

地域政策実施時の合意形成にむけたコミュニケーション過程に関する考察

板倉 信一郎 (大阪大学 コミュニケーションデザイン・センター, itakura@cscd.osaka-u.ac.jp)

A study of communication process for consensus building towards local policy implementation

Shinichiro Itakura (Center for the Study of Communication-Design, Osaka University)

要約

人口停滞・減少、高齢化などの社会状況の変化の中で、社会基盤整備は量的拡充から質的向上へのシフトが求められ、かつ、他の施策との複合化や地域住民との協働を求めるなど住民に伝える内容は高度化しつつある。一方、価値観の多様化やコミュニティ帰属意識の低下により地域住民の総意はまとまりにくくなってきている。本稿ではこのような状況下における合意形成を進める一助として、この過程を4つの形態のコミュニケーションからなるモデルとして解釈することを提案し、これがチェンバースの唱える熟議を成立させる2要素を充たしていることを示す。その後、地域交通政策における合意形成過程のモノグラフである「コミュニティ交通のつくりかた」に示されている事例を対象に、合意形成に至るまでのコミュニケーション過程の読解を試みる。

キーワード

地域政策, 合意形成, コミュニケーション, 熟議, モノグラフ読解

1. 問題意識

わが国においては、第二次世界大戦後の急速な復興に際して、人口の増加と相まった需要増加に追従する形で社会基盤の量的整備にまい進してきた。しかし、21世紀になりようやく需要に供給が追いついてきており、生活水準の向上に伴う価値観の多様化や高齢化等の環境変化の中で、社会基盤の質的な改良にシフトしていくことが求められるようになってきた。

それと同時に、わが国では社会基盤そのものの老朽化、人口減、税収減や高齢化対策等による行政部門の財政的逼迫の中、従来の様な課題と対策が一对一対応になるような個別解決型、あるいは行政単独型、ハード単独型の施策で問題解決を図ることは困難になりつつある。また、価値観の多様化や対策の進展により優先順位が他に比べて突出して高い課題が見当たらなくなった今日、単独の施策を実行することによって別の問題が顕在化することも多くなってきている。このため、そのような副次的課題への対策も含めた複合的政策や、一つの地域の中の複数の課題を同時に解決あるいは緩和するような複合的政策を講じるが必要になってきている。また、その際、供給者である行政のみならず、利用者である地域住民等との協働で解決する政策を考えて行くことが求められるようになってきている。

特に、道路や公園などの社会基盤はもともと、地域の中で多くのステークホルダーに長期間利用される者だけに、利用の仕方についての情報を供給側がきちんと把握して供給しないと、また、供給側側の意図がきちんと利用者（主として地域住民）に伝わっていないと効果を十分に発揮できない。

上記のような要因による行政側の意識の変化及び住民

側においても市民意識の高い人びとの増加により、行政と住民との協働は次第に増加しつつある。ところが、価値観の多様化、核家族化、コミュニティ帰属意識の低下により地域住民の総意は以前と比べてまとまりにくくなってきている。それに加えて行政側が提示する政策が複合化し、かつ地域住民自身の行動を求めるものが多くなってきているが、これら政策の意図がきちんと伝えられ、受け容れる住民側が問題についての共通認識を持つことにはかなりのコミュニケーション上の困難を伴う。

あるいは、一部の住民が率先して課題に対しての施策や政策を提案し、行政に要望するために地域内での合意を取りつけるにしても同様の困難が伴って来る。

さらには、問題群に対する共通認識が得られたにせよ、その解決の優先順位、解決の方向性について地域住民間での妥当性について総意をまとめ、施策群の実施方法、実施者を同定し組織化するにも、その施策群が具体化されステークホルダー間の利害対立が鮮明化した際の対立の解消、調停、受忍について合意を得るにしても、コミュニケーションのあり方がその成否に深く関わってくる。

現時点では、行政側は技術的専門的知識に基づく行政としての解決策を持ってはいるが、これを価値観、利害関心、経験や知識に大きな差がある住民にきちんと伝えられるだけの技術が伴っていない。また、住民側にも個人的見解を述べることはできても、政策全体の意図としくみを理解し、かつ、住民同士の意見の集約や行政への建設的提案を行える「市民」であるような住民が極めて少ないと考えられる。このようなことから、地域における社会基盤整備に際して、結果が見通せない地域住民との協働に対して及び腰になっていることが多々見受けられる。行政と地域住民の間、地域住民相互間のコミュニケーションの橋渡しをする者を育成することが必要な所以である。

筆者らは土木学会第51回土木計画学研究発表会において「わが国における地域インフラの維持・活用に向けたメディアエーターの必要性」と題して行政と地域住民の間

の橋渡しをする者の必要性を論じたが、その者に求められる4つの機能、モデレーション、ファシリテーション、コーディネーション、メディエーションに関してはアウトラインを述べるにとどまっていた（板倉他，2015, No. 351, pp. 4-5）。本稿では、この4つを合意形成過程におけるコミュニケーションの形態ととらえ、これを熟議を構成する基本形態であると思いついた思考過程について順を追って述べるとともに、その後考察を進めた結果についても併せて述べることにしたい。

