

「道路政策と住民協働・合意形成」



森栗茂一
大阪大学
コミュニケーションデザイン・センター
教授

私は、「道路政策と住民協働・合意形成」というタイトルで発表させていただきます。

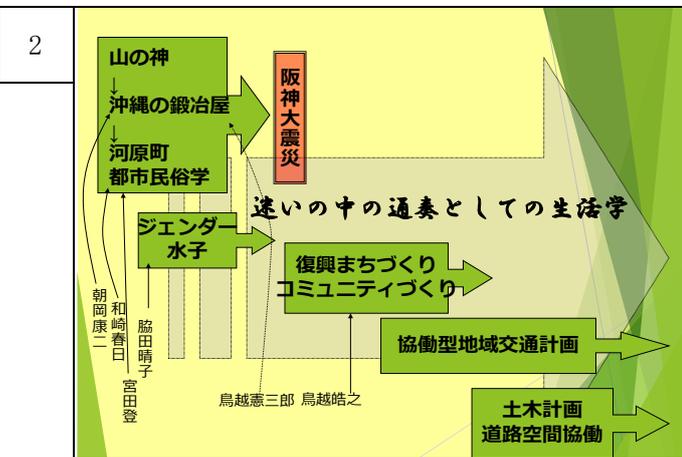
【自己紹介】

森栗でございます。今日はこの
ような機会をいただきまして、あ
りがとうございます。

簡単な自己紹介です(スライド
1、2)。

もともとの専門は民俗学でし
て、阪神大震災をきっかけに復興
まちづくりやコミュニティづくり
などに携わるようになり、もとの
民俗学研究に戻れなくなってし
まって、今日ここに至るといふこ
とでございます。

1	 <p>2014 21st 道路空間委員会 道路政策と住民協働・合意形成 森栗茂一(大阪大学コミュニケーションデザイン・センター)</p>
	<p>自己紹介</p> <p>文学博士『河原町の歴史と都市民俗学』今和次郎賞 1995年 阪神大震災 長田区で瓦礫撤去、仮設住宅でふれあいC 2005年 くるくるバス(住民協働型バス⇒地域公共交通活性化再生法) 2007年～ 国交省地域交通活性化再生関連各種委員 2008年 交通工学研究会(国交省、警察庁管轄)技術賞 2009年 平松元大阪市長アドバイザー 2012年 大阪市協働型事業委託制度検討委員会委員長 2013年 国土政策研究所道路空間委員。日本みち研究所より寄付 講座。近畿地方第8次交通政策審議会F委員 2014年 大阪市青少年問題協議会(法定)会長</p>



道路の問題をいろいろ考えていきますと、「警察が・・・」という話が結構あります(ス
ライド3)。公物警察と公物管理の調整という問題がありますが、めざすべきまちづくりへ
のイメージをちゃんと働かすような仕事をしなければいけないというのが今日の
話の趣旨です。

警察にもまちづくりのあるべき姿を考えてほしいのですが、組織上なかなか難しいことがございます。調整していった、肝心なところで、急にできなくなることもある。ところが、署長が替わった途端にできるようになったという話もあります。このような事例は、皆さんもご存じだと思います。

3	<p>メインストリート二車線減線で、住民・商業者・交通事業者を説得したA市が、地元警察交通課長の「渋滞がおきんという数値的証明をしる」でコンサルを雇い、その数値でも納得してくれなかったで、副市長が説得に行き、工事にかかれた。</p> <p>市電を環状化し、接続線をトランジットモールにしようとしたら、地元の警察から「クルマをとめるのなら、絶対に渋滞しないという証明を出せ」といわれ、B市は事業を遅らせ、市長、議会を説得して調査費を確保して、前にすすませた。</p> <p>香具師が300以上の屋台を仕切っていたときは良かったが、暴力団排除で消え、C神社が屋台の整理をせねばならなくなった。業者と話し合い、安全に運営するよう取り決めた。広い道を通り止めて、両側に向かいあわせの屋台を二列平行させている状況について、地元警察署長が「絶対に一列にしろ。賑わいとか、活性化とか言うな」。業者と警察の板ばさみに入った神社は苦慮し、コンサルを入れて安全を確認したが容易にOKが出なかった。結局、署長が変わったとたん急にOKとなった。</p> <p>D県を縦断する三車線国道の渋滞解消のために、専用レーンの急行バスと、モビリティマネジメントをすすめようとしたが、県警から「渋滞苦情が出るからできない」と反対され、県都に入ったとたん専用レーンが途切れ、かえって渋滞となっている。バスも遅れ、MMも説得力がない。D県はクレーム対応の業者を雇い、苦情受付窓口を開設している。</p>	警察が…
---	---	------

