

PI-Forum

Vol. 5. Spring, 2011.

発行：非営利特定活動法人 *PI-Forum*

<http://www.pi-forum.org/>

震災復興と *PI-Forum* 誌

PI-Forum 理事 松浦正浩
(東京大学公共政策大学院 特任准教授)

東日本大震災により亡くなられた方々に慎んでお悔やみを申し上げますとともに、被災されましたみなさまに心よりお見舞い申し上げます。

PI-Forum 誌は4月の発行を目指して準備しているさなか、このたびの東日本大震災が発生いたしました。企画内容についても、震災復興を軸に再構成することも考えましたが、各学会、大学・研究機関、公益法人や非営利団体において、現地調査やさまざまな情報共有活動が進められていますので、今回は当初の企画内容で発行することにしました。

編集総括担当としては今後、*PI-Forum* 誌として震災復興の活動に何らかの形で貢献する必要があると考えています。その意図は、NPO法人としての *PI-Forum* の社会的責任を全うすることにとどまらず、震災復興に向けた合意形成に関する多様な言論を統合し、被災者をはじめとするステークホルダーにとって本当に有益なアイデアを顕在化させていく必要性を、4月以降、強く感じているためです。

4月にはいつから、学会や大学・研究機関により、震災直後の調査団が持ち帰った調査結果の報告会や、震災復興について考える研究集会が多数、開催されています。自然科学の研究者は、今回の地震、津波の痕跡をいち早く確認、解析し、今後の余震対策や将来の防災に向けた基礎的データの提供で社会に貢献して下さるでしょう。社会科学の研究者も、今回の地震にとどまらず、阪神・淡路大震災をはじめとする過去の震災とその復興で得られた教訓などをと、今後の復興のあり方について有益な示唆を提供して下さっています。

問題は、それらの調査研究、情報提供が往々にし

て、学会や部局といったタテワリの構造のなかで行われている点です。今回の震災以降、私自身、東京大学の中でも誰がどのような復興支援の取り組みをしようとしているのか、最近まで情報がほとんど入ってきませんでした。学内では、被災地支援ネットが部局横断的に立ち上がり、学際的な情報共有の基盤が徐々にできつつあります。しかし、学外で誰が何をしているのかは、私には五里霧中です。研究者稼業の私にさえ見えないのですから、社会の人々、特に被災者のみなさんが、誰がどういう知識を持っているのかを網羅的に理解し、比較検討して活用することなど、まずあり得ないのでしょうか。そうこうしているうちに、メディアやソーシャルネットワークに無数のアイデアが氾濫するのでしょうか。

PI-Forum 誌としては、復興現場の合意形成に資する知見の分野横断的とりまとめを今後進めていく必要性を感じています。今号の座談会で扱ったプロセスマネジメントのほか、復興に利用できる法制度・政策、区画整理の合意形成、ファシリテーションの技術、東北地方におけるコミュニケーションの特性、過去の震災復興の経験に基づく知見などを、分野横断的にキュレーションすることが、いま *PI-Forum* 誌に求められているのではないかと感じています。今後、多様な方々のご協力を得ながら、次号をとりまとめていきたいと思えます。

—目次—

震災復興と <i>PI-Forum</i> 誌 (松浦正浩)	1
合意形成のプロセスマネジメント: 若手実務家・研究者座談会	2
内発的な SR に役立てたい合意形成技術: 地域に欠かせない超セクターのモノサシ (村田元夫)	10
参加型まちづくり及び参加型開発にみるその理念及び技法の同時代性 (吉村輝彦)	13

合意形成のプロセスマネジメント 若手実務家・研究者座談会



市民参加や合意形成の現場では、プロセスの設計、準備、運営、そして結論のフィードバックのあり方が重要な課題となっています。対話の現場でのファシリテーションの必要性については、次第に認識が高まっていますが、どのような目的で、どのような人を集め、どのような手順で議論し、そしてどのような結果を期待するのか、そしてその結果をどのように活用するのかといった疑問にこたえる、政治的駆け引きまでも見据えた、プロセスマネジメントの視点については、その重要性が現場でまだ十分に認識されていないようにも感じられます。そこで今回、若手の実務家・研究者が集まり、プロセスマネジメントとは何か、そしてプロセスマネジメントの思想をいかに現場に定着させることができるかについて、自由な議論を行いました。以下、その記録です。司会の能力不足で結論を十分にまとめられていない点も多々あるかと思いますが、これからの市民参加・合意形成を考える上で、いくつか重要な示唆が提議されていると思いますので、是非ご一読ください。(東京大学公共政策大学院 特任准教授 松浦正浩)

ご参加いただいたみなさま

尾花尚弥 (株)三菱総合研究所 主任研究員
シンクタンクにて、社会基盤関係のパブリック・インボルブメント(PI)支援業務に加え、最近では、食品安全や医療分野のコミュニケーションについても開拓中。

小松一之 (株)モデルビレッジ 代表取締役
コンサルタント勤務等の後、2006年に独立起業。官・民幅広くクライアントとし、第三者ヒアリングによる分析をはじめとするコンサルティング、広告事業を展開。

杉崎和久 杉崎和久事務所 代表、東京理科大学理工学部建築学科ほか非常勤講師
大学院博士課程単位取得退学後、(財)練馬区都市整備公社練馬まちづくりセンターの設立準備から勤務。市

民まちづくりの支援施策に関する事業開発・運営に従事し、平成22年4月よりフリー。

八木絵香 大阪大学コミュニケーションデザイン・センター特任准教授

民間シンクタンクにおいて、災害心理学研究に従事の後、現職。社会的にコンフリクトのある科学技術の問題について、意見や利害の異なる人同士が対話・協働する場についての実践研究テーマとしている。

司会

松浦正浩 東京大学公共政策大学院 特任准教授

シンクタンク勤務後、渡米。公共政策部門の合意形成の理論と実践的方法論の研究でマサチューセッツ工科大よりPh.D.取得後、東大に奉職。交渉による利害調整こそ合意形成の本質だと主張。

プロセスマネジメントとは何か

松浦 今日は、合意形成のためのプロセスマネジメントについてご意見を伺いたいと思います。みなさまはどのようにお考えでしょうか。

杉崎 自治体の政策づくりへの参加という場面では、実は大事なところがマネジメントされていない。「参加」をすることがよい、時代では、「参加」をすること自体による満足度は高かった。その後制度上「参加」が義務づけられ、次に参加の成果を期待されているのだが、いまだに政策プロセスの中になんとなく「参加」がポコッと入っている。いまだにその壁にぶち当たっている感じですね。

尾花 大きいプロジェクトをやると、ほうっておいてもコミュニケーションをとらなきゃいけなくなってしまい、そこにはマネジメントがおのずと発生してくる。ここだけ取り出して、コミュニケーション・プロジェクトというものがあれば、PIのようなマネジメントニーズが発生するかもしれませんが、現状からいくと、杉崎さんがおっしゃったようになかなかそういうところにはいかない。

小松 公共事業と民業と両方やったときにいつも感じるのが、同じ合意形成というテーマを決めてもミッションがちょっと違って、民間の場合で合意形成のためのプロセスマネジメントというのは、いつもクライアントが決まっているんですよ。社長さんという最高決定機関が決まっている。例えばお店を出店しようということに対する合意形成だと、結局、お店を出店するときどういうふうに合意をしていくかというゴールが決まっているわけです。

ところが、行政の場合は、首長さんがたぶんトップになるんですけど、首長さんが橋を架けたいという意向があったとしても、必ずその方向へ結論が向かうか

という、橋を建てないというのも結論としてあったりする。そのへんがちょっと似て非なるものです。民間の場合は、プロセスマネジメントというより戦略マネジメントみたいな形で、ゴールに向かって、いい意見をどんどん集めていって進めていこうとなるんですが、公共プロジェクトの場合は、広く聞かないといけないので、そのへんでやり方とか目的が違って来る。意見を聞くだけの合意形成ということであればまとまりやすいし、結果もはっきり出るのですが、それをどう生かすかとか、事業全体のプロセスマネジメントになると、もっとセグメント化して、段階に分けていかないと難しいと思います。

僕たちが両方の動きを見ていると、行政のほうもちょっとずつ民間ライクに向かっているのではないかな。特に事業仕分けとかもあって、経営的合理性をすごく言われるので、それはそっちに少し向いているのかなというのは感じます。

松浦 いままでは行政のマネジメントというところがあまり着目もされてきていなかったという問題意識がある中で、いま、小松さんからお話があったように、それを企業型のように変えようと。トップダウンや議会主導形にいま、変わってきている。そういう形のマネジメントが導入されてきているということなんですかね。

そうすると、プロセスマネジメントという思考が行政にも入ってきたと言えそうですが、それは「参加」に逆行している部分もあって、たとえばトップダウンで決めてしまおうというわけですよ。それは、われわれが考えるプロセスマネジメントとは異なるプロセスマネジメントに対するニーズが増えているということなんですか。

