

紛争状況での事業に対する住民の態度に与える E I A 手続参加の影響に関する研究 フィリピン国サンロケ多目的開発事業を対象として

白井 寛二

工修 東京工業大学 大学院 総合理工学研究科 (〒226-8502 神奈川県横浜市緑区長津田 4259 G 5 棟 3 階)

本研究では、フィリピン国の大規模事業に適用される環境アセスメント (E I A) 制度を対象に、そこで実施される参加手続の適正性が、紛争状況での住民の事業に対する態度に与える影響を考察した。分析事例として明確な紛争状況にあるサンロケ多目的事業を対象とし、周辺住民への調査によって得たデータをもとに、共分散構造分析を用いて仮説因果モデルの検証をおこなった。その結果、(1) 不適正な手続の実施が住民の態度に負の影響を与えたこと、(2) 不適正な手続参加のため、メディアが住民の態度に大きく影響を与えたこと、(3) 事業の公益性は態度決定の根本的な要素であること、以上 3 つの知見が得られた。

Key Words: conflict, EIA, procedural participation, due process, attitude of population, Philippines, San-Roque Multipurpose Project

1. 背景と目的

東南アジア諸国は、急速な経済発展にともない、道路や橋梁、発電所といった社会基盤整備事業の社会的ニーズが高い。こうした事業は急速な経済発展に対応するとともに、為政者の政権基盤を誇示するといった目的のために、事業規模が大型化する傾向がある。だが、これらの事業が供する公益の半面で、事業対象地の周辺住民の権利侵害がしばしば取り沙汰され、事業をめぐる紛争に発展する例も報告されている。こうしたことから多くの国々では、事業実施にともなって深刻な環境破壊や社会問題が生じないよう、環境影響評価 (E I A) 制度を導入している。中でもフィリピンは、1978 年、マルコス政権下で逸早く E I A を導入し、数回の制度改変を経ながら現在に至っている [Ramon and Leonard¹⁾]。

しかしながら、同国の E I A は、手続の形式化、監督官庁の予算や人員不足などといった問題を抱えており、十分に機能していないとの指摘がある [Amado²⁾]。これらの問題に加えて、最近の議論では、NGO や地域住民の手続参加の重要性が取り上げられるようになっているが、ごく限られた関係者しか参加できないなどの問題が指摘されている [Lourdes and Jennifer³⁾]。

こうした住民の手続への参加は、事業規模が大きく重大な社会的影響が予想される場合には特に重要となる。なぜなら、事業によって第一に悪影響を受けるのは地域住民であり、その影響がなんらかの権利侵害に該当する場合、彼らの意思を無視して事業を進めることは公益性

に反する行為となるからである。

このような参加手続の不備や不適正な運用は、しばしば紛争の原因となることや、紛争の展開に大きな影響を与えると考えられる。しかし、これまでの同国における公共事業に関する議論は、事業内容自体がその中心であることが多く、手続への関心は必ずしも高くなかったと思われる。

こうしたことから本研究では、E I A 制度上の参加手続の適正性を把握したうえで、その手続が紛争状況での住民の態度に与える影響を明らかにすることを目的とする。

2. 分析の方法

(1) 「紛争」と「適正手続」の概念

一般的に、2 つ以上のグループがそれぞれある目標を掲げ、それらの目標が相互に両立できずに対立するといった社会的プロセスは、「紛争」と定義される [六本⁴⁾]。通常、紛争の長期化は当事者たちにとって望ましくないと考えられるから、何らかの形で解決方法が模索されることになる。紛争が終結するには、第三者的な権力行使による処理が必要となる場合があるが、その権力行使に対して当事者が納得する形の正統性が与えられていなければならない。その一つの形式が、紛争処理ルールとしての「適正手続」である。

また、紛争処理という場合には、既に発生した紛争を

積極的に解消させることを意味するが、EIAの対象となるような公共の事業の意思決定過程では、紛争として顕在化する以前の段階においても、適正手続は重要である。なぜなら、物事を決定する際の不適正な手続自体が、紛争原因となる場合も考えられるからである。

