

# 社会資本整備における紛争解決の現状に関する調査

国土交通省国土技術政策総合研究所 松本 美紀<sup>\*1</sup>

国土交通省国土技術政策総合研究所 服部 司<sup>\*1</sup>

財団法人計量計画研究所 荒井 祥郎<sup>\*2</sup>

財団法人計量計画研究所 矢嶋 宏光<sup>\*2</sup>

国土交通省国土技術政策総合研究所 笛田 俊治<sup>\*1</sup>

By Miki MATSUMOTO<sup>\*1</sup>, Tsukasa HATTORI<sup>\*1</sup>, Yoshiro ARAI<sup>\*2</sup>, Hiromitsu YAJIMA<sup>\*2</sup> and Toshiharu FUETA<sup>\*1</sup>

国土交通省所管の社会資本整備では、住民参加制度が導入されることで、企画立案の検討プロセスの透明性や公平性の向上に努めてきた。しかしながら、利害対立が生じ、円滑な合意形成が困難な事業も少なくない。そのため、国土技術政策総合研究所では2007年、利害対立を避け円滑に合意形成を行う手法として、メディエーションの活用方法の手引き（案）を作成し提案した。これは、紛争解決における、メディエーターという利害関係者以外の第三者の活用方法である。本研究では、この紛争解決手法が、国土交通省の現場担当者にどれだけ認識され、どれくらい実施されているのかについて現状を調査した。その結果、手法を実施するための必要条件は認識されているものの、現場では事業計画個別の制約等により実施できない実情があることがわかった。この現状を把握し、紛争解決手法の検討課題を検討した。

【キーワード】紛争解決型合意形成、メディエーション、第三者

## 1. はじめに

我が国の社会資本整備における公共事業の計画検討では、住民参加による合意形成を基本に進めることを第一としている。しかし、そういった話し合いを進めても、住民との利害対立が生じることも少なくない。そのため、国土交通省国土技術政策総合研究所建設マネジメント技術研究室では、そのような利害対立を未然に防ぎ、かつ紛争状態に陥った利害関係者が計画検討の再開などを望んだ場合に話し合いを進め、合意を形成する手法について検討を進めてきた<sup>1)~4)</sup>。現在、当室では、「対立点が発生した場合や予見された場合において、事業主体や各利害関係者が対立点を解消し合意を形成する」ことを「紛争解決型合意形成」と定義し、その手法の確立を目指しているところである。

2007年、当室で、米国の社会資本整備分野において導入されているメディエーション及び紛争アセス

メントに着目し、国土交通省所管の公共事業における全国の事業担当者向けに「社会資本整備における合意形成円滑化のための手引き（案）～紛争アセスメント及びメディエーション～」<sup>1)</sup>を作成した。

紛争アセスメント及びメディエーションは、第三者が対話プロセスに介入することで、より良い当事者間の交渉を行うことを目的としており、米国の社会資本整備分野などで導入実績があったため、その成果を参考に紛争解決の一手法として提案した。その具体的な手法の流れは、①調整が必要な紛争当事者を特定、②紛争解決可能かどうかを判断（ここまでの手続を紛争アセスメントという）、③紛争当事者を話し合いに招集、④第三者が調整役となって各者が納得できるまでの条件を見出し、⑤参加者の同意の下で合意事項をまとめ、⑥計画や事業に反映させる、という6つのステップで構成されている。つまり、第三者が調整役として介在しながら、最終的には当事者自らが意思決定をする方法である。

\*1 総合技術政策研究センター 建設マネジメント技術研究室 029-864-4239

\*2 財団法人計量計画研究所 03-3268-9927

本研究では、紛争解決型合意形成を念頭に、前述したメディエーション導入といった一連の調査研究の延長線上として、より実証的な観点から、メディエーションの現場での認識を検討するとともに、紛争解決の現状を把握する。

## 2. 調査の目的

本調査では、国土交通省の現場職員を対象とし、我が国の社会資本整備の現場におけるメディエーションの要素技術に対する認識やその実施状況を把握し、紛争解決の現状を明らかにすることを目的としている。

なお、本報告は、国土技術政策総合研究所建設マネジメント技術研究室における紛争解決型合意形成に関する一連の調査報告である。また、月刊建設7月号(2009)の特集「地域と協働のありかた」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の一提案」<sup>5)</sup>として公表したものを再分析することで、より詳細な結果をまとめている。

