

社会基盤整備の合意形成プロセスにおける 交渉学的手法の適用に関する研究

大分県企画振興部 二宮 仁志*

By Hitoshi NINOMIYA

本研究は、社会基盤整備の合意形成に交渉学的手法を適用することで、新たな合意形成システムの構築に向けて示唆を得ることを目的とする。近年、社会基盤整備をめぐる対立や衝突は社会的関心と呼び、次第に市民参加や合意形成の必要性が認知されてきたが、制度的枠組みや技術的支援手法は未だ十分に確立されていない。本研究では、交渉スタイル、戦略、戦術を道路整備事業に適用し、プロセスに内包する問題について考察した。その結果、県と住民は立場駆け引き型交渉を繰り返すなかで対立し、特に県は自らが主張する基準を用いて住民を説得し感情的衝突を引き起こしているといえ、当事者双方が認める基準（客観的基準）を用いた交渉への転換が示唆された。更に、現場では当時者のみでは客観的基準の導出は困難といえ、第三者支援による原則立脚型交渉が合意形成システムのあり方として示された。

【キーワード】合意形成、交渉スタイル、交渉戦略、原則立脚型交渉、第三者支援

1. 背景と目的

本研究は、社会基盤整備の合意形成に交渉学的手法（交渉スタイル、戦略、戦術）を適用することでプロセスに内包する問題について考察し、新たな合意形成システム構築に向けて示唆を得ることを目的とする。

古代から人類は、対立と衝突を繰り返してきた。個人から、国家、民族、宗教の間での対立まで、時代や地域のコンテキストにおいて様々なかたちで対立・衝突し悲劇をもたらしてきた。現在においても育児や家事の役割分担をめぐる夫婦喧嘩から多様な価値選択を含む地球規模の環境問題に至るまで日常生活のあらゆる場面で利害対立が見受けられる。社会基盤整備においては、事業に関与する主体間で共通する価値や利害を見出すことは容易ではなく、市民同士あるいは市民と事業者が対立するケースが多く見られる。深刻な利害対立は社会的関心と呼び、次第に市民参加や合意形成の必要性が認知されてきたが、制度的枠組みや技術的支援手法は未だ十分に確立されていない。現行制度では、住民との関与形態に差異が生じることは避け難く、現場での対応を

めぐって対立や衝突は避けられないのが現状である。

利害対立が生じた場合、その対処方法は概ね次の6つに大別される¹⁾。①問題を先送りにする「回避」、②当事者同士が話し合いにより問題解決を図ろうとする「交渉」、③中立な第三者を交えて問題解決にあたる「調停」、④中立な第三者が当事者双方の事情を聞いた上で第三者が最終決定を行う「仲裁」、⑤裁判官に最終決定を委ねる「訴訟」、⑥暴力に訴える「闘争」がある。本研究では、まず、当事者のみで合意を目指す「交渉」に着目し、その限界を克服する手法について考察する。交渉学では、多様な交渉状況に対応するための手法が体系的に蓄積されており、その適用に関する考察を通じて、合意形成システムのあり方について示唆を得ることを試みる。

本研究の構成は次のとおりである。2章では、本研究で取り扱う交渉学的手法及び合意形成との関連について述べる。3章では、道路事業における合意形成について、交渉スタイルの観点から考察する。4章では、原則立脚型交渉を道路事業に適用し、その可能性と合意形成プロセスに内包する問題について考察する。また、原則立脚型交渉に第三者を介入させる調停手法について考察する。5章では、結論を述べる。最後に今後の研究課題について述べる。

* 政策企画課 TEL: 097-506-2031,

E-mail: ninomiya-hitoshi@pref.oita.lg.jp

2. 交渉学的視角からの合意形成プロセス

(1) 説得と交渉

我々は何か物事を実現しようとした時、自分の意思や力のみでは実現できず、他人の選択や行動にその結果が左右される場合が少なくない。相手が予想どおりに行動すれば、自分もそれに応じて行動し想定した結果を手にするが、実は他人もそう願っているため、思惑どおりの結果にならないのが現実といえる。この状況を打開する方策は、相手を自分の思うように行動させるための戦略を練る方法と、自分の思うように相手を動かすことを諦め、双方が我慢できる妥協点を話し合う方法が考えられる。前者が説得の技術であり、後者が交渉の技術である。

榊によれば、説得 (persuasion) は「人もしくは集団が、他者・集団等を対象とし、コミュニケーションを通じて、相手の自由意思を尊重しつつ、相手の態度・規範を変えるという意図を実現しようとする試み」と定義されている²⁾。ここで「態度」とは「個人が関係するあらゆる対象や状況に対する個人的反応に、直接的あるいは間接的に影響を及ぼす経験によって組織化された心的神経的な準備状態」とされている。また、この「説得」の定義には、以下の7つの特徴がある。

- ① 説得者、被説得者は、個人でも集団でも良い。
- ② 変えるのは相手の態度ないしは規範である。
- ③ 説得は意図的な目標を持つ。
- ④ 説得はコミュニケーションを通じて行われる。
- ⑤ 被説得者は自由な選択の余地がある。
- ⑥ 被説得者は、説得されているという認識を持つ。
- ⑦ 説得は必ずしも対面的である必要はない。

上記①と③は、説得と交渉にほぼ共通する特性といえる。②は、変えるのが相手に限定されている点が説得であり、共に変化するのが交渉である。④については、一方向のコミュニケーションが説得であり、双方向であるのが交渉であるといえる。⑤は、説得と交渉に共通する特徴である。相手に選択の自由の無い場合「説得」ではなく「命令」となる。⑥は、交渉にはない特徴である。被説得者が説得されているという認知を持たないまま影響されている場合「操作」と呼ばれている。⑦についても説得に特化した特徴であるが、その手段は対面コミュニケーションに限定されず、電話、FAX、広告、TV、CM等も含まれる。また、「説得」と類似した概念に「影響」がある。榊によれば、影響とは「他者・集団等の態度、価値、規範を変えるためのあらゆる試み」と定義され、説得は影響に含まれている²⁾。影響には、暴力や武力等の脅しを用いた「強制」、権力を背景にもつ「命令」、人体への拘束を伴う「洗脳」、無意識の内に操られる「操作」が含まれ、「説得」にこれらは含まれないとされている。

(2) 交渉と合意形成

交渉は太古から日常生活において頻繁に行われてきた。交渉学としての歴史はさほど古くはなく、社会心理学、経済学、法学等の学際的領域に体系化されつつある学問といわれている³⁾。交渉には、戦略や戦術を駆使して利益を勝ち取ることを目的とする交渉と協調的な対話により双方の利益の向上を目的とする交渉の2つがあるといわれている。後者の交渉 (Mutual Gains Approach) と合意形成のメカニズ

