論　　説

政策課題を共有する「話し合い」の場の設計

—「自治の話し合い」手法としての沖縄式（課題共有型）地域円卓会議の考察

土山　希美枝

The Design of Dialogue and Discussion for Sharing Policy Issue: A Study from Okinawa Style (Sharing Issue Type) Local Round Table

要　旨

政策過程における「話し合い」は、倫理的に善きことだからではなく政策過程の「必要」として求められる。市民生活が〈政策・制度のネットワーク〉にささえられ、公共政策の主体が多様化するこんにち、そうした異質な主体が話し合いによって課題を共有し、関係性を醸成していく重要性はますます増していく。多様な主体による話し合いの機会とその手法は増えているが、重要なことは手法のみならず、政策過程の適切な段階で、手法に内包されるシカケを活用して、手法が活きるよう運営されることである。本稿では、沖縄式地域円卓会議という話し合いの手法をとりあげ、一般の課題解決のための円卓会議とは異なる「共感をもった課題共有」を可能にする手法であり、その機能がどのような運営で効果的に発揮されるかを、手法とインタビューの分析から解明する。

キーワード

話し合い、沖縄式地域円卓会議、自治、ガバナンス、〈つなぎ・ひきだす〉、熟議民主主義

ABSTRACT

Dialogue and discussion of policy process are needed not as ethics but as necessary. Since citizens' live based on the network of policies and systems, it becomes more important to share the public issue and to build relationship with political actors in multi sectors. It seems increase the opportunity of dialogue and discussion, however, what's the important is not only the method but management to make the function of the method active by using the device included in the method at the suitable stage of policy process. This article shows the Okinawa style local round table as a method for sharing public issue with sympathy and voluntary by analysis of characteristic device and interview.

Keyword

Dialogue and Discussion, Okinawa Style Local Round Table, Governance, Deliverate Democracy

1 政策と話し合いと自治

1. 1 政策をめぐる「必要」としての話し合い

熟議や討議民主主義という表現はすでに浸透しているが、それに呼応するように政策をめぐる話し合い[1]にさまざまな手法の導入がひろがっている。また、「プラーヌンクス・ツェレ」はじめ無作為抽出による市民会議に代表されるように、そこでは、多様な主体の参加による多面的な視角からの検討が重要視されている。国においても、討論型世論調査や事業仕分けなど、形態や手法、人選に疑問を呈されながらも、市民が参加する話し合いの機会を設ける例がみられる。ただし、その重要性が喧伝されたり新しい手法がとりあげられたりするほどに、政策形成過程が多様な主体による話し合いの影響を受けているとは必ずしもいえない。それは、政策をめぐる話し合い、とくに市民の参加による話し合いが「善きこと」としての認知にとどまり、「必要なこと」に転換していないためではないか。

公共政策をめぐる話し合いは、政府政策であっても市民政策であっても[2]二つの前提を持つ。

ひとつには、「政策にはあらかじめ与えられた正解はない」ことである。政策は現在の課題状況を未来のある時点で異なる状況に変えることを目的とし、そのための手段をくみあわせる。未来が不確実であり、どの手段がどの状況をうみだすかはだれも保障できないし、手段は必ず複数存在する。また、目的となる「未来のある状況」がどのような状況であるべきかも、つねに多様な選択肢がある。そのなかで、「自分たちの答え」を作っていく必要がある。それには、目的と手段を多面的に検討し、資源の制約のなかで「決定」していくことが不可欠である。話し合いは、政策の責任主体の内部におけるものであれ、市民参加のような外部にひらかれたものであれ、そうした「多面的な検討」とそれをへた「決定」に必要不可欠なものである。

ふたつには、「利害、価値観、セクターの異なる多様な主体が〈政策・制度のネットワーク〉を共有しつつ社会を構成している」ことである。公共政策のうちとくに政府政策は、〈政策・制度のネットワーク〉のうち、その地域に最低限必要な政策・制度を、市民から集めた資源によって、市民にかわって実施されるものである（土山〔2010〕）。資源は有限であり、課題は無限である。何が「必要最低限」なのか、どのような公共課題にどのような政策・制度でもってあたるべきかをめぐって、市民のあいだでも対立がおこる。公共課題をめぐる「決定」の結果は、公共課題の当事者が社会を構成する市民そのものにおよぶ。そうであれば、「決定」がどのような過程と理由によりなされたかが、その「決定」の正統性を担保する。政府政策において参加と情報公開が重視されるのは「決定」をめぐる「過程と理由」にたいするアクセス保障と可視化のためでもある。そして、「過程と理由」は具体的には、話し合いにより形成される。

このように、政策過程における話し合いは「善きこと」であること以上に、「必要なこと」である。「必要なこと」であれば、コストをかけても必要な場面で必要な機会が政策形成過程にくみこまれることになる。

だが、たとえば、ある課題について結論が予定されている、いいかえれば誰かにとっての「正解」が予定されているのであれば、話し合いは意味がなく、参加はアリバイづくりとなる。正解がないという前提、異質で多様な主体が〈政策・制度のネットワーク〉を共有しているという前提に立ち、話し合いの場がその前提によってできているかどうかが、政策をめぐる話し合いに問われるのである。

1. 2 政策主体としての市民と市民政策

公共政策における市民は、社会のメンバー、政策・制度のユーザー、政府のオーナーという3つの側面をもつ主体である。こんにち、公共政策の主体は、市民社会セクターの市民また市民活動団体、市場セクターの企業・団体、政府セクターの国・自治体などに多様化し、公共政策は市民政策、企業政策、政府政策により構成されているといえる（松下〔1991〕）。

市民は社会のメンバーであり、「ほっとけない」社会の課題について自由にとりくみ市民政策の主体となる。また、みずからが責任主体でなくとも、市民政策、企業政策、政府政策のユーザーとしてかかわりうる。企業政策については、不

買運動などの活動を想像するとよい。

政府政策については、市民はオーナーでありユーザーであるという二重の面をもつ。市政への市民参加というときには、政府政策に市民がこの二面によってかかわることになる。この二面は複合的であって常に峻別できるものではないが、情報公開などは前者、市政モニター制度などは後者を重視した政府政策へのアクセス手法といえよう。

いわゆる「協働」による市民とのかかわりは、この二面ではなく「社会のメンバー」としての市民政策主体との関係であることに注意が必要である。しばしば美辞であるかのように「市民と自治体は対等」という言いかたがされることがあるが、「社会のメンバー」として市民政策の責任主体である市民と、市民の信託に応える政府政策の責任主体である自治体とは政策主体であるという意味で対等といえるかもしれないが、政府のオーナーないし政策・制度のユーザーとして政府政策にかかわるときの市民との対峙はこれと同質ではない。これらを混同し、自治体政策への市民参加の延長で「協働」をとらえることは、市民政策主体の囲い込みや動員、結果として市民政策主体の疲弊につながる危険がある。

1. 2. 3　政策主体間の関係の醸成

政策主体としての市民社会セクターとその主体により展開される市民政策が公共政策全体に果たす役割が拡大していることは明らかだが、他方、セクター内外の政策主体間の分断が課題となっている。

公共課題はセクターをこえて共有される。それにとりくむ多様な主体の、連携・協力あるいは緊張・競争という関係性のありかたが、課題への対応能力を大きく左右することはいうまでもない。その関係性は、政策主体それぞれが異質で多様である以上、互いのどこが異なりなにを共有できるのかということの理解とともに醸成される。その関係性を醸成する媒体は、音声によるかどうかに限らず、対話や議論つまり「話し合い」である。

異質な政策主体どうしが、課題や目的（の一部）を共有し、課題へのとりくみにつながりうる理解や発想、連携などを醸成することを〈つなぎ・ひきだす〉とする（土山・村田・深尾〔2008〕）が、〈つなぎ・ひきだす〉話し合いは、公共政策の特性からいっても、政策主体の多様化がすすむこんにちの状況からいっても、「必要なこと」であることは言を待たない。

