

# 米国の住民参加プロセスにおける第三者の役割

馬 場 健 司

## 1. 住民参加マニュアル

欧米においてパブリック・インボルブメント(住民参加)の実施に際して重要な役割を果たしているのが、ファシリテータ、メディエータなど様々な呼称と役割を持つ専門家である。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住民参加については、土木、建築、都市計画分野のコンサルタントや大学の研究室が多くの経験を重ねてきている。しかしながら、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住民参加については、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携わる専門的職能集団の層は厚い。その育成のために各大学における合意形成(consensus building)や都市計画関連学科での高等教育に加えて、様々な組織が専門家教育セミナーを盛んに開催している。こういった教育セミナーや実際の住民参加プログラム策定の際に利用される素材として、数多くのマニュアルが用意されている。例えば運輸省(DOT: Department of Transportation)は、交通計画に関する住民参加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いる。エネ

ルギー省(DOE; Department of Energy)は、単にテクニックだけではなく、住民参加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ており、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、住民参加を必要とする公益的性格を持つ業界団体や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(EEI; Edison Electric Institute)が主として電力施設の立地についてまとめたもの(Public Participation Manual 2nd edition, 1994)、IPMP(Institute for Participatory Management and Planning)というコンサルタントが幅広い領域を対象としてまとめたもの(Citizen Participation Handbook 13.03 edition, 2000)、北米を中心とする世界各国のコンサルタントや実務者が組織しているIAP2(International Association for Public Participation)がやはり幅広い領域を横断的にまとめたもの(Certification Course in Public Participation, 2001)などが挙げられる。これらのマニュアルにみられる住民参加が取り扱う範囲の広さは、その分野のみならず、住民が関与するレベルについても同様である。

住民参加は、情報提供から相談・諮問、共同的問題解決に至る様々な関与のレベルを含む、

表1 住民の関与レベル別にみた住民参加テクニックの一例

関与レベル	住民参加テクニック
情報提供: 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: 活動的な住民	技術相談窓口、オープンハウス、先進地視察
相談・諮問: 小グループ	個別インタビュー、コーヒークラッチ
相談・諮問: 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
共同的問題解決: 小グループ	諮問委員会、合意形成(メディエーション)、市民陪審員
共同的問題解決: 大グループ	ワークショップ、審議的世論調査

出典: IAP2: Certificate Course in Public Participation Module 2: Designing Effective Public Participation Programs より作成

いわば包括的な総称として捉えられている。いずれのマニュアルにおいても、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点が強調されている。また、住民参加プログラムの策定・実施手順は、1)必要性の検討、2)論点・住民の特定及び住民参加レベル・目標の設定、3)意思決定プロセスとの統合及び住民参加テクニックの選択、4)実施と評価という概ね4段階に集約され得る。マニュアルの典型的な構成としては、この策定・実施手順のそれぞれについて詳細な解説がなされる。その中で例えば表1のような関与のレベルに応じた住民参加テクニックのリストが示され、各テクニックを用いるべき状況や留意点などが解説される。また、表2のような事業主体及び住民参加コンサルタントの行動規範ともなり得る原則、基本的価値観、倫理規定などと呼ばれるも

のも必ずといってよいほど掲載されており、それぞれのマニュアルを特徴づける要素となっている。このほか、随所にワークシートが用意され、仮想的な住民参加プログラム策定の演習問題を行う際に用いる素材として用意されている。このワークシートの使い勝手もマニュアルによって大きく異なる。

交渉学などを背景とする合意形成(consensus building)、紛争管理(conflict management)や論争解決(dispute resolution)などと呼ばれる領域は、以上のような広義の住民参加の一部、つまり表1でいう共同的問題解決レベルの住民参加テクニックとして捉えられつつも、1つの独立した領域として確立されており、これに特化したマニュアルも数多く存在する。これらは、情報公開によって住民の参加を図るというレベルを超えて、意思決定や物事の決め方について住民