2. 合意に向けたコミュニケーションの形態

政策の総合化や利害調整に関する役割を示す言葉がわが国でも時間をかけて浸透しつつある。これらをまちづくりなどの地域における政策形成の文脈で整理し、古い順に列挙すると以下の様なものがある。

- ・ **コーディネーション：**
行政内部の縦割り施策の弊害やまちづくり等における数多くの実施主体間の調整を行うことから用いられ始めた言葉。例えば再開発コーディネーター協議会は1979年に設立されている。旧建設省においても1984年に事業調整官というポストが設置されたが、これも省内外の社会基盤整備に関する連携施策のコーディネーションを行うことを目的としたものである。
- ・ **ファシリテーション：**
元々はカウンセリングの一手法として1950年代から用いられていた言葉であるが、市民との協働において意見をまとめるワークショップが1980年代からわが国でも開催されるようになり、そのとりまとめに際してファシリテーションという言葉が用いられたことが岩波新書において中野民夫によって紹介されている（中野，2001, p. 16）。ファシリテーターという言葉はこれをきっかけとして普及しはじめたようである。
- ・ **メディエーション：**
わが国では法律用語で調停と訳され、従来は対立する二者を裁判に至らないように和解させる行為（ADR）に対して用いられてきた。長沢光太郎らによれば、社会基盤整備に関しては、米国において1973年のダム建設に関する陸軍工兵隊と地域住民の間の紛争にメディエーターが招かれたのが最初と言われている（長沢他，2000, p. 61）。これをきっかけとして、国土交通省、土木学会等でもメディエーションに関する研究が行われるようになった。なお、わが国では2003年に広くADR全般に関わる日本メディエーションセンターが設立されているが、社会基盤整備に関わった事例は見いだせていない。
- ・ **モデレーション：**
ドイツなどで1997年頃からは行われており、行政施策を分かりやすく市民に伝えるとともに、市民の意向や意見を行政に伝える役割を担っている（辻他，2015, No. 353, p. 3）。

なお、上記の役割を果たす人の名称として、コーディネーター、ファシリテーター、モデレーターがあるが、わが国では、多数による公開の場での話し合いの進行役という程度の意味合いで用いられている。このようなことから認識や知識の相違によるコミュニケーションの不全を補い議論を噛み合わせたり共通認識を持たせる機能をこれらの言葉が表しているとも考えられる。これに対して、メディエーターは、医療メディエーターにしても法律上の調停人にしても、多数の主体が存在する場での話し合いと言うよりも、二者の間の対立、齟齬を解消する機能を担っていると考えられる。

ここでは上記を手掛かりに、政策形成過程における合意にむけたコミュニケーションの4形態について論じることとする。

なお、合意形成に至るまでの過程を考えるに、最初は課題の認識・共有から始まり、そこから解決の方向性についての合意、ステークホルダーの同定と組織化、最後に利害が競合あるいは相反する者同士の調整が行われると考え、以後、モデレーション、ファシリテーション、コーディネーション、メディエーションの順に考察する。なお、2.1から2.4、2.6については、前記論文から抜粋し、一部加筆したものである（板倉他，2015, No. 351, pp. 4-5）。

2.1 モデレーション

通常の場合、地域における政策の実装は、政策の送り手である行政側が、その意図やしくみ、素案などについて受け手である地域住民に説明することから始められる。その際、送り手のメッセージ（政策など）を受け手に分かりやすく伝える行為がモデレーションである。モデレーターとして適切なモデレーションを行うには、送り手からの情報の本質を正確に伝えるため専門的知識が必要となる一方、説明を受ける相手の関心、理解能力、思考フレームに応じて説明の仕方を工夫する能力も必要となる。実際には情報の送り手に帯同し、専門家である送り手の説明への補足、受け手の利害関心に応じた質問の深化などを行う（図1）が、状況によっては、受け手の質問や意見を送り手側に、その真意が理解できるように伝えることもある。

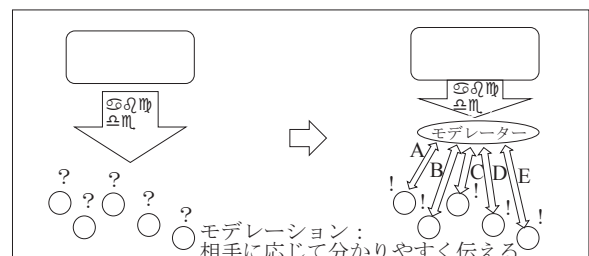


図1：モデレーションの概念図

2.2 ファシリテーション

多種多様な利害関係者から発せられる意見を単なる言いつばなしやどうどうめぐりでない建設的な熟議とし、

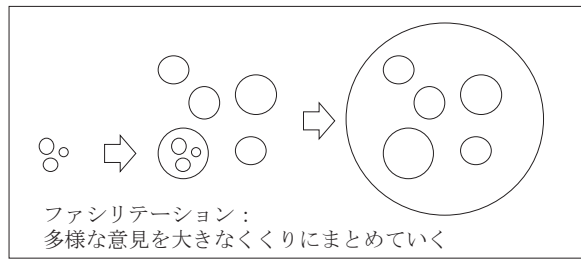


図2：ファシリテーションの概念図

得られた意見を大きなくりにまとめていく機能である(図2)。

ここで求められるのは、単に声の大きい者の意見を代表意見とするのではなく、声の小さい者からも意見を出させ、それが議論すべき価値のあることであればきちんと拾い上げて熟議にかけていくことである。

