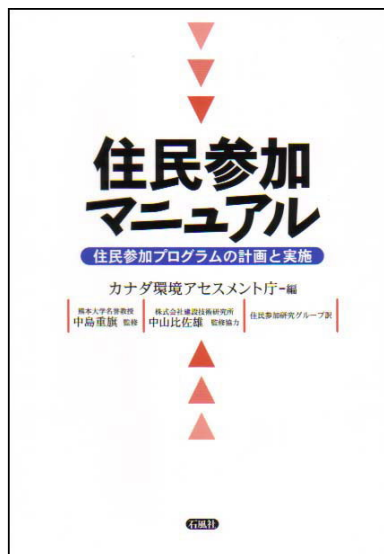




住民参加マニュアルについて

情報公開や行政改革が声高に求められている中、円滑な社会資本整備のためには住民の意見を広く取り入れた合意形成手段である「住民参加」が不可欠であると考え、1973年にカナダ連邦政府によってつくられた環境影響アセスメントにおける住民参加についてのマニュアル、「環境アセスメントと再審査プロセス」を、1998年に翻訳・出版しました。



熊本大学名誉教授 中島重旗 監修
中山比佐雄 監修協力
発行所 石風社

また、本書の要点をまとめ、ケーススタディ等を追加した概要版とも言える「住民参加ガイド-住民って誰?-」を追ってつくりました。

ここではその内容をご紹介します。

●住民参加ガイド-住民って誰?-

住民の信頼と英知を獲得する行政を遂行するための住民参加ガイドライン

行政の民主主義に基づいた健全化を図るために平成13年4月に、国政に関わる各機関の保有する情報の公開に関する法律（いわゆる情報公開法）が施行されます。この法律は官への説明責任要求で、行政は主権者である国民に対し、その諸活動の状況を具体的に明らかにし、説明する責務（説明責任）を全うする制度を構築しなければなりません。この制度を整備することによって、国政の遂行状況に対する国民の的確な認識と評価が可能となり、国政に関する国民の責任ある意志形成が促進されることが期待されています。

しかしながら、これだけでは民主的な行政を行うことは不可能で、具体的に行政に民意を導入する仕組み、いわゆる住民参加のプロセスを作らなければなりません。公共事業の主体者である国民が行政に、いつ、どこで、どのように、合意形成を図るかといった基本的な事柄にさえ明確なルールはないのが現状で、住民参加の定着までには暗中模索（住民と行政が反発して険悪な状態にまで至っている場合もあります）の状態が続いています。

合意形成とは民主主義のルールに基づいて、より良質な、より経済的で住民から高い信頼を得て行政を遂行するプロセスです。このようなプロセスを構築するガイドラインをカナダ環境庁（The Canadian Environmental Assessment Agency）編の **Manual on Public Involvement in Environmental Assessment: Planning and Implementing Public Involvement Programs** を参考に作成いたしました。このテキストは1973年にカナダ連邦で編纂され、その後1988年までの15年間の知識と経験を蓄積し、再編纂したものです。いま、ようやく我が国でも住民が主体となることが約束されました。先進地の一つであるカナダの取組みは行政にとっても住民の方々にとっても大いに参考になるものと期待しております。

<目 次>

序説 実施上の概要

- ガイドの目的

第一部 管理者による意志決定者への関与

- 住民参加の概要
- 住民参加プログラム
- 意志決定者と上級管理者からの支持
- 住民参加のためのスタッフの配置と組織上の要求
- 住民参加における傾向

第二部 住民参加プランの発展

- 第1段階・早期協議
- 第2段階ステップ1・住民参加の意志決定プロセスを確認する
- 第2段階ステップ2・住民を確認する
- 第2段階ステップ3・特殊な状況の分析
- 第2段階ステップ4・住民参加目的の確立
- 第2段階ステップ5・情報交換の必要性の決定
- 第3段階・住民参加活動計画の発展
- 第4段階・住民参加計画の実施
- 第5段階・住民参加計画の継続
- 付録1 問題の管理
- 付録2 住民参加のデータを見せる

第三部 住民参加のためのテクニック

- はじめに
- 住民参加手法の利用1・情報公開フィードバックの手法
- 住民参加手法の利用2・住民協議の手法
- 住民参加手法の利用3・拡大住民参加
- 住民参加手法の辞典1・情報公開の手法
- 住民参加手法の辞典2・情報公開のフィードバック
- 住民参加手法の辞典3・住民協議の手法
- 住民参加手法の辞典4・拡大住民参加の手法
- 住民参加手法の辞典5・ジョイント計画の手法

ケーススタディ

1. アルバータ州特別廃棄物処理センター（アルバータ、スワンヒル）
2. ミシガン諸島国立公園保護（ケベック州）
3. カナダのスペリオール石油会社、ヒントンに近接する酸性ガス鉱泉を考慮した、住民参加プログラム
4. フレイザー河口管理計画（メインランド南部、ブリティッシュコロンビア）
5. 国際協議プログラム：カナダ環境保護法と化学製品の管理
6. カルガリー地区航空飛行総合計画（カルガリー、アルバータ）
7. オンタリオ州ブルース半島国立公園
8. アルバータ州、フォートマッケイ協調委員会
9. ブリティッシュコロンビアーフレイザーとトンプソン間の交通機関の見直し
10. ブリティッシュコロンビアステューブソン近辺の砂土処理
11. プランテーションにおける害虫駆除－ニューブルンスウィックにおける協議アプローチ

The Practitioners Speak（実行者は語る）

1. 住民参加を行う五つの理由
2. 住民の智慧を取り組むことによってよりよい解決を
3. 住民参加は情報公開から
4. 住民の意見を素直に聞くこと
5. Fort McKayのより進んだ例
6. 住民との話し合いは十分に計画すること
7. 住民参加の担当者は誠実であれ
8. 住民のための住民参加プログラム
9. 住民参加は多数決ではなく全員一致を目指せ
10. あらゆる主要グループと非公式の意見交換の場を持つこと
11. 住民の関心を過小評価してはならない
12. 住民参加における意志決定プロセスは小さな決定の積み重ねである
13. 意志決定プロセスの手順を住民に提示しなさい
14. 意志決定の過程は複雑に変化することに担当者は注意しなければならない
15. 住民に不信感を与えてはいけない
16. 住民参加の秘訣とは
17. あらゆる意見を聞くこと
18. 住民参加計画に入る前に入念な準備をする
19. グラフには一万ドルの価値がある
20. 住民参加プランは住民とのコミュニケーションの改善だけではなく行政側の人々を話し合いの場に引き込まなければならない。

序説 実施上の概要

■ マニュアルの目的

本書は、カナダ政府の行政機関が使用するために作成されたもので、事業計画の初期段階において、上級管理者が住民計画を発展させ、実施していくための、手引書である。

○本書の構成

本書は4部で構成している。

序説—実施上の概要

...住民参加の理論的解釈と、住民参加計画プロセスの簡単な概要について、上級管理者向けに書かれている

第一部 管理者による意志決定者への関与

...組織内でいつ住民参加を必要とするか、またそれを行政機関の中でどう確立していくべきかについて、上級管理者向けに書かれている。

第二部 住民参加プランの発展

...住民参加計画プロセスについて、管理者や実務者向けに書かれている。

第三部 住民参加のためのテクニック

...住民参加計画のテクニック集として、実務者向けに書かれている。

○意志決定における住民参加への増えつつある支持

本書は、近年の協議の増加傾向に伴い、カナダ政府の行政機関が、事業計画の初期段階で、有効な住民参加計画を展開、実施できるよう、書かれたものである。

○住民参加とは何か？

住民参加とは、行政機関の決定に、個人や団体、地域住民などのすべての関係者が関与し、その決定をより包括的なものへと導くプロセスである。

○住民参加はいつ必要とされるか？

事業計画の規模の大小にかかわらず、決定プロセスの初期段階で必要とされる。

○住民とは誰のことを言うのか？

本書で言う「住民」とは、絶えず変化する多様性を持った、連合体、仲間、同盟である。

○住民参加による利益

良質の決定を増やす、より効果的な事業管理に備える、事業費と時間的な遅れを最小限にする、実施を容易にする、信用と正当性を維持する、管理者の専門的知識を増やす、チー

ムを確立する機会を発展させる、住民の専門知識と創造力を開発する、総意の確立、等。

○住民参加の種類

住民への情報提供から、より多くのことを包括したアプローチにまで、広範囲にわたる。

○住民参加への計画

意義のある住民参加のためには、住民参加を事業計画プロセスの一環とした、また意志決定プロセスの一環となるような、綿密なプログラムを進めていくことが大切である。

○意志決定者と上級管理者からの支持

住民参加を効果的に実施するためには、あらゆる点において、意志決定者と上級管理者からの支持が必要である。

○住民参加のためのスタッフ決めと組織化

住民参加の成功は、組織的な意志決定方法、スタッフの評価、行政機関内のコミュニケーションの確立、相互機関や行政機関における調整、等にかかっている。

○住民参加を再審査する意志決定者へのヒント

管理者が住民参加を再審査する際に考慮すべきポイントについて述べている。

○住民参加における傾向

本書では、住民の関心と優先順位に関する現在の問題を監視するための、上級意志決定者の手法が討議されており、また、住民との合意の確立について、述べている。

第一部 管理者による意志決定者への関与

■ 住民参加の概要

○住民参加とは何か

住民参加とは、行政機関がよりよい意志決定をすることを目的とした、問題に関係する、あらゆる住民との双方向の情報交換である。

○住民参加の目的

住民の関心や価値観を認識する、住民から情報を収集する、実行可能な事業や選択肢、またその成果について住民に知らせる、相互の情報交換を発展させる、確実性を高める、行政機関の最終的な意志決定を総合的に改善する、等。

○住民参加はいつ必要となるか

あらゆる決定プロセスにおいて、またその初期の段階で住民参加を進めていこうというのが、本書の考えである。

○住民とは誰なのか

住民とは、ただ一つの存在ではなく、絶えず変化する様々な団体や、関係者グループのことである。

■ 住民参加プログラム

住民参加の段階には、□説得□教育□情報に対する反応□協議□共同プログラム□委任された権限□自己決定、があり、その手段には、□早期協議□初期計画□住民参加計画の発展□計画の実施□継続する住民参加、がある。

○住民参加プログラムを準備する理由

組織的な分析、意志決定における統合、内部調整、管理者による再審査、住民による再審査、文書化、等のプログラムを準備する理由について述べられている。

住民参加の範囲

説 得

計画プロセスへの参加以前に、住民の態度を変えるために、合法的な努力に基づいて住民参加の手法を使用する。

教 育

計画や問題についての自覚を引き起こすための、情報の普及や一般的な指導を実施する。

情報に対する反応

公共事業機関は、公認の立場に立って住民からの反応を要求し、政策の計画状況についての情報を住民に知らせる。

協議

最初に確立した目的を基盤として、公共事業機関と住民の正式な意見交換を実施する。

共同プログラム

共同の意志決定。

委任された権限

責務は、一般に公共事業機関と関連するものであるが、その責任を住民や専門的知識を持つ他の政府機関に委任する。

自己決定

住民が直接事業の計画プロセスに着手する。

■ 意志決定者と上級管理者からの支持

意志決定者と上級管理者は、行政機関内でなされる住民参加において、かなりの影響力を持っている。

○上級管理者による再検討と支持

上級管理者が住民の関与した意志決定プロセスを再審査し、支持し、実施していくことは重要なことである。

○事業計画における住民参加の必要性

事業計画プロセスにおいて、住民参加は、必要不可欠なものであるべきであり、事業計画の初期から考慮されなければならないことである。

○行政機関における住民参加の開始

住民参加を実施するにあたっては、必ずさまざまな問題が発生するものである。

○必要な期間と予算の容認

管理者は、住民参加にかかる時間と費用を的確に見積もることが大切である。

○上級管理者の直接的な関与

上級管理者が直接重要な住民会議に出席することは有意義なことであるが、状況によっては、他の誰かに指揮を任せるほうがよいこともある。

○事業が困難となる時期を知る

管理者は、問題が深刻化していくであろう状況を見極め、そうなる前にできるだけ早い時期から住民参加を始めることが重要である。

住民参加計画プロセスの段階

段階 1	早期協議
段階 2	初期計画
段階 3	住民参加計画の発展
段階 4	計画の実施
段階 5	継続する住民参加

住民参加計画プログラムの発展と実施における手段

段階 1 早期協議

○概観をとらえた非公式協議

事業計画によって持ち上がる論点、住民の関心のレベル、最もふさわしい参加者や重要人物を確定することが目的。

段階 2 初期計画

○行政機関の意志決定プロセスの確認

○住民の確認

○情報交換の必要性を決意

○状況の特徴を確認

○住民参加プログラムの目的の明確化

段階 3 住民参加計画の発展

○住民参加プロセスに対応する活動や手法を記したスケジュール作成

○行政機関内のコミュニケーションの確立

○財政の確保

段階 4 計画の実施

○住民参加プログラムの実施、監視、評価

段階 5 継続する住民参加

○次の決定への住民参加プロセスのために必要事項を揃える

■ 住民参加のためのスタッフの配置と組織上の要求

○組織的な意志決定スタイル

スタッフに求められる民主的な方針と方法が、行政機関の管理体制と調和しているならば、

住民参加を運営していく人の業務はより簡単になる。

○実施の評価

住民参加の業務について人は、その成果だけでなく、尽力に対しても適切に評価され、報酬が与えられるべきである。

○開かれたコミュニケーションモデルの提供

最高管理者がすべての関係グループに対して、開かれたコミュニケーションモデルを提供することは必要不可欠なことである。

○組織内の住民参加

管理者が効果的に住民参加を実施しようとするならば、他の行政機関あるいは省からの専門家、住民参加コンサルタント等による適切な訓練や指導を受けるべきであり、また、予算やスタッフの配置に関するマネージメント能力を持たなくてはならない。

○行政機関内の調整

同時に複数の住民参加が進行中の際、調整をしていくことによって無駄な重複をなくし、良質な仕事を行うことができる。

○意志決定者による住民参加プログラムの再審査へのヒント

住民の意見と決定の間に関連性を見出す、関係する住民の範囲を調査する、等、管理者が住民参加プログラムを再審査する際に考慮すべき点について述べている。

■ 住民参加における傾向

住民がすでに関与している問題を上級意志決定者が監視するための技術について、また住民との合意形成に関する最近の傾向について、上級管理者の意識を増進するために、第一部に述べられている。

