

第5章

実践に資するノウハウ

第5章 実践に資するノウハウ

5-1 事業特性

合意形成にあたっては、事業が影響を及ぼす範囲や受益者と受忍者の相互関係など、事業特性が影響を及ぼします。これらは、事業の種類（事業分野）によって、ほぼ同様の特性を示すものであり、これらを考慮することで、同様のコミュニケーションのプロセスやコミュニケーション手法の適用が可能であると考えられます

1) 事業の影響範囲と受益・受忍の関係

当該事業によって影響を受ける利害関係者の地理的分布の範囲です。事業の種類によってその影響範囲は異なり、地区（コミュニティ）レベル、都市（市区町村）レベル、地域（都道府県）レベル、広域（地方）レベル、国土（国）レベルがあります。

事業の影響範囲とコミュニケーションの関係について以下に示します。

受益とは社会資本整備における便益を受けることを、また受忍とは住居移転や生活環境の悪化等の不利益を被ることを意味し、これらの立場にある住民をそれぞれ受益者、受忍者と呼びます。受益者と受忍者の相互関係は、「利害関係」と言い換えることができます。

事業の影響範囲が同じものであれば、受益・受忍の関係も似ていると判断してもよく、当該事業の検討にあたり、利害関係者の特定方法、コミュニケーション手法の適用などについて参考にできることがわかっています。

