

研究ノート

自治体行政¹⁾における紛争管理と参加をめぐる諸問題

金 今善

KIM, Guemseon

(大学・非常勤講師)

1. はじめに

本稿は、必ずしも焦点を当てられてきたとは言い難い、自治体行政という視点から‘紛争管理’の概念を構築し捉え、公共空間²⁾における参加型紛争管理の可能性をその陥穽も含めて、理論的かつ規範的に検討することを目的とする。

行政は、現代の社会において次々と噴出する公共的課題を解決していくために、権限・財源・人材・情報・技術といったさまざまな資源を組み合わせながら、社会システムを適切に管理・運営していくことをその任務とし、その具体的な活動は政策によって展開される(森田, 1998)。すなわち、行政活動は、政策によって枠付けられ、その枠の中で、変化する外部環境に対応しながら的確に社会システムを管理運営していくことである。

ところで、つとに大森彌は、「政策」を「社会次元での調整を超える紛争に対して統治活動を施すことによって、その一応の解決をはかる手段であり、この意味で社会の安定に関係づけられる統治活動の内容である」(大森, 1979)、と捉えている。このように「政策」を紛争の調整・解決の緩衝装置として捉えるならば、政策の執行とは、関係する人々の利害に影響を及ぼし、公共あるいは政府の事業推進過程で公衆の利害関係に係る争点をめぐって展開される紛争(以下、「公共紛争」と呼ぶ)を解決し、社会を一定の望ましい状態に向けて管理していく活動である。したがって、自治体行政における紛争管理とは、政策を媒介として、地域社会に潜在する様々な公共紛争を統合・調整しながら、地域社会を一定の方向にまとめて行く、一種の社会管理であるといえよう。

ところが、社会管理は、常に行政の手によってのみ行われるのではない。すなわち、行政は、民(個人、市民活動団体、企業)の公共善を実現する能力を観察し、活用して、そして戦略的に社会を管理していくこともできる。今日、政策の形成や実施過程において、「新しい公共」論や「ガバナンス」論から、市民や市民活動団体、民間事業者のリンケージが重視される所似がここにある。

これは、今日、地域社会で展開される様々な公共紛争の解決においても同様に求められよう。今日、行政活動が対象としている行政課題が多岐化・複合化・高度化している。そのため、行政内部の政策知識や情報のみでは対応しきれず、地域活動団体やNPOなどの民間セクターから提供される知識や技術によって補われる場合も少なくない。

しかも、かつては町会・自治会など既存の地縁組織を通じた意見集約のみでそれなりに

地域の要望・ニーズに応じた行政運営が可能であったが、今日では、参加する主体の多様化が進み、従来のような地縁組織のみに依存する仕組みは限界を見せている。

特に、福島原発事故やダイオキシン問題に象徴されるように、原子力発電所や廃棄物処理施設がもたらす環境問題の複雑性や不確実性といった特性から、そのリスク評価をめぐる公共性は科学者や技術官僚の専門性に拠った判断のみでは担保され得ない(藤垣, 2003)。それゆえに、これらの施設の立地・建設をめぐることは、専門家や技術官僚が用いる専門的知識と生活者としての立地地域住民の環境認識との間のズレがしばしば問題とされる。

これらを背景に、今日では、行政主導型の公共問題解決のイメージから転換し、多様な発議に公益を求めて、政策過程への多様な利害関係者の参加や、透明性・公正性を見据えた持続的な合意形成システムの構築など、公共紛争の解決に密接にかかわる条件や制度などを整備していくことを通じて、対立・競合する紛争の統合・調整を可能にするような紛争マネジメントの確立が求められている。

ところが、一口に紛争管理といっても多様な考え方が存在する。そこで、以下ではまず、紛争にかかわる先行研究の検討から、自治体行政という視点から‘紛争管理’の概念を形成し、紛争構造における地方自治体(市町村)の様々な立場を確認する。その後、現行の紛争処理制度の現状と課題について検討し、近年注目されつつある、市民の参加と協働、討議を通じた紛争処理という参加型紛争管理の可能性とその限界について考察する。最後に、「参加」という視点から、自治体行政における紛争管理の含意について論じる。

2. 「紛争管理」の概念化

2.1. 「紛争」と紛争の動態性

「社会あるところ紛争あり」(千葉, 1968)といわれているように、紛争は社会の中に常態としてある。

ところが、紛争は、論者の価値や関心、又は視座とも深く関わっており、それを一言で定義するのは容易ではない。そのため、紛争は学者ごとに多様な意味合いで用いられている。例えば、法社会学者の千葉正士は、紛争を、「一定範囲の社会的主体の間に成立していた均衡関係の喪失状態」(千葉, 1976a)と定義しており、同じく法社会学者の六本佳平は、「具体的かつ特定の行為主体の間における、生活上の真剣な利害の対立に基づくあらそいであって、相手方の行為自体に対する働きかけを伴う直接的なあらそい」(六本, 1983)である、と捉えている。これらに対し、紛争の動態性に注目したものとして、社会学者の長谷川公一は、複数の行為者や集団間の目標が相互に両立不可能な社会関係を「対立関係」と捉え、「紛争は、その対立関係がさらに進んだ段階であり、複数の当事者が目標の両立不可能性を意識し、しかもなお相互に両立不可能な目標の達成を動機化し続けるような社会関係ないし社会過程である」(長谷川, 1997)と定義しており、行政学者の嶋田暁文は、「あるアクターが、他のアクターによって否定的な影響を受けていると認識する場合に生ずる

