

# 忘れられた衆議

## ～日本の合意形成のこれまでとこれから～

森栗 茂一<sup>1</sup>・板倉 信一郎<sup>2</sup>

1会員 大阪大学教授 コミュニケーションデザイン・センター (〒560-0043 大阪府豊中市待兼山町1-16)

E-mail:morikuri@cscd.osaka-u.ac.jp

2会員 大阪大学寄付研究部門教授 コミュニケーションデザイン・センター(〒560-0043 大阪府豊中市待兼山町1-16)

E-mail:itakura@cscd.osaka-u.ac.jp

今日、日本の地域は多様な課題を抱え、新しい公共と、それを支える衆議が求められているが、現実には困難である。そこで宮本常一の記述を分析し、日本の衆議とその衰退の歴史を見直し、日本の衆議に存在する技法を再評価した。日本の衆議は、「集う」と「貸し借り」の世間よりなり、利益のおりあい、物語の共有（合意形成）には向いているが、公開性、公平性に乏しい。今後、日本の衆議の長所と不足を明確にして、現代日本社会、人々が納得しやすい対話技法を開発し、教育し、現代的衆議によるまちづくり、みちづくりに貢献したい。

**Key Words :** 宮本常一, 寄り合い, 合意形成, PI,

### 1. はじめに

『平成23年度 国民生活選好度調査結果』によれば、ボランティアやNPO活動、市民活動に参加したり、利用する人は24.6%であり、うち45.8%が月に0～1回の参加である。福祉・まちづくりなど、地域サービスを提供する活動に参加できない・したくない人の割合は、44.1%（東日本大震災以前の2011年は48.6%）にのぼる<sup>1)</sup>。地域活動の担い手不足が指摘された久しい<sup>2)</sup>が、「自分の住む地域の人々との交流があることは大切だ」と感じる人は、1993年には38.6%であったが、2011年には26.3%に急減した。こうしたなか、地域活動のための住民議論（以下、衆議とよぶ）は、今日、極めて困難である。

地域のインフラ整備でも、個別専門知識のみでは解決できない複合課題を視野に、現場知を基礎にしたコミュニケーションによるフレームの再構築が必要<sup>3)</sup>との指摘があるが、現実には、合意形成に向けた衆議の場を設けることすら容易ではない。

合意形成について、ゲーム理論とミクロ経済学の理論を使った研究に、松浦正浩『実践！交渉学—いかに合意形成を図るか』<sup>4)</sup>がある。松浦は、二者間交渉のBATNA(不調時代替案)・ZOPA(合意可能領域)・パレート最適といった概念を使い、社会的な合意形成に提供し検討している。その結果、松浦は「立場」ではなく「利害

(著者補足：地域の共通利益)に焦点を当てると Win-Win な合意形成が可能との、興味深い指摘をしている。

しかし実際の計画プロセスでは、ステークホルダーの立場の違いにより「正義」が異なり、「正義」の応酬が相互不信を生み、その相互不信がからみあい、議論が膠着することもある。長良川河口堰の第3回円卓会議(1995/3/27)では、建設省が必要な(公共のための)インフラ整備事業を誠心誠意説明し、理解を求めているのに対して、環境運動の市民(居住者ではない)は、「A氏：円卓会議はですねディベートの場なんですね。話し合いの場なんですね」と述べている。環境派市民は、自分の環境正義に向けて建設省を論破することが、話し合いだと理解していた。最初から、合意形成をめざした衆議ではなく、説得とディベート(言い負かし)による相互ディスコミュニケーションであった<sup>5)</sup>。一方、大多数の無関心のなかで、まちづくり・みちづくり事業は、行政手続きに終始し、十分な議論は少ない。

こうしたなか、単なる多数決ではない「熟議」の提案<sup>6)</sup>や、タウンミーティング、コンセンサスビルディングが模索されている。個々の地域課題に対しても、パブリック・インボルブメントやパブリック・コメントなどの制度が整備され、「社会資本整備の合意形成円滑化のためのメディアエーション導入に関する研究」<sup>7)</sup>『土木とコミュニケーション』<sup>8)</sup>『合意形成論—総論賛成・各論

