

## ◆ 合意形成特集 ◆

# 対話プログラムでの時間制約の影響 —市民委員会の議事過程の分析—

臼田幸生\* 松田千周\*\*

## 1. はじめに

公共事業の実施過程で、以前から住民を含む関係者との対話は実施されてきた。しかし、この対話のほとんどが「事業段階でのパブリックインボルブメント（PI）」であるため、計画の大幅な変更はできないものであった（図-1）。これが事業者（本論では公共事業を執行するものを事業者、計画立案するものを行政として表現する。同一行政組織の場合もあるが関わる事業執行段階によって便宜上区別する）が対話により得た意見を計画に反映する裁量権を狭める原因となる<sup>1)</sup>。

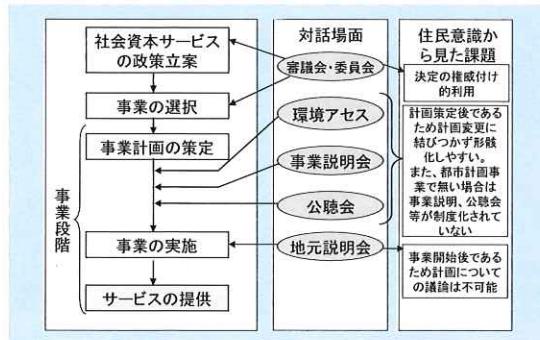


図-1 以前の公共事業の意思決定での課題

このような背景もあり近年、国民の意見を事業計画に反映させる制度が導入されている。中には、住民や各種関係者を意思決定のプロセスの中に明確に位置づける制度もあり、多様な関係者への説

明、対話の強化を目指す施策<sup>2),3)</sup>も実施され始めた。これらにより「計画段階でのPI」、公共事業へ国民の意見を反映する機会が増加している。

計画段階のPIとしてアンケートによる意見収集、対話による意見交換を目的としたもの、住民を交えて計画作成を行う参加型のものなどが用いられているが、最近では市民委員会型のプログラムが特に増えている<sup>4)</sup>。このため、対話型参加プログラム（対話プログラム）に不慣れな行政担当者が取り組むケースも増加してくる。参加者の意識にPIプログラムが働きかけるメカニズムについて理解が不足していると、不安から来る戸惑いがPIプログラムの意義を狭めることになる。事業者・行政と参加者間の誤解による意見の衝突（コンフリクト）を未然に防ぐため経験や知識の蓄積が重要となる<sup>1)</sup>。本研究では事業者・行政が参加プログラムを運営する際に自らの活動の良否を判断する指標を設けるため、対話プログラムのマネジメントの観点からデータの収集分析を行った。

## 2. 研究の対象と方法

## 2.1 対象の選択、データ収集方法

対話プログラムそのもので発生する問題を抽出するため、積極的な市民参加を打ち出し公募市民等を交え多様な意見を元に計画策定を実施している事業を調査対象とした。対象事例の具体的情報を収集するために、計画策定プロセスが完了

表-1 対話プログラムの議事記録から抽出された会議時間の制約に関する特徴的な発言の例

会議名	発言者	発言等	付与コード
AI18	市民委員 A	委員 A 「今まで行政の、特に〇〇とのいろいろな軋轢もあったのですが、その多くの原因は、大体が補正予算なんです。補正予算が突然来るのでですが、恐らく今年も補正予算が出るだろうと、新聞等で言われています。それでまた、寝耳に水の話しになってしまふと同じ事の繰り返しに...」 事業者 「そんな事もあって、早めにこうすることを考えていますと。」 委員 A 「そうすると補正予算も含めてこの中に入っていると」 事業者 「補正予算でこれを一部着工する可能性もあると。」	「時間制約」「補正予算」「急な現実化」「議論期間がない」
AI17	市民委員 B	委員 C の長い発言の途中にて... 委員 B 「すいません、一人でずっと話を聞いているんですが、何分されるのですか、過去の経緯はわかりにくいんだけど、お一人の演説を聞きに来たわけではないので是非どこかで整理していただきたいのですが」 委員 C 「この問題についてはもう少しで終わりますので」	「長話」「演説」「さえぎり」「新参者」「素朴な疑問」「時間の浪費」