意見が出やすいように打ち解けた雰囲気づくりが望まれ、ワークショップなどの技法が必要となる。ここで方向性がまとめられ、送り手側の提案した素案は受け手側の意見を取り入れた協働の提案として、政策具体化の段階に進めることが可能となる。

2.3 コーディネーション

バラバラなものを目的達成に向けてつなぎあわせる機能である(図3)。地域で議論され、課題解決に向けた提案がとりまとめられたとしても、それを細分化された行政機構の中的に的確に伝えると共に、行政側が一体になるように調整することが必要になる。このため、提案の趣旨をよく理解した上で行政組織のどこに当たればいいのか、あるいは地域住民の誰がキーパーソンかを知っていることが求められる。その上で、提案の具体化に向けて相手方に何を求めるのか、それが相手方の利害関心とどのような関係にあるのかを認識して個別にコミュニケーションをとることとなる。この際、モデレーション、ファシリテーションの時点で参加していなかった者があれば、改めて政策の意図、今までの経緯について説明を求められるため、後追いでモデレーションを実施する場合があります。

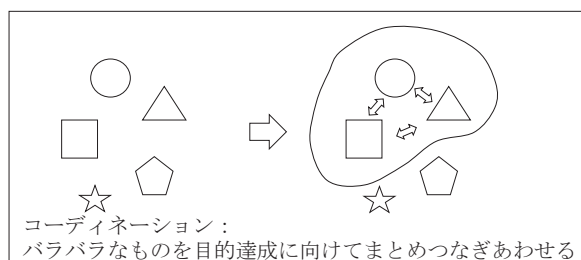


図3：コーディネーションの概念図

2.4 メディエーション

施策の実施段階等で提起される異議申し立てや紛争を調停し、合意できるように間を取り持つ(図4)。

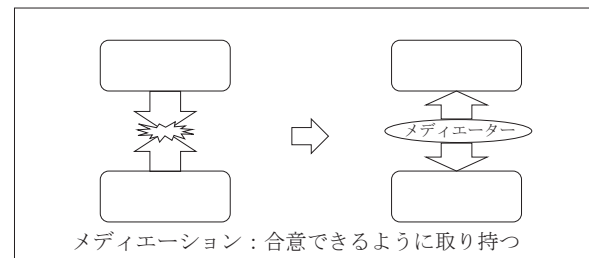


図4：メディエーションの概念図

このような紛争等は、構想や計画がより具体化していく過程で生じることが多いが、互いの思い込みの除去や利害関心の差異を活用して合意案を提起することができる。この場合、その紛争原因となる事象や制度に関する専門的知識を要することが多い。通常は一对一の紛争が多いが、社会的合意形成に際しては、他対一の紛争の同時解決を求められることもある。

2.5 4形態からなる合意形成への過程

行政内部における施策形成過程においては、行政内部の一部門で、担当者の発案(企画部門では制度として、事業実施部門ではプロジェクトとして)が部内で説明され、議論に付されていく。これは非公式非定形的に部内でモデレーション、ファシリテーションが行われているとも解される。その後、行政内部での部門間コーディネート(他部局への根回し、連携呼びかけ)、部門間メディエーション(他部局との個別協議、折衝)を経て行政施策としてまとめられる。この過程は途中段階での施策の修正状況によって、時には行きつ戻りつすることもあるが、行政の内部のみを考えると、モデレーションからメディエーションまでの4形態によって合意形成に向けたコミュニケーション過程が一通り行われ合意が得られれば成案として地域に実装されていくことになる。なお、途中段階での修正などがあるため、成案化した段階で、再度経緯を含めたモデレーションを関係者に行うことも多い。

従来、これで制度やプロジェクトが進められたのは、施策やプロジェクトの主目的が利用者のニーズの量的充足で、それが地域住民にも明確に認識されており、かつ、地域の中での意見のとりまとめが地域の代表者によって行われていたことにもよる。しかし、質的改良を目的とし、あるいは地域住民との協働を含む複合的政策を地域に実装するような場合には、地域固有の事情に応じたカスタマイズが必要になり、行政部内と同様に上述のコミュニケーション過程を経ることが必要になってきたと考えられる。このような場合の地域住民の選択肢は、制度やプロジェクトに対する yes/no の2者択一ではないため、単純な多数決ではなく、地域住民による熟議が必要となるのである。

