

社会資本整備における合意形成手法の高度化に関する研究

国土技術政策総合研究所 総合技術政策センター
建設マネジメント技術研究室 研究官 山口 行一

1. 研究の背景

我が国の社会資本整備については、近年の厳しい財政状況や国民意識の多様化等を背景として、より透明性が高く公正な執行が求められており、住民とのコミュニケーションを図りながら事業プロセス及び結果の満足度を高めることが重要である。これまで、各事業段階（構想、計画、事業化など）の合意形成に関する実践・研究は事業分野毎に活発に取り組みられてきた。このため、合意を形成するためのコミュニケーション技術等に関わる知識・経験は事業分野毎に蓄積されており、各現場担当者は参考にできそうな異事業分野や他事業者などに蓄積されたノウハウや創意工夫などを共有しにくい状況にある。したがって、各事業における合意形成をさらに高度化させるためには、事業段階、事業や地域の特徴などを踏まえた上で、各現場担当者が有する合意形成に関するノウハウを蓄積・共有できるシステムが必要である。

2. プロジェクト研究の目的

このような背景を鑑みて、国総研では事業分野横断的に10の関係研究部・センターによって平成16年度から2年間の合意形成に関するプロジェクト研究を実施している。研究は図-1にあるように3つの内容で構成されており、「状況対応型合意形成プロセスの提案」及び「コミュニケーション技術の向上」により、状況に応じた合意形成のプロセス（どのような体制と役割分担の下で、いつ、誰と、どのような情報を共有しつつ、次のステップに進んでいくのか等）やコミュニケーション上の留意点が事業分野横断的に整理され、手引きやそれに連動した事例集等の形で「体系化された知識の共有システム」が構築される。

本稿ではプロジェクト研究の概要と、平成16年度までの進捗状況について報告する。

3. 研究の内容

(1) 状況対応型合意形成プロセスの提案

これまで、事業分野毎に法制度が異なる等の理由から、事業分野毎に市民参加や合意形成の実践が展開されてきた。しかし、合意形成の視点からは、異事業分野であっても相互に利活用できるノウハウや、困難に直面した際に参考となる事項が存在すると考えられる。本研究では、利害関係者の構造といった事業の特性やコミュニティの結びつき等の地域の実状を整理した上で、状況に応じた合意形成プロセスを提案する。

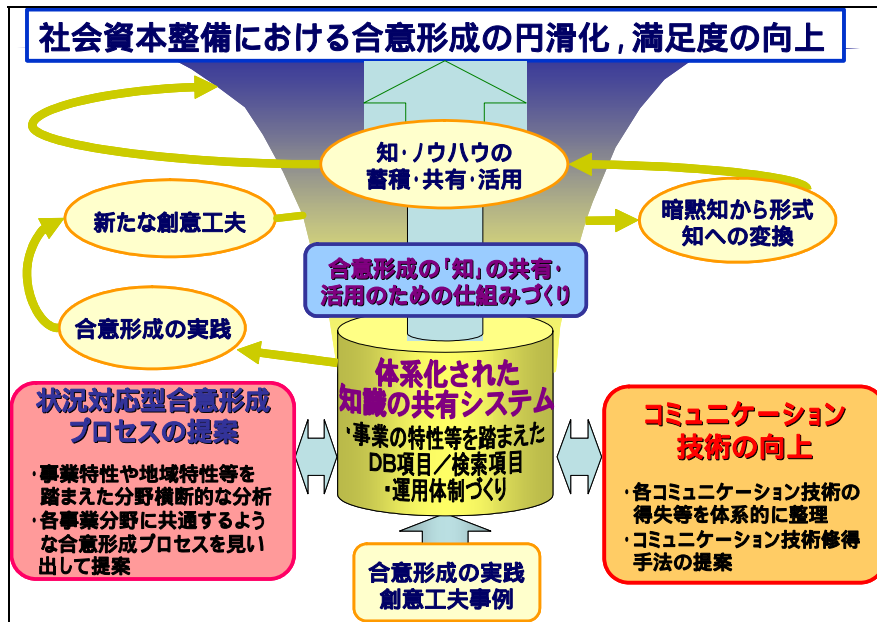


図 - 1 研究成果の活用方針

(2) コミュニケーション技術の向上

合意形成の実践では、事業の特性、地域の実状、事業の段階などに応じて、適切なコミュニケーション手法（アンケート、メディア、公聴会、説明会等）を選択する必要があるが、現場担当者が適切にコミュニケーション手法を選択できるような体系的整理は十分されていない。そこで、事業分野横断的な観点から、合意形成を図る上での留意事項や各コミュニケーション技術の得失等を体系的に整理する。また、合意形成に携わる者の資質向上に向けて、コミュニケーション技術習得手法についても検討する。

