

意見反映の考え方と意見集約の技術

A Concept of Reflecting the Public Comment and Technique for Public Comment Analysis

石神 孝裕* 矢嶋 宏光*

By Takahiro ISHIGAMI and Hiromitsu YAJIMA

1 . はじめに

公共政策や個別事業を計画する過程では、市民の意見を把握するためにしばしばアンケート調査が用いられる。こうしたアンケート調査には、計画に対する賛否を問う形式の設問や、複数の政策や計画の案の中から望ましいと思う案を選択させるようなものもある。仮に、2つの案の中から1つの案を選択させる形式のアンケート調査が実施され、A案に賛成する人が80人、B案に賛成する人が20人との結果が得られたとしよう(図-1)。この結果をどう計画に反映すればよいだろうか。A案に賛成した多くの市民のために、A案を選択するのか。そうだとすれば、B案に賛成した市民の意見は反映されなくてもよいのであろうか。

このような問題意識のもと、本稿では、意見反映の考え方と意見集約の方法について整理する。最初に、従来の意見反映の方法における問題を明らかにし、意見反映の新たな考え方を示す。次に、計画に反映し得るような意見集約の技術と事例について報告する。

Q. あなたはA案とB案のどちらの案を望みますか？

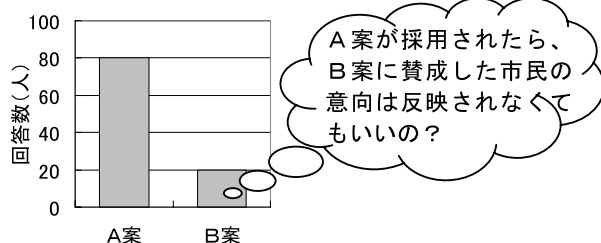


図-1 アンケート結果の例

2 . 従来の意見反映の方法における問題

図-1の例で示したようなアンケートの結果が得

られた場合、どちらかの案を選択すれば、他方を支持する声は反映されなくなる。このように計画に賛成もしくは反対する市民の声を同時に反映することができないため、行政は行政案に反対する市民に対して技術的な妥当性を説明し、案を受け入れるように説得することとなる。市民の立場からすれば、一方的に説明されるばかりで、何を言っても意見を聞いてもらえない。市民のこうした不満が行政不信や事業の紛糾長期化につながってしまうこともある。

3 . 意見反映の新たな考え方

ここで、例を交えて、どうすれば意見が反映できるのかを示してみたい(図-2)。高速道路の計画において、インターチェンジの設置を提案し、市民からインターチェンジ整備に反対する意見が出された状況を考える。もしインターチェンジを整備することとなれば、整備に反対との市民の声は反映されないことになる。

そこで、市民が反対する理由を行政担当者が聴き出し、「インターチェンジ周辺の生活道路が抜け道として利用され、安全性が低下する」とのニーズが明らかになったとしよう。そうすれば、「インターチェンジ整備とあわせて、周辺の交通対策を実施する」という解決策を見出すことができ、整備に反対していた市民のニーズを満たす方策を考える余地が生まれる。

意見を賛成、反対等の立場(position)として捉えようと、いずれかの立場しか反映できない。しかし、賛成、反対の裏側にある利害・関心(interest)を聴き出して捉えれば、他の対策を見出す可能性が生まれ、両方の市民のニーズに対応した解決策を見出せる¹⁾(注: interestにもとづくコミュニケーションの考え方については参考文献2に詳しい)。

* 都市政策研究室

	市民の声を文字通り受け取る	利害・関心を捉える
市民の声	インターチェンジ設置反対!	インターチェンジ設置反対!
市民の真のニーズ (利害・関心)	(意見を文字通り受け取る)	なぜ反対なの? 生活道路が抜け道として利用され、安全性が低下することが心配。 (真のニーズを掘り下げる)
対応(反映)の仕方	ICを整備	IC整備とあわせて、IC周辺の交通対策を実施
得られるものは...	並行する幹線道路の渋滞緩和や移動の利便性が向上するが、生活道路の安全性は確保されない 「片方のニーズは満たされない」	並行する幹線道路の渋滞緩和や移動の利便性が向上し、生活道路の安全性も確保される 「両者のニーズが満たされる」

図 - 2 市民の声を計画に反映するには

市民が一見、無責任とも思える発言をする背景には、声を荒げて反対しない限りニーズを無視されてしまうとの不安がある。反対の声を文字通り受け取り、それが反映できないからといって切り捨ててしまい、発言の裏側にある利害・関心を無視してしまえば、新たな紛争の理由を生み出してしまふ。市民の発言の裏に隠された利害・関心を導き出し、相手を慮ることが必要である。

市民の意見には利害・関心が直接表現されているとは限らず、着目してほしいほど、攻撃的な言葉や立場だけが表現される傾向がある。このため、利害・関心を聴き出す努力が必要となる。直接的な対話では、傾聴技法²⁾を用いて利害・関心を聴き出せばよいが、書面による意見では発言者に問い返すことができないため、利害・関心の把握は困難となる。