○進行中の問題を管理するシステムを発達させる

問題を管理する組織的プログラムは、「早期警戒システム」として役立つ上、出来事を適切に管理し、目標の設定や社会政治的状況へ対応させるという重要な機能とあいまって、住民参加を支援することになる。

○環境問題における調停と合意形成へのアプローチ

最近の環境問題における住民参加は、合意形成手法の活用の増加や、環境調停といった特徴を持つ。

一般的決定手順チャート

公式的なプロセス

公布されたチャートの発表



責任のある職員の紹介



命令の起点の説明



アクセスポイントを示し、関与する方法の説明



予測される予定表の設定

非公式的なプロセス

管理の意図を表現



草案のチャートを準備



意図とチャートを住民に紹介



正確な手順を話し合っ決定



責任者の紹介



容認できる予定表の設定

第二部 住民参加プランの発展

○第二部の使用方法

第三部で詳しく述べる、住民参加の手法を効果的に利用するために、その前に意志決定の仕組みを知り、住民参加プロセスそのものを理解できるように、第二部は書かれている。

○住民参加プロセス

住民参加の段階としては□早期協議□初期計画□活動計画の発展□計画の実施□継続する住民参加があり、そのそれぞれに細かいステップがある。

■ 第1段階・早期協議

早期協議は、最初の情報の準備や住民参加方法の選択の段階から、最終的に事業が中止された場合の費用についてまで、すべてのことにおいて、よい効果をもたらす有益な投資である。

○非公式な協議

利害関係を持つ人々がどう思っているかを直接、また正しく把握するために、機会があれば非公式な協議を持つべきである。

○主な問題を明らかにする

非公式な協議では、提案された事業によって発生する問題を探求することが可能となる。それによって公式な事業の告知と行政機関内部における住民参加のための準備ができる。

○関心のレベルを判断する

住民と直接話すことで、事業の予定地域の住民感情を知り、その事業が告知された時点で、必要な情報を得ておくことができる。

○重要な人々と組織を確認する

重要な人々を確実に把握することは非常に重要であり、そのために常駐のスタッフを置いたりボランティアに依存するのは有益なことである。

■ 第2段階ステップ1・行政機関の意志決定プロセスを確認する

住民参加計画プロセスの第2段階は初期の計画であり、それには5つのステップがある。ステップ1は、行政機関の意志決定プロセスを確認することである。

○住民参加への義務

住民参加が、法律や政策、規則によって義務づけられている場合、住民参加の項目が制定されているが、正式な義務がない場合、その項目には柔軟性がある。

○決定手順チャートを発展させる

住民参加プロセスにおいて各参加者は、明確な手順チャートを持ち、常に進行状況を記録しておくのが有効である。

○住民参加がプロセスに与える影響

住民がプロセスに参加することによって、様々な摩擦と変更が生じる可能性があるが、その試みは信頼のおけるものとして住民から受け入れられるようになる。

■第2段階ステップ2・住民を確認する

住民とはただ一つの存在ではなく、それぞれの住民参加計画に応じて、絶え間なく変動する団体である。どのような住民たちで構成されている確認することがステップ2である。

○不参加の理由

人々が、自分たちが加わらなくても誰かが自分たちを代表してくれて参加していると思っている場合など、人々が住民参加に加わらない理由について述べている。

○住民に対する義務

行政機関は、必要な情報を住民に提供する義務があり、それによって人々は参加を決定することができる。

○住民と共に活動するための指針

それぞれの問題点に応じた住民を、対象として定めなければならず、これは利害関係を持つ人々やグループを、系統立てて分析するプロセスである。その対象住民を定める目的について述べている。

■第2段階ステップ3・特殊な状況の分析

ステップ3は特殊な状況の分析、つまり問題の複雑多岐にわたる特性について調査することである。

○事業あるいは政策の問題点

事業あるいは政策の問題点は、専門的な複雑さ、地理的な広がり、関心の範囲、リスクの認識、等の要因に従って調査する必要がある。

○住民の特徴

住民参加プログラムの管理者は、住民が、情報を知っている／知らない、反対である／無関心である、といった、住民の意識について、またその地域の特徴について、調査する必要がある。

○他の政府行政機関の特徴

住民は、政府レベルにおいて、複数の行政機関に属している。それら行政機関は自身の支持者を持っているので、それを認識し、事業についての理解を求めることが重要である。

○決定の特徴

なされる決定の性質は、住民参加プログラムと、選択される手法に影響を及ぼしていく。

■第2段階ステップ4・住民参加目的の確立

ステップ4は、住民参加目的の確立であり、この段階から得た情報によって管理者は、住民参加プログラムの目的を発展させることができる。

○住民参加はいつ必要とされるか？

問題の重要性は見る人の視点によって違うものなので、住民参加がいつ必要になるか見極めることは難しい。

○指導指標・住民参加が必要とされるとき

住民参加が必要とされる時期を決定するために使用されている、具体的な一般的な規定について、述べている。

○住民参加の目的

住民参加が必要かどうかの決定後、事業管理者はプログラムの総括的な目的を明らかにする必要がある。

○プロセスの各段階における住民参加の目的を発展させる

問題点の確認／住民の関心を知る、詳しい影響の確認、影響力の調査、意志決定、意志決定の継続、というふうに、各ステップにおける住民参加の目的を発展させる。

目的の発展

1. 問題点の確認／住民の関心を知る
2. 詳しい影響の確認
3. 影響力の調査
4. 意志決定
5. 意志決定の継続

■第2段階ステップ5・情報交換の必要性の決定

ステップ5は情報交換の必要性の決定であり、それと同時に行政機関と住民の両者が必要とする情報の総合的範囲を確認する。

○情報交換と意志決定プロセス

このステップの課題は、住民が必要とする情報の種類を明らかにし、住民に提供すべき情報のための指導指標を確立することである。

○住民参加と伝統的なPR

住民参加を信頼できるものとするには、客観性とすべての視点を考慮しようとする意志が必要である。これに反して伝統的なPRは、行政機関を有利に導くために、客観性を失う可能性を秘めている。

■第3段階・住民参加活動計画の発展

住民参加活動計画を準備することは、事業の規模の大小にかかわらず、住民参加を成功させるのに必要なステップである。

○住民参加計画の準備

第1、第2段階を踏まえて、ここでは、計画を準備するためのすべての分析を利用することが求められる。

○住民参加計画の重要な内容

非公式協議活動、問題点の記述、関心の強さ、関心のある住民、意志決定プロセス、住民参加目的、行動計画、予算とスタッフの配置、住民再審査、評価、について述べている。

○住民参加計画書の厚さと複雑さ

住民参加計画書は、予算やスケジュールについて詳述されているか、活動計画の妥当性を管理者は評価できるか、十分な情報を提供しているか、という点に準拠し、かつより短い

文書が最良である。

○活動声明

論争の起こる可能性のある事業は、住民参加プログラムにおける各段階についての活動声明を必要とする。その記述に必要な点について述べている。

■第4段階・住民参加計画の実施

第3段階までに、綿密な計画や分析がなされれば、実施そのものはそれほど難しいことではないが、計画に修正が生じた際の、再審査にかかる時間や費用を考慮しておくことは必要である。

■第5段階・住民参加計画の継続

住民と良い関係を維持するため、また、事業の中止が決定された場合などのために、いったん決定がなされた後も住民参加を続けていくことが重要である。

■付録1 問題の管理

○はじめに

問題の管理とは、組織において、調和のとれた方法で、特殊な問題や機会に参加し、対応していくために、参加者を組織へ編成するシステム的な方法を意味している。

○問題の管理の見通し

問題の管理とは、組織の内部と外部をつなぐものであり、また、組織内を集約する機能も果たすものである。

○問題の明確化

「問題」とは正確には何か？ということについては、多くの定義があるが、本書の目的から言うと、「難しい問題、あるいは機会」を意味する。

○プロセス

実際の問題において、絶対に確実といえる手法はなく、各組織はそれぞれの文化と必要に応じた独自のプロセスを発展させなければならない。

○ステップ1・重要な問題の確認（精密な環境調査）

専門的な訓練を受け、幅広い視点から状況を見ることができる人物が、重要な問題を確認することが望ましい。

○ステップ2・討論グループ

討論グループとの会議によって、問題と討議し、各省の見解を提案し、可能な活動方針を確認する。

○ステップ3・文書の立案（問題の記録）

問題記録の際の、文書の様式について述べている。

○ステップ4・幹部の再審査

問題の管理プロセスの最終責任者が住民参加活動によって影響を受ける各地域の上級管理者と討議を行うことが必要である。

○結論は？

問題の管理プログラムは時間のかかるものであり、絶えず変化するものである。

■付録2 住民参加のデータを見せる

住民参加プログラムが完成に向かうにつれて、多くの資料が集まることになる。それらをより簡潔で、かつ有効なものにするための、文書化する上での要点について述べている。

問題記述のためのカテゴリー

問題点の広がり

住民の問題への関心はどの程度広まっているのか

程 度

住民の問題についての関心や知識はどの程度のレベルか

継続時間

問題が受けるべき活動はどんな種類のものであるか

問題全体を評価するカテゴリー

評 価

意志決定者にとって、各ユーザーグループへの問題はどのくらい批判的であるか

第三部 住民参加のためのテクニック

■ はじめに

第三部は2部構成で、前半は3つの章から成り、幅広く利用されている手法のいくつかの情報について詳述しており、後半は5つの章から成る、手法の辞典である。

○第三部の使用方法

事業管理者は、ここで説明されている手法の中から、それぞれの住民参加目的に応じたものを、調整して利用すべきである。

○手法選択のガイドライン

手法は、用いられる資料や情報、プログラムの目的や内容によって異なる多くの方針に従って、使用されるべきである。

○分類のシステム

本書で紹介している手法は、情報公開及び教育、情報フィードバック、住民協議、拡大住民参加、ジョイント計画、の5つに分類される。

○アプローチの選択

住民参加プログラムのアプローチの選択には判断力が必要であり、それぞれの目的に応じて、より適切なアプローチを選択しなければならない。

住民参加アプローチの選択

協議を重視したアプローチを提案する理由

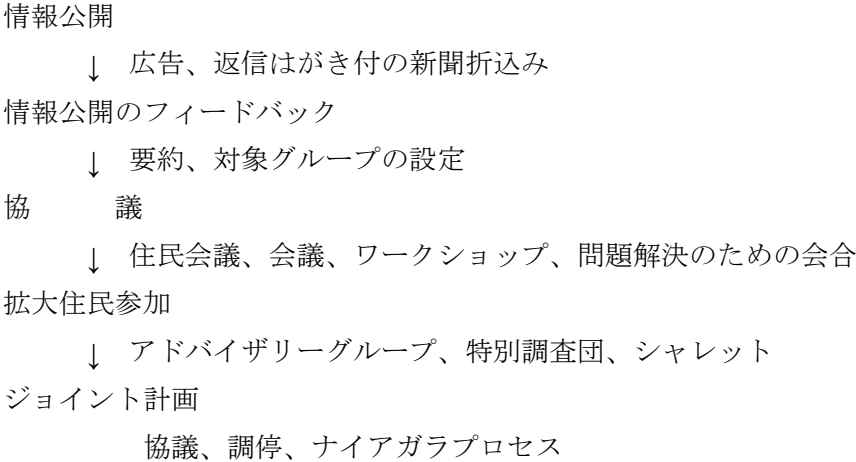
- 問題が環境に及ぼす影響が比較的少ない
- 問題の範囲が狭い
- 少数の人しかその状況に関心を持っていない
- 短期間でその問題に対処しなければならない
- 住民が大規模な住民参加プログラムを望んでいない
- 行政機関が適正な規模のプログラムを支持する能力を有する

拡大住民参加、もしくはジョイント計画のアプローチを提案する理由

- 問題が環境と密接に関わっている
- 問題の範囲が広く複雑である
- 多くの住民と行政グループがその問題に関心がある

- その問題点に対処する時間がある
- 住民が公式の住民参加プログラムを望んでいる
- 行政機関が複雑な規模のプログラムを支持する能力を有する

住民参加アプローチと手法選択の流れ



住民参加の程度と公約

住民参加の程度	住民へのメッセージ
○情報公開 情報について知って欲しい
○住民教育計画 プログラムを理解、支持して欲しい
○意見収集 住民が考えていることを理解し、それに対応する
○支持を得るための計画のチェック 住民の意見に応じて計画や活動の修正を行う
○アドバイザー参加の拡大 アドバイザーの意見をできるだけ実施に移したい
○ジョイント計画と意志決定 特別な場合を除いて全てのことにおける結果を活用するよう委託されている

一般的に住民参加が進行するにつれて...

