わりを持っていないのであれば、公正性を欠いた決め方であるとして批判の対象となる。意思決定のプロセスが予め明確にされていない場合に、一問一答での受け答えが意思決定プロセスをどのように認識させるのかという観点から考察する。第三の観点は、意思決定プロセスへのステイクホルダーの関与の観点である。一問一答方式が実質的な関与にいかにか寄与できるかという観点で考察する。

### (1) 主体間の関係性

説明会の質疑応答では、質疑応答に先立つ説明の内容に対する補足や確認のための単純な質問のほか、説明内容に対する要求や批判、あるいは、懸念の表明などの意見陳述がなされるが、事業（計画）主体は、要求された計画内容を否定する理由を述べ、批判に対しては批判に該当しない理由を述べ、また、懸念事項に対してはその問題がないことを主張することで、計画主体の立場として自然なことであるが、自らが提示した計画案が最良の計画であり妥当であることを示すことで、結果的に参加者の発言を否定することとなる。計画主体と参加者は、相互に主張をぶつけ合う対話パターンに陥り、このことがそれぞれが対立する構造を生むことになる。説明会の参加者は、対立する計画主体に対して、いかに問題が生じ得るかを認知させようとして、ますます声高に激しく発言するようになり、ついには感情的な言い合いに発展してしまうのではないかと。

また、質問の形での意見陳述に対し、趣旨をすり替え、はぐらかすような回答を返すことで、言及を回避することが行われることがあり、いわゆる行政答弁と批判されることがあるが、対話が成立しない状況が生まれる。このことが不信感を抱かせ対立を激化させるのではないかと。

### (2) 意思決定プロセスへの信頼

参加者からの質問に対して計画主体は、自らが提示した計画案の妥当性を主張し、参加者の意見を否定するような対話パターンとなることを前項で記述したが、このことで、計画主体が提示した計画案は既に決定されているとの理解を参加者に与えてしまうのではないかと。これは、計画の意思決定に至る計画策定プロセスが明示され、説明会の段階では計画は定まっていなかったことが予め明確化されていれば防止できる誤解ではあるが、多くの場合、計画案を提示した段階では、既に内々の決定を経ているとの位置づけであることから、未だ決定していないとはあえて明言されないことが多く、参加者に既決定事項であるとの認識を与え、「地元には知らせず勝手に決めた」との理解をさせてしまう。このことが強い不信感や抵抗する動機を誘発させているのではないかと。

なお、従来の計画決定の進め方は、予め決定した内容を説明・説得する手順であり、現在でも同様の考え方が支配的である。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（平成20年、国土交通省）では、参画型プロセスとして、市民等を交えた検討の過程を経た後に決定する方式が定義されたものの、その運用は現場の裁量に任されており、事実上ほとんど適用されていない。従来方式で計画検討を進めている現場では、説明会や質疑応答を通じて、いかに計画が既に動かしがたい内容となっていて、それはほぼ決定しても同然であるこ

とをあえて誇示することさえ行われている。

なお、先に決めた計画を説明する従来方式の公共事業プロセスから、検討の後に決める方式への転換をいち早く進めた米国では、従来方式は行政の意図のままに計画を決定し易い反面、地元住民などのステイクホルダーとの調整が十分に行えないため、強い反発を得るリスクが大きく、かえって長期化や裁判費用がかさむことが問題とされ、1990年代には、市民参画（P I）とともに、検討を尽くした上で決定する方式に大きく方向転換した。米国の道路分野では、事業期間の円滑化(streamlining)として計画手続の見直しがなされたが、地元住民等のステイクホルダーとの上流段階での密なコミュニケーションとニーズ調整が円滑化の主たる対策となっている点からもその方向性はゆるぎないものであることが分かる。日本においては、一問一答方式での質疑応答を通じて、全く逆の方向付けがなされていることと対照的である。つまり、一問一答方式は、現状での使われ方を通じて、計画プロセスを紛糾しやすい従来型プロセスに押し戻す方向に機能しているといえよう。

