

公共政策をめぐる葛藤の分析と成功的な管理モデルへの考察

李 憲 模* 呉 昌 宇**

目 次

1. はじめに
2. 葛藤および葛藤管理の類型
3. 公共葛藤の特徴および類型
4. 韓国における公共葛藤の事例
5. 公共葛藤管理の成功および失敗の事例
6. 結論

1. はじめに

一般的に、「迷惑施設は、住民に恐怖感と苦痛を与えたり、地域のアメニティを害し、土地の値打ちを下げることを指す。ゴミ収集所や焼却場などが一例である。(中略)老人ホームも障害者の福祉施設も、脱北者の教育施設も、教会の火葬場施設も反対に会う。さらには、低所得層の賃貸住宅も迷惑施設といい、陳情が行われるほどである」¹⁾。こうした現象は、韓国社会の硬直性と非民主性を象徴的に表しているものといえよう。当然ながら地域エゴと政府当局の安易な対応が近因であるといえるが、韓国国内で発生している公共葛藤²⁾のほとんどがこうした要素が原因となっている。とりわけ、政府の一方的な決定と関係住民たちの利己主義による対立の様相は、韓国国内で発生しているほとんどの公共

葛藤の事例ごとに現れるネガティブな側面といえよう。

実際に、韓国において1990年から2005年までの間に発生した公共葛藤の事例を分析してみると、政府と公共機関が当事者となっている公共紛争の215件を解決するのに平均623日を要していた³⁾とされる。こうした研究結果からも見て取れるように、韓国の公共政策の効率性がとても低いことがわかる。あらゆる公共政策に紛争が伴われるならば、合理的な決定が行われる可能性は少なくならざるを得ないではないか。如何なる形であれ、政策の原案は修正されざるを得ず、ここから派生する経済的・社会的なコストも決して少なくないはずである。

他方、「葛藤」というのは、人間の暮らしにおいては避けることのできない要素でもある。人間の利己的な動機が、ある事をきっかけにして葛藤は発生するといえよう。ただし、その葛藤を如何に管理し調整するかによって、それはプラスにもなり、破壊的なものにもなるのである。したがって、葛藤そのものをもみ消そうとする努力よりも葛藤をどのように管理(management)するのかが、より重要であると言わねばならない。「葛藤」というのは、組織をより注意深く管理しよう

* 本学法学部 准教授

** 韓国：韓国啓明大学校 媒体映像学部 助教授

とする場合、組織発展にとって重要な手段になり得る。

韓国社会は、ユルゲン・ハーバマスが論じた合理的な理性に到達するためのコミュニケーションの行為の経験がほとんどないのが現状である。さらに、社会的領域におけるシステム（経済、政治など）によって生活世界（個人領域、文化、世論）が植民地化されたあまり、合理的な理性に到達し得るコミュニケーションが介入できる空間が少なかった。

マックス・ウェーバーが自由の喪失として把握していた病理現象に対し、ハーバマスはシステムの論理が生活の世界に侵入し発生する「生活世界の植民地化」によるものであると診断する一方、システムの行きすぎを防止する制度的装置を通じて、他方では生活の世界で意思疎通的な合理性と「自発的な連帯」の活性化を通じてシステムと生活世界の境界を新たに設定することが必要であると主張している。厳密な意味における PR は、合理的な理性を実現するための平等な主体間のコミュニケーションを前提とする。しかしシステムの過剰によって情報と伝達（Mitteilung）が重視され、理解（Verstehen）を基盤とするコミュニケーションは成立しなかった。現在もアメリカで実施されている PR プログラムをそのまま韓国社会に導入することが難しいのは、韓国社会の諸グループ間における水平的なコミュニケーションの構造が欠如されているのが原因だと言わざるを得ない。とりわけ、韓国社会における公共葛藤の概念は、国または地方政府、すなわち自治体と住民集団間の対立を意味する。大部分の公共葛藤の事案は、国または自治体が政策実現のために行う一方的な決定に対する住民集団の抵抗という形で表れる。

こうした公共葛藤は、あらゆる公共政策の執行過程において必然的に現れるもののなの

か。仮にそうであるとするならば、どのような方法であれ、解決策を見つけなければならないのではないと思われる。相互に異なる歴史的発展段階に位置している、あらゆる社会がそれぞれ異なる政策決定と政策執行を必要とするならば、韓国社会に適合する政策決定過程と実践方法は如何なるものがあるのか。そのことを踏まえ、本稿においては、韓国社会における公共政策をめぐる繰り広げられる諸葛藤の事例を分析・検討し、そこからより効率的な公共葛藤の管理モデルを見つけて出すことを試みたい。

