

• 講義

2003年9月29日 講義

新しい地域経営の潮流とその哲学

京都大学防災研究所 総合防災研究部門
教授 岡田 憲夫



地域経営ことはじめ

あなたの地域は生き生きと生きているか

人は生きている。生き生きと生きているか、と問われればそれはまた別である。何となく生きているか、生きながらえている場合もある。

地域も生きているはずだ。しかし「あなたの地域は生き生きと生きているか」と問われればそれは別の話になる。むしろ何となく生きているか、生きながらえている地域は決して少なくないからだ。大都市の中の火が消えたような商店街や消えていく小学校。寝に帰るだけの近郊住宅地と隣は何をする人ぞ、の世界。老人と旧習に取り残された山間過疎地域。惰性がはびこり、外部との行き来や交易がとたえ、生活の糧を得る機会がなくなっていく（糧の途絶え）。地域が進むべき目標がなくなり、舵を取る人がいなくなる（舵の途絶え）。人々の助け合いがなくなり（絆の途絶え）、祭りがいつしか消え、それとともに生きる誇りも失せる。伝統や文化、町並みなど、昔から営々と積み上げられて築かれてきた地域の資産や土台自体が揺るんでくる（礎の途絶え）。悪循環である。しかし、生きながらえている地域は、その症状に気づかず自覚しない場合もある。

本講座のお題は「地域経営」である。それはつまり、「あなたの地域は生き生きと生きているか」をメインテーマとして取り上げることである。そのためには次のようなプロセス（手順）が不可欠である。まず、どのようにして診断（CHECK）し、次に生活改善の行動をとり（ACTION）、必要ならさらにみんなで話し合いをして「私たちの地域が生き生きする自画像」を描き（直し）、そのための道筋や方策を練り固め（PLAN）る。それだけでは計画倒れになる。肝心なのはその上で実践（DO）してみるなのである。このようなプロセスをPDCAサイクルという。何かを成し遂げよう（起業やプロジェクト）マネジメントの基本である。始めはあまりよく判らないことが多かったり、自分たちだけで決められない外部要因がたくさんあったりすれば、考えているだけではだめだ、とにかく様子を見ながら少しずつやってみようという前向きで戦略的なアプローチなのである。（これはアダプティブマネジメント：適応的マネジメントとも言われる。）

言い換えてみよう。本講座は、より正確には、「地域経営を前向きで戦略的に行っていくためには」をメインテーマに据えているのである。「あなたの地域は生き生きと生きているか」をメインテーマにし、このような適応的マネジメントを行うことが重要なのである。地域経営を行うためには、そもそも「私たちの地域は今どのように生きているのか」を診断することから始めなければならない。そのためには、むしろ診断（CHECK）から始めるプロセスサイクルなので、本講ではこれをCAPDサイクルと呼ぶことにしよう（図-1参照）。

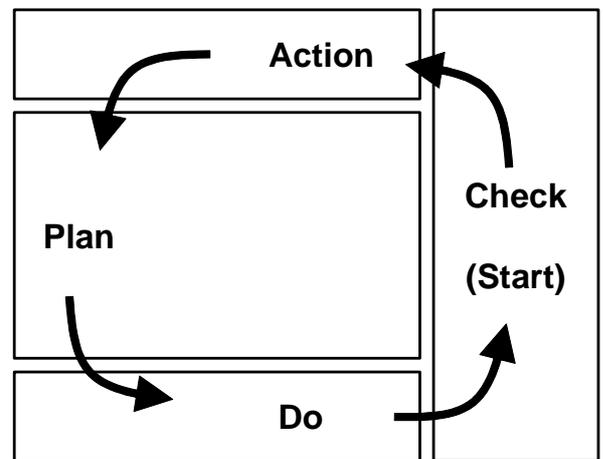


図-1 PDCA (CAPD) サイクル

地域行政と地域経営

地域は生き生きと生きていなくても、そこに住む人たちからみて何となく生きていたり、なんとか生きながらえていたりするのはなぜか。それは地域行政がそれなりに働いているからである。基礎行政団体としての市町村や広域的な行政団体としての都道府県、そして国政を預かる省庁が地域行政に関与している。それに対して新しい「地域の営み」が日本列島のそこかしこで繰り広げられている。町（地域）おこし、まち（地域）づくり、地域活性化、などいろいろな言い方で説明される地域の新しい動きと挑戦。証拠は枚挙に暇がない。

これは地域が生き生きと生きるためには、地域行政だけではもはや決して十分ではないということでは

なからうか。行政はある意味では平等にこだわりがちである。何となく生きている地域でも、生きながらえている地域でも、生き生きと生きようと努めている地域でも、最低限生きるための公益的で社会的な営みが不可欠である。それを行政が専ら担ってきた。その意味では、地域経営は、まず住民自らがその担い手となることを要請する。これは「住民自治」の考え方にもつながる。地域に住む主人公である住民が「地域が生き生きと生きる」ことをまず自覚し、自ら主体的にそのことに関わることが出来なければ、そもそも「地域が生き生きと生きる」ことを問うこと自体が意味を持たないではないか。

そう、本講座で「地域経営」を取り上げるのは、そのような新しいその地域の営みにふさわしい衣装と名前を与え、それが名前倒れに終わらないか確認し、実践していくためでもあるのだ。そのためには、それを着込み、実践し、体得し、その使い勝手を触れて回る人が必要である。本講はそのようなイニシアティブが取れる人材を養成することも意図している。

「地域経営」と「企業経営」

「経営」という言葉は、企業にこそ相応しい、と考える向きもあろう。確かに、「企業経営」の方がなんとなく人口に膾炙している。しかし、「企業経営を前向きで戦略的に行っていくためには」と言い換えてみると、果たしてすべての企業が企業経営を適切に行っているのかどうかは疑問である。この点では地域経営も、企業経営も類似した側面を持っているし、企業経営のノウハウに、地域経営が学ぶべきところも少なくないであろう。

ここでは根本的な違いについて触れておきたい。それは企業経営が、少なくとも生きるためには「会社の利潤の追求」を大事な目標とせざるを得ないのに対して、地域経営は「地域がより生き生きとすることの追求」を基本的な目標とすることが求められるという点である。「会社の利潤の追求」は比較的明快で、その成果も測りやすいが、「地域がより生き生きとすることの追求」は具体的中身は、地域それぞれで異なるし、時間とともに変化もしやすい。そして何よりもやっかいなことは、その内容をみんなが分かるように表現し、合意し、またその成果の進展が確認できるような物差しを用意することが難しいという点であろう。しかし、

確認すべきことは、その「地域がより生き生きとすることの追求」の具体的中身は住民自らが参加・関与して検討し、決めていく必要があるという点である。ここにも「住民自治」が不可欠であることの理由がある。

地域経営のための実践的理論武装(地上の空論)

新しい衣装と名前を与えられた「地域経営」はさらに何を必要とするのか。実は、地域経営を学び、行い、広めていくためにはそれにふさわしい理論武装が必要なのである。それは実践から生まれ、理論として抽象化され、また実践に返されて、その使い勝手が検証され、使う人の血肉となっていく。同時に、理論にさらに使う人の「体温」が宿り、理論自体が「生き生きと生きてくる」のである。そう、理論自体が CADP (PDCA) サイクルで育ち、検証されていくのである。地域経営はそのような実践的理論が必要なのである。

本講は、岡田を中心とする講師陣が実際のフィールド(現場)から生み出されたいくつかの実践的理論を提供することから始めたい。これらはいわば「地上の空論」である。「机上の空論」ではないことに注意していただきたい。生の現場の体験からふつつつと沸きあがってきた知(地)の体験を、ことばという衣装で掴み取り、形を与え、名前をつける営みから出て来たものなのだ。ここで「空論」ということが味噌となる。生々しい現場とその体験から生れ出たこの種の「へ理屈」は、とりあえず「固有名詞を括弧()で囲む」ことで生臭さが消されたかのように「空」となる。これを一応、「抽象化」といっても良い。ただ「空」であることの味噌は、全体の想定が「ズレル」ことによって、「元の固有名詞の世界」(たとえば「東京」という地域を対象としたとき)では見えなかった「陰影」が見えてくることである。あるいは「別の固有名詞の世界」(たとえば「大阪」という地域を対象としたとき)にズラせて当てはめてもよい。「空」にすることによって、ズレが可能になり、現実の世界がより濃淡のある色彩豊かな世界に変容するのである。これはまさに

色即是空 空即是色

を地でいく話ではないか。

言葉の遊びにしかすぎないではないか、という反論があるだろう。当然である。本講座はその点では居直っている。言葉の遊びができないようでは、「地域経営」の実践的理論武装を身につけることはおぼつかないの

だ。言葉には、つねに「意味の中心とズレ」が存在する。たとえば「みどり」という言葉。これは人によっても、国や言語によっても「みどり」の意味内容と範囲は重なる部分とズレがある。信号の「青」は、英語では Green (みどり) なのである。時代によってもそれはズレてくる。三十年前に「緑の党」とは何かとベルリンの街頭で問うたとして。誰がそれを「欧州における政治的意思としての緑」と連想づけられたであろうか。言葉という衣装をまとしてズレルことによって、**言葉の背後にある実態の陰影と骨組み(構造)**を色彩として感じ取るのである。言葉が表す「概念」がそれである。

論より証拠

「おいおい、判ったような、判らないようなへ理屈をこねて」、「いったいそのどこが実践的理論なんだ」という悲鳴や不満が聞こえてきそうである。

岡田・杉万・寺谷らが長年フィールドとして取り組んできた鳥取県智頭町は、典型的な中山間地域で、ごたぶんにもれず「過疎地域」として多くの悩みと困難に向き合ってきた。正確には、寺谷は、その住人であり、後述するように地域経営のリーダーとして実践活動を積み上げてきたご当人であるから、「フィールド」というのは語弊があるかもしれない。生活の「現場」と呼ぶほうがぴんとくるであろう。(そう、ここにも「フィールド」という英語からの外来語と、「現場」という日本語との微妙な意味のズレが認められるであろう。)

糧・舵・絆・礎の四面図 : 「地域経営システム」の第一方程式

1980年半ばごろの智頭町は、いわゆる「過疎化現象」が進んできた。それまで大きな収入源であった智頭杉の木材生産は、外国からのより低価格の木材にとって代わられる形で、主要な「糧(かて)」を失いつつあった(糧はこのように**地域の外と結びついた**お金や、物資、情報などの**やりとりや人の交流**に大きく依存することに注意しよう。そのためには地域は好むと好まざるに関わらず、開かれている必要がある)。結果的に町行政・政治の混乱や木材財閥企業支配の低下

など、「舵(かじ)」とりの低下が進行し、祭りや総ごと(集落の寄り合い) 相互扶助の仕組みの維持(「絆(きずな)」)がしだいに困難になっていた。結果として、町の伝統や文化、町並みに対する誇りが失われ、先祖の土地を継承することがむしろ加重となってきた。それと並行して人口がどんどん減少していた。つまり「礎(いしずえ)」が静かに、しかし確実に崩壊し始めていたのである。そしてこの糧 舵 絆 礎 というサイクルが悪循環を引き起こす。これこそ、「過疎地域問題」の典型的なパターン(構造)である。注意したいのは、過疎問題はともすると、「人口減少化現象」のみに目が奪われがちであるが、それは問題の一側面にしかすぎない(このあたりの詳細については、たとえば文献1)2)を参照されたい。)岡田は、直接智頭町の現場から、この問題に取り組み、その背後にある問題の骨組みの形(問題の構造)を写し取ろうと心を砕いた。その結果、掴み取った「地域経営システム」の第一方程式が、図-2に示す糧 舵 絆 礎の四面図である。実はこの図の元になったものに米国の社会学者のパーソンズが唱えた社会体系理論(AGIL 図式)がある(文献3))。

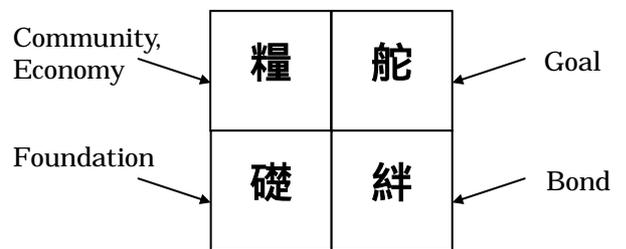


図-2 糧・舵・絆・礎の四面図

この四面図は、次のようにも解釈できる。「糧」=「生き」、「舵」=「生き」、「絆」=「生きる」ことで「礎」=「体の基礎」を維持するのである。過疎問題の本質は、このプロセスが悪循環を起こすことであり、「地域が生き生きと生きられない」方向に弱っていくのが根源的な問題であろう。それを改善するのは並大抵ではない。座して待っているだけでは悪循環は絶てない。発想転換ときっかけを作る人(イニシアティブを取る人)が不可欠であるからである。ここで、受講者諸賢は気づかれるであろう。もし過疎問題の本質がそのよ

うな問題の構造として写し取ることができるとしたら、「固有名詞」を入れ替えるだけで、あるは、あるは、日本列島には似たような構造の地域がそこにも、ここにもゴロゴロしているのではないか。待てよ、過疎地域とは「いなか」や「地方」や「中山間地域」のことだけだと思ひ込んでいたけれど、それならば、そう東京の近郊にも、大阪の街中にも、九州のその商店街にも、北海道のあその小学校地区にも、ごまんと「都会の中の過疎問題」が転がっている。そうである。たかが言葉、されど言葉。糧・舵・絆・礎の四文字熟語によって構成された四面図が、地上の空論によるズレの力学によって、隠されていた日本列島の地域構造問題の陰影がレントゲン写真のように映し出されるのである。

生活・生命・共生の限界に挑戦し、自律的にバランスする生体システム ： 地域経営システムの第二方程式

智頭町に戻ろう。それから約 20 年が経過した。智頭町は目下、平成の大合併に揺れている。(この点については、後掲の岡田・亀岡・寺谷対談参照) 最寄の中心都市である鳥取市との合併が持ち上がった。賛成、反対が拮抗し、シーソーゲームが演じられる。町が真っ二つに割れているようでもある。住民投票や町長選挙や県議会選挙がめまぐるしく行われた。2004 年末現在、どうやら時間切れで、当面は「単独」で進む模様でもある。いずれにしても、その行く末を決めるのは、智頭町の住民であるべきだ。妙な言い方であるが、その町民が賛成、反対を表明し、二つに割れるだけのエネルギーと粘り腰を示す、というのは地域がその分だけ、生き生きと生きている証拠でもあるからだ。また、智頭町特有の参加型集落マネジメント方式として全国的に注目を集めている「ゼロ分のイチ運動(ゼロイチ)」に象徴されるように、20 年前の過疎問題は、明らかに質的転換を遂げつつある(これについては文献 2)に詳しい)。ただし悪循環が好循環に転じたかどうかはまだ予断を許さない状況である。少なくとも、「人口の下げ止まり」は見られていない。これはある意味で、少なくとも短期的には不可能であろう。つまり「人口減少化現象」を過疎問題の本質と見るかぎり、智頭町の過疎問題の解決は望めないであろう。つまり、「過疎問題」は問題の本質を何と見るかという「もの見方」に依存して決まるものである。つまりそれを

問題視し、解決を必要とする当事者の「認識の仕方」が「問題のあるなし」を決定するという点が重要である。四面図の方程式は、そのような「認識の仕方」を身につける「眼鏡」の役割を担っているのである。このことは、後述する他の概念図を使った実践的理論の道具のすべてに当てはまるものである。

図-3(a)と図-3(b)を見ていただきたい。これは個人を生命体(Vital System)とみなしたときに、それが個人力と社会(地域)関係力のバランスによって、総合的な生命体力が醸し出されるものであることを示している。ここで、個人を個々の地域や集団、社会や地域、それを取り巻く広域圏や環境というふう読み替えると、地域や国土、あるいは地球にも当てはめることができる。そのような多様な生命体をいかに持続的にマネジメントするかが、21 世紀的テーマであり、これが特に欧米を中心に唱導されている「持続的成長問題」であるとみなすことができる。

本図の横軸は、個人的次元で、右端が日常生活において活力の限界に挑戦する(リスクを選択する)志向性を表している。左端は、生命のリスクに直面し、生き残りをかけた挑戦を通じて、個人としての生命力の限界を試されることを表す。縦軸は、いかなる生命体も、個人的存在であると同時に、社会的存在であることを表している。その社会的関係力の限界(リスク)に挑戦する営みもまた、その社会との関係の反作用として個人自身の総合的な生命体力を高めることにつながる。

ある意味で、智頭町は、地域存亡の危機(地域リスク)を迎えている。今すぐではないが、その選択のしかた次第で、たとえば十年後には生きるか死ぬかにつながる生き残りをかけた危機を迎えているのである。このようなギリギリの限界に向き合うことは、個人や地域の生命や存亡のリスクをマネジメントすることを要請するが、それを通じて生き生きと生きる生命体に変容していくことが過疎問題の悪循環を断っていくための可能性とその裏腹のリスクに向き合うことなのである。地域経営は、実際そのような地域リスクのマネジメントを求められることが多い。

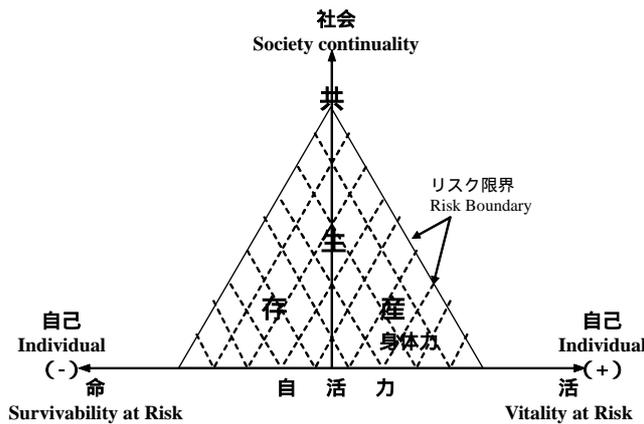


図-3(a) 生命体(Vital System)としてみた地域

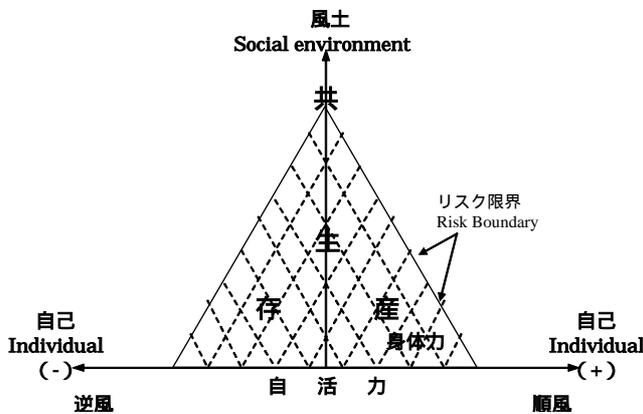


図-3(b) 「風」として再解説した
地域(生命体)システム

地域活性化のプロセス

：攪拌化(かくはんか)・覚醒化(かくせい)・葛藤化(かっとうか)

地域が生き生きと生きるようになることは、別の言い方ではよく「地域活性化」と呼ばれることでもある。さてこの言葉はいろいろな意味で無定義に使われているが、それではきちんと地域経営を戦略的に行うことはできない。経験や勘でなんとなく行われていたり、それを直感的に表現したりすることは重要であるが、いわば暗黙知にとどまっているそのような経験知を、定義を明確にした形式知に置き換えてやることが、地域経営の実践的理論の役割でもある。

岡田は、これまでの現場での経緯を通じて、地域活性化(ちいきかっせい)をもじって、**攪拌化(かくはんか) 覚醒化(かくせい) 葛藤化(かっとうか)**というプロセスによって、地域活性化が進展すると解