過程」(嶋田、2000)、と捉えている。

以上の内容を総合してみると、「紛争」は、目標が両立不可能な状況のなかで、関係する複数の行為主体が相互作用し合いながら、展開される動的過程、と捉えることができる。

こうした紛争のもつ動的な性格に関する理解をより深めるために、以下では、Pondy の研究(1967)を一瞥しておこう。

Pondy は、紛争の起因—利害関係者の精神的状態—利害関係者の状況認識—表面的な紛争行為が連続していることをエピソード(=episode)と呼び、紛争の段階を潜在的な紛争(=latent conflict)、認知された紛争(=perceived conflict)、感じられた紛争(=felt conflict)、明白な紛争(=manifest conflict)、紛争余波(=conflict aftermath)の五段階に分類している。

まず、「潜在的な紛争」の段階とは、紛争の起因(希少資源、集団間の目標の相違)は存在するが、紛争そのものはまだ潜在的であって顕在化されていない段階である。

第二の「認知された紛争」の段階とは、各々の紛争当事者が紛争状況を認識している段階である。この段階では各当事者間のコミュニケーションの断絶が発生する機会が多い。

第三の「感じられた紛争」の段階とは、心理的な状態を表わしており、組織構成員や行為主体が組織内部や外部から緊張・不安・挫折などを感じ、それを除去しようとする傾向を見せる段階である。

第四の「明白な紛争」の段階とは、相手の目標達成を阻止するために意識的な行為を行う段階である。

最後は、「紛争余波」の段階である。

彼によると、個々の紛争エピソードとは、紛争当事者間の関係を構成する一連の紛争エピソードの一つに過ぎず、その紛争エピソードがいかにかに管理されるかによって、より協調的な関係になる可能性もあり、継続的に紛争状態に陥る可能性もあるという。すなわち、紛争は、適正なレベルで管理されると、より協調的な関係を保つことができるが、単に抑圧されたり、無視されたりすると、潜在的な紛争状況からより深刻な状態に陥ることもあり得る。Pondy は、このような状況を「紛争余波」と呼んでいる。

こうした段階を経て一つのエピソードが完結すると、次のエピソードが始まる。したがって、紛争は動的な過程であり、連続するエピソードである。

このように、時間の経過に伴う紛争強度の変化に着目することで、紛争の動態性をよりよく把握することができるという点で、Pondy の洞察は今なお多くの示唆を与えてくれると思われる。

2.2. 紛争の処理

さて、紛争を、互いに関連する一連の段階を経て進行する、動的な過程と捉えるならば、そもそも「紛争の処理」とは何を意味しているのか。

この点について、千葉正士の「紛争と秩序の連続性理論」(千葉、1976b)は有意義な示

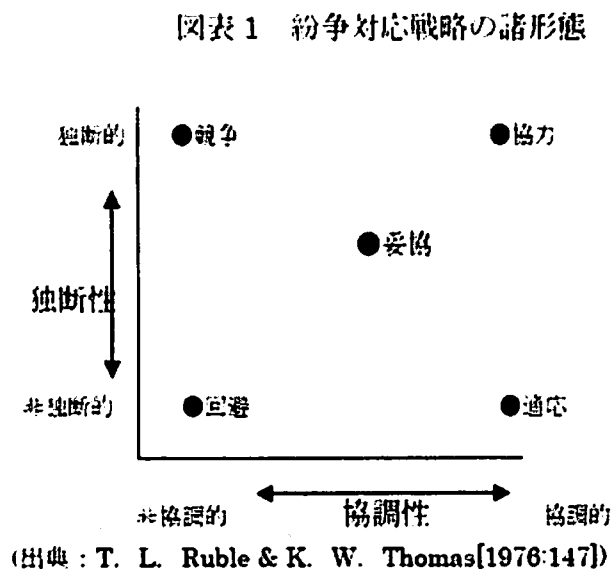
唆を与える。千葉によると、紛争と秩序とは、不可分に相関している一現象である。すなわち、一個の連続群においては、どの点においても、「紛争」と観念することのできる事実と、「秩序」と観念することのできる事実とが何らかの程度において存在しており、紛争と言われる事実は、この連続群をなす一連の諸現象中のどの点においても存在する。したがって、「個々の紛争処理とは、紛争の一举の解決というよりも段階的な成形であることが実情に近い」（千葉、1976b：434-7）。このように紛争を理解すると、「紛争の処理」とは、多くの手段により、一紛争に段階的に成形を加えてゆき、その相対的な結果として目的を達成すれば良いのであって、紛争全体の一举の解決はすべての場合に望む必要はなく、事実必ずしも可能ではないのである。

また、紛争という現象は、規範間の矛盾と調整の過程にほかならない。紛争は、一社会に普遍的に妥当すべき規範が当事者間で矛盾を来している現象、すなわち下位規範間の矛盾の表現にほかならない。したがって、紛争の処理は、矛盾が生じた下位規範間の調整がなされたことを意味する。それは、既存の規範の再確認ということでもあろうし、また規範の創造のことでもあろう（千葉、1968）。要するに、「紛争の処理」とは、単に両当事者間の紛争を個別的に緩和・解決するだけでなく、同時に、そのための社会制度（＝規範）を一般的に適用しあるいは樹立することを意味する。

