

# 北米におけるパブリックインボルブメント

馬場 健司

## 1. はじめに

近年、公共性の高い事業に対する見直しの声が高まっている。住民投票が実施され、その計画が事実上足踏み状態にある新潟県巻町の原子力発電所、徳島市の吉野川可動堰をはじめ、迷惑（NIMBY [Not In My Back Yard]）施設の立地に対するコミュニティの合意形成、地域や国レベルでの世論形成が極めて困難な状況となっている。これは、様々な事故や事件が専門家や事業主体に対する不信感を呼び起こし、それがきっかけの1つとなって、情報開示、説明責任が問われるようになってきているからといえる。

従来の公共性の高い事業は、どちらかというと、専門家や事業主体が、国民の負託に基づいて計画合理性（その事業、計画が公共の利益に適合しているか）を中心に検討するという性格が強かった。しかし昨今では、これに加えて、手続正当性（適正な手続き、合意形成プロセスが踏まえられているか）が、より重視されるようになってきている。このため、事業主体からの単に情報開示といったレベルから更に踏み込んで、より積極的に住民（パブリック）が関与（インボルブ）できるような機会を提供し、説明責任を果たすことが求められているといえよう。

しかし、わが国において、これまでに住民参加が何も行われてこなかったというわけではない。例えば、公園や地区センターなどのコミュニティ施設の構成内容、デザインなどを決めるにあたって、想定ユーザ層の参加を

求めるものがある。これは、住民（ユーザ）ニーズを反映させるため、受益の質を上げるための参加であり、世田谷区まちづくり公社など、いくつかの先進的な自治体で実施されてきている。また、保全型の地区計画や街並み形成の協定、市町村の都市計画マスタープランなどに関するものがある。これは、一定範囲の地域における住民の集団的選択に際して、住民相互の調和を確保するための参加であり、例えば、妻籠、馬籠といった観光地の町並み整備などでも実施されてきている。

本稿で取り上げようとするパブリックインボルブメント（以下、PI）とは、こういった住民参加とはやや趣を異にしている。すなわち、受益者の一部だけが受忍を強いられる際に少数を犠牲にしないようにするため、いわばインフォームド・コンセントとしての合意形成を図る参加である。従って、誰かが納得の上で受忍せざるを得ない、広域的、根幹的な公共性の高い施設の計画に係わるものといえる。それらを区別する意味で、本稿では、あえて住民参加という言葉は用いずに、PIという言葉を用いることとする。

筆者は、米国のテネシーバレイ公社（TVA）、カナダのオンタリオパワージェン社（OPG）、及び全米のPIプログラムの開発に携わってきたクレイトン&クレイトンコンサルタントを訪問する機会を得た。本稿では、そこで得られた調査結果の一部を紹介する。

## 2. 米国におけるPIの変遷

米国において本格的にPIが開始されるよ

うになったのは、環境運動が活発になってきた70年代初頭からである。それまでは、電力会社は、経済成長に貢献しているという信頼感があり、情報公開と広報プログラムが住民との対話方法として実施されていた。1972年にNEPA (National Environment Policy Act; 環境政策基本法) が制定され、環境アセスメントにおける2回の住民意見の収集(後の改正でその機会は更に拡大することになった)という制度要求が、公開ヒアリングという形態を確立させることになった。その当時は、TVAをはじめ、環境保護庁、連邦高速道路局などの政府機関が熱心に取り組み、発電所のみならず様々な広域的、根幹的施設が対象となった。しかし、このような手続きに則った参加は、結果として事業主体の意思決定を変えるに至らない、つまり参加の機会が遅すぎるなどの理由から、逆に論争を煽るだけというケースも存在した。