次に、「どないやねん！」という話もございます（スライド4）。もうちょっとこういうふうにしたらいののというケース、住民はがんばってやってるのに市の職員の人が全然会合に出ないケース、いっぱいそういう例があります。

4	<p>市街地にあるE大学は駅からの通学路が、古い高架橋の歩道のない6m側道。学生は1.5mの路側帯を歩くようガードマンが誘導するがあふれる。交差点や踏切では人があふれ、高架橋を通らない商用車や生活車両もあふれる。古い高架橋の改築工事のチャンスに交差点改良（余地がある）や大学を活用したPIができないだろうか。無理かな？</p> <p>震災復興の後、川のごみ拾いからまちづくりのネットワークができ、商店街、教会、NPO、自治会と一緒に活動 시작했다。川掃除のネットワークの要求に従い、まちづくり協議会をつくり、その意見をともに、左岸遊歩道や公園、駅駐輪場の整備をしたが、整備が終わると、協議会運営費のみならず、自主的な自転車問題、街路整備の会合に呼んでも来ない。市民の前に出ない市役所ではいけないと当選した市長も、出てこない。</p> <p>海の手を開発した商業地が活気を失い、百貨店も撤退。近くの大都市に大きなビル、商業施設ができ、都心商業全体が苦しい。戦後半世紀以上、一貫して市役所内から市長を出してきたG市に露ヶ間出身の新しい市長が誕生した。新市長は、「海の手と都心、そして中心ターミナルを結ぶLR Tを走らす」とか、「地下鉄に私鉄を総合乗り入れさせて、高齢化する郊外を活性化させる」と、市会、記者会見で発表。地元企業、市民は色めき立ち、都心活性化プロジェクトを民間JVで動かそうとした。国もこころした民間JVの動きを支援しようとしたが、突然、期待していたG市が、出資0円でも、都心開発の事業調査すべてを拒否し、夢物語を書いて、市役所内で議論している。F市は、総務省から早期健全化指定の示唆を受けていた。</p> <p>危険通学路の要道整備について、H区長に「道路法改正の協議」を伝え、国道事務所状況に森栗が説明し理解を得たのに、H区担当が無理解、区長にも尋ねず放置。</p>	どないやねん！
---	--	---------

いろいろ課題はありますが、結論はこの3つです（スライド5）。

まず、かねとひとがない。これは仕方がない。

それから、もう一つは行政内の縦割りや上下のコミュニケーションレスです。担当者から課長に相談しなかったため、半年間止まっていたという事例もあります。

それ以上に困ったのは、地域づくりに対するイメージングの欠如です。技術者や行政マン、もっと言うと、市民も、イメージングが欠けていると思います。ルーチンワークか闘

5	<p style="text-align: center;">なんでこうなるの？</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆かね、ひと の不足 ◆行政内の縦割り、上下コミュニケーションレス ◆イメージングの欠如(技術者、行政マン、市民) <p style="text-align: center;">大学における、人材育成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 専門教育のひずみ（専門集中） ・ 社会人大学院教育（夜間・週末）に関心を持たない大学 ・ 大学内連携、大学と社会との実質的恒常的連携ができていない <p style="text-align: center;">大学院副プログラム</p> <p>まちみちづくり演習Ⅰ（ファシリテーション、オープン対話法、カフェ、演劇WS、スケッチ） まちみちづくり演習Ⅱ（e-Stat、data go.jp、パーソントリップ、国勢調査、アンケート、GIS） まちみちづくり概論 まちみちづくり特論Ⅰ（郊外鉄道と道路・オールドニュータウン+現地プレゼン） まちみちづくり特論Ⅱ（道の駅、道路空間再構成[電線地中化、通学路安全]+OJT） まちみちづくり特論Ⅲ（総合まちづくり、交通まちづくり、PT、MM） まちみち交流実践論（お道路、相互コミュニケーション、地元とのコミュニケーション）</p> <p style="text-align: center;">H27時業開始、H28副プログラム（簡易副専攻）化</p> <p style="text-align: right; font-size: small;">社会人必修</p>
---	---