前であり事業者側担当者が現職にある例を選定した。データの収集は、事業者側担当者へのインタビュー、議事録の閲覧、傍聴が可能な場合は会議の観察という形で行った。本研究にあたり8つの市民委員会、延べ50回分の会議議事録の分析を行った。各々現在進行中の事業であるため、利害関係者のプライバシーに配慮し、文中では引用データは仮名もしくは伏字で表記している。

## 2.2 質的データの分析の手続き

会議中に生じる現象の生成・維持・変容といった一連のプロセスを探求するために、議事録やインタビュー結果のような自然語データの分析に適し、文化人類学、社会心理学等で実績のある質的研究法<sup>5)</sup>を用いた。この分析法は統計処理から一般性を根拠づけるアプローチとは異なり、会議中の意見のブレなどのメカニズムの分析に適している。複数の市民参加型会議から収集した議事録を用い発言等の自然語データに、内容を簡潔に表すコードを付与した(表-1)。参加プログラム運営面の課題抽出が目的であるため、事業の性格とは関係なく各事業共通的に現れる現象を抽出した。

## 3. 対話プログラムでの意見の分布

公共事業の地理的範囲の広さと利害関係者の多さ、利害構造の複雑さなどから対話プログラムの議論内容は多岐に渡り、参加者が全ての論点に触れるには多大な時間を必要とする。

市民委員会のように多様な参加者が集まる対話プログラムでは、委員の経験、社会背景、職業等の違いが大きい。このため、共通認識を作る期間が重要であり、多様な論点の中から討議対象とするものを絞り、行政や事業者が望むテーマを取り上げるまでに多くの時間がかかる。初期段階には会議の目標、スケジュール、運営ルールの確認と、委員間の交流に時間が割かれている。この部分を簡略化したために会議の存在意義に関する議論が後に発生した事例もあり、十分な期間の用意が必要である。本研究においてはこれらの、議事進行や会議運営に影響を与え多くの時間を費やしている状況に着目し分析を行った。

## 4. コンフリクトの原因となる時間制約

会議目的や運営に関する議論において、誤解や感情的対立などのコンフリクトの芽がいくつか見られた。事業そのものの内容に理解を示しつつも対立が起きている例の分析では「時間制約」と分

類できるコードが多数付けられた(表-2)。

そこで時間価値に関する認識と対応が対立の一要因であるとの仮説をたて、時間制約コード間の類似性を比較し表-2に示す5つに分類した。これらは、以下の2つに大別できる。

- ・1回あたりの会議時間の制限
- ・決定を出すまでに残された期間

この2つの制約が強く現れることで、十分な議論を行う機会が妨げられ、参加者間の信頼関係が損なわれていると考えられる。

表-2 時間制約に関連したコード

分類	付与コード
会議時間の制限	行政リソースの不足 「有志による分科会」「担当者への一任」「開催頻度」「資料の準備」「議長との事前の相談」「議長の知らない案件」「言い残した意見は手紙で」「多忙な議長」「事務局の役割、位置付け」
	参加者の時間 「先に解決すべき問題」「現実的対応スケジュール」「時間延長の確認」「不在者からのメッセージ」「結論が期待できず放棄する議題」「欠席者による再検討要求」「長すぎる説明」「開催時刻」「先送り」「ワーキングショップ手法による効率化」「議題が多い」「議論が不十分」「経過時間報告」「有志による分科会」
	相互理解のための助走期間 「議論がないなら会議ではない」「関係者間の関係の理解」「3回目くらいでまとめればよい」「基礎勉強会」「現地見学会」「会議が熟さないと運営方法の議論はできない」「グループ討議と全体討議の併用」「関心なき話題にはつきあえない」「委員間交流」「対立のため議論できず」
意志決定までの期間	行政・議会での決定プロセスとの整合 「検討時間にゆとりの有無の理由」「スケジュール変更の原因：不可抗力」「事業者の都合によるスケジュール」「言いづらいことも早めに言えば誤解にならない」「機関内での連絡体制」「行政プロセスとの疎外感」「行政内決定プロセスへの重荷」「既決定事項」「他ルートからの情報」
	行政年度スケジュール 「工事、検討の各スケジュールのリンク」「期限付き議題の確認」「時間切れによる決定要求」「唐突な新規案件」「短期10年・長期50年と定義」「短期的な成果の必要性」