こうした適正手続の考え方は諸説あるが、谷口⁹⁾によれば、英米法の伝統にみられる「適切な告知」と「聴聞」の保障が最も重要なものであるとし、その成立には、①利害関係人の手続参加、②場の保障、③参加の結果の確証、の3つの条件があるとしている。特に①の「利害関係人の手続参加」（以下、手続参加）については、手続の結果によって影響を受ける人々が手続に参加し、自己に有利な主張をおこなうことは、適正手続の最も初歩的な要請かつ重要な内容としている。こうした参加の形態は、当事者が直接手続に参加する場合（直接参加）、参加の機会が与えられることで参加とみなす場合（参加機会の保障）、代表者による間接的な参加（間接参加）の3つがありうるとしている。

（2）既往研究と本研究の視点

先に挙げた3つの条件をもとにフィリピンEIA制度に関する既存研究を整理すると、①は参加手続自体に関する研究、②は参加を支える制度や組織全般に関する研究、③は審査制度や体制に関する研究となる。②と③に分類される研究について、Amado²⁾等は、人員や予算の不足、ガイドラインの不足、形式主義によって事業の免罪符と化している事などを挙げている。また、Ramon and Leonard¹⁾、Gill-Chin⁷⁾、W.A. Ross⁸⁾、といった研究者によっても、同様の知見が得られている。①に分類される研究については、Lourdes and Jennifer³⁾は、参加の代表性や事業レベルでの参加に問題があるとしている。

これらの既往研究を踏まえると、②と③に関する研究は比較的充実していることから、新たに研究する価値に乏しいものと思われる。①に関する研究についてはLourdes and Jennifer³⁾の研究が代表的なものであり、参加が実施されなかったこと自体を問題とする立場である。

本研究は、①の参加手続自体に関する研究に分類されるが、これまでの研究にはなかった、紛争原因や紛争過程との関係から参加手続に着目するものである。

（3）分析の手順

本研究の目的を遂行するため、以下の2つの分析をおこなった。分析1として、フィリピン政府刊行資料⁴⁾からEIA制度の主な参加手続を概観し、適正手続概念の中で最も重要な「手続参加」の要件を満たすか否かを分析した。分析2として、分析1で得た知見および関連資料¹⁾、²⁾、³⁾、⁷⁾、⁸⁾より、手続参加と住民の態度の関係について

仮説因果モデルを構築し、共分散構造分析によりモデルの妥当性を検証した。分析対象としては、近年実施された同国の代表的なダム事業である「サンロケ多目的開発事業(San-Roque Multipurpose Project:以下SRMPと略記)」をとりあげ、同事業が原因となって紛争が顕在化した上流地域の住民を対象に調査をおこなった。

分析1の理由としては、フィリピンEIAにおける参加手続が、そもそも制度として手続参加の要件を満たすか否かを判定するためである。

分析2においてSRMPを採択した理由は、①明確な紛争状況が観察されたこと、②同国を代表する大規模事業であること、以上2つである。

①については、本研究の目的は「紛争状況」での参加手続の影響を明らかにすることから、調査対象地域が紛争状況にあることが必要であったことによる。なお、建設地下流地域では明確な紛争状況が観察されず、また、住民は自由に意思の表明ができない状況にあるとの報告[栗田¹⁰⁾]があったため、調査対象地域から除外した。

②については、同事業による周辺環境への影響が非常に大きく、最も参加手続が要求される種類の事業であることから、得られた知見は、同種の事業に与える社会的貢献度が大きいと考えられたためである。

3. EIA制度にみる適正手続（分析1）

（1）フィリピンEIA制度の沿革と概要

フィリピンEIAは、事業者の責任の元を実施され、行政当局が監督や審査を行うこととなっている。監督の実務は、環境天然資源省（以下、DENR）の下部組織である環境管理局（以下、EMB）が行う。同国のEIAは、1977年に大統領令1151号が制定され、その後、1981年、1986年、1992年、1996年と、4回の制度改変があり現在に至っている。現行EIAの最大の目的は、単に事業の影響評価を行うことではなく、社会的承認可能性（Social Acceptability）を検討することにある。特に事業の社会的承認は、幅広い公衆参加とこれらの方法の透明性にあるとされている。

（2）フィリピンEIAの参加手続

現行制度の目的は、社会的承認にあるとされていることから、その実行手段として各参加手続が位置づけられている。このため、制度全般に参加手続が設けられている(表-1)。また、適正手続の条件の一つである「手続参加」の形態からまとめたものが、表-2である。