### (3) ステイクホルダーの関与

さて、地元との上流段階での密なコミュニケーションとニーズ調整の観点からは、一問一答方式はどのような役割を果たすだろうか。

先ず、参加者の発言について考える。地域住民などの参加者は、計画が及ぼす問題点などの懸念を単に意見として述べるだけでは、回答が得られないことから、質問形式での発言することになりやすい。懸念の大きさを表明するために、声高で攻撃的に発言することになる。これに対し計画主体側は、計画案の妥当性を主張し、住民等の懸念や要求を否定することで、自らの提案を守り抜くよう行動する。なお、新たな計画プロセスに移行した米国では、従来プロセスをディフェンシブ（自衛的）なプロセスと称しているほど、計画主体のこの行動様式は顕著である。また、住民との対話が対立的となれば、この傾向はなおさら強まり、住民側からの発言には、計画や計画主体の問題点を責める発言が増すばかりで、計画が地域に及ぼすインパクトへの懸念やニーズが発言に現れることはさらに少なくなる。

このことから、一問一答方式では、住民等ステイクホルダーのニーズを十分に把握することができず、従ってニーズ調整が図られることも困難になると帰結される。ニーズ調整ができるのであれば、計画主体側と地元が相互に利を得られる計画に修正することができるであろう可能性を一問一答方式の対話では活かしきれず、より良い計画への地元の期待を裏切るように機能しているといえる。

## 4. 改善策の方向性

本論では、公共事業の説明会において紛糾しがちでありながら、あまりにも無批判に用いられている一問一答方式の質疑応答について、先ずはその問題点とメカニズムを仮説として考察した。その結果として、一問一答方式では、発言者の主張を否定しあつて対立する構図を形成しやすく、従ってニーズ把握やその調整には向かないこと、また、従来型の「決めて説明する」計画プロセスに誘導しやすいことなどを指摘した。また、説明会の紛糾の問題は、一問一答方式だけの問題ではなく、従来型の計画プロセスを前提にすることに原因があることが指摘された。

このため、地域との紛争を避け、合意形成を進めるためには、先ず、計画主体のみならず地域にとっても受け入れられる計画づくりであることを計画主体が許容し、次に、計画主体のニーズや制約条件だけでなく、地域住民等ステイクホルダーのニーズや懸念への配慮策も取り込んだ計画案を創出するための計画プロセスに明確に移行することが必要である。

その上で、広くニーズを調整するまでは計画を決定しないことを広く明示し共有するとともに、一問一答方式に代えて、途中段階の議論の内容を問わない形式での会議（例えばグループ討議方式）を用いて地元ニーズや懸念を拾いあげ、そのうち、制約条件のもとで対応すべき内容を絞り込んだ上でこれを計画案に反映するプロセスとすることで、感情的な対立なく地元ニーズを調整した計画立案が可能となる。

## 5. おわりに

本論では、説明会の質疑応答における問題点とメカニズムを仮説として考察した。これらの仮説は、実務経験に基づいて想定したものであり、個別の因果関係については、今後の検証を必要とする。また、対応策については、実務において既に実施され、成果が出ているため、その報告も行う予定である。

### 参考文献

- 1) 小瀬木祐二, 矢嶋宏光: 米国の計画手続に見る日本の計画制度の課題, 第 51 回土木計画学発表会講演集 CD-ROM, 2015
- 2) 矢嶋宏光, 小瀬木祐二: 交通基盤整備事業における紛争解決の取り組みと効果, 第 51 回土木計画学発表会講演集 CD-ROM, 2015

- 3) Susskind,L., McKernan,S. Thomas-Larmer,J. : The Consensus Building Handbook, Thousand-Oaks, CA, 1999 in judgments of procedural justice: a test of four models, Journal of Personality and Social Psychology, 52, 333-344,
- 4) Moore,C.W. : The Mediation Process: Practical Strategies for resolving conflict, 3rd Edition Revised, 2003 1987
- 5) Tyler, T.R. : Conditions leading to value expressive effects (2016.4.22 受付)

## Consideration of the Usage of a Q&A type Dialogue

Hiromitsu YAJIMA and Yuji OZEKI

The Question and Answer type format of dialogue (Q&A) is often used in various location as a formal or informal form of communication, as well as in an indirect communication as a public comment process. This paper will attempt to reveal disadvantages of the Q&A format in a planning process from some different view points. It concludes that the Q&A format will be inadequate measure for a non-traditional participatory planning process or when planning process is not well structured in advance.