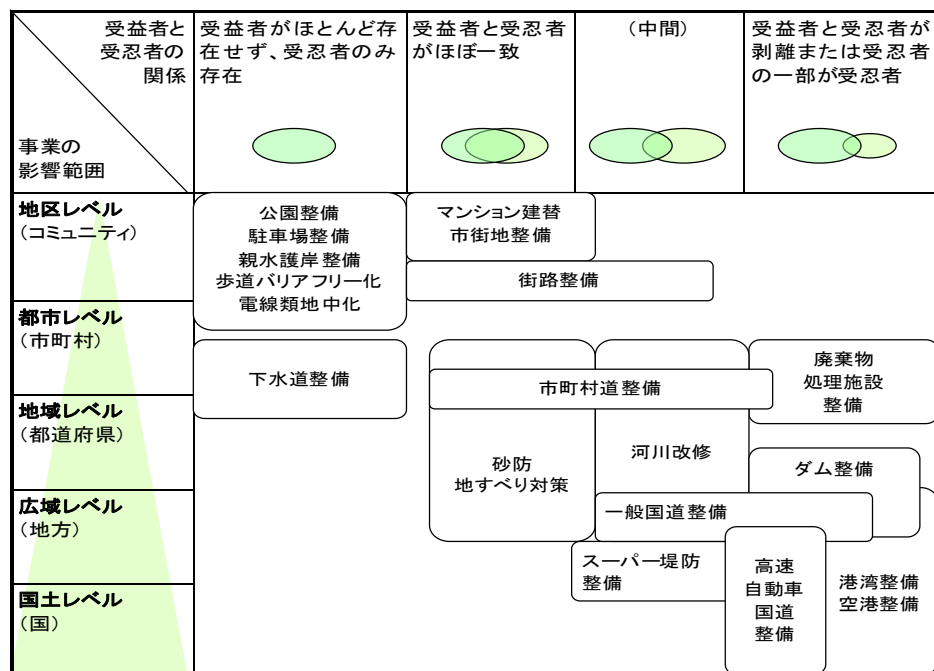


図5-1 事業の影響範囲と受益・受忍の関係

表5-1 事業の影響範囲とコミュニケーションの関係

事業の影響範囲	主な対象	主な留意点
地区レベル (コミュニティ)	比較的地域に身近な 社会資本整備	利害関係も特定しやすく、情報提供や、意見把握、対話なども 比較的狭い範囲を対象 として行うことができます。
都市レベル (市区町村)	・公園整備 ・市街地整備 ・街路整備	その反面、地域に密着した身近なテーマを取り扱うため、より 直接的なコミュニケーションを心がける ことが求められます。
地域レベル (都道府県)	比較的規模が大きい 社会資本整備広域	利害関係者も不特定多数で見えにくい場合が少なくありません。このような場合には、事前に対象地域の状況や課題を十分に把握し、 相応のコミュニケーションの体制を構築し、綿密なコミュニケーションのプロセス を組み立てていくことが必要になります。
広域レベル (地方)		コミュニケーション手法においても広範で多様な関係者や住民を対象に行う必要があるため、 多様な手法を組み合わせる ことが望まれます。また、コミュニケーションを行う地域を 地区レベルや都市レベルなどの小さい単位に分割して行う ことも効果がある場合があります。
国土レベル (国)	・高速自動車国道整備 ・港湾整備 ・空港整備	上記のレベルと比べ、さらに利害関係者も不特定多数で見えにくくなる反面、国民の世論的な意見に対しても対応していくことが求められる場合が少なくありません。このような場合にはその事業の性格を考慮した上で、より綿密な準備と対応を図ると同時に、 国民の多くを対象にできる手段で情報提供、意見把握、対話を工夫 していくことが求められます。

2)環境に対する影響度

当該事業の実施により、例えば山林・湖沼等の自然環境ならびにそこに生息する動植物等への影響の度合いが大きい場合、合意形成が困難であることが少なくありません。

通常、地域の環境に対する影響が懸念される規模が大きい事業の場合には、環境影響評価が行われます。このような環境影響評価の手続きは、一般的に事業の構想段階や計画段階で行われ、規定の制度に基づき方法書の作成、環境影響評価現況調査・予測評価、準備書の作成、評価書の作成などのプロセスの中で住民等の意見を求めるコミュニケーション活動が行われます。そして、環境に対する影響について、回避・最小化・修正・低減・代償といった影響緩和（ミティゲーション）が行われます。合意形成に向けたコミュニケーションは、この結果をもとに行われます。

しかしながら、環境への影響が懸念される事業でも、環境影響評価が行われない小さな規模の事業も存在します。このような場合には、環境影響評価に準じた環境調査を行い、その影響の緩和をミティゲーションの観点から検討した上で複数の代替案を作成し、その比較評価をコミュニケーションの中で行っていくことが求められます。

5-2 地域特性

合意形成に影響を及ぼす状況として、以下に示すようにその地域のコミュニティの状況、社会資本に対する価値観、過去の経緯などがあげられます。これらの地域特性を十分に把握し、適切なコミュニケーションのプロセスを組み立て、有効なコミュニケーション手法を適用していくことが必要となります。

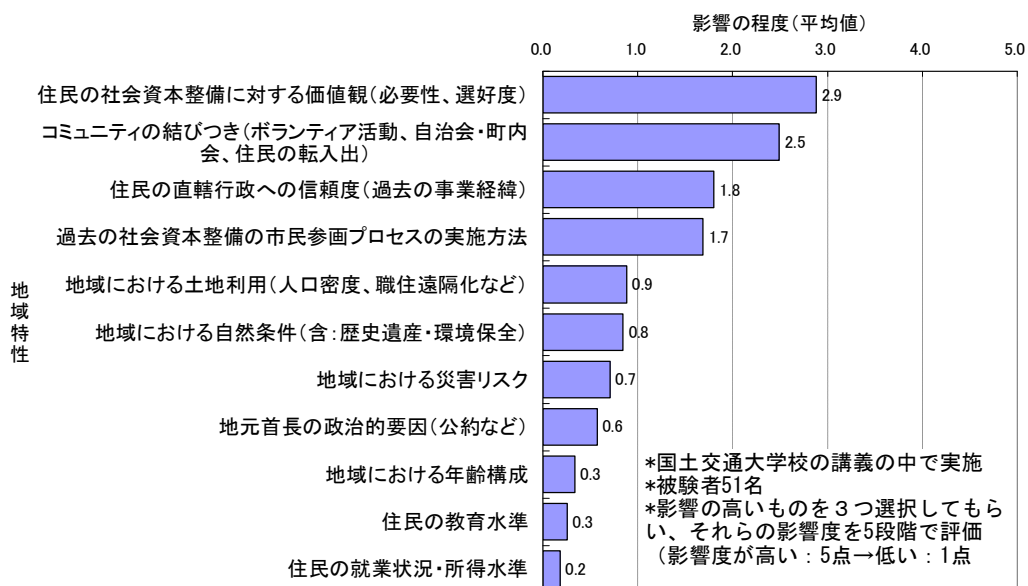


図5-2 合意形成に影響を及ぼす地域特性(アンケート結果)