釈している。称して、**地域活性化の力行三段活用方程式**という。

「このままで地域は良いのか」という気づき(攪拌)が無ければ、地域は望むべき姿に変化しえない。しかし、その気づきを地域の人たちに波紋のように広げていく(覚醒化する)ためには、実は最初に気づいた人が座して待っているのではなく行動しなければならない。これがイニシアティブである。つまりそれによってまず攪拌化が始まる。それが覚醒化を引き起こす。問題はその後である。惰眠をむさぼっていたり、空寝を決め込んでいる人にとっては、攪拌化 覚醒化ははた迷惑そのものである。今のままでいたい、今のままでも自分だけは何とかなる、というお手愛に囲まれて、イニシアティブをとった人は葛藤化を引き起こした当人として非難されたり、無視や白眼視されることになる。この壁を乗り越えてこそ、地域活性化が進展するのである。その前で止まれば、後味の悪い「地域騒動」の烙印を押される。地域の利害の対立を乗り越えて新しい社会的システムを築くことは、たとえそれが些細にみえることであっても(たとえば地域の葬式の仕方)、ある種の個人や集団の生き残りにも関わる挑戦でもある。これは前述の生命体システムの横軸の左端のリスクの問題でもある。同時に、そのことで日常的な生き方のしなやかさが増すのであるから、右端の生活力の向上に挑戦することでもある。この両面が同時に進行することにより、右端と左端の間の幅が増し、その分だけ、個人や集団の生命体力が増進することにもなるのである。さらに言えば、縦軸の社会や環境への関係性を高めることに挑戦することも併せ進行するはずであるから、結果としてその生命体の「総合的な生き生きと生きる力」が広がることになる。図-3の生命体システムの図式と、地域活性化の力行三段活用方程式を組み合わせれば、このように新しい見方で、「地域が生き生きと生きる」ことが説明できるのである。

地域システムの多層性と地空間ダイナミクスとしてみた五重の塔モデル

これまでの議論では、実は肝心ことをひとつ説明してこなかった。それは「地域」とは何かということである。なんとなく自分たちの日常生活圏程度の空間的広がりをイメージした人が多いかもしれない。その場合は、都市近郊の住宅団地全体の区域であったり、もう少し広げて、小学校区や中学校区を想定した方もい

るであろう。過疎地域の町村の中の旧字単位の集落を考えた者もいるであろう。しかし、それが、ある町村や都市全体であっても不思議ではない。あるいは、都道府県の東部をたとえば「東部地域」と呼ぶとすれば、それもまた地域である。東北のすべての県域を合わせて「東北地域」ということも普通である。少し、極端になるが、「アジア地域」という場合の「地域」は完全に地球レベルから、その部分的空間域を「地域」と捉えている。また昨今のグローバル化は、たとえば北九州と韓国南部海岸地域を玄界灘でつなく「環玄界灘経済交流圏」を現実化させつつあるが、これにより新しい「(国家)間越境型地域」が生まれつつあるとも言えるのである。

このように考えてくると、地域という概念自体が、相対的なものであり、制度的な枠組みで切り取ることも含めて、私たちの認識の仕方によって異なってくることが分かる。言い換えれば、私たちがとりあえず「地域」として取り上げようとした空間的範囲に対して、その中に含まれるより狭い地域〔local〕と、もっと広い地域全体〔global〕が考えうるのである。このことを「地域の入れ子構造」と呼んでおこう。地域は、ロシアにある民族人形のように「人形の中にあるもっと小さな人形」と「それより大きな人形の中にその人形がある」という入れ子構造になっているのである。日本で言えば、それは重箱のようなものだということができよう。

さて、理屈はそうであるが、本講座でとりあえず標準的に想定している地域のスケールは、大きくて中小の都市の全域や、大都市圏の行政区レベルであると考えておこう。一方、小さなところでは、都市の日常生活圏や中山間地域の旧字単位の集落レベルというところであろうか。一般にいう「コミュニティ」とは多くの場合、このような近隣生活圏コミュニティを指している。この程度の空間的スケールを想定するのは、地域経営によって地域が変容することが観察でき、またそのようなマネジメントも可能な空間スケールだということから来ている。その担い手の現実的な当事者として、「生活者」である住民を考えられるのも、そのような空間スケールが適当と判断する理由でもある。

さて図-4 (a) (b) を参照してもらいたい。この図も、岡田や多々納が現場から考え、実践することから編み出した地域システムの捉え方である(文献 2)参照)。この図のポイントは、地域を人々が共有する空間と時間の広がりとして捉えるところにある。ここでもまた

地域は生命体という見方が埋め込まれている。先述した地域の入れ子構造(図-4(b))は、あたかも細胞とそれが形成する諸器官、そして人体の関係に似ていて、ここにも生命体システムとしての地域の特性がモデル化されているのである。ひとつの地域システムは、五重の塔の多層システムとしてモデル化できる。一番最上階に私たちの日常生活の営みがあって、これは短い時間で刻々と変化している。また変化させることができる。その下に、私たちの家やオフィスなどの建物の集まりとしての建築空間や土地利用の層がある。これはもっと遅く変化している。さらにその下に、いわゆるインフラストラクチャーの層がある。道路・港湾・空港・河川・公園や電気・ガス・水道・下水道・電話などのライフラインがそれである。この変化はもっとゆったりしている。さらにその下の層に、政治・経済・社会の仕組みの層が下支えしている。その変化はもっともっとゆったりしている。そのまた下に、文化や慣習の層がある。この変化はさらにとつとつとした時間スケール(百年のオーダー)で流れている。そのような五層の塔は、大自然を土台にして立っている。その変化は、時として千年、万年、億年という時間単位で変化を見せる。私たちの地域は、それが都市であれ、山間地域であれ、近隣コミュニティであれ、このような異なった生体リズムの層を垂直に統合することで成り立っているのである。

実は地域経営が「生き生きとした地域を生きる」ことを目指すのであれば、地域がそのような時間と空間の入れ子構造からなる複雑な社会システムであるということのを的確に把握しておくことが求められるのである。この意味で、本図は地域診断に有効に活用できる。



図-4(a) 五層時空間システム基本形

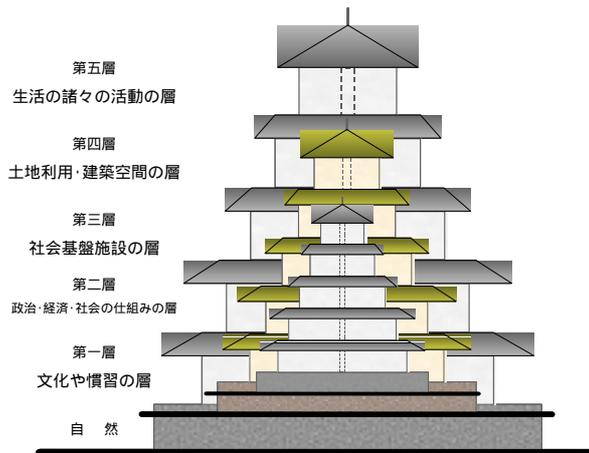


図-4(b) 五層時空間地域システムの入れ子構造

地域自治の転換：地域(地方)行政自治と地域(コミュニティ)自治の相互研鑽

地域の悪循環を絶つきっかけの鍵となる状況変化や圧力・刺激は外部から来ることが少なくない。この意味で、地域は開かれていることが重要であり、外部者の役割も大きい。しかし、地域の中に外部からの動きに呼応し、目覚め、自分から行動する人がいないと悪循環を断つきっかけはつかめない。同時にそれに次々と連鎖的に呼応する(玉突きをする)人と人の化学反応とその結果生まれてくる役割ネットワークが大切なのである。同時にそのような役割ネットワークが生まれ、変容しながら、化学反応を起こしていく増殖炉(ある種の共通の場)のようなものがなければ、一過性のものに終わってしまう。少なくとも悪循環が好循環のモードに変わり、それが安定的に続く(持続する)ことが求められる。その動きが地域に根ざしていて地域の人々が中心になって役割分担しながら動かしていくようにならなければならない。これこそが「**地域(コミュニティ)自治**」の妙味であろう。

なお既述した鳥取県智頭町の「ゼロ分のイチ村おこし運動」では、五本の柱を立てている。村の誇り(宝)の創造、住民自治、計画策定、国内外との交流、

地域経営(村に付加価値を付ける)である(文献2)参照)。ここでいう住民自治こそ、地域コミュニティ自治そのものである。また、そのような営みの共通の場が地域に生まれ、地域の誇りが築かれることはとりわけ「礎(いしずえ)」がしっかりしたものになることでもある。そのためには誰かがイニシアティブをとっ

て「舵(かじ)」取りし、役割分担と連携をする(「絆(きずな)」を生かす)ことができるように計画策定をして、それを実行することが必要である。そのためには地域を開いて、国内外との交流を推進すれば、結果的に村に付加価値を付けることにもなって、「糧(かて)」が生まれる。以降、このような好循環が回っていくことが期待される。このように考えると地域経営は地域コミュニティ自治(住民自治)と表裏一体として想定されていることが分かるであろう。

これに対して、明治以降営々と繰り広げられてきた地域の近代化の思想と方法は、むしろ「**地域(地方)行政自治**」を促進することであった。そこには以下のような「二重のねじれ現象」があったのではなからうか。

- ・ 地方行政自治を促進するという名目での、中央政府自治を介しての**自治養育方式**の潜入
- ・ 地域活性化を促進するという名目での、地方行政自治を介しての**活性化養育方式**の潜入

地域は長年にわたってこのような魔法にかけられていたのである。「自治の促進」は「自治の養育」に、「活性化の促進」は、「活性化の養育」という呪文にかけられて「表情と生気を失った、あなた任せの地域(地方)」に多くの地域は成り果てつつある。つまり地域は生命体(Vital System)であることを放棄してきたのである。それでいてどうして「生き生きと生きられる」のであろうか。生命・生活・共生の限界に挑戦する試練を経ずして何の自治であり、活性化であろうか。地域(コミュニティ)自治を行うためには、地域を生命体として蘇らせ自ら生きることに向きあうことと表裏一体である。同時に、地方行政も自治能力を磨いて、地域コミュニティが生きることに関わり共生していくことが求められる。これまでは地域(地方)行政自治も地域(コミュニティ)自治も非常にひよわであった。両者の相互研鑽が必要な理由はそこにある。

市町村合併問題もそのような視点から眺めると、見えにくい部分が見えてくるのではなからうか。(これについては後掲の岡田・亀岡・寺谷対談をケーススタディとして、受講者諸氏は検討してほしい。)

なぜ参加型方式が不可欠なのか：生き生きとした顔が見えるマネジメント

ここで地域経営や地域コミュニティ自治の促進のためには、参加型方式が不可欠であることに触れておきたい。それは地域の計画とマネジメントに、「顔が見え

る方式」を要請することでもある。繰り返し述べてきたように地域が生き生きと生きるためには、時には個人（や個々の地域コミュニティ）が生命と生活の限界に向き合い、他の人々（他の地域コミュニティ）と共生の限界にも挑戦することが求められる。そのためには、なんとなく皆で関わるだけでは務まらない。全員参加方式や全員合意方式は必要とされない。生き生きと生きる意志がそもそもない者（地域コミュニティ）はお呼びではないのである。そんなことをしてはせっかくのタイミングも失ってしまう。ここが地域行政自治方式との役割分担のしどころでもあろう。地域行政自治はともすれば住民に対して「機会の平等」であること、弱者に対して「結果の平等」であることに縛られがちであるからでもある。

生き生きと生きる意志を持った者が中心になって行われる「顔が見える地域マネジメント方式」の成否は、「誰が」、「どのような役割」を担い、相互に手を携えて協力し合うかが鍵となる。それは上述したように、(i) 地域が開かれていて、外部の環境の変化や外部者の刺激に敏感であること、(ii) 地域の中に外部からの動きに呼応し、目覚め、自分から行動する人がいること、(iii) 次々と連鎖的に呼応する（玉突きをする）人との化学反応とその結果生まれてくる役割ネットワークが必要なこと、さらに (iv) 役割ネットワークが生まれ、変容しながら、化学反応を起こしていく増殖炉（ある種の**共通の場**）のようなものが、少なくともある程度の長期にわたって（地域マネジメントが行われる間）持続的に存在すること、などが要件となる。岡田は智頭町を中心とした現場から編み出した「地上の空論」の一環として、生き生きと生きるための多様な顔（役割）をリストアップするとともに、その連携ゲームの形やその変化のプロセスを「役割ネットワーク」と呼んでモデル化することを提案している。表-1 と 図-5 にその標準形を紹介しておく（文献4）参照）。

表-1 プレイヤーリスト

Initiator (I)	起案者
Comrades (C)	同好の士
Appreciator (A)	評価者 (理解者)
Director (D)	指揮官
Technical Supporter (T)	技術支援者
Circulator (CR)	宣伝者
Financier (F)	資金提供者
User (U)	ユーザー
Imitator (IM)	模倣者

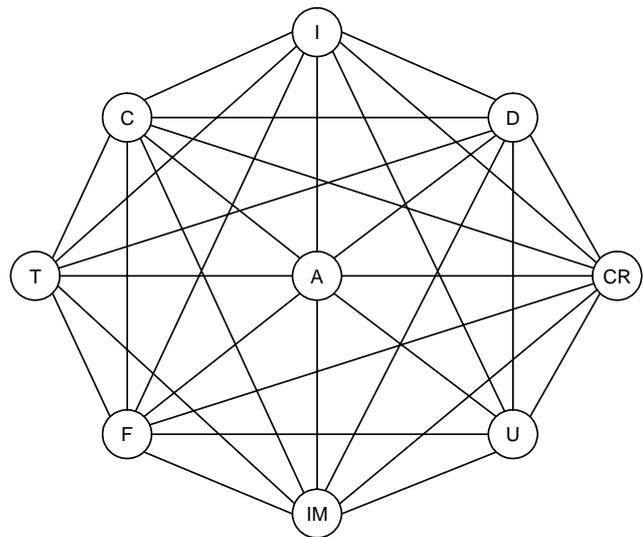


図-5 コミュニケーションネットワークモデルの一般枠組み

このほかに、岡田は、次のような「個性的な顔のトリオ」として、

- ・ **地域活性化の三異人**
若者、馬鹿者、よそ者
- ・ **生活感覚先端者の三傑**
a. 若者、b. 女性、c. 老人・弱者

・地域の担い手としての交流者

(i) 定住者〔inhabitant〕、(ii) 半住者〔semi-habitant〕、(iii) 漂住者〔trans-habitant〕という役者が何人が揃っていることが、地域活性化が成功するかどうかに関係していることが多いと説明している。

また、「個性的な顔」、特にリーダーは、その性格の「温度差」や「粘着度」によっても面白い分類ができる。

1) 熱(情、pathos)、2) 執(意、ethos)、3) 冷(知、logos)

実際にはなかなか三拍子が揃うことはないようである。個性的なリーダーとは所詮そんなものかもしれない。偏りがあることが個性的なのである。もしそれならば、特に、冷(知、logos)については、研究者や外部者が岡目八目で貢献できる余地がある。実際に、たとえば鳥取県智頭町、愛媛県五十崎町、熊本県小国町、のいずれの事例でも、研究者や外部者がそのような役割を担って、それなりの効果が上がってきた実績がある。なお、個性的なリーダーのもうひとつの資質として、「艶(粹、eros)」を挙げても良い。いい意味の「ノリ」や「おも(ろ)さ」はこの類であろう。「ネアカ」なこと、「精気にあふれていること」であり、地域活性化に伴うもろもろの不安の解消役としての働きや、人々のネットワークを結合する力が大事なのかもかもしれない。(受講生諸賢は後述の小国町長・宮崎暢俊氏や智頭町・寺谷篤氏、さらには愛媛県五十崎町亀岡徹氏らとの対談から、上記の役割や個性分類のモデルを当てはめて使い勝手を試してもらいたい。)

このほかに、地域活性化を図る三尺度として、岡田は

- ・ピカ(光るものがある)
- ・イキ(勢いがあってよく生き残れる)
- ・スジ(すじが通っている)

という目のつけ方も提案しているが、これはある意味で、ピカもイキも、艶(粹、eros)に通じるものであるし、スジは、執(意、ethos)と冷(知、logos)の双方に結びつく解釈できる。

営や、その相棒役とし登場する地域活性化は、あくまで「地域が生き生きと生きる」ための手段であって、目的そのものではないということである。特に、地域活性化というと、のべつくまなく「あくせく、せかせかと生きる」と誤解されがちであるし、また当事者だけで悦に入ってしまうことにもなりかねないことに注意したい。また緊張の連続では、地域活性化は焼けきれてしまうか、息切れてしまう。また多くの声なき大衆を置き去りにしたり、弾き飛ばしてしまう可能性もある。その意味では「活」を入れるときと、「息」を入れるときとが交互に緩急取り混ぜて行われることが重要である。つまり「忙中閑あること多少」なのである。

地域経営はある意味で、多くの人々の役割分担のオーケストラにたとえることができるが、その奏でる地域交響曲にはリズムカルで一定のポーズが入ったビートの利いた演奏法が求められる。オーケストラには、スポットライトを浴びる指揮者とは別に、振付師や総合プロデューサー、舞台装置設営の裏方なども、欠かせない参加者でもある。地域経営士としてその専門性を買われるようになるスペシャリストは、そのような補助プロデュース役(ファシリテータ)となることが期待されている。受講生諸氏は各自、自分の個性と経験を生かしながら、自分にふさわしい役割を担えるようなイメージトレーニングに取り組んでほしい。本講座は、そのために皆さんに開かれているのであるから。

【参考文献】

- 1) 岡田憲夫, 杉万俊夫: ひまわりシステムのまちづくり, はる書房, 1997年6月
- 2) 岡田憲夫, 杉万俊夫, 平塚伸治, 川原利和: 地域からの挑戦 - 鳥取県・智頭町の「くに」おこし, 岩波ブックレット No.520, 岩波書店, 2000年10月
- 3) 松本和良: パーソンの社会学理論, 恒星社厚生閣, 1997年4月
- 4) Okada, N.: Entrepreneurship in the New Technological Regime, in Anderson, E., Battenm, D. F., Kobayashi, K. And Yoshikawa, K. (eds), The Cosmo-Creative Society, Springer-Verlag, 1993

忙中閑あること多少 : 緩急織り交ぜての地域経営と地域活性化

最後に本前座の講義を締めくくるため、ぜひとも触れておかなければならないことがある。それは地域経

2003年10月1日 講義

リーダーシップ論、合意形成、住民参加

京都大学大学院 人間・環境学研究科
教授 杉万 俊夫



はじめに

「リーダーシップ論・合意形成・住民参加」というタイトルになっているが、考えてみれば、強力なリーダーシップを発揮でき、住民の間に合意を形成できて、さらに、その住民に参加意識まで持たせることができれば、これはもう地域経営の鉄人とも言うべき3点セットである。そういう「これができれば鉄人になれる」というようなことに対して、「じゃ、こうやればいいですよ」といった安直な処方箋などあるはずがない。同じことは、企業、学校、病院などのリーダーシップや従業員参加についても言える。

その理由は明らかである。もしXという安直な処方箋があったとしよう。最初は、そのXをいち早く取り入れたリーダーが、うまい経験をするかもしれない。しかし、ほどなく、Xについて書かれた本が出版される。週刊誌にも載る。講演会でも紹介される。そうすれば、いつか必ず、リーダーが相手にする人々もXを知る。それで一瞬にして、Xの化けの皮がはがれてしまう。

リーダーシップ論、合意形成、住民参加といったテーマは、永遠に皆が悩み続けなければならないテーマだろう。ただし、やみくもに悩むのではなく、「こういう方向で悩んでみたらどうですか」という悩み方の方向性はあってもよいだろう。もし私たちのような学者にいったししの役割があるとすれば、さまざまな現地の方々と行動を共にしながら、また学問的な理論も使って、「こういう方向で悩んでみたらどうでしょうか」、「こういう方向で一緒に悩んでみませんか」という方向性を提示することではないだろうか。