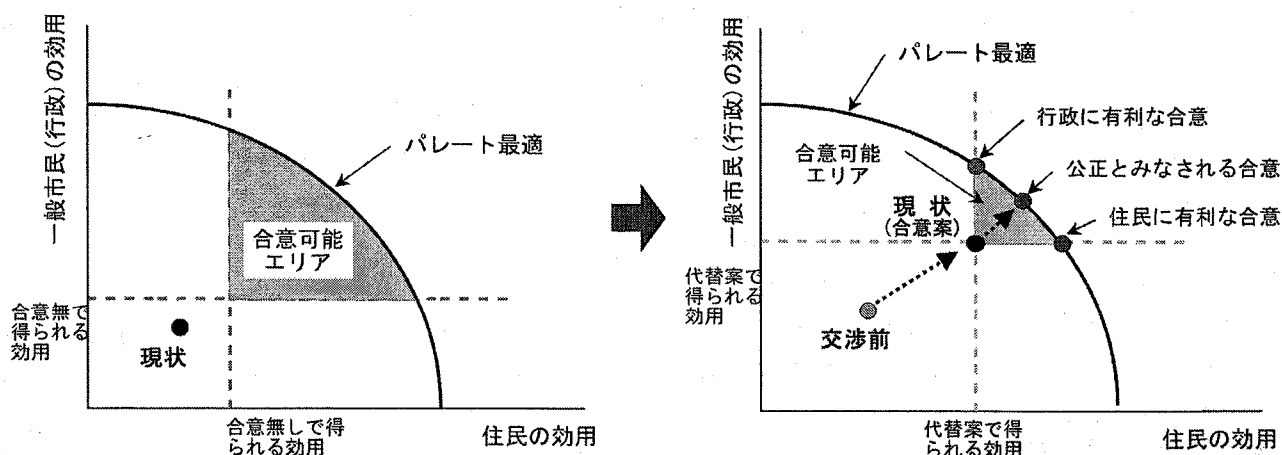


図-1 交渉によるパレート改善と合意形成⁴⁾

ムに着目し、合意形成プロセスの分析に適用しようとする研究がなされている⁴⁾。その基本原理はミクロ経済学でのパレート最適ないしパレート改善にあり、それらを行政と住民の二者間交渉として図示したものが図-1のとおり例示されている^{4),5)}。この図は、双方が単独で実現できる状態よりも望ましい状態(図中のハッチ部分)でなければ合意に至らず、また、交渉が開始されるためには、この状態が存在し、かつ、その状態を双方が認知していなければならないことを示している。交渉が開始されると、パレート最適な曲線上の点に向けて交渉は継続される性向をもつが、実際の交渉ではパレート最適を実現する前に合意していることが少なくなく、双方がより高い効用を得る合意に至ることは交渉学の意義の1つといえる。また、合意形成エリアの内のどの部分で合意するかは互いの戦略とその相互作用により決定されるが、本研究の対象が“公共”インフラである点を考慮するとその交渉プロセスには公正性が求められる⁴⁾。交渉学的見地からの合意形成は“パレート最適性”と“公正性”を同時に満足する合意点を見出すプロセスといえる。交渉学では、その確固たる手法を提案するに至っていないといえるが、多くの知見や有益な分析ツールは提案されている^{6),7),8)}。

(3) 交渉スタイルとその特徴

交渉には大きく分けて以下に示す2つのスタイルがあるとされている^{1),7)}。なお、本研究における交渉スタイルは、交渉過程における当事者の交渉戦略の束を意味する。

a) 立場駆け引き型交渉

一般に多く用いられている交渉は、互いが一連の立場を交互に示し、相手の出方によって少しずつ譲歩しながら合意点を探るといった手法であり、立場駆け引き型交渉と呼ばれる。この手法は、誰でも簡単に実践できるため、日常生活においても頻繁に活用されている汎用性の高い交渉スタイルといえる。この交渉に関わる当事者は、己の利益を優先するのか、もしくは、互いの協調関係を優先するのかのジレンマに直面する。前者を優先する場合をハード型立場駆け引き型交渉といい、後者を優先する場合をソフト型立場駆け引き型交渉という。以下に、2つの交渉スタイルの特色について述べる^{1),7),9)}。

(ハード型立場駆け引き型交渉)

ハード型立場駆け引き型交渉を採用する当事者は、以下のような自分に少しでも有利になる可能性を高めるような戦略をとる傾向がある。

- ① 極端な立場を表明し、それに固執する。
- ② 本音を知られないよう相手を欺くことに執着する。
- ③ 譲歩は最低限に止める。

(ソフト型立場駆け引き型交渉)

ソフト型立場駆け引き型交渉を採用する当事者は、相手との合意に至る可能性を高めることを一義とし、以下に示す戦略を採用する傾向がある。

- ① 自分の表明した立場を簡単に変更する。
- ② 相手を信頼し本音や交渉の最低ラインを明かす。
- ③ 友好関係を親密にするため積極的に譲歩する。

b) 原則立脚型交渉

立場駆け引き型交渉の限界を克服するため、ハーバード大学交渉学研究所で開発された原則立脚型交渉(principled negotiation)の概要について述べる。R・フィッシャー、金山によれば、その基本概念は以下の4点に集約されている⁹⁾。

① 人と問題を分離せよ

これは、人間はそれぞれ異なる価値や考え方をもち存在であり、完全な相互理解は不可能であるという考えに由来するとされる。また、交渉当事者には、交渉過程において不満や怒りといった感情が生じ、それが相手に対する選好に影響し、ひいては交渉内容や結果に悪影響を及ぼす場合が少なくない。原則立脚型交渉では、人間関係と交渉内容を分離し、双方の交渉当事者が共同で問題解決に取り組むべく環境を準備することを要求する。

② 立場ではなく利害に焦点を合わせよ

これは、表明した立場の攻防に焦点を合わせるのではなく、その背後にある利害に焦点を合わせることで、双方の立場を2分するような点で妥協するといった配分交渉がもたらす帰結を抑止し、統合的交渉への道を開くことを意味する。

③ 決定する前に多くの可能性を考え出せ

これは、交渉における緊迫した状況下で最善の解決案を決定しようとする際の圧迫感を取り除き、双方の利益を増進し、相違する利害を創造的に調整できるような思考の必要性を意味する。