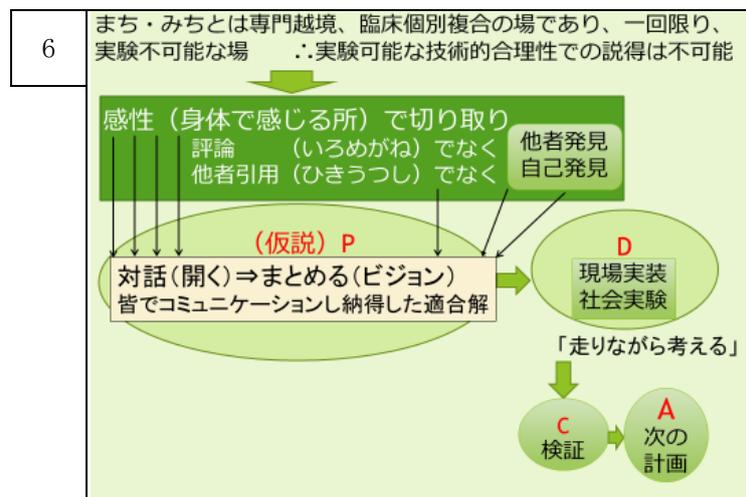
争パターンしか頭の中にある。そこを変えていくことが重要だというのが今日の趣旨です。

これは大学における人材育成、専門教育のひずみも一因です。必要のない授業は受けない、自分の専門だけやれというのが大学での普通の指導になっています。

大阪大学では、平成28年度からまちみちづくりに関する科目をつくって、大学院の副プログラムにしようとしています。このプログラムは、コミュニケーションやファシリテーションなどをメインにして、幅広く、道路も鉄道も総合的に理解するような科目群をつくって、社会人も受けられ、受けると単位化され、資格にする。こういうことをやろうとしています。副プログラムというのは、大学院共通科目の副専攻みたいなものです。

研究室では、まちとみちを含めた総合的なまちづくりを考えています(スライド6)。道路は道路だけで考えたらいいというのと違って、結局、まちづくりは専門越境であり、臨床個別複合の場です。臨床個別複合の場は一回限りで、実験が不可能なのです。実験可能な技術的合理性での説得は不可能なのです。現場において語られていることや起きていることを、安っぽい色眼鏡で見るのではなく、他者の論の引き写しをするのではなく、現場

で、自分の感性、身体で感じるところで切り取ることが重要です。その現象の中における他者発見、こういうことが課題だということを、相手の立場になって考える。民俗学では同情といいます自己発見、課題の中に実は自分の課題が隠れていたりする。そう



いうイマジネーションを働かせ、対話し、まとめていく、ビジョンをつくっていく。そうして仮説をつくるのが重要です。

科学には、書齋科学と野外科学、それから実験科学があるというのは、川喜田二郎が言った言葉です。実は、社会のことを考えるような野外科学というのは、仮説をつくるのが一番重要です。つくって、それを現場実装して、社会実験して、走りながら考える。問題があれば、そこで検証して、次の計画に活かす。そのときに、生活学とか宮本常一の民俗学が役立っています。生活のこと、地域の暮らしのことは、あまりにも当たり前だから対

象化しづらいのです。頭で考えるのではなくて、現場に入って、まちという対象を自分の体で感じなければだめなのです。ところが、誰々先生がこう言ったというように他人の仕事を引き写してきたり、色眼鏡で見たりというのが結構多いのです。