井の中の蛙 --- ポジティブな意味で

強力なリーダーシップが発揮される、合意が形成される、住民が参加する、こういった言葉で表現される現象の根底で何が起きているのか ---- それを考えてみよう。小さい子どもの例を引いてみたい ---- 「そんな小さな子どもの話をすると、大人を馬鹿にするな」などと思わずに聞いていただきたい。子どもというのは、シンプルであるがゆえに、非常にピュアな形で原理的なことを見せつけてくれる。

まず、1つ目。これは、小さい子どもと母親の会話

である。子どもが、「お母さん、僕どこから生まれてきたの?」と問う。すると母親が、「えっ、お父さんから生まれたら変でしょう」と答える。そうすると、子供が、「ああ、そうか」と腑に落ちる。

小さな子どもにとっては、自分の出生というのはまったくの謎である ---- 朝顔の芽が植木鉢から出てくるように、自分も地面の中からわき出てきたのか、あるいは天から降ってきたのか、はたまた絵本で見たようなコウノトリが両親のもとに運んできたのか、等々。そこで出てきた質問が、「お母さん、僕どこから生まれてきたの?」それに対する「えっ、お父さんから生まれたら変でしょう」という母親の答え。それによって子どもは何かがわかった ---- 「自分の出生は、お父さんとお母さんをめぐる何かだ」と。もちろん、生殖行為など思いもよらないが、少なくとも、地面からわき出てくる、空から降ってくる、コウノトリが運んでくるといった可能性は完全に葬り去られる。

ここで、「井の中の蛙」という言葉を使うことにしよう。普通、「井の中の蛙」という言葉は、世間が狭い、視野が狭いというネガティブな意味で使われるが、今日は、これをポジティブな意味で使いたい。先に結論を言うと、「井の中の蛙でなければ何も見えない、何も行わない」ということである。つまり、われわれは、常に、何らかの「井」の中にいるということだ。

たとえば、今現在、皆さんと私も同じ「井」の中に入っている。まさか、今ここで、市中で大根1本がいくらかで売られているかなどを考えている方はいないだろう。もし、私が、「京都の市場で大根が135円で売られている」などと急に話し出した日には、「もっとまじめな話をするように」と皆さんに制止されるだろう。つまり、われわれは、大根1本いくらか、あるいはダイエーホークスが、昨晚、この会場(幕張)のすぐ近くで胴上げしたとか、そういうこととは無関係の「井」の中で、今、こういうセミナーをやっているわけである。

「井」などと言うと、いかにも狭く感じるが、この「井」の中でやりうることはいっぱいある。やれることは無限にあるとも言える。しかし、何でもオーケーかというところではない。

井戸があって、皆さん方も蛙。私も蛙。当然ながら、蛙にとって、井戸(の全貌)は見えない。第一、自分らは井戸の中にいるということすらわからない。井戸の中にいるなどということは、井戸の外にいる立場からしかわからない。井戸の中にいる人は、自分たちの

「すべて」が井戸だから、井戸そのものはわからない。われわれは、常に、そういう井戸の中にいる。

住民合意に言う合意という現象の根底には、何らかの同じ井の中の蛙になるプロセス ---- ももちろん賛成・反対いろいろあっても ---- があるのではないか。合意を形成していくということは、同じ「井の中の蛙」になることではないのか。では、どのようにして、井ができていくのか。どのようにして、「井の中の蛙」になっていくのか。

格別の身体

それを考えるために、小さな子どもの話を、もう一つ紹介したい。これは、私の長男が2歳か3歳ぐらいのときに発した言葉についての話である（ただし、現象としては、発達心理学の教科書で必ず触れられるほど、一般的な現象である）。それは、非常にミステリアスな言葉だった。ご承知のように、子どもというのは、ご飯と遊びの境目がついていない。いつまでも、ぐずぐずと食べるし、食器で遊んでいて、なかなか、ごちそうさまにならない。もう両親も席を立て、父親は向こうで新聞を読んでいる。母親も皿洗いを始めている。でも、まだ、ぐずぐずが続いている。

そのときに、子どもが、母親に言った言葉 ---- 「お母さん、もうご飯をおしまいにしなさいって言って。」家内もちょっとびっくりした様子だったが、子どもの頼みに応えて、「もう、ごちそうさましなさい」と言った。そうしたら、なんと、ぐずぐずしていたのがストップできて、「ごちそうさま」ができた。

実にミステリアスである。子どもは、ごちそうさましなければならぬことを、ちゃんとわかっている。しかし、わかっているが、できない。でも、母親が「ごちそうさましなさい」と言うと、できる。子どもが「ごちそうさま」をするには、母親の「声」が必要なのだ。

普通、われわれは、母親の声のような他人の声など必要ないと思っている。われわれは、他人の声ではなく、自らの判断（の声）によって動いていると考えている。だから、「君は、なぜそんなことをしたのか」と問われれば、「自分でそうすべきだと思ったから」、「自分がそう判断したから」と答える。しかし、本当にそうなのか。

小さな子どもの例と、われわれの「自分の判断で」

という経験は、一つの連続線上にある。実際、われわれも、小さな子どもと同じことを日常的に経験している ---- ただ、小さな子どものようにシンプルではないだけだ。目の前にいる人物（たとえば、上司）が、そういうから、そうしてしまう。そんな経験は、結構あるはずだ。次に、その人物が目の前にはいなくても、その人物のこと（声）が脳裏をかすめるという場合も多い。たとえば外回りの営業をしていても、「あの顧客には、この辺を注意して売り込め」といった上司の声が聞こえてくる。さらに、その人物がはっきりしなくなる（だれの声か意識できなくなる）と、それはもう自分の頭で考えたとしか言いようがなくなる。そう言わないと他人にも通じない。しかし、そのような事態は、実は、声の主が明確なケースの延長上に位置するリミットケースに他ならない。

シンプルな原型である小さな子どもの話に立ち戻れば、ある井戸の形成と、母親という格別の身体（の声）の形成は、同じコインの表と裏である。井戸とは、なすべき行為（あるいは、なすことが異常ではない行為）の無限集合である。前述のとおり、井戸の中の人たちには、井戸の全貌はわからない。ただ、無限集合に含まれる行為をなすことができるのみである。この無限集合を指定する声（の声）が、母親という（格別の）身体（の声）の声である。「もう、ごちそうさましなさい」という母親の声は、子どもにとって格別の声である。だから、子どもは、母親の声によって駆動される。子どもにとって、母親の声は、神の声と言ってもよいかもかもしれない。

溶け合いと「第三の身体」

では、そのような格別の身体（の声）は、どのようにして形成されるのか。それは、複数の身体が溶け合う状態から形成される。たとえばAとBという2つの身体があるとすると、Aが頻繁かつ濃密にBの経験をし、Bも頻繁かつ濃密にAの経験をしている。このような状態を、AとBが溶け合っている状態である。われわれは、強い感情を伴う経験をしているときには、このような溶け合いの状態にある。たとえば、今、円座に座っている皆さんのうち誰かが、ぱっと顔を押さえて、その手の間から血がたらたら流れたとする。おそらく、皆さん、ぎくっとされる。ぎくっとするとき、皆が、その血を流している人に「なる」。まさにその人の顔の

位置で、血の出る痛みを感じる。そして、その次の瞬間、もとのポジションに戻っている（われに戻っている）。そして、また、出血している人に「なる」……。

AとBが溶け合うような状態の中から、まさにAとBの溶け合いの結果としか言いようのない「第三の身体」が擬制される。英語で言うとフィクショナルライズされる。第三の身体は、あくまでもAとBの融合の産物であって、決して、個別的なAでもなければ、個別的なBでもない。これを3人以上の溶け合いに拡張すれば、N人の身体の溶け合いを通じて「N + 1番目の身体」を擬制していく、ということになる。

この第三の身体（一般的には、N + 1番目の身体）の声が規範である。規範は、井の中の蛙にとって、なすべき行為の無限集合を指定する声である。その声は、井戸の外に立って井戸の内側と外側を見ることができ、そういうスタンスからの声である。

「第三の身体」の成長

第三の身体は、そこにいるいずれの身体（溶け合った身体のいずれ）とも異なる、いわば抽象的な身体である（具象的な身体ではない）。しかし、第三の身体の初期的段階では、第三の身体が、AあるいはBとオーバーラップする。一般的に言えば、N + 1番目の身体は、融合状態にあるN個の身体のいずれかとオーバーラップする。しかし、第三の身体（あるいは、N + 1番目の身体）が「成長」していくと、次第に、具象的な身体とオーバーラップしなくなる。

重要なことは、第三の身体は、一旦形成（擬制）されると、あとは順調に成長していくかということ、決してそうではないということである。第三の身体の成長は（そもそも最初の擬制もそうであるが）蓋然的である。つまり、いつ崩壊しても不思議ではない。AとBの融合から擬制された第三の身体であれば、その成長のエネルギーはAとBの溶け合いである。この溶け合いがなくなれば、第三の身体は、あえなく崩壊する。そして、第三の身体の声であるところの規範も崩壊する。

第三の身体が成長するとは、どういうことなのか。2つの角度から説明しよう。第1は、前述のように、第三の身体が、AあるいはBとオーバーラップしなくなり、したがって、見えなくなるということである…… 本当の神に近づくと言えるかもしれない。もう、

その人の顔が見えなくても、声が聞こえてくるという状態である。大企業のカリスマ的な会長は、それに当たる。会長の顔などテレビでしか見たことのない従業員でも、「会長がこういうことを言った」と意識している。

さらにいくと、もう全然見えなくなる。まさに天の声みたいになっていく。まったく見えなくなって天の声みたいになると、われわれはどう言うか……「それは自分の頭で考えた、自分の心が命ずるままに動いた」と、こう表現する以外に表現の仕様がなくなってしまう。主体的な判断とか、主体的な意思決定というのは、このような事態のことである。それは、溶け合いの中に入って来る人が多くなり、第三の身体が見えないレベルにまで到達したということだ。つまり、それくらい溶け合いにずっと参加してきたということでもある。

第三の身体の成長がもたらす第2の効果は、溶け合いの輪がどんどん広がり、第三の身体の声を聞く人々が増大することである。これは、第三の身体の声（＝規範の声）の内容が特殊なものから一般的なものへと変化することでもある。より多くの人々に妥当する声は、当然、より一般的な内容をもつ声でなければならない。

以上をまとめておこう。複数の身体が溶け合うことによって、第三の身体が（蓋然的に）擬制され、複数の身体は第三の身体の声（＝規範の声）を聞くようになる。第三の身体は、これまた蓋然的にはあるが、成長しうる。第三の身体が成長すると、第三の身体は「見えない」身体となり、その声の内容はより一般的になると同時、その声を聞く人々の範囲は広がる。本日の講演テーマに立ち戻るならば、強力なリーダーシップが発揮される、合意が形成される、住民が参加するといった現象の根底には、以上のようなプロセスが進行していると考えられる。

智頭の活性化運動

智頭の約20年にわたる活性化運動の歴史を、以上の理論的枠組みに基づいて考察してみよう。約20年の活性化は、次のようにまとめることができる。

旧態依然の地域体質に対して、「智頭町活性化プロジェクト集団（CCPT）」という小集団が猪突猛進に挑戦した時期（1984 - 94年）

- ・その前半 ---- 杉の高付加価値化を軸とする「ものづくり」にウエートが置かれた時期（1984 - 89年）
 - ・その後半 ---- 都市部の研究者、海外交流を軸に「人づくり」にウエートが置かれた時期（1989 - 94年）
- 10年間の実績を背景に、町行政の中に活性化運動が浸透した時期（1994年 - 現在）

1984年、寺谷さん、前橋さんという2人の人物が義憤を共有し、意気投合する中から（身体の溶け合いの中から）新しい第三の身体が擬制された。その第三の身体は、旧態依然の地域体質（保守性、閉鎖性、有力者支配を特徴とする地域体質）に対する挑戦の声（規範）を発する第三の身体であった。その第三の身体は、二人の懸命な活動（二人のさらなる溶け合いと、それ以外の少数の人をも溶け合いに巻き込む活動）によって、約30名の仲間を集め、CCPTが形成された。

10年の節目に、CCPTは、「行政（役場）を変えなければならない」という活動方針を固めた。隣接3町村（智頭町、用瀬町、佐治村）による共同プロジェクト、ひまわりシステム、そして、ゼロ分のイチ村おこし運動が開始された。それらは、いずれも、旧態依然の体質にしがみつこうとする町行政に対する過激な挑戦だった ---- なかなか動こうとしない町長、町議会議員、役場職員を突き上げる形で、挑戦が進行した。

ゼロ分のイチ村おこし運動

2000年秋に実施したアンケート調査から、ゼロ分のイチ運動に対する意識は、ゼロ分のイチ積極派、ゼロ分のイチ中間派、ゼロ分のイチ運動批判派、集落運営無関心派の4つのタイプに分類されることが見出された。重要な点は、これらのタイプによって、ゼロ分のイチ運動と寄り合い・総事の関係性が大きく異なっていたことである。すなわち、積極派 - 中間派 - 批判派の軸にそって比較すると、批判派に近づくほど、「寄り合い・総事をゼロ分のイチ運動よりも上位に位置づける」傾向が強かった。逆に、積極派に近づくほど、「寄り合い・総事とゼロ分のイチ運動を対等なものとして位置づける」傾向が強かった。

では、「寄り合い・総事をゼロ分のイチ運動よりも上

位に位置づける」傾向と「寄り合い・総事とゼロ分のイチ運動を対等なものとして位置づける」傾向の間には、どのような違いがあるのだろうか。ここで銘記しておくべきは、ゼロ分のイチ運動は、決して白紙の状態に導入されたのではないということである。集落には、「寄り合いで決定したことを総事で実行する」という従来の集落運営方式が長年にわたって定着していた。その運営方式は、当たり前のこととして集落住民の中に根づいていた。

「一軒一人役」と言われるように、寄り合いも総事も、各世帯から1名（原則として、世帯主）の参加が義務づけられている。その義務を果たさない場合には、罰金や労役が課される。他方、一軒一人役による運営方式は、世帯主以外の住民を、寄り合いという決定プロセスから除外する。かりに、若者や女性が集落の決定に参加しようとしても、直接参加は認められない。

智頭町の多くの集落では、昔から一握りの有力者・資産家が寄り合いを牛耳ってきた。それは、かつて多くの住民が大規模山林所有者に依存して生計を立てていた名残りとはいえ、その名残りは今なお歴然と存続している。このような有力者・資産家による権力構造の中で、毎年の世話人（区長・役元）の役割が否応なしに順番で回ってくる。世話人は、一年のこととあきらめ、集落の雑務を一手に担わざるをえない。

ゼロ分のイチ運動は、長年根づいてきた寄り合い・総事による集落運営という下地の上に導入された新しい集落運営システムである。しかも、ゼロ分のイチ運動は、一軒一人役にとらわれず、やる気のある人はだれでも個人の資格で参加できる、それまで有力者・資産家、そして行政に依存していた集落の計画づくりを住民自身の手で行うなど、従来の集落運営に抜本的な変革を迫るものである。

しかし、従来の集落運営に抜本的に変革する試みだけに、ゼロ分のイチ運動の道は決して平坦ではない。大規模な集落の中には、ゼロ分のイチ運動を推進する積極派のリーダーたちがいるにもかかわらず、多数の住民の無関心という壁にぶつかっている集落もある。

「全く無関心の人がおられるので、この人たちにどう呼びかけたらいいのか、参加する人からは、批判の声が出ている。リーダーの人は考えてほしい。」これは、ある大規模な集落の住民が、自由記述形式の質問に対して記した意見の一例である。

さらに、小規模な集落の中にも、「寄り合い・総事をゼロ分のイチ運動よりも上位に位置づける」傾向が顕

著な集落もあった。前述のように、「ゼロ分のイチ批判派」や「ゼロ分のイチ中間派」の人が多い小規模な集落には、このような傾向が見られた。これらの集落では、長年根づいた下地である寄り合い・総事による集落運営に、ゼロ分のイチ運動がのみこまれてしまったと考えられる。つまり、従来からの集落運営方式は、ゼロ分のイチ運動によって変化することなく維持される一方、ゼロ分のイチ運動のために支給される助成金や、「ゼロ分のイチ運動」というキャッチフレーズだけが活用されているのである。「一部のリーダーが強引なやり方のため、人と人の輪が崩れて小さな村の中がしっくりいかず、何のための村おこしかと考えます。良いリーダーならみんなの声に傾けるべきだと思いますが、一方的なやり方で付いていけない心境です。」これは、ある小規模な集落の住民が、自由記述形式の質問に対して記した意見の一例である。

しかし、ゼロ分のイチ運動によって、寄り合い・総事による従来からの集落運営が劇的に変化しつつある集落もある。それらの集落には、「ゼロ分のイチ積極派」の人が多く同時に、「寄り合い・総事とゼロ分のイチ運動を対等なものとして位置づける」傾向が顕著である。これらの集落には、大規模な集落もあれば、小規模な集落もある。「(一軒から代表者一人ではなく)老若男女にとわず誰でも参加できるところが、いいと思います」という声にも現れているように、「私達は、自らの一歩により、汗をかき、智恵を出し、力を合わせて、村の誇り(宝)づくりを行うため、本協議会を設立する」という目的が着々と実現されつつある。また、「リーダーとなっている人の年齢層が、30・40代ということで発言しやすいように思う」という声に反映されているように、若いリーダーも新たに育ちつつある。

「寄り合い・総事とゼロ分のイチ運動を対等なものとして位置づける」に至ることは、従来の集落運営方式が長年にわたって根づいてきたことを考えれば、驚くべきことである。寄り合い・総事を中心とする伝統的な集落運営には、親も、祖父も、そう祖父も、そして、さらに古い世代も、皆、したがってきた。そして、少々の不満があろうとも、今まで自分自身も当たり前のようにしたがってきた。おそらく、それに代わる集落運営など、多くの住民にとって、思いもよらないことだったのでなかろうか。

では、このように「寄り合い・総事とゼロ分のイチ運動を対等なものとして位置づける」積極派の多い集落と、そうではない批判派ないし中間派の多い集落を

分けた要因は何であろうか。われわれは、アンケート調査と平行して、各集落の中心的人物にインタビューし、ゼロ分のイチ運動参加以前の状態、参加に至った経緯、参加後の経緯などについて話を聞いた。その結果、積極派の集落(波多、五月田、市瀬)においては、運動に参加する以前から、自分たちの集落を何とかしたいと思い、活動を開始していたグループが存在していたことが判明した。それらのグループは、主として団塊の世代に属する数名のグループであり、「八興(はっこう)会」(波多)、「五月(さつき)会」(五月田)、「一日(ついたち)会」(市瀬)と呼ばれていた。また、それらのグループがめざす目標には、閉鎖性と保守性の打破というゼロ分のイチ運動の理念に近いものが含まれていた。

このように、ゼロ分のイチ運動の理念を実現しつつある集落には、運動以前から集落変革に向けての芽は存在していた。しかし、もし、ゼロ分のイチ運動が始まらなかったとして、はたして、その芽は順調に育ち、集落を変革するに至っただろうか。もちろん、起こらなかった過去について、断定的なことは言えない。しかし、団塊の世代といえども、集落運営や意思決定の中心ではない。集落運営の中心は、さらに上の世代であり、意思決定は集落の有力者・資産家に牛耳られている。たとえ、グループという芽があったとしても、その芽が自力ですくすく伸びていけるほど、集落の体質は甘くない。

ゼロ分のイチ運動に参加するという事は、集落は違っても、同じ理念に向かって進む他の集落の人々とスクラムを組むことになる。もはや、自分の集落の中で孤軍奮闘するのではない。また、運動に参加すれば、集落内部の人々の協力を得ることも容易になる。さらには、自らの運動を行政(役場)もサポートしてくれる。このようにして、放っておけば潰れたかもしれない小さい芽が、大きな樹木へと育つ可能性が拡大される。