2.3. 紛争対応戦略の二次元モデルと「紛争管理」の概念

ところが、既述の Pondy の指摘にもあるように、紛争は、対応いかんで、機能的にも、逆機能的にも作用しうる両面性（ambivalence）を有する。実際に、多くの紛争事例を分析してみると、ある場合は紛争当事者間の利害関係も複雑でその対立の程度も、外見上は解決不可能な紛争であったにもかかわらず、比較的円満に解決される場合もあれば、外見上それほど深刻とは見えず、関連当事者間の見解の差も比較的大きくないのに、対立が激化する場合もある。

この点において、紛争状況とその対応戦略との関係を論じた Ruble と Thomas の二次元モデル（1976）が有益な示唆を与えてくれる。Ruble と Thomas は、図表 1 のように、「協調性」（cooperativeness）と「独断性」（assertiveness）という二つの軸を組み合わせから、「競争」・「順応」・「回避」・「妥協」・「協力」という五つの紛争対応戦略を提示している。



ここで「協調性」とは、相手の関心を充足させようとする試みを、「独断性」とは、自分

の関心を充足しようとする試みを表わしている。まず、「競争 (=competition)」とは、相手組織の犠牲のもとで、もっぱら自らの組織目標を追求していくことである。「順応 (=accommodation)」とは、自組織の目標はさておいて相手に譲ることである。また、「回避 (=avoidance)」とは、紛争問題を避けるか無視する戦略である。「妥協 (=compromise)」とは、相互妥協を通して部分的に満足を得る戦略である。「協力 (=collaboration)」とは、両方の関心を満足させる最も理想的な戦略である。

そして彼らは、紛争の強度が弱すぎるときには「競争」戦略をとることによってほどよい紛争強度へと近づけることができるし、逆に紛争の強度が極度に強く、感情的かつ非効率的な行動を誘発するレベルにまで達しているときには「回避」戦略をとることによって事態を沈静化することが有効である、と主張する。そして、そこまで高いレベルではないが、下手をすると、そのような感情的紛争の状況を生み出しかねないような場合は、「妥協」戦略が有効であり、「順応」戦略は、長期的な視点で見た場合、紛争の強度が極度に強くなってしまふような状況を生み出しにくくする点で、有益な戦略であると位置づけている。そして適度な紛争状況が生まれたときは、「協力」戦略が可能である、と論じている。

以上のように、Ruble と Thomas の二次元モデルは、紛争強度に応じて適切な紛争対応戦略を用いることで、紛争当事者間の建設的なコミュニケーションを誘導し、それによってシステム全体のパフォーマンスの向上を図っていくという紛争管理の可能性を示している点に特徴がある。これは、政策の実現可能性と密接に関わる。すなわち、政策の実現可能性を高めるためには、政策対象集団の積極的な順応 (compliance) や協調が不可欠であり、そのためには意思決定に必要な情報の積極的提供と、政策過程への多様な利害関係者の参加、そしてそのための仕組みづくりが前提となるからである。

ところが、既述したように、紛争には建設的側面と病理的側面の両面性が存在する。紛争が社会的に問題となるのは、社会的・経済的な損失や暴力的行動のように、紛争が逆機能を営む場合であり、それを抑制するための社会的な紛争処理手段を機能させること (=紛争の制度化) が必要である。

こうした紛争の両面性と Ruble と Thomas の洞察とを関連させて言うならば、「紛争管理」とは、紛争がその受容限界を超えて悪化ないし拡大していくこと (=消極的性質) を抑制し、紛争が有利な結果を生み出すように、対立する利害当事者が相互の立場と利害を理解し、交渉と互譲による自律的な調整を可能にするように条件や制度などを整備していくこと (=積極的性質) を通じて、紛争の解消を容易にする過程にほかならない。

3. 紛争構造と市町村

さて、紛争は、これに何らかの関係をもって関与する社会的主体がなければ起こりえない (金井, 2004)。これが「①当事者」である。紛争当事者は、単一 (一対一) の当事者として登場するとは限らない。すなわち、その数は複数 (一対二以上、二以上対二以上) で

ある場合もある。また、紛争の直接的な主体は当事者であるが、各当事者を支援して紛争行動に参加する主体もある。これが「②関係者」である。関係者は、紛争当事者のある一方の側に立つことにより、その相手に対して対抗者として紛争に参加する場合もあれば、ある当事者（＝関係者に対して支配的な立場にある者）に対して従属的な立場から紛争行動に参加する場合もある。さらに、当事者に対して第三の立場で紛争に介入する「③介入者」が考えられる。その機能としては、説得、仲介・調停・仲裁・裁決（裁判も含む）などが挙げられるが、他に情報の提供という機能も考えられる。

しかし、現実には生ずる紛争はこのように単純ではない。すなわち、紛争は①当事者、②関係者、③介入者・仲介者が紛争の展開過程でダイナミックな機能を担いながら展開していくのが一般的である。とくに、迷惑施設の立地をめぐる公共紛争は必ずしも秩序的ではなく、紛争のステージを複合させながら紛争構造を変えていくのである。

ところが、紛争処理の基本は、紛争当事者同士が紛争上の課題を何らかの方法で調整し、解決することにある。しかし、紛争当事者間の利害が複雑で、利害調整ルートが乏しい場合、当事者同士による解決は困難になろう。そのような場合、紛争当事者は「関係者」の支援を得て自己の立場や利害を強化するか、中立的な「第三者」を求めることになる。