④ 結果は客観的基準によることを協調せよ

利害が対立する場合、特に真っ向から対立する場合、交渉当事者がハード型交渉を採用していたのでは合意に至れない。仮に合意に至ったとしても良好な関係を保持することが困難となる場合が少なくない。そこで、何らかの客観的基準を討議し、その基準による解決に従うことを強調する姿勢が有効とされている。この点が原則立脚型交渉と呼ばれる所以でもあり、当事者の利害、双方の満足できる選択枝、公平な基準の適用に特徴づけられる。また、原則立脚型交渉は、自らの交渉スタイルでもあると同時に、相手も同様のスタイルを採用することを促し、結果として双方が納得できる交渉結果（Win-Win）を獲得しようとする交渉手法といえる。

3. 交渉スタイルと合意形成プロセス

（１）地域高規格道路事業の合意形成プロセス¹⁰⁾

大分県中津日田地域高規格道路は、東九州自動車道、九州横断自動車道、重要港湾中津港を接続することで大分・別府地区と北九州・福岡地区の連携交流を促進し、広域経済圏を形成することを目的とし事業化された。当該道路は、全体計画延長約 60km、幅員 20.5m（4 車線）の都市計画決定を受けた自動車専用道路である。1994 年に地域高規格道路の指定を受け、観光ルートの渋滞緩和を目的として本耶馬溪工区（約 5km）が事業認可された。1999 年に産業振興を目的とした中津工区（約 3.5km）が加えられた。現在、用地取得を完了した地区から順次着工している。当該道路は周辺部より高くなり、IC 以外からの本線利用が出来ないといった道路構造上の特色や騒音、排ガス等による生活環境の悪化への懸念がある。これらの特性は、地元地区住民の日常生活における利便性・快適性等の向上が殆ど期待できないばかりか、生活環境が現在より悪化することを意味する。従って、道路の恩恵を受ける利用者と道路用地の提供ないしその周辺環境の悪化を受忍する負担者が著しく異なっており、住民が合理的であるならば協力するインセンティブは殆ど存在しないのが当該事業の特性といえる。

（２）交渉としての合意形成

当該事業における住民との合意形成は、大きく 4

つの説明段階から構成されていた¹⁰⁾。中津工区における段階的合意形成プロセスを表-1 に示す。各説明段階では、県が自らの提示案について説明し、住民の態度ないし規範を変えようとする意図があり、説得にあたる。例えば、道路構造（高架 or 盛土）については、行政の価値・判断によりその答えは構想段階に既に決定されており、事業化後（2000 年 4 月以降）、住民にその計画（盛土案）を受け入れるよう説明会を繰り返している。協議内容によっては、2000 年 12 月 21 日に漸く合意できた G 地区のため池埋立て協議（互いに主張と譲歩を繰り返して、何とか代替ため池と池周辺を憩いの場として整備することで合意。また、併せて用地提供についても内諾を得た。）のように「交渉」といえる場面もあったが、2000 年 4 月～2001 年 12 月の間に開催した説明会（側道・市道整備、水路の改修、通水断面の拡大、流末河川改修、残地形状の変更等に関する協議）では、その多くが「実現に向け努力する」と回答を先送りして、最終的には「検討した結果、技術的あるいは予算的理由により実現は難しい。ご理解頂きたい。（2003 年 5 月 7 日以降の説明会回答）」と自らの行政判断に対する正当性論拠の説明に終始しており¹⁰⁾、その特性は、交渉ではなく説得であったといえる。また、交渉が開始され継続する条件は、交渉当事者にとって現況より望ましい状態が存在することである。住民は、自分の住んでいる土地や建物といった財産や生活環境が当該事業により不利益を被らないように、逆に少しでも良くなる条件を獲得するために交渉する。県は、地元の協力により、設計を行う前に現地の測量・調査を行うことにより設計精度を向上でき、設計段階で住民の意向を反映させておくことにより工事発注後の大きな設計変更やそれに伴う事業地の追加買収を避けるため着工前に住民と交渉する。従って、社会基盤整備プロセスに関与する主体には、交渉に参加するインセンティブがあるといえる。

合意形成プロセスにおいては、コミュニケーションの初期段階から、一方の価値や主張（行政のみとは限らない）により相手の考えや態度を変えようとする「説得」ではなく、コミュニケーションを通じて、互いが自らの主張と譲歩を模索しながら意思疎通と問題解決を図ろうとする「交渉」への転換が必要と主張する。