反対のジレンマ』<sup>9)</sup>などの衆議の政策研究もすすんでいる。また、ワークショップ技術<sup>10)</sup>やメディアエーション理論<sup>11)</sup>の研究もすすみ、対話の実践研究も増えている。にもかかわらず、地域での衆議が機能し「新しい公共」<sup>12)</sup>が進展しているとは言いがたい。こうした状況を踏まえ、本論では、わが国の衆議の文化にさかのぼり、現代社会と人が納得できる衆議を展望したい。

## 2. 宮本常一の描いた衆議

### (1) 座的ムラ結合と衆議

網野善彦は『東と西の語る日本の歴史』で、「東国の社会は、領主のイエ支配を中心に…家父長的な性格の強い主従関係が基礎となっているのに対し、西国の場合は百姓の小さなイエが横に連合したムラの結合が発達している。…神社の宮座の組織に支えられている」と述べている<sup>13)</sup>。西日本のムラの結合において宮座が生まれ、その横結合において、ムラの衆議が行われている。とはいえ、同じ西日本でも、親方開墾のムラもあれば、共同開墾のムラもある。非農業の出稼ぎによって成り立つムラもある<sup>14)</sup>。ムラの個性に合わせ多様な衆議が予想されるが、以下は、対馬の漁村での一スケッチである。

### (2) 対馬の衆議

宮本が対馬で、区有文書を借りる申し出をしたことが、衆議にかけられた記述がある<sup>15)</sup>。議論の流れを①～⑱の順で記述し、対話技法に即して、表1に整理した。

寄り合いと呼ばれるムラの世間のつながりのなかでの衆議（共有化）は、傾聴により対話をひらき、古文書価値の通訳を求め、要所でまとめ、区長が責任を負うことでおりあいをつけ、2日間に及ぶ丁寧な議論を展開している。これは、日本にも日本なりの公開と熟議の対話の場、合意形成の技法・手順があったことを、示している。

### (3) 宮本常一と地域開発

衆議の報告をした宮本常一は単なる民俗学者ではない。昭和20年4月、宮本は大阪府庁に勤め、人糞肥料の流通を守れば、食糧確保が可能であるといったような、戦時下の農村実情調査をしている。昭和21年、新自治協会に入り、地主を中心とした土地制度、とくに近世初期の開墾によって大きくなった地主の、村内における有機的な結びつきを調査している<sup>16)</sup>。昭和24年には、水産資料整備委員会の調査委員となり、さらに島嶼研究会の一員として調査研究し、昭和28年に離島振興法が制定された。その後、離島振興協議会の幹事長となり、初代事務局局長となる。戦中に、宮本を大阪府に招いて都市近郊食糧自給を調査させた平野勝二（当時、府に出向）が、昭和29年、宮本を林業金融調査会に招いた。宮本は全国の

表1 対馬の衆議

(『宮本常一著作集第10巻 忘れられた日本人』pp7-11より作成)

譲順	衆議内容	対話技法
1	地域組で語り合い、結論を区長に持つていく	班議論
2	区長総代は聞き役	傾聴（ひらく）
3	「よく話し合おう」という結論	熟議の必要
4	「昔、文書を借りて返してくれなかった」	リスク指摘
5	関連ある話、多様な話	話題展開
6	まったく異なる話に移る	話題拡散
7	「帳箱の中身は何か。役立つなら見せてはどうか」	意味の吟味
8	長老「見れば悪い人でない。話を決めよう」	人物見定め
9	外で話していた人も窓に寄り、話に参加する	皆の参加（共有化）
10	（求められて、宮本が）古文書の内容として、鯨捕獲の際の着物化粧禁止を説明	意味の理解（通訳）
11	鯨が取れた頃の話	意味の再発見
12	（宮本を案内した老人が）どうであろう貸してあげれば	動議（まとめる）
13	あんたがそういうなら良からうの声	個人信用による動議賛成
14	区長「それでは私が責任を負いましょう」	責任者の責任引き受け宣言（おりあい）
15	借用書を書いて、皆の前で読み上げ	契約書、読み上げ確認
16	区長「これでよろございますか」	念押し
17	皆「ハアそれで結構でございます」	合意形成確認
18	みんなの前で古文書を渡す	結果のみえる化