## 5. 会議時間の制限による弊害

参加者の発言につけたコードから、時間や期間の不足が対話プログラムに対する不満として認識されることがわかる。時間の不足は、他の要因と影響を与えあい行政不信の形で現れる。

### 5.1 市民委員会に与えられた議題が多い場合

市民委員会に多くの議題が与えられる場合、十分な話し合い期間が用意されていなければ、一議

題あたりの議論時間は短くなり、事業者の説明時間、参加者が意見を述べる機会が減る。

#### (a) プレゼンテーション時間に制約が発生する

事業者はできるだけ理解してもらおうと常に最善の努力を行ふため、説明時間を十分に設けたいと考える。しかし、説明時間が会議中多くを占めると、入念なプレゼンテーションも、参加者にとっては冗長な説明と感じられる。長時間の片方向の情報提供になれば、参加者へ負担を強いるとともに貴重な時間の浪費と思われかねない。

「2時間の会議で皆さんお集まりになつてはいるので、40分それで取られてしまうと、なかなか会議自体の進行も難しいという点もありますので、先ほどもちょっと意見がありましたけれど、これは事前に配布して、極力説明する時間を短くしていただければありがたいと思います。」(AF25)

議長がこのような配慮の依頼をすることもある。

ここでは、決められた時間内での会合も重要視されている。会議が長引き、かつ、予定議題を消化できないことが繰り返されると、委員会のスケジュール管理が疑われるとともに、会議の目的、議論の成果の利用方法の信頼性まで低下する可能性がある。

#### (b) 議題をあらかじめ絞る必要がある

時間の制約が大きく、議論すべき内容を全て処理できない場合はいくつかの議題を先送りまたは除外することになる。

ただし、中途半端に先送りにした議題は後日議論する必要があり、きちんとフォローし関心を持続させる工夫が大切であろう。興味ある議題が議論の対象外となれば

「たしかに○○の問題は終了ということですが、この間も(中略)という問題が出ているので、われわれはもっと、少しの時間でも良いから関わり合いを持っていただきたいと思います。」(AF24)  
というようにとり残されたを感じる人も出る。

適切な時間配分のためには会議期間を通して処理可能な議題の量を全員が把握していることが重要である。そのためには設立時に会の目的を明確にして議題として取り上げる対象、アウトプット、スケジュールを確認することが重要である。ただし、特定期間内に議論を済ます必要のある議題を含み、テーマを絞りこめない場合もあり、意図せずに議題が取りこぼされることも考えられる。

#### 5.2 会議頻度が低い場合

委員会での議論を意思決定と結びつけるには無

理がある日程目標が設置されている場合には、スケジュールの厳守が議論よりも優先されがちになる。その場合は議論そのものの意義がおろそかにされていると参加者が感じることもある。

参加者が意思決定プロセスに意見を取り入れてもらえるかどうか不安に感じ確認をする例もある。

「この会議で希望的な提案が出れば、受け入れてもらえる段階ですか。」(AE21)

会議と会議の間に細部の決定がなされ、事後報告となったことが不快感を招いた例も見られる。

「今のご説明だと○○にすることはすごくメリットがあるという結論が先に出ていたのではちょうどお金もついているときにやりましょうということになったという形になります。(中略)その辺りの議論がないのに○○にすることはいいことだと思って工事が行われたような感じだったので、その辺りを少し議論したかったなと思っています。」(AE22)

過去の経緯を蒸し返して確認することにもなり、場合によっては手戻りとなり、信頼性が低下する。

#### 6. 時間を不足させる要因

4. での付与コードの分類から時間制約の発生要因は以下のように整理される。

- (a) 必要リソース(時間、人材、費用等)の供給の可否
- (b) 参加者各自が対話に割く時間の限度
- (c) 議論内容を咀嚼し相互理解を深めるプロセス
- (d) 行政・議会の意思決定プロセスと整合確保
- (e) 行政の予算執行等の事業スケジュール

これらが時間を不足させる要因となっている。

#### 6.1 人的・資金的な必要リソースの供給

例えば国の機関においては対話プログラムに関する専用の予算は用意されていない。必要なりソースは、関連予算の中から工面されるため、運用面では柔軟性をもたらしているが、計画初期段階では関連予算が少なく活動の制約となっている。