表-1 事業実施段階の自治会組織を通じた主な説明会の経緯一覧(中津日田地域高規格道路：中津工区)¹⁰⁾

	説明会開催日	地区	対象者	説明内容	地区住民の意見・要望等	県の回答
計画説明段階	2000年4月24日	F	地区役員	事業概要説明、測量立ち入りの承諾願	側道の全線設置、幅員(5m→8m)への変更、騒音ならびにライトの遮光対策をほしい	今後、設計を行う中で可能な限り実現に向け努力する
	2000年4月25日	I,J	地区役員		現在ある生活道路が分断される	橋梁なので利用形態は変わらない
	2000年4月25日	E	地区役員		池を埋めると水量が減る	可能な限り現水量を確保できるよう努力する
	2000年4月27日	H	地区役員		現在ある生活道路が分断される	可能な限りボックスカルバートで横断できるようにする
	2000年4月28日	C,D	地区役員		地区内は全線高架橋としてほしい	要望として聞くことは出来るが全て実現できるとは限らない
	2000年4月28日	G	地区役員	事業概要説明、測量立ち入りの承諾願	ため池の埋立てに反対(水利権者の一部)	測量・調査後に水利権者と協議する
	2000年4月28日	G	地区役員		残地補償(田の形状が悪くなる)	現段階では、残地の形状がはっきりしていないので答えられない
	2000年4月28日	G	地区役員		水路の付替等	水路は現地調査を行い付け替え計画案を作成し地元と協議する
	2000年4月28日	G	地区役員		地区内は全線高架橋としてほしい(都市計画決定段階から要望有り)	要望として聞くことは出来るが全て実現できるとは限らない
	2000年4月28日	G	地区役員		側道の全線設置(JR横断部は橋梁とする)	現在ある踏切を利用してほしい
	2000年4月28日	G	地区役員		ダイハツ工業(誘致)の通勤者対策として、地区内の生活道路(市道)の新規整備	中津市と協議する
	2000年4月28日	G	地区役員		防音壁の全線設置	設計時に検討する、避けがたい場合、補償の可否を検討する
	2000年5月9日	E	地区役員	地区の要望事項に対する現時点での説明	防音壁の設置	設計時に検討する、避けがたい場合、補償の可否を検討する
	2000年5月12日	B	地区住民	事業概要説明、測量立ち入りの承諾願	残地補償、水路の改修、防音壁の設置等	今後設計を行う中で可能な限り実現に向け努力する
	2000年5月24日	E	地区役員	地区の要望事項に対する現時点での説明	防音壁の設置	設計時に検討する、避けがたい場合、補償の可否を検討する
	2000年5月25日	G	地区住民	事業概要説明、測量立ち入りの承諾願	要望事項：①地区内全線高架化、②一部ルートの変更、③道路から50m範囲内の完全補償、④側道の全線設置(JR横断部は側道橋)or歩道付き市道整備	①は出来る範囲で対応する。②ルートの変更は出来ない、③完全補償は出来ない(事業損失が認められれば補償する)、④市と協議する
	2000年5月26日	B	地区役員	地区の要望事項に対する現時点での説明	防音壁の設置	設計時に検討する、避けがたい場合、補償の可否を検討する
	2000年5月26日	F	地区住民	事業概要説明、測量立ち入りの承諾願	残地補償、水路の改修、防音壁の設置等	今後設計を行う中で可能な限り実現に向け努力する
	2000年5月29日	C,D	地区住民		残地補償、水路の改修、防音壁・横断箇所設置等	意見要望は聞くが全て実現できるとは限らない
	2000年5月30日	H	地区住民		地区内は全線高架橋としてほしい	地区要望というだけで高架にすることは出来ない
	2000年5月30日	H	地区住民		ため池の埋立てに反対(水利権者の一部)	測量・調査後に水利権者と協議する
	2000年5月30日	H	地区住民		防音壁の全線設置	設計時に検討する、避けがたい場合、補償の可否を検討する
事業説明段階	2000年5月31日	I,J	地区住民	事業概要説明、測量立ち入りの承諾願	要望書に対して口頭ではなく文書で回答すべきだ	排水性舗装等で騒音を低減できる努力をする
	2000年7月6日	G	地区役員	事業概要説明、測量立ち入りの承諾願	道路幅員と幅員は決まっているのであれば変更の余地がない、どうやって決まったのか	幅員と幅員は都市計画で決定されている、市報等で説明会の案内をしている
	2000年7月6日	G	地区役員		地区内は全線高架化は譲れない	盛土と高架のメリット/デメリットを説明、理解してほしい
	2000年7月6日	G	地区役員		ため池の埋立ては長老や利用者が反対すると思う、埋めずに何とかならないか	航空写真から作った図面なので池の細部がはっきりしない、測量させてほしい
	2000年7月6日	G	地区役員		地区内の生活道路(市道)の新規整備	市と調整の結果、間もなくルート案を示せる
	2000年7月14日	E	地区住民		残地補償、水路の改修、防音壁の設置等	今後、設計を行う中で可能な限り実現に向け努力する
	2000年8月5日	G	地区住民	盛土と高架についての話し合い(測量立ち入りの承諾願)	盛土面の草刈りは年2回では少ない、盛土に都合良い資料(CG)ばかりで説明している、家の前は盛土にして緩衝緑地を多く取ってほしい	測量していない現状でこれ以上の精度を求めることは出来ない、測量しきちんと設計すれば正確な図面と資料ができる
	2000年8月11日	9区	地区役員	測量調査内容の説明	過去の測量調査の対応に不満(田畑に杭を打つと耕作の邪魔になる、荒らしたままにした等)	合意が得られた地区への測量調査方法、期間等の説明、調査担当者紹介、業者の対応強化
	2000年10月6日	A	地区住民	事業概要説明、測量立ち入りの承諾願	残地補償、水路の改修、農道の機能回復等	今後設計を行う中で可能な限り実現に向け努力する
	2000年11月14日	9区	地区役員	測量調査内容の説明	過去の測量調査の対応に不満(田畑に杭を打つと耕作の邪魔になる、荒らしたままにした等)	合意が得られた地区への測量調査方法、期間等の説明、調査担当者紹介、業者の対応強化
	2000年12月2日	C,D	水利関係者	道路及び排水計画について説明	老朽化した水路の改修、通水断面の拡大等	現況の機能回復は約束する、要望事項については実現に向け可能な限り努力する
	2000年12月8日	B	地区住民	道路計画、事業スケジュールの説明	残地補償、水路の改修、農道の機能回復等	今後設計を行う中で可能な限り実現に向け努力する
	2000年12月11日	3区	水利関係者	道路及び排水計画について説明	老朽化した水路の改修、通水断面の拡大、残地形状変更、水路の改修、農道の機能回復等	現況の機能回復は約束する、要望事項については実現に向け可能な限り努力する
	2000年12月14日	3区	水利関係者	道路及び排水計画について説明	老朽化した水路の改修、通水断面の拡大、残地形状変更、水路の改修、農道の機能回復等	現況の機能回復は約束する、要望事項については実現に向け可能な限り努力する
	2000年12月21日	G	地区住民	道路計画(盛土or高架)ため池の埋立て等に関する詳細説明	別の場所のため池を作れば良い、ため池周辺は公園にしてほしい、池を埋めずに高架にしてほしい(一部の地権者)	ため池の代替地を探す、池の周辺整備を検討する(県で計画案をいくつか作成し地元と協議する)
	2000年12月22日	H	地区住民	池の埋立てと高架について説明	地区としては池の埋立てと高架を整備することで合意、地権者数名が池を埋めずに全て橋梁にしてほしい、それが環境や景観に良いと主張	国の補助金で事業をしているため県だけでは決められない、地元の要望も分かるが経済性も考慮して道路整備しなければならない
	2001年2月14日	11区	地区役員	測量調査内容の説明	過去の測量調査の対応に不満(田畑に杭を打つと耕作の邪魔になる、荒らしたままにした等)	新たに合意が得られた地区への測量調査方法、期間等の説明、調査担当者紹介、業者の対応強化
	2001年3月6日	H	地区役員	池の埋立てと高架について説明	地権者数名が池を埋めずに全て橋梁にしてほしい、それが環境、景観に良いと主張	水量を確保できる面積は残し周辺環境整備も行う、地元への負担も出来る限り低減しながら経済的な道路整備をしたい
	2001年3月14日	H	関係者		隣の地区の測量が遠くにおり転移する地区民が心配している、影響範囲外の測量だけは了解	
	2001年6月15日	H	地区役員		高規格道路と同時に進めてほしい	地元の協力があれば検討する
	2001年6月19日	3区	3区長		老朽化した水路の改修、通水断面の拡大、残地形状変更、水路の改修、農道の機能回復等	現況の機能回復は約束する、要望事項については実現に向け可能な限り努力する
	2001年5月13日	7区	水利関係者		老朽化した水路の改修、通水断面の拡大、残地形状変更、水路の改修、農道の機能回復等	現況の機能回復は約束する、要望事項については実現に向け可能な限り努力する
用地説明段階	2001年11月1日	H	地区役員、関係者	側道と池の埋立て計画について説明	池の埋立て反対	これ迄、地区と協議を重ねながらこの計画案に至っている、今更変更できない
	2002年2月27日	A,B	関係地権者	用地単価発表、補償の概要、税金等控除、スケジュール等について説明	事業説明会で合意の得られた地区から境界立会い及び用地測量に着手	
	2002年3月5日	I,J			早く買収に来てほしい(運らせてほしい)	
	2002年3月6日	G			家の立替計画のため補償額を早く知りたい	
	2002年3月12日	H			代替地を斡旋してほしい	
	2002年3月18日	C			残地の形状が悪くなる、補償してほしい	
	2002年3月19日	D			代替地を道路高で造成してほしい	
	2002年3月20日	F			家の裏の水路を良くしてほしい	
	2002年3月20日	F			事業に反対だ、協力は出来ない等	不明な点や個人的事情等があれば、個別交渉時に相談してほしい、可能な範囲で対応する
	2002年3月20日	F			事業説明会で合意の得られた地区から境界立会い及び用地測量に着手	
工事説明段階	2003年5月7日	B	地区役員	陸揚、排水工事説明	老朽化した水路の改修、通水断面の拡大等	事業説明段階迄の協議で決まった設計としたい
	2003年11月4日	9区		工事概要、安全対策、スケジュール等の説明	計画説明、事業説明段階での要望事項が再度要望される	基本的には現段階では計画変更はできない
	2003年11月5日	8区		陸揚、排水工事説明	老朽化した水路の改修、通水断面の拡大等	事業説明段階迄の協議で決まった設計としたい
	2003年11月16日	G		陸揚、排水工事説明	老朽化した水路の改修、通水断面の拡大等	事業説明段階迄の協議で決まった設計としたい
	2003年11月6日	F		計画説明、事業説明段階での要望事項が再度要望：騒音、粉塵対策を十分行うこと。		基本的には現段階では計画変更はできない、工事中の影響について可能な限り対策する。
	2003年11月25日	H	関係地区住民	工事概要、安全対策、スケジュール等の説明	個人あるいは利害の一致するグループからの問合せ、要望が多くあった	個別に説明あるいは小集会を実施
	2004年4月19日	F			定期的に工事計画等について知らせてほしい	地区毎に建設安全対策協議会を設置
	2004年4月20日	J			日常生活に支障のないよう対策をほしい	(地区役員、施工業者、中津土木事務所)
	2004年4月20日	K			通学の安全対策(工事中の対策、信号機の設置要望)	今後、定期的に協議会に説明を行う
	2004年12月2日	H				
	2005年5月11日	H				
	現在：工事中			建設安全対策協議会で説明、発注ロット毎に関係地区に工事説明会を実施、個人・グループへの説明会を実施、苦情への個別対応		