政府政策にとっても、多様な政策主体との連携が重要であることは、当然である。だが、一定の手続きで「市民からの信託」であることを担保されれば、他の担い手の有無にかかわらずその課題にあたる政府政策と異なり、市民の選択の自由の領域で展開される市民政策にとっては、課題を共有し共感する市民のまきこみや、多様な政策主体との関係性など、話し合いをつうじて〈つなぎ・ひきだす〉ことで政策効果を高めていくことはますます重要になるであろう。市民政策主体にとって、それはまた、「自治」の営為そのものである。

1. 3　政策をめぐる話し合い手法の多様化

公共政策をめぐる話し合いの前提や特性についての理解がいかに浸透しているかとは別にしても、政策をめぐる市民の参加をえた話し合いの手法は多様化している。地域や自治体でとりくまれているものをあげても、従来の審議会への参加はもとより、ワークショップ、ワールドカフェ、プラーヌンクス・ツェレ、地域円卓会議、討論型世論調査など、多様性を前提にした自由な発話が肯定される形態のとりくみをあげることができる。いわゆる事業仕分けやパブリックコメント等も、形式としては、多様な主体による意見のやりとりを政策過程にくみこむことが前提となっているといえる。

政策をめぐる話し合いについては、政策過程の早期の段階で多様な主体により行われることの重要性が指摘されてきた。政策の「決定」以前、手段の検討段階で、あるいは課題の発見と共有（争点化）、政策目標の特定の段階である。この段階での話し合いは、選択の幅の広さゆえに、より多面的な話し合いが求められるが、周知もふくめてそれは必ずしも容易ではない。

本稿では、このうち、政策課題の共有をめぐ

る話し合い手法として、沖縄式地域円卓会議をとりあげ、その特性を整理し、有効性を検証したい。なお、その基盤となるのは、2013年2月の現地調査、2014年5月のヒアリング調査であり、前者は文部科学省私学研究基盤整備事業の支援をうけた龍大LORC（地域公共人材・政策開発リサーチセンター）での研究活動、後者は龍谷大学社会研究所指定プロジェクト「熟慮型・表現型メソッドを活用した法教育に関する研究」の支援をうけて行われた。

2　政策課題の共有と話し合い

2．1　政府政策過程と話し合い

こんにち、公共政策とその過程は多様な主体の関与によって成立し、その主体のなかでも市民社会セクターの主体が重要であることは言を待たない。

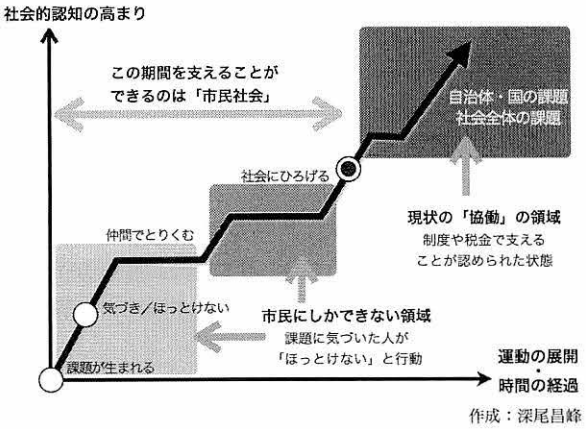
政府政策への市民参加は高度成長期以来、始動（争点の特定）→立案→決定→執行→評価（松下〔1991〕150）という政策過程をめぐって、自治体を中心に模索されてきた。だが、早期の段階への参加は必ずしも容易ではない。とくに行政を執行機関という言葉どおりにみるならば、むしろ政策過程の「決定」以降がその主たる首尾範囲ともいえなくもない。だが、実際には、行政機構は課題の現場を知る執行機関として、課題の特定や立案をおこない、「決定」する場である議会へ提案している。市民の参加は長や執行機関のよりよき提案や決定に資するために求められ、立案段階や決定段階も対象になっているのである。

すでに指摘したように、公共課題のうちどれに、どのように政府政策が展開されるかは、〈政策・制度のネットワーク〉を同じくする主体の「共通の関心事」である。政策主体としての市民がその力を増していくなかで、選択の幅が広い、政策過程の早期段階への参加が重要視されていくのは当然であるといえる。

政策の始動段階、とくに政府政策における争点の特定や立案をめぐっては、地域エゴや利害対立によって話し合いではまとまらないため向かないとする主張もある。結果として話し合いがまとまらない可能性はいつでもあるが、しかし、「正確な情報と条件を認識して、対等な立場で開かれた議論が行われれば、利害対立的な話し合いも成員の一定の了解ある結論に達しうる」という前提が成り立たないのであれば、自治そのものが成り立たないといえる。利害対立があっても「了解ある結論に達しうる」ことを示す好例は、政府政策においては、たとえば北海道ニセコ町（片山〔2001〕）、あるいは岐阜県多治見市におけるゴミ処分場問題（西寺〔2008〕）をあげることができよう。

ところで、政府政策は、一定の手続き、たとえば議会での予算の議決によって「市民が必要とする政策」と承認されて成り立つ。いいかえれば、公共課題として一定の資源の配分が必要と認知されて成り立つことになる。当然だが、課題状況そのものは認知の以前に発生している。

こうした課題の発生と認知を図にしたものが図表1である。政府政策の始動は、一般には、認知が一定の段階に達したところでおこり、その認知が資源の投入を是とする水準に達したところで実現の段階となるといえる（図表1中◉の前後）。それでは、市民政策はどうであろうか。



図表1　公共課題の社会的認知の高まり

出典：土山希美枝・深尾昌峰〔2014〕149.

2．2　市民政策の話し合いと課題共有

市民は、課題となる「困りごと」の発生に直面し当事者となりうる。その発生の瞬間（図表1の起点）から、政策主体とならざるをえない。それを公共課題とし公共政策による解決をめざすとすれば、この課題の発生時から、課題の認

知をいかにひろげ、多様な主体をまきこんでいくことかが重要な課題となる。

その課題が政府政策として対応されることをめざすにせよ、市民政策としてみずからとりくむにせよ、「困りごと」の当事者、それを「ほっとけない」ひとびとの参集と、社会における認知の拡大は、政策過程の早期にはなおのこと、しかし早期だけでなく政策を展界する基盤の拡大という意味ではさらに広範な段階で重要である。政府政策でも市民政策でもこうした参集と認知の拡大は、一般には「啓発」として、政策主体からそうでない対象に「伝える」という一方向でとりくまれてきた。だが、むしろ双方向の「話し合い」による政策主体間の〈つなぎ・ひきだす〉関係の醸成がめざされるのではないか。

市民政策をめぐる話し合いは、多様な主体が、上下のない対等な関係で、それぞれの自発性を基盤に自由な発想をもとになされることが前提になる。なんらかの事象についてそうした話し合いが行われ、意見の集約をへて、決定や選択が行われることは、自治の本質的な営為である。政策課題をめぐるそうした話し合いの手法のひとつとして円卓会議があげられる。第3節ではこうした円卓会議を地域の公共課題に活用しようという動きと、そのバリエーションとして、沖縄式地域円卓会議の手法について分析してみたい。

3　課題共有型話し合い手法 …沖縄式地域円卓会議

3. 1　政策課題をめぐる円卓会議

円卓会議、ラウンドテーブルという話し合いの形式はアーサー王伝説に遡らずとも多様に使われ、一般には、特定の政策課題のステークホルダーとくに一定の権限がある層が集まり対座型ではなく円卓を囲み平等な立場で話し合うことで、その課題の解決に実効性ある合意や決定が行なわれうるものとしてとらえられる。

政策課題が多様な主体により共有されているこんにちの公共政策、とりわけその主体がみえる地域公共政策について、セクターをこえた多様な主体により構成される話し合いの場としての円卓会議もよくみられるようになった。嘉瀬井〔2013〕によれば、日本における市民参加型円卓会議は1993年の成田空港問題円卓会議を嚆矢とするが、近年では東京湾三番瀬の保全をめぐる円卓会議（三上〔2009〕、柏産地場農産物をめぐる円卓会議（五十嵐・「安全・安心の柏産柏消」円卓会議〔2012〕）などがあげられよう。

