

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

板倉 信一郎¹・森栗 茂一²・辻 寛³・武知 俊輔⁴

¹正会員 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: itakura@cscd.osaka-u.ac.jp

²正会員 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

³非会員 大阪大学特任助教 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: tsuji@cscd.osaka-u.ac.jp

⁴非会員 大阪大学特任助教 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: takechi@cscd.osaka-u.ac.jp

高度成長期においては需要追従かつ標準形で迅速な社会基盤形成を行ってきた我が国においても、国民の基本的ニーズがほぼ満たされ価値観が多様化する一方、人口減少、高齢化、インフラの更新への対応が迫られてきている。このような中でまちづくり、みちづくりを行っていくには、今までに築き上げてきたインフラを、地域の実情やニーズに沿った形で継続的にカスタマイズしていくことが重要であり、日頃からの地域住民との対話や熟議は極めて重要な意義を持つこととなる。本稿では、欧米における公共政策上の住民との対話や熟議の状況を踏まえつつ、我が国におけるインフラ整備計画において地域住民との対話や熟議を導入する際の課題及びその解決策としてのメディエーターの必要性、求められる機能について論じる。また、平成27年度から大阪大学コミュニケーションデザイン・センターで開講したメディエーター育成カリキュラムについて紹介する。

Key Words : *public involvement, infrastructure management, consensus building, moderation, facilitation, coordination, mediation.*

1. はじめに

(1) 我が国の社会基盤をめぐる情勢

高度成長時代には、人口増及び経済成長による需要増に対処するため、社会基盤整備、特に道路整備や都市整備においては量的整備に重点を置いてきたが、近年になって需要に供給が追い付いてきている。一方、国民の価値観の多様化、高齢化等に対応するため、今後は高質化、使い勝手の良さを考えつつ質的改良を考えていく必要がある。また、今後増大していく施設の経年劣化への対応を限られた財源・人員の中で適切に行っていくためには、社会基盤の運営管理を全て専門家に任せきりにするのではなく、可能な範囲で地域住民が自発的にインフラの維持・活用に参画していくことが重要となってくる。特に利用者が地域内の住民で占められており、維持管理に高

度な技術力を要しないような生活道路や近隣公園等（以下本稿では「地域インフラ」と呼ぶ）については、地域住民が日頃から維持・活用に参画し課題認識を共有することで、そのインフラを地域の実情に合わせてカスタマイズしていくことが可能となると考える。

(2) 熟議の必要性

従来、既存の地域インフラの改良は、そのインフラの管理者である行政が自治会等を通じて地域住民のニーズを把握し、行政内部で技術的検討を加えて施策を具体化してきた。しかし、自治会の組織率低下やステークホルダーの多様化等により、必ずしも自治会から出される要望が、その地域の声を代表しているとは限らなくなってきた。地域での熟議を経た意見集約システムの再構築が必要となっている。

一方で、例えばゾーン30やモビリティ・マネジメントのように、ハード整備だけではなく地域住民の行動変容を求める施策が増えてきており、行政が実行しようとする施策の意義や効果発現のメカニズムを地域住民にわかりやすく説明することも必要となっている。

このように行政の施策を地域の実情に落とし込んでわかりやすく説明するとともに、地域における意見集約をおこなえる熟議の介助者、メディエーターが求められる。

本稿では、このメディエーターの必要性、求められる機能について論じるとともに、平成27年度から開講したメディエーター育成カリキュラムについて紹介する。

(3) 本論文におけるメディエーターのイメージ

米国では、すでに対立する二者の間を調停し合意形成に到らせるメディエーターが職能として確立し、都市計画の分野においても導入されている。しかし、本論文では米国型のメディエーターの役割に加えて、ドイツにおける行政施策の説明者であるモデレーター(実際には行政施策の説明だけではなく、地域内の意見形成のためのファシリテーター、必要に応じて関係機関間の調整を行うコーディネーターの役割も果たしている)としての役割も必要と考えており、これらの役割も兼ね備えた者をここでは便宜的にメディエーターと呼ぶこととする。