事務局の対応能力の限界から開催頻度が制限される。事務局の作業には、会議で要求された資料の作成、質問への回答の整備、追加説明用資料作成、前回議事録の整理、場合によっては発言者への議事録確認などがある。事務局運営の作業による行政や事業者の事務負荷は大きく(表-3)、調査例ではこの負荷に応じ専属スタッフ確保、外部への委託などが行われていた。意思決定プロセスが組織内で閉じたものから参加型になることで行政

コストは増大しているともいえる。

このコストは情報公開が徹底していない段階や、参加プログラムが行政組織内部の意思決定プロセスと融合していない場合ほど大きくなる。その場合、参加プログラムが作業の二重化や手戻りの原因として疎んじられる恐れがある。

必要コストを払う準備が無ければ、事務局の準備の効率低下から会議開催頻度の低下と議論機会の減少へつながる。

今回の調査事例では1ヶ月に1回から3ヶ月に1回というようにケース毎に様々な頻度で開催されていた。適正な頻度は市民委員会の目的等によって異なるが3ヶ月に1度は間延びがしているようである。また、緊急性のある議題の場合には月に2回ぐらいの追加開催をしている事例もある。

表-3 事務局作業コストの例

作業	コスト内容
議事録作成	議事概要を作成後に各発言者に確認し修正する作業が発生
資料作成	資料作成時に外部の人々へ分かり易くするため、内部資料の作成時より手間が増加
質問への回答	回答作成だけでなく、回答内容を内部で確認了解をとる必要がある
日程調整	会場の手配や出席者への連絡
議事運営	議題の整理や時間配分など議事運営の事前確認
会議への出席	委員会構成員、事務局として数名が出席する

## 6.2 参加者が対話に割く時間の限度

第2の問題は参加者の事情によるものである。一般的の参加者は利害関係の大小に係わらずボランティアで参加をしており、日常生活の余暇を利用しているため時間の自由度は低い。自分の時間価値も高く評価していることが発言に見られる。

「議長さんもお忙しい体というのはわかりますが、事務局の方と前もって当日の課題についてしっかりと話し合いをして頂きたいと思います。(中略)我々はボランティアでできています、貴重な時間を割いていますから、みなさんの意見がきちんと出切るようにやって頂きたいと思います。」(AA21)

目的意識が強くあっても制約が大きければ参加できない場合もある。多くの事例で参加者の都合を考えし平日の夕方(18:30もしくは19:00から21:00まで)や土日の半日が充てられている。

1回あたりの会議は2時間、長くても3時間程度が現実的である。前述の開催頻度と合わせても、

議論に用いる時間の長さには大きな制約がある。

## 6.3 議論内容を理解する時間

基礎的な勉強期間、相互の交流期間等は一見冗長な期間に見えるがこれを省略することは誤解の放置にも繋がる。後につけを払うよりは事前にこの期間をスケジュールに織り込んでおくのがよい。

経験豊富な議長が1回目の会議開催時に

「ワンラウンド基礎的なこと、これまでのことも含めて現状認識をしたらいいのではないかと思います。(中略)1、2回やっていただいて具体的に何のアクションをするかというのはそこからにしたらどうかと提案申し上げたいと思います。」(AE21)

また、委員から議長へ経験に基づく指摘を

「やはり委員同士が意見を交換して、お互いに何をやっているのか、どういう立場でこの会合に参加しているのか、というものをお互いに知らないと良い会合にはなっていないのではないかと思います。(中略)今後の会議に委員さん同士のコミュニケーションの取り方にも一つご配慮をお願いしたいと思います。」(AA21)

としてされた例も見られる。参加者の基礎的な知識取得や相互理解の期間は重要である。

参加プログラムの企画時にこのゆとり期間を設けていないと工程を圧縮する形で影響が現れる。

## 6.4 行政・議会の意思決定プロセスとの整合

対話プログラムが意向把握手続きをとっても、意思決定プロセスとの整合を取る余裕がないほど決定期限が迫っていれば、事業者に意見を反映する意思が無いと参加者は感じる(表-1: AI18)。

