

● コミュニケーション・ギャップ

(1) コミュニケーションのあり方

コミュニケーションとは、社会生活を営む人間の間で行われる思考などの伝達を意味する言葉です。参加や協働の取り組みも、コミュニケーションが前提にあつて成立し、コミュニケーションによって関係が深まり、相互理解がすすみます。

近年では、政策実現を図る手段として重要なキーワードとして認識されるようになっていきます。たとえば、環境政策の分野では、2000年に閣議決定された第2次環境基本計画においても、化学物質のリスク・コミュニケーションの推進、企業の環境経営における環境コミュニケーションの促進などが盛り込まれています。

「環境コミュニケーション」は、比較的新しい言葉ですが、**持続可能な社会の構築に向けて**、個人、行政、企業、NGO・NPOといった各主体間の連携・協働を確立するために、環境負荷や環境保全活動などに関する情報を一方的に提供するだけでなく、**利害関係者の意見を聴き、討議することにより、互いの理解と納得を深めていく**ことです。環境コミュニケーションの効果として、次の3つのことがいわれています。

- (イ) 各主体の環境意識が向上し自主的取組が促進されること
- (ロ) 主体間の相互理解の深化・信頼関係の向上が図られること
- (ハ) パートナリシップの形成による環境保全活動への参画へと発展していくこと

このような効果が得られるためには、**円滑で質の高いコミュニケーションが図られる必要**があります。そのようなコミュニケーションとはどんな状態をさすのか、地域づくりという観点から、次のように整理してみました。**(コミュニケーションの定義)**

- (イ) 各主体が主体的・積極的に情報の伝達・交流に「参加」し、
- (ロ) 各主体の関心に沿って的確で十分な質・量をもった情報が双方向にやりとりされる「対話」により、
- (ハ) **相互理解**がすすむとともに、対話による新たな発見、気づきが生まれ、
- (ニ) **よりよい行動**に結びつくものであること。
- (ホ) さらに、将来の協働の基礎となる**信頼関係**が醸成されるものであること。

特に、**双方向性のある対話が重要**であり、そこから相互理解と気づきが促され、行動へと結びつくことが期待されます。

しかし、現実には、参加や協働とはいうものの、一方的な情報の伝達の繰り返しになっているものが多く、相互理解に至らないまま、計画や事業がすすんでいる場合も少なくありません。

(2) コミュニケーションの実態

① ガス抜き

参加の取り組みを批判する言葉としてよく登場するのが、この「ガス抜き」です。これは、

参加の取り組みをたんなる手続きとして位置づけて、コミュニケーションの機会として捉えていないことから生じるものです。**(前にコミュニケーションの定義している)**

たとえば、「意見を出しても個別・具体的に見解や答えを示そうとしない」「出した意見が決定にどのように反映されたかがわからない」「いろいろな意見が噴出したのに押し黙ったままだった」などと、参加者に受けとめられているとすれば、「ガス抜き」と思われても仕方ありません。**(決して上記のような場合でなくても、そう受け止められただけでアウト)**提案する事項が、どの程度の変更の余地があるのか、意見を聞く側にどの程度の裁量が許されているのか、はっきりしていない場合に、このような問題が生じやすくなります。最初から変更する余地がない(つまり意見を反映するつもりがない)のであれば、聞き流しになるし、質問への答えも紋切り型にならざるをえません。厳しい意見が相次いでとも、嵐が去るのを待つしかありません。

「ガス抜き」が目的ではないのであれば、改善方法のひとつとしては、コミュニケーションの舞台設定をはっきりさせておくことです。できれば、その舞台設定の方法について、あらかじめ意見を求めることが賢明です。それら、コミュニケーションの舞台設定における留意点を表1に例示しました。**(前にコミュニケーションの定義している)**