八木 何をテーマにするかということだと思えます。私は「参加」を推進する側にいながら、今の「参加」礼賛みたいな流れが好きじゃないんですよ。何でもかんでも参加でやったらいいわけじゃないし、そもそも何のための参加かを考える必要がある。参加型で決めると決めたら、参加者の意見をちゃんと反映させるべきだし、政策に反映させすぎると、それではよい会にはならないという前提があるのだったら、いま小松さんが言われたような、意見は聞くけれども決めるのは別という枠組みがあってもいいと思うんです。

参加のために社会コストをかけているわけで、一昔前だったらやることに意義があるで通用したのですが、ここまで来たときに、何のための参加なのか。さまざまな課題があるなかで「参加」で考えるべきものは何なのかといった、もう一段上の整理がないと、一体これは何なんだろうという気がしてならない。ここしばらくはそうですよね。だいぶ行き届いたこともあって。

杉崎 その話で言うと、参加のプロセスマネジメントだけではない、という話をしたいですね。「参加」だけ頑張っても、決定プロセスの中で「参加」だけが過大

に頑張っているだけになる。

八木 むしろいろいろなスキルと人がいるときに、「参加」とすべき課題って何なんだろうとか、それに見合ったスキルって何なんだろうとか、そういう整理がなされないままに、市民参加とか、ファシリテーターという言葉が一人歩きしている状況が、すでに問題なのではないかと思うのですが。

杉崎 公園の話で言うと、表向きには公園設計への参加なのだが、参加のプロセスを通じて日常的なごみの処理を含めて地域管理の担い手づくりを期待することが多い。当然、地域管理に関する検討は大事だが、管理に関わる人だけが設計に意見を言えるわけではないはず。本来は、公園設計の議論は3回、そのあとに公園管理については議論しましょうと分けてもいいと思う。参加型で検討をすると花を植えたいという人が出てくるといいワークショップだみたいなのところがあるわけですが、何かいやらしいなという印象を持つ。

八木 でも、どうなんですか。住民の人も目が肥えてくるから、だんだんそういうのって、ばれるというか。

杉崎 それは都市計画、まちづくりだけではなくて、自治体の参加の場に人が集まらなくなってきていることにも繋がっているのではないかな。あと、参加の場が多すぎですね。市民は参加する場を選び好みできる。それにより参加者が少なくなると参加のニーズがないという話になる。

尾花 国レベルでも、コミュニケーションにちょっと疲れている感じはあります。当たり前のことになってきたという感じでね。逆に何のためにやっているのかというのが忘れ去られぎみになっているところはある。

小松 自分もよく行政コンサルをやったときに経験があるのですが、プロとしてプロセスマネジメントができる方に、きちっとした情報があれば、みんなが集まる形式でなくても、みんなの代表的な意見をうまく選び出して、ちゃんと情報を整理する方法があると思うんです。センスがよくて、スキルのある、マネジメントできる方がちゃんと情報を集めて、キーマンもきちっと選んで、利害を聞くようなことができれば、100人集めるワークショップより10人のキーマンにきちっと話を聞いて、裏付けを取るほうが合意には辿り着



尾花尚弥氏



八木絵香氏

くかもしれない。

プロセスマネジメントの業務量

松浦 瑣末な話になってしまいますが、お仕事自体は増えているんですか。

尾花 増えているような気がします。ただ、合意形成を目的とした仕事となると、それ程多くないと思います。合意形成の一手前ぐらいの、お互い知り合うことを目的としたコミュニケーションのマネジメントに関する業務は増えている感じがします。

八木 国レベルは増えていると感じます。しかも、金額が大きい(笑)。変な言い方ですけど、小規模の金額で複数年度というように、もうちょっと時間をかけて丁寧にやればいいのに、単年度で数千万といったタイプが増えているような気がします。

小松 国プロを見ていたら、最近マネジメントとか、マーケティングとか、そういう言葉を使っているけれど、やろうとしていることはいままでと同じことだったりする。

八木 新しいものを探すためのプロジェクトよりも、あるものをうまく位置づけるとか、そういうタイプのもののニーズが増えているような感じがあるんですね。

尾花 プロジェクトマネジメントのノウハウをとりまとめたPMBOKでは、コミュニケーションマネジメントという概念が入ってきています。プロジェクトマネジメントの能力としてコミュニケーション能力は必要であることの証のように思います。また、最近では、ステークホルダーマネジメントという概念も入ってきています。いろいろな人と話し合っただけでプロジェクトを回さなければいけないという考え方は、広く認められつつあるんだと思うんです。ISO26000でも、ステークホルダーマネジメントの話が入っていますから、やらなきゃいけないという思いは官だけでなく民にも増えている、「コミュニケーションをどう回していくのか」というのは、官民間問わず重要な課題になっていると思います。

松浦 今回は「合意形成のために」という扱いでプロセスマネジメントを議論してきましたが、コミュニケ

ーションのマネジメントと考えるとパイは広がってきますよね。

杉崎 自治体で言うと、外部に発注される業務は減っているけど、参加の場は増えていますよね。自治基本条例とか、参加にしろよという仕組みは増えている。地方議会も、議会基本条例を作って、市民と対話したり。参加の場はすごく増えています。でも、誰がどうやっているんだろうみたいな感じがします。

プロセスマネジメントの人材とスキル

松浦 そうしたときに、次の論点に移ってくるんですが、そういうプロセスマネジメントという能力が必要になってきたときに、どういう形でニーズに対応していくか。まず、そもそも人手不足なのでしょうか、人手が余っているのでしょうか。

八木 どこでも不足しているとは言っている気がします。不足しているから真面目に人を手当てしようとしているかどうかは別として、「いない、いない、人材がない」と言っている気がするな。でも、そのときに人材がないと言っている人材のイメージというのがそれぞれバラバラで、そもそもあまり具体的に考えてなさそうな気がします。

コミュニケーションは必要だということは、さすがにもう声高に言わなくてもみんなが認識しているんですね。でも、コミュニケーションというのはすごく扱いやすい言葉なので、「じゃあ、今おっしゃっているコミュニケーションって、具体的に誰と誰がどういうふうになったら成立したというふうに考えますか」と言うと大体話が止まる(笑)。

尾花 私自身、コミュニケーションの仕事の範囲は、食品、医療とだんだん広がっているんですが、じゃあ担当が増えているかということ、コミュニケーションだけで一つの部署ができるというほどはないんです。

杉崎 メタなプロセスマネジメントがあるとすると、役所の人は政策形成プロセスぐらいは自分の仕事として考えてほしいです。現場でファシリテーションはできなくてもよいから、検討する政策に対して、どのようなプロセスが想定されるかぐらいは、考えてほしい。パブコメから先は一生懸命ですよ。議会をどうするかとか。でも、その手前の段階、つまり参加に関するプロセスマネジメントを考えている人は少ないですね。自治体が「外の人に任せたいな」というのは、ワークショップの人手と議事録作成ぐらいに感じますけどね。

小松 古いタイプの行政だと「合意形成イコールワークショップ」のように、手段と目的を一緒にして勘違いしているところが多いですね。どこかでこういう合意形成によって、こういうメニューで、こういう成功がありましたというのが世間に広まって、そういう人が「情熱大陸」に出るとか、そのぐらいまでなってきた、はじめてみんながついてくる。「あ、合意形成ってこういうことか」とか、合意形成のプロセスマネジ

ントという仕事があるんだとかを知る。世の中ってそんなもので、そっちが走って分野が育っていくということもあるので、そういうセンセーショナルなものに欠けているんじゃないか。

八木 ワークショップでも何でもいいのですが、見える「場」があるじゃないですか。外の人はそのしか見えていないんですよ。「場」をまわすのが上手な人を探しますが、「場」ができれば当事者は進むだけであって、その前段に誰を乗せてどうするかという、見えていないところがどれだけ大事かというのが、なかなか共有されないわけです。

私も当日のファシリテーターをやってくれと頼まれるんです。でも、人も決まっています、進行も決まった状態で、司会だけ持ってこられてもやれませんというも言っているわけです。「でも、先生お上手だから」なんて言うので、「そういう問題じゃありません」と言っているんですが、そういうのがいまだにものすごく多いというのは何だかなあと思いますね。

松浦 とりあえず場をつくって、ファシリテーターみたいな人を入れればいんだらう、という落としどころに入ってしまったというわけですね。

八木 スキルだと思っているみたいですね。うまいスキルを持っている人が間に入れば、なんとなく議論は盛り上がり、最後は収束するぐらいに思っている。

杉崎 私はファシリテーターの依頼を受けたときに、このテーマで議論をすると行政が期待する結論になる場合もあるけど、別の結論になることもありますよとしか言うことがあります。そんなときに、「ファシリしてよ」という担当者から言われることもあります(笑)。