前者は、自己の立場を強化することで、紛争処理の原型としての当事者同士の解決を志向するものである。しかし、原子力発電所や廃棄物処理施設のような迷惑施設の建設・立地に伴って生ずる紛争では、当事者の一方が立場や利害を拡大させることだけでは、もう一方の当事者を容易に説得できず、むしろ紛争を大きくする場合がしばしばある。それゆえに、中立の「第三者」が求められる。ただ、中立的な「第三者」は、紛争当事者にとって、「仲裁者」あるいは「調停者」として信頼でき、紛争解決能力があるなどの条件を満たしていなければならない。この中立的な「第三者」に選ばれるのが、日本では行政部門、とくに市町村が媒介的役割を遂行することが多い（宇都宮，1984：431）。それは、市町村が「地域生活の円滑な営みに直接関連した各種の行政サービスを供給」し、また「住民がまず、第一に相談、要望、苦情などを持ち込むという意味で、住民が最も接近しやすい最初の政府である」（大森，1980：96）ことから理解できよう。

以上のような紛争構造を踏まえ、地域で生じている様々な紛争において市町村が置かれる立場を大まかに示すと、まず、市町村が紛争の当事者である場合（①）、第二に市町村が紛争の関係者である立場（②）、第三に市町村が紛争の中立の第三者である場合（③）に分けられよう（金井，2004；檜楨，1981）。

第一の立場（①）は、何らかの行政上の執行の際に典型的に生ずるが、単にルーティンの行政手続を行う際にも生じうる。第二（②）の立場は、対立する当事者のある一方の側を支援する立場である。最後に第三（③）の立場は、地域社会に生ずる公的調整が期待される分野に生ずる中立の第三者の立場である。

これらの立場を具体的にみると、例えば、ごみ焼却場、下水・し尿処理場等の施設、障害者施設、保育所などの公共施設の立地・建設問題など、主として市町村が主体となって

行う施策・事業に関するものが①の立場の例である。これに対して、原発立地など電源開発や産業廃棄物処理施設の設置問題においては、市町村は②の立場になりがちである。ところが、民間・公団等による住宅開発、観光開発など問題においては、市町村は③の立場になりがちである。このように、市町村は紛争の事案に応じて、「当事者」としてかかわるべきか、支援する「関係者」としてかかわるべきか、さらに中立の「第三者」としてかかわるべきかの選択に迫られることになる。とくに、紛争対象になっている事案が、一部の地域に限定されており、かつ全体の利益からみれば妥当性をもつ場合には、市町村は立場の選択に窮することになるであろう。

以下では、地域社会で発生する紛争における市町村の位置づけをより深く掘り下げてみよう。

市町村の立場は、以下の図表 2 が示すように、ある事案に関して「紛争当事者であるか否か」と「紛争処理の権限があるか否か」によって異なってくる（檜楨，1981：247-8）。

＜図表2＞紛争構造と市町村の立場の諸類型

	紛争処理の権限有	紛争処理の権限無
当事者(O)	A(例:ごみ焼却場の立地)	B(例:土地の普通財産として売買)
当事者(x)	C(例:一般住民による建築、一級河川の中央政府による改修)	D(例:原発立地、民間の産業廃棄物など)

まず、市町村が権限を持つ事案で、紛争当事者としての位置にある場合 (A) である。これは、ごみ焼却場の建設のような市町村が所管する公共事業の例に求められる。第二に、市町村は権限を持たないが、当事者としての位置にある場合 (B) である。これは、市町村が私人として社会経済活動を行う場合に生ずるもので、土地の普通財産として売買などがその例にあたる。第三に、市町村がある種の紛争処理の権限は持っているが、紛争当事者としての位置にいない場合 (C) である。これは、一般住民による建築などで見ることができる。最後に、自治体が紛争処理の権限も持たないし、紛争当事者としての位置にもなっていない場合 (D) である。これは、原子力発電所の立地などにその例を求めることができる。

A と B は、紛争当事者であるがゆえに、紛争を処理するには、例えば都道府県公害審査会や裁判所などの中立的な第三者の介入（仲裁、調停、あっせん、裁定など）を待つか、あるいは「説得」「給付」「凍結」「情報提供」などの手段をもって相手に対応することになる。前者の中立的な「第三者」の介入を選択する場合は、制度がない場合には不可能であるし、安易にこの方式を活用することは、住民から自治体の管理者能力が問われるので、後者の方式が中心となる場合が多い。

また、C ないし D の場合に直面すると、市町村は紛争当事者ではないがゆえに、「関係者」

として行動するか、中立の「第三者」として行動するかは事案の性格や紛争の状況に大いに左右される。ところが、紛争が地域社会を巻き込むまでに至ると、市町村はいずれかの態度選択を迫られるのである。

これをより掘り下げて検討してみると、まず、第一に、市町村が関係者として行動することを選択する場合である。さらに、これは市町村が紛争を引き起こした事案の推進側に立つかと反対側に立つかに分けられよう。もし、市町村が推進側に立つならば、市町村は最も住民に近い政府であるだけに、反対者側から鋭い批判にさらされることになる。逆に、その事案の推進が、住民福利を増進するものと市町村が判断したり、市町村の首長の政治公約や政治姿勢の一つになっていたりすると、その立場を貫くであろう。例えば、原発立地の事例であれば、用地交渉を引き受け、その立地と関連の深い施策（例えば、道路の建設等）を行ったりすることである。

