

米国のパブリック・インボルブメントマニュアルにみるプログラムの策定手順*

An Observation on Public Involvement Planning Procedures through American Manuals*

馬場健司**

By Kenshi BABA**

1. はじめに

欧米においてパブリック・インボルブメント(PI)の実施に際して重要な役割を果たしているのが、中立的な第3者としてのコンサルタントである。日本においても、意思決定内容が利害調整ではなく、受益の向上であるような施設や計画に係わるPIについては、土木、建築、都市計画分野のコンサルタントや大学研究室が多くの経験を重ねてきている。しかしいわゆるNIMBY(not in my backyard)現象を引き起こすような施設立地問題などに係わるPIについては、あまり多くの蓄積はない。米国におけるこういった問題に係わるコンサルタントの層は厚く、各大学における合意形成(consensus building)に係わる学科での高等教育に加えて、様々な組織が作成しているPIマニュアルに基づいて専門家育成トレーニングセミナーも定期的開催されている。

勿論、異なる風土、文化の中で作成されたマニュアルの取扱いには注意を要するが、参考になる点もあると考えられる。本稿は、ある専門家育成トレーニングセミナーへの受講経験を踏まえながら、コンサルタントがPIプログラムの策定の拠り所としているいくつかのマニュアルを横断的にレビューする。

2. 米国のPIマニュアル

米国では既に多くのPIマニュアルが存在している。例えば、運輸省(DOT)は、交通計画に関するPIテクニックをまとめたものをウェブサイト上で公開しており、エネルギー省(DOE)は、単にテクニックだけで

はなく、PIプログラム策定手順を示したガイドラインをウェブサイト上で公開し、書籍としても入手できるようにしている。また政府機関以外でも、PIを必要とする業界団体やPIコンサルタント自身などがその経験に基づいて作成したマニュアルが存在する。例えば、エジソン電気協会(Edison Electric Institute)が電力施設のPIについてまとめたもの、PIコンサルタントであるIPMP(Institute for Participatory Management and Planning)が幅広い分野のPIについてまとめたもの、北米を中心とした世界各国のPIコンサルタントや実務者の集まりであるIAP2(International Association for Public Participation)がやはり分野横断的にまとめたものなどが挙げられる。以下では、それぞれに特徴を持つEEI, IAP2, IPMPのマニュアルを題材にPIプログラムの策定手順についてまとめる。

(1) PIの定義

PIとは何かについて、EEIは「事業主体が意思決定をする前に、関心や利害のある個人、組織や政府などから意見を聞くプロセス」、またIAP2は「問題解決や意思決定に住民を関与させ、住民からのインプットをよりよい意思決定のために用いる様々なプロセス」と定義している。ここで強調されるべき点は、意思決定とのリンク、早い段階からの参加、プロセスの重視という3点であろう。また、多くのコンサルタントに対するヒアリング調査では、最初からクライアント(事業主体)のプロジェクトを推進するための合意形成を目指すわけではなく、結果は分からなくとも住民とのコミュニケーションプロセスを重視する認識を持っていることが窺えた。これは、基本的には全てのステークホルダーが受け入れることのできる合意を形成しようとするメディエーションとはスタンスが異なる。勿論、PIが合意形成を否定しているわけではなく、後述するようにメディエ

* キーワーズ: 市民参加, 計画手法論

** 正員 学修 (財)電力中央研究所 経済社会研究所

(〒100-8126 東京都千代田区大手町 1-6-1, TEL: 03-3201-6601, FAX: 03-3287-2805, E-mail: baba@criepi.denken.or.jp)

ーションや合意形成は、IAP2 では PI テクニックの 1 つとして認識されているように、必要に応じてプロセスの中で行う 1 つの要素として捉えられていることもある。また、IPMP の定義は「住民、例えば影響を受ける可能性のある利害関係者に対するインフォームドコンセントを行う」ことであり、合意形成をより明確に志向する考え方も存在する。

(2) PI プログラムの策定手順

PI プログラムは、最終的に数多くの PI テクニックの中から当該の問題に適したものを選定し、実施することになるが、それ以前の手順は各マニュアルで様々である。しかしながら各マニュアルで共通にみられる骨子をまとめると図 1 に示すようになる。