八木 ファシってくださいってどういう意味？

杉崎 想定した落としどころに誘導するということです(笑)。「うまくファシってください」と。

松浦 最上部で政策形成全体を見渡して、どういう意思決定があるべきか、たとえば市全体なり、国全体なりを見回してどうか、という部分もあるし、個別の事業案件レベルでのプロセスマネジメントはあるし、極端な話、一番下の「ファシってよ」というのを受け持つ人も必要になってくるということですかね。

杉崎 政策形成プロセスという発想があまりない。だから参加から積み上げる発想がない。最後はエイトとやるわけ。

一方で参加を積み上げていくと、行政の職員と一部の参加者の人の間で信頼関係ができて、その人たちが行政のファンクラブになることもある。行政を突き上げる人もいますが、仲間になってしまう人もいる。ほかの人の知らない場面に行けたり、情報が入ったりすると、居心地のよさが既得権化し、サロンのようになる。そうなると次の新しい参加者が参加しにくいですよ。

松浦 そうすると、結局、「ファシってよ」レベルの話はあるのだけれど、その上のレベルのマネジメントに対してニーズが出てこないわけですよ。突き上げ

があればやらなきゃということになるんでしょうけれども、その緊張関係がないとなると。

プロセスマネージャーの役割

松浦 一瞬難しいなと思ったのは、雇われのプロセスマネージャーだという立場に立つのであれば、ファシリレベルじゃなくて、コミュニケーション全体を見るにしても、それこそPR業者的なことになるわけですよ。例えばクローン動物でもいいと思っています、と。うまく人々の意向を変えさせるようなコミュニケーションをする。それは十分あり得るですね。

尾花 コミュニケーションは、リスクになっているわけじゃないですか。コミュニケーションがうまくいかなかったら、そもそも(コミュニケーションの相手に受け容れてもらいたい)その技術を受け容れてもらうという、最大のミッションを成しえないわけですよ。だから、リスクマネージャーの立場に入ったならば、必ずしもPRするだけではなくて、そこはあえてデメリットを訴えていったん待つべきですという判断は、当然あるわけです。そういう立場でいくのであれば、マネージャーとしてプロジェクトに入ることはあり得るんじゃないかなと思いますね。

松浦 社会から否定されてしまったら、そのプロジェクト自体が存在し得ないから、リスクの気づきを与えるのは重要でしょうね。

八木 私は合意形成はやらないといつも言っていて、その前段でいろんな論点を出したり共有したり、論点をぶつけることによって新しい論点をつくるのが、今私がやっていることですと言っているわけです。政治的に決めるにしたって、みんながどう思っているのか、参照する意見を可視化することが必要で、そのためにやっているとは私は思っています。

松浦 必ずしも誰かが独立した立場でやっていなきゃいけないというものでもなくて、状況によっては、例えばお金を払うのが業界であったとしても、それは業界のリスクを最小化するために相互作用が起こり得るし、かといってある意味独立していなきゃいけない面もあるでしょうということなんですかね。



杉崎和久氏



小松一之氏

政策決定と対話の現場をいかにつなぐか

杉崎 最近ユニバーサルデザインを重視した公園計画に関わったときに面白いと思ったのは、ユニバーサルデザインの思想の中にスパイラルアップという考えがセットになっているんです。

つまり、最初から完璧なものとはできない。だから、事後に評価をして、改善を繰り返せばいいという考え方です。とても素直な面白いと思います。当たり前ですよね。それは参加による検討をしても、暫定的な合意をしているに過ぎないわけです。致命的な課題があったら直していこう。完璧なものとはできないわけです。とても正直だと思いました。

松浦 決定という部分とコミュニケーションという部分があり、その間をどうつなぐかというのがあって、決定に関して言えばバリエーションがいろいろありそうですね。

八木 ミドルアップ・ミドルダウンみたいな位置づけが抜けているというか、それをやる人って、たぶん個別の多少のファシリテーターの経験もないとやれないけれども、それしかないとだめで、もうちょっと政策もわからないといけない。

杉崎 僕がお手伝いするときには、最初に担当者に話しますね。なぜ、参加をするのですか？参加のあとの手続きはどうなっていますか？そうすると、以前、反対が起きたみたいな話があって、そうすると、いきなりワークショップをしてもうまく行きませんよと。だから、ワークショップはやらずに、もう少し丁寧なやり方を考えましようとか。これは全体が見えていないと言えないですね。

プロジェクトマネージャーをいかに育成できるか

小松 そういうのをコンサルティングなり、設計できる能力というのは、どうやって身に付くものなんですか。もちろん暗黙知だとは思いますが。

尾花 経験しかないんじゃないでしょうか？ もちろん簡単なツールみたいなものもあるかもしれませんが、やっぱり話を聞いて、現状を分析して、こういう

アプローチしかないんじゃないか、プロセスしかないんじゃないですかねと、その都度書くことでしかないような気はしますけれどもね。経験しかないような気がするけどなあ。

八木 経験であったり、マネジメントしたことの幅とかの問題が大きいような気がしています。ワークショップを仕切る仕事ばかりやっても、そういうふうにはならないですね。会社って、基本的にはそうやって人を育てますね。最初は個別の案件を受け持って、そのうち直接担当するのではなく、いくつかの現場を束ねて全体を俯瞰してみようというように。

杉崎 ファシリテーターは、何か自分の得意分野があった方がいい。例えば条例を作るという全体を知って、はじめてその中でどうコミュニケーションするかというのがわかるということはある。だから、新しい仕事は試行錯誤ですよ。政策決定のプロセスがわからないと難しい。ここまで議論すればいいというツボがあるわけです。

小松 一番いいのは、事業のスタートから終わりまで一通りのプロセスをやったことのある人がやることですよ。ポイントポイントで入ったときの前後関係もわかるし、この議論が次にどういう方向に反映されるかもわかる。究極で言うと、1回自分で会社をやったことがあるとか、一つのプロジェクトを自分で仕上げたことがあるとか、そういう人のほうが、一部しかやることがない人がファシリテーションしたり、マネジメントするよりは、いろんなことがわかっていたり、経験も豊富なような気がします。

松浦 ITの業界では、プロジェクトの数って山ほどあるわけですから、コミュニケーションに限らず、プロセスマネジメントってとても重要ですよ。

小松 そういうのをうまくまとめられる人は、プログラマーはまず無理で、SEでもなかなか難しいですが、部長さんぐらいまでいくと、経営みたいな形で人事も考えないといけない。そういう人のほうが話を上手に聞き出せるし、そういう場をつくるのが上手かなと感じますね。もともと技術者だったとしても、会社内でマネジメントの役職に就いている方のほうが、そういうのが上手なような気がしますけれども。

松浦 あるメソッドで教育すると、誰でも有能なプロジェクトマネージャーにすぐなれます、といった教育はないんですかね。

小松 かえってその通りやるとうまくいかない。システム開発のとき、チェック表みたいのを持ってきて、チェック表に沿ってヒアリングをするんですね。そうすると、大体何か現場に合わないものが出てきたりする(笑)。それで言うと、どんな経験が必要かということ、失敗の経験だと思えます。失敗した経験があったら、たぶんいろいろなことが学べると思います。

八木 私は大学に来て一番しんどいなと思うのは、学生さんに失敗させる時間がないんですよ。失敗というのがけっこう大事だと思っていて、教える側というの

は、育てるときに失敗を組み込んだマネジメントをするわけですね。失敗するだろうと判っていても、この場だったら、あえてまかせてみていいかと考えるというような。そういうのが今の大学はやりにくいなどと思って、厳しいと感じているんです。学生がそもそも失敗すると来なくなったりするし(笑)。会社じゃないから、来なくなると呼びつける理由がないし、ということになってしまう。

会社に勤務していたころは、例えば委員会の報告事項など、絶対ここで質問されても答えられないだろうなどと思っていても、フォロー出来る準備をしておいた上で、放置しておくなんてことをやりました。そうすると、案の定、質問されて答えられない。それでも全体の仕事としての質を維持するマネジメントは可能ですよね。そうやって失敗の経験をしていかないと、結局人は育たないと思うし、自分もそう育ててもらったと思います。

杉崎 人材育成というと、自分もけっこう放り投げられたと思いますよね。大学院にいたときに、ワークショップはこうしろとかね。打合せに役所に1人で行かされたとか。でも、あとで考えると、ちゃんとフォローされている。

八木 何か綱が張ってあるのね(笑)。

杉崎 必要な能力は、ヒアリング力。センスいい質問を考えてヒアリングして、ヒアリングした結果を簡潔にまとめることができる能力は必要。数をこなすということも大事なんじゃないかな。1人の人から意見を聞けない人が10人の人から聞けるかということ、なかなか難しいのではないかなと思います。

八木 そういう意味でいくと、自分は議事録を書いて鍛えられた感じがします。合意でもないけれども、あれって微妙なんですよ。どこまでが自分の主観で、どこまでが本人が言ったことで、何が合意なのかみたいなのを、きっちり書き分けなければいけない。議事録にガンガン朱を入れられて、あ、あの議論の流れってこうだったのかみたいところで学んだような気がします。ベターッと書く議事録じゃなくて、1枚にまとめるとか、2枚にまとめると言ったときに何をまとめてくるか。

