

# 合意形成の初期段階における 熟議のマネジメント

辻 寛<sup>1</sup>・板倉 信一郎<sup>2</sup>・森栗 茂一<sup>3</sup>

<sup>1</sup>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

<sup>2</sup>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

<sup>3</sup>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:tsuji@cscd.osaka-u.ac.jp

近年、行政施策の立案・施行段階における市民参画が広まってきているが、十分にその機能が生かされていないことが多いように見受けられる。その際の要因として、行政、市民ともにその手法に慣れておらず、手続きとしての導入にとどまり、いわば「形骸化」してしまっていることもあり得るのではないかと。また、行政の提案する政策が市民の理解を得られない理由としては、行政と市民の間の誤解やボタンの掛け違いに気づかずそのまま放置されていることにも原因があると思われる。

本稿では、大阪市が取り組む地域公共人材とミュンヘン市の子供参画支援員の事例をもとに、合意形成に向けての方向性を定める協同的な取り組みに関して考察する。さらに、合意形成の初期段階における課題としての、行政と市民の間をつなぐ役割の重要性について提案する。

**Key Words :** *consensus building, moderation, citizens' participation, awareness, deliberation*

## 1. はじめに

### (1) 我が国における市民参画の現状

近年、日本のまちづくりでは、地域の公共財の建設や活用に関して、合意形成が必要といわれている。それを得る手法として、パブリックインボルブメント手法(PI)が事業の早期から用いられている。市民を巻き込んだ行政施策の立案・施行段階においてこれらの手法は広がっている。しかしながら、それら市民参画は十分に市民の間に浸透しておらず、結果、形ばかりの市民参画となっていると思われる。

明治維新以降、近代化を早急に進めるため社会的共通資本の整備が重点的に取り組まれた。国策として社会的共通資本が体系的に整えられたことにより、細分化された専門家による効率的で、安全で豊かな社会が実現した<sup>1)</sup>。その反面、かつてコミュニティ内に存在した共助の仕組みが失われ、人々の暮らしは細分化され、社会構造も細分化された。社会的共通資本はかつては都市でも都市以外でも存在していた地域社会のコミュニティが担っていたものであり、多種多様な価値観を緩やかにつなぎながら存在していたものである。行政を始めとした専門家がそれらを執り行うことにより、市民はそれら専門家に委託する

ことになり、サービスを受けるだけの「顧客」<sup>2)</sup>になってしまっている。そして、より専門的な業務を行う必要が生じるようになったため、専門家は、自分のフィールドにとどまり、他の専門分野を他人事と考えている<sup>3)</sup>。オルティガ・イ・ガセットは『大衆の反逆』の中で「自分の専門分野以外のことを知らないことが美德であり、専門以外のことは道楽(ディレクタントイズム)である」<sup>4)</sup>と述べている。

このような背景が我が国における市民参画を難しくしている要因だと考える。

### (2) モデレーションとその必要性

現在の細分化、専門化された社会の課題を個別に対応していても、それらは相互に関係しているため、個々に課題を解決することは困難だと思われる。個々に対応するのではなく、複合的、総合的に対応するために必要なものが「コミュニケーション」であると考えられる。板倉らは、「熟議」は課題が投げ込まれたときに始まり、モデレーションから、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つの機能が状況に応じて用いられ、時間軸に呼応して継続的に何度も用いられる<sup>5)</sup>。それはらせん階段を上るかのごとく続いていく。そして、

板倉らは、「モデレーションは、送り手のメッセージを受け手に分かりやすく伝える機能」、言わば、「通訳」のような役割と述べている<sup>6)</sup>が、それに加え、細分化された専門分野を横につなぐ高度汎用力を備え、「気づき」を促すことと、それ以前のもとまっていなかった曖昧な考えを、他者にも伝わるように考えを整理し、まとめることを助けることもモデレーションであると考えられる。