2. 葛藤および葛藤管理の類型

「葛藤」は「ある一方が自分たちの利益が他方の利益と対立しており、マイナス的な影響を受けていると認識する過程」⁴⁾と定義されている。ラヒム（Rahim, M.）は、葛藤を「社会的存在内または間において発生する相反（incompatibility）、不一致（disagreement）、不調和（dissonance）のために明白に表れる相互的な過程」⁵⁾であるという。組織間の葛藤の原因と意味は研究者の長年の関心事であった。レンウィク（Renwick, P.）は、組織間における葛藤の原因として知識、信念または基本的な価値における差異、特定の位置、パワー、認定を巡る競争、緊張緩和の必要性、自立性の推進、個人的な恨み、そして組織の構造によって形成された認識や態度の差などを挙げている⁶⁾。なお、ラヒムは、組織葛藤の原因として六つの類型を提示しているが、感情的な葛藤、利害関係の葛藤、価値葛藤、認識葛藤、目的葛藤、そして本質的な葛藤がそれである。他方、クナップ（Knapp, M.）⁷⁾らは、組織葛藤を労働力の異質性、環境変化、目的の差異、対立的かつ経済的な利害、差別的な役割構造、葛藤グループの忠誠度そして

表 1 葛藤の諸原因

次 元	原 因	
個人的特性	個性、価値、目標、業務実行、ストレス、自立性に対する欲望	
個人間の要因	認識論的差異	・ 他人は高い目標を志しているという認識 ・ 他人が自分に対立的な意図を持っているという認識 ・ 他人が自分の公正な規範に対し反対しているという認識 ・ 他人の行為を危険であるという認識 ・ 他人に対する不信任 ・ 誤解
	コミュニケーション	歪曲および誤解、敵意、恨み、高い目的、侮辱
	行為	他人の結果に対し縮小、自己便宜のため目的を妨害すること、低い相互作用、権力闘争
	構造	閉鎖、権力不均衡、相互依存性の創造、分配的な関係、状況差異、差別的な扱い
	以前の相互作用	協議に達しなかった過去の経験、過去の葛藤の歴史、葛藤行為に縛られる、他の葛藤の結果
	論争点	複雑さ VS 単純さ、多数 VS 少数、曖昧 VS 明白

〈出典：Wall, Jr. James A. & Callister, Ronda Roberts (1995), Conflict and It's Management, *Journal of Management*, 21(3), p.529〉

組織における価値の異質性などが原因であると指摘している。

葛藤は個人、集団、組織、そして国家の間などあらゆる次元で発生し得る。集団が共同の資源を導き出す利点を有している半面、彼らの相互依存的な特徴によって本質的に葛藤を惹起することとなる⁸⁾。葛藤は、組織の一部分として組織と切り離して考えることができなくなって以来、ますます一般的な現象となりつつある。古典的な組織理論家たちは、葛藤が非効率性を生み出す有害なものであるため取り除かなければならないとするか、少なくとも最小化しなければならないものとして見做してきたが、社会システム理論や公開システム理論の登場により、そうした観点に大きな変化が遂げられた。ラヒムの場合は、組織葛藤は正当なことであり、必要不可欠なもので、更には、効率的な組織経営の肯定的な指標として受け止められている。現在は、葛藤が特定の限界の範囲内では生産のための

本質的なものとして認められているのである。

しかも葛藤は、人間的な要素が内在している場合は、必要不可欠なものとして受け止められよう。ポジティブまたはネガティブな方法と如何に結びつけるかが、葛藤を生産的なものにするか、あるいは、破壊的なものにするかに影響を与えてしまう。結局、葛藤はより注意深く管理される場合は、組織の発展における肯定的な手段となり得る。すなわち、葛藤は否定的な効果にも関わらず、潜在的に変化あるいは革新の源泉となり得るのである。こうした観点は、組織において葛藤は必要なものであり、組織においてよく管理された葛藤は、むしろ組織の発展を促進することができることを意味する。

過去数年の間、多様な葛藤管理のモデルが開発された。ライムとボノマは、二つの次元で個人間の葛藤管理を類型化した。すなわち、「自分との関連性」と「他人との関連性」に

表2 葛藤管理の次元と類型の分類

研究者	次元	葛藤管理の行為の類型
Balke & Mouton (1964)	製品関連 VS 人間関連	(5 類型) 撤回、緩和、分配、奪取、問題解決
Pruitt (1983)	自信の欠如との関連性 VS 他人の結果との関連性	(4 類型) 屈服、問題解決、整備、競争
Rahim (1983)	自己関連性 VS 他人関連性	(5 類型) 支配、親切、回避、統合、名誉失墜

区分したのである。こうした次元は、ある人が他人の利害関係を満足させる程度を説明しており、葛藤期間中の特定個人の欲求の方向を表している。

3. 公共葛藤の特徴および類型

公共葛藤は、個人や組織間の葛藤を意味するものではなく、国、政府組織と国民、住民集団間の対立や紛争を意味する。また、こうした公共葛藤は、葛藤が解決されない場合、実際的な被害が大きくなるか、あるいは、なると認識される場合、より先鋭に生じ得るのである。公共部門における葛藤管理は、大体土地使用葛藤、立地葛藤、自然資源保護葛藤、水資源管理葛藤、環境問題葛藤、迷惑・危険施設の誘致葛藤などによく現れるが、とりわけ、韓国における公共葛藤は、迷惑・危険施設の誘致と関連して頻繁に発生している。

