

社会資本整備における合意形成円滑化のための手法およびその適用に関する提案

－紛争アセスメント及びメディエーション－

前国土交通省 国土技術政策総合研究所 正会員 山口 行一

国土交通省 国土技術政策総合研究所 正会員 ○溝口 宏樹

国土交通省 国土技術政策総合研究所 正会員 重高 浩一

1. はじめに

我が国の社会資本整備においては、近年、事業分野横断的に構想段階から住民参加の機会を確保することによって、計画検討に透明性・公平性を確保し、住民意見を反映した円滑な事業実施が努められている。

一方で、そうした場合でも利害対立が生じ、依然として事業が長期化する場合もある。こうした住民参加の取り組みでは、通常のコミュニケーションが利害関係者間で成立しなくなっていることがあるが、利害関係者が、社会全体の不利益について認識し、議論によって、問題解決を図りたいと望んでいる場合であっても、議論を再開し、合意を形成する手法が確立されていないため、事業が長期化する一因となっている。

そこで本稿では、構想段階や計画段階において、利害関係者間で通常のパブリック・インボルブメントなどの住民参加ではコミュニケーションが成立しなくなった場合、及び成立しなくなることが予見される場合に導入する社会的な合意の形成を促進するための手法とその適用方法を提案する。

2. 実務上の課題

昨年度国土交通省国土技術政策総合研究所が直轄事務所の住民参加担当者らに実施した調査結果によれば、計画検討手続きの適切性を確保するにあたり、実務上困難な事項として、利害構造の把握、計画検討プロセスの設計及び住民参加の実施、利害調整の3つが挙げられている。

こうした実務上困難な課題が発生する要因として、以下の2つが考えられる。

まず、社会資本整備の紛争は、一般的な紛争（例：離婚や遺産相続）と比較して、例えば、利害関係者が多様かつ広範囲に存在する、利害の内容が多様である検討開始時には利害が必ずしも顕在せず、後から利害対立が発生する場合があるなどの特徴があるため、利害関係者の掘り起こし作業が必要となるなど、一般的な紛争と比べ、特異で非常に困難な部分がある。実務者は、利害構造の把握が不十分な状態で、計画検討プロセスの設計及び住民参加の機会を確保するため、適切な情報提供や検討項目の設定が適切に実施できていないことがある。

次に、一般に、法律、制度的枠組みの中で、社会資本の事業主体が提案している技術的に最適であろう案をめぐる、利害関係者間で通常のコミュニケーションが成立しなくなる場合がある。利害関係者が事業主体の案に対して不信感、不安などを持った場合、事業主体の住民参加担当者が、技術的最適性を担う立場、利害の調整を担う立場の二役をこなすことは困難な場合がある。

次に、一般に、法律、制度的枠組みの中で、社会資本の事業主体が提案している技術的に最適であろう案をめぐる、利害関係者間で通常のコミュニケーションが成立しなくなる場合がある。利害関係者が事業主体の案に対して不信感、不安などを持った場合、事業主体の住民参加担当者が、技術的最適性を担う立場、利害の調整を担う立場の二役をこなすことは困難な場合がある。

3. 提案する手法及び適用方法

本稿では、上記の実務上の課題に対処するため、紛争アセスメントとメディエーションを適用することを提案する。両手法を用いた合意形成プロセスは、対

表－1 紛争アセスメントの基本的な進め方

段階	内容
1. 紛争アセスメント実施計画作成	<ul style="list-style-type: none"> 実施者は聞き取り調査で把握する事柄や当面の聞き取り対象者を整理し、聞き取り調査の手順書を作成する。
2. 聞き取り調査による情報収集	<ul style="list-style-type: none"> 計画に基づき、聞き取り調査を実施する。聞き取り調査では、当該事業に対する利害の内容を聞き取ると共に、利害関係を持っている可能性のある人たちの情報を収集して、名前の挙がった人たちを新たな聞き取り対象者に加え（雪だるま式サンプリング、芋づる式サンプリング）、利害関係者及び利害の内容を網羅的に把握する。さらに、紛争アセスメントを実施中であることを公表することにより、事業に関心のある者からの表明を募集し、聞き取り対象者に加える。 実施者は、聞き取り対象者には個人情報、聞き取った内容を発注者に対して秘匿すること誓約し、誓約書を見せて説明を行った上で聞き取り調査を実施する。
3. 調査結果分析・評価	<ul style="list-style-type: none"> 聞き取り調査の結果をもとに、関係者全ての関心と利害について整理し、同一及び対立する利害を視覚化する。また、相互の利益となる可能性の探求や合意に達する上での障害を特定し、これらを基に、議論による成功の可能性を評価する。
4. メディエーション実施計画作成	<ul style="list-style-type: none"> 関与すべき利害関係者の特定、主要議題を議論するための作業計画、生産的なコミュニケーションのための規約等、メディエーション実施プロセスについて立案する。
5. メディエーション実施計画の共有	<ul style="list-style-type: none"> 聞き取り結果の分析とメディエーション実施プロセスについて、事業主体や聞き取り対象者に紛争アセスメント報告書として提示し確認を求める。 確認を受けた後、紛争アセスメント報告書を公表する。