概ね各手続は、「手続参加」の要件を満たしていると言えるが、注意すべき点もある。

表-1 フィリピンEIAにおける参加手続の内容

スコーピング (Scoping)	スコーピングは、EIAプロセス中、最も重要な手続とされ、その目的は、キーとなる問題が確認され、その後の調査や影響予測の範囲や種類を絞り込む (Scope) ことである。参加に関する具体的な特徴は、広い地域への告知活動、経験豊富かつ信頼されているファシリテーターの起用、多様な関係者および広範な被影響地域の設定事項などがある。特に関係者や被影響地域の設定は重要な争点となりうるが、この手続は、事業者が設定した影響範囲の中で関係者を特定し、DENR を中心とする関連機関との協議によって設定される。 スコーピングの告知は、Information Education Communication (IEC) と呼ばれる普及活動、現地訪問等によっておこなわれるが、参加者は利害関係者が所属する団体の代表者であり、事業者より招待状が渡されることになっている。代表者の決定は、スコーピングの事前におこなわれる社会準備過程 (Social Preparation Process) とよばれる各種の会合でおこなわれる。なお、スコーピングは正式な手続のひとつであるため、DENR の全面的指導によって実施される。
協議会 (Public Consultation / 説明会 (Public Presentation))	協議会 (説明会と称されることもあるが、内容は同じもの) の目的は、市民の広範かつ多様な討論の機会を生み出すことであり、住民に対する情報の普及と住民意見の聴取が実施される。公式な手続ではないが、EIA ガイドラインでは事業者を実施するよう勧めている。実施に関しては、通常は会議形式で行われるが、Walk-Through と呼ばれる現地視察も行われる。 開催は事業者の判断によって任意に実施されるため、実施の告知や参加者について明確な基準はないが、関係者に対して適切な告知と招待が勧められている。
公聴会 (Public Hearing)	公聴会はEIAの正式な手続として規定されている。公聴会のデザインは、事業者、DENR、住民の3者間で意見交換を行い、DENRの権限によって決定される。開催のタイミングは、被影響住民が多数の場合や、開催の要望や反対意見が多数寄せられた場合など、DENRの判断により、必要に応じていつでも開催される。だが常に実施されるわけではなく、状況に応じて DENR の判断により適否が決定される。 公聴会の告知は、少なくとも開催の15日前までに新聞等のメディアを使って2週間連続でおこなわれる。このほか目立つ場所での掲示やビラの配布なども実施される。参加者に制限はなく事前登録でおこなわれ、声明書があればこのときに受け付けられる。いずれにせよ、最大限の参加を目的として可能な限りの告知が勧められている。
裁判外紛争解決過程 (Alternative Dispute or Conflict Resolution Process: ADR)	ADR は、通常のプロセスで解決する事ができなかった重大な問題が浮上したとき、大多数の関係主体が強く反対したとき、環境承諾証明書 (ECC) 発行後に正当な理由による事業への反対が生じたとき等に実施される。具体的には関係主体の参加を前提としたワークショップ形式で実施され、ファシリテーターおよび調停者として高度な技能を持つ専門家が雇われる。専門家に要求される資質として、①問題点を的確に把握する診断者、②適切な行動計画の戦略を構築するデザイナー、③豊富な経験から適切な情報を与えられる教師、④紛争状態にある主体間に入ることでできる媒介者、⑤紛争解決のための技能や知識を持っているプロフェッショナル、以上の5項目が挙げられている。紛争解決の証明書として、関係主体間で取り交わす覚書 (Memorandum of Agreement) が発行される。なお、ADR の実施責任は事業者および DENR とする。 告知や参加者については紛争状況によるため明確な規定はないが、スコーピングと同様だと思われる。

表-2 手続参加の3つの形態と各EIA参加手続の分類

手続 名称	手続参加の3つの形態		
	直接参加	参加の機会の保障	間接参加
スコーピング	×: 被影響範囲の住民のうち代表者のみの参加。各々の住民の直接参加はできない。	○: 告知活動、IEC (Information Education Communication)、現地訪問等によって告知がおこなわれ、参加者には招待状が渡される。	○: 参加者は、地域に関する組織の代表者である。
協議会	○: 被影響範囲の関係住民が参加できる。	△: 参加対象者には告知および招待がおこなわれるが、義務として徹底していない。	
公聴会	○: オープンな会合で、関係者以外に関心を持つ人々も参加できる。	△: 可能な限り新聞やラジオといったメディアで告知がおこなわれるが、当事者に告知が届く保証はない。	
ADR	状況によってデザインされるため明確な基準はないが、スコーピングとほぼ同等と思われる。		