2000年代末には「社会的責任に関する円卓会議（SR円卓会議）」や「人と組織と地球のための国際研究所（IIHOE）」「社会的責任向上のためのNPO・NGOネットワーク（NNネット）」らの活動から地域や自治体における「地域円卓会議」[3]が提唱され、広がりをみせている（社会的責任に関する円卓会議〔2012〕）。また島根県雲南市における地域自主組織と市との地域円卓会議のように（島根県雲南市政策企画部地域振興課〔2014〕）市政に反映する継続的な機会などが着目されている。これら「地域円卓会議」は多様な主体の参加による話し合いの積み重ねから、課題の解決をめざす主体間の連携を形成していく「マルチ・ステークホルダー・プロセス」がその特徴とされる（社会的責任に関する円卓会議「持続可能な地域づくり」プロジェクトチーム有志〔2012〕）。

本稿でとりあげる沖縄式地域円卓会議は、こうした地域円卓会議とつながるものでありながら、話し合い手法としては他の円卓会議と異なる効果をもつものと考える。一般の円卓会議が基本的に「課題解決」をめざすのにたいし、沖縄式地域円卓会議は「課題共有」に効果を発揮する話し合いの手法と考えられるのである。政策過程でいえば初期の、課題の認知を向上させ、多様な主体をまきこみ、公共課題として争点化する段階、またその後も認知や担い手の拡大をめざすために用いうると仮説できる。

以降、本節では、沖縄式地域円卓会議（以降、沖縄円卓）の概要と手法を分析する。なお、分析にあたっては、これを開発し実践、また開催支援を行なっている（公財）みらいファンド沖縄を2012年2月に訪問し円卓会議を調査、2014年5月に沖縄円卓の司会を担ってきた平良斗星氏、ファシリテーショングラフィックをになってきた宮道喜一氏、企画運営を支えてきた角知子氏へのインタビューを行なった。

本稿の3氏のコメントはすべてこのインタビュー時のものである。

3. 2 沖縄式地域円卓会議の構成と進行

沖縄円卓は2011年2月の「地域社会のみらいを考える円卓会議」を嚆矢に、その後、2012年に3回、2013年には10回、2014年3月までに現在3回を開催、そのほか他の地域での開催を支援し、またマニュアル（みらいファンド沖縄〔2013〕）などの作成もありその手法が移転するなど、ひろがりを見せている。

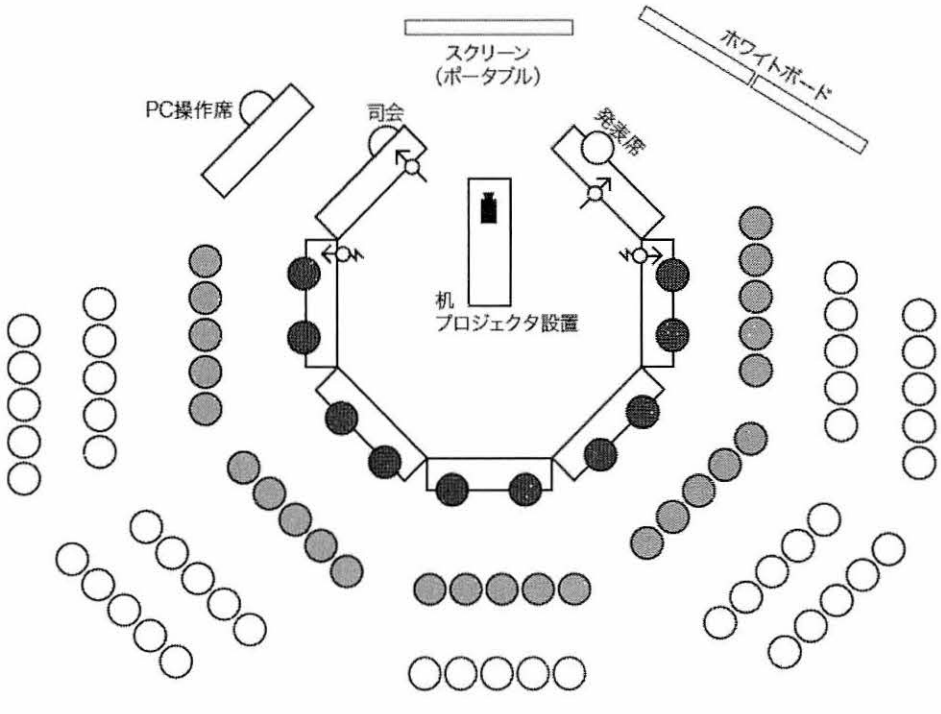
当初、円卓会議という言葉のイメージから手探りで開発したという形式は、3回めの沖縄円卓でほぼ現在のものに固まったとされる。

3. 2. 1 構成

構成を見ると、まず、全体の時間枠は2時間半から3時間。登壇者は司会、模造紙などに話し合いの経過を記録するファシリテーショングラフィッカーのほか、「センターメンバー」と呼ぶ円卓に着席するメンバーが話題提供者を含めて7、8名である。

このほか、センターメンバーには、同僚や関係者など2、3人を連れてくることが勧められ、これを「サブメンバー」と呼ぶ。サブメンバーを招く意味については後に詳述するが、センターメンバーが発言についてサブメンバーと意見を交わし、組織としてときに一歩踏み込む発言を可能にする効果がある。このサブメンバーがセンターメンバーの近くに着座し、一般参加者も円卓を囲むように着座する。これが「二重円卓」という沖縄円卓の設営の特徴のひとつになっている。会場の構成例は図表2のようになるが、参加者はセンターメンバーの背中を見ることになるので、席札は前垂れのほか椅子の背にも貼られることになる。

みらいファンド沖縄が沖縄円卓で扱ったテーマは図表3である。実際に行われたテーマはかなり大きなものもあるが、後述するように、具体的な、「ミクロ」あるいは「小粒」な「困りごと」が推奨される。



図表2 沖縄式地域円卓会議の配置例

出典：みらいファンド沖縄〔2013〕『沖縄式地域円卓会議開催マニュアル』添付DVD収録、mfo-rt_kaijo.pdfより一部抜粋。濃灰はセンターメンバー、薄灰はサブメンバーを示す。