80年代以降は、多くの電力会社では、発電所の建設は少なくなり、送電線、変電所、パイプライン建設が対象の中心になっていった。そして、PIの内容も制度要求の範囲を超えて、自発的なプログラムを策定するようになった。このため、住民が全体のプロセスに関与するようになり、意思決定にある程度の影響を及ぼすようになった。勿論、このようなPIの実施で全てが解決するわけでもなく、必ずしも最終的に合意に至るケースばかりではなかった。しかし、情報公開プログラムを実施したり、制度に則ったヒアリングを実施するだけでなく、プロジェクトの早い段階から意志決定プロセスに住民を関与させるというスタイルはこの頃に始められ、現在に至っている。

### 3. PI実施に伴う懸念と期待効果

PIの実施を決断することは容易なことで

はない。実際、前述したように、実施したからといっても必ずしも全てが合意に至るわけでない。実施主体がPI実施に踏み切れないのは、大別して以下の3点のような懸念があるからではなかろうか。

第1に、PIの開始時期の問題である。あまりに早期の情報公開は事業主体を不利にしないか、すなわちサイト候補地のコミュニティを不必要にかき乱したり、或いは用地の購入を不可能にしたり、住民との議論に際して事業主体が十分な準備をする時間が不足するのではないか、ということである。

第2に、参加する住民側に対する懸念である。すなわち、反対運動を展開している人達と建設的に話し合うことが可能か、専門知識を持たない一般住民が参加できるのか、といった点であろう。ともすれば、反対運動を展開している人達は、感情的で過剰反応する傾向を持つことがある。従って、議論の中で、個別地点の問題だけではなく、例えば将来的な電力需給問題などの大きな問題へと話題が拡散し、議論がコントロール不可能になってしまい、一般の住民はそれに振り回されるだけという事態に陥る可能性がある。

第3に、事業主体側が十分な選択肢を用意することが可能か、という点である。特に発電所立地の場合などでは、多くの住民を満足させるほどの選択肢は充分には用意できない場合が多い。この場合は、PIを実施してもほとんど意味のないものになってしまう。

こういった懸念を事業主体が抱くのは至極当然なことではある。しかし多くの場合、PIを実施することによって、コンフリクトを回避することが可能となっている。期待される効果としては、合意形成の円滑化による遅延コストの削減、住民の監視によるコスト削減、計画内容の深化、事業の公共性や妥当性の担保などが挙げられている。これらを定量的に

算出したものはあまり見当たらないが、実際のところは、時間やコストが幾分かかったとしても、情報を公開して、住民の意見を取り入れ、計画の質を高め、人々の満足を高める、相互理解と教育のプロセスとして行われているようである。

#### 4. PI のテクニック

PI 実施による効果が期待通り発揮されるためには、そのプロセスを注意深く設計し、適切なテクニックを適用することが極めて重要である。その目安として、例えば米国エネルギー省 (DOE) や運輸省 (DOT) では、PI ガイドラインを提示しており、事業主体の制度要求、自主的取組みとしての PI プログラム開発の参考とされている。これらはインターネットでも閲覧が可能である。また、電気事業については、エジソン電気協会 (EEI) が PI マニュアルを策定している。以下では、それらに掲載されている PI のテクニックの一部をまとめておく。

まず、PI テクニックは、情報テクニックと参加テクニックに大別される。前者は住民

へ情報を提供するためのものであり、後者は住民から情報や意見を収集するためのものである。その多くはわが国でも馴染みのあるものと考えられるが、ここでは、コンフリクトの回避と合意形成に特に有効とされているいくつかのテクニックについて解説を加える。

ワークショップとは、小グループに分けられた参加者に対して、特定の課題（例えば各代替案の評価など）を与え、結論をまとめあげていくものである。これは、単に話し合うだけではなく、アイディアのカードや図面への書き込みやロールプレイングなど、ゲーム感覚の作業を通して、参加者の関心を高め、合意形成を図るものである。わが国でもいくつかの先進的な自治体において地域づくり、まちづくりの計画立案の際には実施されるようになってきている。

コーヒークランチは、電力会社の社員が家々を回ったり、電話をかけるなどして、数人の隣人同士を集め、住民の家庭を訪問し、コーヒークッキーを食べながら、論点になっていることについてざっくばらんに話しあうものである。極めてインフォーマルなスタイル