表1：コミュニケーションの舞台設定

改善点	ねらい
1 そもそも、なぜその意思決定を必要としているのかを説明する。	リーダーとしての意思を明確にするとともに、そもそも反対という人たちにも、やりとりを通じてよりよい判断(全面見直しを含め)を得ようとしていることへの理解を求める。
2 意思決定のすすめ方をあらかじめ示しておく。	どの段階から参加の機会が確保されており、各段階でどのような意思決定がなされ、その際、どのような情報や意見を求めようとしているのかを示す。
3 意思決定のすすめ方についてあらかじめ意見を求める。	上記のすすめ方について意見を求めることで、「検討や調査の方法が良くなかった」という批判による手戻りを防ぐことができる。
4 意思決定の早い段階で、意見を求める。	「何を」「どこで」といった重要な意思決定を行う際に意見を求める。ゼロ代替案(しないという選択)も含めて、比較検討できる状況があるとよい。
5 意見を求める際には、変更可能な範囲をあらかじめ示しておく。	意思決定の過程がどこまで進展してきたかを確認しあいながら、何に対して意見を求めており、変更などの意見反映はどの範囲まで可能かを示すことで、議論をあらかじめ交通整理するとともに、逆戻りを防ぐ。
6 意思決定された計画を実行した後に生じた問題への対処方針を一緒に議論しておく。	最善の判断であったとしても、不測の事態などで軌道修正を余儀なくされる場合がある。意思決定後の経過を見守る仕組みや、問題が生じた際の責任の所在や対処の基本的な方針を確認しあっておくことで、将来に対する設営が明らかになり、意思決定に対する安心感と構えを生み出すことができる。

**ガス抜きではない？ なら コミュニケーションの舞台設定をはっきりさせておくことで、
「コミュニケーションの舞台設定」を質問で確認してゆく**

ところで、住民運動に従事する人から「住民投票で白黒をつけたい」といったような発言がよく聞かれます。私は、住民投票という方法は、十分な学習と議論を経て、選択されるべきものであると考えています。また、住民投票以外にも、住民が直接、行政などに対して意思決定の見直しを求めたり、正式な回答を求めたりするための制度に基づく手続きがいろいろあります。住民投票に持ち込まなければならない事態というのは、行政と住民の双方にコミュニケーションへの努力が不足していたともいえるのではないのでしょうか。

②一方通行のやりとり

せっかくの意見交換の場も、やりとりがかみあわなければ、やはり「ガス抜き」と思われてしまいます。

意見募集などで出された意見や質問に対する回答が広報や報告書などで掲載されたものには、紋切り型で、誠意が感じられないものが多く見られます。表 2 は環境アセスメントでの住民意見の回答パターンを示したものです。

近年は、そのような紋切り型では通用しなくなりました。里山環境の保全を焦点に、さまざまな市民運動が展開された愛知万博の環境アセスでは、事業者（万博協会）の側にも説明責任が厳しく問われたため、コミュニケーションの工夫が多く見られました（もちろん万博の事業内容を評価しているわけではありません）。

表 3 は、万博アセスでの住民意見への回答例を紹介したものです。

表 2 と比べると、真摯に答えようとしている姿勢が伝わってくると思います。これにより意見を出した住民が満足するわけではありません。しかし、これらのやりとりの後に、自然保護団体や住民団体が参加し、その内容が全面公開された「万博検討会議」のような場がもたれました。さらに、内外の世論もあって、自然保護上の争点となっていた海上(かいしょ)地区での会場計画は事実上撤回されました。コミュニケーションへの真摯な姿勢が、結果として当初計画を見直すという判断に導いたという評価をしても差し支えないと思います。

表 2：方法書と準備書に対する意見と見解のやりとりの例（評価書の記載から整理）

手続き	住民等の意見	事業者の見解	問題点
方法書	草地、池、湿地についても綿密な植物層と分布調査を要望する。	ご指摘の草地、池、湿地についても綿密な植物層と分布調査を行っている。	オウム返しで、具体的な内容を示していない。
	現状でも環境基準をオーバーする値が出ている。	本事業が与える影響は少ない。	最初から影響なしと決め付けている。
	なぜ住民等が審査に加わったり、調査に参加できないのか説明がほしい。	市広報で図書の閲覧及び説明会の開催を全市的に周知した。	規定のやり方で足りるとしているのではないか。
準備書	開発予定地は近隣住民等にとって自然を感じる重要な場。	「人と自然の触れ合い活動の場」に該当するものは存在しない。	住民の価値基準を頭から否定しているのではないか。
	将来の流入負荷量が現状の約 2/3 に削減しているのは不自然。	関係する自治体がそれぞれに設定した将来の負荷量をもとに用いた。	他の計画を根拠に影響を低く見積もっているのではないか。
	工事中車両の影響について予測評価していない。	交通量全体に占める割合が低く期間が限られているため行わなかった。	住民の心配にできていないのではないか。
	人工磯を過大評価すべきでない。	環境保全対策と位置づけている。	根拠を示さず代替案としているのではないか。
	単一の予測結果しかなく、住民等にとっての判断材料が示されていない。	可能な限り科学的手法を用いて予測し、評価し、対策を明らかにした。	代替案の検討経緯などを具体的に示していないのではないか。
	景観の評価は住民等参加でおこなうべき。	準備書の縦覧で市民参加はできている。	規定のやり方で足りるとしているのではないか。