図表３　みらいファンド沖縄による円卓開催事例

1	2011.2.19　地域社会のみらいを考える円卓会議 2011 テーマ：多様な担い手の連携をめざして 主　催：公益財団法人みらいファンド沖縄、那覇市「地域づくり・公益活動支援事業」
2	2012.1.7　地域社会のみらいを考える円卓会議 2012 テーマ：協働・情報・共感 主　催：公益財団法人みらいファンド沖縄、那覇市「地域づくり・公益活動支援事業」
3	2012.6.12　なは円卓会議 with 那覇 YEG テーマ：災害等の停電時の在宅介護家庭における課題解決のため、どんな協働が可能か？ 主　催：那覇商工会議所青年部 共　催：公益財団法人みらいファンド沖縄
4	2012.8.9　なご円卓会議 テーマ：名護のまちづくり・ひとづくりに程順則と『六諭』のこころを活かすには？ 主　催：なご円卓会議運営チーム（※企画運営協力、司会・記録者派遣）
5	2013.1.13　離島サイエンスプロジェクト　シマ会議 テーマ：離島におけるサイエンスプログラムによる人材育成について 主　催：(財) 沖縄県公衆衛生協会（沖縄サイエンスキャラバン構築事業コンソーシアム）（※企画運営協力、司会・記録者派遣）
6	2013.2.1　「沖縄ミーバイ」の生産及び利用促進に関する円卓会議 テーマ：沖縄ミーバイをたくさんの人においしく食べてもらうには？ 主　催：沖縄県ミーバイ生産者販売促進協議会（※ 企画運営協力、司会・記録者派遣）
7	2013.2.16　地域の「つなぎ手」人材育成を考える円卓会議 主　催：新しい公共の人材育成と資金循環の持続可能なしくみ構築事業共同体 (NPO 法人まちなか研究所わくわく、公益財団法人みらいファンド沖縄)
8	2013.3.1　第 1 回地域イベント情報円卓会議 テーマ：地域活性化につなげるイベント情報流通のしくみづくりとは 主　催：NPO 法人沖縄イベント情報ネットワーク、株式会社レキサス (※企画運営協力、司会・記録者派遣)
9	2013.3.8　地域のみらいをつくる円卓会議 テーマ：企業市民としての新たなる価値創造への挑戦 ～地域のつながりを絆へ、まちづくりに YEG ができること～ 主　催：那覇商工会議所青年部（商工会議所青年部第 32 回全国大会 那覇大会第 2 分科会） (※企画運営協力、司会・記録者派遣)
10	2013.7.17　那覇 YEG 地域活性観光円卓会議 テーマ：国際通り・トランジットモールに行こう！ 主　催：那覇商工会議所青年部(地域活性観光委員会)(※企画運営協力、司会・記録者派遣)
11	2013.8.14　那覇 YEG キャリア教育円卓会議 テーマ：学校と会社が連携した沖縄みらいの人財づくり ～持続可能な連携を実現するために！～ 主　催：那覇商工会議所青年部（地域キャリア教育支援委員会） (※企画運営協力、司会・記録者派遣)
12	2013.9.24　やんばる木育円卓会議 1 テーマ：森とともに生きる国頭村から発信する「木育」 主　催：国頭村森林資源活用促進協議会（※企画運営協力、司会・記録者派遣）
13	2013.10.9　うるま市海洋性空間活用円卓会議 テーマ：金武湾～海中道路周辺の地域や海浜を、観光に活かすには？ 主　催：うるま市（企画部企画課） 事業主体：株式会社 JTB 沖縄 (※企画運営協力、司会・記録者派遣)
14	2013.12.19　やんばる木育円卓会議 2 テーマ：国頭村から発信する「木育」をどこに届けていくか？ 主　催：国頭村森林資源活用促進協議会（※企画運営協力、司会・記録者派遣）
15	2014.2.1　経済団体キャリア教育サミット vol. ゼロ テーマ：沖縄の未来を担う人材育成～今、我々経済界の果たすべき役割は？～ 主　催：那覇商工会議所青年部（文部科学省委託「地域キャリア教育支援協議会設置推進事業」） (※企画運営協力、司会・記録者派遣)
16	2014.2.13　やんばる木育円卓会議 3 テーマ：やんばるの森林資源を使って守るため、「木育」をどう拡げていくか？ 主　催：国頭村森林資源活用促進協議会（※企画運営協力、司会・記録者派遣）
17	2014.3.1　南城市尚巴志のまちづくりを考える円卓会議 テーマ：尚巴志を活かしたまちづくりのために、市民の知恵とチカラが発揮できる場をつくるには？ 主　催：南城市教育委員会 文化課 事業主体：株式会社 国建（※企画運営協力、司会・記録者派遣）
18	2014.3.19　那覇地区公民館連絡協議会円卓会議 テーマ：若者の目に映る公民館・自治会とは？～公民館の活性化、自治会加入率 UP のヒントを探る 主　催：那覇地区公民館連絡協議会（※企画運営協力、司会・記録者派遣）

このほか、各地での沖縄式円卓会議の企画運営支援、監修などの協力例として、以下がある。

・2012. 8.25　こどもみらい円卓会議 in なは
テーマ：子どもたちが苦手なゴーヤーをどうすれば好きになってくれますか？
主催：ベジスタ
＊食育イベント用に監修。その後、弘前（青森）・田辺（和歌山）でも開催された

・2012.11.25　（岡山県赤磐市）市民活動応援フォーラム
テーマ：わたしたちのふるさと赤磐市のために何ができるでしょうか！
主催：赤磐市市民活動支援センター（仮称）設置・運営のための協議体（代表構成員 NPO 法人赤磐子ども NPO センター）

・2013.11.29　静岡清沢レモン円卓会議
テーマ：清沢地区でのレモンを通じた地域活性化事業、次の作戦は？
主催：自治体学会（第 27 回 自治体学会 静岡大会 第 3 分科会「課題解決のための実りある議論をめざす～沖縄式地域円卓会議から学ぶ」としてデモンストレーション開催）

資料提供：みらいファンド沖縄

3. 2. 2 進行

沖縄円卓の進行は、大きく分けると前半、20分程度のサブセッション、後半の3部構成となる。前半にはオリエンテーションと論点提供、セッション1があり、サブセッションを挟んで後半は、セッション2、まとめ、となる[4]。それぞれ簡単に進行を見てみたい。

●前半

・オリエンテーション（10分）

オリエンテーションでは司会者から円卓会議の説明があり、センターメンバーを名前のみ紹介する。

・論点提供（25分）

論点提供はテーマである「困りごと」の当事者がその課題を語り、司会者がそれについて質問を重ねる。

・セッション1（50分）

続いて、センターメンバーがひとりひとり、「困りごと」についてみずから考えること、持っている情報、感想などが語られる。このとき、事前に用意されたメンバー紹介のスライドがあわせて表示される。

前半は情報提供のフェーズであり、ここでできるだけ多くの「新事実」、つまり特定のセンターメンバーが持っているが共有はされていないような情報が出てくることが重要とされる。後述するが、事前のヒアリングにより、ここでどのような情報を共有しうるかは司会は一定把握しており、共有すべき情報や「新事実」を引き出すことがその役割となる。

時間の制約もあるが、前半の最後に、ファシリテーショングラフィッカーによるふりかえりが行なわれることも勧められる。サブセッションのための整理としても効果的といえる。

●サブセッション（20分程度）

沖縄円卓の大きな特徴のひとつがこのサブセッションである。通常のシンポジウムなどであれば休憩にあたる時間だが、サブセッションではサブメンバーを含む参加者が3人一組になって、前半の最後に司会が示す、テーマに関連した問いかけについて話し合い、その結果をA4ないしはA3などの紙に太いポスターマーカーなどで書き込んで提示するという、小グループディスカッションの時間になっている。問いかけは大きく2パターンがあるが、これについては後述する。サブセッションは全体の進行が押したとしても15分は必ずとるという。

サブセッションの結果のフィードバックは、これも時間の制約によるが、会場前方に集約、提示してしていくつか司会がピックアップして紹介するか、司会の手元におきセッション2の議論のなかでいくつか紹介しつつ問いかけに使うかなどされる。このサブセッションとそのフィードバックにより、参加者自身がセッション2での議論や「困りごと」に主体性をもつ、別のいいかたをすれば、共感や「自分ごと」としての意識をもって参加する基盤をつくりうるシカケになっている。

●後半

・セッション2（55分）

サブセッションの結果をフィードバックしつつ、再びセンターメンバー中心に議論が行われる。セッション1での「新事実」の共有、サブセッションで会場の雰囲気が高揚することによって、セッション2での発想や発話が「あたたまった」（平良氏）ものになるという。情報提供が主であるセッション1と異なり、着地点やどのような発言がなされるべきかは司会も意識せず進めるとする。

ただし、セッション2での第一発話者はその後の議論がどのような方向になるかも含め重要であり、セッション1やサブセッションの間に進行が検討される。だが、セッション2の第一発話者が誰になるかは他のメンバー構成との関係で一概にはいえない。

・まとめ（20分）

セッション2が着地点を意識的に描かず進められるとしても、あるいはだからこそ、まとめは重要となる。ファシリテーショングラフィックも活用し、当日の議論を振り返りながら、語られた論点、残された課題が整理される。

3. 3　沖縄式地域円卓会議のシカケ

3. 3. 1 「困りごと」としてのテーマ

沖縄円卓の特徴として、まず、論点提供として課題つまり「困りごと」(解決したいこと) が語られることで、センターメンバーや会場全体に「相談する」という形態になっていることがあげられる。これが他のシンポジウムなどとの「最大の相違点」とされる (角〔2014〕)。

論点提供者は「困りごと」の当事者であり、その状況や思いを聞き、その解決のためにセンターメンバーや会場が考え、語るというしつらえとなる。テーマが「大きなテーマ」つまり総論的なものや抽象的なものではなく、「小さなテーマ」個別的、具体的な「困りごと」であるほうが望ましいとされるゆえんである。

実際に開催されたテーマは、開催支援の場合には依頼元の希望もあり、図表３でみた通り、必ずしも個別具体的なものとは限らない。沖縄円卓の司会を重ねて来た平良氏は、「(大きなテーマでも) それじゃ (内容が) モヤッとしちゃうよ、ということはあるが、テーマとして向いていないと思ったことはあまりない」としつつも、小さいテーマのほうが好ましく、「たぶん (その後の) 展開力もある」とする。この認識の基盤には第４回の「名護円卓」の経験によるところが大きいとされるが、具体的なテーマであることで、テーマをめぐる具体的な事実や情報の提供が濃密となり、参加者の共感を招き、論点提供された「困りごと」を「じぶんごと」として考える円卓会議の「熱度」があがりうるという。