表2 IPMP マニュアルにおける住民参加の原則(抜粋)

<b>住民が進んで受忍する要件</b>	
✓	意思決定プロセスが公平であると認知されること。
✓	解決策が押し付けられたと感じられないこと。
✓	その問題が重要であると感じられること。
✓	適格な組織が対処していると認知されること。
✓	ベストでなくても道理にかなった思慮深い責任あるアプローチであると感じられること。
✓	住民の関心が考慮されていると感じられること。
✓	提示された代替案がないよりは良いと感じられること。
<b>してはならないこと/すべきこと</b>	
✓	住民参加プログラムが事業主体を「売り込む」努力や「住民を教育する」ことを目的とするものであってはならない。
✓	住民が認知する以上に論点を狭く定義してはならない。
✓	全てのステークホルダからのインプットが必要であり、直接的に参加できないステークホルダに対しても責任を負っている。
✓	全ての情報を進んで提供すること。
<b>ステークホルダの動機、価値観</b>	
✓	明白な論点がない限り、或いは参加が意思決定に影響を及ぼすと感じない限り、多くの住民は無関心で参加する動機を持たない。
✓	参加するステークホルダは一般に極端論者や無責任な立場はとらない。
✓	一部のステークホルダはプロジェクトと無関係な動機、例えば功名心などを持つことがあるが、こうした人々を排除するのも間違った対応である。
✓	プロジェクトを停止させたがっているステークホルダは参加しないことがよい戦略と考えるかもしれない。
<b>事業主体の動機、価値観</b>	
✓	住民が問題や選択肢を理解できないという事業主体の態度は、参加を通じて何も貢献できないという態度につながる。
✓	事業主体にとっては明らかにみえる論点は必ずしも素人にとって明らかというわけではない。

出典: IPMP: Citizen Participation Handbook for Public Officials and Other Professionals Working in the Public Sector 13.03 Edition, IPMP, 2000. pp.III-1-III-1-4

を関与させるというレベルのものであり、日本語の「合意形成」という言葉が、時として根回しや談合として受けとめられるのとは異なり、同意したルールに則って交渉するスタイルを指している。

これらの策定・実施手順も、住民参加のそれと大きな差異はないが、明確な論点が既に存在するところから開始されることが反映されて、進め方のルールづくり、ステークホルダの代表性などについてより慎重に取り扱う点が異なるといえる。マサチューセッツ工科大学教授の Susskind らが主宰する合意形成研究所(CBI; The Consensus Building Institute)による合意形成ハンドブック(The Consensus Building Handbook, 1998)は、この領域で最もポピュラーなマニュアルの1つといえよう。これは1,000頁を超える大著であり、合意形成の手順と17のケーススタディが詳細に記述されている。この他90年に制定された行政論争解決法(Administrative Dispute Resolution Act)などにより、連邦政府機関は様々な事業での対立が訴訟に発展することのないよう、論争解決手法を行うことが義務づけられている。これを受けて、全米のダム建設事業などを手がける陸軍工兵隊(USACE; US Army Corps of Engineering)では、裁判外紛争解決ハンドブック(Overview of Alternative Dispute Resolution: A Handbook for Corps Managers,

1996)を作成している。また、このハンドブックの基にもなっている、メディエータとして数多くの現場での紛争解決経験を持つ Moore によるメディエーションの解説書(The Mediation Process 2nd edition, 1996)などが存在する。

## 2. 第三者としての専門家

米国で知名度の高い住民参加コンサルタントであり、EEIの住民参加マニュアルをはじめ多数の著作を持つ Creighton によれば、第三者的な立場の専門的職能集団である住民参加コンサルタントを抱える事務所は全米で数百存在するが、その多くは数人程度の小規模な事務所である。こういった小規模な事務所は、例えば一連のミーティングのうちある部分のファシリテータとなるなど、何らかの仕事に特化することが多く、前述の4つの策定・実施手順の全てにわたる広範な内容を一括して扱う大規模な事務所は、全米でも20程度であろうとのことである。彼らの多くは、土木、建築、都市計画や心理学などの学問分野を背景として持っている。