杉崎 僕は、ファシリテーショングラフィックを現場でいきなりやらされて、鍛えられました。その場で書いていて、参加者から「いや、違うから」みたいな指摘をされて、最後に振り返りをする。そうすると「ああ、そうだったんですか？」みたいな。

八木 結局、マルチタスクを回すというのが仕事じゃないですか。並行してプロセスが回せないと駄目ですよ。このワークショップのテーマはここだけど、一方では全体のこういう流れと連動しているよね、みたいなことを常に考えている。そういう頭の動きなんだと思います。

杉崎 議論のときに、いまどのあたりにいるかというイメージはしますね。このテーマで、このメンバーだ

と、議論の幅はこれくらいになりそうで、今はこのあたりだなとか、意外な方向に行っているなとか。それは、個別の議論だけでなく、全体のプロセスをデザインするときもありますね。このテーマをこの地域でするといまはこういうふうな論点だから、次はどうなるか。場合によっては1回空転するかも知れないから、もう一回やるかなとか、そのイメージをしないと、全体のイメージが湧かない。

プロセスマネジメントの市場をいかにつくるか

松浦 そうすると、そういう人材を育成する枠組み、プロセスマネジメント的なことまでできるファシリテーター、あるいはプロセスマネジメントをするのだけけど、ファシリテーション、現場のこともわかっている人、そういう中間的な主体の人材を育成する仕組みというのは、現在十分なんじゃないかな。

八木 どこで育成しているんですか(笑)。

杉崎 そもそもそれがわからないから問題なのかなということなんですよ。

小松 やっている人はいるはずなので、象徴的な人、会社、事例が何かあったら、一般の人にもわかりやすいなというのはある。これって要は市場があるかどうかみたいなのところもありますよね。潜在市場はあっても、今、リアルな市場というのはそんなにないですよ。

杉崎 でも、一番必要なのはマネジャーですね。プロセスマネジメントって、マネージングする人が一番必要だから。でも、あるプロジェクトマネジメントの本では、コミュニケーションマネジメントのことが出ていても、2~3ページしかなく、大したことは書いてない。

小松 お家元みたいなのは、最初は怪しいと思われるかもしれませんが、大体ニッチの市場が大きくなるときって、ずっと遡っていくと絶対お家元があるんです。それは会社かも知れないし、人かも知れないですが、ずっと話を聞いていると、この分野はお家元が、ありそうでないんですね。ファシリテーターのお家元というのはいらっしゃると思います。すごい有名な方とかいらっしゃると思うんですが、プロセスマネジメントということで全体をカバーしているお家元がない。

さっきから出ている象徴的な事例がないというところもそれで、もし大きくするのだったら、そういう事例をきちっと第三者とか、大学とか、総研さんとかが見つけてきて、この人をお家元にするじゃないけれど、この事例を象徴としていこうという、市場を育てる視点の人が誰かいないと、なかなか難しい。

尾花 戦略的につくっていくということなんですけど、まずそもそもここは属人的じゃないということと、プロセス全体をマネージする能力が必要ですよという、気づいていないことを気づかせることが必要で、それを戦略的にテレビ番組で取り上げてもらうとか、そういう形で認知してもらう。そこから始めないとい



松浦正浩（司会）

けないような気がします。それと同時に、失敗とか経験とかをしながら、そういう能力を持っている人材を育てていく。そういう能力は、会社勤めをしていれば自然と付いていくようなものであるという流れになれば更に良いと思います。

杉崎 二つの誤解があって、一つは、丁寧な仕事をしている人が特別な技術であると自覚をしていないから、技術として売り出さない。もう一つは、逆に端から見ているとこいつやばいなあという人が適当にやってしまう。そんな人がいると結果を出せないから必要ないという話しになる。

松浦 専門性が認識されていないということですか。

杉崎 成果を出しているのに、専門技術として売り出さない。そんなのやって当たり前じゃんという人。そして、出来もしないくせに得意ですみたいな顔をしている人。いずれもまちづくり系にいます。

八木 私が扱う類のものというのは、どうやってって大概文句を言われるんですよ。賛成反対の意見がくっきり分かれているので。そうすると、何が一番大事かという、やり方の正当性というのが一番大事なんです。要はどっちかに寄ってやったとしても、やり方はこうです、このやり方はこういう形で公平性を担保しましたということが示されていることが、唯一の拠り所なので、そのプロセスマネジメントは何か。一般化はできるのかわからないけれども、参加のプロセスマネジメントだったら、多様な論点、多様な意見を持つ人たちが、合意じゃないけれども何かの形で意見を共有するために必要なプロセスとは何かみたいな、そういうのがあるといいなとは思ってます。

松浦 それを教科書にしてみるのはどうでしょうか。

八木 教科書じゃないけれど、それって何なのかなということが、もう少し議論されてもいいかなあって。だから、いつも私がやるときに苦心するのは、プロセスマネジメントではないんで、プロセスマネジメントをどう説明するかです。このプロセスを、まず誰と誰に最初に集まっていたら、プロセスの骨格を決めて、そこからこういうプロセスを経て、こういうふうルールを決めて、本日来るまでにこうこうしま

したということがちゃんと説明できると、どっちに議論がいつてもそんなに荒れないという感じですね。

小松 それは何か欲しいですね。もめていて、利害関係者が複数いて、でも期限と予算があるので解決しないといけないことについて、専門家がどういうことに対してどういうサービスを提供できるかを、このプロセスマネジメントでやる。それを業種別に言い換えてもいいと思いますし、何かそういうのがあるといいですね。

八木 前から言っているんですが、こうすべしというマニュアルにはならなくて、このタイプのを目指すんだったらこれとこれはやっちゃ駄目、これはやっちゃ駄目という、そういう類のものでも構わないですよ。

杉崎 マニュアルではなく、こういうときはこういうふうなプロセスマネジメントが必要でしょうみたいな。まあ、フローチャートとして明確に描けなくて、経験知のから、大枠を作るというイメージかな。

八木 そのくらいだと、みんなで知恵を出し合ったらできなくもないかもと、ちょっと甘く期待しています。

小松 合意形成のプロセスマネジメントの顧客が誰かを考えて、例えば食品関係だとかこういう人が必要です、といったように、業界別に考えると、すごくリアリティがでてくる。そういうのを、医療とか、まちづくりとか、いくつか出してみても、その中でも最大公約数的なニーズというのはおそらくあるはずなんです。だから、体系化をしていただいて、実はこの考え方に沿ってやったのが、後か先かは別にして、この案件もこうなんですとか、この企業がこういうふうに大きくなったのもこれを取り入れたからなんですみたいな、後からはめ込んでいく。

ここでやっているプロセスマネジメントというのは、いろいろな企業だったり、自治体だったり、いろんな人が既にやっているんですよ。やっているけれども、こういう分野があることを気づかずにやっているの、それを皆さんがイメージできる事例というのは、それぞれの分野で事例として後からはめ込んでいって、実はこれもこうだったんですというのがあると、そこを目指している人がそれを勉強したり、やってみたいということで集まってくるのかなと思います。何かメソッドみたいなものが見つかる、この業界というのを無理矢理つくるというのはできるんじゃないかなという気はしますけれども。

松浦 最初の私の想定は、どちらかといえば、予算と人をつけさえすれば、プロセスマネジメントをきちんと導入した形で動きだすのだろう、というものでした。しかし、それ以前の問題として、そもそもプロセスマネジメントって何なのか、ということ形にしていけないことには、人もついてこないし、需要も目立ってこない。ただ、プロセスマネジメントへの需要はありそう、ということは漠然と認識されているわけで、あとはプロセスマネジメントとは具体的に何なのか、

形にして認識してもらうことが必要だ、というのが今日の大きな結論かと思えます。今日はどうもありがとうございました。

(本座談会は鹿島学術振興財団研究助成「都市・地域における政策課題、現場課題解決のためのマルチステークホルダー合意形成手法の構築」調査の一環として実施いたしました。ここに記して感謝の意を表します。)

【広告】

みんなの気持ちを大切にしたい

PUBLIC HEARTS

○企業理念：みんなの気持ちを大切に作る社会づくり

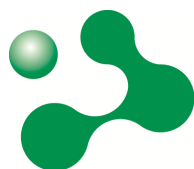
○事業内容：社会的な合意形成支援、参加協働型事業の企画実施、コミュニケーション研修

○お問合せ：〒456-0023 名古屋市熱田区六野一丁目 2-21-2203 (担当：水谷)

tel : 052-388-6592 email : info@publichearts.com URL : www.publichearts.com/

社会的な合意形成でお困りの際は、ぜひお気軽にご相談ください。

高知の新事業支援コンサルタント



Model Village

株式会社 Model Village (モデルビレッジ)