近年、葛藤管理の方式として「代替的紛争解決方式」(alternative dispute resolution)に対する関心が高まっているが、このことは司法判断を通じて葛藤の解決を誘導する既存の伝統的な方式に比べ、より効果的であると認識されている。アメリカやドイツなどでは、葛藤管理と関連する法律と制度を整備することにより、公共葛藤を未然に予防し、仮に葛藤が発生した時には、もっと積極的に対処している。とりわけ、アメリカは法的、公共機関、非営利機関および企業など多様な領域に

において葛藤解決のための手段として代替的葛藤管理が強調されている⁹⁾。

大体、公共葛藤の管理方式は、次のような類型に分けることができる。一つには、伝統的な管理方式である。これは葛藤が発生した場合、司法の判決を通じた解決方式として認識されているが、これには一方的管理方式(self-management strategy)も含まれる。一方的管理方式とは、優越した権力を有している一方の葛藤当事者が主導的に葛藤を解決する方式を意味する。具体的には、回避、非順応、一方的行動、遅延、揉み消しなどの方法を通じ、ある一方に有利な方向で葛藤が終結される。

二つに、代替的(alternative)葛藤管理方式がある。代替的葛藤管理方式は、当事者らが自分たちの紛争を交渉(negotiation)、調停(mediation)、仲裁(arbitration)などの方法を通じて自主的に解決することにより、双方すべてに有利な結果を導き出すことをいう。なお、この過程で交渉は、葛藤当事者が第三者の介入なく、葛藤を円満に解決することを意味するものであり、調停は公式的な意思決定力がないか、制限的に持っている第三者が自発的に交渉に介入することで葛藤の論争点に対して、相互間で収容し得る解決策に至るよう自発的に手伝えることをいう。また、仲裁は、葛藤当事者が自身の紛争を第三者である仲裁人に依頼し、仲裁人が拘束力のある決定を下すようにするものである。

三つに、市場経済原理を活用する経済的な接近方式である。この方式は、経済的な利益をめぐって進行される葛藤の場合には、意義のある接近方式といえよう。経済的な誘引策としては、片方の要求を受け入れる条件と引き換えに支援される各種補助金や財政上のインセンティブなどを通じて地域住民との葛藤を解消するのはさることながら、国策事業の立地葛藤の場合にも、中央と地方の葛藤を克服し、有機的な協調関係を作り出すこともできる。慶州（キョンジュ）市の原発廃棄物の施設誘致と関連して中央政府が3千億ウォンの支援金を約束した場合が、その代表的な事例といえよう。

最後に、住民参加制度の水準と活用度を高める方法である。住民との葛藤のみならず、自治体間の葛藤においても住民参加制度はとても効率的な葛藤管理方式となり得る。この過程で、住民参加の水準はとても低い段階から高い段階に至るまで多様な方式で表れるが、アルンステイン（Arnstein, S.）は、参加の段階を非参加（non participation）、名目的参加（degree of tokenism）、市民権力参加（degree of citizen power）に分けている¹⁰⁾。蔚山（ウルサン）広域市のごみ処理施設建設と関連して「経済正義実践連合」などの市民団体と宗教団体が推薦した委員によって構成された市民審議機構の設立などが代表的な事例¹¹⁾といえよう。

公共葛藤管理に関する既存の研究傾向を見てみると、一つに、海外の事例を対象にして公共葛藤管理の効果を検証する研究と、二つに、主要関心変数と葛藤解決間の関係分析の研究や葛藤解決に影響を及ぼし得る多様な要因に対する分析に関する研究がメインであったといえよう。韓国国内における公共葛藤に関する研究は、主に行政学の分野で行われてきた。代表的な研究に河恵英（ハ・ヘヨン）

の「公共葛藤の解決に及ぼす影響要因の分析」を挙げることができる。当研究においては、政府が使用した葛藤管理要因（葛藤管理方式、経済的誘引策、住民参加）が葛藤解決の水準を高めるのに肯定的な影響を及ぼすとの仮説の下、進められた研究を通じて、次のような結果を導き出している。

第一に、葛藤管理方式の選択によって葛藤解決の水準、すなわち当事者間に合意を形成し、これに対して収容度を高めるのに肯定的な影響を及ぼしていることである。ただし、代替的管理方式が、肯定的な効果を持つとはいえず、個別の葛藤事例毎に葛藤の問題が何か、そして介入された第三者が誰なのか、などによって代替的管理の効果が差別的に表れた。第二に、住民参加の水準も解決水準に影響を及ぼしていることとなった。すなわち、住民を含む公共葛藤にあっては住民参加の水準が、消極的な参加から積極的な参加になるほど解決水準も高く表れた。第三に、葛藤管理としての経済的な誘引策が葛藤解決の水準を高めるのに影響を及ぼしていることとなった。しかし、直接・間接的な補償、当該地域優遇事業などの経済的な誘引策は、葛藤解決の可能性を高めることはできるが、誘引策を提供される当事者が当該誘引策をどれだけ妥当と受け止め、満足しているのか、を正確に推定することは難しい。補償や物質的な提供だけでは葛藤解決を保障できないため、誘引策の変数のみで葛藤の解決水準を高めることにはおのずと限界があることを示している。したがって、経済的な誘引策とともに利害当事者の参加制度を保障し、その効果を極大化させる必要があることを指摘しなければならない。

