

社会資本整備における利害調整技術等向上支援

大谷 悟¹・森田 康夫²・畑中 謙吾³・深澤 竜介⁴

¹正会員 国土交通省国土技術政策総合研究所（〒305-0804 茨城県つくば市旭1）
E-mail:ootani-s22aa@nilim.go.jp

²正会員 国土交通省国土技術政策総合研究所（〒305-0804 茨城県つくば市旭1）
E-mail:morita-y92tc@nilim.go.jp

³正会員 エヌエス環境株式会社（〒105-0003 東京都港区西新橋三丁目24番9号）
E-mail: hatanaka-k@ns-kankyo.co.jp

⁴非会員 一般財団法人経済調査会（〒104-0061 東京都中央区銀座五丁目13番16号）
E-mail: er529@zai-keicho.or.jp

道路、河川をはじめとする社会資本整備事業を着実かつ効率的に進めるためには、事業者と住民をはじめとする利害関係者の間の利害調整を的確に行う必要がある。利害調整には、手続規定の充実、第三者の活用促進等の課題があるが、事業者側の職員の技術等の向上も大きな課題の一つである。そこで、社会資本整備における事業者側の職員の利害調整技術等の向上のため、事業者側の職員のほか、学識経験者、利害関係者等からのヒアリングを通じて、利害調整技術等に関する課題を抽出し、研修機関や、より現場に近い場所で研修を実施する際の要素及びその内容に関する提案をとりまとめた。

Key Words : infrastructure, reconciliation of interests, skill, consensus building

1. はじめに

道路、河川をはじめとする社会資本整備を着実かつ効率的に進めるためには、住民をはじめとする利害関係者と調整を行い、合意形成を図ることが不可欠である。利害関係者との調整をより円滑に行うためには、合意形成のための手続規定の充実、ファシリテーター等の第三者の活用の促進等の課題があるが、現場で利害調整に従事する事業者側の職員（以下、単に「職員」という。）の技術や取組姿勢等の向上も大きな課題の一つである。

国土交通省や地方公共団体等公的機関は、職員の利害調整技術の向上を図るため、研修や利害調整に関するマニュアル等の作成などを行っている¹⁾。また、学識経験者をはじめ、利害調整に関する文献や調査研究成果も、多数、刊行または発表されている²⁾。

しかしながら、公的機関が開催する研修の参加人数に限りがあること、現場の職員は日々の業務で多忙であることから、長期間現場を離れての集合研修の受講やマニュアル等を用いた個人的な学習の実施は困難である。

そこで、職員の利害調整技術の向上や、取組姿勢の改善等を一層進めていくために、職員、利害関係者、学識経験者等が認識している実務上の課題をもとに、研修機

関や、現場により近い場所での研修のための要素及びその内容に関する提案をとりまとめたので、その結果を報告する。

2. 調査方法

社会資本整備の利害調整にかかる実務上の課題を把握し、抽出するため、現地で利害調整に従事している国土交通省地方整備局等の職員13機関約20名、利害調整に関わったことのある利害関係者4事業16名、公的機関と利害関係者の間で調整に従事したことのある第三者6名及び学識経験者6名に対しヒアリングを行った。ヒアリングの主たる質問項目は表-1のとおりである。

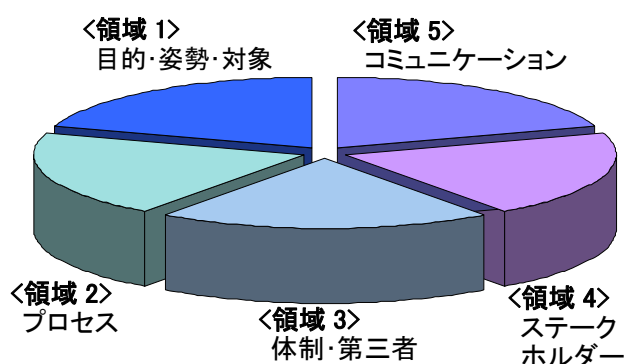
次に、上記の実務上の課題に対して、研修に必要な要素を抽出し、その要素に対応した研修の内容に関する提案をとりまとめた。