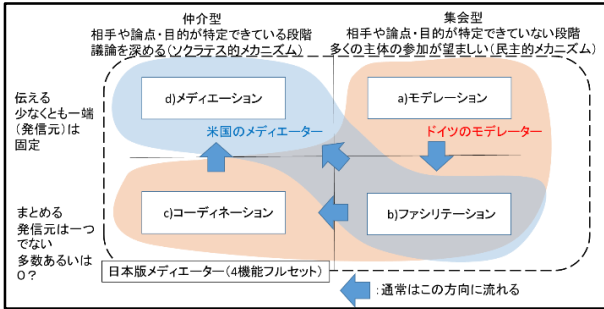


図-1 各機能の相互関係<sup>7)</sup>

本稿では、合意形成の第一段階である「モデレーション」の重要性を、それらを用いてまちづくりを行っている事例を用いて議論する。

## 2. ケース 1：大阪市・地域公共人材

### (1) 背景

大阪市では、市民の約6割はまちづくりに関心があるにもかかわらず、何も行動をしていないらしい<sup>8)</sup>。理由としては、行政が一律で“与える”ことに市民も、そして、行政も慣れてしまっていると考えられている。行政としても、地域の特徴、特性に応じてまちづくりを行う必要性を重要視し、2013年（平成25年）に区長にその権限が与えられた<sup>9)</sup>。小学校区毎に地域活動協議会が設立されたが、かつて行政が地縁組織を手厚くケアをしていたため、地縁組織とそれに属さない市民との間の意識の違いが課題として浮き彫りになった<sup>10)</sup>。また、地縁組織そのものの高齢化も課題となり、循環型での課題を解決、改革するために、中間支援組織を利用する仕組みを構築した。同時に、大阪市は人材育成プログラムを作り、地域が自立していくために協力する人材を育成することにした。それが、地域公共人材である。

### (2) 地域公共人材とは

地域公共人材とは、多様な主体が参画する地域のまちづくりに関する取組について、多様な地域の資源をコーディネートすることで、その地域での活動を創り出し、活性化させ、持続可能なものとするためにマネジメントができる人材のことを言う。

それらを活用する場面は、各地域の団体等がそれぞれの課題を解決することを目的として、その団体等が区役所へ派遣申請

手続きを行うことから始まる。時に、地域公共人材事務局がヒアリングを行うこともあり。人材が派遣されれば、現地でのヒアリング後、計画に基づき課題解決に向け活動を行う<sup>11)</sup>。

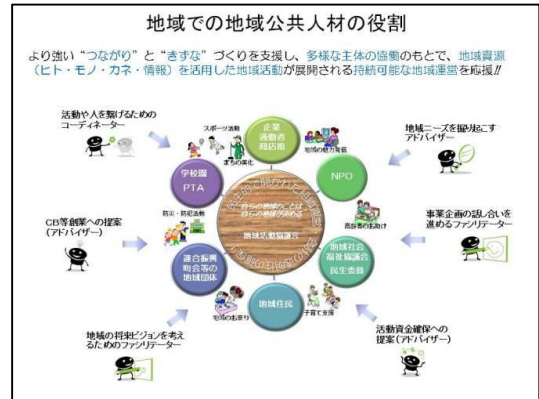


図-2 地域公共人材の役割<sup>12)</sup>

### (3) 地域公共人材育成プログラム

平成 25 年度より養成プログラムを開講している。内容は大きく4つの分野、①ファシリテーション ②コミュニティビジネス ③フィールドリサーチの体験 ④ワークショップの方法となり、必要なスキルを習得するための研修も行っている<sup>13)</sup>。

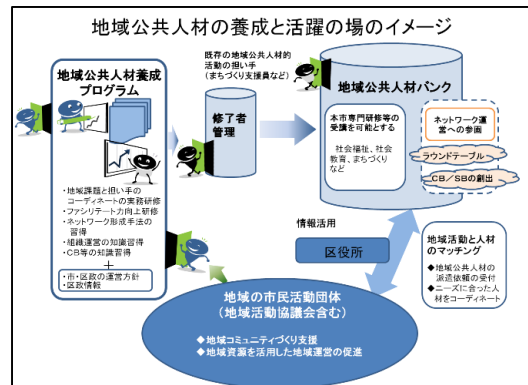


図-3 地域公共人材の養成と活躍の場のイメージ<sup>14)</sup>

### (4) 地域公共人材の役割

地域公共人材は、公益的な活動を行うグループの依頼に応じて、その地域に出向き、自主・自律的な活動ができるようにファシリテート・コーディネートを行う。そして、地域内における市民活動団体の連携や話し合いによる合意形成を促進することを目的として、行動をする<sup>15)</sup>。