山村の社会経済実態調査を行った。

このように、人々の暮らしから地域づくり・国土開発を志した宮本は、民俗学の課題は「生きた人間の姿をとらせること」だという<sup>17)</sup>。単なる民俗文化研究ではなく、生きた人間の姿から農村や離島・山村の地域振興を考えていた宮本常一は、『宮本常一著作集第10巻 忘れられた日本人』「対馬にて」の冒頭に、ムラの衆議を紹介したのはなぜか。それは、この衆議こそ日本の地域づくり・国土政策の基本だと、宮本が認識していたからだ。

しかし、この日本の衆議はその後どうなったのか。以下、宮本の記述で検討する。

## 3. 衆議の崩壊と合意形成の現在

### (1) 日本の衆議と世間の崩壊

異民族が少ないから、日本人は自分の意見を自分で説明しようとしな。意思表示は酒の力を借りる。または落語・講談の話術専門家に語らせて満足している。だから、会議や討論をしない。異なる意見があれば、その歩み寄りが大事だった<sup>18)</sup>。

その結果、個人と個人を結ぶ関係の環、絆で結びつける世間を大切にした<sup>19)</sup>。日本人の生きる術は、デモク

ラシーの「社会」ではなく、暮らしのなかの、もたれあいの「世間」にあった。ディベートは生活地域での議論にはなじまない。阪神淡路大震災で「ふれあい」、東日本大震災以後の復興で「絆」、危機に瀕した日本人は、「寄り合う」特性によって、これ乗り越えようとした。

その世間は、所有ではなく、貸し借りの関係で成り立っている。奈良県吉野の江戸時代の売買証文には「立木一代、金〇〇で買い取る」とある。「木を植えて切り取るまでの期間を買う。土地は借りている」ということである。なぜそんな形にしているかという、その間、山の所有者である村の人たちが植樹から下草刈り、枝打ち、伐採まで全部してくれるからである。それに対する賃金は払うが、売買であれば、買ったものは皆伐しようが、自由であった。日本は、息の長い貸借関係で地域を維持してきた国なのだ<sup>20</sup>。

逆に戦後の公有・公営の営林署による林野策の場合、個々の山の整備ではなく、全国標準的な公営生産性を重視して、公金で一気に杉を植え、地域の長い年月の持続的な森づくりができず、山林と山村生活を荒廃させた。

このような貸借によってなりたつ村では、外の世間から戻った者があれば、村の内の者が、村の入り口に寄り合い語り合う。この境界の衆議の場を、談合坂、団子坂と呼んだ。神を迎えて寄り合う場であった<sup>21</sup>。このようにして「見知らぬ世間を知っている世間師が、村をあたらしくしていくためのささやかな方向づけをした」<sup>22</sup>という。日本の世間は決して排他的ではなく、外部知識も含めた「もたれあい」、良く言えば、開かれた「集い」の人間関係を基層としていた<sup>23</sup>。

この集う村を篤農家が支えていた。篤農家は技術者であり、かつ優れた経営指導者であり、教育者であった。篤農家は郷党のなかで暮らしていた。しかし、昭和23年の農業改良助成法による農業改良普及員になると、技術のみを指導した。補助金が、技術の普及へと人々を誘った。篤農家は沈黙した。こうして、自分たちの暮らし、農業を自分で考える（経農する）自主性、ともに支えあう「絆」を日本の村は失ったのである<sup>24</sup>。

農業は、食管法で管理され、昭和35年頃から、農家が畜産振興政策に呼応すると、商社による鶏肉の買占めがあり、次に豚肉が買いしめられた。昭和44年から主流通米が入ると、三井、三菱が酒米を買いあさる。伊藤忠は米菓用もち米、丸紅飯田は、米菓・ビール用屑米を買いあさる。その後、海外との競争では、国内農業は打ち捨てられる。農業の独立独歩、農村の自主性などあるはずがない<sup>25</sup>と、宮本は言う。

苦しくなって、岡山県奈義町では名神高速の工事に600人が出た。長い期間の夫婦別居となる。すると、飲酒、博打、女遊びがはびこる。現在でも役場近くの30戸のうち7軒が飲み屋であると宮本は報告する<sup>26</sup>。出