2. 欧米における熟議の状況

(1) 多数決型とコンセンサス型

一般的に民主主義の形態は多数決型とコンセンサス型の2つに分類される。多数決型民主主義では、論点を明確にした上で多数派が政策を実現することとなる。2大政党制を志向し、与野党間を競争的、敵対的なものにする。コンセンサス型は、多数派と少数派の間で意見調整を行ない政策を形成する。意見調整過程が国民から見にくいこと、意思決定に時間を要するという欠点があるが、少数派も含めた意見調整が行われるため、多くの国民に対して寛容で受け入れやすい政策形成が行われる¹⁾。近年の研究では合意形成型の方がパフォーマンスが高いとの見解が出されている²⁾が、コンセンサス型民主主義を根づかせるには合意形成を促す政治文化が必要であり³⁾熟議が重要となってくる。このため、欧米においては様々な熟議のためのしくみが作られている。

(2) 熟議のための仕組み

熟議とは、多くの当事者による熟慮と討議を重ねながら政策を形成していくこと⁴⁾であり、ある議論が熟議的であるためには、二つの要素が必要と言われている。一つは、「ソクラテスのメカニズム」(自分の主張をできるだけきちんと説明すること)であり、もう一つは、

「民主的メカニズム」(自分の主張が一般的に受け入れられるようにすること)である。前者は閉じられた場では働きやすいが、開かれた場では働きにくい。後者はその逆とされており⁵⁾、その両立が課題となる。

このため欧米では、熟議型世論調査(Deliberative Polling:DP)、コンセンサス会議、計画細胞会議等の手法が編み出されている。これらはいずれも、無作為抽出により母集団からの代表性を担保し、参加者に情報を与える(コンセンサス会議では参加者が専門家を選定した上で質問し回答を得る)ことで民主的メカニズムが働きやすいようにする。その後、少人数で討議を行い(計画細胞会議ではここで関係者からの意見聴取が行われる)ソクラテスのメカニズムを確保した上で、参加者に意見を聞いたり、合意文書や提案を作成するという形式をとっている。例えば計画細胞会議は図1のように解される。

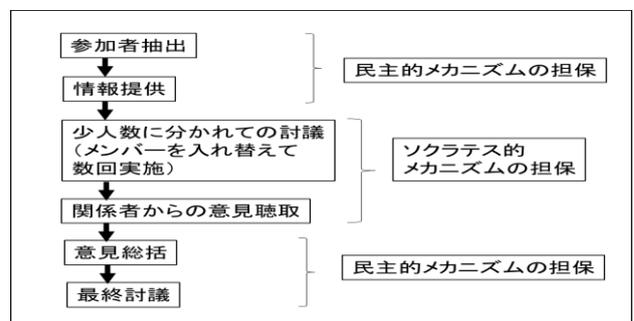


図1 計画細胞会議と熟議メカニズム

このため、多数の参加者(延べ数百人程度)による長時間(概ね2~4日)の討議が必要となり、参加者に多大な負担をかけている。これらの結果は政策形成の際に参考にはされるが、これによって意思決定がなされる訳ではない。このような状況下にも拘わらず、熟議のしくみへの参加者が確保されているのは、市民を行政に参画させる仕組みを培ってきていることにもよると考えられる。例えば、米国では20世紀初頭からタウン・ミーティングやオープンフォーラム等の取り組みを行っており、大学の言論学部においてもディベートのコースを発展的に解消し小グループでの共同の問題解決、論拠に基づいた意見交換の技法、相互の尊重、参加の平等等を強調するようになったという⁶⁾。このような小グループによる意見交換の基礎を成立させた上にDP等の大掛かりな熟議の仕組みが成り立っているとも考えられるのである。

3. わが国における熟議の状況

(1) わが国における熟議の伝統とその衰退

わが国においても、熟議の伝統がなかったわけではない。民俗学者宮本常一によれば村で取り決めをおこなう際、みんなが納得いくまで出たり入ったりしながら何日でも話し合うという慣習があり、世間話を交えつつ行き