現場で自分で考える。これは生活学というスケッチのような行為です。スケッチというのは、写真と一緒にじゃありません。ところが、学生はすぐ写真みたいに撮ってくる。それは引き写しなのです。そうではなくて、自分の体で感じたものを切り取るというスケッチの作法が重要です。

7		<p style="text-align: center; margin: 0;">なぜ生活学・宮本民俗学なのか</p> <p style="font-size: small; margin: 0;">柳田國男は小作争議の「生活」を避けた。 生活科学会は、陸軍省衛生部発厚生省 国民服...</p>
<p>生活科学は問題解決学 生活学は問題発見学 (川添登『生活学の提唱』1982、ドメス出版、pp218-219) 生活は自明であり、対象化しづらい。だから、スケッチする。</p> <p>土木工学は、問題解決の実験科学（何度でも実験、机上で数値モデルができる）</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>土木（まちみち）の協働のメディエーション、コンセンサスビルディングは、一回きりの実験だから、 問題発見による、仮説、検証科学しかない</p>		

土木工学は、問題解決の実験科学であり、何度でも実験でき、机上で数値モデルができるけれど、実は地域の協働、メディエーション、コンセンサスビルディングは、一回きりの実験だから、問題発見による仮説、検証しか方法がないのです。そこが重要です。

宮本常一という大変おもしろい民俗学者がいます。この人が撮った写真ですが、全部意図があります。説明がつきます。スケッチのような写真です。これ（スライド8）は昭和31年に宮本常一が南信州を歩いていたら、山の中の焼き畑の集落からバスが出てきた。

8	<p style="font-size: small; margin: 0;">情感・生活をスケッチする『宮本常一が撮った昭和の情景(上下)』</p>
<div style="display: flex; align-items: center;">  <div style="margin-left: 10px; font-size: small;"> <p>「旅の中でいわゆる民俗的なことよりも、そこに住む人たちの生活について考えさせられることが多くなりました。……民俗的な調査も大切であるが、民衆の生活自体を知ることの方がもっと大切なことのように思えてきた」（『民俗学への旅』）。</p> <p>「そこに住む人たちの本当の姿を物語るのは話の筋、つまり事柄そのものではなくて、事柄を包んでいる情感であると思う」（『民俗学への旅』）。</p> </div> </div>	

この吊り橋のところを通過して、轍のところにはバスが落ちないように木を通してある。宮本常一というのは、国土計画を考えて、離島振興法をつくった民俗学者です。これを見たときに、私は感動しました。人々の暮らしをイメージーションするスケッチですね。

この写真のようにこんなにもして山奥の人たちは町につながろうとしている。これは飯田線の平岡という駅のところにバスが運行している写真です。今は大きな道もでき、地下

には三信遠高速道路も通っています。そういう時代の変化の中で、高速道路があったり、道を開いたり、バスを通したりという中で、人々の暮らしは本当に幸せになったのだろうか、過疎の中でどうなっているのだろうかということをイメージーションすることが、国土やまちにかかわる者には重要ではないでしょうか。

「旅の中でいわゆる民俗学的なことよりも、そこに住む人たちの生活について考えさせられることのほうが多くなった……民俗的な調査も大切であるが、民衆の生活自体を知ることの方がもっと大切なことに思えてきた」。「そこに住む人たちの本当の姿を物語るのは話の筋、つまり事柄そのものではなくて、事柄を包んでいる情感である」。人々の暮らしの思い、情感を探るような民俗学が大切です。むしろ人々の情感をきちっとスケッチし、それを今後の暮らしの中にどう位置づけるのか。

宮本常一は、道路についても語っている。そもそも子供たちが家の前で遊んでいて、それを家の中からこう気配を感じながら仕事するものだ、だから道は本来子供たちが遊ぶのが当たり前だったというような、示唆深いことを宮本は書いています。私のファシリテーションの授業では、ファシリテーションのやり方を、宮本常一の著作集をみんなできちっと写し取りでなくて切り取ってきて、それをカフェ技法、オープンワークの技法などの技法を使って演習をしています。