3. 社会資本整備の利害調整の実務上の課題

職員、学識経験者・第三者及び利害関係者に対するヒ

表-1 各主体に対する主なヒアリング項目

対 象	ヒアリング事項
職 員	・利害調整に関して備えるべき知識及び技術 ・利害調整の知識及び技能の向上のために取り組むべきこと ・利害調整時の工夫、役に立った情報、苦労や悩みなど
学識経験者・第三者	・利害調整において職員に求められる能力・役割 ・利害調整に関して備えるべき知識及び技術 ・利害調整の知識及び技能の向上のために取り組むべきこと ・参加型プロセス(P I)の普及のあり方 等
利害関係者	・利害調整において職員に求められる能力・役割 ・利害調整時の職員の対応の評価 等

図-1 紛争解決手法の要件の捉え方（概要）³⁾

アリング結果をもとに、図-1の利害調整に係る実務上の課題を解決手法の要件の捉え方の5領域（目的・姿勢・対象、プロセス、体制・第三者、ステークホルダー（利害関係者）、コミュニケーション）に分けて行った³⁾。

(1) 目的・領域・対象

職員の利害調整の能力向上といえば、従来、「技術」に重点が置かれる傾向があるが、これと合わせて取組姿勢である「マインド」、職員や第三者に与えられる「権限」も一体的に捉えて取り組む必要があると、学識経験者より指摘があった。また、職員から、利害調整に従事している、または、過去に従事していたものの、知識の不足を実感しているという意見や、利害調整にかかる基礎的かつ体系的な知識を早期に体得したいという要望があった。これに関連して、職員自身の利害調整の技術のレベルを“気づく”場がないという意見も出された。

そのほか、これまで利害調整の事例が収集・整理・蓄積されていないこと、事業の意思決定に関わる幹部職員も利害調整に関する知識を高めるべきということが課題として認識されている。

(2) プロセス

表-2 社会資本整備の利害調整にかかる実務上の課題

領域	職員、学識経験者・第三者及び利害関係者の意見から抽出した課題	職員	学識経験者	利害関係者
1. 「目的・姿勢・対象」に関わる課題	利害調整の知識及び技術 ：利害調整に必要な知識及び技術が体系的に理解されていない。（一般職員のみならず幹部職員も）	○		
	PIの意義 ：PIの意義の理解が実務レベルとなっていない、積極的にPIを実施する動機付けが低い。	○	○	
	利害調整の情報蓄積・共有 ：これまでの利害調整の取り組みにおける記録、経験や知識の蓄積、組織内で共有が不十分。	○	○	
	Win-Win指向 ：事業者としていかに事業を進めるかに重点が置かれ、事業者と住民のWin-Win指向の意識となっていない	○		
2. 「プロセス」に関わる課題	技術・権限・マインドの三位一体 ：利害調整には「技術」さえ向上すればうまくいくとの考えあり。「技術」に加えて、職員や第三者に「権限」を与える制度設計、取組姿勢である「マインド」の3つの必要性が認識されていない。		○	
	利害調整プロセスの設計・マネジメント ：事業の経緯や特性に応じて利害調整プロセスの設計及びマネジメントの経験・知識不足。	○	○	
3. 「体制・第三者」に関わる課題	第三者の意義・役割の理解 ：第三者の意義や役割（中立性の確保含む）の理解が進んでいない、積極的に第三者を活用する動機付けが低い。	○	○	
	第三者の活用知識及び技術 ：第三者を介した話し合いによる利害調整手法について知識や技術が不十分。	○	○	○
	第三者活用の類似事例へのアクセス ：他の類似の事例（第三者を活用した利害調整事例等）に関する情報へのアクセスが困難。	○		
4. 「ステークホルダー」に関わる課題	利害関係者の特定 ：誰が利害関係者であるか把握する手法が普及していない。		○	
	利害関係者の調査・分析 ：利害関係者の調査・分析についての知識・スキルが普及していない。	○		○
5. 「コミュニケーション」に関わる課題	コミュニケーションの知識とスキル ：利害調整のベースとなるコミュニケーションの基礎知識と実践的スキルの習得が不十分。（利害・関心の捉え方、「聴く」技術）	○	○	○
	日頃からのコミュニケーション ：日頃から事業と関係なく市民と直接的に対話（インフォーマル・コミュニケーション）ができない。	○	○	○

職員及び学識経験者・第三者ともに、利害調整のプロセス全体の設計及びマネジメントするための知識の取得及び経験の積重ねが必要と認識している。さらに、第三者から、利害調整プロセスにおける職員と第三者の適切な役割分担が不可欠という意見があった。

(3) 体制・第三者

ファシリテーター等の第三者を介した利害調整が各地で取り組まれているが、試行錯誤しながら実施されていることもあり、基礎的な知識の取得や情報の入手等に関する意見が多かった。

