

著者

本文書は、ピエール・アンドレが、バート・エンサーリンク、デスモンド・コーナー、ビーター・クロールと協力し、IAIA出版委員会からの意見を取り込みつつ作成した。

本文書引用は以下のように記載すること

André, P., B. Enserink, D. Connor and P. Croal 2006 *Public Participation International Best Practice Principles. Special Publication Series No. 4.* Fargo, USA: International Association for Impact Assessment.

国際影響評価学会 (IAIA)

・本部連絡先
1330 23rd Street South, Suite C
Fargo, ND 58103 USA
Phone +1.701.297.7908
Fax +1.701.297.7917
info@iaia.org
www.iaia.org

(日本語訳: 浦郷昭子).....

公衆参加

理想的な取り組みの国際的原則

公衆参加は、正もしくは負の影響を受けるもしくは、意思決定の過程にある事業・プログラム・計画(プラン)・政策に関心のある個人や団体の関与と定義できる。

はじめに

このIAIAの**公衆参加の理想的な取り組みの原則**は、インパクトアセスメント(Impact Assessment: IA)の実務者による意味のある公衆参加(Public Participation: PP)を支援することを目的としている。

本原則は

- IAで行われる効果的かつ適切な公衆参加のための必要条件を定義する
- 参加プロセスを信頼できるものにし、関係者の興味や関心を最大化させるための条件を定義する

本文書には、望ましい形の公衆参加を実現するための原則が順番に記載されている。また本文書は、IAの公衆参加に関わる人々の使う参考資料とすることを一番の目的として作成されている。様々な背景・分野の会員が現場で活動するうえでの倫理や質を向上させるため、多くのIAIAメンバーの経験に基づいて本書が作成された。そのため、ここで示されている原則は、広く、包括的で、制度にとらわれない形のものになっている。著者らは、公衆参加をIAの一つの柱として位置づけ、時間・情報・資金的制限を考慮しつつ、すべての段階やタイプの開発計画(戦略的段階を含め)に本原則を適用することを意図している。

通常のIA同様、公衆参加は世界中で行われるようになってきている。そのため、IAの実務者は、人文科学・薬学・社会科学・応用科学・自然科学の分野を全て取り込んだ形で公衆参加に関わり、これらを調整する役割を担う必要が高まってきている。IAIAは、これらの原則の適用によってIAの公衆参加が向上し、ステークホルダーとの協議が活発になり、その結果、事業が改善され、よりよい開発になり、よりガバナンスに合った形で、持続可能な世界実現につながっていくことを期待している。

本文書は、次の三つのセクションで構成されている。

- 公衆参加の概念の定義
- IAの中での公衆参加の意義の解説
- 公衆参加の理想的な取り組みの原則の提示

公衆参加とは何か

公衆参加を定義すると、「提案された開発計画(事業・プログラム・計画政策など)によって正または負の影響を受け、意思決定プロセスに参加もしくは関心を持つ個人と団体の関わり」といった表現ができる。IAの公衆参加のレベルは多様で、一方に情報提供を得る受け身的参加から、公聴会や説明会といった意見を求められるもの、ワークショップ・協議・調停・共同管理といった相互関与型の参加まで様々なものがある²。最初の関係者分析や事業の告知の段階から、開発計画の承認の段階、モニタリング、フォローアップの段階まで、IAプロセスの様々な段階には、それぞれ異なるレベルの公衆参加が適するであろう。³

公衆参加の目的

公衆参加は、良いガバナンスと地域住民の権限強化に欠かせないものである。IAは**多目的**であり、特に以下のようなところを目指している

- 影響を受け関心を持つ住民を意思決定プロセスの中に組み入れ、手続きの公正性、平等性、協働性を高める
- 開発計画と実施後に何が起るかを関係者(事業者、市民、意思決定者、監督機関を含む)に伝え、理解させる
- (開発計画エリアの)人(文化、社会、経済、政治を含む)や自然、それらの相互関係(古くからの伝承や土地の話を含む)に関するデータや情報を市民から集める
- 負の影響を少なくし、正の影響を増大させ、低減できなかった影響を補償するため、開発計画の規模・タイミング・方法に関する提案を市民から出してもらう
- 開発計画を丁寧に分析し、より創造的な開発、より持続可能な開発、開発計画に対するより大きな市民の理解・支援を得られるようにする
- 関係者同士の相互理解を促進し、開発計画検討に公衆参加とIAがより活用されるようにする

理想的な取り組みの原則

本書には三層の公衆参加の原則が記載されている。三層とは、**基本原則**、**実務原則**、**ガイドラインの作成**である。

基本原則は、**戦略的段階から運用段階まですべての段階のIAプロセスで扱われる公衆参加に適用するものである**。これらの原則は相互依存関係にあり、競合するものもあることを理解することが重要である。IAの目的を達成させるため、公衆参加の原則を適用し理想的な取り組みの要素を実施するうえで、バランスのとれた要素の適用ができるかどうかがかぎになる。