- スタッフの費やす時間と労力が必要となる
- 多くの費用がかかる

- 参加者はより高度で詳細な情報を要求してくる
- 参加者は自分の意見が評価され活用されることを期待する
- 結果の活用、計画内容の厳守、進行状況についての報告、参加者の意見が尊重されない場合の説明等、専門家によってより明らかな公約が制定されなくてはならない

■住民参加手法の利用 1 ・ 情報公開フィードバックの手法

○世論調査と質問票の利用

世論調査と質問票は、住民の様々な意見を調査するための手法である。これらの利点は、組織化されていない住民の意見も知ることができ、その結果を客観的に数値で見られることであり、問題点は、ある問題について強い関心を持つ人もそうでない人も平等に扱わねばならないこと、また、その準備に時間がかかること、などである。

○インタビューの方法

非公式のインタビューは住民参加プログラムの中で有効なもののひとつであるが、問題点としては、非常に時間がかかること、また可視性に欠けること、などである。

○地域社会のプロフィール

地域社会のプロフィールの目的は、計画者、技術者及び行政官がその地域の社会的文化的特徴を把握したうえでそれらを理解し、考慮することである。このことは市民に事業やプログラム、政策を認めてもらうのに必要なことである。

○住民参加データの分析（内容分析）

プログラムが進行し始めると、住民や関係者グループ、その他の政府関係者などの、多数の意見が集まりはじめる。それらを分析し、文書化するための仕方について述べている。

■ 住民参加手法の利用 2 ・ 住民協議の手法

○住民会議について

住民会議は簡単に直接住民と接触できる手段のように思われるが、実際は複雑で予測のたたない厳しい協議である。その形式や目的、準備のためのチェックリスト、会議を進行するための一般的なルールなどを述べている。

○オープンハウスとは

オープンハウスは協議の一つであり、一般にその土地の重要な場所に配置され、市民は開催期間中自由に立ち寄り、展示を見たり質問をしたり、行政機関のスタッフと問題を討論することができる。その一般的なガイドラインやスタッフの研修などについて述べている。

○ワークショップとは

ワークショップとは拡大住民会議のことであり、そこでは参加者が情報の再検討、問題についての詳細な定義、問題点解決、計画再検討などに従事している。また、複雑な主題を扱う際に有効な手法でもある。その形式や参加者の選択、一般的な規定などについて述べている。

■住民参加手法の利用 3・拡大住民参加

○アドバイザーグループとは

アドバイザーグループは、もっとも頻繁に利用される住民参加手法のひとつである。比較的少人数から成り、様々な関心、意見、専門分野を代表するグループであり、行政機関に対してアドバイスを行うものである。その存在理由やガイドライン、メンバーの選択等について述べている。

○拡大参加グループの議長の役割

活動グループの議長は、討論及び意志決定プロセスにおいて支援をする義務を持つ。この役割を果たせるのは、活動の結果に関心を持たない人、客観的な立場の人である。その議長の役割についてのガイドラインについて述べている。

■住民参加手法の辞典 1・情報公開の手法

ここからは、住民参加の手法を広範囲にわたり概説する。それぞれの説明、利点、問題点について述べる。

○広告

住民参加プログラムの中で報道する価値のあるものは、様々なメディアを通じて、広告として載せることができる。利点は、行政機関の要求どおりにメッセージを伝えられること、問題点はそれが住民の行為を「買う」行為として受け取られる可能性があること、である。

○パンフレット

パンフレットは、提案されている活動や検討、関係のある問題、住民参加のチャンス等を簡単に説明したものである。利点は多くの情報を多くの人々に比較的経済的に直接提供できることで、問題点はその準備と認可には時間がかかること、である。

○市民研修プログラム

市民に専門的な背景を知ってもらうために行われるものであり、その結果市民はより効果的な参加を可能にし、行政機関との平等感を得ることができる。利点は、それによって住

民は効果的かつ強力に意志決定プロセスに寄与できることであり、問題点は、市民の中には、研修が必要であることに憤慨したり、その意図を理解しない人がいること、である。

○コンテスト及びイベント

話題への関心をひきつけ、広く知らせる方法が、コンテストやイベントの開催である。利点は、住民参加プログラム全体を広く住民に知らせることができること、問題点は、それによって直接意志決定プロセスに適用できるような住民の意見を聞くことはできないこと、である。

○ダイレクトメール

ダイレクトメールは地方に住む人々にプロジェクトやプログラムを知ってもらうための手段である。利点は、ある地域にすむすべての人々が、プロジェクトについての情報を知ることができること、問題点は、その作成には費用がかかること、捨てられてしまう可能性があること、である。

○展覧会及び展示会

住民参加プログラムにおいて一般住民に情報を知らせたり住民からのコメントを得るための手段であり、ショッピングセンターなどに設置される。利点は、一般住民に対して行政機関にとって重大な問題を知らせることができること、問題点は、住民に関心がない場合あまり有益ではないこと、スタッフに時間的拘束を強いること、である。

○記者会見

メディアを利用できる重大な議題の場合、記者会見は付加的な関心やその話題に対するメディア側からの係わり合いを得るひとつの手段となる。利点は、議題の報道範囲が広がることで、問題点は、記者会見が有効なのは、話題の報道価値が非常に高いか、「知名度がある」場合に限られること、である。

○回報

定期的な回報は、意志決定プロセスの進行を詳細に通知する手段であり、調査や提案されている活動に住民が関心を持ちつづけるための手段でもある。利点は、住民が調査の結果や意志決定プロセスの進行状況を常に知ることができること、問題点は、その準備には時間がかかり、印刷や郵送に費用がかかること、である。

○新聞折り込み

新聞折込は、一般住民に情報を提供し、同時に住民のコメントを求めるために利用されている。利点は、他の手法に比べて非常に多くの人々に届くこと、問題点は、それにかかる

費用が高いこと、またそこから得たデータが統計的に正しいとは限らないこと、である。

○新聞発表

新聞発表は重要な広報手段である。利点は、広報には非常に有効であること、うまくいけば他のメディアにニュースとして取り上げられる可能性もあること、問題点は、逆に報道価値がない場合、他のメディアは報道しないこと、である。

○行政便り

住民参加プログラム開始時に、プログラムによって影響を受けると考えられる人々に情報を知らせるものである。このような説明会は住民参加プログラム開始の公式な発表に先行して開かれる。

○意見表明書

意見表明書は、特定の問題の処理方法を概説する簡潔な印刷物である。またそれは一つの提案であり、反応と批判を誘うものである。

○出版物

多くの一般公開及び参加プログラムにおいて、基本的な情報を人々に伝える主な手段が出版である。利点は詳細で複雑な情報を住民に伝える唯一の手段であること、問題点は特にそれが長い場合、限られた人々にだけ配布されること、またその準備にはスタッフの多大な努力と多くの費用を必要とすること、である。

○広報

広報は、新聞、ラジオ、テレビなどの媒体を通じてなされるものである。利点は一般住民に情報を伝達するための唯一費用のかからない効果的な方法であること、問題点は、報道機関がその情報に報道価値を見出さなければ、報道されないこと、である。

○公益事業のお知らせ

公益事業情報の報道がテレビやラジオを通じてなされるものである。利点は無料で参加活動を広報できること、問題点は、それら報道機関には特定の公益事業のお知らせをする義務はないこと、である。

○レポート

住民参加プログラム全体を通して、現状の情報を要約し、レポートを提出することが必要とされる。利点は詳細な専門で機情報や複雑な情報を伝達する主伝であること、問題点は、専門家以外の一般の住民にとっては読むのが難しいこと、である。

■住民参加手法の辞典2・情報公開のフィードバック

○住民参加データの分析

前章参照。

○要約

書面化した要約文を請求することは、関心のある組織的なグループ、産業、地方政府の意見を採る公的な方法である。要約によってプロセスが公正なものとなり、様式の厳守が求められる。

○地域団体や地域社会のプロフィール

地域団体や地域社会のプロフィールは、地域社会の人々や検討区域の重要な特色を、総合的に概説したものである。その目的は、計画者、技術者、及び行政官の目を、その社会や文化に向けさせることである。

○コンピューターによる参加

ここ数年の新しいアプローチがコンピューターの使用であり、遠隔会議や、対話式の投票、シミュレーション、対話式のグラフィック等に使われる。利点は、遠隔地に住む人々の参加を可能にすること、問題点は、専門的な状況以外ではまだ、実用的にコンピュータは使われていないこと、それらの導入には費用がかかること、である。

○内容分析

内容分析は、社会学、ジャーナリズム、政治学等において使用される調査手段であり、その目的は新聞記事、書状、要約、提出物等の実際の内容を分析することにある。

○フォーカスグループ

フォーカスグループは、費用のかかる標本調査に代わるものとして作られた市場調査の方法である。利点は、提議案やプロジェクトへの住民の反応の傾向を短時間で確定できる方法であること、問題点は、統計的な妥当性がないこと、である。

○インタビュー

インタビューは非公式の討議である。詳しくは前章に述べる。

○ポリシープロファイリング

ポリシープロファイリングは、様々な個人、グループ、政府行政機関の決定に関連する組織の持つ影響力を調査するために用いられる方法である。

○世論調査

世論調査は、住民の持つ様々な意見を測定するための方法である。詳しくは前章で述べる。

○質問票

質問票は、住民のコメントを求めるために有効な手段である。詳しくは前章で述べる。

○提案書

住民参加プログラムにおいて、一般に要約文のような提案書の提出物が公式に要求される。また、提案書が、住民参加プログラムにおける住民からの非公式の回答となることもある。

■住民参加手法の辞典3・住民協議の手法

○ブレインストーミング

ブレインストーミングは、グループの創造性を増大させる方法である。利点は、グループが当たり前の解決法から抜け出て、より創造的な解決法を導き出せること、問題点は、多くの解決法を生み出すため、後でそれらを評価するのが難しくなること、である。

○茶話会

茶話会は、一般に個人の家で非公式に行われる小さなグループ会議である。利点は、非公式な雰囲気なので参加者とスタッフが気軽に意見交換ができること、問題点は人数に制限があるため、数多く行わなければならないこと、である。

○会議

会議とは、一日あるいは数日間にわたり、専門家や様々な関心者の代表者が集まって、公表された課題について討論するものであり、ゲストの講演者を呼ぶこともある。利点は、専門的で難しい問題の解決を可能にすること、問題点は、会議の計画には非常に多くの時間とエネルギーを要し、先導する専門家を集めるのにも高い費用がかかること、である。

○デルファイプロセス

デルファイプロセスとは、合意形成において専門家の活動を効果的なものにし、信頼性を高めるプロセスである。利点は専門家グループによる予測を一致するのに有効であること、問題点は、見方を均質化してしまう傾向をもち、「従来の分別」助長すること、である。

○意見交換会

意見交換会は、例えば産業側と消費者といった、主な関心グループ間のコミュニケーションを促進するための会議である。利点は管理者と批判的なグループとの、開かれたコミュニ

ニケーションを可能にすること、問題点は、広く全般的な問題を扱うのが普通であり、特定の活動に取り組むことはないこと、である。

○現地事務所

現地事務所は、地域社会と行政機関との、より非公式な相互交流の場を提供するものである。利点は、住民の都合にあわせて地域社会との非公式な相互作用を図れること、問題点は、その運営には高い費用がかかること、である。

○大規模集会

大規模集会は、住民会議の規模が大きくなったときに行われる会議である。利点はあらゆる関係者間の相互作用を多くの人に公表する有効な手段であり、行政上のプロセスに透明性を与えること、問題点は、多くの聴衆の中で発言のチャンスを得られないこと、である。

○ノーミナルグループプロセス

ノーミナルグループプロセスは、グループが創造的なアイデアと情報を生み出すことを目的とする。利点は多くの案を生み出すのに有効で、それらに対する住民の考えをおおまかに予備評価できること、問題点は、その評価は詳細なものではないこと、である。

○オープンハウス

オープンハウスとは、そこに市民が立ち寄り、展示を見たり、質問をしたり、行政機関のスタッフと問題を討論するイベントを行う施設である。利点は、調査や提案されている活動について市民を啓蒙できること、問題点は、住民から情報を得るのではなく、知らせるだけの手段になりがちなことである。

○パネルディスカッション

パネルディスカッションとは、専門家やリーダーの一团を作り、聴衆の前で相互に討論し合うことである。利点はアイデアや事実、問題等が聴衆の前で引き出されること、問題点は、メンバーの構成が適切でない場合、有効ではないこと、である。

○参加型テレビ

双方向のケーブルテレビの出現により、視聴者がテレビ局に意見を送れるようになった。利点は多くの聴衆を得られること、家にいながら参加できること、問題点は、それによって集まる意見が、必ずしも住民の意見を正確に反映したものとは限らないこと、である。

○電話

専用の電話を設けることにより、ある情報が欲しいときに行政機関の担当者と話ができる。

利点は住民が直接担当者とコンタクトが取れること、また住民の意見を受ける便利な手段であること、問題点は、行政側の担当者に高い知識やマナーが必要になること、である。

○住民会議

住民会議は、住民参加プログラムには必要不可欠なものである。詳しくは前章で述べる。

○シミュレーションゲーム

シミュレーションゲームは、市民が決定による影響等における、様々な相互関係について学ぶ機会となる。利点は、住民がそれによって様々な立場の情報を理解すること、問題点は、その多くが、複雑で専門的すぎるか、逆に単純すぎることである。

○技術援助

技術援助は、住民がスタッフから受ける心理的圧迫を取り除くための方法である。利点は、市民がスタッフの知識に威圧されることがなくなること、問題点は、行政機関が代替案を受け入れる体制をつくっていないければ、有効ではないこと、である。

○町民集会

町民集会とは、課題の設定のない会議であり、地域社会の人々が行政機関の職員と気軽に話し合う集会である。利点は行政機関が地域社会の関心を敏感に、また早期に知り得ること、問題点は、会議事項の設定がないため、特定の活動についての会議には向いていないこと、である。

○トレードオフゲーム

トレードオフゲームは、人々が優先事項と価値観を明らかにする方法である。また行政機関も、何が人々にとって最も重要であるかを知ることができる。

○ワークショップ

ワークショップは通常小さな会議である。詳しくは前章に述べる。

■住民参加手法の辞典4・拡大住民参加の手法

○諮問委員会

諮問委員会は、住民参加手法の中でもっとも頻繁に使用されているものである。詳しくは前章に述べる。

○シャレット

シャレットとは、主要な住民のすべてが合意形成のために行う、長期、あるいは一連の会議である。利点は、衝突するグループや関心者を合意へ導くのに有効であること、問題点

は、長時間を要すること、である。

○特別調査団

特別調査団はアドバイザーグループの一つの形である。詳しくは前章で述べる。

■住民参加手法の辞典5・ジョイント計画の手法

○仲裁

仲裁とは、争議を行っている団体が中立的な第三者団体、つまり仲裁人の選択に同意するプロセスである。利点は、第三者団体によって、公平な解決ができること、問題点は、仲裁をするには、満たされなければならない条件がいくつかあること、である。

○調停

調停とは、論争を行っている団体間のコミュニケーションを改善し、話し合っ取り決めようとする努力の一つである。利点は、調停人をおくことで第三者的な立場から、改善へ導くことができること、問題点は、調停人にある程度的手段や権力が必要なこと、である。

○和解

和解は、利害関係のない第三者団体の介入により、同意の成立に導くことである。利点は、他の手法よりも、早く問題を解決できること、問題点は、自発的なものなので、関係団体が和解調停人に同意しなければ有効ではないこと、である。

○交渉

交渉とは自発的なプロセスであり、争議にかかわるすべての団体が席につき、その相違点を解決することに同意するものである。利点は、交渉による同意は活用されやすく、実行に移しやすいこと、問題点は、すべての団体の意見が代表されるものでなければならないこと、である。

○ナイアガラプロセス

ナイアガラプロセスは南部オンタリオのナイアガラ協会によって開発されたアプローチであり、協議及び同意の構築を目的とする。

ケーススタディ

1. アルバータ州特別廃棄物処理センター—アルバータ、スワンヒル

次に挙げるのは、1987年の春に発行された、アルバータ特別廃棄物管理会社の出版物の中から一連の問題点が書かれた記事を要約したものである。この記事は、廃棄物処理施設の発達のために、その背景と歴史を概説するものである。