## 3. 調査概要

### (1) 方法

本調査は、2009年2月中旬から下旬にかけてWebアンケートで実施した。

筆者らは、本アンケートにおいて、当室で作成した手引きを使用していると想定できる事業担当者を対象とすることによって、メディエーションの要素技術に対する認識やその実施状況を把握することができると判断した。そのため、本調査の回答者は、国土交通省所管の公共事業(道路、河川、ダム、港湾)における全国の現場担当者としている。

その選定方法として、各地方整備局から紛争解決を実施した(している)事業を特定し、その担当者に回答を依頼することとした。

結果として、全国の21の現場担当者から回答が得られた。事業分野の内訳は、道路10、河川6、ダム4、港湾1であった。また、そのうち、住民との話し合いに第三者が関与した紛争解決事例は12であり、その他は特に決まった第三者は介在せず、紛争解決に向けた話し合いを実施している事例であった。

### (2) 紛争解決手法の要件

調査に先立ち、メディエーションの要素技術を把握しやすくするために、紛争解決手法の要件を5つの領域に分類し、メディエーションを進めるための必要条件を定義した。その定義を、月刊建設7月号(2009)の特集「地域と協働のありかた」に掲載した「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の一提案」より抜粋し以下に引用する。

a)領域1：目的(行政)・姿勢(行政/住民)・対象に関わる手法の要件

メディエーションでは、社会資本整備の計画策定や事業執行において住民と話し合うことや調整することが業務の責務として認識されていることが前提となる。その上で、行政と住民が強調し、互恵的な解決を模索しようとする姿勢や意思を持つことも前提となる。更には、計画策定過程に行政以外の者が介入することへの許容性や、調整のための時間的・内容的な余地が用意される必要がある。

b)領域2：プロセスに関わる手法の要件

対立や紛争状態に至った経緯を考慮すると、事前準備無く調整することは極めて難しい。そのため、話し合いや調整のプロセス上の位置づけ、紛争解決の対象、解決結果の扱い、解決の可能性を予め明確化する必要がある。

c)領域3：第三者・体制に関わる手法の要件

メディエーションでは、多人数に関わる議論を円滑に進行し、各ステークホルダーが同意できる条件を見いだせる高い技術力を備えた第三者の介在が欠かせない。

また、第三者の位置づけや行動に偏りや恣意性が生じれば、第三者への不信や不満が生じ、円滑な議事進行が困難になる。このため、第三者の中立性を担保することが非常に重要な要件となる。

d)領域4：ステークホルダーに関わる手法の要件

メディエーションで紛争解決するためには、話し合いの場にすべての重要なステークホルダー(紛争に関わる当事者)が参加し、各者の利害が調整されることが必須となる。

このため、話し合いに先立って調査を実施し、ステークホルダーの全体像を把握、話し合いの場に重要なすべてのステークホルダーが参加できるようにすべきである。

#### e) 領域5：コミュニケーションに関わる手法の要件

紛争解決に向けた調整は、第三者の支援を通じたステークホルダー間のコミュニケーションで成り立つ。このため円滑なコミュニケーションを支える基礎的な情報の提供、基本的な対話技術や場の用意が必要である。

また、前向きな話し合いのためには、ステークホルダー同士が一定の信頼感を持つことが不可欠である。このため、信頼関係構築のための日頃からの関係づくり等も重要な条件となると考えられる。

#### (3) 質問項目

アンケートの質問項目を、それぞれの領域における計 57 の要件に対し作成した。要件に対応した質問内容を付録に示す。担当者が、紛争解決のための要件をどれくらい意識しているのか把握するため、それぞれの質問内容に対し、「かなりそう思う～全くそう思わない」の 4 件法で回答を求めた。同時に、担当者が先に答えた意識を持って、実際の現場ではそのような要件を実施しているのか把握するため、それぞれの要件の実践の有無について回答を求めている。また、現場では、担当者の意思で実践の有無が決定できるとは限らないため、「実践している、実践していない」の他に、何らかの事情をもって「実践できない」という選択肢を与え、それを選択した場合は、事情についての詳細を自由記載で求めた。

#### 4. 調査結果・考察

上述した領域 1～5 ごとに、紛争解決型合意形成を導入するための要件に対する現場担当者の認識度と現場での実践の有無の関係について分析した。

まず、要件は、分類別に認識度の平均値を求めた。

平均値は、回答形式の得点を「1 点：まったくそう思わない～4 点：かなりそう思う」として要件分類別に合計し、回答者数で割り、算出している。

この平均値を従属変数、それぞれの要件分類中に示した要件の実践の有無を独立変数とし、実践している担当者の方がそれ以外の担当者よりも要件の認識度が高いと想定し、一元配置分散分析を行い、平均値の差を検討した。有意確率は  $p < .05$  とした。結果を表-1 に示す。