翻れば、全国にある過疎地域では、自らの地域のあり方に問題を感じ、何とかしたいと願う人は結構存在するのではないかと。言い換えれば、地域変革への小さな芽は、案外、いたるところに頭をもたげているのかもしれない。しかし、その芽は、小さく、ひ弱である。また、その芽を取り巻く旧態依然の地域体質は、その芽を容易につぶしてしまう。「そんな余計なことをしなくても----」、「別にとことん困っているわけでもないのに、何を子どもじみたことを----」、「役場にまかせてお

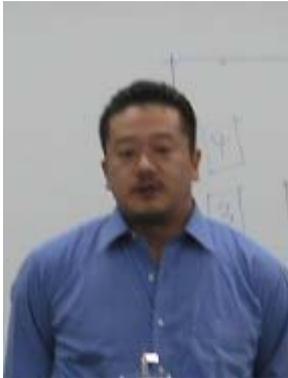
けばいいじゃないか』。そんな「大人の常識」が、いつしか小さな芽を腐らせ、「長いものには巻かれる」の処世術に呑み込んでしまう。

ゼロ分のイチ運動は、地域活性化のマジックでもなければ、特効薬でもない。地域の変革に立ち上がろうとする小さな集団の規範を支え、育てていく「仕組み」なのである。芽もないところに木は育たない。しかし、芽だけあっても、育つのは容易ではない。そのような地域活性化の芽が育ち、成長するのを促進するシステムこそ、ゼロ分のイチ運動であろう。ゼロ分のイチ運動積極派が多い集落は、その具体例となっているように思われる。

2003年9月30日 講義

合意形成・コミュニケーションの 場づくりとしてのP I

財団法人計量計画研究所 都市政策研究室
室長 矢嶋 宏光



はじめに

活力のある地域のガバナンス

元気な組織は、その組織を構成する構成員の面々も元気である。構成員それぞれが力を発揮し、相互に触発しあい、組織の目標や戦略を共有しつつ、協調的にそれぞれの役割をこなす・・・組織に活力を求める経営者が目指すところはそんな状況ではないだろうか。地域社会といった共同体のリーダーにとっても、活力ある共同体の理想像を同じように思い描くであろう。しかし、多くのビジネス書が企業の新しいガバナンスのモデルを次々と紹介し、いかに活力ある企業を創るかというテーマを追い求め続けるように、雇用関係を基礎とする企業でさえ、活力ある組織づくりは簡単なことではない。ましてや共同体という緩い関係のもとで、どのようにその構成員とのつながりを構築できるのだろうか。

市民参加やP I（パブリック・インボルブメント）を導入した新しい公共事業の進め方を見ると、初めは相反しあっていた行政や市民が、様々なコミュニケーションを通じてコンセンサスを形成した事例が紹介されている。そこで用いられている考え方やノウハウは、まとまりのない地域社会をひとつの方向に導いていこうとする地域社会のガバナンスに通じるのではないか。このような問題認識にたち、公共事業の市民参加やP Iにおいて基礎となっている考え方やスキルを紹介してみたい。

公共事業の市民参加やP I

道路や空港など、地域社会の経済や生活の要となるはずの社会基盤施設は、その整備の段階になると、しばしば地域社会と軋轢を生み、さらには紛争へと発展する。こうした紛争は、地域社会にとっても社会基盤整備の面からも、互いに不幸な状況を産み出す。従来の公共事業では、公共事業という大儀のもと、抵抗する者を説得し、いわば説き伏せるか切り捨てることで半ば強制的に建設を進めてきた。その必然的結果として行政不信という負のイメージを定着させてしまった。ごく普通感覚に基づけば、人は抑えつけられることを好まない。このことは公共精神や協調的精神とは別の次元である。つまり、もともとは公共精神があったとしても、説得は反発や非協力や非協調を生む。行政はこうした反発を恐れて政策意図さえ曖昧にしようと

して、かえって不信感を助長してきた。

公共事業を取り巻くこのような状況への反省から、昨今、公共事業に取り入れられ始めたのが市民参加やP Iである。P Iを導入するということは、政策意思決定を参加型プロセスで行うことを意味する。つまり、政策立案に際して初期段階から積極的に地域市民や企業などの参加を求め、それぞれの多様な価値観を調整しながら、政策目標に向けて柔軟に立案する。P Iは公共政策の立案過程に能動的に市民参加を求めていく概念であり、単に市民参加と言う場合に対して政策実施主体の積極的なスタンスや意思決定までの過程に参加の重点を置く点で違いがある。

P I導入の意義

公共政策へのP Iの導入は、意思決定プロセスに透明性や公正さをもたらし、また、紛争のリスクを軽減するという効果があるが、P I導入の真のねらいはそれだけにとどまらない。地域市民との価値観の調整過程を経て、公共政策がより市民ニーズに適したものに改良されるとともに、地域社会に改めて地域の価値に気づかせ、それを大切にしようとするマインドを育む意味がある。実際、P I先進国の米国では、市民参加を通じて地域社会から前向きなビジョンを受け取り、自発的なマインドを育むことをねらいとしてP Iが導入されている。相手を説得し従わせようとするのが無益な軋轢を生じさせ、時間と費用の浪費に直結するばかりでなく、結果的には地域を疲弊させ、後々に地域活性化のための投資が改めて必要となることを数十年の年月をかけて学習したからである。

公共事業の意思決定プロセスにP Iを導入するということは、行政サイドが予め想定していた計画が変更されることもあれば、全く別の策が導き出される場合もあり得るとことが前提である。なぜなら、公共事業の本当の目的はその事業の執行そのものではないからである。P Iを経て最善の策が選ばれるということは、その策が行政にとっても地域社会にとっても有益であることが互いに認識されるということであり、単に費用効率ばかりが選択の基準ではない。行政と地域社会が相互に利を得る戦略を指向できれば、軋轢が生じにくいばかりか、重要な意思決定が素早く明確に行われることになるとともに、得た利を求めて地域社会の構成員がそれぞれ力を発揮することになる。交渉理論では、このような相互に利を得る状況を win-win と呼ぶが、参加型意思決定プロセスにおける最も基礎

的な考え方である。公共事業という大儀にもとづいて説得し強要する姿勢との根本的な違いはここにある。

PIに見る意思決定プロセス

目的とニーズの共有から

PIは具体的にはどう進めるのであろうか。コミュニケーションの部分だけを捉えるのではなく、公共事業の意思決定プロセスを追ってみる。先ず最初のステップで行われることは、提案された公共事業のもともとの動機となっている目的やニーズ、解決すべき課題について、これを地域社会と共有することである。道路事業であれば、渋滞緩和などの目的があって事業が提案されるわけだが、なぜ渋滞緩和が必要なのか、どこの渋滞が問題か、渋滞を緩和して何が得られるのかといった疑問を抱くのは、工学的な専門知識の有無にかかわらず、成熟社会の市民にとっては至極当然のことである。

学習の機会が不可欠

道路事業についての議論に参加する市民にとって、交通が地域経済や市街地整備などに及ぼす影響についての基礎知識は不可欠であり、関わる市民はそれを学ばなければならない。学ぶ方法には、学校の講義のように一方的に知識を分け与える方法もあるが、学ぶ側が自らが疑問をぶつけつつ、答えを探求するアプローチを取った参加型の学習法もある。参加型の学習法は、米国では学校教育にも取り入れられる学習法であり、ちょうど本セミナーで実施したようなグループ演習を織り交ぜて行われる。グループ演習では、与えられた課題の解決の筋道を議論し探求する過程で、誰かが教えるというより受講者自らが教えあうといった状況が創り出される。このため、参加型学習法は、楽しく、探求する気持ちが芽生え、考えが深まり、教えてもらったというより自分で勉強したという感覚を得る。

行政不信のなかでPIを進める場合にも、押しつけられたという印象を避けることが特に重要で、参加型学習法のように、市民相互の議論を通じて自ら学んでいくアプローチが大切である。

スクリーニング

目的やニーズに関する認識が共有されたら、それをどう達成するのが次のステップとなる。従来は、事

業主体側が威信をかけた案を先に提示し、その案はまだ決まった案ではないことをアピールしながらも、それ以外の案をいかに否定するかといったアプローチがとられてきた。

米国では、特に難しい案件の場合は、むしろ市民側に様々な案を提案させ、合理的な案を議論の中で絞り込むというアプローチがとられるようになってきた。技術者が案を検討する場合と同じように、市民が案を提案しようとするれば、必要な計画情報を斟酌し、論理を組み立てることが必要であり、その過程で様々なことを学ぶ。行政側は案の提示を市民に依頼する上で、最小限の制約条件を伝える。その条件とは、法規や予算上の制約を満たし、目的やニーズを達成し、政策上の方針に沿うことである。同時に、最低限それが満たされれば行政としての責務を果たしたことになるというものである。代替案によっては、効率性が劣ったり、地域に新たな問題を生じさせる案もあるかもしれないが、事業者として先に示した最低限の条件が満たされる限り、その振れ幅を地域の実情として受け入れ、幅のどこに落ち着けるかについては、地域の実情にあわせようというスタンスをとっているのである。この受け入れ幅が地域との交渉余地を与えるだけでなく、市民の自発性と行政の信用と計画の質的向上の余地を与えるのである。裏を返せば、効率性の観点だけから一方的に幅を絞り込めば、折り合う余地が少なくなって交渉が難航するばかりか、地域の依存体質を促し、行政不信を助長するということである。なお、この過程は、比較すべき代替案を篩（ふるい）にかけ絞り込む過程であることから、スクリーニングと呼ばれる。

スコーピング

スクリーニングをくぐり抜けた複数の代替案から最善の策を選び出すためには、それらの善し悪しを比較することになるが、何をもって比較すべきかを予め確定するプロセスがスコーピングである。比較の視点は、その目的とニーズをいかに達成し得るかという点と、その代替案に起因して問題となる影響が生じないかというネガティブ・チェックである。具体的にどのような指標をもって比較をするのかについても結論を出しておく。先にどのように何を評価するかが議論され、確認されていれば、比較検討する段階で紛糾しにくくなる。

比較検討と選好案の選定

次のステップは、スクリーニングされた代替案をスコピングで示された比較の内容や方法を用いて比較するステップである。比較検討は、多分に技術的な観点からの確認作業となるのに対し、選好案の選定は、総合的なバランス感を求められる難しい判断となる。選好案とその選定理由に基づき、政策的整合性と技術的妥当性と民意を総合的に判断して、意思決定主体が最終的に意思決定する。また、選好案が選定されるまでの手続正当性についても確認する。

プロジェクトマネジメントと時間管理

以上に整理した複数のステップを経て進められる参加型プロセスにおいて最も重要なポイントは、手続正当性の担保であり、つまり、公正なプロセスで進めることである。このため、意思決定プロセスのスタート地点では、意思決定までのプロセスと、各ステップごとのアウトプット、また、各ステップの概ねの終了時期を確認し、約束のもとで進める必要がある。これらを明確にしなければ、いつの段階で次のステップに進めて良いか、何をアウトプットすれば十分か、といったプロセス上の論点で議論が焦げついてしまい、プロセスマネジメント上、非常に難しい状況に陥ることになる。サッカーに例えてみれば、草野球ならぬ草サッカーの試合で、はじめにゲームの終了時間を明確にせずスタートし、どこかで急に終わらせようとしたら、その時点で得点が少ない側のチームは不満に思うはずである。先にロードマップと時刻表を約束しておくことは時間管理上不可欠である。予定時期までに結論に達することができなければ、その段階で、期限付きの延長か、アウトプットの水準を下げるかを再協議すればよい。

なお、各ステップの終了は、華々しくそれを宣言することが重要である。ステップの切れ目はフリーズポイントあるいはマイルストーンと呼ばれ、その時点までの議論を一度固定し、その固まった地点を土台として次のステップをスタートするという意味である。このステップの切れ目を超えて議論が遡ると、極端に効率性が低下する。ゴルフに例えれば、よりよい地点から打ちたいがために、一回あるいは数回前の打点に戻ってプレーし直すということであろう。

コミュニケーション・スキル

win-win を導くコミュニケーション

P I で用いられるコミュニケーションスキルも win-win 指向の延長にある。会議ではファシリテーターが介在して議事進行を管理するとともに、傾聴話法を活用して発言者のポジティブな意図を引き出し、会議の結論が win-win となるよう促していく。行政と市民との対話の場であれば、行政は説明することよりも参加者の意見を聴くことに力点を置き、なぜ反対するのか、何が不安なのか、どう解決したいのか、といった本当のニーズをつかむよう努力することで、共通に満足し得る対応策、つまり win-win を探り出す。

説得や一方的な進め方の従来型の会議運営では、参加者に不満と非協力の感情を残すだけである。会議の結論が win-win に到達すれば、参加者が互いに同じ方向を目指し協調し合うことができる。構想や計画の段階からの市民参加が、市民の手によって施設を管理するという点に発展することも珍しいことではない。

世界銀行では途上国援助において参加型プロセスを導入することをいち早く宣言したが、その背景には、従来の方法で投資されたインフラ施設は結局あまり使われず管理もされない一方で、参加型プロセスで整備されたインフラ施設は、後々まで地域で活用され、また、地域によって管理されるという実態があった。

インタレストにもとづくコミュニケーション

インタレストにもとづくコミュニケーションでは、話し手の発言の動機となった利害や関心、懸念、つまりインタレストに焦点を置く。さらに、そのインタレストを実体的(substantive)インタレスト、プロセス上の(procedural)インタレスト、心理的(psychological)インタレストに区別して、この3つを満足することを目指す。この区別は、意識的に行わなければ気がつきにくい。また、特にプロセス上のインタレストと心理的インタレストは、軽視されることが多く、対話を成り立たせなくする要因となる。

公共事業でしばしば見られる賛成か反対かの議論は、一方が泣き寝入るか妥協するかといった非建設的な結末に陥りやすい。これに対し、賛否の発言の理由となっているインタレストに立ち戻り、問題意識を共有化して、相互に利を得る解決策(ソリューション)を探ることで、解決の道が開ける可能性がでてくる。インタ

レストにもとづくコミュニケーションを取り入れることで、膠着状態から脱し、議論を前向きに進めることができる。

コミュニケーションはキャッチボールと言われるが、従来の公共事業の説明会の場では、意見を受け取る(キャッチする)よりも、市民からの意見を打ち返すような話法で対応することが多いのではないかと。意見を受け取るとは、意見のインタレストを捉えるということであり、打ち返すとは、話し手のインタレストに関わらず、聞くはずの側が主張を言い返すということである。受け取る話法では、話し手の発言そのものを捉えるのではなく、その背後にある動機や理由となっているインタレストを探り出す。背後にあるインタレストを探り出すには、発言のなかからインタレストを予見し、建設的な言葉で言い換え、さらにそれを話し手に確認する。これは再構築(reframing)と呼ばれる技術であり、カウンセリングで用いられるアクティブ・リスニングを応用した技術である。インタレストを確認し応えることで、より実質的なコミュニケーションを行うことができ、また、インタレストを満足する解を探ることによって、win-winを見出す可能性を生み出す。

ファシリテーション

行政と市民との対話に限らず、現代社会では、企業の内部や企業の間で数多くの会議が催されているが、会議運営の非効率性を問題視する声も少なくない。また、単に一方的に一人の考えを伝えるだけで、他の参加者の主体性を奪うような会議も珍しくない。このように問題ある会議が多いなか、日本国中の会議が効率化され、まともな議論がなされれば、国力に大きな違いが出てくるのではないかとという見解さえある。

会議運営にも技術が必要であり、そのひとつがファシリテーションである。ファシリテーションは、特に議論を通じて何らかの解決策を見出そうとする会議で有効であり、会議のメンバー以外のファシリテーターが会議に関与して、会議を効率的に運営する。

ファシリテーターの役割

ファシリテーターは、会議の企画段階から関与し、協議事項(agenda)と時間配分、参加者とその役割、会議目的とアウトプット、そして、会場のレイアウトなどのロジスティックスも手がける。ファシリテーターは、一回の会議に限ったファシリテーションだけで

なく、一連の会議について、全体として目的を効率的に達成するよう企画および管理することも多い。

会議の主催者は、初回の会議の冒頭でファシリテーターの導入を参加者に提案し、ファシリテーターは参加者の同意に基づいて会議進行を始める。ファシリテーターは初めに目的とアウトプット、協議事項と時間配分、参加者と役割、ファシリテーターの役割、基本的ルールを確認する。その同意にもとづいて初めて議事進行の基盤をつくることができる。

ファシリテーターをサッカーの審判に例えることができる。サッカーの審判は、時間管理とルールの管理を行うが、ゲーム内容(得点)には関わらない。これと同じようにファシリテーターは原則的に議事内容には関わらず、公正かつ効率的な議事進行だけに専念する。ただし、公共事業においては、会議の参加者以外のステークホルダーへの配慮や技術的な特性を踏まえて会議運営することが重要との見解もある。

会議のメンバーの発言を整理し、win-winを導くために、再構築の技術を用いて発言の背後にあるインタレストを引き出す。それをくり返すことによって、会議全体が建設的な方向に向かうよう心がける。

会議の記録は、ファシリテーターか記録者が記録していく。記録された内容を参加者が即時に確認できるよう、参加者全員が見ることができるような大きな紙に、その場で記録をとり、発言者にその場で確認する。記録は、会議後に次の会議の企画とともに参加者に配布し、確認と次の会議の準備を促す。

このようにしてファシリテーションを進めることで、目的に向かって一步一步着実に会議を進めることができる。

ファシリテーターは、メンバー間に一定の信頼関係があれば、メンバーから選出すれば十分であるが、信頼関係に問題がある場合は、外部メンバーであるほうが問題が起きにくい。行政と市民との会議では、行政が民間のファシリテーターを委託しても外部性は確保できるが、議論の内容を操作しないことを委託者である行政が予め会議メンバーとファシリテーターに約束することが必要である。また、ファシリテーターの選定においても会議メンバーのコンセンサスを得る必要がある。

行政と市民との会議でのファシリテーターは、普段から市民との対話や調整を経験している再開発コーディネーターやまちづくりでワークショップを運営しているコンサルタントなどが担うことができよう。ただ

し、ファシリテーターの基本的な役割や技術を理解することと、行政と市民の双方から選定される仕組みとすることが必要である。

コミュニケーションの場づくり

参加型プロセスでは、実質的なコミュニケーションや、議論を通じて市民が自ら学ぶ場が重要であり、それに適した場を提供することが必要となる。従来から説明会で用いられている教室型のフォーマットは、一方的に情報を与えるためには効率的であるが、そうであるからこそ、実質的なコミュニケーションには適していない。オープンハウスなどの新しいフォーマットを応用し、議論の目的や参加の度合いに応じた工夫が必要である。

地域経営への展開

参加型プロセスでのリーダーシップの捉え方

参加型意思決定プロセスを前提とすると、意思決定者のリーダーシップについても新しい像が見えてくる。従来のリーダーシップが、力無き構成員に代わってリーダーが判断し責任を負ってあげることだとすれば、参加型意思決定プロセスでのリーダーシップでは、リーダーは境界条件を踏まえて意思決定可能な振れ幅を示し、その幅を与件として、組織の構成員が納得できる案を考え出し、その案が外部にもたらす効果や影響を再確認して最終的に意思決定するというものである。従来型のリーダーは、コマンド&コントロール（命令して管理する）によって組織の構成員を統率するのに対し、参加型意思決定プロセスでのリーダーは、大きな方向性が間違ふことは防ぐものの、具体的な判断の基礎を構成員の自主性や主体性に委ねるのである。

地域経営のガバナンスへの適用

地域によかれと思う政策を説得し強要したとしたら、表向きには理解を得られたとしても、その成果は期待に遙か及ばないであろう。活力ある地域社会に求められるリーダーの資質は、win-win 指向のリーダーシップであり、参加型意思決定プロセスの実践のための力量である。