出所：環境省『参加型アセスの手引き』より作成。閲覧可能な方法書・準備書から住民への回答のパターンを示したもの。

表 3 : 万博アセスでの住民意見への回答の記載例

手続き	回答の記載例	備考
実施計画書への意見	ご指摘の趣旨を踏まえ準備書作成に反映しました。	「指摘を反映し」と説明されている。
	ご指摘の事項との関係において、〇〇の検討を行いました	
	ご指摘の点については、類似事例や学識経験者の意見等を踏まえて、〇〇などの必要な対策や配慮を行ってまいります。	
	(「環境診断マップ等、市民の体験情報を調査・評価項目に加えるべき」との意見に対し) 現地調査(ご指摘の点も踏まえたアンケート調査等)により、利用状況・特性把握を行いました。	
	計画の熟度が今後両まった段階で追跡調査の中で〇〇のモニタリングを行なっていきます。	追跡調査の中で扱うと言及。
	本環境影響評価の対象としておりません。なお、既存の調査により 00 が実施されており、その結果〇〇となっています。	対象項目外だが、既存調査で知り得ることを紹介。
	なお、ご要望の点は愛知県にもお伝えしました。	聞きっぱなしにしていな
準備書への意見	なお、希少種の確認位置の詳細情報等、データ保護に配慮すべき資料等の閲覧方法等について検討してまいります。→その後 CD-ROM 版作成へ	方法書段階では非公開の見解であった。
	必要に応じて追跡調査において実施することとしている。 (上記に加えて) 調査を実施しその結果を評価書に記載しています。	意見を踏まえて追加調査を行い、評価書にその結果を記載。
	準備書において一部誤りがあったので、評価書においては表現を修正しました。	誤りを率直に認めている。
	ご指摘の通り、〇〇のデータに誤りがありました。評価書では差し替えさせていただきました。	
	本調査のみでは明確な関連性を立証するまでには至っておりませんので、評価書においては表現を修正しました。	限界を明らかにしている。
	効果の不確実性もあり追跡調査を実施していくこととしています。	

出所：環境省『参加型アセスの手引き』より作成。

表 4：説明会などでのやりとりの参考例

住民等の意見の例	反発を招く回答の例	誠意ある回答の例
この町は現在でも環境基準を超えており、健康被害が心配。	環境基準は安全側の数値で設定されています。具体的な健康被害の報告は聞いていません。	他の地域に比べて問題があるのは事実なので、対策は十分に検討します。具体的に問題になりそうな地点を教えてください。
予測値が環境基準以下なら安全だと言いきれるのか？	基準値は国が定めたものであり、私たちとしてはこれで判断するしかありません。	予測値が環境基準以下であれば絶対安全だとは考えていません。事業後も調査を続け、より低い濃度になるように対策を続けます。
もっと詳しい情報があるはずだ。	私たちもこれ以上は知りません。企業秘密もあり、了解を得るのは困難と思われれます。	私たちが持っているのは A と B の件のみで、隠していません。ご希望の情報をお教え頂ければ、問合せ先などを調べたいと思います。
専門家の協力で独自に調査をしたら高濃度の汚染があった。	国が定めた方法で測定しました。〇〇の測定方法は難しく 1 回の調査で確かなことはいえないと思います。	すべての汚染状態を完全に把握しているわけではありません。その調査の方法や内容について詳しい資料を提供して下さい。状況がわかりしだい報告します。
私の質問にちゃんと答えてほしい。	すでにお答えしたとおりです。私の立場ではこれ以上お答えできません。	お答えできていない部分をもう一度簡潔にお願いします。(わからない場合)申し訳ありません。私の知識や情報では不十分なので、関係者に相談してなるべく早くお答えします。後ほど連絡先をお教え下さい。