(4) ステークホルダー（利害関係者）

利害調整者を調査し、特定する方法、利害関係者の利害・関心等に関する調査、分析方法のスキルの向上が課題として挙げられている。

(5) コミュニケーション

コミュニケーションは利害調整の基本的なスキルであり、職員、学識経験者・第三者及び利害関係者のすべてより、そのスキルの向上が必要とされている。特に、職員は、利害関係者の言いたいことを聴き、受け止め、利害・関心の的確な把握に関する技術が特に重要と意識している。

4. 利害調整技術等の向上方策

(1) 方針

3.を踏まえて、職員の利害調整技術や取組み姿勢等(

表-3 利害調整技術等の向上に係る課題とその要素

領域	課題	要素
1.「目的・姿勢・対象」に関わる課題	利害調整の知識及び技術	・利害調整に関する基礎的知識の取得
	PIの意義	・実務者向けPIに関する知識の取得及び演習
	利害調整の情報蓄積・共有	・利害調整の対処方法と結果のデータベースの構築
	Win-Win指向	・実務者の基礎的コミュニケーションスキル向上のための実務訓練 ・実務者向けPIに関する知識の取得及び演習
2.「プロセス」に関わる課題	利害調整プロセスの設計・マネジメント	・利害調整に関する基礎的知識の取得 ・実務者向けPIに関する知識の取得及び演習 ・実務者の基礎的コミュニケーションスキル向上のための実務訓練 ・利害調整の対処方法と結果のデータベースの構築
	技術・権限・マインドの三位一体	・実務者向けPIに関する知識の取得及び演習 ・第三者を活用した利害調整手法に関する技術の取得及び演習
3.「体制・第三者」に関わる課題	第三者の意義・役割の理解	・第三者を活用した利害調整手法に関する技術の取得及び演習
	第三者の活用知識及び技術	・第三者を活用した利害調整手法に関する技術の取得及び演習
	第三者活用の類似事例へのアクセス	・利害調整の対処方法と結果のデータベースの構築
4.「ステークホルダー」に関わる課題	利害関係者の特定	・実務者向けPIIに関する知識の取得及び演習
	利害関係者の調査・分析	・実務者向けPIIに関する知識の取得及び演習 ・第三者を活用した利害調整手法に関する技術の取得及び演習
5.「コミュニケーション」に関わる課題	コミュニケーションの知識とスキル	・実務者の基礎的コミュニケーションスキル向上のための実務訓練
	日頃からのコミュニケーション	・実務者の基礎的コミュニケーションスキル向上のための実務訓練

以下「利害調整技術等」という。)の向上方策の一つとして、現場を離れての研修を対象として、研修を実施する際の要素及びその内容の提案をとりまとめる。提案をとりまとめる際の基本的な方針は以下のとおりである。

利害調整技術等は現場での経験の積重ねを通じて向上するものであり、研修の受講だけでは“一人前”となることはできない。これを踏まえて、研修では、独学では学習しづらい体系的な知識の取得、演習の実施、自身の

表-4 利害調整技術等の向上のための研修内容（案）

要素	研修内容案
I 利害調整に関する基礎的知識の取得	・利害調整の意義及び姿勢 ・利害調整の経緯、法的根拠、実際の事例 ・グループディスカッション(自身の利害調整能力の気づき、利害調整に関する情報の共有) 等
II 実務者向けPIに関する知識の取得及び演習	・PIの意義や実施の動機付け、取り組む姿勢 ・プロセス設計手法 ・パートナーリング等、組織間調整の手法 ・マスメディアを含む利害関係者に対する適切な情報提供の仕方 ・ステークホルダー分析(利害関係者の特定、利害・関心等の把握) ・現場に則したPI実践演習(ロールプレイング方式) 等
III 実務者の基礎的コミュニケーションスキル向上のための実務訓練	・利害調整のベースとなるコミュニケーションスキル ・市民に分かりやすく情報を伝えるためのコミュニケーションスキル ・利害関係者の意見を聴き、利害・関心を引き出すためのコミュニケーション演習 等
IV 第三者を活用した利害調整手法に関する知識の取得及び演習	・共同事実確認など、情報や認識について市民と共有する方法 ・第三者を導入した利害調整手法(メディエーション)の概要 ・第三者の意義と役割(活用の動機付け) ・第三者活用の方法、中立性確保の方法 ・紛争アセスメント ・現場に則した実践演習(ロールプレイング方式) 等
V 利害調整の対処方法と結果のデータベースの構築	・過去の利害調整の優良事例及び失敗事例の事業種別毎、地域毎、利害関係者の状況、利害調整対処状況等を蓄積 ・成功要因及び失敗要因の分析 等