ところが、市町村が紛争の初期段階で事業推進者側に立ったとしても、予期しえない事情が事業の実施過程で生ずる場合や、市町村の首長が代わるなど紛争を取り巻く状況の変化に応じて、市町村は当初の態度を変更し、事業に反対する側に立つ場合もしばしばある。しかし、このような態度の変更や行動変化は、柔軟性があるとしても、自治体行政の一貫性が問われることになる。そのため、実際はこのような状況の変化や政権交代の蓋然性がある場合には、市町村は事業の初期段階から勢い消極的になる場合が多い。逆に、市町村が紛争を引き起こした事案に反対する側に立つと、たとえその事案が地域開発にとって重要な役割をもっているとしても、一切の協力を拒否すると共に、その開発主体に中止の要請をすることになる。

次に、市町村が中立の第三者の立場をとる場合である。これは、さらに要請があった場合とその要請があるか否かにかかわらず、紛争を引き起こした事案に対して自治体自らが紛争当事者間の協議に介入する場合に分けられよう。

まず、紛争当事者による要請があった場合であるが、紛争当事者からの要請があったからといって、市町村が即座に中立の第三者としての役割を演じるのではなく、あくまで「一方に与することは他方からの批判を受けざるを得」ないというジレンマ状況での苦渋から、市町村は「中立性・公平性への指向」を見せることになる（金井，2004：206）。また、紛争を引き起こした事案からの負担・便益がなければ、自治体自身にその事案に対する特段の政策意思が生じないのであり、中立の立場が採りやすくなる。

一方、紛争当事者からの要請があるか否かにかかわらず、紛争当事者間の協議の仲介をすることもある。これは、紛争が放置されてしまい激化すると、自治体にとってはその責任を追及される契機になってしまうので、あえて中立の位置を選択する場合と、紛争当事者として巻き込まれることによる政治的・行政的危険を回避しようとして、中立の立場をあえて先占する場合とに区分される（金井，2004：207）。

以上のように、地域社会で生じる様々な公共紛争の対応において市町村は、当該事案の性格や政治的状況などに応じて、様々な立場に置かれることになる。

4. 紛争処理制度の現状と参加型紛争管理の可能性

4.1. 紛争処理制度の現状と課題

さて、地域社会で起きているあらゆる公共紛争は管理の対象となり得るが、紛争処理に際しての主体の対応行為（戦略）は様々である。例えば、回避、強行のような利害当事者間の直接的な話し合いを拒否・排除するもの、交渉、説得、対面のように当事者同士あるいは第三者介入による直接的話し合いを通じて紛争に対処するもの、補償のように問題構造の解消を避け、他問題への還元を通じて紛争に対処するもの、紛争関連情報の公開のように問題の状況認識（フレーム）を再定義し、支持の拡大を図るもの、時間的遅延、支持勢力の動員のように構造変数の消極的・積極的変更を通じて利害当事者の目標を修正するものなどが挙げられる（檜楨，1981；金井，2004；和田編，2007）。

しかし、どのような紛争対応戦略を選択するかは、既述したように、紛争そのものももつ固有の性格や、紛争を取り巻く当事者間の利害関係及び依存性、資源（富、地位、権限、情報、時間など）の保有の有無など、多様な要因によって大きく影響を受ける。そのため、上記の諸紛争対応戦略は紛争状況に応じて混合的に使われるのが実態である。

ところが、原子力発電所や廃棄物処理施設など、いわゆる迷惑施設の立地・建設をめぐる地域社会レベルで展開される公共紛争の多くを分析してみると、これまでは、この類の紛争においては、主に「ねばり強い説得」となんらかの見返りの給付によってその解決を図る傾向が強い。しかし、既述のように、今日、住民のニーズが多様化・高度化しており、その施設の立地・建設によって恩恵を被る人々もいれば、受苦・負担を被る人々もいて、さらに環境的・経済的な側面から問題関心や利害関係をもつ人々も加えれば、その利害関係者の範囲は格段に広がる。したがって、対立する利害の調整を根回しやアメの大盤振舞いといった閉鎖的な合意形成手法だけでは、地方自治体の負担は大きく、対立の深刻化などから、地域の安心・安全を維持することには困難が伴う。

また、行政活動をめぐって生ずる市民の要求や不満に対処するための法的な紛争解決の仕組みとして行政不服審査や行政訴訟などが用いられる場合もしばしばあるが、このようなシステムは、行政機関が一律的・一方的に法的効果を発生させる決定を行ない、市民がその結果に不満がある場合は事後的に裁判所において行政機関の決定を争い、その取消を求めることができる、というものである。したがって、そこにおける行政機関と市民との関係は、原則として、決定を行なう行政機関とその決定の相手方である市民との二者関係に限定されており、他の利害関心を持つ一般市民がその決定について変更を求める余地はほとんど認められない（森田，1998）。

なお、裁判所による紛争処理は、当事者にとっては非常にコストが大きく時間もかかることや、裁判による紛争処理の方法を忌避する傾向が強い日本の文化的特色のゆえに、回避される場合が多い（宇都宮，2006）。