情報テクニック:	参加テクニック:
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 説明会(ブリーフィング)</li> <li>● 展示/閲覧(オープンハウス)</li> <li>● 特集記事</li> <li>● 主要な技術報告書や環境関連文書の郵送</li> <li>● メディアキット</li> <li>● 記者会見</li> <li>● ニュースレター</li> <li>● 新聞への折り込み</li> <li>● ニュースリリース</li> <li>● 広告</li> <li>● 市民グループなどへのプレゼンテーション</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 諮問グループ/特別専門委員会</li> <li>● 電子掲示板</li> <li>● フォーカスグループ</li> <li>● ホットライン</li> <li>● インタビュー</li> <li>● ミーティング/ヒアリング/ワークショップ                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 公開ヒアリング</li> <li>- タウンミーティング</li> <li>- 大規模グループ/小規模グループ形式</li> <li>- コーヒークランチ</li> <li>- ワークショップ</li> </ul> </li> <li>● 参加型テレビ/有線テレビ</li> <li>● 住民投票</li> <li>● 世論調査</li> <li>● 研修所</li> <li>● 特別専門委員会(タスクフォース)</li> </ul>

図1 PI テクニックの一覧(EEI, Public Participation Manual 2<sup>nd</sup> Edition[1994]より)

であり、社員は組織を代表した役割を持って話をするよりも、隣人同士として話をすることが求められる。こういった場合、計画しているプロジェクトのリスクなどに関するコミュニケーション教育も社員に行っていく必要がある。

展示／閲覧（オープンハウス）は、市役所や教会などの比較的大きな公共空間において、プロジェクトの説明を行うものである。但し、時間を決めて一斉に説明を開始するというものではなく、1日のうち決められた時間内に訪問した住民に対して随時説明するというものである。一般的なスタイルとして、その部屋を取り囲むようにいくつかの展示物（代替案に関する地図やインパクトを図示したもの、EMFに関する説明、自然環境に関する説明など）が置いてあり、部屋に入ってきた住民は、それをみながらスタッフの説明を聞くといったようになっている。これは、住民に関心を持ってもらい、インフォーマルな雰囲気の中で議論を喚起させるため、プロジェクトの最初に実施される場合が多い。そして最近では、前述のワークショップと同時に開催されるケースもある。すなわち、最初の2時間はオープンハウスで説明を聞き、その後の2時間でゲーム感覚の議論を行うといったものである。勿論、片方だけか、或いは両方に参加するかは、住民の都合と興味に任されている。

ところで、わが国でも最も多用されると考えられる公開ヒアリングは、単独では効果的なテクニックにはなり得ないことが多い。こ

れは、各出席者がそれぞれの立場で公式な見解や事実の主張を行う非常にフォーマルなミーティングである。しかし、反対運動を展開している人達のリーダーの演説は説得力、影響力、演技力があり、多数の賛成者や中立者を説得する良い機会となってしまう場合が多い。従って、制度要求として実施される公開ヒアリングの前に、プロジェクトの早い段階において、情報公開を行い、積極的に住民の関与を促進するいくつかのPIテクニックを利用することが効果的であるといえる。

## 5. おわりに

以上、極めて簡単に北米のPIについてまとめてきた。PIが合意形成に役立つか否かは、そのプログラム設計と個々のテクニックの効果的な組み合わせに依存することは間違いない。しかし、最も重要なことは、成功したPIの多くはトップマネジメントが直接的、積極的な係わりを持っていたと指摘されている点である。勿論、本稿で紹介したPIがそのままわが国で効果を発揮するとは限らない。しかし、昨今の様々な大きな組織の事故や事件を観察すると、その対応が後手後手に回っている観は否めない。そうならないためにも、トップマネジメントの主導の下に、わが国で効果的な情報公開プログラム、そしてPIプログラムを開発していく必要性があろう。

（ばば けんし  
電力中央研究所 経済社会研究所）