稼ぎに行くほど、人々は出稼ぎ貧乏になる。日本の村はこうして「世間」と「絆」を失い疲弊していった。

中国山地の新道と旧道の交差点に、村の貧しい者が飲食店を開いた。次に酒屋ができ、外来の呉服屋、博労もできた。在地の者でないから、ムラの掟、貸し借り関係には従わない。こうして、借金を返さねば土地をとりあげ、10ヘクタールの土地を集めた。呉服屋は繫昌したが、農家は貧しくなった。中国道のインターチェンジ付近を買いあさる大阪商人の場合は、もっと激しく開発し、植民地化がすすんだ<sup>27</sup>。その挙句が、中心商店街衰退、ロードサイドショップの町並みではないか。

## (2) 現代日本の衆議の政策的現在

こうして、世間と絆、集う衆議を失った高度経済成長期においては、公害や開発計画に、異議申し立てを行う市民運動が注目されるようになってきた<sup>28</sup>。

1997年河川法改正以降、開発計画が論争になる前に、情報と場を設け、アンケート意見聴取をして計画をすすめるほうが効率的であるとして、パブリックインボルブメント手法（PI）が制度化した<sup>29</sup>。

PIは、広域のインフラ整備には有効である。しかしPIの延長線上に、そのインフラを生活地域のまちづくりにどのように活用するのか、ビジョンにてらして整備計画の一部修正を提議するといった衆議があれば、インフラの整備効果をより高めることが期待できた。遅い交通など多様な視点も、衆議のなかで可能となる<sup>30</sup>。

しかし、高度経済成長を経た今日、

- ① 住民は、地域を自立的に考える、議論する「衆議」を失い、地域活動の担い手も不足している。だから、
- ② 行政が、縦割り（河川なら河川のPI、道路なら道路のみのPI）情報を、一方的に提供するだけでは、地域の主体的議論にはならず、住民は服従・依存か、反対・無関心にしかない。

日本の地域自立のなさ、談合体質が批判されるが、地域の自立的衆議を潰し、依存体質にしたのは、補助と統制、効率主義による全国制度ではなかったか<sup>31</sup>。今、自立した地方創生がいわれるが、学校や道路といったインフラ整備のみにとどまってはいけない。

- ① かつての世間師のような、外部の第三者による、インフラ整備の意味を説明し、活用を方向づける衆議のメディエータを提供する。
- ② インフラ整備の情報を、地域の衆議に提供し、自立的な総合的地域づくりを検討する機会を提供する。

メディアエーションの人材と衆議の機会を提供してこそ、地方は本当に創生できる。

#### 4. 衆議の方法にむけて

PIの目的の延長線上には、豊かな国土づくりのみならず、いくつものインフラを活かした自立的な地域づくりがある。その遠みを目指すには、PIが情報提供のみに閉じるのではなく、生活者、地域づくりの側に立ち、衆議の促進に関わるようなあり方が求められる。これについては、板倉信一郎・森栗茂一・辻寛・武知俊輔「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」『第51回土木計画学研究発表会 講演集』で、その具体的な方向を示したい。

ワークショップやタウンミーティングといった、単なる技法や場の設定だけでなく、日本人の忘れた衆議、記憶の底に潜む、集う、わかちあう、聞きあうといった、腑に落ちるような言葉、方法、衆議の場の再発見こそが必要である。宮本常一は、「そこに住む人たちの本当の姿を物語るのとは話の筋、つまり事柄そのものではなくて、事柄を包んでいる情感であると思う」<sup>32)</sup>と言う。宮本の調査は、「周防大島の百姓」と自己紹介し、対話者との「したい」コミュニケーションと、対話者に対して「とうとい」と尊敬する視線<sup>33)</sup>、信頼関係のなかでの被調査者の一人語りが特徴である。柳田國男には、民俗学の方法として「同情」と「内省」がある<sup>34)</sup>。「したい」と「同情」が同じ意味で使われているかどうかはともかくとして、「とおとい」「したい」「同情」「内省」といった民俗学の視点が、忘れられた日本の衆議を思い起こすとき、有効な方法であるかもしれない。