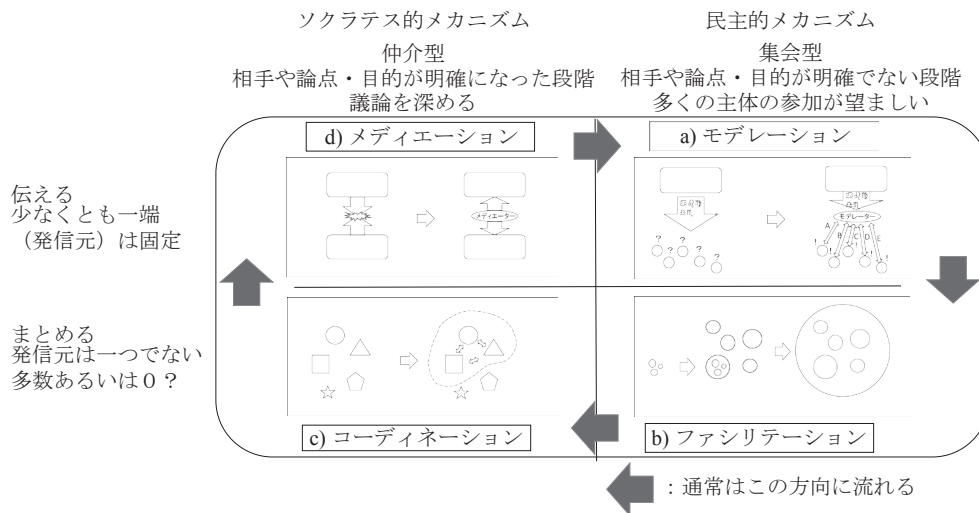


図5：4つの形態の位置づけ

この過程は地域内においても、行政側の事情による時間、予算、人員等の制約や地域内の合意形成の状況に応じてプロセスの一部が省略されたり、後から追加されたり、行きつ戻りつしながらも概ねモデレーションからメディエーションの順に流れ、やはり最後には地域住民への周知としてのモデレーションに戻っていくものと考えられる。

2.6 4 形態の位置づけ

ある議論が熟議的であるためには、チェンバースによれば二つの要素を満たすことが必要と言われている。「ソクラテスのメカニズム」と「民主的メカニズム」である(田村, 2010, p. 56)。

前者は、「自分の主張をできるだけきちんと説明」(田村, 2010, p. 56) し、(対話の中から) 対立する見解をよく理解しながら、自分の用いた理由付けの過程を明らかにしつつ、主張の拠って立つところを開示するものである(Chambers, 2004, p. 391)。

後者は、「自分の主張をできるだけ一般的に受け入れられるように提起することでありアピール(受容可能性)の範囲の広さに関わっている」(田村, 2010, p. 56)。

開かれた場における議論では、民主的メカニズムはよく働くが、ややもすると多種多様な利害関係を持つ人々の中で、議論が浅薄な方向に流れソクラテスのメカニズムは働きにくい。閉じられた場における議論では、その逆に特定の利害関係を持つ人々の間で、議論が多くの人々に共有されていない理由付けに捉われる恐れがある。このため、両方のメカニズムを働かせる必要があるのである(Chambers, 2004, pp. 389-398)。

これを4形態に当てはめて考えてみると、モデレーション、ファシリテーションは相手や論点・目的が特定できていない段階で用いられる形態であり、より多くの主体を巻き込んで民主的メカニズムを発動させる。また、コーディネーション、メディエーションは相手や論点・目的

が特定できている段階でソクラテスのメカニズムを発動させるとも解される。民主主義の観点からは、深く議論した結果を関係者が共有する必要があるため、民主的メカニズムであるモデレーションに戻ってサイクルが完結すると考える。民主的メカニズムから始まり現状認識や

課題解決の方向性を共有した後、ソクラテスのメカニズムで深く議論し、民主的メカニズムに戻ってくるプロセスは、欧米で用いられている多くの熟議制度に当てはまる(板倉他, 2015, No. 351, p. 2)。

また、コミュニケーションの形態上、モデレーションとメディエーションは対峙する者同士の間で伝わりにくい意見や意向を伝えるという点で共通点がある。物事をきちんと伝え「分かってもらおう」分析志向のコミュニケーションといえる。ファシリテーションとコーディネーションは細分化された意見や組織をまとめていくという共通点がある、物事の共通点を見いだしながらまとめていく総合志向のコミュニケーションといえる。

すなわち、モデレーション、ファシリテーション、コーディネーション、メディエーションは、熟議のための二つの要素と、分析・総合の二要素の掛け合わせによる分類とも考えられるのである。

上記の考察を一つの図としてまとめると、図5のように示すことができる。

3. 「コミュニティ交通のつくりかた」における簡単な検証 3.1 読解

「コミュニティ交通のつくりかた 現場が教える成功のしくみ」(森栗, 2013)は、1990年代から2000年代にかけて、地域交通の復権にむけて住民を巻き込んで行われた取り組みについて、当事者、あるいは参与観察者がとりまとめたもので、コミュニティ交通を地域に実装しようとする人々によく参照されている書籍である。