(a) 必要性(ニーズ)の検討

EI と IPMP では、最初に必要性(ニーズ)の検討を行うステップを設けている。EI ではプロジェクトそのものの必要性と PI プログラムの必要性の 2 つに分けて考えている。このステップでは、プロジェクト要素(スケジュール、予算、技術的特性、制度的要求、柔軟性など)や意思決定プロセスの洗い出しが主な作業となる。この作業を通じて得るべき最も重要なことは、事業主体内での部門間での相違を発見し、調整を図ることとされており、住民とのコミュニケーションを開始する次のステップへ進むための準備といえる。なお、EI は PI プログラムの必要性の判断基準として以下の項目などを挙げている。

- ・ 制度要求が存在するか否か
- ・ 住民が意思決定に必要な情報を持っているか否か
- ・ 意思決定が積極的な支援を必要としているか否か
- ・ 意思決定が特定の住民に影響するか否か
- ・ 意思決定が重大な影響を及ぼすものか否か
- ・ 意思決定が既に論争となっているトピックを含むか否か

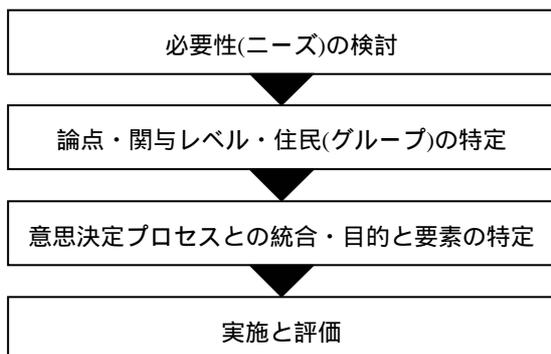


図 1 典型的な PI プログラムの策定手順

(b) 論点・関与レベル・住民(グループ)の特定

このステップでは、意思決定が内包する論点、関与の期待を持ちそうな住民(グループ)とその関与レベルを明らかにする。このため、例えば、以下のようなワークシートの利用が勧められている。すなわち、論点を横軸に書き出し、各論点に関心を持ちそうな住民(グループ)を縦軸に書き出し、両者のクロスする欄に、その重要性、関与レベルを 5 段階評価で記入するものである。こういったワークシートはマニュアルの随所に用意されており、PI プログラム策定の基礎資料として用いることが推奨されている。

なお、このステップの情報収集には、日頃から作成しているコミュニティプロフィールを用いるなどにより、キーとなる組織や人とのインフォーマルなコンタクトを通じて行うこととされている。

(c) 意思決定プロセスとの統合・目的と要素の特定

このステップは、以上で明らかになった論点・関与レベル・住民(グループ)に関する情報を基に、意思決定プロセスの各段階において PI の目的を設定し、その目的を達成し得るように PI を実施するタイミング、必要な資源、適切な PI テクニック、役割と責任など PI の要素を明確にすることである。典型的な意思決定プロセスは概ね表 1 のように構成される。EI ではこの意思決定プロセスの各段階に対して一例として PI の目的を示しているが、これは特に関与レベルを参考として設定されるものと考えられる。

これらの中で重要な要素となるのが PI テクニックといえる。各マニュアル共に数十種類を列挙し、個々について利用すべき状況や利用方法、留意点など詳細な解説を加えている。それを逐一紹介することはできないが、中でも各テクニックを関与レベルに応じて細かく分類して提示しているのが IAP2 である。表 2 にカテゴリーをある程度再編して簡略化したも

表 1 EEI マニュアルにおける意思決定プロセスと PI の目的例

意思決定プロセス	PIの目的例
問題の定義	ステークホルダーの問題認識に対する理解を深める
代替案の明確化	可能性のある全ての代替案リストを作成する
評価基準の設定	代替案の評価基準を明確にし、それに対する合意を得る
代替案の評価	様々な代替案による様々なステークホルダーの影響を理解する
代替案の選定(意思決定)	どの代替案が最も受容性が高いかを決定する

のを示す。テクニックの選定基準としては、論点の特徴、住民の特徴に対応すること以外に、例えば以下のような項目が挙げられている。

- ・ 内部の支援が得られるか否か
- ・ コストに対して十分な資源があるか否か
- ・ 内部に専門能力があるか、外部の支援が必要か

(d) 実施と評価

以上の作業で PI プログラムが策定されるのであるが、典型的には以下の内容を包含するとされる。すなわち、論点/意思決定の詳細な記述、住民に対するコミットメント、主要な住民のリスト、意思決定プロセスの各段階における PI の目的と要素の詳細な記述、スケジュール、予算、評価方法などである。