さらに、行政機関に付属し、所定の紛争について専門的な立場から解決を図る行政型

ADR³⁾は、制度がない場合には不可能であろうし、時間の浪費に終わっている事例が多く、安易にこの方式を活用すると、行政の管理者能力が市民から問われることになるので、できるだけ最終的な決定を下す前の段階で、関係者の主張に耳を傾け、調整を図っていくことになるだろう。

このような事情から、近年では、公の場での多様な主体が参加し、事実や証拠に基づいて討論を交しながら、合意の形成をめざすオープンな紛争管理方式が強調される（原科，2005）。その一つとして、最近、注目されているのが市民の参加と討議の課程を通じた参加型紛争管理である。

4.2. 参加型紛争管理の可能性とその陥穽

最近、討議デモクラシー（deliberative democracy）論に基づき、従来の審議会等に比べて市民主導の性格がつよい、いわゆる市民会議方式による個別の公共問題に関する市民の熟議の重要性が強調されている（大杉，2007:15）。

ちなみに、討議デモクラシー論は、代議制民主主義（representative democracy）と参加民主主義（participatory democracy）における意思決定方式に対する補完的な意味合いが強い。ところが、代議制民主主義は、少数の利益集団の支配する意思決定と多数決原理をその特徴としているために、社会の多様な利害関係がその意思決定プロセスに反映されない「参加の欠陥」の問題（坪郷，2006：22）と、私的な自己利益の追求と公的関心とを区別する基準が存在しないとの問題（田村，2004：145）を抱えている。特に、不確実性と複雑性、危険性を伴う環境政策関連の意思決定過程においては、官僚や専門家の判断能力への懐疑とその決定の正当性確保の限界という問題がある（丸山，2004：189）。

これに対して参加民主主義では、広範囲な利害関係者の参加と複雑な技術的な問題への専門家のみならず、一般市民の参加を強調し、「参加はよりよい結果を生み出す」（坪郷，2006：22）と考えられている。しかし、「参加の量的拡大は、必ずしも結果の質の改善を保証しない」（田村，2004：147）。それゆえ、討議デモクラシー論に支えられなければならないのである。それは、討議デモクラシーが単純に参加範囲の拡張を意味するのではなく、参加者の熟慮と討議、すなわち熟議を通じて平均的市民の衆知を集めた結論を提示してもらうといった考え方に重心がおかれるからである（篠原，2004）。

しかし、成田空港の円卓会議の事例（隅谷，1996）や、千葉県柏市における第二清掃工場建設の環境アセスメント検討会議の事例（籠，2003）、長野県阿智村における廃棄物最終処分場の社会環境アセスメント委員会の事例（湯浅，2005）などが示すように、地域住民の視点を加味した立地プロセスを経て選定された場所が立地地域住民にすんなり受け入れられず、その選定理由をめぐる住民と激しく対立し、紛争が長期化した場合も少なくない。これは、地域住民の視点を加味した立地プロセスを取り入れるだけでは、必ずしも、公共紛争の解決に繋がるとは限らないことを示す。すなわち、科学的で合理的な討議プロセスであっても、利便性の減少や負担の増加に繋がり得るマイナスのパイの分配を伴うよ

うな意思決定に際しては、プロセスにおける公正性が結果の不公正を縮小するというよりも、社会的格差を承認せざるを得ない制度的現実を肯定するような結果を生む可能性もあり（土屋，2004：141）、熟慮を行う少数者による統治に道を譲る結果にならないとは限らない（上田，1996：218）のである。これは、市民参加の場が最終的な政策決定にどの程度の影響を及ぼしうるかよりも、どのような公的討議を経て決定にたどりついたのか、また、その決定が公的討議の場において正当化しうるかどうかということと、いっそう深く結び付いていることを示している、と思われる。

4.3. 市民参加による紛争管理の含意

最後に、大森彌（1980）の議論を参考に、自治体行政における市民参加のもつ意味合いについて検討し、地域レベルで展開される紛争の調整過程における参加による紛争管理の意義について論じたい。

そもそも、自治体行政における市民参加は、誰の立場（市民、首長、議会、行政担当者等）から見るかで、その意味と効用は異なってくる。例えば、首長にとって市民参加は、対立する議会や反応の鈍い官僚に対処する政治的意味をもちうるし、実質的には、票の維持と培養をはかる合法的手段とも、また判断や決定のための生の情報を集める機会ともなりうる。議会にとってそれは、首長の場合と同じく、選挙によって選ばれた代表者としての代表性を高め、しかも合議体としての意思決定の社会的統合力を強める手段となしうる。

一方で、選挙によって民意の支持を調達し民意を代表するという意味での正統性を欠いている行政担当者は、市民を代表する長と議会の意思や指示を忠実かつ公平に実現する執行機関にすぎない。しかし、市民の日常生活に密着した仕事を現場で担っているのは行政担当者であって、彼らは市民の間でどのような問題が発生しつつあるかを容易に察知することができるし、各種の情報を収集し分析することで市民の意向や要望を抽出することもできる。また、ある問題が自治体の施策によって対処すべき課題であると判断されれば、その問題を解決する方策を検討し、原案を作成する。さらに原案を実施する際に予想される時間や経費、問題点等について長に説明して了解をとりつけ、原案を審議する議会における長の答弁を補佐し、インフォーマルな形で議会説明を行い、時には議員の質問さえ用意する。こうして議会の決定と長の決意を得た施策が実施に移されると、行政担当者は実施細目の決定や執行過程で生ずる問題に裁量的判断を下し、施策の具体的効果を規定する（大森，1980：104-5）。要するに、行政担当者は、建前の上では、市民の代表者たる長と議会の意思決定に求めざるを得ないものの、自治体の政策過程のどの段階においても相対的に優位を占めている。この事実を直視すれば、市民参加とは、市民が選挙という手段を活用してその責任を問うことのできない行政担当者に対して直接批判や要求を突きつけることによって、その決定の内容と様式を自分たちの意向に適合させようとするあらゆる行動であるといえる（大森，1980：106）。この意味で、市民参加は行政担当者の責任を確保する非公式の重要な手段であるとも言える。