ここに記述されている事例の多くは、単に取り組みの内容の最終形を成功事例として記述するのではなく、複

数の主体の間の軋轢やそれを解消するコミュニケーションの過程を中心に記述されているのが大きな特徴である。これを民族学／民俗学で行われている参与観察で得られたフィールドノーツの一種と見なして読解してみる。要はそれぞれの事例の記述から、コーディネーション、ファシリテーション、メディエーション、モデレーションに該当するものを抜き出していく作業である。ここでは2事例について示す。

以下、3.1.1、3.1.2の記述において、枠囲み内は、「コミュニティ交通のつくりかた」内の記述の抜粋及び記載頁である（冒頭の○数字は整理番号として便宜的に筆者が付した）。その下の⇒以降は、筆者による解釈である。

3.1.1 山口市のコミュニティ交通の事例

山口市における地域交通政策の地域実装例である。地域内公共交通サービスに対する不公平感が高まる中、山口市では市内を11のブロックに分け、地域住民の話し合いによる「市民交通計画」を策定し、それに基づきコミュニティタクシーの導入を試みた。

- ①「市内を11のブロックに分け、住民検討会を開催し、公共交通の現状や課題とともに、交通まちづくりの方向や、公共交通の整備方向について説明しました。」(p. 76)
⇒ブロック分けし、行政側の意図を地域の実情に合わせて説明して行ったことからモデレーションの第一歩と考えられる。
- ②「検討会には、交通まちづくり委員会委員も可能な限り出席し、住民の生の意見を聞きました。コミュニティバスが運行されていない地域では、住民の不満から怒号が飛び交いました。従前どおりの要望・苦情に対して行政が回答する状況も多かった。この地域検討会をきっかけに移手段の確保策について考えたい地域と月1回ペースで勉強会を開催していきました。」(p. 76)
⇒検討会では、行政の説明会の後、住民の生の意見を聞いている。不満・怒号が飛び交ったり、従前の要望・苦情に行政が回答する状況も多かったと書かれているが、第三者組織である委員会の委員も可能な限り出席し意見を聞き、所感を述べるという行為が行政と住民の間をとりもつモデレーションとして機能したと解される。その後、月1回ペースで勉強会が開催されているが、ここで意見の集約が図られており、ファシリテーションと考えられる（④で改めて記述がある）。
- ③「また、タクシー事業者とも、話し合いを継続して行いました。コミュニティバスを運行したことによる収益の影響などで、協力を得られるような状況ではなかったからです。これからの交通まちづくりをするうえで、タクシー事業者の協力が不可欠であることから、意見交換会を月1回ペースで継続して開催しました。こちら最初は怒号が飛び交っていましたが、協議を重ねるうちに、1社1社ずつ、「タクシーのことも今後

は公共交通として認めてくれている。協力しても良い」とご理解をいただきました。」(pp. 76-77)

⇒意見交換会というスタイルをとっているが、「協議を重ねるうちに、1社1社ずつ…ご理解をいただきました」と記述していることから、実際には個別にメディエーションを行っていったものと思われる

- ④「勉強会では、まずは住民から市に対して思いをぶつけてもらい、その時は静かに聴いています。」(p. 79)
⇒行政の考えを押しつけるのではなく傾聴することがファシリテーションの始まりと解される。
- ⑤「その後、第三者（森栗氏や鈴木氏）から客観的で専門的な意見を言うてもらうことで、住民と行政が対立するのではなく、徐々に協働の考え方が浸透していくことが多いです。」(p. 79)
⇒第三者が客観的で専門的な意見を述べることはモデレーションそのものである。
- ⑥「各地域に1人の交通政策課担当職員が一緒になって取り組むこととし、市は関係各機関との調整や交渉をあわせて行いました。同じ職員が継続的に担当することで、住民との信頼関係を構築できるのではないかと考えています。」(p. 81)
⇒関係各機関との調整を行っているのでコーディネーションである。一人の職員が個別の地域を継続的に担当することがコーディネーションを成功させている。
- ⑦「私は連合自治会長に対し、コミバス延伸でもコストがかかり、市の財政はもたず10年維持できるかどうかかわからないこと、そもそも皆がコミバスに乗車してしまえば、山口～防府間の路線バスが、結果として間引かれる可能性があることを説明した。会長はよく理解してくれた。」(p. 98)
⇒連合自治会長の関心事項について第三者の観点から説明を加えている点でモデレーションである。

山口市の事例は、行政発議型の政策展開例であり、まず行政側が、政策の意図をきめ細かく相手に合わせて伝えたことが成功要因の第一と考えられる。当初は不満・怒号が飛び交ったが、行政と住民の間で次第に課題の共有化が図られ沈静化した。その後は地域住民が月1回のペースで勉強会を開催するなど、住民が「我が事」として問題を認識し、計画とりまとめが進んでいった。

一方、山口市では以前のコミュニティバス導入により、タクシー会社が打撃を受けたことから、今回の交通計画とりまとめに際してもタクシー会社に対立するステークホルダーとして予想された。このため、タクシー会社へのメディエーション③はモデレーション①、ファシリテーション②④と並行して進められた。また、議論の進展や関係者が新たに発生するに従って、後追いのモデレーション⑤⑦を行っている。コーディネーション⑥はファシリテーション②④の後から始まっている。