最初の用地決定：アルバータ州がどのようにして成功をおさめたかについての考察

1984年6月のある朝のアルバータ新聞の公示はにわかには信じられないほどに驚くべきものであった。その広告の中でリリー町に住む人たちは、州政府が彼らの圏内に特別廃棄物処理工場を設置しないことに対して非難している。彼らはスワンヒルズでそれが成功したことで気が動転したのである。

その公示は家庭内に驚くべき事実を持ち込んだ。アルバータ州が成功をおさめたのに対し、他の北アメリカすべての政府当局は失敗したのだ。アルバータは北部アメリカにおい

て唯一工場を設置するのに成功した地区であり、州であっただけでなく、それどころか実際には2つの地域がそのために争ったのである。他のどの地域においても当局は、第一のこだわり、つまり「自分の裏庭には作りたくない」シンδροームを断ち切るのに苦心するのである。

その公示はまた、なぜその州が成功したのか明確な根拠を示していた。行政ではなく、一般の人々がどこに危険性の高い廃棄物処理場を設置するかという問題を解決することを引き受けたのである。

すべてのプロセスを開始させた危険廃棄物管理委員会のメンバーの一員であるウォルターハリス博士は、トロントにある環境エンジニア団体に、アルバータ州がすでに成功をおさめていることを告げた。"なぜなら我々は最初から、技術的な問題ではなく、社会的、心理的、政治的問題である公正さを認識していたからである。"

住民が熟考することなく用地を選択した結果は、1979年9月、Fort Saskatchewan において明らかなものになった。Kinetic Contaminants of Canada,Ltd.が Fort Saskatchewan を選んだが、怒った住民はそれに徹底的な拒絶を示したのである。同じようなことが120 km東に行ったトゥーヒルズの町でも起こった。

そこで州は一連の危険廃棄物処理施設建設に一時停止期間を置き、問題点を勉強するための危険廃棄物管理委員会を設立したのである。

委員会がアルバータ州における危険廃棄物管理についての報告書を出すのに僅か4ヶ月間の集中的な研究しか要さなかった。その時彼らは産業関係者や政府、利益団体の話を聞き、西ドイツへの実情調査旅行を行い、3つの研究を依頼した。

キーポイントとなる勧告は、次のことの必要性を示している。

- －特別廃棄物を処理するための集積されたシステム
- －廃棄物管理施設が地方によって統制、運営されること
- －問題の解決案を探るにあたって、産業関係者や異なるレベルの行政、アルバータ州に住む人々の参加の必要性

住民は語る

州は、アルバータ環境協議会（ECA）に、州全体にわたって情報を得るための会議やヒアリングを開催することを委嘱した。1,000人以上の人々が16の会場で出席し、175の意見を提出した。集められた情報に基づいて、ECA は自然環境に対して放出されるすべての化学物質を規制する、自然保護法制定をすすめた。その中には、危険廃棄物や、アルバータクラウンコーポレーションに運営されるであろう2つの合併された処理工場の設立も含まれている。またその1981年の報告書の中で、ECA は、処理工場の用地を探し出すためになるべく早く用地設定委員会を発足させるよう、環境大臣に求めている。

危険廃棄物処理施設実施チームは多種多様な背景を持つ民間人たちによって構成された。彼らの任務は適切な用地設定プロセスを開始することであり、それには技術面と住民

の許容度という両方の基準を考慮に入れたものであった。住民参加を確実に実現するために、彼らは広範囲にわたる、率直で開かれたディスカッションを支援することになっていった。また彼らは環境的に責任のあるアプローチを実現するために、危険廃棄物システムの必要条件に関する勉強をするつもりでもあった。

そのチームが形成されるまでに、その支援グループは用地選定の基準を確立していた。そのプロセスは"拘束のある土地の地図作り"として知られているが、これは、州の中で物理学、生物学的に使われている土地や人間的な基準に適さない地区を根本的に取り除くものである。一連の地図は州全体の拘束地図を図解したもので、そこにはすべての拘束地区と、工場を作ることが出来る"拘束を受けない地区"が記されている。

この情報を使って特別研究班は、"招くだけの"住民参加プログラムを開始する準備をした。それはそのグループが地方自治体あるいは住民から招かれたとき以外いかなる地域社会とも接触しないことを意味していた。

"ロードショー"はそれが知られるようになるにつれて、65の地域を旅した。チームと特別研究班のメンバーは拘束地図づくりプロセスの説明をし、危険廃棄物に関するスライドによるプレゼンテーションをし、関心事についての開かれたディスカッションを開き、そしてその関心事を記録し、地元の活動委員会の形成と、10月のワークショップに出席する代表者の任命を促進した。

情報セッションは最初一貫してチームのもとで指揮されていたが、1981年12月にチームが解散したときにはアドバイザーグループのもとで指揮された。そこで州は工場の用地決定に向かって、研究と同じくアルバータの人々に広く情報を与え、教育することができた。

1981年10月に開催された州のワークショップにおいて、チームと特別研究班は利害関係を持つアルバータの人たちとの集中的な相互作用のためのすばらしい機会を得た。この2日間のために州全体の居住者の中から選ばれた志願者は、関心事を確認し、共有しあった。代表者の要求によってチームやアルバータ州環境グループのメンバーも、関係地区を徹底的に調査するために訪問した。

ハリス博士は、それを全体のプログラムの中でたった一つの、もっとも重要な活動であると言った。"なぜならこれらの人々は問題に共感し、理解するのを強制されたわけではないし、彼らの大部分は、何らかの対策がなされるべきであり、州の努力は支持されるべきだと確信して家に帰ったからである"。

(全て普通の市民である) チームの最終報告書は、その施設は民間で所有され運営されるべきであるが、その管理システムはクラウンコーポレーションかその代理店に管理され、クラウンの土地に建てられるべきであると提案した。彼らはアルバータ州環境グループが適切な民間の経営者を選定し、候補用地リストをとりまとめるよう、すすめた。

住民参加努力の結果として、地方アセスメントのために約52の書面化された要求が受け入れられた。多くの自治体は、結果として生じた地図が、用地になりうる場所を決める

というようなことに有効に使えるだろうと感じた。このステップを踏まない限りは、関心の欠如や規制の中で拘束されない土地を示されないという理由で、アセスメントは前に進まないだろう。

さらにいくつかの場所の選定とさらに詳細なアセスメントが求められ、1981年の秋までに試験的な工事がビーバーとプロヴォストとフラッグスタッフ郡で開始され、それはさらに詳しい水文地質学上の調査のためにいくつかの可能性のある用地を見出した。しかし地域住民の反対でフラッグスタッフと、ちょうどエドモントンの外側にあるもう一つの自治体、ストラスコナを、施設建設候補地のリストから外した。

プログラムがの方向が変わった

未だ競争に加わっているのはビーバー郡だけであった。特別研究班の経験はそこでそのプログラムをもう一度形作るのに役立った。大統領の Mick は再召集した。"情報会議が行われ、反対の声が高まるにつれて、我々はその種の反対を低く評価してきたことが明らかになり、それは危険廃棄物工場の用地となることを誘い出すものである。4月の国民投票では、工場建設は徹底的に拒絶され、我々に眠っていた巨人を思わせた。"ビーバー郡のことがあった後、特別研究班は彼らのテクニックを再検証し、その会議形式を見直した。

住民会議は、"激しく意見を述べる人たちが突然会議をおそうのを思いとどまらせるために小さなものになり、その形式はさらに構造化され、分かりやすい手引書を用いて、さらに教育的なアプローチとなった。"それぞれの人が自分たちの専門分野について話した後、質問や意見に応じる。そのようにして住民の参入は関心を集める。"とハリス博士は説明している。

その他の重要な変化は、問題の肯定的な面と同様に否定的な面についても知るということと、種々の見解を提示することであった。ラブキャナルのような危険廃棄物による被害のフィルムが見せられ、調和を確立するためにさらなる注意が払われた。

新しいプログラムはリリーの町とスワンヒルズとアルバータの南東地域で始められ、大きな成功をおさめた。3つのすべての場所で国民投票が行われ、リリーとスワンヒルズで住民の賛同を得ることになった。両地域で行われた水文地質学上の調査が、これらの土地が用地として考慮されるべきであることを立証した。

スワンヒルズが選ばれた

水文地質学上の調査の報告書が完成した1年後の1984年3月、内閣は特別廃棄物施設のための用地としてスワンヒルズの近く場所を選定した。北アメリカにおいて、地域社会が実際に政府に対して、自分たちの圏内に危険廃棄物施設を建設することを招致した初めての事例となった。

2. ミンガン諸島国立公園保護 ; ケベック州

背景について

カナダ環境庁による公園政策の中で住民協議は"計画プロセスを管理していく上で極めて重要な部分である"と述べられている。公園の目的の決定、新しい公園概念の公式化、公園管理の最終案の選定、そして計画の修正といった重要な決定に住民は、初期の段階から参加するべきである。公園の目的とは矛盾した開発や利用に対しての伝統が残る国立公園では、将来のそのようなことに関するあらゆる決定が下される前に、住民協議を開くことが求められる。

プロセスは？

ミンガン諸島国立公園計画プロセスは、機関が従事したアプローチとしてはよい例であり、情報速報の発表、情報会議やオープンハウスの開催、住民の意見の聞き取りと分析、そして無断侵入者や地元の猟師、モンターニャインディアンによる公園地の使用といった、公園特有の問題を解決するための運営委員会の設立などが行われた。協議会は2つの部門に分かれていた。ひとつは極めて一般的なものであり、公園の役割に関する住民の意見を集めることを目的としている。この情報は、問題点の特定や人口に与える可能性のある影響、そして経営計画の設計を認可する部門である。そしてもう一つの部門は経営計画に焦点を合わせている。

結果は？

原住民による、土地の権利主張によって、公園計画は今のところ確立されていないが、国立公園保護地区と名付けられた。

3. カナダのスペリオール石油会社、ヒントンの近接する酸性ガス鉱泉を考慮した、住民参加プログラム

背景について

1985年の始めにカナダスペリオール石油会社（CSO）は、ヒントンから5キロメートル離れた井戸を、酸性ガスの調査のために掘ることを決定した。この提案は住民にとって深刻な問題になるだろうということをこの会社は認識していた。なぜなら、1982年に、今掘削しようとしている同じ井戸の全体から、大量の酸性ガスが吹き出したからである。この会社はそれゆえ、慎重に計画した地域調停活動計画を指揮することを決め、地域調停活動を専門とするコンサルタントを雇うことを約束した。

プロセスの早い段階でその会社は一連のガイドラインと、将来の意志決定、また地域社会と接触を持つ最初の4ヶ月間を通じて意志決定の指針となるであろう基本原則を確立した。またこの会社は、掘削プログラムに賛成するであろう団体、アルバータ州資源保存議

会（ERCB）と共に申請書を提出する前に、地域調停活動プロセスを十分に行うことを決めた。

さらに重要な基本原則は次のものである。

—地域社会との直の接触は、少数の個人によって指揮されるだろう。

—CSO のスタッフはすべての地域社会と接触する際、明確な立場とリーダーシップを持つだろう。

—すべての接触の記録は保存され、適用プロセスの中で役割を担うすべての CSO のスタッフに配布されるだろう。

—ヒントン地域に住む人々は井戸の危険性と恩恵について、明確に記された情報を受け取るだろう。

—CSO はすべての質問に直接、誠実に、素早く答えるだろう。

—CSO はいかなる政府機関や ERCB の代弁者となることはなく、すべての質問に関して、適切なグループに対して直接答えるだろう。

プロセスは？

地域調停活動プログラムは、コンサルタントが好ましいやり方を決定するために、地域の担当者と会議を持つことで始まった。彼は CSO に、地域社会との接触プロセスを、まず町議会を通じて、それからその他のヒントンに住む個人やグループへと広げていくよう忠告した。認可申請に先立って、住民参加プログラムは4ヶ月以上にも及んだ。

手法について

住民参加プログラムの主な要素は次のものであった。

—情報パンフレットの準備

—次のグループとの会合

- ・町議会
- ・緊急対策計画立案機関
- ・懸案の井戸から12キロメートル以内に住む全ての家庭
- ・魚類と猟、商工会議所、といった組織
- ・政府の部局
- ・医療や病院の担当者
- ・高校生

—臨時会合

- ・住民のためのオープンハウス
- ・その地区に住む全ての居住者に手紙で招待状を送って行う一般的な住民会議

—毎年開催するヒントンの見本市への参加

—会合で出された全ての質問を記録し、明確に記述された回答を示し、全ての情報を関係者たちが利用できるようにする

結果は？

この詳細にわたる、あくまでも綿密な交渉を伴ったプロセスの結果、全てのグループは同意に達した。井戸に対する全ての反対意見は消え、住民のヒアリングも取り消された。この会社は掘削計画を開始したが、掘削活動の実施機関を通じて住民参加プログラムを継続した。

提案された酸性ガス井戸のための住民参加プログラムは徹底的に洗練されたものであった。これは住民にとって気がかりな問題を取り扱うものであり、ERCB や政府の各省庁にとって大きな問題になる可能性をはらんでいた。このプロセスは成功をおさめた。ヒントンで発達した緊急対策計画は他の場面にも適用された。井戸は無事に掘削され、現在のところ使用が可能な井戸として定められている。

4. フレイザー河口管理計画（メインランド南部、ブリティッシュコロンビア）

背景について

フレイザー河口管理計画（FREMP）は、1985年10月に、5年間にわたるカナダ環境庁、ブリティッシュコロンビア環境大臣、漁業と海洋、フレイザー川港湾委員会、そして北フレイザー港湾委員会との間の協定を経て、制定された。その計画は、1997年に始まった2つのフレイザー河口に関する研究から発達したものであり、それは1984年に発行された実行計画にさらに詳しく定められている。そこには研究に関係のある、広範囲にわたる住民参加計画があった。

河口管理計画は3つの要素から成っている。計画と意志決定を指揮するための一連の目的と政策、問題点に対処していく管理委員会、そして河口管理を改善するための計画行動、である。

管理について

その管理組織は、協定の署名者から成る5人の実行者を伴った管理委員会と、全部で27のメンバーから成っている。27のメンバーとは、3つの連邦政府の機関と、3つの州の閣僚、3つの地方の郡、12の地方自治体、そして6つのインディアンの集落である。