地域公共人材が派遣された案件の一つとして、NPO 法人の開催予定のイベントの企画作成のファシリテーションがある。イベントのアイデアを出し合い、それをまとめ、実施する企画の具体的な内容や使用する機材、実行するためのスケジュール作成を完成させるサポートを行った。イベント当日、参加者が多かったけれども、主催団体のスタッフは丁寧に対応するこ

とができた<sup>16)</sup>。

### 3. ケース 2：ミュンヘン市・モデレーター

#### (1) 背景

ミュンヘン市は1997年より、市内25か所すべての地域委員会にボランティアの子ども専門員を置かれている。2012年からは青少年専門員も任命されるようになった。これらの専門員は定期的にミーティングを行い、情報や意見を交換している。また、市の職員として「子ども参画専門員」を雇用し、これら専門員と協力をしながら活動をしている。これは、ミュンヘン市議会が子供の権利を守るため、「国連子どもの権利条約」を支持することに起因する<sup>9)</sup>。子ども参画専門員が中心となって、子ども・青少年専門員をモデレーターに養成する仕組みを作った<sup>17)</sup>。

#### (2) モデレーターとは

モデレーターとは、「意見の異なる二者の間に入り、建設的な議論を制御する人材」である<sup>18)</sup>。ミュンヘン市のモデレーターは「子供の権利を守る」ということが目的である。それは、子ども・青少年が社会に関心をもつ、すなわち、「パブリック（公）」を我が事として考えることができる市民を育てることが根底に存在する。モデレーターはそれらの活動に関して、子ども・青少年に「気づき」の機会を与えるだけでなく、彼らと、社会、行政をつなぐ触媒としての役割を担っている。

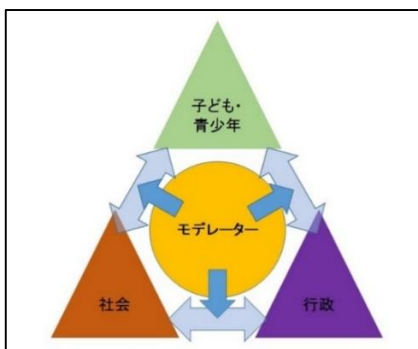


図4 モデレーターの役割

表-1 モデレーターに必要な知識<sup>20)</sup>

	項目
①	子ども・青少年参加の基本原則
②	哲学とファシリテーションの方法
③	ワークショップ
④	人的ネットワーク
⑤	プロジェクトマネジメント
⑥	品質管理・評価・広報

#### (3) モデレーター育成プログラム

モデレーター育成プログラムは、表-1に示す。約120時間の

カリキュラムで構成されており、このカリキュラムを終了した受講生には、ドイツ児童基金より終了証明書が発行される<sup>19)</sup>。

このプログラムは、テクニックを取得することだけを目的としているわけではない。モデレーターとしてのコンセプト、哲学を理解し、行動すること、そして、そういった人材を育成することを目的としている。

#### (4) モデレーターの役割

ミュンヘン市のモデレーターは子ども・青少年の社会参画に関わるいくつかのプログラムに参加する。その一つとして、年2回ミュンヘン市役所にて開催される「子ども・青少年フォーラム」での司会進行がある。このフォーラムには、子ども・青少年だけでなく、政治家や行政職員も参加する。モデレーターは司会進行役を務め、意見や考えを特定の方向へ誘導するのではなく、子ども・青少年自身が自ら「気づく」ようにサポートし、自ら個々の議案に対して判断することを促す。

また、フォーラムで採択された議題に関して、担当行政職員との契約締結の仲介や、締結された事案の現地調査等実現に向けて、異なる価値観をすり合わせ、よりよい案を作る手助けを行う。