上記のような結果を整理すると、第一に、国民の基本要求の充足のための社会改革を推進し、社会的弱者と疎外されている人々の

基本的な要求が満たされるようにするとともに、相対的な剥奪感の解消のための政策を講じなければならない。第二に、行政が参加パラダイムに転換し、まるで企業が顧客の望む製品を生産するごとく、行政も顧客である国民の参加の下に政策決定を行わなければならない。第三に、21世紀の変わった行政環境の中、国民の立場で法制を再検討する必要がある、機関利己主義や割拠主義によって規律の内容が歪曲されたり、葛藤の原因になるものを、取り除かなければならないのである。と同時に、公共葛藤の解決のためには、制度のみならず非公式的な規範や文化が重要な役割を果たすので、持続的な教育と広報が伴わなければならない¹²⁾。

4. 韓国における公共葛藤の事例

韓国で発生している公共葛藤は、大部分が開発政策や施設建設と関連して発生している。その意味において、韓国はまだ1960年代の経済開発のパラダイムから抜け出していない。強制立ち退きおよびごり押しの接近方法は、もはや社会的にも国家的にも利益にならないにもかかわらず、最近発生している多くの公共葛藤の事例は、政府の一方的な事業計画と推進に対し、当該住民が抵抗を示すのがほとんどである。

勿論、共同体の善に対する社会的認識もおとても弱い。必然的に必要な施設の建設や移転の場合にも、ニンビー¹³⁾現象によって計画自体が撤回されたり遅延される場合に生ずる社会的・経済的な損失は決して少なくないはずである。表3は、2000年1月から2008年9月17日現在に至るまでの、韓国社会において社会的な論争となった公共葛藤の事例を整理したものである。「社会的な論争」となった葛藤の事例を把握するため

に、韓国言論財団の記事検索データベース「KINDS」で2000年1月1日から2008年9月17日までの間、中央および地域の日刊紙を対象に「住民葛藤」、「公共葛藤」という検索語で検索を行ったものである。その結果、弾き出されたデータの中で、社説のみを対象にし、そこで取り上げられた公共葛藤の事例を中心に分析、整理したものである(表3)。

表3の事例などでみられるように、韓国における公共葛藤のほとんどは、国および自治体の迷惑・危険施設の建設と関連している。国および自治体が建設計画を発表すると、当該住民または環境団体との連携で、決まって建設計画の撤回を求め、本格的な抵抗運動に打って出るようになる。

このように地域住民の反対運動に直面する場合、国は強行、一部修正、全面白紙化の中の一つの選択を余儀なくされる。なお、国が原案通り強行するのは今日ではほとんど不可能に近い。表3に見られるように、どんな場合にも国は原案通り強行することはなかった。公共政策を推進する過程において住民参加の機会を拡大したり、経済的な補償を通じて解決策を探り、地域住民との協議が上手くいかない場合には、裁判所の判決を通じて政策の継続如何が決定された。また、ある場合には、住民の反発で政策そのものが撤回されたり未解決のまま残されることとなる。

地域住民に行政過程を開放し、友好的な関係形成のために取り組んだ事例は、松坡(ソンパ)区の「住民参加予算制」が唯一無二である。このケースは、葛藤状況ではない平常時に住民に予算編成の過程に直接参加することを呼びかけることにより、住民の区政に対する理解を高め、肯定的な態度を形成しようとしたという点で他の事例とは異なる。また、「駐韓米軍基地の平澤移転」の事例と「漢灘川ダム建設」、「蔚山市の生ごみ資源化施設