なお、以下の文章中において、質問内容は「 」で示し、担当者の回答は『 』で記している。

#### (1) 目的・姿勢・対象に関わる手法の要件に対する認識と実践の関係

目的・姿勢・対象に関わる手法の要件 (A01～A06) について、実施状況別に平均認識度をみると、『実施している』と答えた担当者たちの平均値は、それぞれの要件分類別の全体平均値を上回っていた。

中でも、「A03：行政は住民とお互いにメリットのある結果を目指すべき」という互恵への指向の意思は、その要件を実践していない担当者や、何らかの事情により実践できない担当者よりも高い認識であることが示唆されている ( $p < .01$ )。

また、この要件では、他の要件分類と比較して、何らかの事情により実施できないと回答した担当者が多くみられたのは特徴的である。彼らに自由記載によりその事情について回答を求めたところ、『地元と県の意見に違いがあるため調整すべき余地を判断できない』、『事情により事業執行を急ぐ必要があり、時間的な余裕がない』などが挙げられ、計画個別の制約により、紛争解決に向かうための基本姿勢が確保しづらいという現状があることがわかった。

つまり、要件に対する認識の度合いに関わらず、それ以外の要件である制約上の条件等により、担当者として、要件に基づいた紛争解決に向けた姿勢を実践に導入することが難しい現状があると思われる。

#### (2) プロセスに関わる手法の要件に対する認識と実践の関係

プロセスに関わる手法の要件 (B01～B17) において、実施状況別に平均認識度をみると、『実施している』と答えた担当者たちの平均値は、それぞれの要件分類別の全体平均値を上回っていた。

その結果、要件を意識しながら現場で紛争解決に向けた話し合いを実践していることが窺われる。一方、『実施していない』と答えた担当者たちの平均値はすべてにおいて、それぞれの要件分類別の全体平均値を下回り、紛争解決手法の要件についての理解促進、手法実施担当者の育成の必要性が示唆された。