また、評価は PI プログラムの終了時になされるのではなく、必要であればプログラムの修正を適宜行うことが可能なように進捗状況に合わせて実施される。方法としては、参加者に対する個別のインタビューやアンケート調査、プロジェクトに係わっていない専門家に対するピアレビューなどが用いられる。評価の対象として以下の項目などが挙げられている。

- ・ PI 活動に対する住民の満足度
- ・ スタッフのパフォーマンス
- ・ 目的に対する PI 活動の適切性
- ・ 意思決定に対する PI 活動のインパクト

3. 考察 – 関与レベルと住民の範囲 –

以上でみてきたように、PI プログラムの設計には注意深く様々な点が考慮されるが、その根底には参加の機会や情報提供に係わる「公平性」の確保が考えられる。馬場(2002)では、社会学、社会心理

表 2 IAP2 マニュアルにおける PI テクニック

関与レベル	PI テクニック
情報提供レベル: 受動的な住民	印刷物(ニュースレター, ファクトシートなど), 新聞広告
情報提供レベル: 活動的な住民	技術相談窓口, オープンハウス, 先進地視察など
相談・諮問レベル: 大グループ	アンケート調査, インターネット調査, 公開ヒアリング
相談・諮問レベル: 小グループ	個別インタビュー, コーヒークラッチなど
協同的問題解決・権限委譲レベル: 大グループ	ワークショップ, 審議的世論調査, 住民投票
協同的問題解決・権限委譲レベル: 小グループ	シャレット, メディエーション(妥協案探索), 諮問委員会, 合意形成(代替案選定), 市民陪審員

学理論を背景として社会的公正感を満たすための手続き的公正として、代表性、発言・討議性、情報アクセス性、修正可能性、考慮・誠実性の 5 基準が提案されているが、このうち代表性、つまり参加する住民の範囲、バランスについては合意形成へのスタンス、或いは関与レベルとの係わりの中でみていく必要があると考えられる。これは、かつて利害関係を持たない一般住民と考えられていた層が、間接的な利害関係を持つという認識の基に、意思決定プロセスに関与する傾向がみられるため、一般住民の扱いにも留意しなければならない背景がある。

住民の定義について、IAP2 は「意思決定の結果に直接的、間接的に利害関係を持つ全ての個人、グループ、組織、或いは政治的主体」としている。また EEI は「影響を受ける可能性があると思っている人達」と定義し、「無関心者」「観察者」「解説者」「技術評価者」「活動的参加者」「意思決定協力者」という 6 つのカテゴリーに分類している。後 3 者は利害や影響の大きい、或いは大きいと認識している層であり、効果的な参加方法を重点的に検討しなければならない層である。「技術評価者」とは、大学や研究機関、政府機関の技術スタッフなど、或いは例えば環境影響評価に係わる技術的なコンサルタントなどであり、「活動的参加者」とは、プロジェクトに深い関心と大きな影響を受けるコミュニティの様々な層、例えば地権者、環境団体、市民グループや産業団体などであり、「意思決定協力者」とは、様々な調整を行い、許認可権を持つ政府機関などである。前 3 者に対しては十分な情報提供をすることで、後 3 者のようなより活発な参加を行うか否かの選択機会を与えることが重要としている。

前述したように、メディエーションは第 3 者であるメディエータが合意形成を図るため、利害を代表するステークホルダーが漏れなくバランスよく参加すること、つまり代表性の確保が最も重要な課題の 1 つとなる。一方、PI に類似するものとして近年日本でも始められつつあるコンセンサス会議が挙げられる。これは、主催者がトピックとして取り上げる新たな科学技術について、第 3 者であるファシリテータ、或いは運営スタッフによる運営の基に、一般市民(素人)が専門家からの教育を受け、彼らと対等の立場で議論し、発言し、報告書を取りまとめて政策提

言を行うものである。専門家パネルは、当該問題に関する科学・技術的専門家、社会科学的専門家、その体験形成に影響を与える個人や専門集団(ジャーナリスト、NGO など)である。市民パネルは、公募などにより年齢、性別、学歴、職歴、地域などがバランスよく配分されるように選ばれる「素人」ではあるものの、一般市民の代表となっていない。