(3) 体系化された知識の共有システムの構築

現場担当者が合意形成に関する課題に直面したときに工夫や判断の材料となるような異事業分野や他事務所の知識や経験をデータベース化し、それらを共有・利活用できるような仕組みづくりはこれまで積極的に行われてこなかった。そこで、本研究では、そのような合意形成に関する知識や経験を蓄積・活用できるシステム（全国の事例や研究成果を蓄積し、効率よく検索活用できる仕組みとその運用体制等）の構築を行う。

4. 研究成果






(1) 状況対応型合意形成プロセスの提案

現在、各地で盛んに行われている合意形成は事業分野別の法制度等に基づいて実践されているが、合意形成の目的、情報提供の方法や範囲、あるいは議論の内容や終え方などは事業分野横断別のみで規定されるものではない。むしろ、合意形成のあり方は事業の特性や地域の実状に強く影響され、事業分野横断的

に共通する合意形成の概念や手法が存在すると考える。このため、国総研では合意形成手法に影響を与える要因について事業分野横断的に整理を進めている。

昨年度、現場担当者に実務上の課題を解決する上で参考となる事項を提供するため、道路、河川、都市事業を中心に22件の事例整理を行い、「合意形成の進め方に影響を与える事業特性」について意見交換会を行った。そして、事業分野横断的な視点から「利害関係者の構造」、「事業の影響範囲」を抽出した。

まず、「利害関係者の構造」とは、社会資本整備による便益を受ける受益者と住居移転や生活環境の悪化等の不利益を被る受忍者の関係をいう。利害構造が合意形成に与える影響の例を図-2に示す。

利害関係者の構造	受忍者が殆ど存在せず、受益者のみ存在する構造 受益 	受益者と受忍者がある程度一致する構造 受益  受忍 	受益者と受忍者が乖離している構造 受益  受忍 
合意形成への影響	利害調整が不必要な場合が大半である。	受益・受忍者が相対的に多いため、参加の場では条件闘争になりやすい*。	参加の場では受忍者が多く集まり受益者の参加は少ない。また、そこでの論点は事業の「公益性」が主となる。

* 受益、受忍者は「公益性・受益」と「受忍」のバランスで賛否を決める。

図-2 利害構造による影響

次に、「事業の影響範囲」については、利害関係者の地理的分布範囲をいう。これらは、コミュニケーション手法の選択、コミュニケーションに係わる時間や費用に等に影響を与える。(図-3参照)

図-4は「事業の影響範囲」と「利害関係者の構造」からみて各事業がどこに属しているかを示している。同一の分類に属する事業については、事業分野が異なっても、市民参画に係わる有益な工夫や参考となる考え方などがあると考えている。こうした分類をもとに事業段階の概念も加え、状況に