合意形成手法における専門家はメディエータ、アービトレータなどと呼ばれ、その多くは計画科学、政策科学から交渉学、合意形成学、紛争処理学などの相対的にいえば新しい学際的な分野を背景として持っている。Creighton

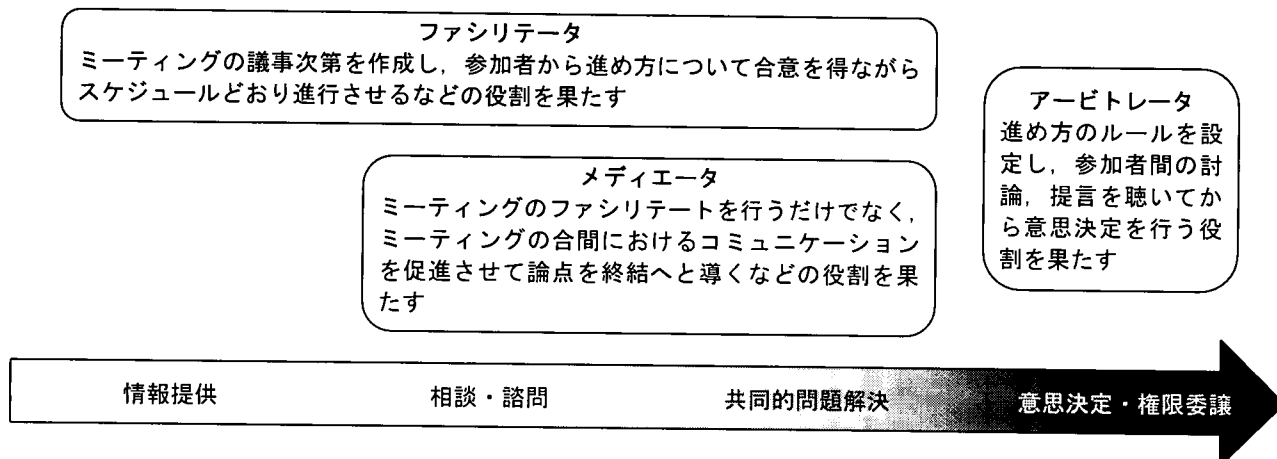


図1 住民参加の関与レベルとの係わりでみた第三者としての専門家の例

によれば、昨今の様々な環境問題、施設立地問題に係わる対立の多さや深刻さを考えると、より重要な存在となってきており、住民参加コンサルタント事務所にもこういった人材が必要とされるようになってきている。また、Susskindによれば、紛争処理協会(Association for Conflict Resolution)に登録している、環境/公共領域の問題をフルタイムで扱うメディエータは2000年までに100名以上であり、10程度の営利企業が公共紛争サービスの提供を開始し、弁護士事務所、マネジメント会社が裁判外紛争解決(ADR; Alternative Dispute Resolution)部門を設置するなどの動きがみられている。これらのことは、この節の冒頭でも述べたように、全ての連邦政府機関に対してADRの実施を義務付ける行政的論争解決法が背景にある。

図1は、以上の専門家を住民参加の関与レベルとの係わりの中で示したものである。ファシリテータが住民参加と同様、情報提供から共同的問題解決の広範なレベルの中で様々な役割を持つものとするれば、メディエータやアービトレータは合意の形成、紛争の調停や仲裁といった

比較的役割が限定されたものである。アービトレータは、共同的問題解決のレベルを超えて意思決定権限を委譲されるものであり、アービトレーションの適用領域は、隣人調停から国際的な商事紛争の解決手段として欧米では広く利用されている。ADR Japan(2002)によれば、例えば米国仲裁協会(AAA; American Arbitration Association)に登録されているアービトレータは約15,000人であり、弁護士または特定分野におけるシニアの実務家として20年以上の経験を持つなどの資格や条件が必要である。またSusskindによれば、メディエータも連邦と州政府において認定制度が検討されているなど、その専門的職能集団としての価値付けが求められている。