〒780-0862 高知県高知市鷹匠町 1 丁目 3-22 よさこいビジネスプラザ 210

TEL & FAX : 088-872-2929 <http://model-village.net/>

内発的なSRに役立てたい合意形成技術 —地域に欠かせない超セクターのモノサシ—

村田 元夫

有限責任事業組合サステナブル経営研究会・株式会社ピー・エス・サポート 代表取締役

外圧から始まった日本のCSR

CSR(企業の社会的責任)は、外圧的に日本に浸透した言葉である。1990年代、経済のグローバル化に伴って大手企業が海外に進出する際に、現地から要求されてきたのが、地域への貢献であり、CSRであった。

2000年に入ると、食品偽装や不良品の販売など企業の不祥事が取りざたされ世間からの不信に対応する形でCSRという言葉が定着した。2003年は、CSR元年と言われており、横並び式に上場企業の多くがCSRレポートを株主や社員向けに毎年発行するようになった経緯がある。



昨年の2010年11月には、CSRの国際規格であるISO26000が発行され、グローバル化した大手企業に限らず、途上国も含めた世界中の中小企業、NGO、学校、行政などあらゆるセクターを対象に、CSRのCを外したSRのガイドラインが示された。(以後、各セクターの社会的責任を示す場合はSRと表記する)

ISO26000 国際規格のSR

ISO26000(社会的責任国際規格)2010.11発行

持続可能な社会創造に向けて、環境保護・人権の尊重といった普遍的な社会的責任(SR)に関する行動基準を世界の組織に浸透させる

- *特長1. CSRでなくSR
- *特長2. 中小企業や発展途上国の導入を前提に規格化
- *特長3. 第三者認証を目的にしないガイダンス文書
- *特長4. マルチステークホルダー参加の規格作り

【対象とする課題】

- 1.組織統治 2.人権 3.労働慣行 4.環境
- 5.公正な事業慣行 6.コミュニティ参画及び開発
- 7.消費者課題

村田 元夫 (むらた・もとお)
有限責任事業組合サステナブル経営研究会
株式会社ピー・エス・サポート 代表取締役
〒464-0032 愛知県名古屋市中種区猫洞通 5-21-2
info@ps-support.jp

地域に存在してきた「天然CSR」

これらの外から規定されて来た経緯を持つ社会的責任とは別に、我が国においては、地域で培って来た互助の精神や倫理観は庶民に浸透していたはずである。ひと昔前までは、「結」「講」「座」などコミュニティを重視した共生の仕組みは、どの農村にもあった。地域の名士は公共事業に資産を投じて来た。企業の前身である商人社会において、「買い手よし、売り手よし、世間よし」としてつながりの裾野を重視した家訓を残した近江商人が繁栄したことは有名である。

現代においても、内発的に地域の困りごとに対応しながら事業を営む中小企業は、少なくない。筆者は、サステナブル経営研究会の仲間とともに、環境省の依頼により2006年から2007年にかけて東海地域のCSRの実態について調査を行った。その結果、思っていた以上に地域と連携しつつ社会的責任を意識した活動が中小企業を主体に展開されていることが見えて来たのである。これらの中小企業のほとんどはCSRという言葉をも十分に理解していなかったが、経営者から話を聞くと、まさにCSR的な活動を実践していたことがわかった。この現象をわれわれは「天然CSR」と呼んだほど内発的なものであった。

天然CSR企業の声

平成18年度 環境省中部地方環境事務所「中部地域におけるパートナーシップに基づくCSR活動調査」より
調査実施:有限責任事業組合サステナブル経営研究会

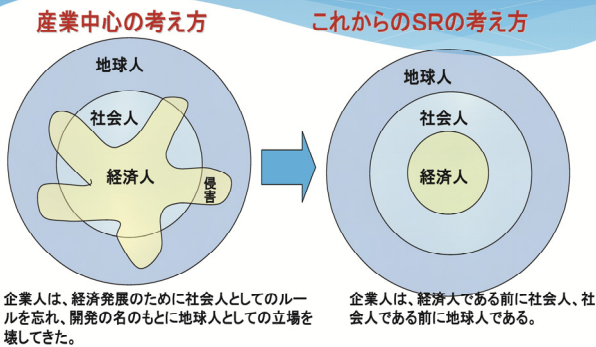
- 株式会社おぎぞ(岐阜県土岐市)
「『信じて助け』それが新たな形態を創り上げる。人は何のために生きているのか、死んだらどこへ行くの?…自ずと答えは出てる」
- スギ製菓株式会社(愛知県碧南市)
「金儲けだけではダメですね。真の意味で企業が発展をしていくには、社員の人間力を育てることが重要です。」
- TBR株式会社(愛知県豊川市)
「一言で言うならば、『困っている人を助けるのは当たり前』です。」
- 株式会社アイエイ(愛知県名古屋市中区)
「スタートラインはまず『知る』ことだと思います。地球の現実を知り、危機感を持ったら、まずやれることから始めることです。」
- 株式会社コミュニティークター(岐阜県多治見市)
「CSRがあたりまえの社会になる。あえてCSRなんて難しい言葉をつかわなくてもいい社会にしたいですね。」
- 株式会社マツザワ瓦店(愛知県名古屋市中区)
「大切にしているのは、カタチではなく、そこに『心』があるかどうかということです。中小企業が頑張らなければ、日本は本当に元氣になりません」
- 株式会社保険相談センター(愛知県名古屋市中区)
「評価されようとか、宣伝になるとかといった気持ちは全くありませんでした。はじめたことは責任をもって継続したいという気持ちが大変です。」
- 農産組合法人伊賀の星モクモク手づくりファーム(三重県伊賀市)
「モクモクファームの『考え方』や『価値観』を買ってください。そこに理解と共感があるからこそ、顧客と長くつきあえる信頼関係が生まれるのです。」

図表3

社会的責任行動は根付くのか

さて、CSRやSRは日本に本当に根付くのであろうか?これが本稿のテーマである。また、それぞれのセクターが社会的責任をどう果たすのかが我が国の重要な課題であると捉えて、このあとの論を進めたい。

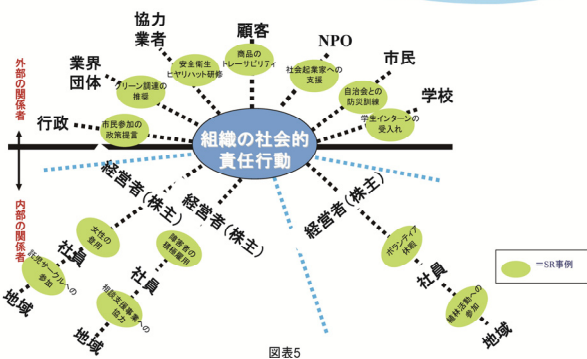
SR(社会的責任行動)の考え方



天然 CSR と呼ぶにふさわしい企業が地域に存在するものの、多くの地域に根差した企業は、CSRの意味を十分理解していない。自社の利益を確保するための機会や脅威に対しては敏感である一方、環境や社会などの全体に関わる利益に対しては、鈍感なのが常である。したがって、地域の課題を整理したうえで、自社にできることを選択して社会的責任に対応する戦略をとっている企業はほとんど見当たらないのが現状である。とりわけリーマンショック以降の不況時には、グローバル社会のリスクマネジメントとして CSR 宣言をした大手企業でさえも、さらに大きなリスクが来たためにめっきり CSR 予算を削減する結果となった。中小企業は過当競争に陥っている中で、なおさら自社の利益を確保することに集中し、地域全体の利益を考える余裕もないのが実態であろう。

このような状況の中では、企業は、地球環境、地域住民、NGO、業界、顧客、協力業者、社員、株主などのステークホルダー(利害関係者)と積極的に合意形成をして社会的責任に対応するといった行為に展開していくきっかけがつかめない。足元の問題で手一杯で、外向きの対応には手が回らない。どんなに立派な理念があっても、内部の成果が伴わなければ持続可能な経営はできないのである。

SRの活動イメージマップ



一人一人の働き方を問う

このような時こそ、組織を構成する個人の社会的責任から考え直してみるいい機会である。われわれは社

会人として、どんな働き方を選んで来たのだろうか。

まずは、自分の働き方はどうだったのか？

正直に言って学生の時、社会に出て働くことに興味が持てなかった。もう少し勉強したいという気持ちもちよっとはあったが、それより、ここで働きたいと思える職場がなかったからだと思う。

もう 30 年近く前であるが、当時から地球温暖化の危機は言われており、地球にとっては作らない方がいい製品を企業戦士になって誰かに与えられた目標に追われる企業に勤めたいと思えなかったし、公務員にも学校の先生にも関心が向かなかった。今から思えば、学生に届いてきた働き方の情報はあまりにも乏しく、自分の視野が狭かったということであるが、結局、消去法で半官半民の職場を探した記憶がある。