事業の影響範囲	小	大
コミュニケーション手法	回覧板 自治会等の会合	メディア アンケート調査

図-3 事業の影響範囲による影響

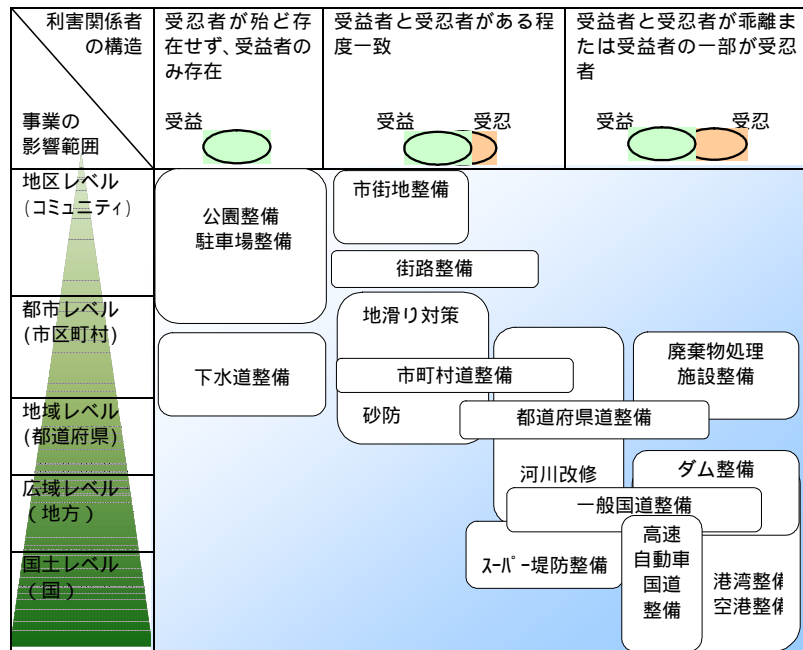


図-4 事業特性による整理

応じた適切な合意形成手法を検討する予定である。

(2) コミュニケーション技術の向上

例えば、事業化段階において合意形成を試みたものの意見が対立、議論が紛糾し、事業が長期化する場合がある。こうした局面で現場担当者は、これまで、交渉学や社会心理学の分野における円滑な議論を進めるための「手法集」や、社会的なジレンマがおこらないようにする「べからず集」などを援用しながら、できるだけ計画どおりに事業化するためのコミュニケーション技術の習得に努めてきたといっても過言ではない。しかし、公共事業に係わる合意形成では、行政と住民、あるいは住民同士が、公益のために最善の案を模索するプロセスが重要である。そこで、当研究室では、現場担当者が直面している課題を抽出し、トラブルの要因と予防策・解決策の検討を行った。図-5に示すような社会資本整備に関する合意形成留意事項集を試作した。

こんな要因がトラブルのもと	予防・解決のための心得
<ul style="list-style-type: none"> ● 住民への情報周知の遅れや住民からの情報収集の遅れ ● 偏った参加者 ● 信頼を失う行為 ● 検討に必要な情報の知識共有が不十分 ● 内部の連携が不十分 ● 人事異動と不十分な引継ぎ 	<ul style="list-style-type: none"> ● 人は住々にして結果以上にプロセスの公正さを重視している ● 招かれざる参加者の復讐はすさまじいものとなる ● 信頼を得ることを目的としてはならない ● 相手が自分を理解してくれていると思っているほどには理解されていない ● 住民から見れば事務所は一つ ● ささいなことも文書化・共有化
<p>こんな時どうすればよいか？</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 多様な意見をまとめるには？ ● 自分勝手・無責任な意見に対しては？ ● 要求はどこまで受け入れればよいか？ ● 状況が変化したら？ ● マスコミ対応の注意点は？ 	<ul style="list-style-type: none"> ● 一人一人意見が違うことをお互い認識してもらおうことが出発点 ● まずは聞くこと、そして相手の真意を理解し、双方満足の解決策をめざせ ● できないことは「できません」、できることは可能な限り住民の要求に応えよ ● 変化は当然起こるもの、密なコミュニケーションで乗り切ろう ● 一番大事なことを簡潔に伝えよ

図 - 5 合意形成留意事項集

5. まとめ

1) 状況対応型合意形成プロセスの提案

事業特性に応じた合意形成プロセスを検討するため、その整理軸について合意形成手法との関わりから考察し、「利害関係者の構造」、「事業の影響範囲」を抽出した。

2) コミュニケーション技術の向上

社会心理学や交渉学の文献をもとに、第一線の担当者が備えるべき対話技術の理論的整理や手法の整理を行い、「合意形成留意事項集」を試作した。

3) 今後の予定

「状況対応型合意形成プロセスの提案」では、地域特性の整理軸について検討を行い、各研究部の研究成果等を反映しつつ、状況に応じた合意形成プロセスを提案する。「コミュニケーション技術の向上」については合意形成留意事項集でまとめたノウハウなどを実践に生かせる人材育成方法についても検討する。そして、合意形成に関する知識や経験などを利活用できる「体系化された知識の共有システム」を構築する予定である。