参考:ぎょうせい『化学物質のリスクコミュニケーション手法ガイド』(浦野紘平・編著)

コミュニケーションが文書のやりとりではなく、対面式の場合、特に紛糾しているような場合では、とかく言葉が荒削りになりやすいものです。主催者側は、説明責任を自覚しながら、相手の気持ちをなるべく汲んだ対応が求められます。

私は、公害被害者救済や公害反対の住民運動を支援する活動に 10 年余り従事していたことから、行政や企業などとの交渉や懇談の場に同席する機会が多くありました。その経験から、説明責任が求められる行政や企業の担当者として、こんな配慮をしたらいいのと思うことを表 4 (※ 3) のように整理しました。その心得は以下のように整理できます。

- (イ) 相手を見て話を聞き、話すこと。
- (ロ) 相手の質問・意見に対して、まず否定から入るのではなく、前向きに受けとめていくことを最初に示すこと。
- (ハ) 手のうちにある情報はすべて示すこと。
- (ニ) 具体的な対処の内容をできるだけ示すこと。
- (ホ) 情報が不足していたり、その場では判断ができなかったりする場合は、それを率直に認めて改善や事後の対処の内容を示すこと。

これらは、一般会話の基本で、あまりにも常識的なことだとお叱りを受けそうですが、現実にはこのような心得を再確認していただきたいと思う場面が多いのです。

③心理的な壁

このような対話の基本が忘れられ、「ガス抜き」や「一方通行」と思われてしまうやりとりになる背景には、行政や企業などの事業者と、住民らとの間に、心理的な壁があって、対話が成り立たないという問題があると思われま

す。「心理的な壁」は、行政や住民のそれぞれの側に誤解や勘違いあって生じている場合もあります。

行政の側では、「住民は勝手な要求をするだけ」「反対のための反対だ」という思い込みが典型です。住民には理解し、判断する力があり、学習した住民には専門家にも負けない説得力があるということへの理解が欠けています。また、定められた手続きに沿ってやっているのだから、意見を聞くのは仕方がなくやっているという心理があると、それも壁になります。

住民の側では、意見を出しても何も変わらない、何か大切な情報を隠しているなどと思いついでいる場合があります。多くの場合、このように思い込ませている側に問題があるのですが、住民の側も積極的な参加で情報を引き出し、効果的な意見や提言をすることで、よりよい意思決定へ貢献しようとする姿勢が必要です。

ひとつの工夫としては、話し合いの仲介役として第3者を置くという方法もあります。ワークショップでは、ファシリテーター (Facilitator) といわれている役割です。ファシリテーターは、「対話を容易にする人」の意味で、情報の引き出し役でもあります (図5)。