つ戻りつ談義が積み重ねられ、皆が思い思いの事をいって見たあと、頃合いを見はからってまとめ役（区長）が発議し同意を得ていたという⁷⁾。自治会（区）という限られた地域の中ではあるが、みんなが出入りしながら民主的メカニズムを担保し、世間話も交えながら納得いくまで話し合うことでソクラテスのメカニズムを担保していたのだとも解釈できる。

しかし、このような場は戦後の高度経済成長期における産業の分業化・組織化、それに伴う人口の都市部への移動、職住分離の進展、核家族化・個人主義化、地縁的共同体への忌避等の中で失われていった。農村の疲弊による衆議の崩壊は「忘れられた衆議」（森栗・板倉：第51回土木計画学研究発表会講演論文）に詳しいが、大都市の郊外部でも一家の生計の源は都心のオフィスとなり、住まいは防音、空調が行き届き、ゴミは自治体が回収してくれるとなれば、日常では、地域を運命共同体と感じる機会は少ないし、仕事と個人消費にいそしむ中で熟議などに関わっている暇はないと考えられているのである。

(2) 地域熟議を促進するメディアエーターの必要性

高度成長期には、増大する交通需要への対応から高速道路等、国土レベルの大規模インフラの整備が進められてきた。1960年代頃からは公害等への懸念から、それに関連する異議申し立てが計画協議時に住民側から行われる事例が増え、わが国でも、関係機関の協議を経て計画がほぼ固定されてしまう前の構想段階において、広く市民から意見を聞くパブリックインボルブメント(PI)が河川計画や道路計画の手続きの中に位置づけられてきた。

PI では、計画の提案者は行政であり、例えば道路計画に関して言えば、受け手である市民に対して必要性、比較案の検討等を科学的に説明しながら、順を追って手法の妥当性・合理性を理解してもらい流れとなっている。PI の対象となるのは構想段階の道路であり、ルート的位置や構造が定まっていないものである。そのような諸元から定めていかなければならないのは、通常、高速道路の新設等の大規模な道路計画である。道路の諸元を決めるには交通需要推計、道路の縦横断線形、主要な道路構造物の成否に関する技術的裏付け等が必要となる。また整備効果を把握するにしても計量経済学等を援用して数値（量）で表現される場合がほとんどである。したがって、計画の妥当性・合理性を理解し承認するにしても、その検討の欠陥を指摘し訂正を要求するにしても、ここで求められる市民像とは、①高度に専門的な説明をきちんと理解し、②公正な立場から理性的判断を下すことができるまさに Public としての市民である。裁判員制度の裁判員に求められるのと同じ市民像であるが、裁判がすでに生じた具体的事例を扱うのに対し、PI ではまだ生起していない抽象的な事柄について意見を求め

られる。すなわち、PI の時点では当事者としての市民の個別事情、例えば計画道路近傍の居住環境や交通環境の変化等に対する緩和措置は一般的配慮事項として議論されることはあっても、具体的措置までが PI で議論されることを普通想定していない。これらは、計画道路の細部の使い勝手なども含めた作りこみと共に、事業化が決定され、かつ、これから設計の詳細を固めていく地元協議時（ただし大規模道路における環境施設帯等で都市計画決定時に固めるものもある）において具体化されていくべきものである。この PI 時に求められる Public としての意見開陳と、それ以後における生身に近い住民としての意見開陳の違いを、市民にきちんと伝えていくことも必要であり、かつ、PI 以後の住民としての意見を反映する場を丁寧に作りこんでいくことが求められているのではないか。

現実問題として、PI において市民から意見を聴くプロセスはあるものの、それへの反応は多いとは言えない。計画構想の説明会を行っても参加する人は限られている。ところがこれが都市計画決定の説明会になると、特に計画施設近傍の住民が参加し、反対の意見や要求が多数出てくるのである。しかし、先に述べた欧米で行われている DP などの手続きは参加者に多大な負担をかけるため、裁判員制度のように法制化しないと実施は難しい。