今、私が SR に仕事として関わっているのは、このような若いときからの満たされない思いを背負いつつ、少しずつ自分のスタイルを取り戻そうとしてきた経緯があつてのことである。社会人として自立した生活をするために、稼ぎは必要である。でも自分の稼ぎを得るためだけに一生の時間をかける人生は寂しいと思っていた。自分が働くことで、地球環境が少しでも回復したり、地域が元気になったり、人々が精神的に豊かになる道はないものか、そんなことを悶々と考えてきた。私に限らず、組織の歯車に乗るだけでなく、広い社会の中での生きがいを求める働き手は、少なからずいるはずである。

「カセギ」と「シゴト」の両立

働き方には、二種類あるという。一つは「カセギ」、もう一つは「シゴト」である。ひと昔前の日本の農山村では、自己の利益のために現金収入を得る「カセギ」に対して、地域の草取りなどの共同労働や祭りの準備などのまわりに役立つための働き方を「シゴト」といったことである。カセギは現金収入で自己利益のための生産活動である。シゴトはまわりに役立つ共益的な生産活動である。当時の日本人は、自己利益のカセギだけに囚われることなく、共益的なシゴトも両立させていた働き方をしていたのであるが、現代の会社では、カセギへ追いたてるばかりで社会に向き合うシゴトには配慮がない。都市では暮らす場と働く場が分離しているから両立は困難ともいえるが、拡大指向の成果主義の下では、シゴトに時間を費やす余裕がないのが本音である。

しかしその一方で、われわれが住んでいる地域は、「揺れる経済」「分断される文化」「国際化が進む社会」の中で漂流し、個人、家族、職場、国、地球のあり方が変わるにつれ、それぞれのつながり方も大きく変容し、地域にあった「かけがいのない共同体」は崩壊しつつある。

地域が抱える問題

- 1.地球の限界を超えたわたしたちの暮らし
わたしたちの暮らしから出されるゴミや生活廃棄物は、自浄化能力を超えています。かつ、メタボやアレルギーが増えたり、子どもが入れなくなるほどになりました。
- 2.つながりを失った地域コミュニティ
平日は夜遅くまで仕事、近くに子どもと楽しめる公園がないので週末は車で通出し、大手スーパーで買い物をするので、近所を歩く機会も減っています。お隣は誰が住んでいるかわからない。いざというとき、お互いに支えあっていたかつてのコミュニティは姿を消しつつあります。
- 3.食事を一緒に出来ない家族
夫の帰りは遅く、妻も仕事、小学生の子供も昼通いで家族で食卓を囲む機会が減り、夫婦関係や親子関係に悪影響が及んでいます。夫の帰りが遅いことで、子育ての責任を母親一人が背負い込むケースが増えています。
- 4.信頼できない企業の商品・サービス
食品偽造など、消費者の信頼を裏切るような企業の行為が多く表面化したことで、わたしたちは不信感・不安感を抱いていていかなるものも信じていけません。
- 5.役立ち領域が見えない職場
能力主義を掲げている、努力が報われないと感じる職場、自分と家族との時間を犠牲にしてまで働いても、それに対する評価を実感できず悩むひとが増えています。



個人から地球レベルの合意へ

ここで、働き手である個人にとってはカセギとシゴトを、昔の日本人のように融合した働き方を取り戻す行為をSRであるとおきたい。

SRに取り組むとき、ステークホルダーに対する外向きの合意形成をする前に、自分の働き方を内省し、自分の中のカセギとシゴトに着目した内向きの合意形成にチャレンジすることが求められる。そうでなければ、今の日本において内発的なSRは進展していかないだろう。

個人レベルでは、カセギとシゴトを両立させることがSRであるとすれば、組織レベルでは、成果と理念を両立させることがSRである。さらに、地域レベルでは、事業性と公益性を両立させることがSRであり、地球レベルでは、開発と保全を両立することがSRといえることができる。

二極の統合・両立こそSR

- 【個人レベル】稼ぎと仕事の統合・両立
- 【組織レベル】成果と理念の統合・両立
- 【地域レベル】事業性と公益性の統合・両立
- 【地球レベル】開発と保全の統合・両立

- *どちらか一方ではうまくいかず、難しい道ではあるが、どのように統合、両立させていくかが知恵の出どころで、ここに合意形成技術が求められる
- *二極を統合・両立させるために、人・モノ・金・情報・技術を集中させるのがSR

SRのためのモノサシづくり

これらの異質な両極を両立させるために合意形成なりマネジメントの技術が求められる。

とくに、地域レベルや地球レベルでは、価値観や文化風習や立場が違う人々・民族・セクターが多様かつ複雑に存在しており、事業性と公益性、開発と保全を両立させることは一筋縄ではいかない。

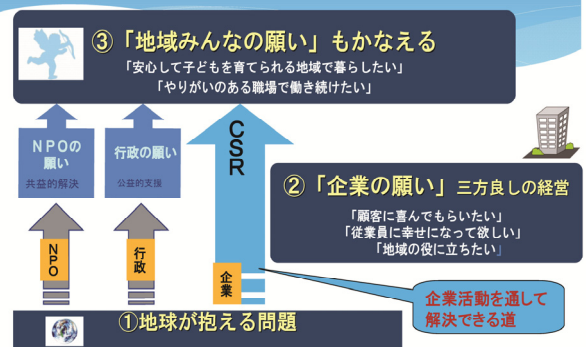
その主な理由として、それぞれに違うモノサシを持って活動していることが挙げられる。モノサシの合意点が得られないまま、異質なもののどうしが共同体を再

構築することは困難である。仮に、同じエリアで棲み分けすることができたとしても、共に地域を再生することはできない。

以上を踏まえて、内発的なSRを日本に定着させることを大目的として、まずは地域レベルで共有できる「統合モノサシ」をつくるために、合意形成が大いに役立つ技術であることを提言したい。

それぞれの地域で共有できる「統合モノサシ」をつくる時、前提としなければならないのが地球レベルのモノサシであり、活用したいのが地元にある各セクターのモノサシであり、配慮すべきが住民個人のモノサシである。

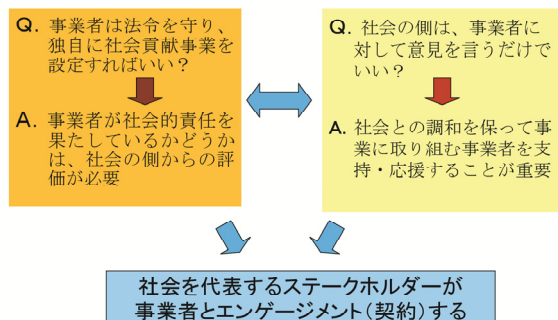
地域の願いをかなえるSR



国際規格ISO26000は、先進国と途上国、政府と企業とNGO、男性と女性など多様な参加者が対等に関わって練り上げてきた経緯を持つガイドラインであると聞いている。その意味で、この有用な指標を外部の刺激として活用しつつ、地域内部で統合されたモノサシをつくる仕掛けが求められる。それが内発的なSRへの第1歩となり、広く国内に普及浸透する出発点となる。

まずは、地域にある企業でも、NGOでも、行政でもいい、意志をもって自ら手を上げた組織を軸に、これを取り巻くステークホルダーによる対話からSRのためのモノサシづくりが始まると考えている。我が国が抱えている課題に対して解決の手を打つとき、ここにこそ、合意形成の技術を戦略的に投入したいものである。

SRにおけるステークホルダーの役割



参加型まちづくり及び参加型開発にみるその理念及び技法の同時代性

吉村 輝彦

日本福祉大学 国際福祉開発学部 准教授

1. はじめに

Healey や Innues and Booher は collaborative planning や communicative planning のあり方を論じているが、地域づくり・まちづくりの展開において、コミュニケーションを重視し、コラボラティブに進めていくこと、そして、そのプロセスが重要であることは広く認識されている。日本の地域づくり・まちづくりにおいても、プロセスの重要性が強調されて久しい。翻って、農村開発の分野において、Korten は、「青写真 (blueprint) アプローチ」と「学習プロセス (learning process) アプローチ」を対比し、また、Chambers は、人々から始まる PLA (Participatory Learning and Action) (主体的参加による学習と行動) アプローチの相違点を示している (表1)。これをパラダイムの変化と捉えるか、アプローチの多様化と捉えるかは議論が分かれるところではあるが、日本において、「都市計画」と「まちづくり」を対比的に見ることに通じるものである。このように、日本や開発途上国の地域づくり・まちづくりにおいて、「参加型」と呼ばれる取り組みへの流れには、ある種の同時代性や多くの共通性を見ることができる。それは、参加型手法や技法に関しても同様である。