表3 韓国における公共葛藤の事例現況および葛藤解決の類型

葛藤事例	発生時期	葛藤当事者	地域住民の要求内容	進行過程	葛藤解決の類型
梅香里（メヒャンリ）射撃場被害発生	00. 6	国—住民	射撃場の閉鎖または移転	訴訟	裁判所判決
八堂（バルダン）湖アパート建設計画	00. 8	自治体—住民	高層アパート建設計画の白紙化	建設計画の取り消し	建設業者に対する政府の補償措置
江南（カンナム）区ごみ焼却場の稼働	01. 2	江南区庁—住民	焼却場の稼働中止	稼働開始	焼却場周辺住民への現金補償
瑞草（ソチョ）区追慕公園建設敷地の選定	01. 7	ソウル市—住民	追慕公園建設計画の白紙化	裁判所に都市計画施設決定の取り消し請求の訴訟	裁判所の判決
新万金（セマングム）事業の中止	03. 7	国—環境団体—地域住民	防潮堤工事の中止	裁判所訴訟	裁判所判決による決定
扶安（ブアン）郡放射能廃棄物管理施設の敷地選定	03. 7	国—環境団体—地域住民	敷地選定の取り消し	原点再検討	住民投票による敷地選定結果の白紙化
サベ山トンネル再開	03. 12	国—環境団体—地域住民	トンネル工事の撤回	再開	大統領の謝罪および理解を求む
駐韓米軍基地の平澤（ピョントク）移転	04. 08	国—住民	平澤基地建設計画の撤回	政府と住民対策委員会の対話チャンネルを設ける	移住および生計保護策具備を通じて協議
漢灘（ハンタン）川ダム建設	04. 11	政府—賛成・反対住民—環境団体	鐵原（チョルウォン）郡当事者代表が調整委員の案を拒絶	再開決定	葛藤調整のプロセスに基づく調整手続きに従う
蔚山（ウルサン）市「生ゴミ資源化施設」	04. 11	蔚山北区庁—住民	親環境施設にもかかわらず住民ら反発—迷惑施設建設の撤回	施設の建設開始	住民陪審員団による施設建設の決定
慶州（キョンジュ）市放射能廃棄場選定	05. 11	国—住民	中・低廃棄場の敷地として選定	候補地確定	住民投票（約90%の賛成率）
河南（ハナム）市火葬場建設	06. 10	河南市—住民	建設計画の白紙化	河南市長の職務停止	住民召喚制投票率不足で自動否決
慶州市「(株)韓国水力原子力」の移転葛藤	06. 10	慶州内の地域—地域	それぞれ自分の居住地域への移転を要望	慶州市内の「(株)韓国水力原子力」一箇項（チャンハン）里「(株)韓国水力原子力」の社宅	葛藤対立中
古里（ゴリ）一号機「延命」決定	07. 1	韓国水力原子力—地域住民	廃棄決定	住民説明会取り消し	2007年1月以降の報道なし
釜山（プサン）市石綿工場の近隣住民の抵抗	07. 8	国—地域住民	治療支援など後続対策	特別な解決策が提示されないまま	葛藤対立中
松坡（ソンバ）区住民参加予算制	07. 8	松坡区—住民	予算編成の全過程に住民参加	ソウル市初の予算編成過程に住民参加	住民の参加による区政への理解向上、行政の効率性の増大
城東（ソンドン）区玉水（オクス）洞ドンホ情報高校の移転計画	07. 9	ソウル市教育庁—南山ニュータウンアパート住民—アヒョン洞住民	自分の地域への移転反対	学校をなくすことにする	集団利己主義によって共同体問題が侵害される
泰陵（テヌン）聖堂の納骨堂設置	07. 9	泰陵聖堂—地域住民	納骨堂の設置反対	陳情により区庁が工事中止命令—聖堂による行政訴訟提起	地域住民との対立—裁判所の判決
江南区スソ2地区の公共賃貸住宅の建設計画	08. 7	国土海洋部—ソウル市教育庁—地域住民	賃貸住宅の建設反対	地域住民の陳情、ソウル市が教育環境の悪化を理由に反対	葛藤対立中

の建設」の事例などは、比較的に成功した公共葛藤事例といえる。まず、「米軍基地の平澤移転」の場合には、初期には平澤住民たちが移転に対し賛否両論に意見が分かれ、米軍

基地移転が地域発展のネックになるとの認識が広まったが、国と住民対策委員会の間に対話のチャンネルが設けられ、具体的な移住および生計対策が提示されてからは葛藤が解消

される結果につながったのである。「漢灘川ダム建設計画」の場合も、当該の地域住民と環境団体が反発し、一部地域の住民代表が葛藤調停委員の調停案を拒否したが、専門的な葛藤調整のプロセスに基づいて管理を行った結果、ダム建設が再開できるようになったのである。そして「蔚山市の生ごみ資源化施設の建設」の場合も、初期には住民がこの事業についてよくわからないまま、ごみ関連施設ということで反対意見を示したが、住民の代表で構成された住民陪審員団を対象にし、絶えず説得作業を続けた結果、住民代表らが施設建設の決定を下すようになり、事業は原案通り進行することができた。

5. 公共葛藤管理の成功および失敗の事例

成功的な公共葛藤の事例を見ると、概ね次のような共通した幾つかの要素を見出すことができる。一つに、政府の一方的な決定を基にしたごり押し的方法ではなく、事前に住民とのコミュニケーションのプロセスを経ているということである。二つに、事業計画の樹立の段階から住民の参加が保障され、関連当事者らをすべて包括する協議体の構成を通じ、多様な意見収斂のプロセスがとられたということである。三つに、葛藤が必然的な場合でも、事後対応的ではない事前反応的な対

応を通じて葛藤状況を予防し、最小化するために努力したということである。そして葛藤が発生するか、あるいは、発生の可能性がある場合、代案または解決策の結果が誰にプラスとなるのかといった側面もとても重要な要素であるといえよう。こうした諸要素間の関係を表で表すと、表4のとおりである。