その環境上の決定は2つの大きな理由によって、強く住民参加を必要とした。その2つの理由とは、住民の関心が最初の研究段階に関係する住民プログラムを通じて相当に発達したことと、住民参加の必要性が施設とそのサービスの保護と再生のためには計画の中で本質的な要素であったこと、である。このような背景と、住民を参加させるかどうかに関係なく、住民参加の政策に署名したいくつかの機関を考えると、ほとんど問題ではない。住

民参加は意志決定の本質的な部分の役割を果たすものである。なぜなら FREMP は主要な管轄範囲と関心の間で、主に調整機能をもつからである。

プロセスは？

目的

1985年の3月に発行された初めての FREMP のニュースレターに書かれた5つの管理に関する原則の一つは、"すべての参加機関の間で、広範囲にわたる協議を確立することによって、責任と総意を発展させるために、住民協議のための手段を供給し、プログラムの柔軟性を保つ"ことである。さらに言えば、住民プログラムの目的は、河口とその管理プログラムに関する認識と知識を増やすことである。

アプローチ

FREMP は最初から協議プロセスを促進していて、これをその最初のニュースレターの中で"促進される住民協議"という表題の特集記事にした。その最初のニュースレターは、次のように締めくくられている。"FREMP の住民協議への試みは、フレイザー河口管理に影響を与える問題点に対する認識と理解を築き、住民に管理機関と相互に作用し合い、そして機関の決定に影響を与えられるような機会を提供するものである。"

住民プログラムに横たわる主要な原則は責任の分配である。プログラムは河口とプログラムに関する認識と情報を促進する主導権をとることになり、関心のある全ての人々が容易にそれに近づけるようになるだろう。しかしながら市民や、彼ら住民による関心グループは FREMP を監視する責任を持ち、また、さらに多くの情報を求めたり彼ら側の見解を表すためのいくつかの主導権を持たねばならない。FREMP は自分たちの持つ全ての情報を河口付近に住む居住者に知らせるわけではないが、そのような関心を持つ人々が情報を得られるようにするために広い窓口を確立しなければならない。

手法について

- 店頭事務所
- "中央事業登録簿"—住民がオフィスにいながら、あるいはコンピュータやモデムを使ってみることができる。
- ニュースレター、年次報告書、そして情報冊子—たとえば機関案内
- オープンハウス
- 会議への参加
- 他の組織と話す、発表する。
- 個人や組織が利用しやすい管理委員会

手法の効果は？

店頭事務所は、自治体や企業、利益団体や個人といった、多様な住民からの絶え間ない立ち寄りや訪問者の流れがある。

登録簿はうまく機能し、さらに利用しやすくさえるだろう。それは"住民が我々の肩越しに見渡せるようにする"ことにおいて特に価値を持っている。会議は、たとえいくぶん批判的なものであったとしても、特に有効なものである。人々がプログラムの上級管理者と話すことができ、問題に対する彼ら自身の個人的な認識を深めることができるからである。

ワーキンググループの参加者は特に FREMP の事業の中で本当の財産である。その他の手法—機関ガイド、ニュースレター、オープンハウス、展示やグループとの対話—は全て、河口とプログラムに関する認識と情報を増やす補助的手段であり、それぞれは特定の住民と共によく機能する。

結論は？

積極的な研究は大部分の公共利益を求めるグループや他の組織と共に発達することに成功してきた。そして今や一般住民の認識と関心も育ちつつある。

5. 国際協議プログラム：カナダ環境保護法と化学製品の管理

1987年3月に、新しい環境保護法を制定するための問題点に関する総意を得るために、多方面にわたる利害関係者と共に国際的な協議会が開催された。総意形成アプローチが行われたが、これはすでに産業界や政府機関、労働者、環境保護団体、化学製品の管理法を高める消費者団体などに効果的に用いられてきた。次に挙げるのは1987年につくられた主要報告書からの抜粋である。

協議会の原則と議定書（1987年3月、環境保護法、国際協議会のための主要報告書）

協議会は、問題点に興味を持つ主要な団体や、特定の行動計画を支持することが可能で、それに影響を与え、またこれを実施したり、反対したりする様々な団体と共に活動できる方法である。協議会の重要性は次の信念に基づいている。

- a) 影響を受ける団体にとって理解しやすく、受け入れやすい、良い決定をさらに発達させることを導く開かれた対話。
- b) プロジェクトの開発段階に割く時間は結局、実行段階における時間や費用、遅延や意見の不一致を減らすことになるだろう。
- c) 良い協議関係は緊急事態の際に、より素早く効果的、協力的に対応するのを助ける。

これらのことは協議会を効果的なものにするために、問題点に関して利害を持つ、社会

の全ての団体が参加することを求めるものである。環境保護団体と営利団体との関係が成長していくことは、現代的な産業の基礎の樹立に真剣に取り組むことにつながり、それと同時に産業の競争上の優位性や環境や健康の保全、そして雇用の機会を増やすことになる。社会のいかなる部門も、完全な職務能力やこの目的を達成しうる資金を持ってはいない。様々な関係者による進行中の協議会は、総合的な目的に向かう機会を特定するためには極めて重大なことである。

協議会は全ての関係団体が、あらゆる関連情報を入手し、利用できそうな意見や関連のある因果関係を評価し、それぞれの参加者が意志決定するために客観的根拠のある見通しを示したりできるようにするものである。この挑戦は新しい活動の仕組みを作りだし、関係団体を活動の、効果的で信頼のおける領域まで導くための協調に焦点を当てることである。

政府機関は、しばしば自分たちが意志決定者であるとき、協議会において、ある特定の立場を保持する。このことはその他の特殊な制限がプロセスの早い段階で認知されている限り、関係団体と協力的に活動する政府機関と対立することを必要としない。確かに、全ての利害関係者は特有の"政治的な"意志決定プロセスの中で動くということは認識されていなければならない。協議会の原則と議定書は、全ての団体の誠実さを守るために必要なものなのである。

1985年6月、ナイアガラ協会の指揮の下で、カナダ環境庁とその主要な顧客と利害関係者は、協議会のために一連の原則と議定書を発展させた。これはこの2年間にわたって数々の大きな協議会を計画するのに利用されている。たとえば次のものである。

—"ゆりかごから墓場まで：化学製品の管理法"という報告書を生み出した、化学製品管理に関する協議会

—"環境汚染物質法修正協議委員会の最終報告書"を生み出した環境汚染物質法修正協議委員会。

—1985年から86年にかけてバンフで行われた有害化学物質についての西部と北部地区の協議会。

—環境協議会の声明。

—環境保護法の草案についての協議会。

原則と議定書はまた、1985年11月に開催された、カナダ環境庁国際協議会における2つのワークショップの焦点でもあった。

協議会のために提案された行動準則は次の章で概説する。原則と議定書は、最初のナイアガラプロセスから導かれたものであり、その他の協議会からの追加の投入も含んでいる。それらはどのように協議会が構成されるか、また関係団体の参加の方法、資金の問題、データへのアクセス、タイミングと総意の確立について書かれている。

協議会の原則は

1. それらの活動に少しでも関係があったり、影響を受ける人々が、意志決定に関する情報を得、参加する機会をもてるような許容力を、カナダの社会が持っていなければならない。
2. ある問題点や、そこから生じる結果から影響を受ける全ての関係団体が参加できる、確実な定期協議会が行われなければならない。
3. 対立的なアプローチではなく、関係団体が共に働き、一致した見解を定義するという、共同作業に基づいた広範囲にわたるプロセスがなされなければならない。
4. 全ての参加者が協議会のために重要な役割を担い、また、これらの参加者を積極的に勧誘しなければならないという認識が必要である。
5. 全ての参加者が、優先順位をつけ、意志決定をするための、共通の情報を得られるようにしなければならない。
6. 実績を評価し、全ての関係団体の必要性に応じた活動計画の共同開発ができるような許容力を協議会が持たなければならない。
7. 全ての参加者が、おのおの特有の貢献をし、またこのことはそれぞれの参加者に資金を分配する事を意味するという認識がなされなければならない。
8. いかなる協議プロセスにおいても、参加者を代表する"有権者"による規則的な接触がなされなければならない。
9. 異なった立場の人々が共に真剣に取り組めるような、そして全ての利害関係者による十分な時間を使つての計画期間が許されるような、様々な協議のメカニズムが存在しなければならない。

協議会の議定書について

プロセスと参加者

1. 協議会は問題によって影響を受ける、全ての参加者によって始められることが可能である。
2. 可能であれば、いかなる場所においても、プロセス自体に関する事前協議が行われるべきである。
3. 協議会ではまず冒頭で協議会の目的や、協議会に関する全ての制限事項といった、問題に関する重要な事項が述べられなければならない。これらの事項は明確に示され、全ての参加者が事前に認識しておかななければならない。
4. 協議会は特定の演習目的に応じて、また参加する利害関係者の委任や役割、責任に応じてなされるべきである。
5. すでに事前決定がなされていたり、協定なしで結論を出すということはあつてはな

らない。

6. 協議会の出した結論が立法機関の政策実施を必要とするとき、参加者は、自分たちが今までやってきた成果がどのように現行の規定あるいは立法プロセスに組み込まれるか確実に理解しなければならない。

7. 協議会は、問題点やその結論に直接影響を受ける全ての関係団体の代表者に対して、必要なものを提供しなければならない。

8. 協議会は参加者に影響を与える決定をより改良したり、あるいは決定に内在する理論的根拠を説明することによって、全ての参加者の関心を理解し、受け入れられなければならない。

9. 参加者は、選択肢がまだ公開されている、プロセスの早い時期に、専門家から助言を受けるべきである。

10. 参加者は、自分たちが代表する意見の立場を明確に理解し、発表しなければならない。

11. 参加者は、単に限られた関心事のみ支持するのではなく、できる限りあらゆる見解にたった建設的な統合を追求することに全力を傾けるべきである。

エチケット

12. 協議会は純粋な要望や、一般に認められる見解を得たり考えたりすることが動機となつて行われなければならない。

13. 全ての参加者たちの見解と妥当性のために、お互いに敬意が払われなければならない。

14. 協議会は有意義なレベルに焦点を合わせて行われなければならない。現実的な問題点を取り扱わなければならない。そして具体的な結論と参加者に与える真の価値を通じて、協議会自体が正しく評価されなければならない。

15. 協議会プロセスは、具体的な相互関係の明白さや利害関係者の興味の相互依存と同様に、継続するものであると見なされなければならない。

16. プロセスは価値を明確に示し、共有の情報基盤を構築し、協力関係を特定の問題点へと適用していくための基準を発展させるといったことを含み、参加者たちの間の信頼関係を深めるものでなければならない。

資金、データ、タイミング

17. 協議プロセスでは、時間と資金の適切な委託が、最初から必要となる。

18. 協議の時間枠に関しては、全ての団体間でバランスのとれた制約時間を与えなければならない。

19. 全ての団体は、あらゆるタイムリーな関連情報を、正当に得られなければならない。

20. 非常事態においては、満足に時間がかけられないものであるが、非常事態が起こった場合、現在継続中の試みがそれに対応していくための協力的な基盤となることを、認識しておかなければならない。

総意の確立

21. 協議会は見解の一致を追い求め、また、それに基づいたものでなければならない。

22. 問題解決方法は、全ての利害関係者が自分たちの見解を公表し、それが総意確立プロセスの中で平等に聞き入れられるような機会を通して、進展させなければならない。

23. 総意確立では、全ての団体が歩み寄りと柔軟性を持つことが求められ、そうしてできた強固な総意は、参加者たちが広範囲にわたる制限と野心の中で、最良の実行可能な問題解決方法へと結集したことを意味する。

24. 参加者は、他の参加者が、あらゆる決定に関する明確で基本的な考えを説明するといった反応を期待するものである。

これらの原則と議定書を用いることは、化学製品管理のためのプロセス上で、効果的であると証明された。委員会は、大規模な化学薬品製造会社と産業界の関連や、国と地方の環境保護団体、連邦政府や州政府、そして労働者と消費者団体が、協議プロセスを通じて、化学製品管理に関する"ゆりかごから墓場まで"のアプローチを発達させたことを発表した。

協議プロセスは、6ヶ月以上を要するものであり、次のものに特徴づけられる。

—委員会の15人のメンバーはそれぞれが、彼または彼女自身の利害関係者から成る支持者を代表するものであり、合意できる部分とできない部分見極めることを委任されていて、委員会の会合の後、それらの支持者に、会合での出来事を知らせる役割をする。

—中立の立場の司会者（ナイアガラ研究所）と、同機関による審理の記録。

—大規模なワーキンググループと小規模なワーキンググループ両方における会合。

—支持者団体からの主要報告書の提示。

—ブレインストーミングと創造的な書類手法の使用。

—自分たち自身の支持者と、個人的な会員の意志疎通にかかる、相当な時間。

結論は？

運営委員会は毎月会い、3つの大規模なワークショップを開催し、それぞれが平均して4つの会合を持つ4つの委員会に資金を提供し、そして最終の全体会議で認可された委員会の勧告を生み出した。プロセスは、協議プロセスをよりよいものにし、環境的、経済的な両方の目的を達成できそうな、高い優先順位をつけられた問題点に、それらを応用するための、総意の一致した方法を生み出した。最終の全体会議において公式に打ちきりとな

った事業契約がある一方、2つの新しい委員会がつくられ、それは別々のプロジェクトとして運営され、そして様々な利害関係者団体が事業の勧告に沿った、また別の公式、非公式な活動を始めた。

6. カルガリー地区航空飛行総合計画, カルガリー, アルバータ

背景について

カルガリー地区航空飛行総合計画(CAAMP)の主たる目的は、システムの必要性を分析することと、その長期にわたる要求にどう合致させるか勧告していくことである。確認された主な問題点は、：滑走路の不足、明らかな航空機の混成、近隣への騒音被害、そして経費についてである。

カルガリー国際空港は航空機の量の急激な増加を経験してきた。；航空会社と空港管理を担う空港のテナントとの関係は、いくつかの経営上の問題をくぐり抜けてきた。

管理について

事実上厳しい助言である一方、住民協議はこの計画プロセスにおいて必要不可欠な部分であった。主要な住民協議プログラムは1984年11月に計画され、1985年の春に実施された。

プロセスについて

プロセスの2つの主要な目的は次のものであった。：

□ 組織の代表者が空港の現状、問題点、多様な仲間の必要性、有効な代替案、そしてそれらの中で正しく選択していくための 基準について、さらに詳しく知らされるようになること。