本稿は、こうした流れについて、主に、参加型まちづくりや参加型開発の理念と技法、そして、外部者の関わり方や役割に焦点を当てながら整理する。

2. 「参加型まちづくり」及び「参加型開発」の理念

日本の参加型の地域づくり・まちづくりと国際開発や開発援助の文脈における参加型開発は、単純に比較することはできないが、仮に二項対立的に、「行政主導の都市基盤整備を中心としたトップダウン型の都市計画・地域開発」に対する「多様な主体の協働や連携による、あるいは、市民主体のボトムアップ型の地域づくり・まちづくり」との図式を描けば、「外部者主導のプロジェクトを中心としたトップダウン型の開発援助」に対する「住民主体の、また、エンパワーメントを目指したボトムアップ型の参加型開発」と対比的に捉えることもできる。

伝統的なアプローチは、特定した問題やニーズに対して、専門家を中心に事前確定的に描かれた固定的な青写真のもとで、還元主義的な計画実施体系を持ち、

表1：開発における二つのアプローチ (出典：Chambers)

Point of departure and reference	Things	People
Mode	Blueprint	Process
Keyword	Planning	Participation
Goals	Pre-set, closed	Evolving, open
Decision-making	Centralized	Decentralized
Analytical assumptions	Reductionist	Systems, holistic
Methods, rules	Standardized, universal	Diverse, local
Technology	Fixed package	Varied basket
professionals' interactions with local people	Instructing, motivating	Enabling, empowering
local people seen as	Beneficiaries	Partners, actors
force flow	Supply-push	Demand-pull
outputs	Uniform, infrastructure	Diverse, capabilities
planning and action	Top-down	Bottom-up

決められた (定められた) 画一的な仕様と手続きに基づいた制度の運用や事業 (プロジェクト) の実施を、各種資源を動員しながら、行政主導のトップダウン型で展開してきた。そのプロセスで、各種データの収集や分析のために人々が参加する。また、パブリック・インボルブメント (Public Involvement) や社会実験も行われることもある。

こうした目的志向型の事業 (プロジェクト) が、PDCA (Plan→Do→Check→Act/Action) や PCM (project cycle management) といった直線的に/単線的に効果的な実施を目指して展開されるのに対して、「参加型」の取り組みは、むしろ、往還的な/螺旋的な/複線的なプロセスを許容し、また、参加者の主体性や自立性を育みながら持続的なものになることを目指して展開される。「人々を参加させること」「参加型手法や技法 (例えば、ワークショップ) を用いること」「単に参加者のニーズを把握すること」が、参加型まちづくりや参加型開発ではないことは認識する必要がある。また、多様な主体が関わるという点では、コミュニケーションのあり方が鍵となる。

実際には、単純に二項対立的あるいは転換 (シフト) と位置づけるよりも、多様なアプローチが社会の中で生成されてきており、地域社会の文脈や状況等に応じたアプローチを考えていくべきであろう。

3. 参加型技法の展開

ここでは、地域づくり・まちづくりにおける参加型技法に着目して、その動向を見ていく。広く国際的に見れば、Creighton 「Public Involvement Manual (1981)」、Hester 「Community Design Primer (1990)」、Sanoff 「Community Participation Methods in Design and Planning (1999)」、Wates 「Community Planning Handbook (2000)」等で技法が扱われている。例えば、「Community

吉村 輝彦(よしむら・てるひこ)
日本福祉大学 国際福祉開発学部 准教授
〒470-3295 愛知県知多郡美浜町奥田
teru2.yoshimura@nifty.com

Planning Handbook」では、原則 (principle)、(空間づくりやデザインのための) 方法論 (method)、(地域の状況に応じた) シナリオ (scenario) の A-Z が示されている。単なる技法の紹介ではなく、原則や態度が大事にされている。

日本では、世田谷まちづくりセンターによる「参加のデザイン道具箱」の一連のシリーズ、伊藤他「参加するまちづくり (2003)」、清水他「集団創造化プログラム (2002)」、木下「ワークショップ (2007)」、堀他「ワークショップ・デザイン (2008)」等で様々な手法や技法が紹介されている。饗庭は、こうした技法を、①コミュニケーションの技術、②計画の主体・組織のデザイン技術、③計画プロセス・計画システムのデザイン技術に分類している。この中で、①は、まちづくりに関わる様々な主体が、互いに関連する情報をまとめ、伝え、共有化する方法であり、ニュース等まちづくりのメディア、ワークショップ等体験を通じて情報を伝える技法、パタン・ランゲージ等空間やイメージを表現する技法が具体的な例である。また、伊藤他は、ワークショップ等に期待されるコミュニケーションの内容を、「情報共有」「体験共有」「意見表出」「創造表現」「意見集約」「場の変化の記録」の6つに分けている。このように、地域づくり・まちづくりの展開においては、①PDCA や PCM 等の計画や事業実施プロセスに合わせて段階ごとに一つのカタチへと表現していく計画技術 (計画策定技法)、②多様な関係主体へのアウトリーチ等共有や交流技法、③ワークショップ等多様な主体間の対話により想いや関心、意見を紡ぐコミュニケーション技法が必要とされるが、時代とともに、また、情報通信技術 (ICT) の発展により、技法は進歩している。

一方、開発途上国における地域づくりの進め方にも、開発援助のあり方とも関わり、アプローチの変化がある (表1)。この変化を踏まえた調査手法は、RRA (Rapid Rural Appraisal) (簡易農村調査) から PRA (Participatory Rural Appraisal) (参加型農村調査) や PLA への変化として説明されることが多い。RRA は、住民から効率的にデータを収集・分析するための参加型調査手法であり、一方で、PLA (PRA) は、住民の主体的な参加の実現手法であるとされる。Chambers は、これを対比的に示している (表2)。

実際に用いられる PRA (PLA) の具体的な技法としては、マッピング、スコアリング、ランキング等がある

表2 : RRA と PRA (PLA) の比較 (出典 : Chambers)

	RRA	PRA (PLA)
Period of Major Development	Late 1970s, 1980s	Late 1980s, 1990s
Major Innovators based in	Universities	NGOs
Main Users at first	Aid Agencies, Universities	NGOs, Government Field Organizations
Key Resource Earlier Undervalued	Local People's Knowledge	Local People's Analytical Capabilities
Main Innovations	Methods, Team Management	Behaviour, Experiential Training
Predominant Mode	Elicitive, Extractive	Facilitating, Participatory
Ideal Objectives	Learning by Outsiders	Empowerment of Local People
Longer term Outcomes	Plans, Projects, Publications	Sustainable Local Action and Institutions

るが、Chambers 「Participatory Workshops」や Kumar 「Methods for Community Participation」等で紹介されている。前者では、「始めるにあたって」「評価と終わり方」「グループ、座席配置、大人数の場合」「分析とフィードバック」「学び合い」等の観点から様々なアイデアを示している。また、後者では、空間 (space)、時間 (time)、関係性 (relation) を扱う様々な技法を紹介している。RRA と PRA (PLA) では、技法としての共通部分もあるが、その「参加型」の理念において根本的に異なる。なお、効率的なプロジェクト実施のために用いられる PCM も「参加型」の技法を使うことがある。

このように、開発途上国を対象にしたプロジェクトに関わる調査では、様々な技法が使われるが、先述した地域づくり・まちづくりにおける様々な技法とその使われ方という点では共通性がある。

次に、個々の技法を含めた全体の枠組みあるいはプロセスに関わるデザインや技法がある。例えば、世田谷まちづくりセンターは、参加のデザインとして、①プロセスデザイン (計画や設計づくりのプロセスに関連づけた住民参加のフローの構想)、②プログラムデザイン (会議やワークショップ等住民参加の集まりの具体的な進め方や運営方法の企画)、③参加形態のデザイン (計画に関連する様々な立場の人や組織の現実的な参加形態の検討) の3つのデザインを挙げている。つまり、「参加型」のプロセス及び個々の技法とそれを束ねたプログラムを全体として検討することが求められる。とはいえ、「参加型」においては、理念があつてのプロセスやプログラムがあり、手法や個々の技法がある。

大事な点は、「参加型まちづくり」や「参加型開発」の理念そのものであり、技法を用いる状況を踏まえたデザインである。そこでは、外部者や専門家の関わり方のマインド、「参加型」への理解や姿勢、態度や行動様式、ふるまいが鍵となる。また、参加型技法も画一的に適用するのではなく、地域文脈を考慮することや状況への柔軟性 (柔らかな対応) を確保すること等技法のマネジメントも重要になる。実際、PRA では、attitudes and behaviour、method、sharing の3つ、あるいは、methods and tools、process、sharing、attitudes and behaviour の4つが重要な要素として挙げられている。

このように、洗練された技法がどんなに開発されたとしても、それを活用する外部者の関わり方やマインド、また、それを活用する場における状況に応じたマネジメントが大事である。まさに、外部者の役割や場づくりを行うファシリテーターのあり方が問われている。