他方、行政担当者にとって市民の参加活動は、自分たちの判断や決定の根拠、適切さ、妥当性が問われるという意味をもっている。こうした市民の疑問に対し、政策過程において優位を占める故に個別正統性を自ら調達せざるをえない行政担当者は、自分が専担する執行活動が滞ることを最も忌避する。そのため、一定の節度をもとめるにしても、冷淡な対応によって市民からの反発を買うよりも、行政資源（予算、人員、権限等）の拡大をはかることによって市民の要求に応じようとしたがる。しかし、このことは市民を利益だけ享受すればよしとする受益者と化し、利害分裂を招くなど、かえって事態は行政が意図しない方向に迷走してしまうこともある。

実際に、市民の要求はしばしば競合・対立するし、またその要求に応じていくための財源や人手その他を配慮する必要がある限り、市民と自治体行政との間に対立が生まれやすい。それは、行政側が市民の声に冷淡であったり、曖昧であったり、権威主義的な態度で対応したりすることが原因となって市民の憤慨を誘発する場合もあるが、以下の今村都南雄が指摘するように、紛争当事者である市民側の対立の反映でもあって、むしろ対立する市民らが相互の立場と利害を理解し、交渉と互譲によって自律的に対立を調整しうるかどうかが問題である。

「こうした意見や利害の対立は行政内部だけにとどまらない。それは市民社会における対立の反映でもある。…いわゆる「合意形成論」が唱えられ、行政の意思決定過程に市民参加の重要性がくりかえし主張されるが、それは合意形成のむずかしい意見の対立が市民社会に存在し…」（今村，2007：225）

したがって、地域レベルで展開される諸利益の調整における自治体の役割は、まず地域住民の間に多様な意見や利害が存在することを認め、それ故に時に分裂や争いが起こることはむしろ生理であると考え、政策過程において関係する諸アクターが参加し、実効性のある影響力を行使しうる仕組みをつくることである。たとえば、情報を提供したり、交渉と討論のルールを明示したりするなど市民間の対立を調整して一定の方向にまとめていくコーディネーターとしてふるまうべきあり、市民の側での利害対立に過剰に介入することにより市民間の自律的な紛争調整を損なってはならない。それと共に、市民の側にも、市民自身の責任で譲歩と説得による自己調整の試みを拡大していくことによって、自治体の政策過程に受動的に参加するのではなく、むしろ自ら問題の解決策を発案できる力を育てるとともに、短期あるいは中長期に、また他の政策ないし利害との関連において実行可能な政策を選別し、それに要する各種のコストを考慮できる力量を蓄積していくことが求められよう。ここに、自治体行政における市民参加による紛争管理の積極的意義があろう。

5. おわりに

以上、主に理論的かつ規範的な視点から、自治体行政における紛争管理の意味と、市民の参加と協働、熟議を通じた紛争管理の可能性について諸問題を検討してみた。

しかし、実際に現場で市民参加の原則を適用する上では、時間的な制約（事業の緊急性）や紛争当事者間の対立が深刻な場合は採られない場合があり、ある地域で用いられた手法が必ずしも他の自治体に波及されるとは限らない。また、採用されたとしてもそれによって紛争の解決に至るとは限らない。すなわち、現場における市民参加は市民にとっても行政にとっても「試行錯誤の繰り返し」（早川，2001）である。その意味で、参加型紛争管理も、恒常的に定まるものではなく、状況に応じて、より適切なものに工夫することが求められるよう。

また、市民の参加による紛争管理を評価する際には、その結果が何であったかのみ注目するのではなく、参加の場の公正性・透明性をはじめ、利害調整過程全般を通して、紛争当事者である行政と市民双方が課題・問題への対応、解決について「学習」が存在したかどうかにも目を向ける必要がある。それは、既述のように、紛争は、単に両当事者間の紛争を個別的に緩和・解決するだけでなく、同時に、住民の参加を通じた紛争管理が十分に機能するための社会制度（＝規範）を適用しあるいは樹立することを意味するからである。すなわち、われわれは最終的には何らかの「参加」を通してしか、制度自体を変えられないのである。

以上、本稿は、これまで鑑みられなかった自治体行政における「参加」という視点から、紛争管理の可能性とその限界を示唆したという点において、一定の意義を示し得たのではないかと思う。

しかし、本稿の議論の中から、市民の参加と協働、熟議を通じた参加型紛争管理が十分に機能する条件とは何か、それを現実の制度との関わりの中でどう具体化していくか、という課題も明らかになったと思う。これらについては、今後の研究課題にしたい。