まず、Iの空間は、必然的に葛藤が生ずる空間であるが、葛藤の次元を超えて公共政策に対し、全体的かつ集団的な抵抗が伴われる。公共政策の当事者である当該住民との如何なる事前協議もないまま、住民参加が排除される場合であれば、地域住民の抵抗は必然的に伴われる。この空間においては、公共政策の執行機関と当該住民とのコミュニケーションのチャンネルが設けられていないだけでなく、場合によっては、公共政策が権力集団の一方的な決定に基づいて行われるため、政策そのものの正当性と合理性が疑われかねない。

二つに、IIの空間は、葛藤の空間として葛藤が生ずる可能性が高い空間である。事前協議の過程は経てはいるが、住民の参加が保障されておらず、公共政策が公表される時点で当該住民の反発を招きかねないのである。この場合には、事前協議過程の代表性が問題になりかねないし、住民が参加した新しい協議体を構成しなければならないなど、政策の執

表4 葛藤管理のための事前協議—住民参加のメトリクス

		事前協議過程	
		ない	ある
住民参加	ない	I	II
	ある	III	IV

Iの空間：事前協議なし、住民参加なし⇒政策抵抗の空間

IIの空間：事前協議あり、住民参加なし⇒葛藤の空間

IIIの空間：事前協議なし、住民参加あり⇒葛藤の空間

IVの空間：事前協議あり、住民参加あり⇒無葛藤の空間

行過程においてより多くの経済的・時間的な損失を惹起しかねない。

三つに、Ⅲの空間もやはり葛藤空間として政治的な目的で住民参加が利用されているという反発を招きかねない。公共政策の決定の初期段階から住民に政策の必要性和目的を十分に説明し、これらの意見を反映するプロセスを経ずに、政策が決定されてから住民を参加させる場合、政策に対する誤解を招き得るし、政策の撤回主張までに繋がりかねない。

四つに、Ⅳの空間は、葛藤が発生しない空間である。ある施設の建設や開発計画の樹立初期段階から当該住民の参加を制度化し、必要な場合には、事業計画を調整できる柔軟性を整える場合がこの空間に該当する。また、公共政策の執行に伴って得られる利益を住民に還元することも効率的に公共政策を推進し得る方法であるが、こうした場合にも、この空間に該当する。一例として、清州（チョンジュ）市の火葬場建設過程において当該地域住民が運営の責任を持つようにし、そこから生ずる利益を住民に提供した結果、迷惑施設の建設計画を成功的に推進することができたのである。現在、多くの自治体においてこうしたモデルをベンチマーキングしている。なお、ある地域においては、地域住民と他地域住民の間に施設の使用料に差を設けることで、地域利己主義によって施設の建設が白紙になった地域の住民が不利益を甘受しなければならない状況も発生している。

公共葛藤を成功的に管理するためには、何よりもコミュニケーション体系の確立が急がれる。特定の公共政策が内在している「葛藤発生の可能性（amount of conflict）の程度」と「葛藤解決の戦略（conflict resolution strategies）の程度」を把握してみることにによって、葛藤管理における集団間の信頼感や集団支持体系（GSS: Group Support System）

の効果を極大化させる必要がある。そして住民との友好的な関係形成のために組織の力動性と開放性を増大させ、住民との信頼関係を構築できる具体的なプログラムが用意されなければならない¹⁴⁾。

何よりも重要なのは、公共政策に対する信頼が先行されなければならない。現在の公共葛藤の管理も、ある意味においては、国または国民（市民、住民）との関係不在が根本的な原因であるといえよう。そして形式的な手続きとして用意された協議体や公聴会などが実質的な機能を遂行できるよう補完策を講じなければならない。この過程で重要なことは、アメリカやその他の国々において実行されたコミュニケーションの戦略と戦術がそのまま韓国社会に適用されるのは、多くの限界を露呈しているということである。異なる歴史的な発展段階には異なる処方が必要とするものといえよう。

6. 結論

公共政策の決定および執行過程における効率性は何を通して実現されるのか。事案ごとに特別な対策を講じて葛藤を避けていくよりは、すべての公共政策の合理性を実現できる装置および制度の構築が望まれる。こうした意味から韓国社会はできる限り葛藤を惹起させず、葛藤が生じた場合でもこれを円満に解決し得る「社会的な免疫装置」が必要となろう。法体系は、全社会体制の免疫体制として利用される。法体系は、明らかに一つの免疫体系として機能することができる。しかし「法律に基づく」、「法律的に瑕疵のない」、「法律的な手続きを踏んだ」公共政策であってもそれだけで正当性を確保したと断定することはできない。ある場合には、「法律」という体系の過剰が生活世界を植民地化するが

故に、これを防止する制度的装置を講じ、他方においては、生活世界における意思疎通的な合理性と「自発的な連帯」の活性化を通じてシステムと生活体系の境界を新たに設定することが望まれる。場合によっては、法律は、葛藤を予防するのに使われるのではなく、お互いの相互作用に密接に形成された共同体間の葛藤を抑圧するよりも、むしろ葛藤の確立を甚だ増幅させるだけである。法律は、葛藤の暴力的な触発を予防しようとするだけで、あらゆる葛藤についてそれぞれ適切なコミュニケーションの形式を提示する¹⁵⁾。