3.1.2 神戸市東灘区のくるくるバスの事例

本事例は、東灘区の傾斜地におけるコミュニティバス

の導入事例である。当初、コミュニティバスを要望する住民に対して行政は全国都市再生モデルの一環として、有償実証実験のしくみを説明し、住民が主体となって実施することを示唆している。実験終了後、住民が専門家のアドバイスのもと、主体的に行動し、これを区役所が側面的に支援しコミュニティバスの導入にこぎつけたところが大きな特色である。

- ①「実証実験の前後、実証実験中、私はまちかどで、バス停で、車内で、住民の語りに耳をすませた。その声を話し合いの場に伝えた。
「これで、この町に孫子の代まで住みつづけられる」
「この住み慣れた我が家を、終の棲家にしたい」
「地域の足」
「老後も安心。孫子の代まで住みつづけられるまち」
NPOを支援していた私は、住民の声をまちのビジョン、「～だったらいいなあ」としてまとめあげた。」(pp. 28-29)
⇒「私」(地域住民、行政いずれにも属さない第三者的専門家)が地域において拾い集めた声を「話し合いの場」において伝え、まとめあげたものなのでファシリテーションである。
- ②「予算はなく、手弁当で議論をファシリテートした。
「駅前バス停にくるくるバスを停めさせてほしい」
「岡本行のバスに乗り換えられる市バス停留所を、くるくるバスに貸してほしい」
「認可をはやくしてほしい」…。」(pp. 29-30)
⇒「ファシリテートした」と書いてある通り。
- ③「住民合意を受けて、行政が各方面と調整する。近畿運輸局や国道事務所に依頼する。住民と行政マンと一緒に警察に相談に行く。そう、住民と協働して行政マンがあっちこっち、くるくる回って調整したから「くるくるバス」？」(p. 30)
⇒住民の合意内容を反映すべく、関係機関を回って調整している点でコーディネーションである。ただし、「住民と協働して」という意味では、行政マンは住民の意見を分かりやすく関係機関に伝えている可能性があり、これは当初に想定されていなかったメンバーへの後追い、かつ住民から行政へのモデレーションとも解される。
- ④「騒音やタバコを気にして家の前にバス停ができるのを渋る人には、住民がお願いにいった。」(p. 31)
⇒特定の者と特定の項目についての調整であるのでメディアーションと解される。これを住民が行っているところに注目すべきである。
- ⑤「駅前、区役所前、赤塚橋バス停の共用についても、行政マンが議論の経過を交通局に説明すると、「本来なら市バスが市民要望に応えられねばならないところを、市民が動いて民営バスが开通するなら協力したい」ということで、協力してくれた。」(pp. 31-32)
⇒「行政マンが議論の経過を交通局に説明」し、理解を得たという点で、通常とは逆方向のモデレーション

である。

- ⑥「バスは総論賛成でも、バス停設置の各論になると賛成できない。そこで、住民で議論し、現場で議論し、その状況を行政マンが警察に説明し、何とか住宅内にバス停を置いた。」(p. 36)
⇒各論において賛成できない個別の住民と議論をしている点でメディアーションである。その状況を警察に説明し(了解を得)たところはモデレーションとも解される。
- ⑦「そこをどうおりあいをつけるかは、住民・行政・バス会社が話し合い、役割分担して説得、お願いすることではか「バス停利用の従前事業者の承諾」(クリームスキミングという)を得ることは難しい。ちなみに、くるくるバスでは、左折左折左折で、ぐるっと駅を回り込んで、駅に近い側に、上り下り共用のバス停を作り、乗客の信頼を得るようにした。」(p. 37)
⇒従前事業者の承諾を得るところがメディアーションである。左折の連続で迂回時間短縮を図ることで、バス停を上下共用にして従前事業者の承諾を得たと解される。

神戸市東灘区の事例は、山口市の事例と異なり、行政から示唆された実証実験の本格実施を地域住民発議で行っている。このため、行政から住民へのモデレーションはこの本の著者によっては記述されていない。むしろ、住民間での政策に対するイメージは実証実験で共有化されており、ファシリテーション①②による政策の方向性(本格実施を目指す)の集約が始まっている。その後、関係機関へのコーディネーション③が行われ、政策の詳細が定まっていく過程でメディアーション④⑥⑦が住民と区役所の協働で行われ、事態の進展に応じて住民側から行政側へのモデレーション③⑤⑥が行われたものと解される。

3.1.3 その他の事例

「コミュニティ交通のつくり方」では他に4事例が記述されている。これらについても同様に読解して4形態について抜きだしたところ表1のようになった。

表1：コミュニティ交通のつくり方におけるコミュニケーション4形態のエピソード数

	Mo	Fa	Co	Me
住吉台くるくるバス	3	2	1	3
淡路島・長沢ミニバス	1	1	1	1
山口市民交通計画	4	2	1	1
京丹後上限200円バス	5	0	4	1
当別町コミュニティバス	2	0	2	0
RACDA 高岡	4	1	1	1