9	<p>『宮本常一著作集15 日本を思う』 見知らぬ家に泊まったとき、宿錢をもとめられたことはなかったし、お返しを要求されたこともなかった。「いつお世話になるかもわからないから」というのが、人々の持っているいつわらぬ気持であった。 ＝相身たがい、お互い様 10、16頁</p> <p>『宮本常一著作集18 旅と観光』 道は…もともと広場として利用せられたものである。宿場や市場の町では、道の幅が広くとられている。その道を利用して市もひらけば、盆踊りなども踊ったものである。…道があり、両側の家の子供たちが出てきて遊ぶ。家の中では、親たちが子供のために関心を持ちつつ仕事をしている。そこに親としての安心があった。 115頁</p> <p>徒歩時代には山中の交通は意外なほど発達していたものである。そしてそういう道を通る人を相手にするためにも、山中の人は住んだ。 旅に学ぶ 125頁</p>
---	---

合意形成の問題です（スライド10）。真剣に考えて合意形成を見てきて、よくわかりました。合意形成は科学研究費の項目では、環境政策・環境社会システムの中に入っています。環境なんです。なぜそうかという、1997年の河川法改正、その後、1998年にNPO法ができ、2002年には都市計画法の改正がなされ、市民参画型道路計画のプロセスのガイドラインが出ております。かたちはよくできていますが、そろそろ考え直さなければならないところがあるのかもしれない。

私は、メディアーション技法も考えず、そういう人材も育てず、最初から円卓会議はむずかしいと思います。もっと丁寧にやらなければだめです。PI（パブリックインボルブメント）と合意形成は一緒と考えている市民や研究者もいる。しかし、PIにはPIの対象と方法、効果があり、対話には対話の対象と方法、効果がある。

メディアーションをするメディアーターには話し合いの技法が必要です(スライド11)。現状はPIとメディアーションさえ混同されている状態であり、技法のことも全く認められていません。だったら、誰でもがわかるようなものをつくろうというのが、私が考えていることです。

宮本民俗学の情感を語り合うところや、生活学を切り取ってくるとか時間と空間の配分であるとかそういう考え方、対話の仕方というものを上手に使うってメディアーションをやろうと考えています(スライド12)。

10

合意形成

- ▶ 1960年代 公害への異議申し立て
- ▶ 1970年代 「たたかう丸山、考える丸山、実践する丸山」神戸市の乱開発への異議申し立て
- ▶ 町並み保存、環境保全の異議申し立てのまちづくり運動
- ▶ 1980年代 リゾートバブル
- ▶ 1995年～ 阪神大震災以後の復興まちづくり…ワークショップの展開、協働のまちづくり
- ▶ 1997年 河川法改正
- ▶ 1998年 特定非営利活動促進法
- ▶ 2002年 都市計画法改正（提案制度、意見書、地区計画）
- ▶ 2002年 市民参画型道路計画プロセスのガイドライン

11

メディアーターには話し合いの技法が必要

- ▶ 構成的理解ではなく、感じるどころ(情感)を、切り取り(スケッチ;とうとうと思う眼・親しいと思う眼)⇒構造化する
- ▶ 数字、グラフ、地図、写真、SNSの力
- ▶ 身体と現場がぶつかるカフェ、ラウンドテーブル
- ▶ 構造を言語化して見える化する、オープン見える化法
- ▶ ファシリテーション技法、ファシリテーショングラフィクス
- ▶ 演劇ワークショップ、ロールプレー

メディアーター・羅針盤なしに、無限の海に船出するのは、話し合ったが故の不信を重ねてしまわなかったか。市民参加と住民参加、PIを混同した結果責任は、誰が負うのであろうか。米国の話をしているのではない。わが町の話をしているのである。
PIを生活地域でのメディアーションにより、進化させる必要がある。大阪大学まちみちづくり副プログラムはその人材育成をねらっている。

12

情感を語り合い（宮本民俗学的対話）、物語（仮説）をつむぎ、検証する。今和次郎は、スケッチで切り取り発見する。

地域での対話手法と場・人材の不在（内部、外部から）

宮本常一	生活学
親しいと思う眼 「周防大島の百姓」	
尊いと思う眼（対話）	よく見て、切り取る（対面）
高い山に登ってみる 風景の美しい所でバスを降りて歩く	時間と空間の配分