□ 参加者が、技術的に適正で経済的にも魅力のある解決案（一般の航空機の調和を含む）を発達させるためにお互いに、またカナダ運輸省とともに働けるようになること。そしてそれは一般的に影響を受けるほとんどの人々に理解され、受け入れられるだろう。その結果、さらに多くの集団が参加する必要性が出てくるだろう。

手法について

－関心事と将来の見通しを特定するための非公式な会合の開始。

－カルガリー市の社会的側面とその地区の航空業界

－各20人程度の参加者による一連のワークショップの計画、そしてそのそれぞれは計画プロセスに対して異なった目的を持って いる。

手法の効果は？

社会的側面は、それに基づいてワークショップを計画、管理することになる本質的なデ

ータベースを提供した。航空業界に関する必然的な率直さは初歩的な批判を生じた。

ワークショップはカナダ運輸省と参加者の両方から好意的に評価された。最終勧告における総意の確立は、きつい仕事と多様な 集団の委任への贈り物となった。それはまた、予期せぬことであり不必要なことでもあった。総意が理想的なものである一方、大多数の参加者による、広い情報と明白な支持を持つ、実行可能な妥協案は、通常十分なものとなるだろう。

議事録は詳しく、非常に技術的なものであると同時に、参加者による利用だけではなく、参加者が組織の経営者のような仲間たちとともに協議できるという点でプロセスの本質的な部分であった。その要約された報告は、ほとんどの組織によって、彼らの一員に対して、何が行われたか、そして何が最終的な勧告であったかに関して様々な解釈をするのを避けるために配布された。

結論は？

様々なグループ間のワーキング関係は改善され、進行中の運営活動に貢献していくべきである。グループは勧告のための策略に関してみなぎ総意を確立するに到り、そしてこの勧告は後に参加した組織の管理者によって承認された。

7. オンタリオ州ブルース半島国立公園

背景について

1981年、オンタリオ州の北部ブルース半島は、カナダ環境庁によって、カナダの中で非常に重要で、国立公園と定める可能性のある自然エリアであると判断され、選出された。連邦政府は1981年9月に、ブルース半島に国立公園をつくる可能性を公に試験するプロセスを開始した。

プロセスは

その次の2年間で、カナダ環境庁と公園局は、影響を与える郡や町との公式な協議会を行い、それは"十分な情報を持つ、良い住民の代表"を生み出した。1984年までに、次のことが開始された。

—ストアフロントオフィスの設立

—全ての地方税納入者への資料ファイルの送付

—地方に住んでいる人々の見解を決定するための、2つの町から来た代表者との合同委員会の設立

—居住者に対する継続した資料の送付

—12のオープンハウス

結果は？

国立公園建設のためのオンタリオ州政府との最終合意は、1987年に署名された。

8. アルバータ州、フォートマッケイ協調委員会

フォートマッケイ協調委員会は、アルバータ州のエネルギー業界の管理機関である、**ERCB**（エネルギー資源保護会議）が主導権をとって、形成された。委員会の目的は、産業界によるコミュニケーションや、行政と地域の担当官による油砂運用活動に関する働き、フォートマッケイにおける環境保護と地域開発、主として原住民の社会に関する問題を改善していくことであった。

1984年、合成石油の適用

1984年、アルバータ州のフォートマッケイにおいて、合成石油工場の収容力を増やすという認可を得るための、**ERCB** への申し入れがなされた。フォートマッケイの地域社会からの反対により、**ERCB** は公聴会を召集した。その公聴会は非常に対立したものであった。フォートマッケイ側は、油砂の運用は地域社会に恐ろしい影響を与え、彼らの生活様式は破壊され、健康も危険にさらされると強く主張した。それに対して事業推進派は、実際に起こる影響は、大規模な研究計画で証明されているとおおり、最小限に食い止められ、常識的な基準の範囲内であると主張した。

ERCB はその申し入れを認めたが、フォートマッケイ側と油砂運用側との大きな見解の違いについては問題視していた。**ERCB** は、特別な仕事が、真相を見つけるために、また、未解決の問題を解決していくためになされるべきであると決断した。**ERCB** は、関係団体間のコミュニケーションの不和は、様々な問題を引き起こす原因となり、なるべく早期に、効果的な住民参加プログラムが実施されるべきであるという信念を持っていた。

住民参加プログラム

ERCB は最も効果的な住民参加プログラムとは、地域社会と産業界、政府による委員会を設立することであると信じていた。問題点の繊細さや、以前に行われたメディアとの意見交換の不公平さによって、**ERCB** は、住民参加はあらゆる関係団体のための経験豊富な担当官による支援があれば成功を収めるであろうと結論した。それゆえ、支援者が地域側のリーダーによって捜され、2つの企業の取締役社長と、影響を受けるであろう政府部門の大臣の代理人が選定された。全ての支持者がアプローチを支持し、委員会を設立するための経験豊富な代表者の任命に同意した。独立した議長が任命され、地域側は環境上の事柄に関する専門家と事務弁護士を雇うための資金を与えられた。

1985年9月に行われた委員会の最初の会合で、地域側は議題項目を提案したが、それらは、今まで委員会を動かす機動力となってきた環境衛生上の問題というよりはむしろ、ほ

とんど社会経済的な事柄であった。しかしながら、それらの問題は地域社会と委員会にとって、間違いなく第一の問題点であると受け取られていた。というのは、産業界や政府の代表者は、議論されるであろう特定の問題に対処していく上で責任ある立場にいて、実質的な権威を持っていたからである。

社会経済上の問題は、地域の多目的センタの建設と同様に、フォートマッケイにおける給水設備や下水道設備の導入を含んでいた。環境上の問題も議題に加えられ、2つの油砂運用企業からの資金提供によって、地域社会環境教育委員会が設立された。またその地区において採鉱された土地の埋め立てや、地域の人々に対する環境教育を含む、その他の活動への取り組みもなされた。

新しい採鉱エリアにおける合成石油の適用

1985年10月の、新しい25年にわたる採鉱エリアのための ERCB への申し入れの際には、どのようにその申し入れが検討されるかについて注意深い考察がなされた。協調委員会の会合は、ほんの数週間前に始められただけで、ERCB はその標準的な再審査プロセスは、新しく協力的なアプローチを危険にさらすかもしれない、敵対する公聴会に終わることを懸念していた。それゆえ、ERCB は地域側に対して、協調委員会の考え方に協力的なものを補完することになるであろう、新しい再審査プロセスを試みることに興味があるか、訪尋ねることにした。その提議とは、次のものであった。

- 地域社会、提案者、影響を受ける政府の部門と ERCB の代表者たちとともに、適用再審査委員会を設立すること。

- 地域社会が委員会に十分に参加することが認められるよう、ERCB は専門家を雇う資金を提供することに同意した。

- 委員会はあらゆる関心事を特定し、提案者が答えを示す、それぞれの団体との共同会合を開き、適用を再審査するであろう。

- 再審査プロセスが全ての問題点や関心事を解決したら、ERCB はその認定を発表するだろう。

- 団体が特定の問題点や関心事を解決できないとしたら、ERCB はそれら特定の問題点を考えるための会議の陪審団を任命し ヒヤリングを召集するであろう。その決定は規定補方法に乗っ取って、出されるであろう。

全ての参加団体は ERCB の申し出に同意し、委員会は事業への同意を得ることができ、そして合成石油に対して認可が与えられた。合成石油は公聴会をさけて評価したことによって20万ドルを節約した。

住民参加プログラムの評価

1. 異なった目的を持った団体が彼らの相互利益のために協力的に働いたことはすでに

実証されている。

□ 地域社会は、1985年以前にその対立的なアプローチやヘッドラインとメディアへの知名度しか生み出さなかったのに対して、たった2年の間に有意義な利益を達成した。

□ 企業は変更された提案を紹介するための新しい方法を見つけだし、それは建設的で有効なものであった。

□ 政府の部局は、協力的な委員会の環境の中で問題を解決していくために、より共感を得られる、創造的なアプローチを採択することを可能にし、それは対立的な体制の中では不可能なことではなかったとしても、かなり困難なことであった。

2. そのプロセスは、対立する公聴会の後に生じた、成功と損失が半々であった以前の結末と比べると、大成功を収めた。公聴会のための法律が制定されたことによってそれは、共同プログラムに参加する提案者のやる気を起こさせ、地域社会が成果は十分なものではないとしても公聴会は継続されることを知って参加することを、認めるものであると認識することが重要なのである。このやる気のバランスは、協力的で本格的な対策を保証するものである。

3. 環境衛生上の関心事は、基本的には協力的に試験されており、団体間の意見の主要な違いは徐々に減少している。産業界と行政は現在、補正が加えられるべき問題が存在しており、地域社会はモニタリングによって、彼らが以前信じ込んでいたよりもかなり少ない影響しか受けないことに同意を示している。

4. 各団体は彼ら自身の目標を持っていて、時にはある団体の行動が他の団体の目標と衝突することもあることから、プロセスはもろいものである。

5. 住民参加プログラムの成功が、参加者たちの個人的なつながりや、多岐にわたる団体間の個人的な信頼関係によるものであることは避けられない事実である。もしそうであれば、真の意味での尊敬の念や共感を得られず、住民参加は成功しないだろう。それゆえ、注意深く参加者を選定することが極めて重要なことなのである。

9. ブリティッシュコロンビア—フレイザーとトンプソン間の交通機関の見直し—

背景について

フレイザーとトンプソン間の道路は、チリワックからアルバータ州との境界線にまで伸びており、その地域には12の地区に住むおよそ10万人の人々と、60～70に及ぶインディアン占領区に3千人の人々が住んでいた。またこの道路上には、カナダ国有鉄道の主要線路や、カナダ横断道路やイエローヘッドハイウェイ、石油やガスのパイプライン、そしてブリティッシュコロンビア水力発電所の高電圧送電塔が走っている。

1980年の初めから1986年1月にかけて、連邦政府の環境アセスメント再審査事務所(FEARO)は、フレイザー・トンプソン間のあらゆる運輸活動についての環境計画再審査を

指揮した。このプロジェクトは、カナダ国有鉄道の2本の軌道検討に誘発されたものであり、その討論会によって遂行された。しかしながらフレイザー・トンプソン間道路プロジェクトはカナダ国有鉄道のプロジェクトとははっきりと区別されていた。

管理について

決定環境は、いくつかの要因によって条件づけられた。住民参加は **FEARO** が決定を下し、管理していく上で不可欠なものであり、カナダ国有鉄道の2本の軌道検討再審査活動との経験は、道路に関するその他の問題に関しても、このような再審査活動をすべきであることを示すものであり、このさらなる再審査活動に対して、住民の強い関心と道路への支持が存在した。政府関係機関や多くの関係団体（環境団体、レクリエーション団体、漁業と野生生活など）は、部族会議とそれを構成する会議や団体との協調の立場と同様、討論会の最終勧告を形づくるのに重要な役割を果たした。

プロセスは？

目的は？

- 運輸開発と資源の利用に関する住民の関心を見極める。
- 将来の輸送活動のために、住民参加の機会を含む、管理体制を確立すること。

アプローチは？

基本的に、協議アプローチは、政府、輸送機関、住民グループ、インディアンの人々といった広い範囲からの参加者によって行われる。

手法について

□ タブロイド新聞の発行がすすめられ、これは状況の人々に知らせ、人々が自分たちの考えや提案を発表するのにも役

だった。

□ 用いられた重要な手法はワークショップであった。その最初の一巡は、バンクーバーの郊外、リットンやカムループスで

1985年3月に行われた。その主な議題は、討論会参加メンバーによって導かれるであろう座談会の概要についてであった。出席者は15~40人くらいであり、ほとんどのワークショップは一日中続いた。参加者は、よく知られた利害関係者の特別な招待や、広範な郵便や地方新聞リストによって募られた。討論会の議長は、議論に関するいくつかの一般的な指示を出した。最も大規模なワークショップでは、グループは参加者がより不平や不満を述べられるように小さなサブグループに分けられたが、このやり方は幾分運営しにくいものではあった。

□ 議論の記録が最初のワークショップの後で用意され、6月に同じ場所、ほとんど同じ参加者によっておなわれた2度目のワークショップの前に配布された。

□ 2種類のワークショップの間、参加者一人一人との電話での会話による非公式な協議が行われた。このやり方は時間がかかっているが、最も重要なことであった。

手法の効果は？

タブロイド新聞や、ワークショップ、そして非公式な協議手法は非常に有効である。タブロイド新聞は、住民参加プログラムが開始される前に、コンサルタントによる道路についての技術的な材質について書いた。

結論は？

討論会は、現在の政府の環境計画と道路輸送活動の管理に対する手順の中にある多くの問題や、欠点を特定した。それは住民が参加する機会を増やすために、システムを修正することをすすめる結果となった。参加者からの反応は非常に積極的なものであった。さらに、参加者自身が決めた協議事項の中には、近隣に及ぼすさらに積極的な影響に関するものがあった。何年もかけて深まってしまった組織間のギャップは修復されたのである。

10. ブリティッシュコロンビアスティーブソン近辺の砂土処理

背景について

フレイザー川港湾委員会は、フレイザー川の水路を維持するために、1年に50万平方メートル以上もの砂を浚渫している。その処理用地が公園建設のために売却されたとき、委員会は川の中の低い砂地の周りに杭を打って基礎を作り、そこに総額80万ドルの費用をかけて砂を投げ入れた。委員会は島のために橋を造り、その代わりに砂を業者に提供することを申し出た。この時点で、スティーブソン地域に隣接する多くの関係者からの強い反対が持ち上がった。

管理は？

住民参加がいくつかの理由で導入された。関係者たちは主導権をとって住民の申し立ての邪魔をし、連邦政府の政策はこのアプローチに賛成し、少なくとも一人の委員は協議プロセスを支援した。このプロジェクトは1983年の5月から10月にかけて始められた。

プロセスは

目的は？

□ 住民に受け入れられる、浚渫された土砂の処理方法を見つけ出す

- 委員会と地域社会の友好的な関係を回復する。

アプローチは？

協議アプローチが地域の関係グループのリーダーたちと共に進められている間、彼らからは問題解決のための提案を求められ、情報フィードバックのアプローチが一般住民ととられた。それは6つの選択肢を概説したものであり、彼らにその1つを選ばせ、その理由を言ってもらおうというものだった。

