

我が国の社会資本整備への紛争解決手法の適用の 考え方に関する一考察

国土交通省国土技術政策総合研究所 ○山口行一*
溝口宏樹*

By Yukikazu YAMAGUCHI and Hiroki MIZOGUCHI

我が国における社会資本整備においては、近年、構想段階から住民参加の機会を確保し、計画検討プロセスの透明性や公平性を高めることに努められている。一方で、そうした場合でも紛争が生じ、依然として事業が長期化しているケースも見られ、紛争（十分なコミュニケーションが成立しない状態）が発生してしまった場合の計画検討の進め方、紛争の解決方法については、課題として残されていた。

本稿では、我が国の社会資本整備を円滑に進めるため、海外や他分野で適用実績のある紛争解決手法に着目し、住民参加プロセスへの適用可能性について検討を行った。まず、社会資本整備における紛争の実態及びPIの課題をもとに紛争の特徴を整理した。次に、海外の紛争解決への取り組みから我が国の社会資本整備への適用可能な紛争解決手法を検討し、最後に、その紛争解決手法（メディエーション）について、適用のタイミング、適用条件、適用方法の観点から実践での適用に関する考え方について提案し、適用上の留意点について考察した。

【キーワード】住民参加 紛争解決 メディエーション

1.はじめに

国土交通省所管の社会資本整備については、事業の構想段階から住民参加の機会を確保し¹、計画検討プロセスの透明性や公平性を高めることに努められているが、一方で、そうした場合でも、紛争がおり、依然として事業が長期化しているケースも見られる。PI（パブリック・インボルブメント）は行政等、事業主体が事業内容等について広く情報提供を行い、計画に反映するための意見を収集し、事業主体が意思決定を行う際の材料にすることが主たる目的であり、住民等の個別利害間の調整を直接実施するものではない。このため、紛争が発生してしまった場合における計画検討の進め方、紛争解決の方法については、課題として残されていた。

そこで、本稿では、我が国の社会資本整備を円滑に進めるため、海外や他分野で適用実績のある紛争解決手法に着目し、住民参加プロセスへの適用可能性について検討を行う。まず、社会資本整備における紛争の実態及びPIの課題をもとに紛争の特徴を

整理し、次に、海外・他分野の紛争解決への取り組みから我が国の社会資本整備への適用可能な紛争解決手法を検討し、最後に、メディエーションについて、適用のタイミング、適用条件、適用方法の観点から実践での適用に関する考え方を提案し、適用上の留意点について考察を行う。

2.検討対象

国土交通省所管の社会資本整備事業全般の構想段階、計画段階を対象とする。本稿で取り扱う紛争及び紛争解決手法は次のように定義する。

紛争:通常PIで実施されるコミュニケーション活動（説明会等）では、コミュニケーションが成立しない状態。

紛争解決手法:通常PIで実施されるコミュニケーション活動を実施するのみでは紛争状態に陥ることが懸念される場合において、紛争状態を回避するために予め実施する手法、又は、紛争状態にある場合に、紛争解決を図るために実施する手法。

*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

3. 社会資本整備における紛争の特徴

社会資本整備の紛争の特徴を把握するため、19の直轄事務所担当者に対して実施したヒアリング調査結果（平成18年1～2月に実施）をもとに、以下の3つの特徴を抽出した。それらは、一般的な紛争（例：離婚や遺産相続等）と比較し、社会資本整備ならではの特異性と言え、紛争解決の手続きを実施する他に、紛争解決手法の適用前に利害関係者や利害構造を特定するステークホルダー分析を十分に行う必要があることや、事業の必要性に関わる需要予測や事業評価結果等の意思決定に関わる根拠（技術情報）を利害関係者間で共有することが重要であることがわかった。

① 利害関係者が多様かつ広範囲に存在

一般的な紛争は、利害が対立する当事者間が明確かつ当事者間で閉じているのに対し、社会資本整備における紛争は、事業の地域住民や住民団体の他、海外や全国的に活動する環境団体等の利害関係者が多様かつ広範囲に存在し、当事者が不明確で、その特定が困難である。

② 利害の内容が多様に存在

一般的な紛争と異なり、事業内容に対する実質的な利害（生活環境、事業の必要性・妥当性、生物・環境に関する利害）の他、計画決定に関わる手続きに対する利害、過去の事業経緯や地域的な対立に関する心理的利害等が、利害関係者間で複雑かつ多様に存在している。

③ 利害対立が顕在化する時期

意思決定に関わる根拠（客観的データ）等に疑義が生じる等、検討開始時に利害が必ずしも顕在せず、検討が進むにつれて紛争が発生する場合がある。

4. 我が国の社会資本整備への適用を検討する紛争解決手法

我が国の社会資本整備への紛争解決手法の適用可能性を検討するにあたり、海外・他分野における紛争解決事例を収集し、紛争解決手法の適用目的、実施の経緯、実施体制の観点から整理・分析を行った。メデイエーションには、米国で河川改修による生態系への影響を懸念した環境団体が訴訟を起こしたことを契機に、技術情報を確認し解決案を作成するために適用された事例や、事業評価手続きをめぐ