注

- ¹ 本稿において「自治体行政」とは、「近接性」という観点から、市民にとって最も身近な政府という意味で、主に市区町村行政を指す。これは、都道府県よりは市区町村レベルの方が、ある事業によって利益を受ける人々と不利益を蒙る人々との乖離が比較的小さく、空間的距離も比較的離れていないために、市民参加を通じた利害調整が容易であると考えられるからである。
- ² 「公共空間」の概念をめぐるには多様な捉え方が存在するが、本稿では、議論を単純化するために、誰もがアクセスできる公の場で、事実や証拠に基づいて討論を交わし、合意に到達しようとするパブリック・スペース (public space) を指す。
- ³ 日本では、例えば、公害紛争等に関しては、「公害等調整委員会」による仲裁・調停や裁定があり、建築紛争に関しては、「建設工事紛争審査会が中央 (国土交通省) と各都道府県に設置され、建設工事の請負契約に関する紛争の仲裁・調停等が行われる。

参考文献

- 今村都南雄 (2007) 『官庁セクショナリズム』東京大学出版会。
- 宇都宮深志 (1984) 『環境創造の行政学的研究—日本の合意形成制度—』東海大学出版会。
- (2006) 『環境行政の理念と実践—環境文明社会の実現をめざして』東海大学出版会。
- 上田道明 (1996) 「デモクラシーにおける「参加」と「熟慮」～20世紀末の政治への考察—」『年報政治学 ～55年体制の崩壊～』岩波書店。
- 大杉覚 (2007) 「住民と自治体—自治体経営への住民参加」『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No. 1』比較地方自治研究センター。
- 大森彌 (1979) 「政策」日本政治学会編『政治学の基礎概念』岩波書店。
- (1980) 「自治体行政をめぐる変化と対応」佐藤竺編著『地方自治の変動と対応』学陽書房。
- 籠義樹 (2003) 「立地位置選定手法としての計画アセスメントに関する研究—考察—千葉県柏市第二清掃工場を事例として」『環境アセスメント学会 2003年度研究発表会要旨集』。
- 金井利之 (2004) 「建築紛争と行政現場—協議方式による解決の可能性—」(財)日本都市センター『これからの都市づくりと都市計画制度—都市計画制度と今後の都市づくりのあり方などに関する調査研究 最終報告書』。
- 榊原秀訓 (2004) 「討議民主主義と参加制度」神長勲・神野健二・市橋克哉編『公共性の法構造—室井力先生古稀記念論文集』勁草書房。
- 篠原一 (2004) 『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か—』岩波書店。

- 嶋田暁文 (2000) 「コンフリクト・マネジメントの視点—コンフリクトを許容する公共サービス供給システムを目指して」『法学新報』中央大学, 第 107 巻第 1・2 号.
- 隅谷三喜男 (1996) 『成田の空と大地—闘争から共生への途』岩波書店.
- 田村哲樹 (2004) 「民主主義の新しい可能性—熟議民主主義の多元的深化に向かって—」畑山敏夫・丸山仁『現代政治のパースペクティブ—欧州の経験に学ぶ—』法律文化社.
- 千葉正士 (1976b) 「法概念の相対性—『秩序と紛争の連続性』理論より」『加藤新平教授退官記念論文集』有斐閣.
- (1976a) 「紛争の基礎的性質」(大森彌編『地域開発と住民運動—社会的コンフリクトの分析と対応の諸問題』コジ・テクノシステム.
- (1968) 「紛争および紛争処理研究上の問題点」『法学会雑誌』東京都立大学法学会, 第 8 巻第 2 号.
- 土屋雄一郎 (2004) 「公論形成の場における手続と結果の相互承認—長野県中信地区廃棄物処理施設検討委員会を事例に—」環境社会学会『環境社会学研究』第 10 号.
- 坪郷實 (2006) 「参加ガバナンスとは何か」坪郷實編『参加ガバナンス—社会と組織の運営革新—』日本評論社.
- 長谷川公一 (1997) 『社会学入門：紛争理解をとおして学ぶ社会学』放送大学教育振興会.
- 早川純貴 (2001) 「市民参加の政治過程—市民と行政の協働に向けて—」『法学部研究紀要』駒澤大学, 第 19 号.
- 原科幸彦編著 (2005) 『市民参加と合意形成』学芸出版社.
- 楢嶺貢 (1981) 「調整の構図—自治体の機能と役割」犬田充・長谷川文雄編『地域「紛争」の研究—自治体の役割と合意形成の条件』学陽書店.
- 藤垣裕子 (2003) 『専門地と公共性—科学技術社会論へ向けて』東京大学出版会.
- Pondy, Louis R., 1967, "Organizational Conflict: Concepts and Models", *Administrative Science Quarterly*, vol. 12, no. 2: 297-320.
- 丸山仁 (2004) 「環境政治の新世紀へ——グリーン・ポリティクスの方へ」畑山敏夫・丸山仁『現代政治のパースペクティブ——欧州の経験に学ぶ』法律文化社.
- 森田朗 (1998) 『現代の行政 (第三版)』放送大学教育振興会.
- 和田仁孝編 (2007) 『ADR—理論と実践—』有斐閣.
- Ruble, Thomas L. & Kenneth. W. Thomas, 1976, "Support for a Two-Dimensional Model of conflict behavior", *Organizational Behavior and Human Performance*, vol. 16. : 143-155.
- 湯浅陽一 (2005) 『政策公共圏と負担の社会学—ごみ処理・債務・新幹線建設を素材として—』新評論.