キーワード 計画検討 住民参加 合意形成 紛争解決

連絡先 〒305-0804 つくば市旭一番地 国土交通省国土技術政策総合研究所 電話 029-864-4239

立点が発生、予見された場合に紛争アセスメントを実施し、メディエーションを用いて合意を形成し、その結果を最大限尊重し、計画・事業に反映するものである。本稿では、両手法を以下に定義し、適用方法について以下のように提案する。

● 紛争アセスメント（ステークホルダー分析）¹⁾

本稿では、メディエーションの実施に先立ち、利害関係者や討議すべき事項を特定するとともに、紛争解決に向けてどのような手法が適切または可能か、それを実施した場合に生産的な合意へと達する見込みがあるかを評価するための方法と定義する。基本的な進め方を表-1に示す。

● メディエーション²⁾

本稿では、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から中立的な立場にある第三者（メディエーター）が対話や解決案の作成を支援し、対立点を解消する方法と定義する。一般住民の意見収集・意見集約を目的とする市民協議会とは異なり、利害対立を調整した解決案の作成を目的として実施される。基本的な進め方を表-2に示す。

本稿では、メディエーターの要件として、中立性、信頼性、専門性、実効性の4つを挙げている。特に、利害対立が激しい場合などは、メディエーターは重要な役割を担うため、メディエーションに関する高度な技術が求められる。

わが国では、現時点において、メディエーターという職能が確立されておらず、メディエーターに必要なすべての要件を満たす個人を確保することが困難な場合が多い。重要なことは、メディエーターが利害関係者に中立だと認識されることであり、そのような要件を満たすメディエーターグループを構成するなどの工夫をし、状況に応じた適切なメディエーションの実施体制を作り出すことである。

4. まとめ

わが国社会資本整備においては、少ないながらも紛争アセスメントなどの適用事例が存在する。本稿で提案した両手法の活用・普及にあたっては、試行事例を蓄積し、引き続き検討を行う必要がある。

5. 研究成果

本研究の成果は、実務者向けの実践に資する具体的な手引き「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～」としてとりまとめており、当研究室のHPで公表しているので参照されたい。（<http://www.nilim.go.jp/lab/peg/index.htm>）

謝辞

上記の手引き（案）の作成にあたっては、「社会資本整備における紛争解決のあり方に関する検討会」（座長：山中英生徳島大学教授）の委員各位に熱心にご議論いただきました。記して感謝の意を表します。

参考文献

- 1) 例えば、Consensus Building Institute, Inc., Pace University Land Use Law Center（馬場健司、松浦正浩訳）（2006）「Conducting Conflict Assessments in the Land Use Context, A Manual（土地利用計画における紛争アセスメント（ステークホルダー分析）実施要領）」
- 2) 例えば、Susskind, L., McKernan, S., Thomas-Larmer, J. (1999) 「The Consensus Building Handbook」 Sage Publications

表-2 メディエーションの基本的な進め方

段階	内容
1. 招集	<ul style="list-style-type: none"> ・メディエーションを実施するにあたり、紛争アセスメントを実施した中立的第三者の推薦などによって参加者を選定する。 ・招集者が利害関係者を交えた予備会合の場を設置する。 ・予備会合の場で、メディエーションを行うことの下承を得、参加者を決定。必要な予算、財源についても確定する。
2. 責任の明確化	<ul style="list-style-type: none"> ・議論に関与する者の役割等を決定する。 ・メディエーター等の役割の明確化、日程調整等を行う運営委員会（利害関係者、行政など各分野の代表者からなる）の形成、傍聴についてのルール、議題、スケジュール、規約等を定める。
3. 審議	<ul style="list-style-type: none"> ・メディエーターが中心となり議論を運営する。 ・具体的には、互恵的（Win-Win）解決策を生み出すことを支援する、責任を持った発言とアイデアを発想することを分離する、部会を創設し専門家のアドバイスを得る、必要に応じて議題・規約を修正するといった方針に沿って進める。 ・原則公開とするが、非公開の代表者会議を開いても良い。
4. 共同事実確認	<ul style="list-style-type: none"> ・科学的な予測や評価結果が、当事者に都合のいい結果として利用されないよう、共同事実確認を行う。 ・メディエーターが推薦した技術者・専門家について参加者の同意を得る。同意しない参加者は新たな専門家を提案しなければならないなどのルールを用いる。 ・参加者全員の合意に基づき、技術者・専門家を特定し、その技術者・専門家も議論に参加して、科学的に解決されるべき課題を整理する。 ・技術者・専門家を中心になって調査、検討を行い、結果を共有する。
5. 決定	<ul style="list-style-type: none"> ・最終的に全員一致の同意（unanimity）が得られることが理想である。 ・同意しない利害関係者に粘り強く交渉し、同意に導く可能性を探る必要があるが、大部分の参加者が同意する形で決着せざるを得ないこともあり得る。 ・決定事項については、参加者による単一文書手続きをとることが望ましい。
6. 合意の実現	<ul style="list-style-type: none"> ・合意素案が作成されたら、各代表者は自らの集団に批准を求める。 ・メディエーターは代表者とその背後の集団とのやりとりにも関与し、反対がある場合は説得を支援する。 ・行政機関は合意内容に基づき事業計画や政策を立案し策定する。合意条件の中に再交渉を始めるためのルールも盛り込む。