フォーラムで採択された事例として、とある交差点の横断歩道に関する案件がある。子どもたちは、この横断歩道の青信号の時間が短すぎるため、改善を求めることを採択した。モデレーターは、改善要求を提出した子どもの代表と行政の担当部署との間を取り持った。担当部署は迅速に調査を行い、この交差点について調査を行った。その結果、青信号時間は規定より長く設定されているため、子どもたちの要求を退けた。しかしながら、交差点を曲がる車両の運転手が、歩行者に気付きやすくするために、右左折車用の点滅信号を追加設置すること決めた<sup>21)</sup>。

### 4. 2つの事例からの考察

まず初めに大阪市においては、課題として、この地域公共人材プロジェクトは始まったばかりなので、プロジェクトに対する認知度がまだそれほど高くないことが挙げられる<sup>22)</sup>。それは市民の間だけでなく、行政内部においてもこのプロジェクトへの理解が進んでいないためと思われる。先に述べたように、市民は「サービスを受ける顧客」となっており、行政もサービスを供することに慣れてしまっている。加えて行政は、サービスを過剰に供することに疑問を持ったとしても、それを変えることもできず、疲弊してしまっていることも考えられる。

大阪市ではこのプロジェクトを活用し、行政職員の姿勢を「地域の御用聞き」から「地域の課題を把握しコーディネートをする」にシフトさせたいと考えているようである<sup>23)</sup>。行政職員が全てを行うのではなく、また、市民に全てを任せられるのではなく、主体的に地域の課題に取り組む市民をサポートする役割

を担うイメージである。

地域公共人材は、まちづくり全般にわたって活用をすることができる柔軟な仕組みである。そして、地域公共人材として、大学教授、まちづくりコンサルタント、経営コンサルタント、映像・WEB製作の専門家、NPO職員、会社員、学生等多様な人材が個々の得意分野を活かして活動している<sup>24)</sup>。

次にミュンヘン市においては、育成プログラムと育成した人材の活用が課題となっている。プログラムに関しては、人材のレベルを維持させるために、充実したカリキュラムを作っている。そのため、内容のボリュームが増え、講義等の時間が想定よりも長くなる傾向がみられる。また、モデレーターを専門職として位置づけることができず、フルタイムで雇用することが今のところできていない。そのため、自営業やNPO職員など他に職業を持ち、尚且つ、時間的に融通をつけることができる人たちしかモデレーターとして活動を行うことができない<sup>25)</sup>。

大阪市、ミュンヘン市ともに、「専門家を育成」するシステムが作られている。その専門家は、従来の専門的技術者（縦割りのスペシャリスト）ではなく、高度汎用力を兼ね備えた「横断するスペシャリスト」である。その目的は、細分化された組織や考え等をつなぐ、「串」としての役割を担うことである。しかしながら、「個別技術を学ぶこと」が目的になってしまえば、育成された人材が自ら「串」となることに気づかず、またいわゆる「専門家」になってしまう恐れがある。育成プログラムは必要なことではあるが、そのプログラムが何を目的として作られているのかを、育成するもの、されるもの双方が随時確認をする必要があると考える。まちづくりにおける合意形成の初期段階において必要である、地域の課題を「我が事」として考え、他者とそれを共有することがモデレーターを育成する真の目的なのだと考える。

ミュンヘン市社会サービス局のヤーナ・フレドリッヒ氏は、「オールマイティなスペシャリストになる必要はないし、なることはできない。であるならば、スペシャリストが横につながりネットワークを形成することでカバーができるのではないか。」と述べている<sup>26)</sup>。

## 5. まとめ

我が国において市民参画が形ばかりになっている一因として、行政側のみが課題を投げ込んでいるからだと思われる。そして、市民は常に受け取る側となっている。「合意形成」という表現も、行政の説明過程のゴールであり、市民からの発議のゴールではないように思われる。「熟議」は、行政でも市民でも課題を投げ込めば始まると考えるが、明治以降の近代化プロセスの中、サービスを受けるだけの「顧客」となってしまった市民は、市民自らが課題を投げ込むといったことを忘れていて、その慣