アンケート、はがき、手紙、電子メールなどで集められた膨大な数の意見から、どうしたら利害・関心を把握できるのだろうか。クレイトン³⁾は、パブリックコメントの分析において、表明された意見の裏にある価値観を明らかにすることの重要性を以下のように述べている。「パブリックコメントのもう一つの重要な側面は、コメントに言い表された価値観や根底にある政治的哲学である。価値観とは、我々が物事の正否、道徳、公平さを判断する尺度である。ある話題に対する人の見方は、新たな情報や他のグループとの対話によって変わるものであるが、基本的な価値観は比較的に変わらない。そのため、価値観は、意見の内容そのものよりも、人々の最終的な立場を長期的に予測しやすい判断材料となる。」つまり、集められた意見からも、利害・関心を抽出する努力が必要であり、このため、問いかけを工夫し、理由を記述する様に求めるとともに、記述内容を分

析して利害・関心を取り出す処理が必要となる。次項では、具体的な処理方法について記述する。

4. 集められた意見を集約する技術

分析者は、表明された意見を読み込み、計画の内容や進め方に関して、意見表明者が心配、懸念、期待しているであろう要素を探しだし、利害・関心を想定する。同種の利害・関心は集約してとりまとめる。利害・関心を想定することで意見を操作していると理解される可能性があるため、集約した利害・関心は市民の利害・関心そのものではなく、行政がどう解釈し受け止めたかを表明したものであることを明確にするとともに、受け止められていない利害・関心を市民が追加する機会を設ける(図-3)。

意見を利害・関心として整理することで、意見の数の重みを排除することができる。数の重みを重視すると、少数派の利害・関心が軽視されることになる。このことが新たな紛争の要因となるばかりでなく、計画を改善しようとする動機を減じ、計画の質的低下を招くことになる。また、数の大小で判断していることが伝われば、少数派は数を増やす努力を始め、ネガティブキャンペーンや住民運動を活発化させる。さらに、政治案件化すれば、特定の利害関係者のみに有利な結果さえ招きかねない。

なお、市民の利害・関心を把握し、それを計画に反映するための処理には費用がかかるが、紛糾長期化のリスクヘッジの費用と見れば割に合うのではないかと。長期化による機会費用の膨大な損失額と比べれば、上記の処理費用は取るに足らない額となるだろう。

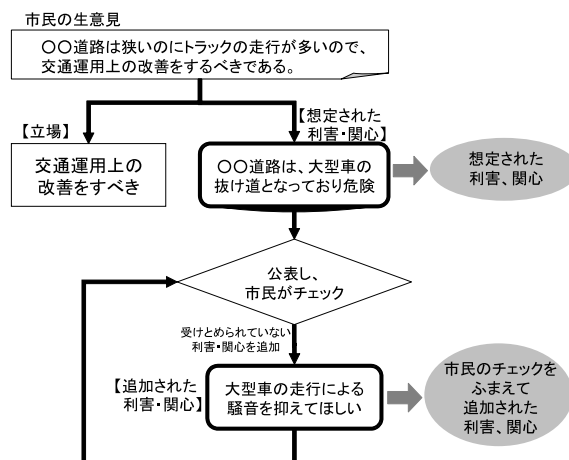


図 - 3 利害・関心を想定するには



図 - 4 利害・関心を分けて整理した例

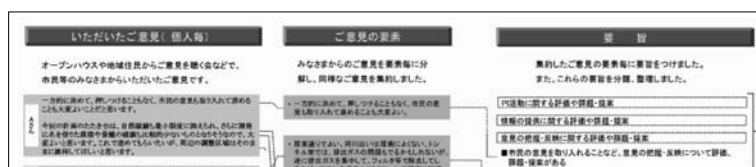


図 - 5 意見集約方法の情報提供の例



図 - 6 オープンハウスでの意見把握の様子
(左右写真とも左のファシリテーターが来場者に直接聴き取る方法で利害・関心を把握している。)

5 . 事例

(1) 意見集約の事例

意見の利害・関心を分析し把握した事例を示す(図 - 4)。これは事業に関わる意見をアンケート、はがき、電子メールなどで収集し利害・関心として整理したもので、対象は1,588枚のアンケートをはじめとする多量の意見である。利害・関心が指している場所がわかるように、図面上に落として整理している。集約した利害・関心は市民の確認を経て、最終版としてとりまとめられた。なお、収集した全ての意見はホームページに掲載された。また、他の事例では、意見を集約した結果だけでなく、意見集約の方法も公表された(図 - 5)。

(2) 意見把握を工夫した事例

アンケートなどで集められた意見では利害・関心は想定するしかないが、意見把握の際に直接問い返しができれば、確実に本人の利害・関心を捉えることができる。この事例では、オープンハウスでのアンケートにおいてファシリテーターを投入し、傾聴技法を用いて直接市民から利害・関心を聴きとったものである(図 - 6)。結果の記入もファシリテーター

が代行したが、記入内容について本人の確認を得るようにした。

6 . 終わりに

ここで報告した意見集約の技術や事例は、市民の意見を計画に反映させるための過程の一部にすぎない。つまり、これまでの意見把握の方法では反映し得なかった意見が反映可能な形で把握され集約されただけである。多様な利害・関心を計画に反映するためには、計画に関する技術力と創造力が必要であり、地域づくりへの想いが不可欠である。

参考文献

- 1) 土木学会誌編集委員会編,「合意形成論総論賛成・各論反対のジレンマ」, 2004
- 2) 矢嶋宏光, ワークショップ事例集第6章ワークショップ実施上の留意点,(社)全日本建設技術協会, 2006
- 3) James L. Creighton, "The Public Participation Handbook", Jossey - Bass, 2005