

社会資本整備における利害調整のための人づくり支援

大谷 悟* 森田康夫** 服部 司*** 畑中謙吾**** 深澤竜介*****

1. はじめに

道路、河川をはじめとする社会資本整備では、地権者、周辺住民をはじめとする利害関係者（ステークホルダー）との調整が不可欠であり、この成否が整備の実施可能性を大きく左右する。そのため、国及び地方公共団体等事業者は、事業前及び事業実施中を中心に、利害調整にかなりの時間及び労力を費やしている。しかしながら、公共事業費の減少、職員の定員削減、熟練職員の退職等により、利害調整の経験を積み、技術や取組み姿勢（以下「利害調整技術等」という。）を向上させる機会が少なくなっており、職員の利害調整技術等の向上、及び現場での利害調整実務の支援が課題となっている。

本稿は、社会資本整備を着実かつ効率的に実施するために、事業者が行うことが望ましい、利害調整に従事する現場職員の利害調整技術等向上のための支援案を提案するものである。

2. 調査方法

現場職員の利害調整にかかる実務上の課題を把握し、抽出するため、地方整備局等で利害調整業務に従事している13機関の現場職員約20名、利害調整に関わったことのある利害関係者4事業16名、事業者と利害関係者の間で調整に従事した経

験のある第三者（事業者と利害調整者の間で利害調整に携わるファシリテーター、メディエーター等。以下同じ。）6名及び学識経験者6名に対しヒアリングを行った。ヒアリングの主たる質問項目は表-1のとおりである。

次に、ヒアリング結果をもとに、実務上の課題を整理し、その課題に対して、現場職員の利害調整にかかる基礎的な技術等の取得にかかるもの（主として研修）、実際の現場で利害調整実務をサポートするもの（主として情報提供及び取組み体制）に分け、現場職員の利害調整技術等向上のための支援案をとりまとめた。

3. 利害調整の実務上の課題

現場職員、利害関係者、学識経験者及び第三者に対するヒアリングで得られた意見をもとに、社会資本整備にかかる利害調整の実務上の課題を表-2に整理した。課題の整理は、図-1に示す解決手法の要件の捉え方の5領域（目的・姿勢・対象、プロセス、体制・第三者、ステークホルダー、コミュニケーション）¹⁾に「その他」を加えた6領域に分けて行った。

3.1 目的・姿勢・対象

学識経験者より、利害調整といえば技術に重きが置かれ、各種マニュアル等²⁾もその傾向が強いが、これに加えて、現場職員の「取組み姿勢」と「権限」の付与の3つが揃わなければ、うまく機能しないという指摘があった。また、今回、ヒアリングを行った現場職員は利害関係者との調整の

表-1 各主体に対する主なヒアリング項目

対象	ヒアリング事項
現場職員	<ul style="list-style-type: none"> ・利害調整に関して備えるべき知識及び技術 ・利害調整の知識及び技能の向上のために取り組むべきこと ・利害調整時の工夫、役に立った情報、苦労や悩みなど 等
利害関係者	<ul style="list-style-type: none"> ・利害調整で職員に求められる能力・役割 ・利害調整時の職員の対応の評価 等
学識経験者・第三者	<ul style="list-style-type: none"> ・利害調整で職員に求められる能力・役割 ・利害調整に関して備えるべき知識及び技術 ・利害調整の知識及び技能の向上のために取り組むべきこと ・参加型プロセスの普及のあり方 等

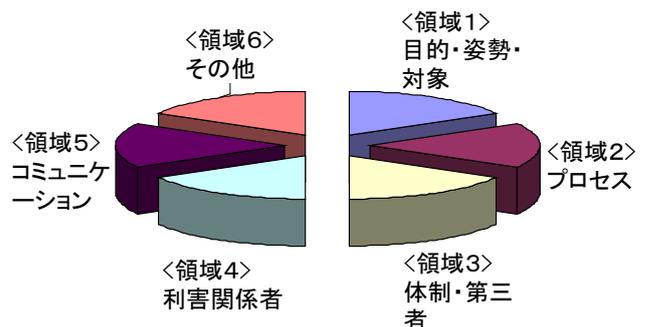


図-1 利害調整の実務上の課題の区分

経験を持つ職員であったが、パブリック・インボルブメント（PI）をはじめ利害調整に関する体系的な知識と理解が不足していると認識していた。さらに、過去の利害調整に関する情報が収集・整理・共有されておらず、必要な時に速やかに情報が得られないという意見があった。