3. 3. 2　センターメンバーのキャスティング

キャスティングでもっとも意識されることは、論点にかかわるセクターをこえた多様な主体により構成されることである。これは、「マルチステークホルダープロセス」による課題対応という地域円卓会議を支える基本的な特徴でもある。

沖縄円卓の基本のパターンとしては、論点提供者、その論点に関係する自治体の担当部局、行政系の外郭団体、企業人、NPO など市民活動団体、地域メディア、研究者があげられている。こうしたパターンを基礎にしつつ、テーマにあわせて人材の情報を集めてアレンジし、調整を進めることになる[5]。

とくに市場セクターの存在が入ることが重要とされるが、それは当事者の思いだけでなく、課題をめぐるマネジメントや実現可能性を異なる視点から語られることになるからといえる。

センターメンバーが話題提供者を含め８名ないし７名という人数は、継続的に開催される通常の円卓会議と比べて多いものではないが、単発の機会としてシンポジウムと比べてみると多い人数である。沖縄円卓の特徴のひとつはセッション１での濃密な情報提供にあり、この情報提供をマルチステークホルダープロセスに相応しい多面的なものにするためには、この規模となるという[6]。一方、この人数が持っている情報を発話する機会を担保するためには、司会が積極的に「話を切る」ことになる。この点については「司会の役割と手法」で後述する。

センターメンバーについては、テーマとなる課題について「思い」と「専門性」をもって関わ (りう) る存在であること、少なくともこのいずれかをもっていることが期待される。「思い」は課題にたいする問題意識や解決をめざす意欲といいかえてもよいであろう。「専門性」はそれぞれのセクターによって異なるが、それを基礎にセッション１において数字を含む多面的な情報提供やコメントがうまれ、セッション２での課題をめぐる意見や発想が発話されることになる。その点からいえば、組織にもよるが、いわゆる「あて職」である長よりも現場を知る職階が望ましいという。

一方、多くのセンターメンバーは、課題のステークホルダーであり組織人でもあるため立場を「背負って」登壇する。客体として登壇した場合、話し合いの深まりに応じてその立場から一歩踏み込んだり主体的にかかわったりする発言をすることは、一人では必ずしも容易ではない。センターメンバーに同僚などサブメンバーを２、３名招いて同席することを勧めるのは、仲間や味方の存在によって、心理としても組織人の立場としても障壁を下げるねらいがある。さらに、補足情報がサブメンバーから与えられ、円卓会議の情報提供力を強める効果もある。

3. 3. 3 メンバー紹介のスライドショー

論点提供のあと、セッション1はセンターメンバーからの自己紹介を兼ねた情報提供がある。ここではプロフィールや活動、その様子を写した写真などのスライドを表示し、センターメンバーをひとりひとり紹介し、メンバーから論点についての情報提供やコメントが語られ、司会とのやりとりも行なわれる。

このスライドショーは、いくつかの意味で重要とされる。まず、センターメンバー、参加者、そして会場の雰囲気を高揚させることである。ついで、スライドをつくる過程がセンターメンバーと企画運営側との論点をめぐるコミュニケーションの機会となる点である。

テーマとして「困りごと」となる具体的な「粒の小さな」政策課題が推奨されること、組織では長より現場を知る職階であることが求められるため、地域性や現場性が高く、しかしこうした場に慣れていないメンバーも多い。そうしたメンバーがどのような人材なのか、ある意味スポットライトをあて、自身のこれまでの活動を衆目のなかで肯定し価値づけることで、メンバーの緊張感を下げ、円卓会議という場に自信や積極性をもって臨むことになる。

参加者にとっても、「なぜこの人物がセンターメンバーなのか」が紹介されていくことで、論点提供された「困りごと」をめぐる人材の「発掘」を共有し、円卓会議という場の成立に「チェックイン」し、その後の議論に期待を高めることになるのである。

3. 3. 4 事前インタビュー

筆者が沖縄円卓の個性となるシカケとしてきわめて重要な点と考えるのは、センターメンバーにたいする事前インタビューである。

みらいファンド沖縄の開催支援による実施の場合には、対面や電話などでスタッフが、センターメンバーの持つ情報、つまりテーマにかんする問題意識（思い）、経験、データ、知見などについてヒアリングを行い、司会と共有する。主としてその役を担っていた前事務局長の角氏によれば、「電話連絡で最低1回から2回、多いときだったら5回も6回もお話をする」という。

事前インタビューの目的として、企画運営側からみてもっとも大きいものは円卓会議のための情報収集ではあるが、さらにいくつか複合した目的と効果をもつ。

まず、前述のようにセンターメンバーは、円卓会議はもとより必ずしも公開の場や人前で話すのに慣れた人物とは限らず、むしろそうではない場合が多い。そのため、当初は、話すことを得意としないメンバーむけに、事前に対話することで当日の発話内容を掘り起こし整理する支援の意味で始められたという。

他方、そうした場に慣れて話すことを得意とし、また多くの情報をもつ人物もいる。そうした場合、事前インタビューはメンバーの情報をひとまわり聴いたうえで、むしろどこに焦点を絞って語ってもらうかを調整する機能をもつ。

スライドショー作成にあたっては、センターメンバーに職務や活動時の写真の提供やプロフィール提供を依頼するが、それについてのやりとりと重ねることで、インタビューの機会を自然なかたちでつくることができる。写真の場面について解説を引き出したり、その背景にある経緯を聴き出したりなど、そうした手がかりから深めていくことになる。そのときには「世間話もやたら振」る（角氏）という。そうした情報のなかから、それまで聞こえてこなかった関連する論点や、テーマである「困りごと」課題やその構造が多面的に見えてくることになる。

みらいファンド沖縄の場合、司会は円卓会議まで論点提供者以外のメンバーと直接のやりとりはしていないが、事前インタビューで集められた情報は、当日の一週間ほど前に司会へ受け渡される。最低1時間、混みいった場合だと2、3時間の打ち合わせで、テーマやセンターメンバーをめぐる情報の共有が行なわれ、セッション1をどう組み立てるかが検討されるという[7]。

セッション1は、その意味では、事前インタビューで多面的、立体的にとらえられた課題のすがたを、センターメンバーの発話により会場で再現し、センターメンバーまた参加者と共有する場面といえるのである。そのため、「(セッション1が) 終わった時には、正しい情報、客観情報とか新事実を含めて、議論するための材

料は揃っている状態」（平良氏）となる。

このように、事前インタビューは、議論するために「どんな材料を揃え」、セッション1で提供するかを固めていく、沖縄円卓の議論全体にとって重要な機能をもつといえる。

3. 3. 5　司会の役割と手法

司会は司会者それぞれの個性があるところであるが、ここでは、沖縄円卓の様子と、司会を重ねてきた平良氏へのインタビューからその特徴をとらえてみる。

平良氏は、司会の基本的な条件は「聴ける人」であること、論点について中立的な立場にたつことであるという。しかし実際に司会としてどのように円卓会議を進行しているかを確認すると、司会が判断する場面も多く、果たす機能も大きい。

前述のように情報提供のフェーズであるセッション1は、司会にとっては、事前インタビューで見えてきた課題の様相や構造を多面的に「再現」していくことになる。できるだけ多くの情報や「新事実」を示し、センターメンバーや参加者と共有していく過程である。

そのため、必要なトピックを聴き出しながら、かつ発言を簡潔に「切る」ことが重要となる。センターメンバーはセッション1で自己紹介とともに論点提供にたいしてコメントするかたちで情報提供を行なう。司会はときに話題の転換や補助のための質問をなげかけ、情報提供の質量を調整することになる。

セッション1のとくに冒頭では、司会は論点をめぐるセンターメンバーの発話がどれだけ参加者に理解されているか、会場の感触を把握することにも努める。会場の反応によっては、用語や状況を質問によって補足したり注解したりする必要もあり、そのことで情報提供の質量じたいも変わってくる。