韓国の公共葛藤のケースで見られるように、裁判の訴訟を通して問題が終了される場合、葛藤当事者の協議による自律的な決定とは異なり、とても異質的なコミュニケーションの様相を帯びるようになる。すなわち、自律的な合意を基にし、ある結論に至る社会的な資本形成を不可能にするのみならず、場合によっては、地域住民の無知や感情的な判断によって公共政策が阻止される場合、共同体の善に到達し得る可能性は根本的に制限されることとなる。そしてこうした過程の繰り返しは、双方向的な意思疎通の構造形成を妨げるものとなる。

行政は、コミュニケーションを必要とする。政策の執行が行政というならば、行政は効率的なコミュニケーションの構造を基盤とする。しかしこうしたコミュニケーションの構造は、歴史的な発展段階で遭遇する形で現れる。こうした意味で、韓国における公共葛藤は、今の歴史的段階に見合う形で現れているといえよう。結局、韓国の行政は、依然として開放的かつ水平的なコミュニケーションの構造には至っておらず、パワー集団によって一方的に政策が決定され、強圧的な実践方法に依存する状況からさしたる進展を遂げていないと言わねばなるまい。

政府の閉鎖的な意思決定過程、政策対象となる地域住民の利己主義、伝統的な市民社会運動の限界などによって韓国社会における公共政策は、さほど効率的に執行されていないのが現状である。公共政策の執行における公共性、開放性、倫理性の確保が求められるのは当然のことであるが、共同体のための決定が地域住民のエゴや市民団体によって決定される構造もまた困るのである。アントニオ・ネグリが主張した「大衆」、「オートノミア (autonomia)」が韓国社会にも登場し、これらが多種多様な市民運動を導き出す必要がある。より柔軟な社会的な主体としての階級的、政治的な覚醒を通じたエンゲージマン (engagement) よりも、相対的に個別的な次元でより良い暮らしを追求する「大衆」によって権力に対する抵抗意思を前提とした政治的な能動、すなわち、「オートノミア」が実現される場において、公共葛藤は今のようない階級対立的な様相を克服することとなり、垂直的な権力関係の硬直性によって惹起される葛藤もまた改善されることとなろう。

[注]

- 1) 京卿新聞、2008年9月9日付。
- 2) 本稿においては、「葛藤」「紛争」「公共葛藤」という用語を敢えて使い分けしていない。だが、厳密に分類をするならば、人間の内面に内在している心理的な要素を「葛藤」と捉え、それが増幅、拡大され「紛争」という形として表れる。そうした「葛藤」から始まる「紛争」も、「公共性」にかかわる場合のものを「公共葛藤」と呼ぶことができよう。
- 3) この事例調査の結果は、壇国大専校「紛争解決研究センター」のイムジェヒョン教授によって実施、分析されたものによる。世界日報、2007年12月5日付。
- 4) Wall, Jr. James A. & Callister, Ronda Roberts (1995), Conflict and Its Management, *Journal of*

- Management*, 21(3), P.517.
- 5) Rahim, M. A. (1995), Confirmatory factor analysis of the styles of handling interpersonal conflict: First-order factor model and its invariance across groups, *Journal of Applied Psychology*, 80, P.122-132.
 - 6) Renwick, P. A. (1975), Impact of topic and source of disagreement on conflict management, *Organizational Behavior and Human Performance*, 14, P.416.
 - 7) Knapp, M. L., Putman, L. L. & Davis, L. J. (1988), Measuring interpersonal conflict in organizations: Where do we go from here? *Management Communication Quarterly*, 1, P.414-429.
 - 8) Green, B., Leslie A. D. & Marks, M. A. (2001), Maximizing the benefits of task conflict: The role of conflict management, *International Journal of Conflict Management*, 12(1), P.4-22.
 - 9) O'Leary, R., Nabatchi, T. & Bingham, L. B. (2005), Assessing and Improving Conflict Resolution in Multiparty Environmental Negotiation. *International Journal of Organizational Theory and Behavior*, 8(2). p.181-182.
 - 10) Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planner*. 35(4). P.218.
 - 11) 河惠英「公共葛藤の解決に及ぼす影響要因の分析：葛藤管理要因の効果を中心に」(『韓国行政学報』第41巻第3号) 277～278頁。
 - 12) 金ユファン「公共葛藤管理のための制度整備の方向」(『公法研究』第33集第1号、2004年) 655～657頁。
 - 13) 님비어とは、「Not In My Back Yard」の頭文字をとったものである。「私の裏庭はだめよ」という意味で、要するにごみは出すけれども、ごみ捨て場は私の家から遠い所に作ってほしい、という身勝手な要望を表すものである。
 - 14) Ferguson, M. A. (1984), Building theory in public relations: Interorganizational relationships, A paper presented to the Association for Education in journalism and mass communication, Gainesville, FL.