3.2 プロセス

事業の経緯、特性に応じた利害調整の進め方、スケジュール等のプロセスの設計及びマネジメントの経験・知識が不十分との意見が現場職員、学識経験者及び第三者よりあった。

3.3 体制・第三者

第三者の活用がなかなか進展していないこともあり、第三者の活用に関する知識、技術、第三者の所在情報へのアクセス等に関する課題が挙げられた。また、体制の課題として、利害調整に関する疑問・質問に対する相談窓口が身近にないという意見も出された。

3.4 ステークホルダー（利害関係者）

利害関係者の調査・分析・特定の手法に関する課題のほか、利害関係者及び第三者より、利害関係者の意見をしっかり受け止めるなど利害関係者への態度に関する課題も挙げられた。

3.5 コミュニケーション

利害関係者の意見から利害・関心を捉える基礎的なコミュニケーション技術が不十分であるという意見が、現場職員や第三者から出された。

3.6 その他

職員自身の利害調整技術等に関して、どの点が優れており、どの点が劣るか等のレベルの“気づき”の場がない、また、実務として利害調整を経験する機会が少ないという課題が挙げられた。

4. 利害調整支援の取組み案の対応方針

3の利害調整の実務上の課題を踏まえて、現場職員の利害調整支援の対応方針を以下のとおり設定する。

4.1 全体方針

利害調整技術や取組み姿勢は経験の積み重ねにより向上するものであり、研修を受講したのみでは不十分である。そのため、基本的な知識・技術・経験は研修で獲得し、それをベースに現場での実務を通じて利害調整技術等を向上させることとし、実務に際して、必要な情報提供及び実施体制の構築を行うものとする。また、研修は現場に近いところで実施できるように配慮する。

表-2 社会資本整備の利害調整の実務上の課題

領域	職員、学識経験者・第三者及び利害関係者の意見から抽出した課題
1.目的・姿勢・対象	利害調整の知識及び技術 : 利害調整に必要な知識及び技術が体系的に理解されていない(幹部職員含む)
	PIの意義 : PIの意義の理解が実務レベルとなっていない、積極的にPIを実施する動機付けが低い
	利害調整の情報蓄積・共有 : これまでの利害調整の取組みにおける記録、経験や知識の蓄積、組織内で共有が不十分
	Win-Win指向 : 事業者としていかに事業を進めるかに重点が置かれ、事業者と住民のWin-Win指向の意識となっていない
2.プロセス	技術・取組み姿勢・権限の三位一体 : 利害調整には「技術」に加えて、職員や第三者に「権限」を与える制度設計、これらに加えて「取組み姿勢」の3つの必要性が認識されていない
	利害調整プロセスの設計・マネジメント : 事業の経緯や特性に応じた利害調整プロセスの設計及びマネジメントの経験・知識不足
3.体制・第三者	第三者の意義・役割の理解 : 第三者の意義や役割(中立性の確保含む)の理解が進んでいない、積極的に第三者を活用する動機付けが低い
	第三者の活用の知識及び技術 : 第三者を介した話し合いによる利害調整手法について知識や技術が不十分
	第三者活用の類似事例へのアクセス : 他の類似の事例(第三者を活用した利害調整事例等)情報へのアクセスが困難
	第三者に関する情報 : 当該事業に適任な第三者に関する情報にアクセスが困難
4.ステークホルダー	相談窓口 : 身近に利害調整に関する質問や疑問に対する相談窓口がない
	利害関係者の特定 : 誰が利害関係者であるか把握する手法が普及していない
	利害関係者の調査・分析 : 利害関係者の調査・分析についての知識・スキルが普及していない
5.コミュニケーション	利害関係者への対応 : 利害関係者の意見を受け止めるよりも、一方的な説明の傾向あり、利害関係者と目線が合っていない
	コミュニケーションの知識とスキル : 利害調整のベースとなるコミュニケーションの基礎知識と実践的スキルの習得が不十分(利害・関心の捉え方、「聴く」技術)
6.その他	日頃からのコミュニケーション : 日頃から事業と関係なく市民と直接的に対話(インフォーマル・コミュニケーション)ができない
	利害調整技術の“気づき” : 職員個人として利害調整技術等の状況を認識する場がない
	実務を通じた研鑽の場 : 研修に参加できる時間が限られている、利害調整実務を経験する機会が少ない、実際に経験しなければ利害調整はわからない