(3) 交渉スタイルから見た合意形成プロセス

当該道路事業の合意形成プロセスの特性について、交渉スタイルの観点から以下に考察する。

計画説明段階～用地説明段階における地区（住民）の関心は、事業実施による負の影響への懸念とその代償として地区あるいは個人の便益を向上させる事業実施（自宅前の舗装補修、防音壁設置、農業用水路、ため池の改修工事、河川整備、地区内道路整備、公民館改築等多岐に渡っていた）であり、行政との良好な関係維持あるいは交渉決裂による道路事業の中止は全く重視されていない状況であった。特に2000年5月25日、30日の説明会では「地区要望を全て実現しなければ事業に反対する」「この道路は地元にとって迷惑施設である」「地元に我慢しろというのなら、そのかわりに何か地元が良くなる条件をもってくるのが当たり前だ」といった声が噴出し、説明会の途中で退出する者もあった。これは、事業実施により日常生活における利便性・快適性等の向上が殆ど期待できないばかりか、生活環境が現在より悪化する事業特性に帰着する。この状況での住民の交渉スタイルは、自分たちの利益を最大化（損失を最小化）することを目指すハード型立場駆け引き型交渉であったといえる。信頼関係が醸成されていない状況においては、常に相手に騙さないようにする戦略を選好することも自然なことであり、その観点からも住民がハード型交渉戦略を選択するインセンティブは十分あったといえる。なお、全ての地区が当初からハード型を選択しているわけではなく、県の対応によりハード型を移行する地区もあった。

一方、計画説明段階～用地説明段階における県の交渉スタイルは、ハード型、ソフト型、双方の特性を有していた。県の事業責任者ならびに現場担当者にとって、交渉決裂による整備中止は脅威となっており、また、当該地域で複数の事業を展開している県（土木事務所）としては、住民との信頼関係の維持も重視されていた。従って、住民との良好な関係を保持しつつ、技術基準や国庫補助金の適用基準や執行期限、県単独事財源といった制約条件の下で事業を推進することが使命となった。そのジレンマ状況で県の採用した交渉スタイルは、住民がソフト型ならハード型を選択し、ハード型ならソフト型を選択する交渉スタイル（“呼応型”と称す）であった。

住民がソフト型ならハード型の県は、自らの立場に固執した説得を基本とした交渉スタイルをとり、住民がハード型ならソフト型を採用する県は事業への反対や関係悪化を恐れ、要望等に対して少しずつ譲歩しながら合意点を模索する交渉スタイルをとった。

工事説明段階になると、両者の交渉スタイルは逆転した。住民は、県の用地取得に伴う交渉力の低下とここで反対しても事業中止になることは無いという諦めから、次第にソフト型を選好するようになった。それに対して、県は用地取得により事業中止の懸念がほぼ解消し、要望等は可能な範囲で対応するというハード型に移行している。

何れの段階においても、双方とも現状の合意形成プロセスでは、立場駆け引き交渉を採用していたといえる。その中でも“呼応型”の交渉スタイルは、交渉時期をある程度コントロールできる県が、①有利な状況になるまで交渉を先送りさせながら、②相手の交渉スタイルによって自らの交渉スタイルを変化させることを可能とするため、ハード型を選択する地権者が得をする“ゴネ得”を誘発する危険性があるといえる。なお、上記①の問題は、用地取得までは、地元（特に地権者）に負の影響を及ぼす交渉については「実現に向け努力する」といった回答で先送りし、用地取得後（工事説明段階）で「検討したが実現は困難」という回答をしている県の交渉スタイルに表れている。②の問題は、「公共事業なので自分だけが文句を言っても仕方ない」と協力的な地権者がいる一方で、「家の裏の水路良くしてほしい」「道路高にあわせて隣接地を宅地造成してほしい」「用地を出す見返りがなくては協力出来ない」といった地権者も決して少なくなく、非協力的な地権者と合意するため交渉内容の調整（地権者の態度に応じて、どの程度、要望・条件をのむか、あるいは、のまざるを得ないか）に奔走している県の交渉スタイルに表れている。従って、県の採用する“呼応型”の交渉スタイルは、信頼性（県の“意図に対する信頼”¹¹⁾）、公平性の観点から合意形成システムにおける重大な問題であると考えられる。