特に、準備段階における「B04：誰が、どんな利

表-1 要件の認識度と実践の有無の関係（一元配置分散分析結果）

要件分類	No.	要件	実施状況別認識度平均値(度数)			多重比較 ※実施している:A,実施していない:B, 実施できない:C	要件分類別 認識度平均値
			実施している	実施していない	実施できない		
手法の要件 目的・姿勢・ 対象に関わる	目的	A01	責務	4.0 (21)	0.0 (0)	0.0 (0)	7.3
	姿勢	A02	姿勢	7.7 (17)	6.0 (1)	5.7 (3)	
		A03	指向	7.9 (14)**	5.5 (2)	6.6 (5)	
	対象	A04	組織風土	11.4 (17)	10.0 (1)	9.7 (3)	11.0
		A05	調整の余地	11.6 (16)	9.0 (4)	10.0 (1)	
		A06	時間の余裕	11.3 (18)	9.0 (1)	9.5 (2)	
プロセスに関わる 手法の要件	準備	B01	早期開始	21.1 (15)	20.7 (3)	21.7 (3)	21.1
		B02	位置づけ	21.1 (21)	0.0 (0)	0.0 (0)	
		B03	反映先	21.7 (17)*	18.8 (4)	0.0 (0)	
		B04	ステークホルダー(利害関係者)	22.2 (14)	17.6 (5)**	22.5 (2)	
		B05	話し合いをするかどうかの判断	21.6 (19)*	17.0 (2)	0.0 (0)	
		B06	話し合いの場の設置への同意	22.3 (12)*	19.6 (9)	0.0 (0)	
	話し合い	B07	周知	14.6 (18)**	10.7 (3)	0.0 (0)	14.0
		B08	役割	14.4 (18)*	11.3 (3)	0.0 (0)	
		B09	進め方への同意	14.9 (15)**	10.8 (4)	14.0 (2)	
		B10	結論の扱い	15.5 (13)**	11.6 (8)	0.0 (0)	
	話し合い の実施	B11	第三者の登用	13.2 (12)	10.3 (8)	15.0 (1)	12.1
		B12	予測や評価	14.1 (10)	9.9 (10)	15.0 (1)	
		B13	金や資料の公開	13.1 (14)	9.8 (5)	11.0 (2)	
	話し合い の対応	B14	結論への同意	13.4 (14)**	9.6 (7)	0.0 (0)	9.0
		B15	周りの人の同意	11.4 (7)	7.7 (13)	9.0 (1)	
		B16	結果の反映	10.3 (15)	4.5 (4)**	8.0 (2)	
		B17	意思決定の合理性	10.3 (12)**	6.2 (6)	9.3 (3)	
第三者・体制に関わる 手法の要件	知識・ 経験・ 経ス	C01	多人数とのコミュニケーション力	14.2 (10)	4.0 (1)	11.0 (1)	13.1
		C02	専門知識	16.0 (8)	10.0 (5)	11.0 (1)	
		C03	行政構造への理解	14.2 (10)*	7.5 (2)	0.0 (0)	
		C04	調整役の実績	14.8 (9)**	8.0 (3)	0.0 (0)	
	第三者 の特性	C05	参加者への関り方	11.8 (8)**	5.8 (4)	0.0 (0)	9.8
		C06	恣意性の排除	11.6 (8)**	6.0 (4)	0.0 (0)	
		C07	利害関係への配慮	10.9 (10)**	4.0 (2)	0.0 (0)	
	担中 組保 立の 性	C08	第三者の退出	9.3 (3)	5.9 (9)	0.0 (0)	6.8
		C09	第三者の中立的な行動の担保	9.3 (3)	5.9 (9)	0.0 (0)	
		C10	契約の仕方	9.6 (5)**	4.7 (7)	0.0 (0)	
行政 事務局	C11	事業主体の関与	7.6 (13)**	4.5 (8)	0.0 (0)	6.4	
	C12	関係部局の関与	7.4 (14)**	3.3 (4)	6.3 (3)		
	C13	事務局の中立性	4.0 (7)	1.3 (13)	3.0 (1)		
ステークホルダーに関わる 手法の要件	紛争 メ ン ト セ	D01	ステークホルダーの全容	9.8 (12)	3.6 (5)**	9.8 (4)	8.3
		D02	ステークホルダーの網羅	11.5 (6)	6.9 (14)	10.0 (1)	
		D03	ステークホルダーの関心	10.1 (14)**	3.8 (5)	7.5 (2)	
	話し 合い の 場 合	D04	話し合いの計画	7.2 (18)**	3.3 (3)	0.0 (0)	6.6
		D05	参加者の退出	8.0 (11)	4.2 (6)**	6.5 (4)	
ホス テ ル の 参 加 者	D06	参加すべき人	7.0 (10)**	3.6 (7)	5.5 (4)	5.6	
	D07	参加促進	7.3 (9)	4.1 (11)	6.0 (1)		
コミュニケーションに関わる 手法の要件	提 供 報	E01	情報提供	8.0 (16)	4.3 (4)	7.0 (1)	7.2
		E02	わかりやすさ	7.5 (20)	2.0 (1)	0.0 (0)	
	聴 く	E03	場の雰囲気	14.4 (19)**	9.5 (2)	0.0 (0)	14.0
		E04	発言以外のサイン	15.5 (13)**	11.5 (8)	0.0 (0)	
		E05	発言の受け止め	14.4 (18)	11.3 (3)	0.0 (0)	
		E06	利害関心の汲み取り	14.9 (17)**	9.8 (4)	0.0 (0)	
	議 論 に お け る シ ョ ン	E07	前向きな議論	14.4 (14)	12.0 (6)	15.0 (1)	13.8
		E08	利害・関心の共有	14.7 (15)**	11.3 (6)	0.0 (0)	
		E09	発言の扱い	14.2 (19)**	9.5 (2)	0.0 (0)	
		E10	質問・疑問への回答	14.3 (18)	10.0 (1)	10.5 (2)	
	関 係 構 築	E11	コミュニケーションの機会	15.9 (14)	5.0 (1)	13.2 (6)	14.6
		E12	直接対話	15.8 (17)	8.7 (3)	13.0 (1)	
		E13	地元との関係	15.5 (18)	5.0 (1)	11.5 (2)	
		E14	信頼関係	15.8 (17)	5.0 (1)	12.0 (3)	