利害調整技術の“気づき”や動機付けに主眼を置き、単に技術のみではなく、利害調整に取り組む姿勢の醸成にも配慮する。また、研修機関やより現場に近い場所での活用を意識したものとする。

(2) 利害調整技術等向上のための要素抽出

表-2で抽出した課題に対する研修の要素を表-3に整理した。要素として掲げた項目は表-4の左欄の5つであり、各課題に関してこれらの組合せで対応する。

(3) 利害調整技術等向上のための研修内容の提案

(2)で整理した5つの要素の内容を表-4のとおり整理した。それぞれの概要は以下のとおりである。

I 利害調整に関する基礎的知識の取得：基礎的な知識や取組姿勢のほか、研修参加者、学識経験者や実務者の間でのディスカッションを通じて、自身の利害調整技術等の“気づき”を促し、情報の共有を行う。ディスカッションは研修初期と最後に行い、研修前後での変化を確認する。

II 実務者向けP Iに関する知識の取得及び演習：講義でのP Iの知識の取得及び実践的な演習で構成するが、演習を通じての経験の蓄積に重点を置く。

III 実務者の基礎的コミュニケーションスキル向上のための実務訓練：実際の演習を中心とし、聴く力、利害・関心を把握する力を養う。

IV 第三者を活用した利害調整手法に関する知識の取得及び演習：IIと同じ。

V 利害調整の対処方法と結果のデータベースの構築：演習的な実務研修としてのデータベースの整理を行うが、I～IVの素材としても用いることを想定している。ディスカッションや演習においては、学識経験者をはじめとする専門家、及び実際に多数の利害調整を経験してきた職員が参画できるようにする。

また、I、II及びIVの座学部分は、事業の意思決定者の啓蒙・啓発のための研修にも活用する。

5. 今後の方向性

職員、学識経験者・第三者及び利害関係者の意見をもとに、職員の利害調整技術等にかかる課題を整理し、研修の要素及びその内容を提案としてとりまとめた。今後は、この結果をもとに、研修で用いるテキストの準備、演習実施方法等のマニュアルまたはこれに類するものの作成を行うとともに、実際の研修を実施し、その結果をモニタリングすることが望まれる。また、利害調整技術等は、講義や演習では習得の難しい技術もあり、また、利害調整に従事する職員すべてが研修を受講できるとは限らないため、現場でのOJTを支援するツールの作成も必要と思われる。さらに、利害調整現場を経験し、ノウハウを蓄積された方の「暗黙知」を「形式知」に変換し、伝達することにも積極的に取り組む必要がある。

謝辞：本調査の実施にあたり、学識経験者、利害関係者、ファシリテーター、現場で利害調整に従事されている職員、一般財団法人計量計画研究所の研究者等多くの方々のご協力をいただきました。厚くお礼を申し上げます。

参考文献

- 1) 例えば、国土交通省国土技術政策総合研究所：社会資本整備における住民とのコミュニケーションに関するガイドブック、国土技術政策総合研究所プロジェクト研究報告 No10, 2006 など
- 2) 例えば、原科幸彦ほか：市民参加と合意形成、学芸出版社、2005、荒井祥郎ほか：社会資本整備におけるメディエーション導入の可能性、第35回土木計画学研究・講演集、土木学会、2007 など
- 3) 荒井祥郎・服部司ほか：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～、第39回土木計画学研究・講演集、土木学会、2009。

(2012.10.31 受付)

SUPPORTS OF IMPROVEMENT IN THE SKILLS OF INTERESTS RECONCILIATION ON INFRASTRUCTURE PROJECTS

Satoru OTANI, Yasuo MORITA, Kengo HATANAKA and Ryusuke FUKASAWA

The proper interests reconciliation between the central or local governments and stakeholders such as residents and landowners is needed in order to provide infrastructure - road, river, etc. - effectively and efficiently. There are some subjects to promote the interests reconciliation, and they contain the progress in the skills of government officials as well as improvement of the procedures or rules, and the usage of the third persons (such as facilitators or mediators), etc. The proposed factors and contents of training to progress in the skills of interests reconciliation of government officials at the training organization or the work offices are made through discussing with government officials in charge, academic experts, third persons and stakeholders.