って大きな反対運動があった架橋事業に適用された事例がある等、海外ではあるが社会資本整備分野で適用実績があること、我が国の医療メデイエーションで、病院と患者の紛争を外部の第三者に頼らず、病院内で第三者をたてることによって解決した事例等、紛争の初期対応に実績があること理由から、本研究でその適用可能性を検討することにした。

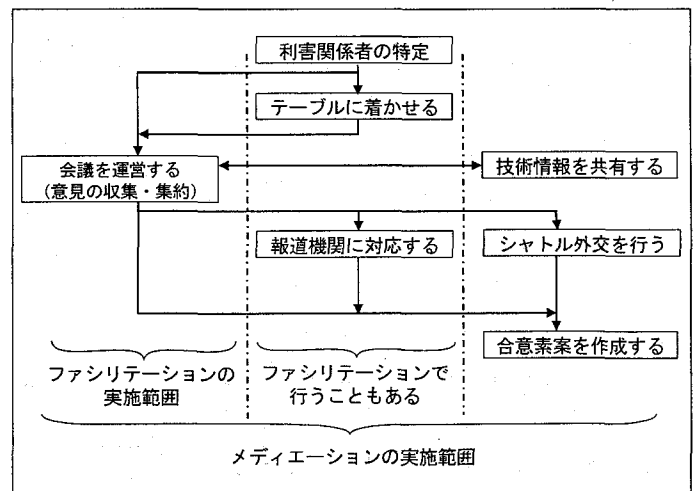
メデイエーションの概要

メデイエーションは、「紛争状態の当事者が、当事者からみて中立的な立場にある第三者の支援を受けながら、お互いの話し合いを促進し、利害の特定を行い、合意が可能な解決案を一緒に作成する交渉方法」(USIECR²)と定義されている。メデイエーションの進め方については、Susskind *et al* (1999)、Moore (2003) 等³を参照されたい。

メデイエーションとファシリテーションの違い

メデイエーションは、PIで実施される市民協議会のように参加者が集まり、会議に参加する者の役割、位置づけ、会議の位置づけ、会議のルールを決めた後に審議を開始することはファシリテーションと同様であるが、単に参加者の意見を収集・集約するだけでなく、解決案を提示し、これに対する合意が得られることを目的としているため、表-1に示すような違いがある。メデイエーターに特に求められる専門技術には、①利害関係者の特定（ステークホルダー分析）、②技術情報の検討・共有方法の検討、③シャトル外交（利害関係者との個別会談を仕切る等、利害関係者間の情報伝達を行うもの）、④合意素案の作成等がある。

表-1 メデイエーションとファシリテーション⁴



5. 我が国の社会資本整備へのメディエーション適用の考え方に関する提案

海外や他分野との社会的・制度的背景、紛争解決手法の導入経緯等の違いを踏まえ、我が国の社会資本整備への適用の基本的考え方について以下のように提案する。

まず、仲裁や裁判においては、第三者が妥当とした結論に当事者は従わなければならないという義務があるが、メディエーションにおいては、当事者の納得が得られなければ、その離脱さえ認められる。この点で、非常に非力な手続きであるが、紛争解決のためのプロセスや体制に柔軟性を発揮できることが大きな特徴であり、状況に応じて適切に適用すべきである。

一方で、事業主体はメディエーションの結果を最大限尊重することとし、当事者は当事者間の事実上の賢明な結論を探る方法として考えるべきである。

(1) メディエーション適用のタイミング

発生した紛争を解決することは必要であるが、本来、紛争を未然に防ぐことが最も有効な紛争管理であると位置づけられる。計画検討の発議から決定までの長期的な観点から、状況に応じて適切なタイミングでメディエーションを適用すべきである。例えば、紛争は発生していないが、通常のPIでは紛争状態に陥ることが懸念される場合の適用時期には、メディエーションを先行的に実施し、終了後PI活動を実施する「メディエーション先行実施型」、PI活動と平行してメディエーションを実施する「並列実施型」、メディエーションのみ実施しPI活動を実施しない「メディエーション単独実施型」等が考えられる。

(2) メディエーションの適用条件

先述のとおり、メディエーションの特徴は、紛争状態にある当事者が、これからどうするかについて合意し自主的に履行するところにある。従って、「紛争状態にある当事者がある手法を用いて紛争の解決を図りたいと望んでいる」ことが最低限必要な条件となる。

また、メディエーションを適用しても合意に至る担保はない。米国のマニュアル⁵にも「交渉の余地があること」、「失敗してもリスクが大きく

ないこと」等が条件として挙げられているように、検討そのものにも時間と費用がかかることから、解決案に対する合意の実現可能性が条件となる。

(3) メディエーションの適用方法

メディエーションは、メディエーターの中立性・第三者性に焦点をあてて設計する厳格なものから、既存のPIの仕組みを活用しながら設計するソフトなものまで、幅広いバリエーションでの適用が考えられる。