\*p<.05, \*\*p<.01

Tukey: 等分散を仮定した多重比較

Games-Howell: 等分散を仮定しない多重比較

表-2 プロセスに関わる手法の要件を実施できない理由

要件を実施できない主な理由	なぜできないのか理由
① 計画個別の事情による制約	<ul style="list-style-type: none"> <li>過去の経緯や現地調査等に入る調整に時間を要した。</li> <li>(話し合いの結論の反映については) 地元意見と県当局意見とが違う。今後話し合い結果を踏まえ国が判断することとなる。</li> <li>全ての資料公開は参加者に対し大きなプレッシャーになるため同意したものののみ公開した。地域推薦の個人メンバーで構成したWSであり、自由な発言を確保するため全面非公開とし、委員会は組織代表者で構成したため全面公開としている。</li> </ul>
② 行政が説明責任を負うことに対する戸惑いがあること	<ul style="list-style-type: none"> <li>話し合いをはじめると、今後の事業実施時期等の説明をする必要があり、予算等の関係で事業展開がみえてこない話し合いは始めにくい。</li> <li>(話し合いの結論の反映について) 話し合いと異なる決定は行政はできない。</li> </ul>
③ 何をもって同意したとできるのかわからないこと	<ul style="list-style-type: none"> <li>(予測・評価方法について) おおよその同意、総意での、同意はできる。総論賛成、各論反対が多いのが現場である。</li> <li>(話し合いに参加していない人たちへの同意について) 話し合いに参加していない人の同意とは、何をもっての同意か分からない。</li> <li>(進め方について) 同意をとることは、地元の意見を聞かない部分もあることを、承諾させることなので、あらかじめの同意は難しい</li> </ul>

表-3 ステークホルダーに関わる手法の要件を実施できない理由

要件を実施できない主な理由	なぜできないのか理由
① 計画個別の事情による制約があること	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市計画決定の手続きであり、計画の縦覧、公聴会もある。</li> <li>地元内での新たなトラブルになる場合もあるため努力はすべきだが無理はすべきでない</li> </ul>
② 住民が計画・事業に関わると手間・煩わしさが発生すること	<ul style="list-style-type: none"> <li>人数が多くなると、議論が激化しやすくなるため、参加できない人はヒアリングを実施し検討会資料として提示した。</li> <li>明らかに、認識が違う人。水と油の様な人もいる。また、説得が通用するのは、社会常識がある方であるため、もれなく参加するのは、無理である。</li> </ul>
③ ステークホルダーの都合の調整が難しいこと	<ul style="list-style-type: none"> <li>参加すべき人でも個人の都合上やむを得ない場合が多い(必須者が多すぎると開催調整すら進まない)</li> <li>地元住民であり、全員の日程調整は無理</li> </ul>

表-4 コミュニケーションに関わる手法の要件を実施できない理由

要件を実施できない主な理由	なぜできないのか理由
① 住民対応のための行政側の体制がとれないこと	<ul style="list-style-type: none"> <li>ステークホルダーへの情報提供は、WS開催期をにらんで可能であるがそれ以上は(行政側の体制として)人員、予算的にも不可能である。</li> <li>事業の実施スケジュール、場のセットに係るコスト等からできない。限度があり、今の組織体制では無理である。</li> <li>ステークホルダー自体の存在が不明であり、時間的な余裕もないため信頼関係が築けない</li> </ul>
② 住民が計画・事業に関わると手間・煩わしさが発生すること	<ul style="list-style-type: none"> <li>ステークホルダーとのコミュニケーションや直接対話できる仕組み、などを用意しておくべきだが、業務への負担を考えると効率的に業務を遂行したいのが本音。</li> </ul>
③ 行政内部における住民対応のコンセンサスがとれていないこと	<ul style="list-style-type: none"> <li>(質問・疑問への回答ができなかったのは) いつまでに、どのように回答するのか明確にしていなかったため。</li> </ul>
④ 住民と行政の関係が話し合い開始以前に離れていたこと	<ul style="list-style-type: none"> <li>(前向きな議論とならなかったことについて) 改修計画を変更した経緯もあり、全てが建設的に前向きな議論とすることはできなかったため</li> </ul>

害・関心を持っているかを予め知っておくべき」というステークホルダーの理解の必要性や、話し合い後の対応における「B16：話し合いの結論は行政の意思決定に最大限反映すべき」という話し合いの結果を尊重する必要性に対する認識が低いという傾向が得られた (p<.01)。

また、『何らかの事情により実施できない』と答えた担当者からは、表-2 のような事情が述べられた。

その事情は、①計画個別の事情による制約、②行政が説明責任を負うことに対する戸惑いがあること、③何をもって同意したとできるのかわからないこと、の3つに分類できた。

具体的には、現場では、事業実施地域における過去の事情や事業展開における経緯などを考慮することで、敢えてすべての情報を公開しないなどの制限を設ける等のルールを現場状況に応じて決めるといった実情があった。また、第三者の導入を含め、

行政側も、どの機関で誰が責任をとるのかという、責任の所在が不明確なため、担当者があらゆる面で判断しかねる事態が生じていることもわかった。責任の所在、立場、役割といった体制について、再度検討する必要がある。