### 3. 住民参加の専門家教育セミナー

このような専門家を育成するためのセミナーは全米各地で様々な主体により実施されている。例えば、IAP2が主催する教育プログラムは、年に数回各地で開催されており、筆者は2002年5月2～4日にソルトレイクシティにお

表3 IAP2の住民参加専門家育成プログラム

モジュール	効果と狙い
1) 住民参加の基礎	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 価値観志向、目的志向、問題解決志向であるIAP2のアプローチの理解</li> <li>・ 住民参加に求められる問題定義の方法</li> <li>・ 住民参加の明確な目標の設定の方法</li> <li>・ 住民参加を進める上でのIAP2の基本的価値観の使い方</li> <li>・ 住民参加の適切な関与レベルの設定方法</li> <li>・ 住民参加の実践におけるIAP2倫理規定の使い方</li> </ul>
2) 住民参加プログラムの効果的な設計	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 効果的な参加に必要なタイミング、資源、テクニックなど全てを含めた計画づくり</li> <li>・ 潜在的なインパクトの理解と住民の特定化に関する方法</li> <li>・ 問題解決ツールとしての住民参加の適用方法</li> <li>・ 住民参加の適切なレベルの選択方法</li> <li>・ 効果的な参加のための目標の設定方法</li> <li>・ 効果的な住民参加プログラムの有効性を評価するツールの理解</li> </ul>
3) 住民参加の効果的なコミュニケーション	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 効果的な住民参加に必要な基礎となるコミュニケーション能力の理解</li> <li>・ 情報を共有し、フィードバックを引き出す双方向コミュニケーションの理解</li> <li>・ リスクコミュニケーション、敵対する聴衆の管理、メディア対応など様々なテクニック</li> </ul>
4) 小規模グループに効果的な住民参加テクニック	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 小規模/大規模グループを対象とする主なプロセスの理解</li> <li>・ 情報共有とフィードバックのために用いられるコミュニケーションモデルの理解</li> </ul>
5) 大規模グループに効果的な住民参加テクニック	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 諮問委員会、フォーカスグループ、コーヒークラッチ、オープンハウスなどのテクニックを実施する際に必要とされる基礎的な能力</li> </ul>

出典: <http://www.iap2.com/training/training.html>

いて年次国際会議に先立って開催された際に参加した。以下にその概要を紹介する。

IAP2 の教育セミナーを構成する 5 つのモジュールとその狙いは表 3 に示すとおりである。全ての基礎となるモジュール 1 を受講しないと次のモジュールには進めない構造となっているため、筆者はモジュール 1~3 を受講した。いずれも午前 8 時から午後 5 時までの一日コースとなっている。その際の参加者数は各モジュール共に 20~30 人程度であり、行政や電力会社の広報、地域担当者から住民参加コンサルタントまで様々である。ほとんどは米国、カナダ、オーストラリアからの参加であり、非英語圏からの参加は、ロシア、ポルトガル、日本などから各 1 名ずつと限られている。講師陣は IAP2 に所属、或いは何らかの契約をしている住民参加の専門家、コンサルタントである。

講義は、まず参加者全員の自己紹介(専門分野、住民参加の経歴、セミナーでの目的など)のあと、前節で述べたようなマニュアルに従って講義が進められる。各モジュールで 100 頁程度のマニュアルが 1 冊ずつ配られる。講義の進め方は、講師からの説明が 1~2 時間程度あり、その説明の理解を深めるために、参加者全員が 5~10 人程度の小グループに分かれて、具体的な想定問題について討論し、その結果について各グループよりプレゼンテーションを 1~2 時間程度行う、というセットを 2~3 回繰り返すという形式である。