図5 ファシリテートの機能

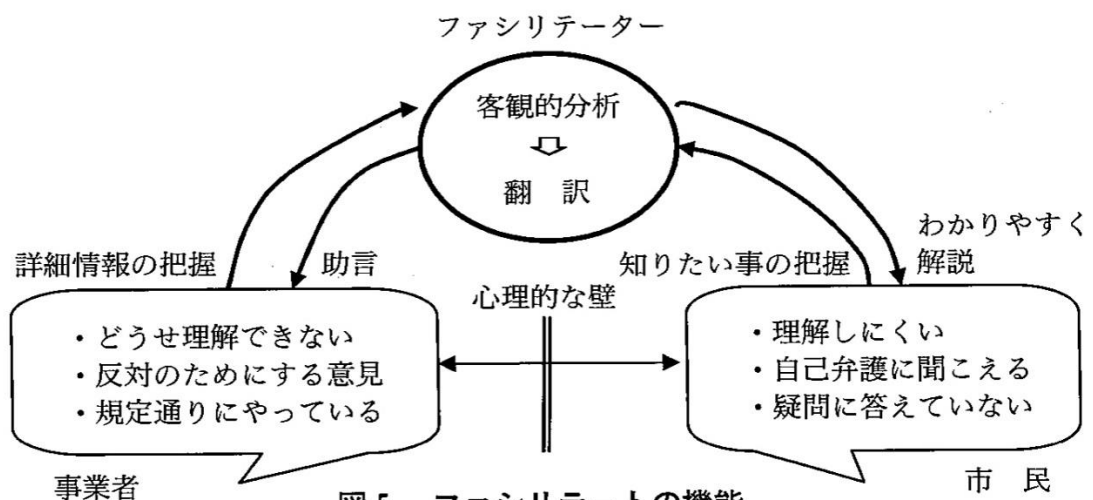


図5 ファシリテートの機能

出所：同前『参加型アセスの手引き』より

出所：同前『参加型アセスの手引き』より

④情報開示の不親切さ

「情報の引き出し役」が必要なのは、とかく情報をたくさん持っている側（特に行政や事業者）は、情報を公開していればそれによしとして、住民などが知りたい情報の所在やその情報の読み方、その意味などを知ろうとすることに協力的でない場合があります。

それ以前の問題としては、資料の公開は閲覧のみで、コピーに制約を設けたり、分厚い資料なのに貸し出しを認めなかったり、いちいち面倒な手続きを求めたりする姿勢が、情報開示に熱心でないと思わせることがあります。

近年では、IT化で情報の検索や入手が便利になっています。とはいえ、ホームページでインターネット上に公開しているからと紙での情報提供をしないのは、世の中にはIT利用者ばかりではないことを考えると、不親切といわざるをえません。

環境アセスやPRTR（化学物質排出移動管理制度）のように専門的な分野の資料は、それが開示されていても、見方や数字の持つ意味が理解されないと、住民は適切な判断ができません。客観的な立場からの解説が適切な判断を導くと考えられますが、ファシリテーターはそのような場面に有効な働きできると期待されます。

⑤サイレント・マジョリティ

私は、地域づくりのコミュニケーションで最も慎重に考えるべきことは、サイレント・マジョリティと言われる「ものを言わぬ多数派」の存在だと考えています。

近年は、政治への無関心層や無党派層が増えて、5割以下の投票率で代表者が選ばれているように、民主主義制度の最も根幹にある制度に参加しない人たちが多数派となっています。これは深刻な問題です。

直接に住民の意見を把握するための取り組みは、こうした事態を補うことが期待されますが、アンケート調査でも過半数の回収率を確保することは至難のわざです。説明会や懇談会、ワークショップなどの会合の場に出てくるのは全住民からみればほんの一握りであり、そこで積極的に発言する人となればさらに絞られてしまいます。

このように、参加や協働を語る際には、大多数の住民は積極的にものを言わないということ踏まえておく必要があります。これは、地域づくりに積極的な参加者で構成する意見交換やワークショップなどの場を否定するものではありません。主催する側、参加する側が、それぞれにそこに参加していない多数者に思いを馳せて、そのような人たちにも説明のできる議論を心がけたいものです。

特に、行政側では、市民からの具体的な提案への直接的な回答を避けるために、「ここにいらっしゃる方々のご意見がすべての住民の意見とはいえない」という逃げ方をする傾向があります。これは、コミュニケーションのルールをわきまえていないと言うほかありませんが、このような逃げ口上を許さない背景を市民の側も準備する必要があります。

そこで、サイレント・マジョリティへの配慮で、大切と思われることを述べます。

第一に、当然のことながら、参加の機会はなるべく多くの人に周知する努力が必要です。しかし、公募委員などでは定数があり、ワークショップではあまり参加者が多すぎても運営する側が追いつかないという問題もあるかもしれません。人数を制限する場合の**ルールの明確化**が必要です。

そこで、第二には、参加の取り組みでの議論を的確に広報することです。**議事録をまとめ、それを誰もが読めるようにすることは最低限必要**です。インターネット中継などのITを駆使した事例もありますが、それが適当かどうかは、費用対効果など、そのテーマに対する一般の関心の度合いによります。第一、第二とも、広報では、地元有力紙などのマスメディアを有効に活用するのが賢明です。