対話プログラムを制度上の意思決定に反映させるためには、行政・議会の意思決定プロセスとの協調が必要である。実現可能な範囲と理由を示して案を提示することや、対話プログラムのスケジュールを議会の予算決定時期に合わせて無理なく収束できるものとする必要がある。対話プログラムが行政スケジュールの単なる追加ステップであれば工程を厳しくし議論可能な期間が制限される。

## 6.5 行政の予算執行スケジュール

我が国の行政は、予算を残さず使うことを前提とした年度単位の予算管理システムを採用している。予算化が済んでいる部分については、行政の性格として年度内に実施するスケジュールとなる場合が多い。この年度内での予算執行の圧力が対話プログラムの進行維持よりも強く働き議論可能

な期間が短くなる場合がある(表-1:AI18)。市民感覚からは、行政スケジュールの厳格さ、サイクルの短さと、社会资本整備の企画立案から供用までに要する期間の長さの関係が想像しがたく、議論の優先順位、緊急性を混乱させることもある。

## 7. 時間を効率的に利用するためとられる方法

6で述べた時間制約を生じさせる要因は、対話プログラムの効率性向上で改善が期待できるものと行政システムにかかるものとに分けられる。

ここでは、実際の対策例から効率性向上で改善が期待できるものを分類した。

### 7.1 事務局の作業負担の軽減

毎回の会議の間の準備等の事務局運営作業をリソース補填で効率化し対応を図る場合がある。

事務局運営は、通常の業務に付加される作業としては重すぎる場合もある。事務局運営が事業機関にとって恒常的な業務となるならば組織の増員による対処が望まれるが、事業機関・行政として必須となる業務範囲が整理されておらず、一般的に、委員会運営に専属の職員の配置はされない。

人員の不足を補うために議事概要の作成や事務的な連絡など一部の作業を外部に委託するなど作業の分散も行われている。しかし、機関上層部、機関内他部門や外部との調整は機関内の職員が時間をかけなければならない。複数の相手との調整作業はスケジュールに影響を与えている。

### 7.2 1回あたりの会合時間を効率化

今回の調査事例では会合時間の制限がかなりの頻度で課題となっている。各市民委員会ではこの課題を解消するために様々な工夫がされている。

本来市民委員会は内容を理解した市民の目で議論をしてもらうのが主目的である。そのため、議論中で出てくる論点の活用を考えないと市民委員会の意義が低くなる。説得し、急いで了解を取ることは意味がなく、効率化に用いられる方法には限界が見られる。

市民委員会で用いられていた方法を形式から分類をすると、以下のようになる。

- (a) 事務局・事業者側の説明を効率化する
- (b) ワークショップ手法の活用で発言の活性化
- (c) 資料の事前郵送配付
- (d) 会議外の時間に打ち合わせを行う
  - a) 議長と事務局の事前打合せで議題の選別
  - b) 運営委員会による議題の選別

### c) 分科会を設置して別途討議

#### (e) 手紙による意見交換

プレゼンテーション技術の向上で(a)を改善する例が多い。昨今ではCGの活用などで視覚化する技術も導入されているが、個人のプレゼンテーション技術の向上もいまだ求められる。

(b) は議論のテーマが明確な場合に用いられている。今回調査の多くの例で出席者から有効性が認められていた。これは、少ない時間に多様な意見を引き出し、整理するテクニックである。少人数のグループでの討議が発言を活発化し、論点を引き出す役割を果たしている。ここでは、ワークショップを運営する技術が要求される。

(c) の事前郵送は必要だが、十分な効果が得られていない。

(d) の会議外時間の有効活用は根回しと呼ばれるプロセスと似ており、効率性確保のために導入されている。透明性向上のために実施している委員会と馴染みにくいため、補助的なものに留め、結論は会議で出すことの徹底が重要である。

効率化と単なる時間の節約が混同されると、議論不足となり、誤解とコンフリクトを招く。

市民委員会そのものは、制度上は決定権を持たない会議であるため、早く了解をしてもらうために行っているわけではない。これは参加プログラムを企画する段階では十分考慮されている。しかし、期限がせまると、決定権者へ意思決定を求めるのと同様の方法がとられることがある。効率化方法の検討時には注意が必要である。