サブセッションでは、司会は会場の参加者に3人一組になって対話するトピックをなげかけることになるが、論点提供とその論点や提供された情報がどのように理解されているかによって、大きく2つのパターンに分けられるという。ひとつめ、論点についての理解や絞り込みがセッション1で進んだ場合には「試し料理」と言われる「アイディア出し」、たとえば「みなさんは○○についてどう考えますか」といった問いかけとなる。ふたつめ、論点がやや膨らんでいる場合などは「絞り込み」たとえば「大事な点はどこだと考えますか」といった問いかけとなるという。その結果を時間の制約のなかでどう利用するかについては3. 2. 2で前述したとおりだが、参加者が客体としての聴衆からそのテーマを共有する主体となる重要なツールである。

セッション2はセッション1とは逆に、筋書きの用意されない場である。それぞれのセンターメンバーしか持っていなかった情報が共有されることで、課題について何が語られるかについては「着地点は用意していない」（平良氏）。ただし、セッション2の冒頭で誰に語ってもらうか重要である。ぎりぎりまでセッション2の一人めは決めず、基本はサブセッションの間に「印象的な話ができるメンバー」を考えるという。前半とサブセッションで、発話がしやすくなった（あたたまっている）雰囲気のなかで、高揚するメンバーもいる。その会の「ストーリー」をスムーズに紡ごうとする場合はそうしたメンバーを一人めにすることを避けるし、逆にインパクトによって紡ぐのであれば、先に発言してもらうことになるという[8)]。

一方、まとめの段階では、「何が共有されたか」「何が課題として残されたか」については、司会とファシリテーショングラフィッカーとで「ピン打ちをしっかりする」つまり十分に振り返ることが求められる。ここでのファシリテーショングラフィッカーと司会との役割分担は模索中の部分もあるという。おそらく、どんなことが語られたかという議論の流れについてはグラフィッカーが、その議論が円卓会議としてどんな意味をもつか、たとえば共有共感された点、発見されたこと、残る課題や向かうべき方向性などについては司会が総括して終わるというかたちにおさめられるのではないか。

3. 3. 6　ファシリテーショングラフィッカーの役割と手法

ファシリテーショングラフィッカーが議論の

内容を記録し、セッションの区切りやまとめの段階でそれを活用することも沖縄円卓の特徴である。

議論を可視化することの意義はあらためて強調するまでもないが、記録としての重要性はもとより、「書（描）いて示す」ことの効果は多くある。議論の可視化ということでは、書（描）きながら論点が参加者に視角的にも整理されること、議論の経過と現在地が共有されること。話者にとっては、みずからの意見が簡潔に、しかも記録されることによって「きちんと取り扱われる」ことで、議論の場への信頼感と肯定感につながることになることを、沖縄円卓で毎回ファシリテーショングラフィックを担当する宮道氏も指摘する。類似の論点やトピックが必要以上に繰り返されることを防ぐ効果もある。沖縄円卓の場合はセンターメンバーどうしの立場や利害の対立、沖縄円卓という場への不信が大きい状況はほとんどないが、そうした場合でも、あるいはむしろそうした場合はなおさら、中立的な立場で議論の内容を可視化しつつ記録されることは、「話し合いの場」の成立を支援することになる。話し合い「しやすくする」ファシリテーショングラフィックの本質的な機能といえよう。

さて、沖縄円卓の場合、宮道氏によれば、ファシリテーショングラフィックは大きく2種類の書（描）きかたで進められる。

ひとつは情報提供のフェーズである論点提供とセッション1である。提供される情報を書き留めていくことが基本で、記録（レコード）型、さらに文字を大きくするため要点記録（レジュメ）型となる。前述のように司会が提供されるトピックをコンパクトに切っていくスタイルで、ファシリテーショングラフィッカーは何を記録し何をしないかを判断しつつ要点を記録していくことになる。情報量も多くその判断は難しいこともある。そこで、司会は、重要であって書き留めてほしい点については聞き返して2回語ってもらうなどするという。書くポイントを示しつつ時間の調整もサポートするという。また参加者にとっても重要な点として確認されることになる。

つづくサブセッションでは記録はしない。サブセッションの前、あるいは後で、セッション1の記録を示して振り返ることで、セッション2にむけた認識の整理と準備が行なわれることになる。

ふたつめとして、セッション2では、論点によってグルーピングされ、論点ごとのつながりが示される論点整理型のファシリテーショングラフィックになる。視角的に整理される、描く要素の強い型となる。

宮道氏が書（描）く量は、開催を重ねるうちに、セッション1ではタイトルや着席者名また論点提起を記録する1枚、情報提供の要点記録型のものが2、3枚、セッション2では論点整理型で2枚程度記録され、全体で5～6枚となるパターンに落ち着いてきたという。

時間の制約のなかで、こうした記録をセッションの間やまとめの段階でどうすれば十分に活用できるかは、まだ改善の余地があるという。ただし、これもまた沖縄円卓に限らず言えることだが、文字の並ぶ議事録以上に「何が語られたか」を視角的にも理解し、事後にも確認できる効果がファシリテーショングラフィックにはある。ワークショップ型の企画では散会後に参加者が名刺や情報を交換したり会話したりする「去り難い」時間や様子が企画の成否を示すバロメーターとなりうるが、沖縄円卓の場合は、多くの参加者がそうした対人交流に加え、ファシリテーショングラフィックを携帯電話などで写真に撮ってから帰る様子がみられる。語られた内容をカタチにして持ち帰りたい、という参加者がどれだけいるかも、話し合いの場としての成否のバロメーターといえるだろう。

4　課題共有の話し合いから課題解決をめざす

4. 1　話し合い手法としての沖縄式地域円卓会議

4. 1. 1　沖縄式地域円卓会議のシカケはどこに効くか

前節でみたように、沖縄円卓のシカケは課題解決をめざす他の円卓会議と異なる効果を発揮するものといえる。もちろん、沖縄円卓も課題解決をめざしていないわけではない。しかし、沖縄円卓のシカケがどこに効いているかを検証すると、まず課題の共有、しかも参加者をまき

こみ、その共感をともなう課題共有の話し合い手法であることがわかる。

まず、論点提起である。論点は「困りごと」の相談として提起され、課題は「どのように困っているか」として当事者性あるメンバーから語られる。セッション1ではその「困りごと」をめぐって、多様な関係者が互いに知っているとは限らない事実や知見を語っていく。こうした「新事実」は「困りごと」である課題の構造を多面的に示すことになり、課題の像がその場で立体的にあらわれてくる。それによって、センターメンバーも参加者も「では、どうしたらよいのか」を論点提供者の「困りごと」を共有、共感しながら考える準備が整うシカケになっているのである。

平良氏はセッション1での情報提供で数字が共有されることが重要であって、しかもそれは印刷資料ではなくメンバーからの発話されることを、会場に「じぶんごと」として共有されるためとして重視している[9]。また、司会の役割で触れたように、専門用語にたいして会場の参加者が理解できているか反応をさぐるということも「この言葉ぐらいの難易度でこの会を進めていけば、みんなが理解できてたぶん当事者になれる、当事者感がもてる」（インタビュー）という「情報量の土台を整える」ためであるとし、それが「序盤の勝負」とする。いずれも、課題解決のための利害関係者や有識者による円卓会議とは異なって、沖縄円卓が「困りごと」にたいし共感を持って共有する、「じぶんごと」として参加者が主体的に考える姿勢になっていくことをめざしていることを示しているといえよう。

そうしたセッション1からつづくサブセッションは、参加者の話し合いへのまきこみのシカケである。「困りごと」の共感をともなう共有、情報提供による課題への理解という「準備」は、3人一組で話し合うという時間によって「課題にたいする主体的な考察と発話」となる。ついでそれが何らかのかたちでセンターに集約、反映されることによって、参加者は聴衆から会議の内容への参加者となるようシカケられているのである。

ただ、サブセッションから出た発想が革新的でセッション2を大きく左右するということはこれまでの沖縄円卓ではほとんどなかったという。当事者や関係者がそれまでとりくんできた課題を解消するような内容が、20分程度の語らいで出てくるというのは確かに過剰な期待であろう。ただ、新たな見方や角度、気づきがもたらされること、またときに参加者のなかに知られていなかった関係者がいて、センターメンバーだけでは持ち得なかった要素をセッション2に加えることは実際にあるし十分にありえる。