4. ファシリテーターとしての外部者の役割

「参加型の」地域づくり・まちづくりにおいてファシリテーターの役割の重要性は広く認識されているが

(単なる会議ファシリテーションではない)、これは、日本のみならず開発途上国における地域づくりの文脈においても同様である。太田は、3つのタイプ、すなわち、①ワークショップ・ファシリテーター (PRA 等における参加促進、参加型ツール・簡易の社会調査の実施)、②プロジェクト・ファシリテーター (PRA 等の企画運営実施、住民との共同調査、プロジェクト・サイクルの運営促進)、③エンパワーメント・ファシリテーター (PLA 等の学習行動理念に基づくエンパワーメント支援、社会変容の促進) に類型化している。この中で、エンパワーメント・ファシリテーターのあり方は課題である。Chambers は、「意図的に誘導しよう (manipulate) と意図をもってファシリテートすること」をファシミュレートと定義しているが、「エンパワーメント」するプロセスをファシリテーションするという行為には矛盾が孕んでいる。

こうしたファシミュレーターに対する懸念は、日本の地域づくり・まちづくりにおいてワークショップ等の参加型技法を用いた時の「参加させられ感」や「やらされ感」への懸念にも通じるものがある。ファシリテーターとして、ある種の「枠組み」やそれに適した技法は必要であるが、思い込みや先入観に基づくのではなく、プログラムを柔軟に動かしながら、同時に、シナリオすらも「相対化」させていき、人々のやりとりの中で相互作用や関係変容が促されていく、柔らかな状況づくりをしていくマネジメントが重要になる。ワールド・カフェ等の対話型手法の導入や和田他によるメタファシリテーションの考え方もこの流れに沿っているとと言える。

5. 今後に向けて：対話と交流の場づくりの重要性

Cornwall は、参加が社会の変容につながるよう開発介入をより良くしていく上で重要な手段の一つとして、制度的メカニズムや参加技術によって作り出されてくる「招かれた空間 (invited spaces)」と「より自立的で有機的な参加のある、「大衆の (popular)」または「自立した (autonomous)」空間」を提起している。大事な点は、場の形成の「発意」の起点 (トップダウンやボトムアップ、外発的や内発的) や「技術」よりも場を通じた相互性、関係の変容可能性、自発性、主体性や地域当事者性の育みである。そもそも、対話や交流を通じた相互作用を生み出すのが「場」である。つまり、場が意図的に (意思的に) invited であるかどうかよりも、関係主体の間で相互作用や関係変容が起こるかが課題であり、そのための関わり方や技法のあり方が問われている。場で技法を用いるだけではなく、場で技法が誘われてくる。

今後、参加型まちづくりや参加型開発を展開する上では、異なる関心や利害を持った多様な関係主体の集い (出会い)・話し合い・分かち合い・学び合いを基盤

にしていくことが求められる。こうした場において、それぞれの想いや関心を紡ぎながら、合わせて、関係主体の間で相互作用 (interaction)、自省 (reflection) や関係変容 (transformation) が起こり、結果として、人々の多様な関心や想いの共有や理解が進むこと、多彩な地域資源や社会資源の確認や活用・創出が行われること、そして、多様で複雑な問題や課題に対する創造的な対応につながることを期待される。また、こうした場に参加することを通じて、関わる対象 (活動、事業、計画等) の市民性が高まり、合わせて、市民の主体性や地域当事者性が育まれていくだろう。まさに、対話や交流の「場づくり」技法と場づくり支援としてのファシリテーターの関わり方や役割が問われている。

【参考文献】

- 饗庭伸 (2003) 「参加型まちづくりの方法の発展史と防災復興まちづくりへの展開可能性」総合都市研究第 80 号, pp.90-102
- 饗庭伸 (2005) 「参加型まちづくりの技術の蓄積と今後の展望」PI-Forum 1 (1), pp.3-10
- 浅海義治・伊藤雅春・狩野三枝 (1993) 「参加のデザイン道工具箱」世田谷まちづくりセンター
- 伊藤雅春他 (2003) 「参加するまちづくり」農文協
- 太田美帆 (2007) 「ファシリテーターの役割」佐藤寛他編「テキスト 社会開発」pp.153-175, 日本評論社
- 香取一昭・大川恒 (2009) 「ワールド・カフェをやるう！」日本経済新聞出版社
- 木下勇 (2007) 「ワークショップ」学芸出版社
- S・クマール著、田中治彦監訳 (2008) 「参加型開発による地域づくりの方法」明石書店 (S. Kumar (2002) Methods for Community Participation, Practical Action)
- J・L・クレイトン (1992) 「住民参加マニュアル」横浜市企画財政局企画調整室 (J. L. Creighton (1981) The Public Involvement Manual)
- A・コーンウォール (2008) 「変容のための空間？」S・ヒッキー、J・モハン編著、真崎克彦監訳「変容する参加型開発」pp.97-120, 明石書店
- 清水義晴他 (2002) 「集団創造化プログラム・ワークショップの可能性を探る」博進堂
- R・チェンバース、野田直人・白鳥清志 (2000) 「参加型開発と国際協力」明石書店 (R. Chambers (1997) Putting the First Last)
- R・チェンバース、野田直人 (2004) 「参加型ワークショップ入門」明石書店 (R. Chambers (2002) Participatory Workshops, Earthscan)
- 野田直人 (2003) 「『参加型開発』をめぐる手法と理念」佐藤寛編「参加型開発の再検討」pp.61-86, アジア経済研究所
- ランドルフ・T・ヘスター、土肥真人 (1997) 「まちづくりの方法と技術 コミュニティ・デザイン・プライマー」現代企画室 (R. T. Hester (1990) Community Design Primer)
- 堀公俊+加藤彰 (2008) 「ワークショップ・デザイン」日本経済新聞出版社
- 吉村輝彦 (2010) 「対話と交流の場づくりから始めるまちづくりのあり方に関する一考察」日本福祉大学社会福祉論集, 第 123 号, pp.31-48, 日本福祉大学社会福祉学部
- 和田信明・中田豊一 (2010) 「途上国の人々との話し方」みずのわ出版
- P. Healey (2006) Collaborative Planning (2nd Edition), Palgrave Macmillan
- P. Healey (2010) Making Better Places, Palgrave Macmillan
- J. E. Innes and D. E. Booher (2010) Planning with Complexity, Routledge
- D. C. Korten (1980) Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach, Public Administration Review 40(5), pp.480-511
- H. Sanoff (1999) Community Participation Methods in Design and Planning, John Wiley & Sons
- N. Wates (2000) The Community Planning Handbook, Earthscan

株式会社三菱総合研究所社会システム研究本部では、国や地方公共団体等の公共政策・施策、個別事業に関する市民への普及啓発やP I活動、合意形成について、最新の手法を活用し、これまでの経験や実績、知見に基づき、積極的に支援しています。

コミュニケーションを通じた 高質な社会システムの構築

MRI 株式会社三菱総合研究所

社会システム研究本部 TEL:03-6705-6015 FAX:03-5157-2141

<http://www.mri.co.jp/index.html>

NPO 法人 *PI-Forum* のご案内

*PI-Forum*の目指すもの

我々は、行政が政策決定過程に市民の参加を促すとともに市民一人一人が積極的に発議するための新しい合意形成の仕組みを提案し、提供することにより、市民が主体的に合意形成の取り組みに参画する社会を実現するとともに公共サービスの満足度を高めることを目指しています。

*PI-Forum*ご参加のおさそい

*PI-Forum*では、市民団体、大学、行政、民間等の幅広い分野・立場の方々のプラットフォームを形成するため、幅広く会員を募集しております。*PI-Forum*の自主的・独立的な活動は、会員、協力者に方々によって支えられています。ぜひ、ご入会を検討下さい。

会員特典

- (1) *PI-Forum*主催の各種イベントに優先参加受付、参加費割引
- (2) 会員メーリングリストや会員フォーラムをはじめとする議論・親交の場への参加
- (3) 会員提案型事業への参加・支援
- (4) *PI-Forum*主催の各種プロジェクトに主体的に参加

会費

賛助会員：入会金 3,000 円 年会費 5,000 円；正会員：入会金 3,000 円 年会費 10,000 円
学生会員：入会金 3,000 円 年会費 2,000 円

会員期間

年度会員制度（5月1日～4月30日）で、申込みは四半期ごとの受付となります。

会員お申込は *PI-Forum*のホームページ <http://www.pi-forum.org/> から申込書をダウンロードいただくか、*PI-Forum*事務局まで申込書をご請求ください。

企業賛助会員制度もご用意いたしております。詳しくは info@pi-forum.org までお問い合わせください。

特定非営利活動法人（内閣府認証）

ピーアイ・フォーラム *PI-Forum*

<http://www.pi-forum.org/>

事務局 〒780-0862

高知県高知市鷹匠町1丁目3-22

*PI-Forum*誌編集委員（第5号担当）

松浦 正浩（編集総括） [*PI-Forum* 理事]

東京大学公共政策大学院 特任准教授

杉崎 和久

杉崎和久事務所 代表、東京理科大学理工学部建築学科ほか非常勤講師

水谷 香織

パブリック・ハーツ（株） 代表取締役