注：Mo: モデレーション Fa: ファシリテーション
Co: コーディネーション Me: メディアーション
分類に際しては重複してカウントしているものもある。

必ずしも全ての事例が4形態を満たしてはいない。これは、それぞれの記述の著者が4形態を意識して記述しているわけではないため、大きなトピックスがなければその過程を省略していることもあると考えている。しかし京丹後の事例では、行政の担当者が強い信念をもって「上限200円」を地域住民、事業者に推していった様子が描写されており、このことから地域の意見をまとめ上げるファシリテーションは行われず、その分モデレーションに重きを置いたとも解釈される。当別町の実例では、モビリティマネジメントを導入しており、その際にファシリテーションが行われた可能性がある。また、メディアーションは利害衝突がなければ行われなくてもおかしくはない。

なお、数の多寡も、記述のエピソードの数を単純に数えただけであるので、精密な議論に耐え得るものではない。しかし、比較的モデレーションに関する記述が多いようにも思われ、やはり最初のモデレーションを丁寧に行っておくことが常識的なことではあるが大切なようにも思われる。これについては今後、実際の場の参与観察において検証していくべきと思われる。

4. 本モデルの意義

本モデルは、どこでも常にこのような状況が成立している、あるいはこのようにすれば必ず合意形成が成立するというような普遍的統一的理論として主張するものではない。実社会における合意形成は時間、予算等の種々の制約や政策の複雑さ、コミュニティの状況等に起因する意思疎通の困難さ等によって、4つの形態は省略されることもあれば、追加されることもある。むしろ、現実の複雑な合意形成過程に直面した実務者が、少しでもその状況を把握・分析し、より良く、より早く、より確実な合意形成に向けてコミュニケーションを進めるための解釈・反省に用いる道具の試作品として提案するものである。このようにコミュニケーション過程の構造化を行なっておくことで、施策導入への合意形成が円滑に行かない場合に、どのプロセスが不全であったかをチェックし善後策を採ることが可能になると考えている。

以降、本章では、4.1において政策の提案を行う側の観点から、4.2ではコミュニケーションの介助者育成の観点から、本モデルの活用可能性について述べることにする。なお、4.1については、想定される事例を踏まえつつ、また4.2については、筆者等が関わる実践における実際の活用事例を紹介することを通して、その活用性を述べる。

4.1 政策の提案を行う側の観点

合意にむけたコミュニケーション過程が段階を踏んで進んでいくこと、それぞれの段階で異なる形態がとられるものという認識を持つておくことは、まず第一義的には政策の提案を行う側（主として行政になるが、地域住民が提案することもありうる）にとっては極めて重要なことと考える。一方で、提案の受け手の側（主として地域住民であるが、住民発議の場合や、他機関の提案への

協力を求められる場合などで行政が受け手となる場合もある）にとっても、より建設的に意見を表明したり、対案を提示する上で、今がどの段階にあるかを認識しておくことは、不毛な議論を避けるためにも有用と考える。

たとえば、よく言われるところの「ボタンの掛け違い」は、合意形成に向けた初期の段階における説明に対する提案側と受け手の認識の違いが影響することが多い。これは、提案側（主として行政）が、もっぱら自らの問題意識、利害関心に拠ってのみの説明をし、しかも相手の理解の程度に関わらず、合理的説明を行ったのだから後は相手方がよく考えてくれれば分かるはずと考えるところに原因があるのではないかと。むしろ、この時点では、提案側の問題意識、提案の意図を受け手にきちんと共有してもらえようとする、モデレーションの段階であることを認識すべきである。そう考えれば、受け手との話し合いの場における目標が明確になり、説明の仕方や質問への応じ方への具体的な工夫も行いやすくなる。また、そのノウハウを積み上げていくことも可能になる。一方、この場で自らの利害関心からの懸念を表明する受け手もありうるが、そのような懸念、質問等は受け手の側の利害関心や思考フレームを理解するための重要な情報と考えるべきである。この情報はファシリテーション以降の段階で活用されることとなる。いずれにしても、この段階では、民主的メカニズムを機能させ、広く意見を聞きながら提案する施策を多くの人々に受け容れられやすいものとするような問題意識の共有化が重要である。このため、個別の議論に深入りしてしまったがために広く意見を聞く機会を逃すべきではないと考える。包括的な説明の場が、ごく一部の人のために個別事項に関する是非の議論に終始し、大多数の人々の意見や意向が聞き取れないような事態に陥ることもよく見られるが、少数の人々が強い懸念を示すような事項については、そのような課題があることを共有した上で、より政策が具体化する段階で話し合うべきである。この時点では、まず提案側の認識を受け手に「伝え」共有できるようにすることであり、共有された認識をもとに具体的な方向性を「まとめる」のは次のファシリテーションの段階になる。

上記はモデレーションの段階における考察の一例であるが、大切なのは、合意に向けたコミュニケーションの初期段階であるモデレーションが、図1のような概念で表され、図5のような位置関係にあるとの解釈を共有すれば、施策の提案者同士であれ、受け手との間であれ、具体的な話し合いの目標や進め方を考えるとつかかりになるということである。これはファシリテーション以降の段階においても同様である。