4.2 研修

研修は、利害調整技術のみではなく、取組み姿勢の向上も主眼を置き、講義のほか、討論や演習にも重点を置く。また、研修の受講が自身の利害調整技術等のレベルの“気づき”を与え、さらなる技術等の向上を図る動機付けを与えるような配慮を行う。さらに、事業者の研修機関のみならず、出先機関での実施も想定する。また、テキスト等は公表されているものや市販されているものを活用し、メニューの多くは経験豊富な職員が講師となれるように作成する。

4.3 実務への支援（情報提供）

現場で実際に利害調整にあたる際に、有用な情報をデータベース化して提供する。

4.4 利害調整の取組み体制

できるだけ多くの現場職員が実務経験を積むことができる取組みや必要な情報が適宜取得できるような体制を提案する。

5. 利害調整技術等向上のための支援案

3の実務上の課題、4の方針を受けて、利害調整技術等向上のための支援案をとりまとめる。研修は基礎的知識の取得と実務演習、現場の実務には、必要な時の速やかな情報の提供、経験の積重ねの促進に重点を置く。

5.1 研修

5.1.1 利害調整技術等向上のための要素抽出

表-3 実務上の課題と研修の概要

領域	課題	要素			
		I	II	III	IV
1. 目的・姿勢・対象	利害調整の知識及び技術	○			
	PIの意義		○		
	Win-Win指向		○	○	
	技術・取組み姿勢・権限の三位一体	○	○		
2. プロセス	利害調整プロセスの設計・マネジメント		○	○	○
3. 体制・第三者	第三者の意義・役割の理解				○
	第三者の活用知識及び技術				○
4. ステークホルダー	利害関係者の特定		○		
	利害関係者の調査・分析		○		○
5. コミュニケーション	コミュニケーションの知識とスキル			○	
	日頃からのコミュニケーション			○	

表-2で整理した実務上の課題のうち、研修で対応するものを抽出し、その研修の要素を表-3に整理した。要素は4つとし、この組合せにより各課題に対応する。

5.1.2 利害調整技術等向上のための研修内容案

5.1.1での抽出要素を表-4のとおり整理した。

- I 利害調整に関する基礎的知識の取得：基礎的な知識や取組姿勢のほかに、研修参加者、学識経験者や実務者の間での討論を通じて、自身の利害調整技術等のレベルの“気づき”を促す。さらに、情報の共有を行う討論は、研修初期と最後に行い、研修前後での変化を確認する。
- II 実務者向けPIに関する知識の取得及び演習：講義でのPIの知識の取得も行うが、実践

表-4 研修内容（案）

要素	研修内容案
I 利害調整に関する基礎的知識の取得	・利害調整の意義及び姿勢 ・利害調整の経緯、法的根拠、実際の事例 ・グループディスカッション(自身の利害調整能力の気づき、利害調整に関する情報の共有) 等
II 実務者向けPIに関する知識の取得及び演習	・PIの意義や実施の動機付け、取り組む姿勢 ・プロセス設計手法 ・ステークホルダー分析(利害関係者の特定、利害・関心等の把握) ・現場に則したPI実践演習(ロールプレイング方式) 等
III 実務者の基礎的コミュニケーションスキル向上のための実務訓練	・利害調整のベースとなるコミュニケーションスキル ・市民に分かりやすく情報を伝えるためのコミュニケーションスキル ・利害関係者の意見を聴き、利害・関心を引き出すためのコミュニケーション演習 等
IV 第三者を活用した利害調整手法に関する知識の取得及び演習	・共同事実確認など、情報や認識について市民と共有する方法 ・第三者を導入した利害調整手法(メディエーション)の概要 ・第三者の意義と役割(活用の動機付け) ・第三者活用の方法、中立性確保の方法 ・紛争アセスメント ・現場に則した実践演習(ロールプレイング方式) 等
V 利害調整の対処方法と結果のデータベースの構築	・過去の利害調整の優良事例及び失敗事例の事業種別毎、地域毎、利害関係者の状況、利害調整対処状況等を蓄積 ・成功要因及び失敗要因の分析 等