むしろ、より身近な地域の問題について時間をかけながら話し合い、地域の総意を取りまとめていく過程を、地域住民に実感してもらえるような具体的な取り組みから始め、そこからより広域で抽象的な議論にも Public としての意見を述べることのできる市民を育てていくべきではないかと考える。

このような場を本稿では地域熟議と呼ぶこととしたい。これは結局のところ、わが国では廃れてしまった衆議を今の時代に合わせた形で復活させることであり、それを育てるものとしてメディアエーターが必要となる。

(3) 地域熟議のあり方

第1章で述べたように、量的対応のためにインフラを新設してきた時代から、使いやすさ等の質的対応として既存インフラの改善を求められる時代に変遷しつつある今日、地域住民の意見をインフラの改善や運用に反映できる仕組みを整備していくことが必要である。

PI や欧米の DP 等が国土レベル、ビジョンレベル、いわば鳥の眼からの熟議のための仕組みであるのに対し、これは虫の眼からの熟議のための仕組みである。ただし、虫の眼ではあるが、単なる私利私欲や地域エゴでない、多くの人の納得が得られる意見が開陳される仕組みとしなければならない。

PI と地域熟議はインフラの目的や規模等でどちらを実施するかとか、両方実施するのかを明確に分けられる

ものではないが、概ねの関係とその特徴を示すとすれば図2のようになる。PIについても、より地域インフラに近い領域に向けて制度の充実を図る一方で、地域熟議を通じて地域インフラの側から広域インフラにおける議論に際しても Public としての意見を開陳できる市民を育てていく必要がある。

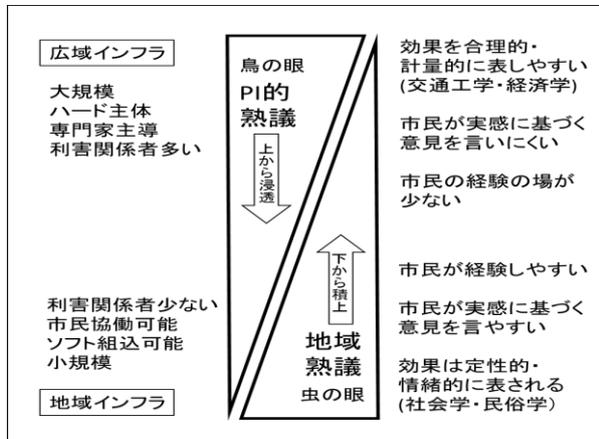


図2 PIと地域での熟議の場の関係

4. 日本版メディエーターの備えるべき機能

(1) 熟議・合意形成に向けて必要とされる機能

わが国では、従来から異なる主体間の調整をコーディネート、議論における意見表明の促進と論点整理のための現場での行為をファシリテーションと呼んできた。ここでは、これに加えてドイツのモデレーターが行っている行為、米国のメディエーターやわが国の医療メディエーターが行っている行為も含めた概念整理を行い、熟議、合意形成に向けて必要とされる機能を考察する。

ドイツのモデレーターは政策を市民に分かりやすく伝えるだけでなく、市民が自ら考え、意見を述べる場の形成や、市民が現場で活動を行えるように行政の担当部署との調整を行っている(辻他「対話による交通まちづくりの動向」:第51回土木計画学研究発表会講演論文)。後の2つの機能をファシリテーション、コーディネーションと解するならば、最初の政策を分かりやすく説明する機能がモデレーションである。

米国のメディエーターはまちづくりに限らず民間の紛争解決も含めた職能だが、紛争調停、合意とりまとめには専門的知識が必要であり、もともと訴訟が多い国民性もあり、都市計画事業においても紛争によって事業が長期化することが多く、都市計画部門を専門的に行っている者もいる。また、事前に論点を取りまとめるファシリテーションを行うこともある⁸⁾。