講義の中で配慮されている点として、自由な議論と講師との双方向なやりとり、ゲーム感覚を挙げることができる。例えば、モジュール 1 の冒頭は、講師が公開ミーティングでの事業者の説明の悪い見本を演じ、それに対してどこが悪いかについて自由に討論することから講義が開始された。またモジュール 3 では、隣席の参加者同士でロールプレイを行って、一人が事業者として説明し、もう一人が何を言っても聞

く耳を持たない住民を演じて、その対処方法の困難さを体験させた後、効果的なコミュニケーション方法について討論するような進め方であった。

特に小グループでの作業は、参加者間でのアイデア、ノウハウと経験談を共有する貴重な機会といえる。参加者は最初の自己紹介の時点で住民参加の経験によって 3 つのレベルに分けられているため、小グループの構成は初心者だけに偏らないよう、そのバランスが配慮された。進め方としては、まず講師から具体的な想定問題の紙が 1 枚配られる。例えばモジュール 2 では、連邦政府施設跡地の有効利用方法に関する検討が題材であり、この紙に問題の特徴や地域の状況、主要なステークホルダ、制度要求や制約などが記載されている。これらの情報を元に、小グループのメンバー間でこれから起こり得る問題、効果的と考えられる住民参加プログラムについて議論がなされる。各グループ共に、経験豊富なメンバーが議論をリードし、各人が自身の経験に基づいて様々なアイデアを提供しながら結論をまとめていく。勿論、講義内容の理解を深めることが目的であるため、議論の合間にマニュアルに立ち戻って、先に触れた IAP2 基本的価値観や倫理規定、その他の様々な考え方などを確認し、時にはワークシートを使いながら作業が進められた。小グループでの議論は、常に同時並行的にメンバーの一人が書記として模造紙に書き込み、最終プレゼンテーションもその模造紙を用いて行われた。このような進め方は、住民参加テクニックとして多用されるワークショップなどと同様であるため、参加者にとっては既に手馴れたものであり、議論は終始効率的かつ効果的に行われた。

しかしながら、受講した印象として、施設立地プロセスにおいて住民参加を実施する専門家を目指す日本人にとって、どれほど有効であるかは現段階では評価することは困難な面も

ある。例えば、小グループでの作業時において想定された状況下で、いわゆるテーブルにつかない人をどう扱うかについて、あるコンサルタントは、事業者としては非難される余地のないよう、テーブルにつかないことの方が社会的に非難される状況をつくりだすよう、公正にプロセスを進めておけば良いとする見解を示していた。勿論、これは論理的には正しいことかもしれないが、実際にはこういった人々の扱い方によっては完全に行き詰まり状態にならないとも限らない。このような潜在的な公平性を巡る感覚の違いが、文化的な要因によるものか、各参加者の専門性や扱っている問題に起因するのかは分からないが、もう少し深い議論のための時間が必要だったと考えられる。参加者には原子力関連施設などのように際立った対立が存在している問題を扱う者もいたが、コミュニティづくりなどを扱う参加者も多く、例題も極めて幅広い。従って、際立った対立を扱う参加者からは、想定している対立のレベルが異なるため、やや物足りないとの感想も聞かれた。こういった参加者の要望に応えるには、共同的問題解決レベルのテクニックに特化した講義

も必要となつてこよう。

異なる風土、文化の中で作成されたマニュアル、専門家のあり方がそのまま日本で役立つことはないであろうが、本稿で紹介したような第三者としての立場にある専門的職能集団が不必要とは考え難い。いずれにしても重要なことは、NIMBY現象を引き起こすような施設立地問題などに係わる住民参加を進めるファシリテータ、メディエータなどの専門家の育成、蓄積であるといえよう。

#### 【引用文献】

- [1] 馬場健司: 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, 土木計画学研究・講演集 26(CD-ROM 4頁), 2002.
- [2] 馬場健司: 欧米における住民参加の策定・実施手順と適用事例 - 第三者としての専門家の役割に着目して -, 電力中央研究所調査資料 Y02907, 2002.

馬場 健司 (ばば けんし)  
電力中央研究所 経済社会研究所