もう一点重要なことは、セッション1で多面的な知見が示されること、サブセッションで参加者から出た意見が寄せられることが、センターメンバーや主催者にとってもプラスの刺激となる点である[10]。センターメンバーはしばしば、沖縄円卓について、勇気づけられた、嬉しかったと語るという[11]。課題が共有され、同じ課題を自分ごととして考える他者が、違うアプローチや視角から異なる意見を出すことで盛り上がり、かつ「孤独でない、孤立しない安心感」（平良氏）をセンターメンバーに与えうる。マルチステークホルダーとしてのセンターメンバーと参加者の課題共有が、センターメンバーへのプラスのフィードバックをもたらすことで、セッション2を高揚させ、また円卓会議後の課題へのとりくみに活力を与えうるといえよう。

もちろん、上記のような展開はそれぞれのシカケの発揮しうる効果の最大値ともいえ、そうしたシカケがいつも効果を発揮するとは限らないし、シカケについて留意するべき点もある。市民と情報と話し合いをめぐって、シカケあるいは演出はどのようなものであるべきか。

4. 1. 2　市民と情報と話し合いの場

沖縄円卓をめぐるインタビューのなかで、司会やファシリテーショングラフィックについて、しばしば「中立」であることの重要性が語られていた。もちろん、規範としては当然のことである。

ただし、沖縄円卓は、たとえばセッション1が、事前インタビューでの情報を基礎に課題や課題の構造を多面的に可視化させる機能を持ち、そのために司会が情報提供の質量を「話を切り」

ながら制御していることからもわかるように、司会のイニシアチブはかなり強い。司会は、セッション1では、どんな情報によって課題をどのように見せるかを作為しうるのである。だがもちろん、司会が中立でなければ話し合いの場としての円卓会議は成立しない。したがって、沖縄円卓で「中立」であることは、課題を多面的に見せつつ、それぞれの意見の価値に中立的であることとして担保される必要がある。また、セッション2はセッション1と対照的に「着地点を決めない」議論となるが、そこでも司会は話者の指名やその聴き出す内容によって円卓会議のストーリーの「紡ぎ手」となる。ただし「司会の物語を紡ぐのではなく」、物語そのものはセンターメンバーの発話のつながりで形成するために、司会は中立的かつ自立的であることが前提であるとされる。

中立的である必要性は司会だけでなくファシリテーショングラフィックにもあてはまる。ファシリテーショングラフィックの効果を3. 3. 6であげたが、それらは「自分の発話が円卓会議という場で正統に扱われている」という前提、言い換えればファシリテーショングラフィッカーが中立の立場でそれぞれの意見を書（描）いているということに支えられているのである。

ときに円卓会議に行政がメンバーとして入ることで、中立性の担保が難しくなることが指摘される（五十嵐・「安全・安心の柏産柏消」円卓会議〔2012〕27-28, 229-235）。行政がその論点にたいしてどれだけ当事者性や関係性をもっているかで異なる状況ではあるが、沖縄円卓については、行政関係者を「センターメンバーの一人」にとどめておくことができているように思われる。それは司会のイニシアチブの強さと中立性の担保によるものだといえるのかもしれない。このことは、沖縄円卓が、行政を「公共課題に優先してあたるべき主体」ではなく、他の主体と同置される「政策主体のひとつ」として位置づけうる話し合い手法であることも示している。しかし、中立性が疑われればそれはすべて逆の印象で受け止められうる。

こうした中立性は、市民が情報を共有して行われるあらゆる話し合いの場に必要であることは言うまでもない。

沖縄円卓という話し合いのかたちが模索されたきっかけも、もともと、既存のシンポジウムなどのありかたについて問題意識があり、市民にきちんと情報を渡せば、理解し、共感し、意思決定することができるということを伝えられる場に、という意図があったという。沖縄円卓について、インタビューの冒頭では「ある問題意識があって、ちょっとそこを聞きに来た人たちに、データを共有しながら、わがまちの課題がこうなんだというのをみんなで納得する場」「特に課題ベースで確認する場」（平良氏）と表現された。沖縄円卓は、3. 1で仮説したように、専門的知識を与えられることによって知見を広げるのではなく、誰かの「困りごと」を自分たちにつながるまちの課題として、共有、共感し、提供される情報によって考察に参加する話し合いの手法といえる。

あらゆる話し合いの場面は作為され操作される可能性がありうる。沖縄円卓は課題について、「じぶんごと」と感じるような、共感をともなう共有のためのシカケを持っている。あえていえばそれはエンターテイメント性のある演出ともいえる。だが、そうしたシカケのために中立性が損なわれるとはいえない。基本は、他の話し合いと同様、議論の内容にたいする司会の判断と、ファシリテーショングラフィックによる議論の可視化における中立性が、市民が情報を共有して話し合う場としての信頼を担保することになる。シカケはそのとき、話し合いのためのしつらえにとどまるのである。だが、エンターテイメント性が強ければ、それだけ厳しく中立性が求められるといえよう。また、議長や司会が話し合いの方向を大きく左右することも話し合い一般にいえることだが、沖縄円卓にみる司会のイニシアチブの強さに呼応するように、中立であることの重要性がくり返し語られたこともあらためて確認しておきたい。

4. 2 政策課題をめぐる「自治の話し合い」

4. 2. 1 沖縄式地域円卓会議は課題解決につながるか

まず指摘しておかなければいけないことは、

政策課題は多くの場合、社会の構造や他の大きな課題とつながってること、かつ個別課題の解決があらたな政策課題の発生につながりうることからも、課題解決とは「未来がどのような状況になることを目的とするか」を含めて単純ではないということである。しかし、問題状況が公共政策の課題としてそこにあると示されるかぎり、何らかの「解決」がめざされる。沖縄円卓は、それでは、課題解決にはどのようにつながるのか。

これまで述べてきたように、沖縄円卓は、参加者の「共感ある課題共有」に効果ある話し合い手法であり、沖縄円卓の当初の動機でも触れられたように「シンポジウムの置き換え」に近い。

課題解決を目的とするのであれば、セッション1で情報共有の質量を参加者に配慮して加減するよりも、センターメンバー間の理解の深化が優先されるだろう。特定のテーマについて周知し関心を高揚させ、参加者が知見を深めることがシンポジウムの機能でもあるが、識者がそれぞれの知見を示し、参加者がそれを客体として吸収する場にとどまる場合も多い。もちろん、ある手法が必ず成功や一定以上の効果をもたらすなどはありえない。だが、参加者が主体性をもってテーマを考察し語るシカケをもつ沖縄円卓は、そのシカケを活かす企画運営によって政策過程の起点、その政策課題がまちの課題として共有される「争点化」のフェーズ、またその後の過程を支える認知と担い手の拡大に貢献しうる。1節、2節でみたように、公共課題の共有は自治の起点ともいえるのである。

さらに、課題につながる長く遠い過程を始動させる「種まき」だけでなく、直接に課題解決をめざす動きを進める可能性もありえる。ひとつは、センターメンバーらの変化の可能性と、ふたつには参加者のなかで政策課題を「じぶんごと」として共有する存在が増えることは、課題の担い手を増やすことにつながる。ただしそのためには、いくつかのシカケが、しかも必ず起こるとは限らない前提で必要になる。

サブメンバーや参加者に、センターメンバーからみて来てほしい、まきこみたい人材を招くよう勧めていることは、そのシカケにとっても有効である。沖縄円卓での高揚感、新しい事実や視角によって、その後のその組織のとりくみかたや新たな連携が生まれる可能性がある。

参加者のなかからその課題に新たな人材をまきこみ、担い手を増やしていくためには、円卓会議後に、せっかく参加者が持った当事者性を、意識から行動につなげるシカケが必要である。インタビューでは、事後の交流会が必要と意識しつつも、なかなかそこまで手がまわらないとされていたが、とくに課題の当事者の参与によるそうした機会の設定は期待されよう。