方法について

地域社会の特徴を見極め、その多様なグループやリーダーについて述べ、公式・非公式両方の意志疎通経路を発見し、そして人々の委員会や砂処理事業に対する知識や態度を調べるためにステイブンソンでは社会的なプロフィールが計画された。

グループリーダーとの計画ワークショップが、問題点に対する解決案を進展させ、立場を調査するために開催された。12のグループが4つの連邦政府の機関—委員会、カナダ公共事業庁、漁業と海の部門、カナダ海岸保護団体—と組んで代表を務めた。

次に、チラシが用意され、地方紙の折り込みチラシとして配られたり、公共の場でポスターとして貼られたりした。そのチラシは現在の状況や委員会の問題点を述べたもので、6つの解決案について概説し、それに対する地域住民の関心事を認識し、次週に催されるオープンハウスについて知らせ、切り取りクーポンを用いてリーダーの見解を知ろうとするものであった。

オープンハウスは多くの人々が事業に対するさらに多くの情報を得ることができ、委員会やそのスタッフと直接話せる機会をもたらした。同じグループリーダーと機関の職員によるオープンハウスの終わりは、委員会が直面する状況を、関係者全てがより理解を深められるようにするための、港見学に先行するものであった。

手法の効果は？

社会的プロフィールは地域社会にとって有益な概観を示し、またある一つの問題点を除いて、委員会に対する積極的な態度を実質的に明らかにするものであった。プロフィールのインタビューの間に、真実味と信頼は進展し、計画ワークショップへの招待に対して良い反応が返ってきた。最初の計画ワークショップは、共有の問題点を解決するための土台を作った。それは問題のプロセスとそれらの参加者が、お互いの立場と見解を理解し合えるよう同じ基本データを持てるようにするものであった。

チラシは一般の人々に主要な問題点を示し、それに容易に返答できる機会を与えた。14種類のクーポンが郵便に同封されたが、それは期待されたより少ないものであった。

オープンハウスは60人の人々を、平均1時間くらいのフリートーキングに招く結果となり、39人が用意されたチェックリストを完成させた。2回目の計画ワークショップはそれ

に続く、参考になるであろう港見学は、1人の参加者が6点もの解決案を提案することへと導き、それは4つの連邦政府の代表者と、12の関係グループの代表者に受け入れられた。この協議会プロセスには全体として3万4千ドルの費用がかかった。

結論は？

そのプログラムは委員会が、砂処理に関して人々に容認されやすい方法を見つけだし、委員会と地域社会との良い関係を取り戻すことをも可能にした。

11. プランテーションにおける害虫駆除—ニューブルンスウィックにおける協議アプローチ—

このプロジェクトは参加者が成功を修めた運動であったと記録されてはいない。このプロジェクトは、問題解決のための協議プロセスや総意を発展させたり、重要な利害関係者とのコミュニケーションを深めるといった、住民参加の目的を達成できなかった事例とされている。

背景について

1984年の夏、連邦政府とニューブルンスウィックの地方政府、そして産業界の代表者達がマリタイムにおける害虫駆除に関する問題点を解決するための協議会に集合した。彼らはさらに分析を進め、どのようにそれに取りかかるかについて勧告するための運営委員会を設立した。その委員会は上記のグループの代表者と、その他の政府関係機関の代表者を含んでいた。

プロセスは

論争解決と総意確立のための環境アセスメントと管理適応アプローチ（AEAM）を用いた試験的な運動が、プランテーションにおける害虫駆除に関する特定の問題に対処するために始められた。

最初の討議の後、試験的研究の目的は次のように制定された。

(1) プランテーションと、それに関連する害虫駆除にまつわる問題を解決するための協議プロセスを発展させる。

(2) プランテーション管理に関する主要な利害関係者間の同意を発展させ、コミュニケーションを深める。

(3) プランテーションにおける害虫駆除の事例としてエゾマツ林の生態系を管理のモデルとして発展させる。

手法について

これらの目的を達成させるために4段階の運動が着手され、それにはプランテーションの害虫駆除に関する特定の問題についてのAEAMのモデルとなるワークショップ、文献の調査、問題を解決するための協議プロセスを計画する2回目のワークショップ、そして制度上の分析、が含まれる。広い範囲に及ぶ関係グループからの代表者が1985年の7月と11月にそれぞれ開かれたワークショップに参加した。

成果

産業界や政府、調査機関や研究グループの代表者たちの間で有益な意見交換がなされている一方、これら多彩なグループと関係住民グループ（特に生体行動センターの）との間の論争は再び始められ、そればかりではなく固定化してしまった。発達した協議プロセスは提案をほとんど持たず、これ以上その他の森林に関する問題を解決するのに有効ではないと思われた。大いに議論を呼ぶであろう問題を短期間のうちに有効に解決するためには、協議と総意確立のための長期にわたるプログラムの必要性和、過剰な期待をしないことが大切である。そのプロジェクトは経験のためのマニュアルに組み込まれ、それはその困難さから学ぶであろう。多くの理由がプロセスの成果のために提案されている間、彼らは次の事柄の周りで癒着しているように思われた。

(1) 問題（プランテーションにおける害虫駆除）は非常に議論を呼ぶ性質のもので、多岐にわたるグループの立場はすでに確立していた。相互信頼と理解を発展させるには、この一触即発の状況に長期にわたるプロセスを与えることを必要とした。

(2) 調査の時期は広く曖昧なものであり、必然的に、有意義に問題に対処していくのは難しかった。参加者の一部の人々は、より限定された情報を持ち、そしてまだ確定した立場を生み出していない、小さなトピックを選ぶべきであったと回顧している。

(3) 最後の問題の場所は、特に研究を代表する関係住民グループのメンバーである、代表者たちの問題を含む、プロジェクトの困難さに寄与した。彼らがプロセスの見解に共感するようになるまで、違う他のグループのメンバーによって選ばれたと思われ ていた。この問題は、代表者たちが自分の代表するグループの支持者と、密接で継続的な接触をとる必要性があることを示している。

The Practitioners Speak... (実行者は語る)

この章はガイドの本文にはないものですが、実際に住民参加プログラムに参加した経験者がその経験に基づいて貴重なアドバイスをしています。

1. 住民参加を行う五つの理由

アメリカ合衆国の軍隊の技術団出身である技術者が、私に次のように語ってくれた。
"私は次の5つの理由によって、湿地管理と全般的な認可のために、住民参加のアプローチを発展させ、活用した。

□我々のワークショップのアプローチは、既に広範になってしまった調整を担当するスタッフの仕事を減らした。担当者はあ

ゆる仕事をやっていたのだ。

□私は更に優れた管理能力を望んだ。政府の機関は常に対応してくれた。我々の住民参加のアプローチは先見性に富んだ

ものであった。それは我々が問題解決の最前線に立つ手助けとなった。

□我々の住民参加のアプローチは、認可プロセスに対する住民の理解を促進した。

□住民参加は実際に、蓄積される影響に対して確実に環境保護を行っていくための、我々の能力を高めた。審議者がたった

一つの認可によって蓄積された影響の問題を管理していくのは難しいということが経験上わかっている。地域全体のために

種類の認可を行うことのほうが（住民が住民参加のプロセスの中でそれを支持するならば）、むしろ容易であった。

□住民参加は、地理上の全エリアにおける論争を政府機関がよりよく管理していく手助けとなった。

"熟してしまった"論争を調整したり、論争者となっていくのに引き込まれるのではなく、論争が熟する前に、我々は論争者と話し合いを持った。これらの要因は、住民参加の有効性について、私自身をだけでなく、政府機関をも納得させた。"

2. 住民の知恵を取り込むことによってよりよい解決を

私はあるプロジェクトを思い出す。そのプロジェクトは Northern Lake の近くの優美な三角州や湿地の中を通る500KV の大規模な水力発電所の送電線用地を計画する問題を含んでいた。その地域は伝統的に、原住民のインディアンが使っていたので、彼らはチーム

の一員として、環境影響を考える勉強会に参加した。一般の住民もまた多くの会合に参加していた。その区域の技術チームは、湿地や三角州に環境上の問題を引き起こさず、多大な経済的負担をかけることに終わらないようなルートを見出すことはできなかった。原住民が出席した主要チームの会合において、(用地に) 適当な場所がないことが話し合われたが、結論は見いだせなかった。すると、1人の原住民が手を挙げ、提案した。"もし、いくつかの人工島を、環境に与えるダメージの少ない冬の間建設したら、それらを既存の島々と連結でき、比較的金もかけずにルートを造ることができるのではないか?"これが省の大臣の前で述べられたときの、そしてそれが実行可能と証明されたときの、ルート探しチームのメンバーの真っ赤な顔が想像できるでしょう? 地域住民は、相談されれば、非常に前向きな反応と創造的な解決案を持ちうるものなのだ。住民の声を聞くことはよい結果につながるのである。

3. 住民参加は情報公開から

かつて、一つの問題が草原の火事のように燃え広がったことがあった。もしそれが最初の48時間かそこらのことであつたならばそこまで広がらなかつたであろう。しかしそれを越えてしまえば、誰にも消すことはできなくなってしまう。誰かが伝送回線や新しい高速道路の建設を企てたと想像してご覧なさい。きっと私も影響を受けるに違いない。私はまず近所の人々に電話で知らせるだろう。そうするとすぐに彼らもおびえ始める。我々はそのことについてよく知らないので、想像力はものすごい早さで広がり始めるのだ。よく分からないという恐怖は、よく内容を理解している恐怖より常に恐ろしいものである。次に我々は地域のリーダーとして尊敬している、選挙で選ばれた役人、または利益団体のリーダーに質問を始めるだろう。もし彼らも興奮したら、その火は制御できないほどの激怒に変わる。しかし我々がそれらの人々と話をした時、彼らがすでにプロジェクトについて知っていれば我々を安心させることができ、火はそこでおさまるだろう。我々がそのプロジェクトに依然として反対だったとしても、現実に火をおこす怒りはなくなっているだろう。

あなたはすぐに外に出て、早い時期に役人や地域のリーダーと"現地で"接触しなければならない。半年も待ったり、住民の会合に取り上げられてから彼らに知らせたのでは、火の始まりでくい止めるどころではなく、燃え尽きてしまうであろう。

4. 住民の意見を素直に聞くこと

私が得た教訓の一つは、人々が感じていることを受け入れることである。賛成する必要も反対する必要もなく、彼らがどのように感じているのかをただ受け入れればいいのだ。私は住民の会合をどのように運営していくかについて、トレーニングプログラムを行った

ことを思い出す。参加者の1人が実に皮肉な性格で、人々の感情を受け入れようとしなかった。我々は、それぞれの発言者が言った、やらなければならないことを口頭で要約し、全ての人々が記録されたことをフリップチャート上で見られるようにしていなければならないと提案した。彼は人々を正しく導くことが自分の仕事であると気づいた。

数週間後に彼は住民会合を指揮していたのだが、その中でのあるポイントで、誰かがギターを弾いて、聴衆を、機関に反対する歌を歌うのに導いた。その人物の、会合への導き方はそれを実現するのに非常にスマートであり、もし激しい人格となって機関に反対したのであればおそらく混乱が起きていただろう。それを見て彼は決心した。"何てことだ、こういうやり方でやらないといけないのだ"。彼はリラックスしてその歌が終わるのを待ち、それからその歌のもつ意見を、それが公平かどうかギター奏者と共にチェックしながら要約し、そして彼のスタッフの1人がフリップチャートにその要約を書いた。何が起こったか想像してご覧なさい？全ての聴衆は彼に長い拍手を送り続けたのである。

5. Fort McKay のより進んだ例

Fort McKay の地域社会と企業、政府の代表者たちによる3部に分かれた委員会の設立は、問題に対処していく中での重大な変化を意味した。以前は対立することが当たり前であったのが、現在では、政府の部局は、委員会の協力的な環境の中で、より思いやりのある、創造的な問題解決のアプローチを採用することが可能となっている。

3つの組織の接点である委員会は、住民のヒアリングを必要とせず、新しい、10億ドル規模の企業の提案を取り扱うことを可能にした。その企業はこれで20万ドルの節約になると見積った。その地域社会は再検討プロセスがいくつかの実行の可能性がある地域計画や設備を特定したことで恩恵を受けた。続いて資金はこれらの施設のために調達された。一方政府は創造的で建設的な発展であると認められたプログラムに参加できたことで恩恵を得た。

6. 住民との話し合いは十分に計画すること

早い時期においては、我々の住民参加活動のタイミングは、"悪夢の指針"に基づいている。我々は真夜中、冷たい汗の中で目をさまし、何ヶ月も住民と話をしていないことに気づく。それで我々は外に出て、何種類かの住民参加の会合—他にすることはないということはある得なくするもの—を開き、もし我々が3ヶ月早くそれを知っていたとしたら、自分たちがしようとしていたことに多くの影響を与えていたであろう多くの事柄を学んだのである。しかし我々は3ヶ月分の別の仕事を投げ出そうとはしなかったもので、その責任を果たすことができたが、そのために住民は自分たちの言ったことが何一つ影響を与えなかったことに不満を感じることになる。

最終的に我々は、いつ、そしてなぜ、プロセスの中で住民と話し合うのか、腰を落ち着けて計画しなければならないことに気づく。大きな報酬の一つは、そのことでどれだけ多くの時間を節約したかということである。住民参加にかかる時間について不満を持っていたスタッフの一員は突然、それがプロセスの中に、完全に必要な部分としてではなく、くっつけられていることに気づいた。ひとたびそれが事業計画の本来のプロセスの中に統合されると、必要とされる時間は劇的に減少した。

7. 住民参加の担当者は誠実であれ

住民参加の最終決定は、洗練されたテクニックではない。たとえ時にはそれに助けられたとしてもである。本当に大切なのは、あなたが本当に住民の言わなければならないことを気にかけてくれている、そして喜んでそれに対応してくれるというメッセージを、住民が得ることである。二人の人間を、住民参加プログラムを開催し、運営するために訓練したことを覚えている。彼らの1人は **Joe Slick** という男性だった。彼はしっかりした人間であり、すべてのことに関する対策を考えていた。彼はイチジクの葉をはずしたアダムのようにであった。もう一人は **Janey Sincere** という女性だった。彼女は聴衆を前にするととてもおとなしく、自分に自信がなく、また、素晴らしい発表をすることもなかった。しかし彼女は心から関心を持っていた。どちらが生き残ったか想像してご覧なさい。 **Joe Slick** はたった2週間だけ良い状態の中にいただけだった。 **Janey** がどんなにたくさんへまをしようと、彼女は住民の言いたいことを聞くことを望んだ結果、事態は実際が変わってきたのである。人々はそこに誠実な意志があるなら、多くの間違いだって許すのである。もしあなたが形だけのことをするのなら、その通りのメッセージを人々は受け取るのである。