実務原則は、**IAプロセスの主な段階や活動の中で、どのようにして基本原則を適用すべきかが記載されている**。

ガイドライン作成は、**IAの中でより良い公衆参加を行っていくための重要な方向性が述べられている**。これら原則の連続するものとしては、「活動別公衆参加原則」「最も理想的な公衆参加原則」「次世代の公衆参加原則」などに進化していくと考えられている。しかし、これらの作成は、ここでやっている基本原則や実務原則の作成・拡張とは別の作業になるであろう。

基本原則

IAの中で現代の公衆参加を実践する際は、以下のようであるべきである。

- **地域特性を尊重する**—事業計画地に住む人々の社会制度、価値観、文化を理解し、尊重する。事業によって影響を受けるコミュニティの歴史的、文化的、環境的、政治的、社会的背景を十分考慮する。
- **十分な情報を早くから**—事業によって生活や生計に影響を受ける可能性のある市民には、早い段階から有意義な方法で、事業の情報を知る権利があることを理解しておくこと。シンプルでわかりやすい情報を、影響を受ける市民や興味ある人々に提供することによって、市民の参加に対する興味やモチベーションが高まるであろう。
- **対象に合わせたコミュニケーション**—市民は、年齢層、知識レベル、権力、価値観、関心が異なる不均一な集団であることを理解する。すべての個人・団体に配慮した効果的なコミュニケーションのルール⁴⁾に従うこと。

• **広汎かつ公平に一影響・補償・利益の配分**に関し、代表者を送っていない人々や代表者を送った組織の構成員を含め、すべての関係者が確実に配慮されるようにすること。先住民や女性、子供、老人、貧困層など代表者を送りにくい人々の参加や利益の保護に努めること。持続可能性の観点から、現世代と将来世代の間の公平性も考慮しなければならない。

• **啓蒙的に**—すべての関係者の価値観、関心事、権利、義務に対する相互理解を深め、相互の敬意を深められるようにすること。

• **協調的に**—対立ではなく、協力、収束、合意形成に努めること。相反する意見や価値観について話し合いをさせ、開発計画案が持続可能な開発につながるかたちで合意されるよう支援しなければならない。

• **関係者に帰属させる**—公衆参加プロセスの結果を考慮しつつ、検討中の開発計画案を修正していくこと。公衆参加のプロセスの結果を報告書にまとめて関係者に示すこと。特に公衆参加から提示された意見がどの程度意思決定に反映されたのかを報告書に残すこと。

実務原則

基本原則に基づき、以下のように実務を行うべきである。

• **早期開始と継続的に**—公衆参加は早い段階から(重要な決断が下される前に)開始し、IAプロセスの中で継続的に行うべきである。そうすることによって参加者同士の信頼が構築され、公衆参加に使える時間も増え、より深く関係者を分析でき、IAのスクリーニングやスコアリングも向上し、公衆参加プロセスで得られた意見や情報を開発計画案に反映させ改良するチャンスが増え、風評リスクを減らし、発案者のイメージ向上につながる。更に、意思決定をする監督機関により強い確信を与えることにもなる。

• **入念に準備し議題を絞り込む**—すべてのIAの関係者は、自分たちの公衆参加の目的、ルール、組織、手続き、求められている成果を理解しておくべきである。そうすることによって公衆参加プロセスの信頼性が高まる。合意に至るのは簡単ではないため、公衆参加の参加者は、互いの価値観や関心事を尊重したうえで、意思決定を左右する重要な議題を絞って協議すべきである。

• **参加者を支援する**—市民に開発計画と公衆参加プロセスに関する適切な情報がいきわたるよう、市民を支援すべきである。市民の公平かつ確実な情報入手を確保するための資金や予算も確保すること。参加するための十分な能力を持たないグループが存在する場合や、公衆参加の経験のない地域、公衆参加を抑制するような傾向のある地域では、能力強化支援や情報アクセス支援などを行っていくべきである。

• **繰り返しと最適化**—公衆参加プログラムは開発計画を意思決定する最も適切な段階(例えば政策・計画・プログラム段階もしくは事業段階)で行うべきである。公衆参加は、参加に最も適した時期を選ぶことが重要で、繰り返し行うべきである。公衆参加はすべてのIA関係者のリソース(人、資金、時間)を消費するため、公衆参加の時間と場所を最適化することによってより望ましい参加が実現される。

• **広く透明性高く**—民族、性別、収入の区別なく、開発計画によって影響を受ける全ての人と計画に関心を持つ全ての人には、あらゆる関連情報を得られるようにすべきである。IA計画書、IA報告書、IA概要版など、開発計画の評価に必要な情報は、一般の人々(専門家でない素人)でも入手できるようにしなければならない。一般の人々は、IAプロセスのワークショップ・会議・公聴会に参加する準備をしておく必要があり、準備に必要な情報は人々に提供されなければならない。

• **地域特性を尊重する**—多くのコミュニティは、情報公開・紛争解決・ガバナンスに関する独自の公的・非公的ルールがある。そのため、影響を受けるコミュニティの文化的、社会的、経済的、政治的特性と協調させる形で公衆参加を行う必要がある。そうすることによって影響を受けるコミュニティに対する敬意が示され、IAプロセスとその成果に対する市民の信頼が高まることになる。