4. 合意形成への原則立脚型交渉の適用

交渉学では、原則立脚型交渉を実現するための戦略、戦術、スキルが体系的に蓄積されている。3章

で事例研究した道路事業の合意形成への原則立脚型の交渉戦略、戦術の適用可能性について考察する。

(1) 人間関係と実質問題の分離

各々の交渉者で価値や考え方が異なっており、また、相手に対して感情や選好を持つ。交渉の現場においては、人間の非合理的な側面の影響により、交渉本来の目的である双方の利害改善について十分議論されていないというのが交渉学における知見である。原則立脚型交渉では、人間関係を交渉内容に係る実質問題から分離する戦略の重要性を唱える。

合意形成プロセスでは、国、県、住民、環境団体といった主体間交渉が多いため、交渉相手を相手側の代表として抽象化して捉えがちであるが、実際はその代表者個人の資質による部分が大きい。主体間交渉であっても、実際は非合理的側面を有する「人間」同士の交渉であることに注意を払うことを教訓としている。合意形成プロセスにおいては、代表者との交渉で合意を得たとしても、それが地区としての合意となる保証はない。現場では、多くの住民(参加者)を対象とした合意点を模索しなければならず、この教訓は代表者のみならず全ての参加者について適用されなければならないといえる。

交渉当事者は、自分の利害を改善するために交渉している。それに加え、相手との友好関係を構築し維持することを望んでいる場合も多い。県にとって住民との関係は重要な位置を占めている。当該地域において複数の事業を平行して実施している県は、呼応型(実質、多くの地区がハード型であったため県はソフト型となった)の立場駆け引き交渉を選択していた。これは、人間の問題を交渉内容の譲歩という実質問題で解決しようとする態度を示している。また、友好関係の問題と実質問題はトレードオフの関係ではなく、それらを分離した上でそれぞれの問題別に対処すべきとされる。その手法は、①認識、②感情、③意志疎通の3つの問題に対処することとされている。①認識の問題への対処は、当事者間で情報を共有し、個人の価値や考え方から生じる事実認識の相違を縮減することを意味する。当該事業では、県と住民で騒音に関する現状と将来について十分に情報が共有される前に異なった認識(解釈)のもと感情的な対話を繰り返しており、合意形成に

おける情報と認識の共有の重要性が示された。②感情の問題への対処は、怒りや不安といった負の感情を発散させる機会を与え、感情に任せた言い合いになることを避けることを意味する。説明会では、住民の日頃の行政に対する不満から感情が爆発する地区もあり、時に県の担当者も感情的に応戦してしまう場面もあった。現場担当者には、負の感情を発散させ、誠実さや真摯な態度から生じる正の感情により協力行動を促す能力が必要といえる。③意志疎通は、相手に向かって話していない、相手の話を聞いていない、誤解の3つの問題に帰着し、その対処法は、相手の話を注意深く聞くことであり、その効果と重要性は交渉学研究で繰り返し強調されている。このようなコミュニケーションを行う時期は、交渉の始まる前が効果的とされ、その結果、構築される人間関係(相手と面識があるだけでもよい)や友好関係は厳しい交渉における衝撃を緩衝する効果をもつとされている。我が国では事前の根回しが重視される風潮にあるが、当該事業も例外ではなく、各説明会前には地区役員(区長、会計、土木委員等)や地元選出の政治家への事前説明は綿密に行っており、意志疎通のための有効な手法であったといえる。

(2) 立場攻撃から利害攻撃への転換

交渉が開始される当事者は、自らの立場を主張しその取り分を増やすことに盲目的になりがちである。そこで、立場ではなく、立場の裏にある利害に着目し、その調整を図ることが重要とされる。

交渉当事者が互いの利害の相違に着目し調整することが出来れば、より高い利得を得る合意が出来る可能性は高くなる。ここで“利害”とは、表明した立場の根底にある願望や関心を意味する。また、“立場”は交渉当事者の至った結論であり、利害はその原因ないしは背後にある動機であるといえる。交渉学では、立場よりも利害の調整を優先するが、その理由は2つの可能性の存在にあるとされる。1つは、どの利害にもそれを満足させる案は複数存在し、その中に双方の利害を満足する案が潜んでいる可能性がある点である。もう1つは、対立する立場であっても、その背後には共通し両立する利害が存在する可能性がある点である。相手と立場が対立していると全ての利害が対立していると思い込んで分配交渉

化する状況は、当該事業においても多く見られた。住民からの要望書が出されると、その要望事項をいくつか実現できるかが議論の焦点となり、その結果に満足できず対立は深まった。これは、利害ではなく表明した立場を調整したことを示している。

交渉学では、利害を正確に把握する手法は確立されていないが、いくつかのテクニックは考案されている。「なぜ、相手はその主張するのか」と相手の立場で考えることであり、その問いによって、主張の裏にある利害が見えてくる可能性がある。また、人間の基本的欲求に配慮する必要もある。基本的欲求とは安全、経済的福利、帰属意識、認められること、自分の生き方を自分で決定することの5つとされている。当該事業でも要望事項とその意図が異なる場合があった。道路工事反対（立場）の背後にある利害は、交通量の増大による騒音・排ガス問題に限らず、IC付近での児童の安全確保や道路排水の処理への懸念等様々であった。このような真の利害は、地区によって異なっており、説明会や対話集会等を継続する過程において次第に明らかになった。

利害調整のためのコミュニケーションは、相手の利害について注意深く耳を傾け、相手の利害を認識している態度を示すことから始まるとされる。これは、相手に理解されていると感じるとその人の話を聞くようになるという性向に由来する。一見、ある事柄について議論をしているようでも、その内容は単に相手を負かすことに終止するものや自分の立場や意見に固執し、その根拠を述べているに過ぎない場合が多い。当該事業においても、住民からの意見や要望に対する県の回答や説明は、自らの提示案を正当化する論拠を述べているに過ぎない場面が非常に多かった。利害調整の前段である利害についてのコミュニケーションが不十分であったといえる。