従来型リーダーの一方的な意思決定によって得られた服従や体面の保持といった表層的な合意形成では、

結局のところ、ごまかしや妥協、無責任、依存体質を助長し、組織を非活性化して、政策実施までの道のりを困難にする。こうしたガバナンスをマネージャー型、つまり、事業を進めることに力点を置き、構成員を働かせることに尽力するスタイルと呼ぶなら、活力ある地域経営に必要なとされるガバナンスのスタイルは、地域社会の構成員がそれぞれ希望を持ち得る方向性（ディレクション）を示し、メンバーの自発的で創造的な活動を促すディレクター型であろう。ここまで、PIの考え方と、市民とのつきあい方を整理してきたが、これが生き活きとした地域を創り出す地域経営の一助となれば幸いである。

【参考文献】

- 1) 「市民参加としてのPIの現状と課題」土木学会誌 / vol.89, September 2004
- 2) 「市民参画の道づくり～パブリックインボルブメント(PI)ハンドブック」ぎょうせい / 2004年
- 3) 「合意形成論～総論賛成・各論反対のジレンマ」土木学会誌編集委員会 / 2004年
- 4) 「新領域土木工学ハンドブック」(共著) 朝倉書店 / 2003年3月
- 5) 「フランスの道路事業における第三者機関の役割についての事例研究」第26回土木計画学研究発表会
- 6) 「PIのための人材育成プログラム」第25回土木計画学研究発表会
- 7) 「欧米の道づくりとパブリックインボルブメント」(共著) ぎょうせい / 2001
- 8) 「ロサンゼルス州の州際高速道路(1-105)建設の歴史が示唆すること」交通工学 vol.34 No.5 / 1999

2003年10月1日 講義

アサーティブ・コミュニケーション

産業能率大学
委嘱講師 後藤 亮子



きょうは、「アサーティブ・コミュニケーション」というテーマをお預かりいたしました。このセミナーで皆様にお伝えしたいことは3つあります。それは、「アサーティブとは何か」「なぜアサーティブが大事なのか」「アサーティブであるには、どうしたら良いか」ということです。短い時間ですが、講義だけでなく簡単なワーク（実習）にご参加いただきながら進めてまいりたいと思っております。よろしく願いいたします。

アサーティブ(assertive)とは何か ～3つの表現パターン～

まず、アサーティブとは何か、というところから話をはじめましょう。心理学の中に行動療法という分野がありまして、その研究者が「人が日常コミュニケーションしている様子」をみて3つの特徴的なパターンがあることに気づきました。

ひとつめのパターンは、相手の気持ちや言い分を考えずに自分の考えや気持ちを優先してものを言ったり、行動したりしている人。自分の思いや考えをガンガン人にぶつけていく過剰で攻撃的な表現をする人。つまり自分のことは大切にしているのですが、相手を軽視している、あるいは人は自分のいうことを聞いてくれるものだという考え方で表現する人たちのことです。

2つめのパターンは、それとは逆で、自分のことは二の次にして相手をたてるような発言をしたり、行動したりする人。相手を大切にして、相手の欲求や要望を優先させた行動をとる人。自分が思っていることや考えていることを表現できない、伝えられない人たちのことです。

3つめのパターンは、自分も相手もどちらも大切にしようという行動をとっている人。自分の言いたいことは素直に表現することができるし、相手が同じように表現することを望んでいる人。自分も自分の気持ちや考えを素直に伝えようとするし、相手の話もきちんと聴く姿勢をもっている人。自分も相手も言いたいことを言い合うと当然葛藤も起こるわけですが、それも覚悟できていて問題が起これば、話し合っ解決していこうという表現をする人たちのことです。

これら3つのパターンがあることが、アサーション・トレーニングの基本的な考え方です。

ひとつめの「自分のみを大切にして過剰に主張するパターン」を「アグレッシブ (aggressive) 攻撃的」

2つめの「自分の思いや考えを表現できない人たちのパターン」を「ノンアサーティブ (non-assertive) 非主張的」と呼びます。そして3つめを「アサーティブ (assertive)」と名づけたのです。アグレッシブ (aggressive) とノンアサーティブ (non-assertive) が対極にあって、その真ん中にアサーティブが位置すると考えてください。またアサーションという言葉もありますが、アサーションは名詞でアサーティブは形容詞ですので意味は同じです。

アサーションとは、「自分の考え、気持ちをその場にふさわしい表現で相手に伝えること、適切な自己表現」のことであり、きょうのテーマであるアサーティブ・コミュニケーションとは、「自分も相手も大切にし、お互いが素直に自己表現しながら良好な人間関係を築いていくこと」とここでは定義しておきたいと思えます。

さて「みなさんは3つのうち、どこでコミュニケーションしたいですか？ どうありたいですか？」と私が尋ねたとしたら、その答えは聞くまでもないでしょう、全員の方が「アサーティブでありたい」とおっしゃるでしょう。私たちは皆アサーティブでありたいのですが、アサーティブであるということを理解できていても体現していくことは結構難しいことなのです。

アサーション・トレーニングの歴史

少しだけアサーション・トレーニングの歴史をお話しましょう。アメリカでアサーション・トレーニングが行われた当初は、差別されていた人たち、非主張的な人たちを対象に「自分を表現しても良いのだ」と、人としての尊厳を取り戻すことを目的に行われていました。しかし、アサーションの考え方、人間関係の築き方が重要なのは、非主張的な人々だけではありません。たとえば、他人の気持ちを考えず自分の言いたいことを言い、やりたいことをやるという表現をしながら生きている人々にも、建設的な人間関係を築く方法としてアサーションを学んでいただくことは極めて有益なことです。

人はだれでも自分の言いたいことを素直に表現したい気持ちと同時に人間関係を気持ちよく築いていきたいという気持ちもあります。社会の人が皆、お互いがアサーティブであることを大切に想い、自分も相手も大切にするという win - win の考え方、行動のとり方をしたら、どれだけ豊かでさわやかな人間関係が創っ

ていけるのかを想像していただきたいと思います。それは家庭でも学校でも職場でも、すべての社会で必要とされていることだと考えています。

3つの表現を確認

それでは、先ほど紹介しました3つのパターンの違いを理解していただくために、簡単な例題をやってみましょう。「Aさんが職場でとても重いものを運んでいます。そこに同僚がたまたま通りかかりました。そこでAさんは。」 ああ重いといひとり言を言いながら荷物を運ぶ。すみませんが、手伝っていただけませんか。と同僚にさわやかにお願いをする。黙って見てないで手伝ったらどうなのよ、と怒鳴る。

Aさんの反応を と示しましたが、それぞれのパターンでしょうか。今の言い方、ニュアンス、全体の雰囲気も含めて考えてみてください。正解は、がノン・アサーティブ がアサーティブ、がアグレッシブですね。三つの違いを確認いただけたと思いますので、次にワーク（実習）へ進みましょう。

体験実習とその考察

三人一組で、Aさん、Bさん、Cさんを決めてください。ここからは、ロールプレイングです。それぞれの役割をお伝えします。まずは、Aさん。Aさんの役割はBさんに何かお願いごとをしてください。どのような内容でも内容はお任せしますので、Aさんは一生懸命Bさんをお願いしてください。

次にBさん。BさんはAさんのお願いを断わってください。断わり方はお任せします。

Aさんがお願いしてBさんは断わるわけですから、そこには葛藤が起きます。

そして、Cさんはここで起こることを観察しておいてください。あとで気付いたことをシェアしていきます。

状況はAさんが決めてください。つまりAさんがBさんに「私の上司になってください」とか「私の奥さんになってください」とBさんの役割を決めてください。もし、このままの関係でよいなら、そのようにBさんに伝えてください。

それでは、まず、Aさん、何かお願いごとをひとつ

決めてください。そして、Bさんに役割を伝えてください。

では、私が合図するまで頑張ってみてください。時間が来る前に終わってしまったところは待っていてください。では、スタートしてください。

（ 実 習 ）

ではストップしてください。観察者のCさん、今何が起きたか観察して気づいたことをお話ください。それが終わりましたら、今のAさん、Bさんは、アグレッシブだったのか、ノン・アサーションだったのか、アサーションだったのか、三人で振り返ってみましょう。

（ 実 習 ）

ありがとうございました。アサーティブであるということとは理解できていても実際やってみるとなかなか難しいなあ、と感じられた方が多かったようです。今の振り返りの中で、体験を通して「日頃の私はこっちよりだ」とか、「職場ではノンアサーティブだけど、家族に対しては結構アグレッシブだ」とかそういうご意見がありました。自分の行動の癖に気付くということは主体的にアサーティブであることを選択するためにとっても重要に思えます。

私たちはアサーティブでありたいわけですが、そうなるにはまず、自分が今どのような表現をしているのか、自分自身に気づくことが出発点だと思います。もし、ここにアサーティブ度を測ることのできる機械があるとしたら、自分は今どちらに振れているのか、「アグレッシブ（aggressive）攻撃的」なのか、「ノンアサーティブ（non-assertive）非主張的」なのか。その振れ方に気付けば、真ん中に戻す行動をとる、つまり「アサーティブ（assertive）」であることが選択できると思います。

このお願いごとのワークでは皆さんすでにお気づきのようですが、お願いされた人の断わり方だけが問題なのではなくて、お願いする人もアサーティブであることが求められていました。たとえば先ほどこちらのグループでは「車貸してよ」というお願いごとをしていましたが、相手から「NO」と言われたとき、ひとつのお願いの仕方だけではなく、柔軟にお願いするということが大事だという振り返りをされていましたね。

アサーティブな人は、自分の意見を素直に建設的にさわやかに相手に伝える、表現していく人なのですが、自分をお願いしたら相手の答えは YES かもしれないし、NO かもしれないと知っている人でもあります。常に半々の可能性を覚悟しているので、断わられても自分のやり方に固執せずに手放して「じゃあ、こういう方法ではどうですか？」と別の提案を持ってこることができるわけです。

次に断わる人は、どうしたらアサーティブに断わることができるのか、ということですが。たとえばそちらのグループでAさんは「釣りに行きましょう」と誘っていましたが、Bさんは断わる理由がだんだんなくなって、ついに「わかりました、行きます」としぶしぶ言ってしまったと振り返りをしていましたね。誘いを断わるには、本当に理由が必要なのでしょうか。いつでも、どんなときでも必要なのでしょうか。「私は、行きたくありません」と言う相手は傷つけてしまうとか、人間関係を壊してしまうとか、私たちは考えます。そして、色々理由を考えて、時には小さなそそについて、まわりくどく断わるわけですが。アサーティブ・コミュニケーションの原点に戻って考えるとどうでしょうか。お互いが相手も自分も大切にして、お互いが尊重しあえている人間関係の中であれば、つまりお互いがアサーティブであれば「行きたくありません」と断わっても、誘った人は「ああ、あなたはそうなのですね」と認めてくれるはず。そのような人間関係を主体的に創っていきたいですし、それは可能であると思います。ただ、そのときのノンバーバルなもの、つまり言葉以外の表現、具体的には表情や声の調子、態度などが本当にアサーティブでないと相手には届かないことを添えておきたいと思います。

「そうか、上司から呑みに行こうと誘われたら今度からきっぱりと断われれば良いのだ。絶対断わってやる」と、もし、今思っている方がいたら「ちょっと待ってください」と言いたくなります。アサーティブな人は、自分で自分の選択にOKを出せる人でもあります。「上司に誘われた。ちょっと面倒だと思ったけれど、きょうは付き合って行ってこよう。」と決めて、その選択に正直に行動したなら、その日は上司と楽しむことができるのがアサーティブなのだと思います。嫌で嫌でたまらないのに「あぁっ いいですよ。」と言ってついて行き、場に入っても「来るんじゃないか」と頭の中で繰り返し思っているとしたら、それはノンアサーティブな選択・行動ということになりま

すね。

アサーティブな人は、自分の発言・行動を自分で選ぶとっている実感があります。そして心の中と行動が一致しているのです。そうすると後に嫌な感情が残らないし、さわやかな感じが生じるのです。

ファシリテーターとしてのアサーション

さて、それでは次に話を進めましょう。皆さんは、これから地域の街づくりを支援する役割を担う方々とうかがっております。ここであるストーリーを聞いてください。

「あなたはある街づくりのワークショップのファシリテーターを務めることになりました。その地域の住民に呼びかけて、ワークショップへの参加者を募りましたがなかなか参加者は集まりません。あなたは大変苦労しながらも様々な団体に呼びかけたり、人脈をたどりながらようやく20数名の参加者を集めました。きょうは、このワークショップ第1回です。周到な準備をしあなたは会合に臨みました。このワークショップの主旨は、参加者に呼びかける際に繰り返し語ってきたつもりでしたし、街づくりについての問題提起もあなたなりに伝えてきたつもりです。また事前資料でもあなたの意図を十分に表現したと思っていました。しかし、オリエンテーションが終わり、参加者の方々にこのテーマに対する意見を言ってもらった場面になったら、行政へのありとあらゆる不満を言い続ける人、問題を飛び越えていきなり自分なりの解決策を述べる人、これまでの自分の経験から自慢話を続ける人、色々な話が会場にとびかっています。いつまでも続く状況にあなたはイライラしてきます。時間も刻々と過ぎていきます。途中、何度か軌道修正しようと試みましたが、うまくいきません。あなたのイメージしていた会議とはどんどん遠くなっていきます。あなたは、思わず立ち上がり言ってしまう。『こんなことを話して何か意味があるんでしょうか！』（怒り口調）あなたは、一瞬シーンとしたことで自分が表現したことのインパクトを感じました。あなたはアサーティブでいられない自分に気づき、居心地の悪さを感じたのでした。」

このようなシーンを皆さん、想像できますでしょうか。多少、無理があったかもしれませんがお許しください。こんな状況でもアサーティブでいられるような

ヒントがありますので紹介しましょう。

ABC理論

それはABC理論と呼ばれるもので、英語の頭文字をとって名づけられています。

- A Activating events (きっかけとなるできごと)
- B Belief (思い込み)
- C Consequence (結果)

何かきっかけとなる事が起きたから、結果がある、と日頃私たちは考えがちです。この場合は、「住民が口々に色々なことを言って会議が進まない」というきっかけがある、だから「私はイライラした」「あのあたちのせいではイライラするのだ」という風に考えます。でも、ちょっと待ってください、そうではないですよ、とこの理論は伝えているのです。Activating events、きっかけとなるできごとがあったら次には自分の思い込み、Belief を通る、そして Consequence、結果に繋がる。A から C には行かない、必ず B を通る、と言っているのです。では、この場合どんな思い込みがあったのでしょうか。たとえば「ワークショップに出てくる人は会議の心得があり、建設的な意見交換ができる人々のはずだ。」こんな思い込みがあったのかもしれない。その思い込みは時として自分の希望だったり願いだったりしているのです。自分の願いと異なることが起きたことで、イライラが起こったのだとこの理論は言っているのです。

ここで伝えたいことは、アサーティブであるためには自分の思い込みに気づくことが重要ということです。現実としてそこに起きていることを事実として認識する、このケースの場合「ワークショップに出てくる人は様々な人たちであり、一様ではない」「会議に慣れている人もそうでない人もいる」「街づくりのワークショップに意義を感じている人も、そうでない人もいる」「趣旨を理解している人もそうでない人もいる」等、それを事実として認識したらそんなにイライラしなくても良いのではないかと、このABC理論は教えてくれているのです。アサーティブであるためには、自分の思い込みは横に置いておいて、事実を客観的に認識してそこで自分の行動を選択していけば良い、ということなのです。事実を認識した上で、自分が本当に表現したいことを自分の中に取りに行くと、明確に伝えていくことがアサーションなのです。

DESC法

次は会議などの話し合いの場を建設的に進めるDESC法をお伝えしましょう。このDESC法もABC理論と同様に英語の頭文字をとって名づけられています。自分が対処しようとするシチュエーションでこの4つのステップを使って自己表現してみましょうというモデルなのです。

- D describe (描写する)
- E express、explain、empathize (表現する、説明する、共感する)
- S specify (特定の提案をする)
- C choose (選択肢を考える)

ステップ1、describe (描写する)とは、その場にいる自分も相手も共有化できる、了解できる事実を表現することです。ステップ2、express、explain、empathize (表現する、説明する、共感する)とは、その状況、事実に対して自分はどう感じているか、自分の主観で「私」を主語にして自分の気持ちや考えを表現してみましょうというステップです。特にステップ1と2、つまり事実の描写と主観を混同させないところがポイントです。ステップ3、specify (特定の提案をする)では、自分の希望や欲求、こうしたら良いのではないのでしょうか、という特定の具体的な提案をします。そして、ステップ4、choose (選択肢を考える)ですが、ここでは提案した後、それに対する反応は賛成と反対とどちらの可能性もあることを予測して、準備しておこうということです。その上で建設的に話し合っ、どうするかを決めていきましょう、というのがステップ4です。

先ほどの例に当てはめて考えてみましょう。たとえば、こういう表現はどうでしょうか。

D : 残り時間があと30分となりました。

E : きょうは初回でもありますので、全員の方に発言していただきたいと思います。

S : どうでしょう、ここから先は一人三分以内でお話していただくというのはいかがですか。

あるいは、少し短くなりますが一人二分にさせていただいて、残りの時間をまとめてあてるというアイデアもあります。

もちろん、他にも表現はあると思います。DESC法の大事なポイントを整理すると、まずその場にいる人々が共有できる事実を描写する、次に自分の意見、

思いを表現してみる、その上で特定の提案する、そしてその提案にこだわるのではなく手放す準備、他の選択肢も準備しておく、そうすることで合意形成がなされていくということです。

繰り返しになりますがアサーティブであるためには、「言ってみる」「表現してみる」ということが重要です。相手はそれを聞いて賛成の可能性もあるし、反対の可能性もある。それを覚悟して表現することで真に相手と理解し合える関係を築いていけるのです。

今の事例ではファシリテーターとして、という立場でお考えいただきました。皆さんも実際にファシリテーターの役割をなさる方もいらっしゃるでしょう。ファシリテーターにとって、「場をよむ」ということは欠かせない技ですが、その「場」をよみ、動かすときにもこの「表現してみる」ということは、非常に役立ちます。「場」というのは形としては目に見えないもので、常に変化するものです。ですから皆さんが「温かい雰囲気だな」と感じたらそれを口に出していってみる。そうすると、参加者は「本当にそのとおりだ」とか「私はちょっとちがう感じを受けている」とか、その言葉に反応してまた「場」が変化していくのです。「場」は形に見えないものですから、「場」を感じ表現するのはちょっと勇気のいることですが。ファシリテーターとしては、それを感じたら「表現してみる」、そしてそこでの「場」を感じてさらに「場」を動かしていくことにトライしていただきたいです。

2つめには、A B C理論から学んだこと、自分の「思い込み」に気づくということでした。何かきっかけがあって自分が怒ったり、悲しくなったりしたときには自分の思い込みをはずして、事実を見てみようということでした。事実を認識してそこで自分が客観的に次の行動を選択すれば良いのでは、という内容でした。

そして、3つめには、D E S C法という会議などを進行するときの技でした。まずその場の人と共有できる事実を描写して、次にその事実に対する自分の思いや意見を表現してみる、そして自分なりの提案をしていく。そうすることで建設的な話し合いの場ができるのではないかと、いう内容でした。

皆さんにはアサーティブであることをいつも選択していただきたいですし、人と人をつなぐため、人との建設的な関係を築いていくためにもぜひ活用していただきたいと思います。

【参考文献】

- 1) 岩舩展子、渋谷武子共著、『素敵な自分表現アサーティブ 自分も相手も尊重するハッピーコミュニケーション』、PHPエディターズグループ、1999.10
- 2) 平木典子著、『アサーショントレーニング さわやかな「自己表現」のために』、日本・精神技術研究所、1993.10

まとめ

さて、ここまで皆さんと「What? アサーティブとは何か」「Why? なぜアサーティブは大事なのか」そして「How? アサーティブであるためにはどうしたら良いのか」を一緒に探索してまいりました。

最後にハウの部分、実行していくための方法をまとめておきましょう。

アサーティブであるには、まず自分の表現がどうなっているのか気づくこと、そこがスタートでした。もし、ノンアサーティブに傾いていたり、アグレッシブに傾いていたら、リカバリーすることはできるということです。自分自身のあり方、表現に気付いてアサーティブであることを選択して行動すると、自分が心地よだけでなく、相手とさわやかな人間関係が築いていける。それがお伝えしたいことのひとつでした。