また、プロセスの上で、関係者から同意を得ながら事業を進めていくことは重要であるが、その同意をどこまでとるのか判断しかねているという現状があった。参加者以外の同意をとる方法、部分論争などの調整方法の明示、地域の何割の住民をもって同意とみなすかなどの具体的閾値の提示などの必要性が考えられた。

### (3) 第三者・体制に関わる手法の要件に対する認識と実践の関係

第三者・体制に関わる手法の要件 (C01~C13) において、実施状況別に平均認識度をみると、『実施

している』と答えた担当者たちの平均値は、それぞれの要件分類別の全体平均値を上回っていた。

特に、第三者に関わる要件の中でも、中立性に関する要件（C05～C07）についての認識度が高かった（ $p < .01$ ）。

また、自由記載より、『事業主体が異なる関連事業に関しても参加者は意見を言い出すが、予め全ての関連部局を参画させることは非現実的（内容等を知らせる程度までが限界であるし、地元地方公共団体も困惑する）』、『主務部局が関係部局との調整機能を果たしていたから（必要ない）』などの要件を実施できない事情が得られ、我が国における紛争解決手法の中で、関係部局をすべて集めて話し合いを行うことが、難しい傾向にあることが理解できた。

#### （４）ステークホルダーに関わる手法の要件に対する認識と実践の関係

ステークホルダーに関わる手法の要件（D01～D07）において、実施状況別に平均認識度をみると、『実施している』と答えた担当者たちの平均値は、それぞれの要件分類別の全体平均値を上回っていた。また、D01、D05の要件を実施していない担当者たちの認識度が他の実施状況の担当者たちの認識度よりも低い傾向が示唆された（ $p < .01$ ）。これにより、ステークホルダーの全容を把握することや、ステークホルダーをもれなく参加させることは、あまり意識して行われていないことがわかった。

また、『何らかの事情により実施できない』と答えた担当者から、表-3のような事情が述べられた。その事情は、①計画個別の事情による制約があること、②住民が計画・事業に関わると手間・煩わしさが発生すること、③ステークホルダーの都合の調整が難しいこと、の大きく3つに分類できた。

表-3より、事業担当者たちには、ステークホルダーを集める場合、人数が多くなることの難しさや、日程調整の困難さがあり、ステークホルダーを把握するために要する労力が思っていた以上にかかっていたことがわかった。そういった事情から、担当者たちは、ステークホルダーを網羅することによる議論の発散を懸念し、現状問題（日程調整）等を考慮して、実施していない場合もあることが想定できる。

ステークホルダー調査（紛争アセスメント）の手

法について、上述した実情を踏まえ、日程調整の方法なども加味し、再検討する必要がある。

#### （５）コミュニケーションに関わる手法の要件に対する認識と実践の関係

他の領域の要件と同じく、コミュニケーションに関わる手法の要件（E01～E14）において、実施状況別に平均認識度をみると、『実施している』と答えた担当者たちの平均値は、それぞれの要件分類別の全体平均値を上回っていた。また、この領域の4つの要件分類の中でも、関係構築に関する要件（E11～E14）について、他の要件と比較し『事情により実施できない』と答えた担当者が多かった。

彼らが実施できない事情は、①住民対応のための行政側の体制がとれないこと、②住民が計画・事業に関わると手間・煩わしさが発生すること、③行政内部における住民対応のコンセンサスがとれていないこと、④住民と行政の関係が話し合い開始以前に離れていたこと、の4つに分類できた。

コミュニケーションをとることの重要性は認識しているが、そのためのイベント開催などには、人員、予算上の限界や業務負担との兼ね合いなど、担当者にとって組織として決定してほしい事項が存在していることがあり、各々の現場では対応できない実情があることがわかった。

他には、行政から住民へ情報発信をするタイミングなどを逃してしまっている現状もみられた。

マニュアル内では、情報提供の手法やワークショップの方法などの提示よりも、現場の実情に応じた、ワークショップ手法の選出方法、実施時期のタイミングなどの具体性をもつことが重要であると思われる。

#### 5. 今後の課題

以上の結果より、現場担当者における紛争解決手法に対する認識度は平均して高いが、必ずしも現場の状況に応じて実践できないこともあるという現状がわかった。

現場では、事業計画個別の事情による制約があり、紛争解決手法をうまく活用できていない場合がみられ、事業の制約に応じた横断的な紛争解決手法の確立が求められている。

また、責任の所在、業務負担、など現場担当者への重圧についても考慮していく必要がある。

紛争解決手法は、上述した事業内容や業務により生じる問題も加味した上で、住民から同意を得ていく方法や、ステークホルダーの人数調整、実施のタイミングなどより具体的な提示が重要であると理解できた。