的な演習を通じての経験の蓄積に重点を置く。

III 実務者の基礎的コミュニケーションスキル向上のための実務訓練：実際の演習を中心とし、聴く力、利害・関心を把握する力を養う。

IV 第三者を活用した利害調整手法に関する知識の取得及び演習：IIと同様に講義で知識の取得も行うが、実践的な演習を通じての経験の蓄積に重点を置く。

討論や演習は、学識経験者をはじめとする専門家のほか、実際に多数の利害調整を経験してきた職員の参画を想定している。

5.2 実務の支援（情報提供）

現場で利害調整業務に従事する際に、有用な情報として、研修のテキスト、過去の利害調整事例（プロセス、成功/失敗の要因等を整理・分析したもの）、国内外の利害調整マニュアル、文献（調査結果や研究論文含む）、第三者のリスト（ただし、第三者の中立性確保への配慮が必要）等が掲げられる。これらの情報をデータベース化し、情報に容易にアクセスできるようにする。ただし、データベースは、単に情報を羅列するのではなく、カテゴリ別目的別に分け、各情報はタグをつけるなどの工夫を行い、利便性を高める。なお、利害調整事例の整理・分析は、現場と研究機関が共同して取り組むことが望ましい。

5.3 利害調整の取組みの体制

利害調整にあたる際には、内部検討や実際の利害調査の現場に、OJTとしてできるだけ多くの職員を参画させ、実務に従事する機会を増加させることが望ましい。職員数が多くなると、情報管理

の問題及び利害関係者の反発等も予想されるが、実務経験から学ぶことの意義は大きく、積極的に取り組むべきである。

また、必要な時に速やかに情報にアクセスできない課題に対し、各機関内や研究機関、研修機関に、利害調整の窓口の設置も考慮すべき事項である。窓口としては、経験豊富なインハウスの職員や外部の学識経験者、NPO等が考えられる。現場職員からの問合せに対し、適切なアドバイスや有用な資料の提供等を行うことを業務とする。

6. おわりに

社会資本整備の利害調整に従事する現場職員の人づくり支援にかかる取組み案を、研修の実施、実務支援及び体制の3分野でとりまとめた。しかしながら、これらの取組み案は実際に実行してはじめて有効かどうかを確認されるものである。これらの取組み案の中には、一部、すでに実務として取り入れられているものもあるが、それ以外の事項は準備ができたものから適宜実行していくことが望まれる。そして、モニタリングを行い、絶えず改善していくことが必要である。

参考文献

- 1) 荒井祥郎、服部司ほか：社会資本整備における紛争解決型合意形成手法の普及可能性に関する研究～メディアエーション・紛争アセスメント～、第39回土木計画学研究・講演集、土木学会、2009.
- 2) 例えば、国土交通省国土技術政策総合研究所：社会資本整備における住民とのコミュニケーションに関するガイドブック、国土技術政策総合研究所プロジェクト研究報告No10、2006 など

大谷 悟*



国土交通省国土技術政策総合研究所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 主任研究官
Satoru OTANI

森田康夫**



国土交通省国土技術政策総合研究所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長
Yasuo MORITA

服部 司***



独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構企画部計画調整課長代理（前 国土交通省国土技術政策総合研究所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主任研究官）
Tsukasa HATTORI

畑中謙吾****



エヌエス環境株式会社 営業企画本部（前 国土交通省国土技術政策総合研究所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 部外研究員）
Kengo HATANAKA

深澤竜介*****



一般財団法人経済調査会調査研究部（前 国土交通省国土技術政策総合研究所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 部外研究員）
Ryusuke FUKASAWA