このように、個別具体的な問題に係わる合意形成が中心となる状況では立場の代表性が考慮され、そうでない状況になるに従って代表というよりはランダムサンプリングが用いられている。先にみたように、意思決定プロセスの各段階においてPIの目的、テクニック、関与レベルは異なるため、専門家、ステークホルダー、一般住民の3者が、プロセスにおいて必要なタイミングに応じて登場するようなプログラムの設計が重要と考えられる。

その1つの参考例として考えられるのがRennらの研究グループがスイスやドイツにおいて実践している協同的議論(cooperative discourse)アプローチによるPIのハイブリッドモデルである。例えば、プフォルツハイム市とその近隣州で実施された一般廃棄物処理施設を対象としたプロセスでは3つのフェーズに分けられ、第1フェーズでは廃棄物の将来予測、第2フェーズでは適切な処分技術の選定、第3フェーズでは処理施設の立地点選定が行われた。このうち第1,2フェーズではステークホルダーと専門家によるメディエーションが行われ、1つの焼却施設と2つの生化学的処理施設の立地が合意された。第3フェーズではランダムサンプリングされた約200人の候補サイトに居住する住民が10個の市民パネルを構成し、ファシリテータの運営に基づきながら、専門家による情報提供を受け、候補サイトの優先順位づけを行った。この方法はプランニングセルと呼ばれており、コンセンサス会議のようにランダムサンプリングによる一般住民が参加するが、より個別具体的な問題について議論し、報告書を作成するものとなっている。このように最初の比較的技術的な要素の多い話題、いわば施設の必要性も含めた総論については、専門家とステークホルダーが、次の地域を限定した話題、いわば各論については専門家と一般住民(素人)が議論するというように、住民の範囲と関与レベルと共に変化させ、相互補完的な役割を果た

すようになっている。

4. おわりに

本稿では、米国におけるPIプログラムの策定手順について、実際に受講した専門家育成トレーニングセミナーでの経験も踏まえながら、いくつかのPIマニュアルを横断的にレビューしてきた。要点として以下の3点が挙げられる。第1に、PIの定義をみると、意思決定とのリンク、早い段階からの参加、プロセスの重視という3点がやはり強調される。第2に、策定手順は、必要性の検討、論点・関与レベル・住民(グループ)の特定、意思決定プロセスとの統合・目的と要素の特定、実施と評価という概ね4段階に集約され得る。第3に、意思決定プロセスの各段階においてPIの目的、テクニック、関与レベルは異なるため、専門家、ステークホルダー、一般住民の3者が必要な話題や状況に応じて相互補完的な役割を果たすようなプログラムの設計が重要と考えられる。

参考文献

- 1) 久保はるか: 科学技術をめぐる専門家と一般市民のフォーラム – デンマークのコンセンサス会議を中心に –, 行政管理研究 No.96, pp. 40–58, 2001.
- 2) 科学技術への市民参加を考える会: コンセンサス会議実践マニュアル, 科学技術への市民参加を考える会, 2002.
- 3) 馬場健司, 土屋智子, 小杉素子: 北米における迷惑施設立地に対するパブリック・インボルブメント・プログラムの運用 – 電力施設立地計画を対象として –, 土木計画学研究・講演集 24(2), pp.829–832, 2001.
- 4) 馬場健司: 施設立地プロセスにおける公平性の視点 – 住民参加プログラムの評価基準として –, 電力中央研究所調査資料 Y01925, 2002.
- 5) 松浦正浩: 第三者の補助を用いた公共事業に関する合意形成 – 米国におけるメディエーション –, 土木計画学研究・講演集 22(1), pp.33–36, 1999.
- 6) Creighton, J.: Public Participation Manual second edition, Edison Electric Institute, 1994.
- 7) Schneider, E., B. Oppermann & O. Renn: Implementing Structured Participation for Regional Level Waste Management Planning, RISK Health, Safety & Environment Vol.9, No.4, pp.379–395, 1998.
- 8) IAP2: Certificate Course in Public Participation Module 1: The IAP2 Foundations of Public Participation, IAP2, 2001.
- 9) IAP2: Certificate Course in Public Participation Module 2: Designing Effective Public Participation Programs, IAP2, 2001.
- 10) IPMP: Citizen Participation Handbook for Public Officials and Other Professionals Working in the Public Sector 13.03 Edition, IPMP, 2000.
- 11) Renn, O.: The Challenge of Integrating Deliberation and Expertise: Participation and Discourse in Risk Management, In T. L. McDaniels & M. Small (Eds.), RISK and Governance, 2000.