今後、本研究室では、紛争解決型合意形成手法の確立に向け、本調査で得られた現場からの実情を考慮し、具体例を提示した手引き（案）の作成を試む

とともに、現場担当者の紛争解決に向けた人材育成プログラムの実施による手法の普及を目指している。

本調査で得られた、現場の声を反映し、より効果的な紛争解決の糧となるプログラムを考案していくことが今後の課題である。

## 6. 謝辞

本アンケート調査にご協力いただいた、国土交通省所管の公共事業における現場実務担当者である、地方整備局職員の皆様に深甚なる謝意を表します。

### 【付録 紛争解決手法の要件に対応した質問項目】

要件分類	No.	要件	質問内容	
目的・姿勢・対象 プロセスに関わる要件	A01	目的	住民と話し合うことは行政として当然のことだと思っており取り組むべき	
	A02	姿勢	計画・事業は行政と住民が協議して進めるべき	
	A03	姿勢	行政は住民とお互いにメリットのある結果を目指すべき	
	A04	対象	行政以外の人も計画・事業に関わることを歓迎するような組織であるべき	
	A05	対象	計画・事業内容に調整できる余地を残しておくべき	
	A06	対象	話し合っで調整するための時間を用意しておくべき	
	準備	B01	早期開始	話し合いをできるだけ早い段階から始めるべき
		B02	位置づけ	計画・事業プロセスにおける話し合いの位置づけを予め明確にしておくべき
		B03	反映先	話し合いの結論の反映先を予め明らかにしておくべき
		B04	ステークホルダー(利害関係者)	誰が、どんな利害・関心を持っているかを予め知っておくべき
		B05	話し合いをするかどうかの判断	話し合いをすることで行政が良リスクや責任を行政内で共有してから、話し合いをするかどうか決めるべき
		B06	話し合いの場の設置への同意	話し合いの場を設けることについて予めステークホルダーから了解をもらうべき
	話し合いの 前準備	B07	周知	話し合いの開始をステークホルダー(利害関係者)以外にも広く知らせるべき
		B08	役割	話し合いの最初に、関与する全ての主体(参加者、行政、第三者、事務局等)の役割を明らかにしておくべき
		B09	進め方への同意	事前に、進行・傍聴ルール、議題、スケジュール等について参加者から同意を得ておくべき
		B10	結論の扱い	最終的に行政が話し合いの結論とは異なる決定をすることもあるということを事前に明らかにすべき
	話し合いの 実施	B11	第三者の登用	話し合いの調整役として第三者を入れるべき
B12		予測や評価	予測や評価の方法や結果について参加者が同意すべき	
B13		会や資料の公開	進行に支障がなければ、話し合いの場や資料を公開すべき	
B14		結論への同意	話し合いの結論はできるだけ参加者全員の同意を得るべき	
B15		周りの人の同意	参加者と同じ利害や価値観を持つ人(話し合いに参加できない人)からも話し合いの結論への同意を得るべき	
B16		結果の反映	話し合いの結論は行政の意思決定に最大限反映すべき	
B17		意思決定の合理性	行政が話し合いの結論とは異なる決定をした場合には、合理的な理由を示すべき	
第三者・体制に関わる要件	知識・経験・スキル	C01	多人数とのコミュニケーション力	第三者は多くの人が参加する場で議論を取り仕切る人になるべき
		C02	専門知識	第三者は当該分野の技術的用語をわかりやすく言い換えられる人になるべき
		C03	行政構造への理解	第三者は行政の意思決定の流れや要する時間などについて理解している人になるべき
		C04	調整役の実績	第三者は調整役としての実績経験がある人になるべき
	第三者の中立性	C05	参加者への関わり	公平になるように第三者が全ての参加者に偏りなく接するようにすべき
		C06	恣意性の排除	第三者が自らの利害、偏見、判断に基づいて解決策を推奨・推奨することがないようにすべき
		C07	利害関係への配慮	第三者は当該事業に利害関係を持たないようにさせるべき。利害関係がある場合には、そのことを明らかにして参加者の了承を得るべき
	中立性の担保	C08	第三者の選出	第三者もしくは第三者の選出方法に参加者の同意を得ておくべき
		C09	第三者の中立的な行動の担保	第三者が中立的に行動することを規約等で明確にしておくべき
	行政	C10	契約の仕方	合意が形成されたら第三者に対して対価を払うのではなく、話し合いを進めることに対価を払う契約にすべき
		C11	事業主体の関与	計画・事業主体は自身の利害関係の程度に応じて話し合いに関与すべき
	事務局	C12	関係部局の関与	決定に影響を受ける行政の関係部局は話し合いに参加すべき
C13		事務局の中立性	役割、位置づけ、第三者との関係、契約内容の明示等により、事務局の中立性を担保すべき	
ステークホルダーに関わる要件	システマティックなアプローチ	D01	ステークホルダーの全容	ステークホルダーの全体像を予め知っておくべき
		D02	ステークホルダーの属性	重要なステークホルダーが漏れていないかどうか、広く市民に確認しておくべき
		D03	ステークホルダーの関心	各ステークホルダーグループの関心、これまでの関わり、意向等を予め把握しておくべき
	場話しの計画	D04	話し合いの計画	円滑な話し合いが行える場となるように体制や議題等を予め計画すべき
		D05	参加者の選出	重要なステークホルダーがもれなく話し合いの参加者として選ばれるべき
	加ルステークホルダーのサポート	D06	参加すべき人	参加すべき人がもれなく話し合いに参加しているべき
		D07	参加促進	話し合いに応じてくれない人にも参加するように促す努力をすべき
コミュニケーションに関わる要件	情報提供	E01	情報提供	コミュニケーションの基礎となるような情報はステークホルダーにタイムリーに提供すべき
		E02	わかりやすさ	ステークホルダーがわかりやすい言葉で説明すべき
		E03	場の雰囲気	場のしつらえや演出などを工夫して、話しやすい雰囲気にするべき
	聴く	E04	発言以外のサイン	発言以外のしぐさや態度などからも言いたいことを理解しようとするべき
		E05	発言の受け止め	参加者の感情や考えはまずは一旦受け止められるべき
		E06	利害関心の読み取り	発言者が真に言いたいこと(利害・関心)を読み取るべき
	議論におけるコミュニケーション	E07	折向きの議論	感情的・攻撃的な表現を除いて、建設的で折向きの議論を促すべき
		E08	利害・関心の共有	参加者の利害・関心を他の参加者と共有すべき
		E09	発言の扱い	発言内容や議論の結果はすぐにその場で確認できるようにしておくべき
		E10	質問・疑問への回答	質問・疑問にすぐに答えられない場合には、いつまでに、どのように回答するのか対応方法を明らかにすべき
関係構築	E11	コミュニケーションの機会	行政はステークホルダーとコミュニケーションできる多様な機会を用意すべき	
	E12	直接対話	ステークホルダーと行政が直接対話できる機会を用意しておくべき	
	E13	地元との関係	日頃のやりとりを通じて、地元といつでも話し合える関係を持っておくべき	
	E14	信頼関係	誠実なコミュニケーションを通じて、ステークホルダーとの間に信頼関係を築いておくべき	