なお、医療分野ではわが国も含め、医療事故や患者と医者間の意見の食い違いによる紛争の解消のために仲介する医療メディエーターが職業化されており、これは、専門的知識を持つ者と持たない者の間を仲介している。

以下、地域熟議を行うに必要と思われるモデレーション、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4つの機能について考察する。

a) モデレーション

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機能である。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、説明する相手の関心、理解能力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3)。基礎自治体の地域担当者の中には自発的にこれを担っている者もいる。

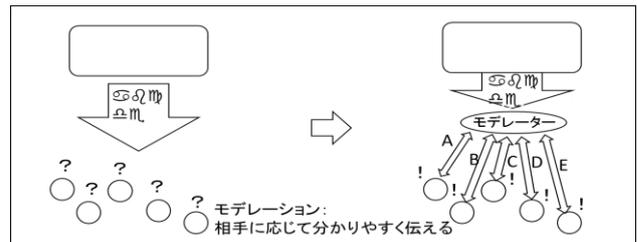


図3 モデレーションの概念図

b) 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、得られた意見を大きなくりにまとめていく機能である。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(図4)。従来、事業者から委託されたコンサルタントや学識経験者等がこの機能を担ってきた。

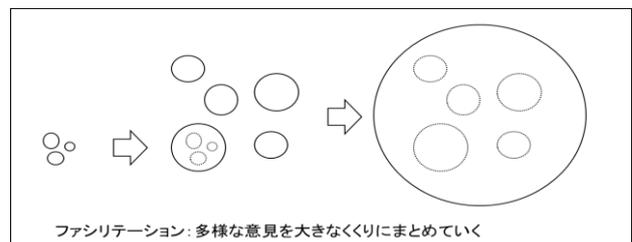


図4 ファシリテーションの概念図

c) コーディネーション

バラバラな人や組織を目的達成に向けてまとめつなぎあわせる機能である(図5)。

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。また、地域住民の間に置いてもファ

シリテーションの後処理としてキーパーソンをつなぐために実施することがある。

行政組織のどこに当たればいいのか、地域住民の誰がキーパーソンかを知っていることが必要となる。従来、行政担当者で地域課題解決に積極的な者や自治会長、時には地方議員などがこの役割を担ってきた。

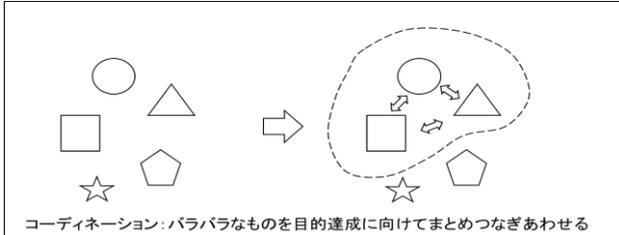


図5 コーディネーション

d) 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6)。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たり譲歩を促すことで合意案を提起できることがある。この場合、メディエーターは、その紛争原因となる事象や制度に関する専門的知識を持ち、紛争当事者にその見識を認められていることが必要になる。わが国では、公共政策等に通暁した学識経験者が当事者の求めに応じてこの機能を果たしてきた。通常は対一の紛争が多いが、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⁹⁾。

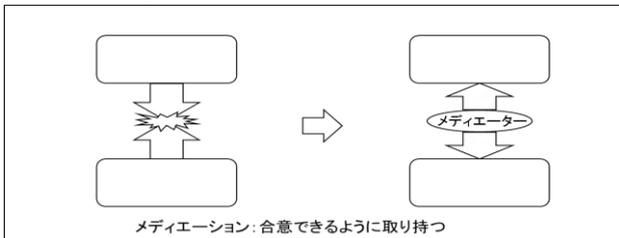


図6 メディエーション

e) 各機能の相互関係

地域インフラの改善や運用に地域住民の意見を取り入れ、協働を行っていく場合を想定すると、通常は時間軸に沿って a)→b)→c)→d) の順に流れていくと考えられる。ドイツのモデレーターはこの流れの入り口を重視し、米国のメディエーターは出口を重視しているとも言えるのではない。