- 15) 朴ヨソン『社会体系理論2』ハンギル社、2007年、205頁。

[参考文献]

- ・ 권경득, 임정빈, 장우영「수자원이용을 둘러싼 지방정부간 갈등요인 및 관리전략분석: 장곡취수장 설치사례를 중심으로」(『한국사회와 행정연구』 제15호제3호, 2004년)
- ・ 김유환「공공갈등관리의 제도정비방향」(『공법연구』 제33집1호 2004년) P.639-662.
- ・ 박형서 외『공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향연구』 국토연구원, 2004년.
- ・ 서희석「지방자치단체간 갈등에 관한 연구: 장곡취수장 사례를 중심으로」(『호남정치학회』 7.1995년)
- ・ 박여성『사회체계이론2』 한길사, 2007년. (Niklas Luhmann (1984), *Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt a.M.)
- ・ 오미영「지방자치단체-지역주민 관계가 지역민의 지역사회 유대, 지역사회 만족 그리고 거주의향에 미치는 영향」(『정책분석평가학회보』 제18권1호, 2008년) P.327-350.
- ・ 전주상『지방정부와 주민간 정책갈등에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위논문, 2000년.
- ・ 주재복「정부조직간 정책갈등의 조정기제와 협력규칙: 동강댐건설사례와 새만금간척사업사례의 비교연구」(『한국행정연구』 제13권제3호, 2004년)
- ・ 하혜영「공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로」(『한국행정학보』 제41권3호, 2007년) P.273-296.

Andrew, J. S. (2001), Making or Breaking Alternative Dispute Resolution? Factors influencing its success in waste management conflicts, *Environmental Impact Assessment Review*, 21(1): 23-57.

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute*

- of *Planner*. 35(4): 216-224.
- Bingham, L. B. & Nabatchi, T. (2003), Dispute System Design in Organization, In William J. P. Jr. & Jerri K. (eds.), *The Handbook of Conflict management*. New York: Marcel-Dekker: 105-127.
- Grunig, L. A., Grunig, J. E., & Ehling, W. P. (1992), What is an effective organization? in J. E. Grunig, D. M. Dozier, W. P. Ehling, L. A. Grunig, F. C. Repper, & J. White (eds.), *Excellence in public relations and communication management*, Hillsdale, NJ.
- Harbermas, Jürgen (1981), *Theorie des Kommunikativen Handelns*, Frankfurt a.M.
- Knapp, M. L., Putman, L. L. & Davis, L. J. (1988), Measuring interpersonal conflict in organizations: Where do we go from here? *Management Communication Quarterly*, 1: 414-429.
- Kim, Nam-Hyeon, Sohn, Dong-Won & Wall, Jr. James A. (1999), Korean leader's (and subordinates') conflict management, *The International Journal of Conflict Management*, 10(2): 130-153.
- Green, B., Leslie A. D. & Marks, M. A. (2001), Maximizing the benefits of task conflict: The role of conflict management, *International Journal of Conflict Management*, 12(1): 4-22.
- Green, B., Rahim, M. A., Buntzman, F. G. & White, D. (1999), An empirical study of the stages of moral development and conflict management styles, *International Journal of Conflict Management*, 10(2): 154-171.
- O'Leary, R., Nabatchi, T. & Bingham, L. B. (2005), Assessing and Improving Conflict Resolution in Multiparty Environmental Negotiation. *International Journal of Organizational Theory and Behavior*, 8(2): 181-209.
- Rahim, M. A. (1983), A measurement of styles of handling interpersonal conflict. *Academy of Management Journal*, 26: 368-376.
- _____ (1986), *Managing conflict in organizations*, New York.
- _____ (1995), Confirmatory factor analysis of the styles of handling interpersonal conflict: First-order factor model and its invariance across groups, *Journal of Applied Psychology*, 80: 122-132.
- _____ & Bonoma, T. V. (1979), Managing organizational conflict: A model for diagnosis and intervention, *Psychological Reports*, 44: 1323-1344.
- Renwick, P. A. (1975), Impact of topic and source of disagreement on conflict management, *Organizational Behavior and Human Performance*, 14: 444-456.
- Wall, Jr. James A. & Callister, Ronda Roberts (1995), Conflict and Its Management, *Journal of Management*, 21(3): 515-558.
- Wan, Ho Kit (2007), conflict management behaviors of welfare practitioners in individualist and collectivist culture, *Administration in Social Work*, 31(1): 49-65.
- Weider-Hatfield, Deborah & Hatfield, John D. (1995), Relationships among conflict management styles, levels of conflict, and reactions to work, *The Journal of Social Psychology*, 135(6): 687-698.

Analysis of “Conflict” Involving a Public Policy and the Consideration of a Successful Management Model

YI hun mo*, OH Chang woo**

* Chuogakuin University Faculty of Law,

** Keimyung University School of Media & Visual Communication

Abstract

Public policy is made for an unspecified number of people, and is not for authorized people. However, over the execution of the public policy, frequently met with opposition from local residents and groups of interested parties, it can not only run the policy, but also very often forced the change.

This is, after all, the drafting process of the policy “conflict” to prevent, had been due to lack of systematic arrangement. The application of the proper management model becomes essential it accomplish a public policy more smoothly, and to be good for the unspecified number of people.