・信頼性高く厳格に—公衆参加は、確立された倫理、専門的姿勢、道徳的責任を忠実に守らなければならない。フォーマルもしくは伝統的な知性を持つ専門家が中立的立場から支援する公衆参加は、プロセスの公平性が高まると同時に、情報の正当性、公平性も向上する。さらに、市民が意見を表現する際に自信が持てるようになり、緊張が和らぎ、参加者間のいがみ合いのリスクが減り、協力するチャンスが高まるのである。公的な状況下では、倫理規定の適用が推奨される。

ガイドラインの作成

公衆参加の成果を高めるには、すべての関係者が以下のことを積極的に推進していくべきである。

- ・市民に有用かつ必要な情報を入手すること。たとえ一般に公開されている情報であっても一般の人にとって理解しやすいように更新したり、意思決定プロセスに有効な情報を取り出すなどの工夫が必要になる場合もある。
- ・意思決定の高いレベルでの関与と参加を行う
- ・人々を関与させるためにより創造的な方法がないか探求する
- ・正当性と公平性を追求する

注釈

¹1999年以降、インパクトアセスメント(IA)分野で主導的な役割を果たしているIAIAは、インパクトアセスメントの様々な領域の理想的な取り組み(原則)を作成してきた(例えば、環境影響評価:EIA、戦略的環境アセスメント:SEA、社会影響評価:SIAなど)。これらの事例(原則)は、IAIA会員とその他IAに関わる人々に、広く認められている考え方のガイドラインとして作成されたものである。

²「アンステイン(Arnstein)は1969年の米国系各学会誌(1969, *Journal of the American Planning Association*, 35: 216-224)で、説得するレベルから市民に決定権を与えるレベルまでの『公衆参加の階段』を最初定義した。市民に決定権を与えるレベルは、公衆参加の中でも最も強い形であり、開発計画実施後におこることをどこまで受け入れられるかを判断するプロセスを市民が開発計画者と共に直接運用するものである。」(Roberts, 2003, *Involving the public*, in H. Becker and F. Vanclay (eds) *International Handbook of Social Impact Assessment*. Cheltenham: Edward Elgar: pp. 259-260).

³PR手法を用いたり参加の自由を制限したりすることによって市民の意見を操作する行為は、公衆参加ではない。

⁴より効果的なものにするため、市民、事業者、意思決定者、監督者などIA関係者間のコミュニケーションは、積極的傾聴に注意を払うべきであり、異なる関係者の基準系、言外の意味、人に対する態度、役割、役割の関係、議論を行ったり結論を出したりする方法、準備の状態などにも注意を払うべきである。効果的な双方向のコミュニケーションは、相手とその文化、伝統、人間性に対する敬意が必要になる。

謝辞

IAIA住民参加の理想的な取り組みの原則プロジェクトは、マラケシュ(モロッコ)で開催されたIAIA'03大会の公衆参加セッションの会合で始まった。この会合の参加者は、IAIAの有志会員と協力しつつ会議の共同司会者(P. André and B. Enserink)とIAIAが、公衆参加の理想的な取り組みの原則を策定することを要請した。ピエール・アンドレ(Pierre André [Université de Montréal, Canada])、バート・エンサーリンク(Bert Enserink [TuDelft, The Netherlands])、デス・コーナー(Des Connor [IAIA's former PP section chair, Connor Development Services, Canada])とペーター・クロール(Peter Croal [Canadian International Development Agency, Canada, and previously Southern African Institute for Environmental Assessment, Namibia])が共同でこの作業の取りまとめを行うことに同意した。他の多くの会員は一連の文案に意見を述べる形で関与してきた。第2版の文案は、バンクーバー(カナダ)のIAIA'04年次会合、ボストン(アメリカ)のIAIA'05年次会合の公衆参加ワークショップや公衆参加セッションで議論された。多くのコメントと意見が定義され、本版に反映されている。

とりまとめ担当者たちは、この協議の過程で協力した以下のIAIA会員に対し、謝意を示す。協力した会員の名称は、Janet Amos, Ilse Aucamp, Diane Austin, Danny Bayha, Judy Bennett, Alan Bond, Dianne Buchan, Alan Calder, Linda Carton, Réal Courcelles, Gilles Côté, Mariëlle de Sain, Saida L. Engström, Richard Fristik, Martin Haefele, Margriet Hartman, Michelle Hendriks, Pekka Hokkanen, Barbasa Illsley, Karin Isaksson, Gladys Joudrey, Hironori Kamemoto, Nicole Kovalev, Midafumi Kurasaka, Adjei-Fosu Kwailu, Pascale Méra, Angus Morrison-Saunders, Shigeo Nishikizawa, Chris O'Neil, Luc Ouimet, Melanie Poerschmann, Cynthia Pratt, Kerry Shannon, Takashi Shimizutani, John Sinclair, Philip Tagoe, Frank Vanclay, Irene Van Kamp, Wolfgang Wende and Loes Witteveenである。彼らの参加と協力はこれらの原則作成に非常に貢献した。