そして、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の意思疎通を行うという点で共通点がある。一方、ファシリテーションとコーディネーションは細分された意見や組織をまとめるという共通点がある。

また、モデレーション、ファシリテーションが相手や論点・目的が明確でない段階で用いられ、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のに対し、相手や論点・目的が明確になった段階でコーディネーション、メディエーションによりソクラテスのメカニズムを発動させることも可能と解される(図7)。

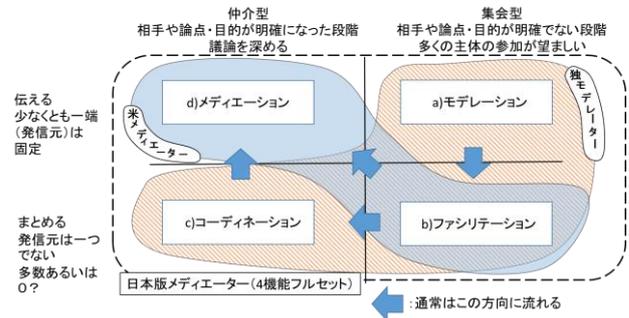


図7 各機能の相互関係

わが国においては、地域住民発議よりも行政発議で地域インフラの改善提案(例えば交差点改良、公園整備等)が行われる傾向が高いことからモデレーションの必要性があり、一方地域インフラの改善・運用に際して具体化する過程では特定の利害調整も想定されることから、4つの機能をフルセットで整備することが望ましいと考え、これに従事する者をここでは日本版メディエーターと位置付ける。この4つの機能は、1人で完備する必要はなく、複数の者が一体として機能することもありうる。

5. 大阪大学CSCDIにおける試み

(1) 取り組みの概要

大阪大学コミュニケーションデザイン・センター(CSCDI)は、専門的知識をもつ者ともたない者の間、利害や立場の異なる人々をつなぐコミュニケーションの回路を構想・設計・実践することを目指す組織であり、従来、コミュニティ部門の森栗が地域交通のあり方や観光まちづくり等について、学生と共に現地に赴き関係者と議論しながら施策を形成する講義やワークショップの技法に関する講義を行ってきた。平成25年10月からはCSCDI内に「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」寄附講座が開設され、板倉、辻、武知らが森栗と共同で「まちみちコミュニケーション研究室」を構成し議論をする中で、地域の道路をはじめとする地域インフラの維持・活用には行政と地域住民の間を橋渡しし、地域の意見を集約する者(本稿で言う日本版メディエーター)が必要との見解を持つに至った。

このため、平成27年度から、森栗が主担当の講義を再編し、メディエーター育成及び地域熟議に参加しうる市民の育成を試みることとなった。これは、育成法を確立した結果として講義を開設したものではなく、むしろ講義の場で受講生に問いかけ、対話し、共に思索する中

から PDCA を回していく実験的試みである。また、一般市民を対象にしたカフェを月 1 回実施し、そこでの対話についても分析し活用していくこととしている。

(2) まち・みちづくりデザイン講義群について

a) 講義群の概要

CSCD が大阪大学内で提供している講義は主として全学の大学院生向けに行っており、それぞれの専門課程での研究以外におけるコミュニケーション能力を高めるものである。受講生は工学、経済学、法学等の公共政策に関連の深い研究科のみならず文学、社会学、医学等に所属している者もあり、必ずしもまちづくりやみちづくりに必要な知識を持っているわけではない。

このため、講義は①まちづくりやみちづくりに関する制度、施策、課題等を概観する概論、②メディアーションに必要な技術を修得する演習 2 科目③まちづくりみちづくりに必要な知識を得つつ演習で習得した技術を実際に使用し、現場で関係者と議論を進めながら具体的な政策提案を行う特論 3 科目、④狭い自我に捉われないコミュニケーション能力を培うための体験の 4 種を設定した。