現状は、原発やダムなど意見が二分される大型案件だけを合意形成でやろうとしている（スライド13）。この合意形成はほとんど同意形成です。私に同意しなさいという同意形成。これでは結局、いうことを聞いてくれないということで話は終わってしまう。そして、よそから来た住民は行政批判で終わり、内部に住んでいる住民は黙りこんでしまう。個々の生活者の地域問題発見、地域づくりが無視されている。僕は日常が大切だと思う。日常は見えないけれど、その日常を発見していくということが重要で、日常を語り合う場をつくる。それを今どうするかということが問われるのではないか。

宮本常一によると、日本には「寄り合い」という話し合いの場があった。そこに、外部から世間師と言われる人、外の知識や技術、イネの品種、そういうものを持ってくる人たちがいました。宮本常一も、そういう世間師の一人でした。

ところが現状はどうかとい

13	現状	あるべき地域のメディアーション	宮本民俗学の知見と方法	生活学の知見と方法
	原発やダムなど問題事項	個々の地域問題発見、地域づくりが無視	日常の経営	日常は不可視 ↓ 日常の発見
	円卓会議(ガチンコ)・フォーラム(情報提供)	ワールドカフェ(大きく開く)	衆議(対馬にて)のわかちあい	寄り合い、田の字型間取り
	日常を語り合う場がない	カフェ(小さく開く)	宮本の「したい」「とおい」という眼	
	内部人材がない、内部運営の硬直化	外部傾聴者・対話者(メディアータ) ICT内外人材	翁の判断力、若の力、世間師(外部人材)	
	まとめる方法がない	オープンワーク(大きくまとめる)		スケッチ(きり取る)
	補助金にあわせた、コンサル頼りのビジョン	メディアーションから生まれるビジョン 内外のメディアータ	篤農家(内部知識) 世間師(外部知識)	

うと補助金に合わせて、コンサルタント頼りで、限られたお金の中で適当なビジョンをつくって、国の補助金が来たらよしということをやっているからだめだと思います。もう一度、自分たちで地域づくりをする。そして、外部の世間師がそこにかかわって、地域を愛する人たちと一緒に考えていくということをしなければならない。それには、発話をさせる、中から起こしてくるカフェの手法が大切です。まとめる方法も重要です。でも、これだけだと先がない。

実は、オープンワークという手法はございません。私がつくったやつですから。要するに、KJ法をみんなが見ている前でやるオープンワークという手法をつくりました。意見をまとめていくオープンワークという手法と、カフェの手法、必要に応じて使うということが重要だと私は考えています。

それだったら、ワークショップがあるじゃないかという意見もありますが、ワークショップは便利すぎるのです。ワークショップという手法ひとつで、いろんな人たちの発話が促進されて、意見が出て、しかもちゃんとまとめられて、方向ができる。便利すぎるから、ワークショップをやったことに満足して、その先何にもしないのです。これをアリバイワ

ークショップといます。

それではだめで、自分の地域において、全ての人が言いたいことが言える、語り合える場をちゃんとつくって、それをみんなのしている前で、こういう方向でいくんだという、方向性を示して、今できること、次にすること、今はとりあえずこれをやっていこうということをみんなで合意していくような、そういう仕組みをつくらなければいけない。そのためには、この技法を若い人たち、それから、行政マンで現場にたっている人たち、それから、コンサルの人たちにも、ちゃんと伝えなければならないと思っています。

対話技法には小さく開くカフェから大きく開くワールドカフェや、大きく開いて大きくまとめるオープンワークなどあります。

こういうことを考えついたのは、実は宮本民俗学や生活学の方法からです。例えば、カフェの小さく開くという手法は、宮本常一の人々の暮らしを親しいと思う目、尊いと思う、相手を尊敬して、そして、現場に行き、問わず語りを聞く手法です。同じ目線に立って、人々の暮らしを親しいと思い、そこを尊いと思う、そういう切り口でカフェをすることが重要で、カフェ自体が目的ではないと考えています。そういうことを授業でやりたいと考えています。

これで終わらせていただきます。どうもありがとうございました。