1)住民の社会資本整備に対する価値観(必要性、選好度)

当該地域において、様々な社会資本がどの程度整備されているかという水準を表します。社会資本の整備水準がそれほど高くなく、当該事業の実施が待望されている場合は、比較的合意形成が容易であると言えますが、地域の意見やニーズを広く集め、地域の課題や目標を共有化して上でよりよい代替案を提示していくことが必要です。こうした必要性に理解のある地域では、コミュニケーションの進め方について、発議、課題や目的の設定、代替案の作成と評価、推奨案の決定といった計画検討のプロセスを個別にやる必要はなく、まとめてやるなどして、プロセスの透明性を確保しながら、効率よく進めてもよいでしょう。

各種社会資本の整備水準が高い場合には、新たな社会資本整備に対するニーズが弱い、抵抗感が少なくないなど、合意形成が難しいことが予測される場合があります。このような場合には、国土計画や地域計画からの視点などから当該事業の意味や必要性についても十分な情報提供を行い、地域の関心

を広げ理解を深めていくことが求められます。特に留意すべきことは、計画検討を進めるにあたり、住民参加プロセスの目的、ルール、議事、ロジスティックス等を行政と住民が共有していることです。

2)コミュニティの結びつき（ボランティア活動、自治会、町内会、住民の転入出）

一般的に、大都市や都市化が進んだ地域の場合には、利害関係者が多岐に渡りその数も多く、どの利害関係者にどの程度参加してもらうかが重要です。少なくとも無関心層に対しても十分な情報を周知する必要がありますが、住民や、地元企業や学校、通勤・通学などで通過する人など、誰に対しても公平にコミュニケーションする必要も無いかもしれません。合意形成にあたり様々なコミュニケーション手法を駆使しなければならず、関係者分析やプロセス設計は慎重に行う必要があります。また、住民の意見やニーズも広範で多岐に渡ることが少なくないため、様々な手法を活用して意見を把握し集約を行うことを通して、地域の課題や目標を共有化していく工夫が重要となります。また、代替案の提示や評価などのプロセスにあたって多様な住民の意見やニーズを組み込むことが求められます。

自治会や町内会の活動が日常的に行われている地域やボランティア活動が活発に行われている地域、住民の転入出が少ない地域においては、地域のコミュニティの結びつきが強い場合が少なくなく、また、地域の話し合いの慣習などもある場合があります。そのため、このような地域のコミュニティや慣習などを把握した上で、適切なコミュニケーションのプロセスや手法を適用していくことが望ましいと考えられます。

3)住民の直轄行政への信頼度（過去の事業経緯）

過去にもめ事があった地域では心理的な要因で話し合いすら難しくなります。こうした地域では、話を開始する前から反対であるという意思表示をする住民も多く、感情的なしこりをまずなくすことが最初のステップです。行政の住民に対する接し方など信頼が得られなくなった理由について理解しなくてはなりません。まず、住民の過去の事業経緯等に係わる不満を確認し、住民の思いを聴くことから始めましょう。担当者は気が重いとは思いますが、スーパーマンである必要はありません。また、住民も全ての要求に対して一人の担当者に解決して欲しいとは思っていません。住民の意見を真摯に受け止め、担当者全員で対応方法を検討しましょう。