2003年9月30日 事例

海外の事例報告： オレゴン州での取り組みを中心として

京都大学防災研究所 総合防災研究部門
教授 多々納 裕一



防災研究所の多々納裕一（タタノヒロカズ）と申します。今日は、海外における参加型地域マネジメントの実際をご紹介し、政策評価など日本における最近の行政の仕事との関わり、住民と行政との関わり方などについて私なりの考えを述べさせていただこうと思います。

なぜオレゴンなのか

海外の事例としては、アメリカ合衆国のオレゴン州の事例を主として取り上げます。幸運にも何度かオレゴン州に行かせて頂く機会を得ました。現地を訪れてそこで実際に参加型の地域マネジメントに携わっておられる方々のお話を聞きました。それは今までの考え方が変わるぐらい私にとってエキサイティングな体験でした。今日は、このような話も織り交ぜながら、近年の日本における動きとも関連づけながら、地域経営の一つの理想的な姿と地域経営を担う「シティアドミニストレータ（市支配人）」についてお話したいと思います。

なぜ、オレゴン州の話を取り上げるのかという疑問をお持ちの方々もおられると思います。その理由は、

オレゴンベンチマーク方式というユニークな地域経営手法がとられ、これがアメリカ全体、最近では日本の地域経営にも影響を及ぼしていること、地域経営に携わっておられる「市支配人（シティアドミニストレータ）」がおられること、シティアドミニストレータの養成プログラムがあること、等の理由からです。先にも申し上げましたように幸運にも私も何度か現地を訪問し、その体験に基づいたお話しができるというのも、もう一つの理由ではありますが。

私がオレゴン州を訪れましたのは、1990年「山間過疎地域活性化若手リーダー養成講座」で、海外研修プログラムのお手伝いをさせて頂いたのが最初です。オレゴン州のユージーンというところにあるオレゴン大学を訪ねて、地域の課題や活性化への取り組みについて講義や研修を受けたあと、実際に地域に入り、ホームステイをしながら、研修するというものでした。オレゴン大学には公共政策計画管理学科（Public Policy Planning and Management）があります。この学科では、公共政策を担当する行政職員を養成するプログラムを持っています。大学院生にはフィールド・インターンシップという地域実習が義務づけられており、

教室で学んだ知識を現実の現場でいかに生かしていくのか、現場の問題は何かを実習の中から学び取っていきます。

学科自体が地域の自治体とかコミュニティと共同して活性化の方策やその地域での問題解決をめざした研究プロジェクトを実施していき、大学院の学生は常駐のスタッフとしてそのプロジェクトに関わっています。私たちは、2つの町でこのようなプロジェクトに実際に接し、地域経営に当たっておられるシティアドミニストレータ（市支配人）や地域の方々、また、実際にプロジェクトを推進している大学のスタッフや学生さんたちと接することができました。このような実践的なプロジェクトと大学での学習を通じて地域経営のプロの卵たちが養成されているのを実際に見聞できたわけです。

もう一つオレゴンが有名なのは、オレゴンベンチマークというユニークなシステムです。オレゴンベンチマークは日本における新しい行政評価の仕組みが作られるときに大変参考にされた制度の一つです。今日、ニューパブリックマネジメント（新公共経営）といわれる政策ですが、その源流の一つがオレゴンにあるのです。

新公共経営（ニューパブリックマネジメント）の潮流

まず「新公共経営（ニューパブリックマネジメント）とは何か」に関して簡単に説明しましょう。これは、1980年代半ば以後、行政実務の現場主導で形成されたマネジメント論であり、民間企業の経営の考え方や手法を導入して、公共部門の効率化・活性化を図ろうとするものです。例えばPFIとかPPPとか昨今公共事業を巡って新しい方式が模索されていますが、最小限の費用で最大限の効果を上げようとするもので、新公共経営の流れに沿ったものです。効率化ですね。

しかし、目標としての効率化だけが重要ではないということ、すなわち、結果としての効率化が目指されたこと、そのために「成果」をいかに図るのがが重視されたことを強調したいと思います。新公共経営の考え方の導入で、本質的に重要な要素は「成果」とか「業績による統制」という概念が導入であると私は考えています。

日本においても「公共事業評価」の分野で「費用対効果分析」、「費用便益分析」が80年代後半ぐらいか

ら公共プロジェクトの評価として実施されるようになってきています。実はアメリカにおきましては、1960-70年代にかけてPPBSという評価システムが導入され、すべてのプロジェクトを費用便益分析によってランク付けし、評価しようとした時期がありました。しかし、すぐにこれは頓挫してしまいます。その理由は、「政府の裁量」や「議会の権限」などとのコンフリクトが生じてしまったからです。機械的な判断のみでは、経営はできないのです。

しばらくの紆余曲折を経て、欧米ではこのニューパブリックマネジメントにたどり着きます。ニューパブリックマネジメントは、経営資源の使用に関する政府の裁量を広げる代わりに、議会や住民に対する説明責任を要求するということです。すべての行政機関が単なる執行機関で、決められた政策を粛々と実行するという状況であれば、別に成果とか業績による統制は必要ないわけです。これに対して裁量を渡すかわりに成果や業績をきちんと説明してもらい、その上で政策の変更を考えるという方法がとられるようになったのです。

こうなると、計画 実施 計画・・・というプロセスの繰り返しはナンセンスで、計画 実施 評価 見直し・・・という循環的なプロセスが重要となってきます。そうすると「評価」や「見直し」が重要になる。どのように評価するのが、「計画」の時点から問題となるのです。

これからお話をする「オレゴンベンチマークス」は、この成果の評価システムとして最も早く生まれ、有効に機能しているシステムです。そこでは、アウトカムと呼ばれる「最終的な住民や社会への影響度・成果」が問われます。「努力よりも成果」が問われているのです。努力に対応するのは、アウトプットやインプットと言われるものです。たとえば、都市内の道路の混雑が問題となっているとします。このとき、混雑率の変化はアウトカムです。それを達成するために、バイパス建設やTDM等が実施されたとすると、整備実績や管理実績がアウトプットであります。そのために、どれだけの人的資源や予算が使われたかはインプットと呼ばれます。インプットやアウトプットによる評価では、裁量は発揮できません。最終的な成果であるアウトカムによる評価が必要なのです。ただし、裁量がなければ工夫のしようがありませんから、いずれの指標を用いても大きな違いはないでしょう。裁量を与え、それを統御するための仕組みが重要なのです。

オレゴンベンチマークス

「オレゴンという州はどんなところか」について少しお話をします。オレゴン州はアメリカの中でも大変ユニークなところで、非常に昔から住民投票が好きな州です。言い方を変えると直接民主主義的な志向が非常に強い気質があります。すぐ南側にあるカリフォルニア州とは大きく違います。

また、TV番組などでおなじみのように非常に緑豊かな州でありまして、80年代以前の主要な産業は木材関連産業でした。ところが、ご多分に漏れずに60年代から70年代にかけての建築ブームの後、建築不況期に入りまして軒並み産業が一挙にダウンしてしまうという状況に成ってしまいました。このころは1人当たりの所得が全米平均よりも10%下回る状況だったのです。このころは、州の人口も減少し、失業率も2桁、そのような経済の停滞状況のもとで、社会問題も深刻化し、犯罪率の上昇などが発生していました。

さて、現在はというと、個人所得が全米平均より高く2万1,000ドルぐらいです。それから失業率は5%ぐらいで80年代とは比べようもなく良好な状況にあります。これは、オレゴンベンチマークスを用いた行政システムの改革によるところが大きいと考えられます。

社会経済状況が一向によくない状況の下、1989年に「オレゴン州1,000年計画」が策定されます。これは当時のゴールドシュミット知事が選挙戦で「オレゴンの復活」を公約にして当選されたそうです。当選後に150名に及ぶベストアンドブライテスト(最も聡明で善良な150人)が招集され、そこでオレゴンシャインズという活性化計画を策定したのです。ここでの目標は以下の3つです。

現在のオレゴンの人々を21世紀の世界最高水準の労働力に変換する。

州民意識の国際化によってオレゴンはアメリカの先端ではなくて太平洋地域の玄関口と位置づける。

オレゴン州の卓越した環境は一年中素晴らしいものであるとして宣伝する。

目標やスローガンを作っても実施されなければ絵に描いた餅です。オレゴンのユニークなところは、実施する際にそれがうまくいっているかどうかを評価する主体として「オレゴンプログレスボード」を、その評価の仕組みとして「オレゴンベンチマークス」を作っ

たということです。この過程で、住民の積極的な参加が呼びかけられ、顧客としての住民にとっての「成果」を議論し、「戦略目標」の共有化が図られました。戦略目標（ビジョン）がオレゴンシャインズに掲げられ、それがオレゴンベンチマークによって評価されたのです。

オレゴンプログレスボードは1990年に創設された「計画の実施に関する監査」を目的とする機関で、1997年に独立行政法人となっています。オレゴンベンチマークの達成状況を2年ごとに州議会に報告することを主たる任務としていましたが、ベンチマーク指標の改善・変更なども担い、オレゴン州の再生に対して極めて重要な役割を担ってきました。ボードメンバーは12名で、知事が議長を務めますが、あとのメンバーは各界の代表者で公正・普遍を旨として選ばれています。

発足当時、オレゴンシャインズをつくっていくことで、現況をどうやって打破するかという道筋を描いています。彼らの考えは、図-1の「繁栄の循環（ザ・サイクル・オブ・プロスパリティ）」に表れています。よりよい環境をつくり、質の高い労働力をつかって、住民本位の行政サービスをつくれれば、いろいろな付加価値の産業が創成され、そして高賃金の雇用機会が提供される。そうするとすぐれた教育なり、質の高い行政サービス、あるいは税金が確保できる。そういうことをするための税が確保できて、またオレゴン州の住民が貧困や犯罪を減らす機会となる。これが「絵にかい餅」に終わらないためにオレゴンのベンチマークと定量的な評価指標を用いて実際に達成度を評価する。実に、周到的な仕掛けではありませんか？

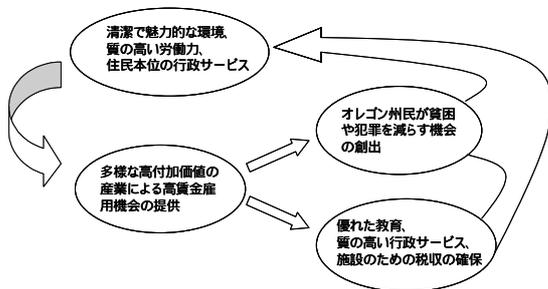


図-1 繁栄の循環 (Cycle of Prosperity)

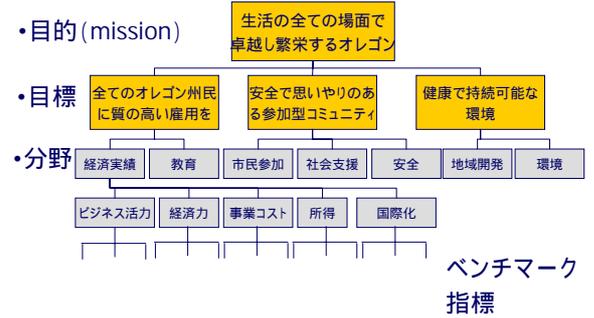


図-2 オレゴンベンチマーク

オレゴンプログレスボードは計画を改訂し、1997年に「オレゴンシャインズII」を策定しました。ここでは、3つの目標が掲げられています（図-2参照）。

第1の目標は「オレゴン州の州民に対する質の高い雇用の確保」、第2の目標は「安全で思いやりのある参加型コミュニティ」、そして最後の目標が「健康で持続可能な環境」です。これらの目標は、それが達成されたか否かを判断するためのいくつかの定量可能な指標群に結びついています。第一の雇用機会に対する目標を達成するために必要な分野（subject）として、「経済実績」と「教育」が取り上げられています。「経済実績」はさらに「ビジネス活力」「経済力」「事業コスト」「所得」「国際化」の5項目に分類され、それぞれの分野での達成状況を数値として評価できる指標が示されています。例えば、「教育」の中の指標として「8年生の読解力と数学能力」が挙げられています。一斉テストの結果を用いてこの指標が計量化され、現実の状況がモニターされる仕組みになっているのです。このように計量化可能な指標を用いて達成度を測るという仕組みを中核として、実際の地域経営がどの面であまくいき、どの面であまくいっていないのかをガラス張りにしようとしたわけです。

個々人が良いことをなそうとしても、その方向がバラバラではうまくいかない。効率的な地域経営は、どちらを向くのか目標を定め、弱いところを補強し、いいところをのばす。当たり前のことをなす以外ありません。しかし、意外に私たちは、また、住民の方々も自分たちの地域を知らない。このような状況を打開し、よりよい協力関係を地域の中に築くためには、「オレゴンベンチマーク」の仕組みは大変参考になる方法であると思います。

最初の「ベンチマーク」の作成に際して、オレゴンプログレスボードは約12,000人の住民に対するダイレクトメールの送付や年29回のタウンミーティング

グの開催など積極的に住民参加の促進を図りました。コミュニケーションを重視して策定の当初から住民が関与していたのです。住民は行政サービスの消費者としてでなく、行政にいかなる行政サービスを提供させるかという視点からオーナーとして、経営者として関与しているのです。同時に、住民は顧客として行政サービスの評価も担う。

オレゴンには、地域の中の主体が、それぞれの役割を果たしながら、よりよい明日を目指す体制の作り方の一つの手本があるような気がします。

オレゴン州におけるある地域経営の形 ：オークリッジの場合

オレゴン州自身全体での戦略計画として今述べました「オレゴンシャインズ」があり、その評価を担う組織である「オレゴンプログレスボード」があるという説明をいたしました。それでは、このような環境の下で、どのように地域経営がなされているのでしょうか？

オレゴン大学があるユージーンという町の近くにレイン郡（Lane county）オークリッジ市（City of Oakridge）という町があります。先ほど、この講演の冒頭で申し上げましたように、1990年に訪問いたしました。人口は約3,000人、産業は林業と観光とですが、宿泊施設もほとんど無くリゾート地ではありません。行政スタッフは、全部で7名とホームページにはありません。



写真-1 オークリッジ市議会：議員席は市長席を入れて6つしかない

市役所には、市議会と行政職員用の執務室がありました。行政職員用の執務室といいましても、シティア

ドミニストレータの方用の小さなオフィスと、2人の秘書のような女性の方のコンピューターがあったことを記憶しています。行政職員の方は他にはいないのかと聞きましたら、「これだけだ」という返事に変びっくりしたのを覚えております。また、写真-1は、オークリッジ市の議会の写真ですが、これは議場の一部ではなくて全部です。議員の椅子はこれだけしかない。行政も議会も大変スリムです。

にもかかわらず、その議場のすぐ横を見ますとオークリッジの総合計画が張ってあるのです（写真-2）。



写真-2 オークリッジ市総合計画図

この町の総合計画はこうですよ。土地利用はこうやりますよと張ってある。誰がこんなことをやるんだということが問題なのですが、あとで得心がきました。

この町には、ウイスヘアー氏というシティアドミニストレータ（市支配人）がおられ、この種の計画作りから、州政府や郡政府との折衝等、総合的な調整や行政事務を行っておられたのです。

私たちが訪問した時には、林業から観光業へ地域の産業構造の転換を図ろうと、市長を含む住民の有志の方々といろいろ議論をされていました。私たちもワークショップに参加させて頂きながら、意見を述べたりしました。

オークリッジは非常に小さな町ですが、ハイウェイが走っている。その周りにフラワーポット、少し大きめの植木鉢に花を植えて、沿道に配置し、そこを車で通る人に、「このオークリッジの町というのはきれいな町だな」と見てもらえるようにしようという計画を議論されていました。身の丈に応じた範囲で、何をなすべきか真剣に、しかし陽気に議論されていた町の方々の雰囲気は大変印象的でした。シティアドミニストレータのウイスヘアー氏は、ほとんど1人でこ

の町の行政を切り盛りしている。だから非常に物事をよく知っておられるんです。住民の方々の意向や地域の状況など大変よくご存じで、また、何がこの町の問題で、今後何をなすべきかなどをよく理解し、大変見識も深い。今回の研究講座が企画されたとき、できれば皆さんにもウイスヘアーさんに会って頂きたいなと思いました。彼は私の描く地域経営の実践者であるからです。

市支配人（シティアドミニストレータ）への道

ご存知のように、アメリカは連邦国家であります。連邦というのは、文字通りいくつかの邦が集まってできた国ということで、前者の邦の政府組織が州政府であり、国の政府組織がワシントンの「連邦政府」となります。合衆国憲法では「地方自治」に関する特別の記述はありません。というのは、「地方自治」は「連邦政府」の所管ではなく、完全に「州政府」の所管であるからです。従って、地方自治のあり方は、州毎に異なったものとなります。ただし、全く州毎に異なるというのではなく、共通の特色も見出せます。

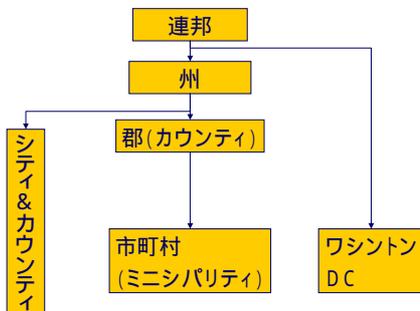


図-3 アメリカ合衆国の行政区域

アメリカ合衆国のほとんどの州で、各州は地理的な境界を持ついくつかの郡(カウティ)に分割されています。オレゴン州には、38の郡があります。郡政府は州政府の出先機関としてスタートしたのですが、今日では郡には公選の長と役所と議会があり、この意味で州政府からは独立した存在です。日本で言えば、郡が県の役割をしていると考えられます。ただし、市の政府というのは、必ずしも存在しなくてもよく、市を設立するためには、憲章(チャーター)を自分たちで制定しなければならないのです。市に属さず直接郡に属しているところもあります。

アメリカですから、自分たちのところの町をつくるかつからないか、そういう話から住民が関わってきているわけです。憲章(チャーター)には市政府の構成や職務内容などが定められ、郡政府と市長村との職務の分担状況や相互の連携関係が決まるということになっています。このように、日本とは異なる行政体の構成となっていますが、これは図-3のようにまとめられます。

アメリカの市町村(ミニシパリティ)は日本と同様最小の行政単位ではありますが、日本の市町村に比べると、その行政的な権限の内容や責務は一般に小さなものです。少し、古い数字で恐縮なのですが、1997年現在で3,043の郡が全米にあり、自治体(municipality)は19,372、タウンシップ(township)は16,629です。日本の市町村数に比べて、アメリカの市町村の数は多く、規模も小さいことがおわかりいただけると思います。むしろ、数自体で比べれば、郡の方が市町村のイメージに近いかも知れません。

このように日本とは性格も権限も異なるアメリカの自治体では、弱市長型、強市長型、市支配人型、行政管理官型、理事会型等の多様な行政の形態が存在します。このうち、市支配人型と行政管理官型ではプロフェッショナルな行政官が行政の実務を担っています(図-4)。大学院で、パブリックアドミニストレーション、行政学修士の課程を修了した人などがこのような職種を目指します。市支配人型では、議会が支配人(シティアドミニストレータ)を任命して、彼が行政実務の実行を執行する。これに対して行政管理官型では、選挙で選ばれた首長がその管理官を任命して、管理官(シティマネジャー)が実際の行政を行うという違いがあります。いずれにせよ、行政管理官、あるいは市支配人という地域経営のプロが、基礎自治体の行政を担うことになるのです。