その上で、第三には、**参加や協働の取り組みで得られた結論を、アンケート調査などの幅広く意見を得られる方法で検証**することです。

第四に、参加や協働により意思決定を行う過程で、取り組みへの参加者が、さまざまな立場の人たちを訪問して対話するヒアリング調査や、テーマにちなんだイベントなどを通じて、情報を引き出す役割を担うということも考えられます。また、**サイレント・マジョリティには、地域の伝統を築いてきた先人たち、これから生まれてくる世代、そして人だけではなく動物や植物などの生き物も含まれます**。後で紹介する「原風景・原体験ききとり調査」や「身のまわりの環境診断マップづくり」はそうした工夫のひとつです。

(3) ワークショップを語る目的

① 地域づくりにおけるホスピタリティとして

ワークショップの意味ですが、本書では「何らかの作業が伴う意見交換や会議の形式」とします。作業が伴うことで、緊張をやわらげ、対話を円滑にし、創造的な議論がなされることを期待した会議の方法です。**この本では「作業を伴う…」としている所が三宅とは違う**これから紹介するワークショップの取り組みは、コミュニケーション・ギャップの解決の即効薬となるものではありません。

しかし、ワークショップを採用する試みは、コミュニケーションのあり方を工夫しようとする姿勢、言い換えれば、**地域づくりを一緒にすすめるパートナーに対するホスピタリティ**です。

ホスピタリティとは、「何を質問し、意見したらいいかわからないような人にも、気付きを促し、意見や情報を引き出して、なんらかの意思決定に反映しようとする姿勢」人と人、人とモノ、人と社会、人と自然などの関わりにおいて具現化されるもの。相互に満足感を得たり、助け合ったり、共に何かを創りあげることができ、それによって社会が豊かになっていくもの

狭義の定義では、人が人に対して行なういわゆる「もてなし」の行動や考え方

ワークショップの手法は一様ではなく、テーマや参加者層はもとより、会場や天候など、その場での判断で臨機応変に展開すべきものです。それは、従来からの「意見や質問のある人は出してください」という姿勢ではありません。何を質問し、意見したらいいかわからない

ような人にも、気付きを促し、意見や情報を引き出して、なんらかの意思決定に反映しようとする姿勢です。すべての参加者は、理解する能力があり、有意義な情報を潜在的に持っており、それを引き出すことでよりよい意思決定ができるという姿勢です。

ときどき、「参加を呼びかけても集まらない」と嘆き、参加の取り組みに悲観的な感想を述べる行政職員をみかけます。かたや給料をもらってやっている側が、かたや仕事や生活に追われながらも地域の課題に対応している人たちに対して言えたことではありません。むしろ、参加しやすい場づくりとともに、そういう中でも機会を見て参加してくれている人たちが、参加して良かったと少しでも思ってもらえるような努力をしなければなりません。それが行政職員に限らず給与をもらって主催者側に立つもののホスピタリティではないでしょうか。

②自治を育てるツールとして

「ワークショップをしても、結局何をしたのかわからないまま終わった」という感想をよく聞きます。主催した側からも出ることが少なくありません。

多くの場合、ワークショップで議論したことが何にどのように反映されたかを認識することができない運営であったために出てくる感想だと思われます。また、このような感想には、ワークショップを意思決定の手法として過大に期待したり、意思決定の手続きとして事務的に扱っていたりすることから生じる場合もあります。

ワークショップは、意思決定の過程において、重要な役割を果たしうると私は考えています。しかし、これはプロセスにおける一手法であり、決定打ではありません。自治体で言えば、首長のリーダーシップや議会での審議などの制度として位置付けられた手続きを補完するものとして考えるべきでしょう。前述のように、ワークショップを開催する場合の位置づけやルールを明確にしてのぞむことが必要です。

私は、地域づくりにおけるワークショップの最大の役割は、意思決定の手法としてあるのではなく、地域の課題に積極的に関わり、または関わりを促されたり、関わらざるをえなくなったりして、気付き、学習することを通じて、自治の担い手を育てる手法としてあるのではないかと考えています。

自治の担い手を育てるということは、行政の側からすれば口うるさいやからを増やすことになるともいえます。しかし、カウンター・パートナー（対抗する相手）を育てることが、結果的に地域の活性化を促し、地域の力を蓄えることにつながると考えるべきではないでしょうか。

次章から紹介する私の実践例は未熟なものではありますが、コミュニケーションを工夫し続けようとする試みとして、また、市民の側から自治の主体を育てようとする試みとして受けとめていただければ幸いです。