例えば、紛争解決のための情報共有は表-2のようなバリエーションが想定でき、状況に応じて使い分けられよう。

事業の必要性等の根拠となる科学的・客観的データについて住民等の強い疑義がある場合は厳格な手続きを計画検討の発議から決定まで適用することも選択肢の一つである。

また、事業主体がその組織内におくメディエーターは、中立性に問題があると考えられ、正式なメディエーション手続きとは考えにくい、「正式な手続きとその前の簡易な手続き」の二段構えの対応と位置づけることもできる。事業主体と住民という資力や情報の面で非対称な主体間の対話を想定した場合、紛争が深刻化してからよりも、紛争が予期できる段階、あるいは発生後早い段階において、可能であれば、事業主体内でメディエーターを設置し、解決案を柔軟に模索する工夫は必要であり有益である。

表-2 情報共有の実施内容

項目	内容		
目的	需要予測結果や環境影響評価など、科学的な予測や評価結果について参加者全員で内容を確認し共有する。		
実施の判断	利害対立の内容が科学的な予測、評価結果に関係している場合に実施。		
科学的予測や評価の調査主体	既存情報の共有 → 事業主体が過去に作成した調査結果を共有	事業主体が新たに調査を実施し調査結果を共有 → 利害関係者の意見を踏まえ、新たに事業主体において調査を実施し、その結果について参加者で共有する。	共同事実確認 → 中立的な第三者に調査を依頼 → 参加者全員の同意により科学者を特定し、調査を依頼する。 → 科学者が中心になって調査、検討を行い、その結果を共有する。
	通常このタイプを実施	過去の調査結果に対する修正点・改善点が明確な場合	事業主体が作成した調査結果に対する不信感が払拭されない場合に実施。

6. 我が国の社会資本整備への適用上の留意点

最後に、我が国の社会資本整備へのメディエーション

ョンを適用するにあたり以下を留意点として整理した。

① 中立性・第三者性確保の工夫

厳格なメディエーションによる紛争解決を実効性のあるものにするには、メディエーターの中立性・第三者性の確保は重要である。米国では、USIECR（政府の一組織）においてロースターと呼ばれるメディエーターの名簿が作成され、個別の現場においてこの名簿を参考にメディエーターを選出している。また、ACR（職能団体）は倫理規定を設け、中立性、第三者性が必要とされる専門家が職責を果たすことを保証している。一方で、我が国においては、同様の仕組みが無いため学識経験者等の活用や会議規約等で中立性、第三者性を確保する工夫が必要である。

② メディエーターの確保・育成

メディエーターの基本要件として、社会資本整備に関する専門性、メディエーターとしての紛争解決の実効性、当事者からの中立性・信頼性等が挙げられる。現状では、社会資本整備に関する学識経験者、有識者等が要件を満たしうると考えられるが、多くは存在しないと思われる。このため、メディエーターに最低限必要な技術を明確化し、メディエーターの確保・育成を行う必要がある。

③ ステークホルダー分析の重要性

メディエーションを適用するにあたり、3.で述べたような社会資本整備ならではの特性を勘案しなければならない。社会資本整備では利害関係者を幅広くとらえておく必要がある、サイレントマジョリティと言えるような住民の意見もきちんと顕在化さ

せるため、メディエーション適用前に利害関係者を掘り起こす作業が重要である。利害関係者の特定は、後のメディエーションを円滑に進めるためにも重要で、その質の確保は必要である。

④ 紛争解決手法の一般化・高度化

紛争解決手法の効果的な活用ためにも紛争事例の収集、データベース化を図り、現場での参考情報として活用していくことが重要である。メディエーションの試行的な導入から得られた知見をもとに手法を一般化、高度化していくことが必要と考えられる。

謝辞

本稿は平成18年度に設置した「住民参加に関わる紛争解決のあり方に関する意見交換会（座長：山中英生 徳島大学教授）」における議論を踏まえとりまとめたものです。ここに記して関係各位に感謝の意を表します。

参考文献・脚注

- ¹ 例えば「河川法（H9）」、「構想段階における市民参加型道路計画プロセスのガイドライン（H17）」
- ² The U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution <http://ecr.gov/>（平成19年9月1日にアクセス）
- ³ Susskind, L. *et al* (1999) “The Consensus Building Handbook” Sage Publication: CA, Moore, C. W. (2003) “The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflicts” Jossey-Bass: CA
- ⁴ 米国陸軍工兵隊水資源局(1998)「Public Involvement Techniques」
- ⁵ 国土交通政策研究所(2005)「社会資本整備における第三者の役割に関する研究」国土交通政策研究第43号等を参考に作成

Examination of the applicability of conflict resolution methods to plan-making processes that deal with land, infrastructure and transport management

By Yukikazu YAMAGUCHI and Hiroki MIZOGUCHI

This study examines how conflict resolution methods should be applied to plan-making processes that deal with land, infrastructure and transport management in Japan. Firstly, the features of the conflicts in such planning processes are analyzed in order to address and settle conflicts. Secondly, several case studies are explored in order to find adequate conflict resolution methods appropriate to such fields. Thirdly, the mediation is examined in depth, and ways of applying and varying the mediation to the plan-making processes are proposed.