実際には、沖縄円卓ののちに、あらためてステークホルダーが集まり話し合いを重ねて課題解決をめざす課題解決型の円卓会議を開催した例もあるという。

沖縄円卓はステークホルダーたちの直接交渉による課題解決の場とは異なる、政策過程の展開の基盤をつくる場として、課題解決につながるといえる。

4. 2. 2　話し合いから実践へ、実践から話し合いへ

政策が、政策課題のもたらしている問題状況を、未来のある時点で変化させることをめざすとりくみであるかぎり、話し合いはその変化にたいする実践につながることがめざされる。しかし、実践は、とくに市民政策においては、多様な主体をまきこみながら、現実の予測と調整によって不断に検証されていくことを必要とし、それはまた話し合いという媒体によってなされることになる。政策過程においてらせん階段のように話し合いと実践がくり返されることが、課題解決にむけた展開を支えるといえる。

本稿においては、政策過程とくに市民政策のそれにおける課題共有の重要性から、その話し合い手法として沖縄円卓を分析した。

政府政策にとっても、市民政策にとっても、政策過程の段階でいかに話し合いをくみこんでいくかが、政策の質を高めることに不可欠である。だが、話し合いも参加も、つねに形骸化する可能性を内包し、そのためにつぎつぎと新しい話し合いの手法が試されている側面をもつ。新しい手法かどうかではなく、政策過程にあわ

せ適切な手法を、なによりその手法が活きる運営でおこなえるかどうかが問題である。

ブーバー〔1979〕は、人間と外界の関係を根源語〈われ－なんじ〉と〈われ－それ〉とで示し、相手と向かいあい、相手によってみずからが影響を受けて変わりうる「なんじ」との関係性を、みずからと断絶した対象としての「それ」との関係性と区別した。「われ」から相手に「なんじ」と呼びかけるとき、みずからと異なりながらも互いに作用しあう「なんじ」とのつながりある対話がそこに前提されている。政策に正解がなく、異質で多様なひとびとが〈政策・制度のネットワーク〉を共有するこんにち、異質な主体である相手への認識を、互いに「それ」から「なんじ」に転換させる機能を果たす「話し合い」が、手法をこえて、自治の基盤を〈つなぎ・ひきだす〉ための媒体なのである。

注

1) 村田(2013)は「まちづくりに求められるコミュニケーションのスタイル」として、「対話と議論両方のエッセンスを持った新しいタイプの「話し合い」」を提案している。また、円卓会議や熟議、討議は、対立する立場や意見、異論を交わす議論とされる（嘉瀬井〔2013〕）。合意に達するか利害調整に解を見いだせるかは結果の問題であり、両者の関係性が対立的か融和的かによって経過や手法は異なる。しかし、いずれにしても、対立や討論もふくめ、みずからと異なる相手の存在を前提に、異論と意見を互いにかわすことで、何かを見いだそうとする対話と議論の行為であり、本稿ではこれを「話し合い」とする。
2) 公共政策のうち、市民を政策主体とする市民政策、政府を主体とするそれを政府政策とする（松下〔1991〕）。
3) OECDと世界銀行が後発国においてコーポレートガバナンスにかんして2000年ごろから開催している地域円卓会議とは異なる。
4) 角（2014）は前半を論点提供とセッション1に独立させて4部構成として説明している。
5) たとえば基本パターンからアレンジされた部分が多いといわれる2014年の「ミーバイ円卓」は、利用者側としてレストランのシェフ、仲介業者、地元グルメ雑誌の編集者などがセンターメンバーとなった。テーマが具体的で「激狭」であり、「川上（養殖側）から川下（消費者側）まで」の構成となった。
6) 平良氏は人数について、9人では多く難しい、人数が少なくなると情報量は下がるが深彫りはできる、と補足している（インタビュー）。筆者は、司会の個性によっては、話題提供者を含め6名など少なめの人数でもありえると考える。ただしその場合でもテーマ、「困りごと」ないしその課題が、セクターをこえた多面的な視角から検討されることが大前提である。
7) これを平良氏は「粒をそろえる」と表現するが、その「粒」という表現は、ひとつにはテーマにたいする論点の焦点化という円卓会議全体の大きさという意味と、それぞれの発話者がもつ情報量と、発話の機会に提供してもらうトピックの質量という意味があると思われる。
8) また、平良氏は、セッション2のくみたてのなかで「たぶんこのひとから話して、こうつないでいくといいな、だけどこのひとが余ってしまったというときは、この（余ってしまった）ひとから先に」という理由で一人めが決まることもあり、その場合は「感情的なところを聞くようにして、そうすると空気の鼓舞になる」という。
9) 「レジュメで数字は共有すればいいのではないかということに対して、わりかし僕は否定している。確かにわれわれが共有する数値情報なんてレジュメ1枚で済む場合もあるわけですけれども（笑）、でもそれが本当に自分ごととして共有されるかということは、まったくもって否だと思うんですよね」（平良氏）。
10) 「（サブセッションで出された気づきなどが）進行している私たちには刺さることはあまりないのかもしれないのですが、匿名でも何気なく出てきたことが、主催者の人には妙にささっているらしいです」（角氏）
11) 「勇気づけられるってみんな言う。嬉しかったって」（平良氏）「みんな言う。そのワードは出る」（角氏）。

参考文献・URL

五十嵐泰正（著）「安全・安心の柏産柏消」円卓会議（著編）〔2012〕『みんなで決めた「安心」のかたち――ポスト3.11の「地産地消」をさがした柏の一年』。
片山健也〔2001〕『情報共有と自治体改革―ニセコ町からの報告』公人の友社。
嘉瀬井恵子〔2013〕「円卓会議の成立：現代の日本における円卓会議とは」『Social Design Review』21世紀社会デザイン研究学会誌、5号、80-90頁。
島根県雲南市政策企画部地域振興課〔2014〕「雲南市の地域自主組織と地域円卓会議　参画と協働による自治をめざして」（地域円卓会議2014フォーラム報告）、未公刊。http://sustainability.go.jp/forum/projects/files/chiikientaku2014/140220_unnanshi.pdf（最終閲覧日2014年9月1日）。
社会的責任に関する円卓会議「持続可能な地域づくり」プロジェクトチーム有志編〔2012〕『「地域円卓会議」のススメ』、未公刊。http://sustainability.go.jp/

forum/projects/files/chiikienntakukaigi.pdf（最終閲覧日 2014 年 9 月 1 日）。
社会的責任に関する円卓会議 公式ホームページ　http://sustainability.go.jp/forum/（最終閲覧日 2014 年 9 月 1 日）。
ジョンソン、ジュヌヴィエーヴ . フジ／舩橋晴俊・西谷内博美（訳）〔2011〕『核廃棄物と熟議民主主義：倫理的政策分析の可能性』新泉社。
角知子〔2014〕「「沖縄式」地域円卓会議のとりくみ」『地方自治職員研修』2014 年 8 月号、26-28 頁、28 頁。
土山希美枝・村田和代・深尾昌峰〔2011〕『対話と議論で〈つなぎ・ひきだす〉ファシリテート能力育成ハンドブック』公人の友社。
土山希美枝〔2010〕「他機関連携は可能か―政策主体と〈つなぎ・ひきだす〉関係の形成」『龍谷大学矯正・保護研究センター研究年報』7 号。
ディーネル、ペーター .C／篠藤明徳（訳）〔2012〕『市民討議による民主主義の再生：プラーヌンクスツェレの特徴・機能・展望』イマジン出版。
西寺雅也〔2008〕『自律自治体の形成―すべては財政危機との闘いからはじまった』公人の友社。
舩橋晴俊・壽福眞美（編著）〔2013〕『公共圏と熟議民主主義：現代社会の問題解決』法政大学出版局。
ブーバー、マルティン／植田重雄（訳）〔1979〕『我と汝・対話』岩波文庫。
松下圭一〔1991〕『政策型思考と政治』東京大学出版会。
三上直之〔2009〕『地域環境の再生と円卓会議』日本評論社。
みらいファンド沖縄〔2013〕『沖縄式地域円卓会議開催マニュアル』みらいファンド沖縄発行。
村田和代・井関崇博〔2014〕「〈みんなではじめる〉ためのコミュニケーションデザイン」白石克孝・石田徹編『持続可能な地域実現と大学の役割』日本評論社。
村田和代〔2014〕「まちづくりへの市民参加と話し合い」『日本語学』明治書院 33 巻 11 号、2014 年 9 月。