#### 謝辞

本研究は「市民協働による道路空間コミュニケーションマネジメント」（一般財団法人日本みち研究所）寄附研究の成果の一部である。

#### 参考文献

- 1) 内閣府『平成23年度国民生活選好度調査結果』2011.
- 2) 大阪市コミュニティ協会『大阪市コミュニティビジョン研究会中間報告』pp.86-87,2004.
- 3) 小林潔司「土木工学における実践的研究：課題と方法」『土木技術者実践論文集』Vol.1,2010.3
- 4) 松浦正浩『実践！交渉学—いかに合意形成を図るか』筑摩書房,2010.
- 5) 足立重和『郡上八幡 伝統を生きる—地域社会の語りとリアリティ』新曜社,2010,pp.197-207.
- 6) 田村哲樹『熟議の理由—民主主義の政治理論』勁草書房,2008.
- 7) 国土交通政策研究所「社会資本整備の合意形成円滑

化のためのメディアエーション導入に関する研究」『国土交通政策研究』第70号,2006.

- 8) 土木学会誌編集委員会・編『土木とコミュニケーション』土木学会,2004.
- 9) 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.
- 10) 中野民夫『ワークショップ—新しい学びと創造の場』岩波新書,2001. 稲葉一人,家高洋『臨床と対話』大阪大学 21世紀COEプログラム二十一世紀の人文科学,2007 など.
- 11) 稲葉一人,家高洋『臨床と対話 第5回対話シンポジウム』2006年.(c)大阪大学 21世紀COEプログラムインターフェイスの人文科学 / Interface Humanities
- 12) 新しい公共をめざした対話の試みが、各地で試みられているが、「試み」を越えるものではない.
- 13) 網野善彦『東と西の語る日本の歴史』講談社学術文庫,1998. pp.174-175
- 14) 宮本常一『宮本常一著作集 1 民俗学への道』未来社,1968.pp28-30
- 15) 宮本常一『宮本常一著作集第10巻 忘れられた日本人』未来社,1971.pp7-11
- 16) 宮本常一『宮本常一著作集 1 民俗学への道』未来社,1968.p283
- 17) 宮本常一『宮本常一著作集 16 屋久島民俗誌』未来社,1974.あとがき
- 18) 宮本常一『宮本常一著作集 15 日本を思う』未来社,1973. p 154.
- 19) 宮田登「「世間」の中の日本文化」『現代の世相 6—談合と贈与』小学館, 1997年.p7. 阿部謹也『世間とは何か』講談社,1995年.
- 20) 宮本常一『宮本常一著作集 15 日本を思う』p 135
- 21) 宮田登「「世間」の中の日本文化」p19.
- 22) 宮田登「「世間」の中の日本文化」p8. 世間師は社会通念上、「世情に通じて巧みに世渡りする人。世なれて悪賢い人」（『広辞苑』）と マイナスイメージで扱われている。世間師は宮本の故郷・周防大島では、「ショケンシ」と呼び、世間を広く見聞し経験豊かな者を肯定的に指す言葉であった.
- 23) 宮田登「「世間」の中の日本文化」p13
- 24) 宮本常一『宮本常一著作集 15 日本を思う』p 245
- 25) 宮本常一著作集 15『日本を思う』pp271-272
- 26) 宮本常一著作集 15『日本を思う』pp248-249
- 27) 宮本常一著作集 15『日本を思う』pp252-253
- 28) 住民活動を市民活動と区別するために、ここでは、高度経済成長期に目立った、住民に限定しない代表性・公益性の不透明さが課題として残る社会運動・消費者運動を、市民運動と表現する.
- 29) 矢嶋宏光, 土木学会, 2004年: 86-87)
- 30) 森栗茂一「合意形成技法—遅い交通を地域で実現するために」『運輸と経済』
- 31) 山下祐介『地方消滅の罟』筑摩書房, 2015年.
- 32) 宮本常一『民俗学の旅』講談社,1993年, p 109
- 33) 松山巖「「とおとい」と思う眼,「したい」と感じる眼」『宮本常一が撮った昭和の情景 下巻』毎日新聞社,2009年.pp.242-253
- 34) 岩本通弥「柳田國男の『方法』について」『国立歴史民俗博物館研究報告集』第27巻(1990年)による。内省と同情による公民育成的な意味(室井康成『柳田國男の民俗学構想』)は、ここでは問わない。(2015.?.? 受付)