### 7.3 複数の参加プログラムの並行進行

特定テーマごとに複数の参加プログラムを実施し同時進行により効率化を図ることがある。

委員会とは別の参加プログラムが輻輳し相互の関係が把握されていなかった際の発言として

「なぜ急に、○○をしたり、(中略)それを△△の方から報告してなどといろいろなことが出てきているのか。□□にこういう会議をやっている団体というのはいくつあるのでしょうか。××の※※という方もいろいろ意見を言っているようだし、(中略)何がなんだかわからないのです。組織というのはどのようになっているのでしょうか。」(AG22)

というように自分の位置付けがわからなくなったり、不可解に感じる例もある。

各種参加プログラム間の使い分けや役割の違いを明らかにすることが信頼関係構築に求められる。

## 8. 市民委員会を有意義にするために

本論では時間制約が参加者間の信頼を損なう一つであることを論じた。議論が前向きである場合は委員会そのものが制約を克服する力を持っていて、逆に参加者が会議の意義を感じない場合は時間制約が無視されたり、会議運営面での手続事項を増す要因となることがある。

会議に前向きな意欲を与える要因として以下のものが見られた。

- ・計画策定の意思決定プロセスで最終的な意思決定権者を明確に示すこと
- ・意思決定権者が議論に参加すること
- ・決定までのスケジュールを明確にすること
- ・市民委員会が計画策定の中で果たす役割を具体的に示すこと

参加者の意欲が時間制約を軽減することに重要な役割を果たしていることから、参加者の意欲向上策を検討する必要がある。

## 9. 結論

市民委員会を含む対話プログラムを分析する中で時間制約に関する課題を整理した。

対話プログラムにおいての時間制約は参加者常に意識されている。分析の結果、得られた時間制約緩和方策を示す。

- ・発言の活性化方策(小グループ化、ワークショップ、参加者間の交流等)
- ・会議の準備を入念に行う(議長との打合せ、会議時間に合った議事次第の確認、資料の事前送付等)
- ・プレゼンテーション技術、議事進行技術の向上さらに、対話プログラムの効率向上方策や、事務局スタッフの増員だけで解決できない問題も明らかになった。行政システムの改善が必要な点は・対話プログラムの実施に十分な期間を用意する
- ・機関内の決定プロセスとの整合に配慮する

これらが公共事業実施プロセスにおける多様な関係者への説明、意見聴取、計画への反映方法の改善に繋がるであろう。

## 10. 今後の課題

今後、更に参加プログラムの増加が予測される。現行の摸索状態から脱するために、労力を軽減する方策、効果を高める方策を見つけていく必要がある。そのため事業の意思決定プロセスが事業自

体へ与える影響を含めた総合的評価の視点を持ち、現場密着型の実証研究を積み重ねる必要がある。

## 謝辞

本研究にあたり種々の調査を実施させて戴きました建設省(当時)の工事事務所、各行政機関の方々、他多くの方々に厚く御礼を申し上げます。

## 参考文献

- 1) 白田、藤本、高野、小澤、見坂：公共事業の実施過程における意思決定システムに関する一考察、第17回建設マネジメント問題に関する研究発表・討論会講演集、土木学会建設マネジメント委員会、1999。
- 2) 建設省：公共事業の説明責任(アカウンタビリティ)向上行動指針、1999。
- 3) 建設省：コミュニケーション型国土行政の創造に向けて、1999。
- 4) 建設省：建設行政における国民との情報共有・対話支援技術、第54回建設省技術研究会報告(平成12年度)、2000。
- 5) J Lofland and L Lofland: Analyzing Social Settings: A Guide to Qualitative Observation and Analysis. 3rd. edition, Wadsworth Publishing Company, 1995: 進藤雄三・宝月誠訳、社会状況の分析—質的観察と分析の方法ー、恒星社厚生閣、1997。
- 6) 白田 藤本 山下 青木 松田, PI プロセスにおける時間制約の影響、建設マネジメント研究 論文集 Vol.18, 土木学会建設マネジメント委員会、2000。

白田幸生\*



本州四国連絡橋公団  
企画開発部経済課  
Yukio USUDA

松田千周\*\*



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  
メント技術研究室交流研  
究員  
Chikane MATSUDA