8. 住民のための住民参加プログラム

私は、地域社会が自分たちの計画を提案するために資金を供与された、一つの大規模な政府プログラムを思い出す。地方の委員会が設立され、多くのスタッフが雇われ、調査したり、専門的助言を与えるための会社と契約が結ばれ、そしてまるで後からの付け足しのように、住民参加の役人まで配置した。ここでの問題は、その住民参加担当の役人は常に若いスタッフで、政府から見ればニキビくらいのものであったことだ。このスタッフは、住民からあらゆる種類のコメントを得ようと走り回ったが、誰ひとりそれに注意を払ってくれる者はいなかった。管理者は、その仕事を、彼を雇ったことだけで完了していて、住民と同様、彼の意見を聞こうとしなかった。私がそれを覚えているように、この経験の後、多くの住民参加の役人は、計画は彼らのためのフィールドではなく、商業上の特権を開発するものであると判定したのである。

あなたは、住民参加プログラムは住民のためのプログラムであるということを感じて、

管理するようになったら。住民たちはプログラム実施のため自分たちを助けるスタッフを持ったかもしれないが、彼らはプログラムの中で感情的な杭を持つことを必要としていて、そうでなければプログラムは何一つ変えることはできないだろう。

9. 住民参加は多数決ではなく全員一致を目指せ

アメリカ合衆国での話をしよう。ある電力会社はその料金構成を再検討する公開の諮問委員会を設立しようと決め、その設立を手伝ってくれるよう、私に依頼してきた。我々は単に多数決によってではなく、諮問グループの全てのメンバーが全員一致に向けて働き始めるのに成功した。そのやり方について、我々はこう説明した。"あなた方が役員会議に行ったとして、ある状況に対して、投票によって14対12で決定したことを伝えたとしたらどうなるでしょう。あなた方は彼らに、自分たちは険悪なほどに分裂しているの、彼らの好きなように行動してくださいと言っているようなものです。もしそうではなく、26対0である状況を支持すると言ったならば、彼らはそれを真剣に受け取らなければならなくなるのです。"

全員がこの考えに賛成したが、最初に出てきた問題は、1人の人物が大多数の人が賛成する見解に激しく反対したことであった。大多数の人間は彼女を票数のみで負かすつもりだった。しかし我々は彼らに、全員一致に向けて、少なくとも、働きかけてみることを約束したことを、思い出させた。その結果、彼らは低所得のエネルギー（電気）使用者層に資金を出すという新しいやり方にたどり着き、これは、それ以来、アメリカの公共事業のほとんどが採用するやり方になっている。もしあなたが多数決を行うならば、票数だけで少数派をうち負かすだけである。そこでさらに全員一致に向けてやってみようとするれば、本当の意味で彼ら1人一人の意見を聞くことになるだろう。そしてそこで出した結論は印象的なものとなるであろう。

10. あらゆる主要グループと非公式の意見交換の場を持つこと

正式な会合ではなくとも、小さなグループの中で、ただ腰を落ち着けて話し合いをすることの価値を軽く見てはいけない。我々が計画した一連のワークショップを思い出す。私は、全員に話す機会を与え、真にコミュニケーションを開放する小グループ演習を計画するために、最善を尽くした。我々の目的に疑いを持つあるグループが、人々がワークショップに来た際に、前もって決められた結論に達するには、ワークショップの演習をどう操ればいいのか指示を与えた。その会合の終わり頃には、彼らと意見を異にする誰もが、彼らが蒸気ローラーでずっと引かれっぱなしになっているように感じた。挙げ句の果てに、ワークショップの後、そのグループのリーダーがやって来て、ビールを飲みに行きたくないかと言ってきた。私は彼を切り刻んで、殴りつきたいと思った。

それでも数日後、私の気持ちはおさまり、ビールを飲んだ。我々は彼のグループや計画チームといくつかの集まりを開催することに同意し、その集まりで我々は、ただ座って話をした。我々は多くのことを学んだし、彼らもそうであった。その一つは、あらゆる主要グループとそのような類の非公式な意見交換の場を持つことであった。

数ヶ月後、他のワークショップを開催したとき、同じ人々が現れたのだが、今回彼らは全ての人々に公平に機会を与えることに協力的かつ支持的であった。この違いは、彼らが理解したことから生じたもので、その結果一つの信頼関係が我々の間に生まれたのである。

1 1. 住民の関心を過小評価してはならない

私が過去何度もやってしまったある過ちは、本当の問題は何もないという自分自身の技術的な知識を確信から住民の関心を過小評価していたことである。そして私は上辺だけのものさしの端で、そこには何の問題もないと思いながら、住民参加のアプローチを選ぼうとしていた。もちろんこれは住民に無視された騎士のような判断を下され、私は多くの非難を浴びた。私は、そのプロジェクトが発する熱に、たとえそれが正しいと認められていないものと思ったとしても、それに耐える選択をするというやり方を学んだ。

私は、前任者が否定的な意味で住民に対して敏感になったことを現在の担当者が誤解し、トラブルに巻き込まれていくプロジェクトを見てきた最もふさわしい時期に議論されるべきであった公共の流域での伐材搬出に関するプロポーザルを思い出す。しかしそれはその同じ流域からウランの採鉱をしめだすという成功した論争へと進んでいった。

1 2. 住民参加における意志決定プロセスは小さな決定の積み重ねである

私は、最初政府の機関と一緒に仕事を始めたとき、人々から、どのような事情で彼らが何もできずにいたかについてヒアリングをし続けた。というのも彼らの管理者が、彼らになにもさせなかったからである。彼らは決定を下すことを許可されていなかった。私は彼らの管理者達に会った。彼らは私に、自分達もさらにその上の管理者達の許可なしに決定を下せないと言った。そこで私はトップの人間達に会うと、彼らは自分たちの手がどれほど束縛されているかということをして話をしてくれた。束縛されている一つの理由は、彼らのスタッフが、選択肢が極めて限られた、たくさんの決定をするからであるということに、彼らは不平を漏らした。

誰もが"決定"の場にいたいと望む。しかし実際には"決定"がくだされる、たった1つの時点というものは存在しない。大きな決定は、それ以前になされた小さな決定の全てによって形作られている。まず誰かが、どのようにその問題が定義づけられたかについて1つの決定をする。また他の誰かが、どちらの選択肢が考えられるかについての決定をする。そしてまた他の誰かが、選択肢を評価する基準についての決定をする。さらに他の誰かが、

法的解釈の中では、そこにどのくらいの柔軟性があるのかについての決定をする。そこでやっと、最後の誰かが、どのようにその決定が実行されるか決めることで最終的な選択がなされるのである。この中で、どれが"決定"だろうか？全て重要なことである。これが、なぜ全ての意志決定プロセスを通して、住民の参加が必要であるかということの大きな理由であり、この最終的な決定がなされて初めて、実施がされることになるのである。

1 3. 意志決定プロセスの手順を住民に提示しなさい

私は決定プロセスを苦心してつくった政府機関に出会ったが、その標準的な手順をチャートで示してはくれなかった。プロセスについて住民が尋ねると、それぞれの管理者は、手順は、個人的な感じ方によって、また、状況の違いによっても変わってくるもので、それを答えることによって住民は混乱し、政府機関にとっても困ることになると説明する。

しかし、時に、手順を示したチャートの準備は、たとえそれが住民と会合を持つ前だったとしても、また、どれほどそのプロセスが入りこんでいても、便利に合理化されていくことによって、政府機関を驚かせるものである。

1 4. 意志決定の過程は複雑に変化することに担当者は注意しなければならない

実社会において、意志決定が直線的な手順をなぞることはめったにない。イベントの圧力は予定を早めさせたり遅れさせたりし、いくつかの段階が1つに圧縮されたり、同時に行われたり、ちょっとしたひらめきがステージに割って入ったり、また、新しい会が現れてその場で手順の変化を要求したりする。図示された手順が価値を持つのは、それが実際にあったことを掲示する枠組みの役目をするときである。そうではなく、現実の予測不可能な出来事は、住民には"やる気のない管理者の巧みな操作"のように見えてしまう。

1 5. 住民に不信感を与えてはいけない

私はプロジェクトの手続きが描かれたチャート上にある落とし穴を学んだ。それは住民参加をプロジェクトの中の予定表の上では、ちょっとした合間の出来事のように見せてしまうことである。"巧みな処理者"は2週間を住民会議のために予定スケジュールに住民会議を考慮しているように見せかけてしまうのである。そしてそれに対して"形だけの同意だ"と言う声が住民から起こり、プロセスは軌道を離れてしまう。多くの住民は正当な機会を邪魔なものに制限してしまうような緊急信号に非常に敏感である。

16. 住民参加の秘訣とは

私が住民参加に取りかかったとき、住民参加とは、John and Jane Q. Citizen の住民参加を理解しなければならないことを意味すると考えた。私が John Q の出版物の中からいち早く見つけたことは"私に迷惑をかけないで"と住民が断固とした態度で応じていることであった。要するに、家において、スポーツなどの試合を見ている方が、会合に出かけて行って隣人をなじることより、常に楽しいものだということである。加えて、人々には、生活の糧を得るといった、他に優先させたいことがあり、それは長期計画のように興奮する事より先に来るものだ。

しかし、私はまた、そこに違う種類の人もいた。彼らは、私が、ただ永久の傷跡を残す危険を犯してプロセスから省いた人々である。なぜ彼らが、自分達は深く影響を受けたと感じたのに、彼らの隣人はそうではなかったのかということは私にとって意味のないことだ。もし彼らが決定によって影響を受けたと感じたというのであれば、そうなのだろう。秘訣は、十分に良い、正確な、そして信頼できる情報を住民から得ることであって、そうすればあなたは彼らにあなたを評価される前にそれらの人々を目標にすることができる。彼らを住民参加に招待することは、彼らを閉め出すことより常にあなたにとってより良いことになる。

17. あらゆる意見を聞くこと

1970年代に、ある土地管理機関があり、それは、それぞれの管理部門に顧問委員会をおいていた。その土地には材木を伐採する木こりや、家畜に草を食べさせる農場経営者や、ハンターを土地の奥地へと案内する旅行ガイドなど、いろいろな人がいた。これらの人々はその機関に、自分たちは良い仕事をしていると明言し続けた。機関が、そのどれかを適当に除外しても、環境保護の動きの出現にともなって、メディアや議会にさんざんにやっつけられることになるだけである。問題は、すべて機関と同じ考えを持った人々が委員会のために選ばれたことである。それはまるで、朝起きて、鏡をのぞきこんで、"おまえは良い仕事をしている"と言うようなものだ。彼らが組織として選んだ参加テクニックは、機関に批判的な全てのグループを閉め出すことであり、それによって機関は自分たちの聞きたいことだけしか聞かないことになった。住民参加プログラムの中に、何千人もの役者は必要ないかもしれないが、あらゆる意見を聞くことが必要なことは確かである。

18. 住民参加計画に入る前に入念な準備をする

最近の、ある沖合エネルギー探査プログラムの中で、政府機関とその支持者は、住民と地域のために一連のワークショップを開き、そこで自分たちが計画していることを地方の

住民に知ってもらえるよう導いた。政府と産業関係者は、数人の、生物学や石油流出技術の専門家、また、緊急事態に対応する専門家もその中に入れた。全ての人は聴衆が、地域の職業人と住民、そして数人の"自然に帰ろうとする人"で成り立つものと想像した。その"自然に帰ろうとする人"が専門家達と同様な種類の訓練を受けた人であることが分かったときの、会合での人々の驚きを想像してご覧なさい。実際、彼らの方が"専門家"達より適任であったのである。急速に、専門家達の教養は劣ったものとなり、明確な質問に答えられるよう、家で勉強しなければならなくなった。そのことはその住民参加の中で多少厄介で、ストレスになることとなった。ここで得た教訓は、住民参加計画に入る前に、相手と、彼らの専門的知識のレベルを把握しておくことである。もしそれを把握する機会がないのなら、家での準備を念入りにするべきである。十分に準備をすることが大切なのである。

19. グラフには一万ドルの価値がある

"グラフには一万ドルの価値がある"という法則を決して忘れてはいけない。あなたが会合を始めたとして、提案された活動のすべての事柄について、美しいグラフや地図を準備した上で、聴衆に向かって、「代替案を考える余地は十分にある」と言ったとしても、聴衆はあなたのことを決して信じようとはしないだろう。住民は賢く、グラフに一万ドルもの費用をさいてまでそのプランを売って入っている機関に、それを変更する気などないということ十分に承知しているのである。あなたが事前に準備できる何かに協力したいと思うなら、よく調査することの方がふさわしい。フリップチャートに美しく描かれた描画は空想的なグラフよりよく機能する。また十分な地図を作製し、住民がそこに代替案をすべて書き込めるようにするのもよい。こういった小さなことで、あなたが本当に住民の意見を重んじているかどうかを、住民に知らせることができる。

20. 住民参加プランは住民とのコミュニケーションの改善だけではなく行政側の人々を話し合いの場に引き込まなければならない

多くの時間人間は住民参加から抜け出したいと思うものだ。しかしひとたびすべての人間が、それが本当に起こりそうだと信じたら、あらゆる種類のなわばり争いが発達するのを見るだろう。プログラムの管理者は、自分が担当者となるべきであると考え、住民の広報係幹部も自分が担当者となるべきであると考え、また現場の地方管理者も、政府との関係を操作する役割の人々も、同じように考えるのである。

私は、住民参加プランは本来、我々が状況を分析するという役に立つ仕事をするをただ自らに強いることであると主張し始めた。しかし私が発見したことは、これらの"なわばり争い"解決法を知ることもまた大切だということである。今や組織の一部について誰が担当者かということではなく、"プラン"について担当者が決まるのであり、住民の広報係幹部

や、地方の管理者、そして政府の仕事をする女性などすべての人々が自分たちに何を求められているか知っている。住民参加プランは、住民とのコミュニケーションを改善していく方向へと進み始めたが、それと同じくらい、行政側の人々を、お互いに話し合うために組織の内側へと連れてくることが重要なことである。