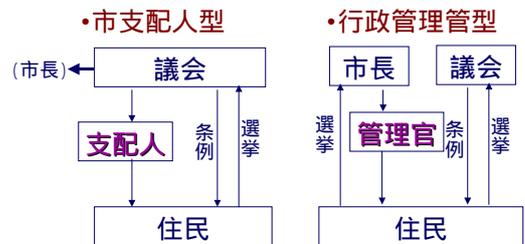


図-4 合衆国における行政管理官を含む基礎自治体の構造

アメリカの行政区域には、連邦があって州があり、その下に郡（カウンティ）がある。そしてその下に、ミニシティ、市町村がありました。郡（カウンティ）にはちゃんとした政府がある。けれども、市町村は、人数のばらつきが大きい。数十人の住民しかいない市町村もあります。そうすると、そういうところで、数人のスタッフでどうやって地域を盛り上げていくのか、一人のアドミニストレータで大丈夫なのかという疑問が生じると思います。

このような状況においては、人間のネットワークが大変重要です。ネットワークとして重要な組織は、The League of Oregon Cities（オレゴン州市連盟）と Oregon City and County Management Association（オレゴン州市郡経営協会）とがあります。前者は、市町村の連盟で、唱道活動や情報の共有化、職員教育とか、市町村に共通して必要となるサービス支援を行っています。このうち、「職員教育」では、メンバーシティの行政官が知識を獲得し、技能を磨くための教育機会が提供されています。最新の知識の獲得や現場で得られたベストプラクティス等の交換を通じたネットワークが LOC 年次カンファレンスなどの機会に実現しますし、オレゴンの市町村を代表する行政官（マネジャー）の専門的なトレーニングワークショップである The Oregon Local Leadership Institute 等も開催されています。また、シティアドミニストレーターリクルートサービスというのがありまして、無料でシティアドミニストレータを紹介してくれるサービスもあります。

後者は、市町村や郡のアドミニストレータ、マネジャー、アシスタントマネジャー、地方議会政府のアドミニストレータからなる自主的な組織で、彼らの知識・能力の向上、メンバー間の情報交換、メンバー個人に対する支援を通じて、地方政府におけるプロフェッショナルなマネジメントを支援することを目的とした組織です。全米組織や国際組織もあります。国際組織には、メンバーが大体 8,000 人ぐらいいるということです。

地域経営塾も将来はこのような地域経営を担う人々のネットワークのコアに育つと良いなと思います。

地域が直面している大きな課題だと思います。平成 17 年 3 月までに、3,000 自治体ぐらいの自治体を 1,000 自治体程度にすることが当面の目標となっているようです。自治体の人口規模を最低 3-4 万人とし、行政の効率化が目指されています。

基礎自治体の規模が概ね 3-4 万人以上となると、特に地方部では、大変に面積の広い大きな市が形成されることとなります。そしてそれが、最小の行政単位となるのです。住民個々人が帰属意識を用いる単位としての「まち」と、行政上の単位との間に大きな溝が生まれるおそれがあります。

地域自治区や合併特別自治区などの制度が導入され、このようなギャップを埋めようとする制度も生まれてきつつあります。住民、コミュニティ組織と NPO とかが共同して、基礎自治体における内部団体としての「自治区」を管理・運営することができるように成りつつあります。

住民主体の地域のガバナンスの新しいあり方が模索されているとも言えましょう。このような状況の下で、地域経営を支援したり、サポートしたりするプロフェッショナルが今後より一層重要となるものと考えております。

アメリカのように規模に応じて多様な地域のガバナンスの仕組みができあがるかどうか、今はまだ定かではありません。しかしながら、地方の自治体にとって大きな変革期である今だからこそ、「知恵」や「技能」が求められていると思います。

平成の大合併と地域経営

平成の大合併という問題は、今日の日本の自治体や

2004年8月30日 グループ学習

四面会議システム



京都大学防災研究所 総合防災研究部門
教授 岡田 憲夫



智頭町活性化プロジェクト集団（CCPT）
寺谷 篤

開発の狙い

なぜ四面会議という手法を考えたか

地域社会は多様である。年齢も価値観も多様な人たちが、テーマを一つに絞って計画を作ることが容易ではない。どうすればその場を共有して物事を立ち上げることができるのか。まず、その場を作って座ったならば必然的にせざるを得ない。向かわざるを得ないような方法をつくろうと考えた。

リスクがかからないように生きていくのが地域社会での処世術である。つまり、負荷を逃げ続けた結果が人任せな地域となり、主体性のない地域をつくってきたのが事実である。

ゲーム感覚で、何かの一部分の役割だけを担当するのではなく、全体の流れや集団の目的を共有しながら取り組み、実践することの楽しみや苦しみを共に味わうことによって人生の妙味を得ることができないだろうか。「三人寄れば文殊の知恵」という。何事をも達成できる集団は果たして何人なのか、そんなところから「四」という公約数の集団運営法を考えた。

模造紙を使うところに意味あり

四面会議では、ブレーストーミングによって自由な発想を出し合い、KJ法で整理をし、ディベートで逆転の発想をするという思考のプロセスを展開する。参画した者同士がテーマを共有しながら集団のコンセプトを自覚しつつ、同時に課題や自分の役割がみえてくるといったシステムである。

このたびは、四面会議システムの概要とステップを示したが、あくまでも基本的なものであり、余り具体的な限定を加えず、テーマ・役割・ステップともできるだけ制約しないで受講生の方々に体験してもらった。その理由はそれぞれの職場や地域に帰って、企画法の完成されたツールとして捉えられることが果たしてよいかどうか疑問を感じたからである。大まかなステップは提示しても、時間的制約の中で自分たちで創意工夫して、10人いれば10の企画法がつけられてもよいのではないかという期待を持って実施してみた。

アンケートをみてもその点の曖昧さに物足りなさを感じているようだが、総合評価をみると部分的にあっても一つの企画のツールとして何かに活かしていきたいという意見が多くあった。私の目的は達成されたようだ。

すべからく世の中マニュアルで動こうとしている。しかし、地域社会は常に変化しているのでこれで万全というような企画の方法はない。そう考えた方がよい。その場その場で如何に変幻自在に周囲の人々を巻き込んでいくかがキーパーソンに問われている課題なのだ。

いずれのステップも模造紙を最大限使うことが、実は参加者の思考の共有を図ることになる。ブレーストーミングにしても模造紙に向かっているが、参加者の目は模造紙の先の世界を見ている。また、他者の意見をヒントに連想ゲームで上乘せして新しい言葉を考えている。これらの相乗効果が模造紙を使う効用である。KJ法にしても四色のマーカーをフルに使うて整理する。つまり、参画者の合意形成をしながらステップを歩むことが、次の実行段階で生きてくるのである。

だいたいやれない。やらない。理由を問えば、大方、「聞いていない、知らない」という断り文句が返ってくる。なぜ、四面で会議をするかという、「貴方は企画会議に居たではないか」と厳然たる事実を相互につくるためだ。したたかな説得法なのである。

四面会議システムをやっていると

「小難しい方法などいらない」と思われるかもしれないが、このシステムを何回かやっていると、模造紙も白板も何もいらなくなった。書記が一人居れば、その場の会議の議題によって頭の中に共有の模造紙がつくれ、散会するときには役割分担や何時までという工程までも含む共通認識ができるのである。議事は念のため後日整理してチームのメンバーに配るが、あくまでも念押し確認のためのものである。

これらの体験から言えることは、誰とて自分の存在を認めてもらいたいという強い願望があるということだ。また、解り合いたいという欲求もある。しかし、「立場」や「年齢」や「経験」というものによって、人は絡め取られている。自分で自分を呪縛している意識が強烈に作用しているのが私達の日常ではなからうか、その自分を解き放すことはお互いに解き放すことにつながる。よく言われるところのフラットになる関係性が創造を生み出す土壌になるものと思う。

テーマを共有しながら、発想し発言する。他者の発言に影響されながら、自分も発言する。そのことの連続性が文字となって表記され、確認されていく。四面会議システムは実は物事を共有するためのシステムだ。それぞれの顔が異なるように考え方も十人十色である。そして、四面会議システムは、それぞれの持ち味が違

うことを知る認識のシステムであると考えている。それら異なる者が共通認識をもつことによって力となるのである。

課題(テーマ)と特性を生かした役割と活動(行動)の理念を共有すれば、四人居れば鬼に金棒、どんなことでも達成できると信じている。受講生のみなさんも是非、自分なりの企画法を編み出して勇気を持って新しい時代の波に漕ぎ出していただきたい。燎原の火のごとく一隅を照らされんことを期待する。

基本的適用の方法

ポイント1：何のために用いるのか

参加型計画・マネジメントプロセスは、場作り、問題の明確化と計画・マネジメントの具体的な目標についての共通認識、参加者間の役割分担、参加者間のコミュニケーション、相互連携的な全体的対策案づくりを目的として行われる。その結果としてその全体的な対策案を、現実に行うための予備的試行(リハーサル)になっていることが期待される。本四面会議システムは、場作りと、問題の明確化と計画・マネジメントの目的についての共通認識については、ある程度の実績が上がった段階で、さらに、を進めていくとともに、の目的が達成できるように参加型計画・マネジメントプロセスを効果的に実行していくための技術支援システムとして開発されたものである。

ポイント2：四種類で代表する役割類型と、役割交換ゲームとしてのディベート

参加型計画・マネジメントにおいて現れる多様な参加者を、その人やグループが担う役割として類型してみよう。無数に考えられるパターンではあるが、現実には、二種類、三種類、あるいは四種類が典型的なケースであろう。本手法は、四種類で主要な役割を類型化する点に特徴がある。その上で、各参加者が四者のプレイヤーに分かれて役割分担し合う。ゲーミング感覚とノリで自身の分担計画を詰めるとともに、相互にコミュニケーションを取り合いながら、結果として包括的で相互連携的な全体的対策案をつくるのが可能になる。

途中でプレイヤーの間で「役割交換」を前提にした「ディベート」を対面プレイヤー同士で行う。これに

より他者や外部者の視点からの各分担案の補強(内部者・当事者だけでは見落としがちな盲点を発見・克服し、あわせて論理的・思考的回路の詰めを行うこと)が可能になり、その分だけ実行可能性が高まる。つまり上述した 現実に行うための予備的試行(リハーサル)の面からの補強にもなるのである。

ポイント3：役割分担のモデルケース

(応用モデルケース)

=国と地方自治体、民間、市民のパートナーシップによるプロジェクト立案=

役割 プレイヤーA：国

役割 プレイヤーB：都道府県や市町村

役割 プレイヤー：NPO/NGOなどの民間団体

役割 プレイヤー：市民

(応用モデルケース)

=ある一機関・団体の内部における各部署協働による地域経営プロジェクト立案=

役割 プレイヤーA：総管理(資金も含む)担当

役割 プレイヤーB：物担当

役割 プレイヤー：人担当

役割 プレイヤー：情報担当

注)もちろん上記の二つの応用モデルケース以外にも、実際にはいろいろなケースが考えられる。またモデルケース、それぞれの変種はパターンも様々に想定できよう。

ポイント4：本手法実施の要諦

- 1) 参加の場作り、参加者の特定、ならびに全体として扱うべき計画・マネジメント問題の明確化についての予備的共同作業を行う。相撲にたとえてみれば、ここまではいわば四面会議という土俵づくりとプレイヤー同士がゲームに挑む前の仕切り前の段階である。
- 2) 1)の作業(土俵づくりと仕切り前の整備)がそれなりに出来たと判断されたら、いよいよ四面会議の四者のプレイヤーによる仕切りと、立会いの段階に入る。まずプレイヤーAとBおよびプレイヤーとはそれぞれ対面でプレーする。対面プレイヤー同士は各自の分担計画案が一応できたと判断された時点で、相手の計画案の弱点や不備を付く形でディベートを行う。相撲でいえば両者が相互にがっぷりと組んで安定して動きがなくなる段階と考えられる時

点で、いわば「水入り」と判断して、時間を置いて再取り組みを行う。つまり対面プレーヤー同士が役割交換をして、再度取り組みを行う。その上でお互いに相手の手の内（実はもともとは自分たちが考えた案）を知った者同士が、相手の弱点や不備を付く形でディベートを行う。ディベートを行う過程で、各自が自身（実は他者）の案の中身を強化する方策や知恵を練り上げることにつながる。議論・争点が出尽くされたら、ここでディベートの第二ラウンドは終了とする。

- 3) 第一、第二ラウンドのディベートを経て練り上げられた各分担計画案を元の担当プレーヤーが総合して最終案を作成する。また各自の分担の成案と考えるものが、全体として連携していく上で不都合がないかを全体で協議して、必要があれば各分担計画案を補正する。最終的に、満足できる全体的に整合的な案が出来上がったと合意された時点で、本四面会議は終了する。

四面会議システム適用例（佐原市）

- 1) 佐原市へのバスの中
どうすればもっと佐原市が光るか、「佐原市のもう一步の課題」を見つけるため地域探検隊を行う。体で体感する。資料を集める。聞き取りをする。その他。
- 2) 帰りのバスの中
チームリーダーを決める。
チーム員で佐原市のもう一步の課題を話し合う。
- 3) 四面会議の図づくり
模造紙3枚を使って図をつくる。
- 4) 司会者と記録者を決める。
- 5) プレーンストーミングでチームの「計画の全体的ビジョンやテーマ」を決める。
- 6) プレーンストーミングでビジョン・テーマを達成するには何をどうすればよいかの洗い出しを行う。その際、応用モデルケースか のいずれの場合を取り上げるかについても決定する。
- 7) 四つの役割（プレーヤー）を決める。
- 8) 2人1組で、それぞれ一つの役割を担うように決める。
- 9) 6) で洗い出したものを精選する。その際、「ピ

カッと光る」、「イキが良い」、「スジが良い」（ピカ=独創性、イキ=新鮮度・持続性、スジ=論理性）をキーワードに素材を吟味し、四つの分担課題に振り分け、書き込む（フレームの決定）。ここまでは相互に相談しあいながらの共同作業。

- 10) 9) で決めたフレームを基に、各プレーヤーごとに分担計画素案（連想ゲームでシナリオづくり）を創る。
- 11) 対面プレーヤー同士で各分担案の内容の是非についてディベートを行う。
その後、役割交換をしてもう一度ディベートを行う。二回のディベートの結果をふまえて、各分担案の補強・修正を行う。やり取りする対面プレーヤー以外のもう一組の対面プレーヤーは審判役を務める。
- 12) 全体でもう一度意見交換をして各分担案が相互に密接につながるように相互の連携と調整を行う。合意ができれば一応これをもって成案とする。
- 13) テーマ（課題）に対して、これだという切り札（最初の突破口）を一つ絞り込む。大骨（柱）
- 14) 大骨（柱）に対して、まず一步（最初の小ステップ）をどう起こしていくか、小骨（柱）または中骨（柱）（最初の中ステップ）をつくる。
- 15) 四面会議図をもとに、事業実施計画（進化的作業工程表）等を作成する。

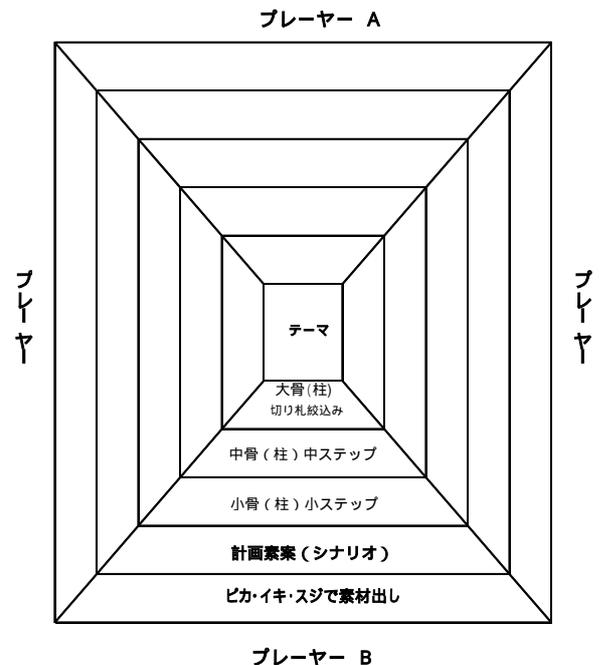


図-1 四面会議システム図

適用上の検証・工夫と今後の課題

- ・新しい地域づくりにおいては参加型計画・マネジメントの必要性が高まっている。本四面会議システム（2004年改定版, Squ-Table Workshop Version 2004）は、旧四面会議システムを、このような社会的ニーズに対応できるように応用範囲を拡張し、より一般的利用が可能になるように工夫・改良したものである。
- ・旧四面会議システムは、もともとは前掲モデルケース（機関・団体内プロジェクトについての参加型計画・マネジメント）を想定して智頭町活性化プロジェクト集団（CCPT）の寺谷 篤を中心にその原型モデルが提案され、その後岡田らが加わって、システム科学的に再構成することにより開発された参加型コミュニケーション技法である。ここでも、場作りや、計画・マネジメントの目的や内容の明確化が本技法の適用により容易になることを想定していたが、複数の異なる機関や団体を巻き込んだ場作りや、そのような多様な当事者を横断的にまたぐ形で、パートナーシップを形成していく場面へと拡張的に適用していくために、改定本四面会議システムが提案されたものである。
- ・平成16年8月に実施した本講座後期で、千葉県佐原市においてフィールドワークを行い、地域活性化問題に本手法を応用することを試みた。その結果、本改定技法が参加型計画・マネジメントのプロセスを体験し、提携可能な形での全体的な共同計画の成案とその予備的試行やトレーニングを行う上で、有効なアプローチとなる可能性がある程度検証された。しかしながら、本格的に適用を図っていくためには、適用範囲のより明確な設定や限定を工夫する必要がある。まだ解決しなければならないいくつかの課題がある。

適用範囲

参加の場作り、参加者の特定、ならびに全体として扱うべき計画・マネジメント問題の明確化についての予備的共同作業を行うに当たって、大きな争点の違いや利害の対立は概ね解決されていることが必要である。あるいは、もともとそのような争点の大きな違いや対立点がないテーマや、関係者によって構成される場が設定可能であることが前提である。

上記の予備的作業の段階も含めて、参加者にとって十分に検討や討議を尽くす時間があることが、本手法の効果を高める上で不可欠である。

実際の計画・マネジメントの予備的試行として本手法を本格的に導入する場合には、特に上記の適用範囲や条件整備についての事前の検証を怠らなければならぬ。一方、学習・トレーニングの手段として用いる場合には、時間が限定されるとともに、前提条件についての理解や認識が十分に参加者に得られていない可能性が高い。したがって、特に予備的共同作業を切り離し、a)それだけのための時間をとってKJ法などによりブレインストーミングを行っておくか、b)予備的共同作業が既に終了しているとして、その結果を参加者が共通に確認し、認識できるような図式や計画マネジメントの目標や条件のリストを、学習・トレーニングを実施する側が予め用意することが効果的であろう。

課題

-)とりあえず学習・トレーニングの手段としての適用事例を増やすとともに、その実施の過程で浮かび上がってきた問題点を課題としてリストアップし、その解決の方策を検討する。
-)学習・トレーニング用の演習問題事例を定型化し、それを多様な現場で適用して、改善を図る。
-)上記の適用範囲についての検証を積み上げていく必要がある。
-)応用モデルの適用上の違いについても応用事例を通して確認していくことが望まれる。
-)実際学習・トレーニングの適用事例のプロセスをビデオやその他の視覚情報メディアを用いて記録・観察するとともに、それを基に学習補助教材として開発することも有用である。またそのような情報メディアを用いて、本手法が参加型計画・マネジメントにさらに有効に活用できるように、問題点を抽出・分析し、改善点を検討することも考慮すべきであろう。
-)受講生諸氏が、職場や地元で、あるいは、近くに住む仲間同士で、本手法を実際の現場や共通の関心事としての仮想的な問題に適用して、その結果を事務局を通じて講師陣に報告していただき、講師と受講生の共同作業（先生徒）による本手法の改善を図れば理想的である。