（3）新たな選択肢の立案と決定の分離

交渉者がより高い利得を得るような合意に至れるようにするには、配分交渉を脱却し統合的交渉を目指す必要がある。そのためには早まった決断を避け複数の選択肢を立案することが必要となるが、一方で、多くの選択肢をもつことを妨げる障害がいくつか存在するといわれる。当該事業では、以下の3つの障害が存在していたといえる。1つ目は、創造性

が相手の態度や存在によって抑制されるという障害である。県としては、後に自らの発言が住民側への譲歩ないし約束と捉えられないよう細心の注意を払った。この状況下では、新たなアイデアや選択肢は創出されにくい。2つ目は、最初から唯一の答えを探そうとする態度が、新たな選択肢を増やすことを受け付けないという障害である。当該年度の予算執行の圧力を受け、時間的猶予が殆ど無い状況下での説明会では、県は自らの提示する計画案の妥当性を説明し、住民を説得していたといえる。3つ目は、パイの大きさを一定と決めつけてしまうことにより、他の選択肢を創造しようとするインセンティブが働かないという障害である。これは、技術的、予算的、時間的制約下において、住民の合意を得るために単なる住民の要望と現案との折衷案を模索する配分交渉的態度に表れている。住民の要望事項をいくつか実現させ、残りは行政の意向どおりの計画案に同意した結果に終始している現状からも、十分な選択肢が創造されないまま、配分交渉をしていたといえる。

双方の利害を可能な限り調整した選択肢を考案するためには、上述した3つの障害を乗り越える戦術が必要となる。1つ目の創造性が相手の態度や存在によって抑制されることへの対策として、「立案と決定を分離する」ことが有効とされている。2つ目の最初から唯一の答えを探そうとする態度への対応として、具体案と一般論を交えて選択肢を増やすことや専門的視点からの代替案等選択の幅を広げること、また、合意のレベルや範囲を変えることによる選択肢の創出も重要とされる。当該事業でも、合意内容が多岐にわたっていたため、項目（道路構造、騒音、排水、側道、緑化等）毎に合意を取り付け、その積み重ねにより整備計画全体の合意を得る手法を採用したが、項目別協議では配分交渉に陥った。3つ目のパイの大きさを一定と決めつけてしまうことへの対応として、共通の利益から合意目標を設定し、異なる利害の組み合わせから目標達成への新たな案を作り出すことが有効とされている。しかし、当該事業のような受益者と負担者が一致しない社会基盤整備事業は、事業実施における住民との共通の利害は殆ど存在せず、深刻な利害対立を生み出す可能性が高いといえる。ここで、負担者に公共の福祉の増進のため、一定程度の受忍に対して理解を求めること

も重要であるが、負担者は、それを理解できても現実には納得できずジレンマに陥っている。その負担者への説得あるいは啓発は行政の現場担当者が行っており、その結果「お前はここに住んでないからきれいごとが言えるのだ。」という感情的対立を引き起こす場合が少なくない。そこで、各地域の実状に応じて受忍の限度を適切に見直し（公平性の観点から説明責任を伴う）、その限度を超えるものについて補償制度や救済措置を充実する施策を実施するなど新たな選択肢を加えることで、事業実施に対する異なる利害を調整することが可能となり、事業実施が共通の利害となる可能性が高まるものと考えられる。

（４）客観的基準の強調

相手と自分自身の利害を把握し、それを調整するための複数の選択肢を考案し、双方の関係を十分尊重したとしても、縮減できない利害対立に直面するケースは稀ではない。このような状況下で、立場駆け引き型交渉を避け、友好関係を維持しながら利害対立を調和させるには、双方が納得できる基準の導入が必要となるとされる。利害が真っ向から対立し縮減できない場合、当事者は立場駆け引き型の交渉スタイルにより解決を図ろうとしがちである。その交渉は、利害配分に対する合意を引き出すことを目的としているが、配分に用いる基準が提案者に都合の良い主観的なものであるため相手は納得できないのである。双方が“公正”と感じられる結果を導き出すためには、当事者の主観の及ばない基準を用いる方法が考えられる。互いに優位な立場に立とうと競い合うのではなく、公正な配分を可能にする基準について話し合うことで、人間関係を良好に保ちながら分配交渉を進めることが可能とされている。

客観的基準には“公正な基準”と“公正な手続き”の２つがあるとされている。“公正な基準”は、通常、複数存在し、問題に応じて選定する必要がある。一般的には、市場価格、前例、判例、科学的根拠、効率性等がその基準になり得るが、その内、どの基準を採用するかは交渉当事者の合意に委ねられている。従って、この基準をめぐって対立することも予想されるが、利害を剥き出しにした交渉と比べ、人間関係を破壊する可能性は低減できるとされる。また、双方が満足する新たな基準を決定することが困難で

ある場合、“公正な手続き”をもって客観的基準とすることも可能とされる。合意形成プロセスにおいては、このような客観的基準について合意できない場合が非常に多いといえる。当該事業における騒音対策では、県は受任の限度を基準にし、住民は現況の騒音に対する感覚を基準にしており、どちらの基準を採用するかで対立を続けた。その他、道路排水の流末、排ガス、日照等の対策についても、県と住民では採用する基準について簡単には合意に至らず長期にわたり対話を続けた。従って、合意形成においては、交渉当事者のみでは、客観的基準の導出ならびに原則立脚型交渉の実現は困難な場合が少なくないと考えられる。

（５）不調和時対策（BATNA）の強化

我々が交渉を始める時、その交渉によって最低限確保したい利得や条件を予め設定した上で交渉に望むことは有効である。場合によっては、交渉を決裂させることで自らの利得を最大化できる場合もある。交渉を決裂させた場合に自らが採用する選択肢に着目することで本来の交渉力を高めることができる。ボトムラインを設定して交渉に望むことは、不本意な交渉結果を避ける手段として有効であるが、交渉当事者は、その価値を過大評価したり、自分自身に都合の良い条件により設定するケースが多い。交渉学では、このようなボトムラインに代わる戦術として、BATNA（Best Alternative To A negotiated Agreement）を用いた交渉が提案されている。BATNA とは、交渉が決裂した場合の対策案で不調和時対策案とも呼ばれる。この不調和時対策案を基準にその交渉に合意するかを決定するのが BATNA を用いた交渉である。社会基盤整備において、行政が住民との交渉決裂時の代替案を高めることは、条例や制度改正等により強制執行権を強化することに繋がる危険性がある。魅力的な BATNA を用意できるとしても全ての交渉でそれを用いるべきかについては検討の余地がある。