これにより、先述の 4 機能について、演習 I でファシリテーション技法修得、演習 II でモデレーションのための説明能力の向上を、特論の中でコーディネーションやメディアーションに必要な行政・施策に関する知識を習得することを狙っている。これらは全て 90 分×15 回

(2 単位) の時間数で構成している。

2015 年度は、研究室のマンパワーや、既存講義の改変による新講義設定といった制約の中、表 1 に掲げる 7 講義を設置した。CSCD だけで多彩な地域インフラの改善、運用に係る知識を網羅することは不可能であり、今後土木・都市・交通関係専門学科と連携し内容を充実させた上で、まとまった単位数を取得すれば修了認定証を授与できる高度副プログラムとすることが望まれる。

表 1 2015 年度まち・みちづくりデザイン講義群

概論	まち・みちづくり概論
演習	演習 I (ファシリテーション等の対話技法)
	演習 II (データリテラシー、データ表現法)
特論	特論 I (鉄道沿線の地域活性化)
	特論 II (協働のみちづくり)
	特論 III (総合交通、まちづくり)
体験	交流実践論(お遍路による共感能力涵養)

b) 講義の特色

全学共通部門である CSCD が行う講義であるため、多彩な研究科から受講され、また、社会人にも広く門戸を開放している。このため講義の中でも民主的メカニズムを機能させることが期待できる。また、特論において単なる知識の習得だけでなく小グループに分かれての討議、現場での関係者との議論を積み重ねていくことでソクラ

テスのメカニズムを機能させたい。また、議論を通じて得られた提案を地域住民や行政関係者に対して話題提供しさらに議論に供することも予定している。

なお、社会人の受講は、行政やコンサルタント関係者の定年退職後のメディアーター転身や地域熟議を支える市民としての活躍のみならず、若い学生の視野を広げる意味でも望ましく、広く門戸開放すべきと考えている。

(3) カフェの試み

カフェとは進行役がいて、テーマを設け、その場にいる人たちが話し聞き考える集まりである。発言する、しないも途中出入も自由で、特定の考えや思想を強要しない、ゆるやかな話し合いの場である。CSCD では従来から哲学カフェを 10 年以上にわたり各所で開催してきた。

このカフェを“みち”について語る場として月 1 回、大阪の国道 2 号曾根崎地下歩道で実施することにした。十名程度という限られたスペースであるが、誰もが気軽に入り気軽に意見交換ができる場の形成を試行錯誤の中から探り、市民の地域熟議の入口にしたいと考えている。

6. おわりに

地域インフラを維持し、活用していくには、地域熟議の場の構築が重要である。と同時に、その結果としてまちやみちが改善され、さらにその実感が住民に地域熟議への参加を促していくと考える。そのような回路を動かすためにも 4 つの機能を持ったメディアーターの育成が必要であり、今後、より実践的かつ実証的な研究とすべく組織内外での率直なコミュニケーションと現場での試行を積み重ねていきたい。

参考文献等

- 1)アレント・レイプハルト：民主主義対民主主義 多数決型とコンセンサス型の 36 カ国比較研究[原著第 2 版]、pp27-29、勁草書房、2014。
- 2)同上、p259
- 3)同上、p264
- 4)文部科学省：Web サイト「熟議カケアイ」を新設、教員の資質向上策の政策検討スタート ～中央教育審議会との両輪で教育政策形成を行う新基軸～記者発表資料 2010.4.17
- 5)田村哲樹編：語る 熟議/対話の政治学、p56、風行社、2010。
- 6)ジョン・ギャスティル、ピーター・レヴィーン：熟議 民主主義ハンドブック、p37、現代人文社、2013。
- 7)宮本常一：忘れられた日本人 ちくま日本文学 022 宮本常一、pp9-21、筑摩書房、2008。
- 8)土木学会誌編集委員会編：土木とコミュニケーション p25、土木学会、2004
- 9)松浦正浩：実践！交渉学、pp112-121、筑摩書房、2010。(2015. ?. ?? 受付)