4)過去の社会資本整備における住民参画プロセスの実施方法

どんな事業であっても、行政が意思決定を行うのですが、検討の進め方、決定方法などは地域の規範として住民の心に残るため、公正に民意を反映しながらプロセスを進めることが重要です。過去に住民とのコミュニケーションを図りながら社会資本整備が進められた地域においては、どのようにプロセスが進んだかを振り返り、評価しています。プロセス全体のみならず、ケース毎の評価は、新規にプロセスを検討する場合に有効です。住民の意見も可能な限り反映し、新しいプロセスの検討・改善していく姿勢が重要です。また、技術的・制度的・時間的制約がある場合は、事前に情報提供し理解を得ておく必要があります。次項とも関連しますが、一度もめどころができてしまうと、何十年と検討がストップしてしまい、他の事業にも影響を与える可能性があることに留意しておく必要があります。

5-3 状況に応じて留意すべき事項

合意形成に向けコミュニケーションのプロセスを進行していくと、様々な状況やトラブルが生じることがあります。

このような状況の変化やトラブルが生じた場合には、コミュニケーションのプロセス、コミュニケーション手法の妥当性をもう一度確認し、必要に応じて新たな配慮や工夫を行うことなどが必要になります。

表5-2 各プロセスにおける予防策

分類	予防策	
プロセス	プロセス設計	(1) 早い段階から住民参加の機会があり、プロセスを共有し、公表しておくこと
		(2) スケジュールや計画プロセスに柔軟性を持たせる（多くの利害関係者の要求があればルールに固執しない）
		(3) ステップを区切り、段階毎に検討内容（議事録等）を公表する
	準備	(4) 事前調査を十分に行う（特に関係者分析）
	組織体制を整える	(5) 他の行政機関との連携（パートナーリング）
	関連計画との整合性	(6) 上位計画等関連計画と整合性を考慮し、制約となりそうな条件をリストアップしておくこと
	発議	(7) 計画の進め方（プロセスや体制）への意見や提案の収集

5-4 事業者の事情

合意形成にあたって、人事異動と不十分な引き継ぎ、内部の連携が不十分、検討に必要な情報共有が不十分など、行政が抱えている事情によってコミュニケーション活動が影響を受ける場合があります。

1)人事異動と不十分な引き継ぎ

人事異動により、せっかく築いてきた地元との信頼関係が途絶えたり、不十分な引き継ぎによりトラブルが生じたりする事例が数多く報告されています。人事異動に関連する問題には以下のようなものがあげられます。

事業実施において、事業実施者と地元住民との約束事が積み重ねられていきますが、事業実施者側の人事異動時に約束事が引き継がれない場合には、約束事の存在を知らないことを地元住民から指摘されたり、約束事に基づく履行をしないことにより、地元住民等からの信頼を失い、事業の進捗に悪影響を及ぼすことにつながります。

特に約束事がない場合においても、事業実施担当者と地元住民等との間に個人的な信頼関係が構築されている場合には、人事異動があっただけで信頼関係が途絶え、円滑なコミュニケーションに支障を来す場合があります。

● 予防・解決策：ささいなことも文書化・共有化

- 日常から引き継ぎ事項の文書化につとめ、共有化しておくこと

引継事項（約束事を含む協議記録）は、日常業務において必ず文書化して保存しておくようにします。また、その内容は所内で共有しておく必要があります。文書化し保存することで、人事異動により引き継ぎ時の引き継ぎ漏れをかなり防ぐことができます。また、情報を共有化することで、組織として引継事項の漏れも軽減できます。

- 前任者と後任者が一緒に挨拶をすること

個人的な信頼関係の引き継ぎは難しいのですが、引き継ぎ時に重要な地元住民等に前任者と後任者が一緒に挨拶に行く等により、極力人間関係の断絶を軽減することは可能と思われます。また、個人的な信頼関係が特定の職員に集中しないように、関係職員複数が信頼関係を持つ努力も必要でしょう。

2)内部の連携が不十分

住民からの要望等への苦情、問い合わせに対する事務所の職員の対応が、迅速に回答できなかった、担当レベルで滞っていた、たらい回しにした、上司部下や関係課、出張所への照会や調整が不十分なまま回答した、等の場合トラブルになることがあります。トラブルには、住民からの要望等が、直接