（６）第三者支援による原則立脚型交渉

当事者のみでは客観的基準の導出が困難な場合、専門家や調停人等、利害関係のない第三者に決定を委ねることも公正な手続きの１つとなり得るとされている。第三者の主な介入手法は、介入レベルや第

三者の果たす役割によって、ファシリテーション (facilitation)、メディエーション (mediation) がある。両者の定義は未だ確立されていないが、ファシリテーションは、利害に関係のない第三者が話し合いを運営する手法、メディエーションは、利害に関係のない中立な立場にある第三者が合意形成を運営する手法との定義もある^{5),12)}。前者の担い手はファシリテーター (facilitator)、後者はメディエーター (mediator) と呼ばれている。本研究では、ファシリテーションは「当事者間の利害調整プロセスに直接関与しない支援手法」、メディエーションは「第三者が利害調整プロセスに直接関与する支援手法」との定義¹³⁾を援用する。米国ではメディエーターによる技術支援による合意形成手法が活用されており、我が国でもその適用について試行的取り組みが報告されている¹⁴⁾。その他にも、社会基盤整備プロセスに市民を積極的に関与させる様々な取り組みや社会実験が実施されており、NPO等の利害関係をもたない第三者が合意形成を運営する取り組みも行われている^{5),15)}。このような第三者支援による合意形成の運営は、当事者が共に満足する結果 (Win-Win) を導出する手法として期待が高まっており、その一形態 (交渉スタイル) として、第三者により客観的基準を導出するアプローチ (第三者支援による原則立脚型交渉) は、我が国における合意形成システムのあり方について示唆を与えるものと考えられる。

5. 結論

本研究では、社会基盤整備の合意形成に交渉学的手法を適用することで、プロセスに内包する問題について考察した。本研究の範囲内で以下のことがいえると考えられる。

- (i) 事例研究の合意形成プロセスでは、県と住民は立場駆け引き型交渉を行っている。県の採用する住民の交渉スタイルによって対応を変える“呼应型”交渉は、公平ならびに信頼の観点から合意形成システムにおける重大な問題といえる。
- (ii) 県は、自らが客観的と信じる基準を用いた配分結果をもって住民を説得し、その結果、深刻な感情的対立を引き起こしている。当事者双方が認める基準 (客観的基準) を用いた交渉 (原則立脚型交渉) への転換の必要性が示唆された。

(iii) 原則立脚型交渉における戦略及び戦術は、合意形成に携わる現場担当者のコミュニケーション能力ならびにスキル開発に適用可能といえる。

最後に今後の課題について述べる。第三者支援による合意形成システムにおいては、如何なる特性を有するものが第三者となり得るかについて、一部で理論モデルを用いた分析的研究は見受けられるが¹³⁾、未だ十分に明らかにされているとは言い難い。現時点では、コンサルタント、NPO、ボランティア組織等がその担い手として期待されるが、その評価手法は確立されておらず、その整備は今後の研究課題といえる。第三者支援による合意形成システム体系の構築と運用マニュアル等の整備は、今後の研究課題である。また、合意形成に携わる現場担当者のスキル向上のための教材、研修プログラム等の開発とその効果の検証も今後の研究課題である。

【謝辞】

本研究を行うにあたり、有益な御指導ならびに御示唆を賜りました東京大学大学院新領域創成科学研究科環境学専攻の國島正彦教授、東京大学大学院工学系研究科社会基盤工学専攻の堀田昌英助教授、高知工科大学フロンティア工学専攻の渡邊法美教授に深くお礼を申し上げます。

【参考文献】

- 1) 田村次朗、交渉の戦略-思考プロセスと実践スキル、ダイヤモンド社、2003。
- 2) 榊博文；説得と影響、ブレーン出版、2002。
- 3) 藤田忠：交渉力研究 I、II、プレジデント社、1990。
- 4) 二宮仁志：公共インフラ整備における合意形成プロセスのドラマ理論的分析、土木学会論文集 No. 812/VI-70, pp119-134, 2006. 3。
- 5) 松浦正浩：第三者の補助を用いた公共事業に関する合意形成-米国におけるメディエーション-、土木計画学研究・講演集, Vol. 1, No. 22, 1999。
- 6) Susskind, L.: Using Assisted Negotiation to Settle Land Use Disputes -A GUIDEBOOK FOR PUBLIC OFFICIALS-, Lincoln Institute of Land Policy, 1999。
- 7) Fisher, R., Ury, W. and Patton, B.: Getting to YES Negotiating Agreement Without Giving in,

- PENGUIN BOOKS, 1981.
- 8) Ury, W.: Getting to past NO Negotiating With Difficult People, PENGUIN BOOKS, 1992.
- 9) ロジャー・フィシャー、ウィリアム・ユーリ、ブルース・パットン／金山宣夫，浅井和子訳；新版ハーバード流交渉術，TBS プリタニカ，1998
- 10) 二宮仁志：道路整備事業における合意形成プロセスに影響を与える要因に関する考察，建設マネジメント研究論文集，Vol. 12, pp. 261-272, 2005.
- 11) 山岸俊男：信頼の構造，東京大学出版，1998.
- 12) 山田哲也：米国の社会資本整備における「メディエーション」の活用について-中立な立場の第三者が解決案の作成を支援-，月刊建設 06-07，pp35-37，2006.
- 13) 二宮仁志：合意形成プロセスの第三者支援手法に関する分析的研究，建設マネジメント研究論文集，Vol. 13, pp. 87-100, 2006.
- 14) 村上香奈，滑川達，中山英生，松浦正浩，喜多順三，田中紀子：第三者による利害関係ヒアリングに基づく検討委員会の設立方法について，第23回建設マネジメント問題に関する研究発表・討論会講演集，pp115-118，2005.
- 15) 例えば，国土交通省総合政策局事業総括調整官室 監 地域コミュニティづくり研究会 編著：自立型地域コミュニティへの道，ぎょうせい，2004.

APPLICATION OF PRINCIPLED NEGOTIATION FOR FACILITATING CONSENSUS - BUILDING IN INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT

By Hitoshi NINOMIYA

The purpose of this study is to consider a new management system for facilitating Consensus-building in infrastructure developments by application of negotiation skills. Recently, some confrontations or disputes become social concern, which become increasingly more interested in citizen participation and public involvement. However, the system of facilitating Consensus-building is not enough established. In this study, negotiation styles, strategies and tactics were applied to the road construction project, it was found that it repeatedly has positional bargaining between administration and residents, which was caused serious confrontations. To overcome the problems, principled negotiation facilitated by third party was shown as a new management system.