習を変えるためには、市民の「気づき」が必要で、その「気づき」を育てる一つの仕組みとして、大阪市の地域公共人材やミュンヘン市のモデレーターが位置づけられる。少しづつではあるが、市民の中に地域の課題を「我が事」として考える人たちが活動を始めている。そして、そういった活動をサポートする仕組みも徐々にできてきている。

行政であれ、市民であれ、地域の課題が投げ込まれて始まる熟議において、対立の構図や決裂といった結果は残念である。そんな結果にならないよう、最初の段階で熟議の参加者が互いを理解すること、理解しようと試みることはとても大切なことである。その場が「モデレーション」であり、そこをうまくマネジメントすることができれば、熟議の結果も実りあるものになると考える。

## 謝辞

本稿を執筆にあたり、ヒアリングに協力を頂いた、ミュンヘン市社会サービス局の皆様へ感謝申し上げます。

尚、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) 鷲田清一：しんがりの思想、pp96-97、角川新書
- 2) 同上、pp97
- 3) 同上、pp98
- 4) 同上、pp100
- 5) 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 CD-ROM, 2015-6
- 6) 同上
- 7) 同上
- 8) まちみちコミュニケーション研究室研究会 渡邊氏講演より、2015.6.24
- 9) 大阪市：市政「1-(4)-ア 地域公共人材の充実と活用の促進」（オンライン）、<<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000268776.html>>
- 10) まちみちコミュニケーション研究室研究会 渡邊氏講演より、2015.6.24
- 11) 大阪市：市民の方へ「大阪市地域公共人材」（オンライン）、<<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000268766.html>>
- 12) 同上
- 13) まちみちコミュニケーション研究室研究会 渡邊氏講演より、2015.6.24
- 14) 大阪市：市民の方へ「大阪市地域公共人材」（オンライン）、<<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000268766.html>>
- 15) 大阪市：市民の方へ「大阪市地域公共人材を活用するには」（オンライン）、<<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000273614.html>>
- 16) 大阪市地域公共人材バンク：「人材の紹介」（オンライン）、<<http://osaka-cso.jp/salon/members/>>
- 17) ミュンヘン市社会サービス局 ヒアリング調査、

- 2014
- 18) 辻寛, 森栗茂一, 板倉信一郎: 対話によるまちづくりの動向—イギリス・ドイツの事例から—, 第 51 回土木計画学研究発表会・講演集 CD-ROM, 2015-6
- 19) 同上
- 20) 同上
- 21) 練馬区まちづくり講座: ミュンヘン市の「子どもと家族にやさしいまち」ヤーナ・フレードリッヒ氏講演資料より, 2014.8.20
- 22) まちみちコミュニケーション研究室研究会 渡邊氏
- 講演より, 2015.6.24
- 23) 同上
- 24) 大阪市地域公共人材バンク: 「人材の紹介」(オンライン), <<http://osaka-cso.jp/salon/members/>>
- 25) ミュンヘン市社会サービス局 ヒアリング調査, 2014
- 26) 同上
- (2016. 4. xx 受付)

## DELIBERATION MANAGEMENT WITH REGARDS TO AN EARLY STAGE FOR CONSENSUS BUILDING

Hiroshi TSUJI, Shi-ichiro ITAKURA and Shigekazu MORIKURI

Although citizens' participation has been popular recently in drafting of administrative measures and their enforcement stages, it is supposed that the function is not often made use of enough. The first of all, both administrations and citizens have not got used to deal with the function. In addition, it would be only launched as the procedure, as it were, it would be considered as "a mere name". Secondly, reasons that administrative policies are not accepted by citizens are misunderstanding between administrations and citizens and neglect of its misunderstanding.

It is discussed of a cooperative action to determine a direction for consensus building based on two cases, which are "Chiiki Kokyo Jinzai (Regional Issue Helper)" of Osaka city and Moderator (Kinderbeauftragte) of Munich city. It is also proposed importance of the role who holds between administrations and citizens as an issue in an early stage for consensus building.