対応した担当や部署から担当部署に伝達されないことにより、担当部署が開催する説明会で適切な対応ができなくなるというものも含まれます。これらのトラブルは不信感の発生につながり、ひいては合意形成の支障になりかねません。主な原因は、組織内部の連携の不十分さにあります。

● **予防・解決策：住民から見れば事務所は一つと認識せよ**

▪ **組織の代表として見られているとの心構えを持つこと**

第一に、住民は、事業に対する要望や苦情、問い合わせを工事事務所に行う場合には、その職員から工事事務所としての迅速な回答や対応を期待していると認識することが大切です。住民に対応する職員はそのような住民の気持ちを理解し、工事事務所の代表として接しているという心構えを持つことが何にもまして重要です。

▪ **すぐに処理できないときは処理方針を明確に伝えた上で素早く対応せよ**

しかし、対応した職員が対応できる情報や権限を持ち合わせていない場合が多くあります。その場合には、対応できないことをお詫びしつつしかし正直に伝え、連絡先を聞いた上で、担当部署を紹介したり、内部で相談してできるだけ早く回答すると伝えることがまずすべきことです。その上で、対応した職員は、組織として責任ある対応ができる関係部署に上司等を通じて報告し対応を依頼します。そして、対応を引き継いでくれることを確認した場合以外は、最後まで最初に対応した職員が責任もって回答等をすべきです。

▪ **業務分担、連携体制を整備しておくこと**

職員が円滑に対応するためには、業務分担が職員に周知されている必要があります。さらに、対外的な窓口を一つに絞ること、縦横の意思疎通、意思決定を迅速にするために連絡会議を設置する等の組織上の工夫も必要です。その上で、各場面で確実なメモにより伝達され、記録が残されることが重要です。

しかし、これらの作業にかかる労力は、住民対応機会の増加、要望の多様化、内部連携の強化により増大していくものであり、電子メールの活用等により効率化を図るのも一考でしょう。

3) 検討に必要な情報の知識共有が不十分

社会資本整備の合意プロセスにおいては、住民や行政等関係者が情報を共有し続ける必要があります。情報を多く持つ事業者は、住民に、事業に関する情報をできる限り提供していくことが大切です。しかし、判断に必要な情報が不足あるいは間違っている、提供された情報が理解されていない、あるいは誤解されている等により、関係者間で事業の影響や完成イメージを正確に共

有できていないということが起こります。さらに、意図的でないにもかかわらず、「事業者にとって不都合な情報が提供されない」という不信感をもたられることもあります。そのため、話し合いが中断、中止に追い込まれることもあります。合意が得られたとしても施工段階や完成後に初めて問題が顕在化することがあります。

● **予防・解決策 相手が自分を理解してくれているほどには理解されていないことを理解せよ**

実施しない案も含め複数の代替案を示すことが有効

複数の代替案を検討した結果を示すことが情報共有に有効です。特に、事業を実施しない案を示すことにより、何もしないとどのような深刻な影響が生じるのか住民が理解しやすくなるとともに、事業を無理矢理進めようとしているのではないかという住民の懸念を払しょくすることができます。例えば、ある大都市における道路計画では、A～Fの6つのルート案と「整備しない案」も検討され、結果として整備する案が高い支持を得た、という事例があります。

- ・ その他一般的な留意事項は次の通りです。
- ・ 完成イメージを正確に共有する工夫
- ・ CG、模型等を利用した視覚化
- ・ 現地、類似の施設の見学
- ・ 効果、影響に関する情報を伝えるときの注意点
- ・ 不確実な情報は、その旨を伝える。必要であれば、感度分析等を行い、ぶれ幅も示す。
- ・ 計算の仮定や用いたデータ、計算方法なども示す
- ・ 専門用語はなるべく避ける
- ・ 都合の悪い情報を隠さない
- ・ 事業の事だけではなく、地域全体の将来ビジョンもあわせて示す