例えばファシリテーションの段階では、提案の受け手の意見が百出して方向性がさっぱりまとまらない「話の発散」や、逆に提案に細部たがわずもっていき「まとめすぎ」などが望ましくない事例として見なされているが、これも図5のような解釈をすれば、次のコーディネーションの段階との関係で適不適を考えればいいことになる。

4.2 コミュニケーションの介助者育成の観点

大阪大学コミュニケーションデザイン・センター内のまちみちコミュニケーション研究室では、行政と地域住民あるいは、地域政策の提案者と受け手の間を結ぶ、コミュニケーションの介助者（モデレーター、ファシリテーター、コーディネーター、メディエーター）の有すべき資質や技術について、このモデルの概念を共有して議論を行っている。まだ極めて大雑把な議論ではあるが、その例を以下に示す。

- モデレーター、ファシリテーターには民主的メカニズムを機能させるため、多くの関係者からなる話し合いの場における議論の促進や、多くの人々に意見を出してもらう技術、より一般的な人々に分かりやすい言葉への言い換えなどが必要とされるのではないか
- コーディネーター、メディエーターには、ソクラテスのメカニズムを機能させるため、個別の相手に応じた深い議論を理解することのできる専門的知識が必要とされるのではないか
- モデレーターは、施策の提案者側の問題意識を受け手に、メディエーターは、利害の対立する者の異議申し立てを相手方（主として施策の提案者）に伝えるという役割上、事象をそれぞれの利害関心に応じた多角的な視点から見る能力が必要なのではないか
- ファシリテーター、コーディネーターには物事の共通部分を見出しながらかき取り、まとめていく総合的な視点が必要なのではないか

これらについては、まだ研究室内でも十分な共通認識が得られているものではないが、本モデルは今後の検討に向けた仮説設定のための道具として機能している。

5. おわりに

本稿では、第3章において、すでに著作物として内容が整理された記述をもとに第3章で読解を行った。しかし、合意形成の現場では、もっと多くの言語・非言語コミュニケーションが行われている。これを単なる結果だけの議事録にまとめてしまうのではなく、参加者がその場の状況、発話時の文脈や発話者の態度等も含めて幅広く記述し、フィールドノーツと見なして見出し付け（コーディング）を行っていくことから、さらに豊かな知見が得られるのではないかと考えている。その際、ここで第2章で示した4つの形態が分析の手掛かりになると考えている。と同時に、この4つの形態のもつ機能を活かしたり殺したりする発話や態度についての分析をも可能にし、より良く、早く、確実な合意形成への知見を暗黙知から公開知にしていくことができると考えている。

今後、各地で行われている政策形成・実装時の合意形成に向けた数多くのコミュニケーションに対して、実務者と研究者が連携して、きちんとその過程を記録・分析していくことが必要である。このような検証は筆者一人

の手には余るところであり、今後、より多くの方々にご理解ご協力いただければ幸いである。

謝辞

本考察に当たっては、大阪大学コミュニケーションデザイン・センターの辻氏との議論が極めて有益であった。また、同センターの森栗教授には編著書からの数多くの引用についてご快諾いただいた。ここに改めて感謝の意を表する次第である。

引用文献

- 板倉信一郎・森栗茂一・辻寛・武知俊輔（2015）. わが国における地域インフラの維持・活用に向けたメディエーターの必要性. 土木計画学研究・講演集, Vol. 51, CD-ROM (351), 1-6.
- 中野民夫（2001）. ワークショップー新しい学びと創造の場一. 岩波書店.
- 長沢光太郎・宮崎俊哉・松浦正浩（2000）. 公共政策における新しい合意形成のあり方. 三菱研究所所報, Vol. 37, 50-65.
- 田村哲樹（編）（2010）. 語る 熟議／対話の政治学. 風行社.
- Chambers, S. (2004). Behind closed doors: Publicity, secrecy, and the quality of deliberation. *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 12, No. 4, 389-410.
- 辻寛・森栗茂一・板倉信一郎（2015）. 対話による交通まちづくりの動向. 土木計画学研究・講演集, Vol. 51, CD-ROM (353), 1-6.
- 森栗茂一（2013）. コミュニティ交通のつくりかたー現場が教える成功のしくみ一. 学芸出版社.

Abstract

Maintenance of local infrastructure is required to shift from quantitative expansion to qualitative one due to derived from the changes of our society such as stagnation or decreasing of the population and aging. In addition, it is getting more difficult to communicate with local community because of such factors, composition with other measures and expectation to collaborate with local community. On the other hand, it is getting more difficult to compile opinions from local community because of diversification of the sense of values and degradation of the sense of belonging of the community. It is discussed suggestions for consensus building under the situations above as a help. One suggestion is to interpret this process as the model consisting of four communication forms. Another is to imply it to meet a factor which deliberation is established. Afterwards, it is attempted to read and understand the process of communication towards consensus building by using examples in the book called "Recipes of community transport" as the monograph of the process for consensus building in local transport policy.

（受稿：2016年4月2日 受理：2016年5月11日）