**【参考文献】**

- 1) 国土交通省国土技術政策総合研究所建設マネジメント技術研究室：社会資本整備における合意形成円滑化のための手引き（案）～紛争アセスメントおよびメディエーション～，URL：<http://www.nilim.go.jp/lab/peg/siryou/pi/tebiki.pdf>（2009年5月参照）
- 2) 国土交通省国土交通政策研究所(2006)「国土交通政策研究第70号 社会資本整備の合意形成円滑化のためのメディエーション導入に関する研究」
- 3) 大淵憲一他：社会的公正と国に対する態度の絆仮説：多水準公正評価、分配的および手続き公正，社会心理学研究第18巻第3号，pp.204-212，2003
- 4) 笛田俊治他：社会資本整備における紛争解決型合意形成に関する実態と意識調査-第三者：メディエーターの導入-，土木学会平成21年度全国大会第64回年次学術講演会，2009.9.3
- 5) 服部司他：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の一提案，月刊建設7月号 Vol.53，pp.6-8，2009

## Survey on Current State of Conflict Resolution in Infrastructure Development Process

By Miki MATSUMOTO, Tsukasa HATTORI, Yoshiro ARAI, Hiromitsu YAJIMA and Toshiharu FUETA

The objective of this research was to figure out the current state of conflict resolution by inquiring staff working on infrastructure development. We used the questionnaire to investigate the staff's awareness of the conflict assessments and mediation methods. Especially, we focused on qualifications as a mediator who worked as a third party in a neutral way for public participation process. In this paper, we studied how the mediator should play a role in Japan.