2004年8月29日 全体討議

問題提起：今、なぜ私たちはここに集ったか

「いま再び問う、地域経営は何を目指すべきか」

京都大学防災研究所 総合防災研究部門

教授 岡田 憲夫

「地域の顔とところ」

東京工業大学大学院 理工学研究科土木工学専攻

教授 日下部 治

「地域経営とリスクマネジメント」

京都大学防災研究所 総合防災研究部門

教授 多々納 裕一

「地域社会の幸福 - 知価・環境・世代 - 」

東京工業大学大学院 理工学研究科国際開発工学専攻

助教授 神田 学

「いま再び問う、 地域経営は何を目指すべきか」

岡田 憲夫（京都大学教授）

NHK「ご近所の底力」の超学習法

復習：地域からの挑戦「新公共経営のモデル事例」
駐輪場をどういうふうに見つけるのか。もうからない駐輪場は行政が用意すべきなのか。いやそうでなくても良い。民間の土地でもかまわない。たとえば銀行は日曜日になると鍵をかけて一般の人を入れなくするけれど、その銀行の駐輪場は、買い物客が集まる日曜日とか土曜日は開放してもらってはどうか。たとえば信頼できるNPOや住民の協議会がその管理を負託される形で開放する。所有しているのは民間であっても、使われる目的は公的である。このようにしていれば平日は所有者の経済活動に、休祝日はそれを公的な目的に使い回しをする。このようにして我々がこれまで見失っていたセミパブリックな空間や施設を掘り起こす工夫をする。実は地域にはこのような未利用の泉が満ち満ちているのではないが。

私たち住民自身が意外と既成観念にとらわれている。思い込みから脱却し、発想転換をする。そして隠れた「準公共空間」探しをしてみる。そして関係者に掛け合う。そんなところから住民のための住民による地域経営は始まるのである。

NHK「ご近所の底力」の懐疑的学習法

本年の事例：京都市小野地区

今年もNHK「ご近所の底力」から題材を選んでもみよう。これは「住民が経営する自分たちの病院」というテーマで報道されたものである。ただし今年は、少し意地悪なものを見方をしてみよう。報道は短い時間に結果としての成功モデルに焦点を当てがちである。途中の経過や試行錯誤は省かれてしまう恐れがある。具体的には京都市の山間地域の無医村地域で、住民自身が自分たちで病院を運営しようとして挑戦を始めたケースである。医療経営の常識では成り立たない過疎地域に自分たちの病院を作り、経営する。いまそれは曲がりなりにもうまく進んでいるという。協力してく

れるお医者さんも見つかった。何よりも「住民の熱意」がそれを可能にした、と報じられている。果たしてそうであろうか。

成功の鍵は何か？ 経緯を学ぼう 他地域の成功は克難・克敗体験過程（経緯）である。

並行して自分たちの地域を先ず知る そのためには現状診断 他地域の成功体験モデルに学ぶ 一ひねりして妙案とする 実験 自地域の成功（克難・克敗）体験過程へと導く。

実は報道ではまったく触れられなかったが、京都市小野地区に、お医者さんが見つかり、一肌脱いで協力してくれるようになったのは、けっして単なる「住民の熱意」によるものではない。むしろ住民は最初はそんな医者が見つかることなどきわめて懐疑的であったとも聞く。そもそもそのような医者を見つけるためには、それなりの仲介者の人脈が必要である。またそのような構想やその実現のための戦略について知恵を貸してくれる人が必要だ。そのような人は地域の内部にいるとは限らない。聞くところによると、そのような役割をはしなくも果たした専門家が影にいたという。そのことは報道されていない。そこが死角になっている。

もし他の地域が本モデルの導入を本気で検討するのであれば、＜他地域の成功は克難・克敗体験過程（経緯）に潜んでいる＞ことに気づく感受性と想像力がぜひとも必要なのである。

地域経営の三原則

「地域経営」とは何か。以下では三つの原則を挙げておこう。

地域を住み良くする

・イメージ・ビジョン（自分たちの眼・視線）

地域を住みよくするためには、まず地域の人たちがそうしたいと思わなければ始まらない（自分たちの眼・視線がまず決め手になる）。その上で、「住みよい自分たちの地域の具体像」をイメージする必要がある。生き生きと生きる自身の地域のビジョンを、「ぜひそうになりたい」、「いやぜひそうなるのだ」という意思と、希望で描き出し、地域の人々がそれを共同してイメージトレーニングしておくのである。なんとなく地域は良くなっていくというのは、地域経営ではけっしてない。イメージやビジョンのないところに意思を持った

地域の未来はない。

・イメージ・ブランド（他者からの眼・視線）
 生き生きと生きる地域は、外部から見てもそのように見えるはずである。それが地域の光を彩どり、地域の風通しを良くして、地域の魅力となる（他者からの眼・視線を引き付けるものでなければならない）。外部にとって地域のイメージがランドマークのように見えてくると、それがイメージ・ブランドとなる。それが外部の人をさらに呼び込み、地域の魅力が高まる。好循環が始まる。

・社会・地域システムとしての活性化
 地域は社会システムでもある。それが開放的で自律的な総体として持続していくことが、地域経営の目的ともなりうる。そのためには、昨年の復習になるが、以下のような社会システムの四要素を思い起こしておこう。

糧(かて) 舵(かじ) 絆(きずな) 礎(いしずえ)

地域のことはまず地域住民が決めて行う

地域経営は、ある意味で住民が自分でやれることは自分でやることを自覚し、目標と計画を立て、実行することでもある。そのためには以下の三点が重要である。

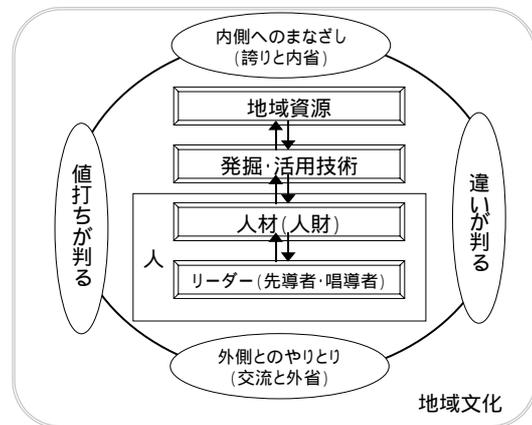
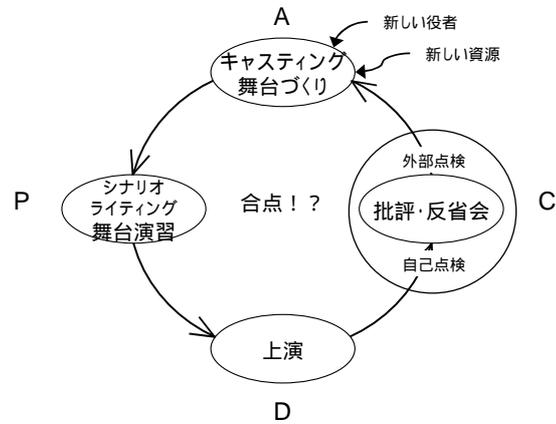
- ・自分が自分であるための最低限の独立宣言
- ・小さなことから始め、実行する
- ・試して合点 成功の擬似（克難・克敗）体験を積み上げて、それを好循環につなぐのである。

地域が儲ける

地域経営は地域が儲けることでもある。ただし、それは私企業が利潤を追求することとは異なる。

- ・お客さんは誰か？
 内部：地域住民
 外部：地域を訪ねる人、地域の商品を求める人
- ・地域の儲けとは何か
 - a) そこそこお金を儲ける 儲けは誰にいくのか？
 参加協力した人の励みとする。
 - b) ぎりぎりお金を儲ける 最低限の運営資金として使う。
 - c) むしろ本命は、小さな儲け以外の大儲け（big）である。それは具体的に何か？ 住民同士の交流が深まる、地域のまとまりが強まる、地域の誇りが生れる、などの「お金にならない儲けを目指す。

地域経営は地域の舞台づくりを必要とする



地域経営環境と三無一体への挑戦

「地域の顔とところ」

日下部 治（東京工業大学教授）

話題提供として以下の3点を述べる。

- (1) 地域経営：concept・手法の普遍性
- (2) 地域経営：将来の着地点
- (3) ポスト近代化と地域経営

地域経営：concept・手法の普遍性

現在6ヶ国を含むメコンデルタ開発計画が進行している。人口2億4千万人の地域の人口の増加率が年2.5%。平均寿命53才、識字率46%。最貧困レベル以下の人47%。飲み水にアクセスできる人68%。森林破壊年1.2%との指標がある。一方で、生物の多様性、人種の多様性が極めて豊かであり、1000種類の鳥類、400種類のは虫類、2万5000種類の高山植物、メコン河だけで1200種ぐらいの魚がいる。少数民族数が、各国で50～100を超える。多様な価値観の社会である。同時に、豊かな自然資源とか文化資源がありユネスコの世界遺産リストに12箇所登録されている。メコンデルタ開発への援助での失敗例としてアジア開発銀行のラオスでのプロジェクトがあり、成功例としてフランスの援助団体の例がある。

この成功・失敗事例から学ぶことは、計画段階からの住民の参加、パブリックのプロジェクトの公募の手法を通して、地域住民にインセンティブを与え、地域改善への直接参加も促し、地域のニーズに対応可能となり地域の産業活性化と雇用の確保につながり、最終的には持続的な地域社会の維持・発展になる。この地域経営手法は、特定地域の特殊性や、民意の成熟度に依存するというのではなくて、コミュニティの成長のためには普遍的な手法であることが確認できる。

地域経営：将来の着地点

4.5カ月のオランダ滞在中の観察では、看板も電柱も無く、町が美しい、国土が美しい、町に顔がある、安易な近代化はしない、公共広場がある、鉄道駅が地域発展の基点ではない、などが気づく。一方で、現在我が国の都市の活性化というと、必ず出てくるのは駅

前の開発、駅前の再開発。いわば駅中心思想、あるいは宿場町思想。なぜだろうか？日本では居住性を無視してでも利便性が大切になっており、ヨーロッパは利便性よりも居住性に重きを置いているといえないか？

なぜ日本は利便性に価値を見いだしたのか、ここに問題はないのだろうか？利便性は経済性を生むか？利便性重視は我々の勤勉性の一つの表現なのか？利便性依存は自己自立への不安感なのか？駅中心から公共広場中心へ移行できないか？地域に多目的な空間をつくれぬか？

司馬遼太郎の「オランダ紀行」には、国土の美しさについてオランダと日本の対比が自虐的に書かれている。本年成立した景観法が、美しい国土形成への手がかりとなることを期待したい。「美しく風格のある国土形成、潤いのある豊かな生活環境創造、個性的で活力ある地域社会の実現」。「良好な景観」の定義のキーワードは地域。「地域の自然・歴史・文化等と人々の生活等の調和により形成。」「地域の固有の特性と密接に関連する」「観光その他の地域間の交流」。今後の地域経営の中でも「景観」は重要な役割をするであろう。

地域経営の将来の着地点として、各地の地域経営の成功例の蓄積が、地域の個性化とか多様な国土の形成、美しい国土の形成につながり、かつ地域住民の自立とか自己実現を支援できる地域形成につながってほしい。

ポスト近代化と地域経営

歴史は折れ線であり、現在はその折れ曲がりの点にいる。サステナビリティを背景に、世界各地で近代の都市化の方向が変化し、ポスト近代化の事例が増えていく。近時の好例が、韓国ソウルのチャングチャンの都市内高架橋を解体した旧都市河川再生プロジェクト、我が国では渋谷川の復活NGOの活動である。この流れは、近代都市化の反省と理解される。今後地域経営においてもポスト近代化を常に意識した方策を模索する必要がある。

【参考文献】

司馬遼太郎「街道をゆく<35>オランダ紀行」朝日文芸文庫

「地域経営とリスクマネジメント」

多々納 裕一（京都大学教授）

「リスク」と「危険」

「リスク」という言葉は、近年になってごく普通に用いられるようになってきています。リスクに対応する日本語は「危険」です。一般市民やマスコミは「危険」が制御の困難なものであるのに対して、「リスク」は制御可能なものであるという印象を持っているようです。そして、新聞等マスメディアでの「危険」と「リスク」の使用頻度は「リスク」の方が徐々に優勢になりつつあり、現代の社会ではより積極的に「リスク」に立ち向かおうとする傾向が強まってきているようです。

地域経営のリスク

私の専門は災害のリスクマネジメントですが、地域経営と災害のリスクマネジメントとは似ているところもあります。どちらも「決定しないという決定」が、実は「重要な決定」だということです。「危機が迫っていても危機なんてないことにしておこう」、「地震なんか知らないや」という状況になっているのと同じように、地域の高齢化少子化が進んで活力がなくなっているでも「そんな暗いことは考えないでおこう」、「目をつぶっておこう」という話とは何か共通点があるとは思いませんか。この状態では、まだ「リスク」として立ち向かう対象には成っていないようです。

ここにお集まりの皆さんは、「こんなことではいけない」という思いをお持ちの方ばかりだと思います。言い方を変えれば、地域の「危険」を「リスク」としてとらえ、積極的に挑戦していこうとされているのだと思っております。

企業と地域のリスクマネジメントとの違い

企業を対象としたリスクマネジメントのJIS規格では「体制」が重要視されています。そこでは、組織の最高責任者の関与の必要性が強調されています。そして、目標設定、リスクの分析、評価そして改善など

の活動が行われるわけです。企業のリスクマネジメントでは、企業の経営が破綻しないように経営（マネジメント）することが求められますから、トップマネジメントの関与が決定的に重要です。また、その際の目的も経営破綻のリスクを軽減することになるのは明らかです。

それでは、地域のリスクマネジメントの場合はどうでしょうか。自治体の首長が最高責任者なのでしょう。一面そういうところもありますが、必ずしもそうとも言い切れない。地域はあくまで住民のもので、行政や首長は地域の住民に雇われているとも言えるからです。また、企業と違って地域自体が「倒産」することはありません。しかしながら、地域という文脈にしてしまうと、確かにいろんなリスクが出てきてしまいます。地域が抱えるリスクは多様に存在するのです。

パブリックリスクマネジメントと地域経営

この種のリスクマネジメントを私たちは「パブリックリスクマネジメント」と呼んでいます。パブリックリスクマネジメントでは、複数の利害関係者がおり、関心や思考も異なります。このため、マネジメントの対象とする問題や文脈等を設定するところから始めなければなりません。これを「スコーピング」と呼んでいます。スコーピングを実施して、対象とするリスクの文脈が決まってから始めて、リスク分析や代替案の設計、評価などの計画が検討されます。その上で、計画がうまく機能しているかどうかを事後的にチェックする仕組みも議論されます。

地域経営の場面ではどうでしょうか。地域はあくまで住民のもので、その状況や認識、思考多種多様です。従って、同様に地域経営のスコーピングが重要となります。また、実際に経営が行われれば、その経営に参画する人々は住民から部分的に権限の委譲を受けることとなりますから、説明責任（アカウンタビリティ）が求められます。これらは、地域経営の文脈では、「合意形成」とか「パブリックインボルブメント」と呼ばれています。

地域経営におけるファシリテータの役割

地域の経営において、「スコーピング」を実践し、多

数のステークホルダーの意見をまとめ、地域活性化のための計画・管理の仕組みを構築していくことが必要です。このためには、「ファシリテータ」と呼ばれる人たちが重要です。欧米では、彼らはプロとして、地域の中のステークホルダーから意見を聞き、地域マネジメントのための戦略や計画をつくりあげる活動を行っています。本講座を受講される皆さんが講座を終えて帰られた時には地域のファシリテータとしてご活躍頂ければありがたいと考えています。

「地域社会の幸福 知価・環境・世代」

神田 学（東京工業大学助教授）

講義のねらい

バブル後、長い停滞に苦しんだ日本にもようやく明るい兆しが現れはじめ、今後、地方分権化を契機とした新しいまちづくりの機運はますます高まっていくものと思われます。地域経営の自由化の時代が到来したと言えるかもしれません。本セミナーでは、そのような過渡期に必要とされる人材＝地域経営アドバイザーとは何か、を模索してきました。良い地域経営とは、「活気のある町作り」ということになろうかと思いますが、そこには技術論的な問題だけでなく、住民の幸福観・価値観が密接に関係してきます。町の財政の健全性は生きる上での必要条件としても、経済性だけでなく、今後の地域の幸福を考える上で見逃すことのない新しい十分条件がいくつか存在しているようにも思えるのです。本講義は、私見ながら3つのキーワードとして知価・環境・世代を掲げ、地域経営アドバイザーとして時代を先取りしていく上でのセンスを問うたものです。ここでの主張は、(1) ヨーロッパ小都市の歴訪、および(2)10年以上にわたる大学での教育経験、にその基盤を持ちます。前者は、多様な文化価値観の違いの相互比較を、後者は、大学という定点観測を通じて変遷する国内の世代価値観の相互比較、を可能にしました。

知価 控えめな Only one の心地よさ

知価という言葉はご存じのように堺屋太一氏が提唱した概念ですが、これからの価値観の有り様を端的に表した名言と思います。最大公約数的な最適規格の存在を前提とし、財価のような客観価値観の上に成り立ってきた明治以降の効率型社会とは異なり、個々人の主観的満足度に価値を置き非規格・稀少性といった「only-oneの心地よさ」に立脚した非効率型社会の到来を予見した概念です。表-1は財価社会と知価社会の比較を表したものです（参考文献1から筆者が加筆修正して作成）。ヨーロッパの先進諸国や、国内の若い世代の人々の趣向には、既に知価社会の到来を感じさせ

るものがあります。金太郎飴のような駅前通りから脱却し、控えめでも only-one の心地よさを感じられる町作りを提案していきたいものです。

環境 Open-air でマツタリしたい

最近の若者に休日何をしたいの？と聞くと、よく「マツタリしたい」という返事が返ってきます。マツタリは俗語で何をしても無しにのんびりくつろぐとでもいった意味でしょう。オープンカフェで長時間日光浴を楽しむ欧人と同じような趣向になってきているのでしょうか。日本は肥沃な自然に恵まれた森の国ですから本来マツタリするには最高の環境ですが、町にはそんな場所が本当に少ない。高度成長期、「日本人は死にものぐるいで遊んでいる」というキャッチコピーがはやりましたが、これまでの環境整備はそこに大いなる刺激を求めるアトラクション中心だったように思われます。表-2に日本とヨーロッパの環境観を対比しました。これからは大人が Open-air でマツタリできる上質な環境の復活が町作りにも望まれます。江戸期に訪日した欧人達の手記は美しい町並みと井戸端会議や茶屋でマツタリする日本人を絶賛していたのです。

世代 若い子がいなければつまらない

表-3には大胆に高度成長期前後での世代の特性を比較しました。強い帰属意識・Development・量的拡大志向といった高度成長前世代の特性が財価社会と、弱い帰属意識・Fulfillment・質的追求指向といった高度成長後世代の特性が知価社会と、それぞれ符合するのは決して偶然ではないでしょう。対照的な世代間の価値観の差を踏まえて、少子高齢化に対応した町作りをめざしたいものです。

【参考文献】

- 1) 鈴木秀夫、「森林の思考・砂漠の思考」NHK ブックス
- 2) 堺屋太一、「東大講義録 文明を解く」講談社

表-1 財価社会と知価社会の比較

財価社会	知価社会
客観価値	主観価値
効率	非効率
規格大量生産品	非規格稀少品
農業・工業	時間・知識産業
コンベア方式	一人屋台方式
職縁・地縁	好縁（オタク）

表-2 日本と欧の環境観の比較

日本の環境観	欧的環境観
森の文明	砂漠の文明
肥沃な自然	貧弱な自然
アトラクション	マッタリ
子供中心	大人中心
現実的思考	観念的思考
短時間的思考	長時間的思考
Rigid な制度	Flexible な制度

表-3 世代間の価値観・属性比較

高度成長前世代	高度成長後世代
地縁・職縁	個人・趣味
強い帰属意識	弱い帰属意識
Development	Fulfillment
量的拡大志向	質的追求志向
高い平均能力	低い平均能力
小さい能力分散	大きい能力分散
国際性小	国際性大