スコーピングについては代表者のみの参加となっているため、例えばボス支配が横行している地域においては力による抑圧といった問題が生じる可能性がある。

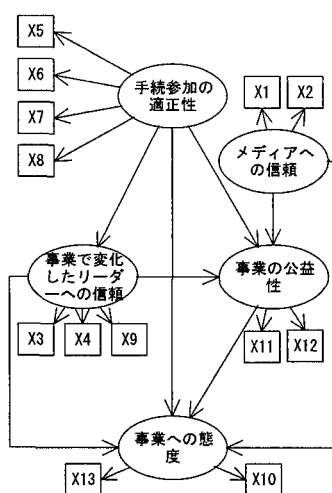
参加手続の告知は、新聞やラジオといったメディアが使用されることが多く、都市部の住民は比較的にこうしたメディアに触れる機会が多いと考えられるが、特にダムや発電所といった施設は、事業の性質から山間や沿岸の農村地帯に計画されるため、情報へのアクセスが問題となることも考えられる。さらに Lourdes ら(2000)も指摘するように、スコーピングといった公式手続での参加は基本的に招待制のため、事業者や DENR の思い違いや何らかの意図により、適切な人物が参加しない可能性も考

えられる。

4. 手続参加が事業への態度に与える影響 (分析2)

(1) 事業および適用されたEIA参加手続の概要

事業地は、首都マニラのあるルソン島の中西部を流れるアグノ川流域において、その中流付近に位置する、イトゴン、サンマニユエル、サンニコラスの3市が接する地点にある。3市の全人口は113,231人(1995年統計)であり、主要産業は、農林業などの一次産業が中心となっている。また建設地より上流地域は、コルディレラ地



- X1 メディアの正確性 [メディアは、SRMPについて正確に伝えていたか?]
 X2 メディアの中立性 [メディアは、事業者や公的機関に対して中立的だと思うか?]
 X3 事業で変化したリーダーの代表性 [SRMPが実施された後、以前と比べて、あなたのリーダーとあなたの間に、意見の相違があると思うか?]
 X4 事業で変化したリーダーの関係 [サンロケの開始後、あなたとリーダーの関係についてどのように感じているか? (非常に良い: 1~非常に悪い: 5)]
 X5 事業者の説明の公正性 [事業者や政府機関は、SRMPについて、公正に伝えていると思うか?]
 X6 参加機会の公平性 [SRMPに関するヒアリングや説明会の機会は、リーダーだけでなく、あなたにも与えられていたか?]
 X7 事業者の情報提供の充分性 [事業者による説明の程度は、どのくらい充分であったか? (非常に充分: 1~全く不充分: 5)]
 X8 事業者の情報提供の公平性 [事業者は、SRMPについて、偏りなく情報提供を行っていたと思うか?]
 X9 事業でリーダーが得た利益 [リーダーは、SRMPから何か特別な利益を受けていると思うか?]
 X10 以前に実施された事業の承認 [事業者の以前の計画 (アンブクラオ、ビンガ) は、好意的に受け入れられるものか?]
 X11 事業による便益 [あなたにとって、SRMPによる便益は、どの程度か? (非常に大きい: 1~非常に小さい: 5)]
 X12 事業による不利益 [あなたにとって、SRMPによる不利益は、どの程度か? (非常に重大: 1~非常に小さい: 5)]
 X13 事業の是非 [SRMPは承認すべきか?]
 注: X1~3、5~6、8~10、13の回答は、[非常にそう思う: 1~全くそう思わない: 5]の、5件法である。

図-1 仮説因果モデル

表-3 上流地域におけるEIA参加手続と主な出来事
(ゴシック太字はEIA参加手続)

1995.04	新聞による事業開始の報道
1995.06	住民による反対の署名
1995.08	自治体による公式の事業反対決議
1995.08	社会調査*
1996.02	協議会
1996.02	反対運動のための組織結成
1996.03	上流住民、事業への反対を政府に表明
1996.03	協議会
1997.02	協議会
1997.07	説明会
1997.09	説明会
1998.02	環境承諾証明書 (ECC) の発行

*社会調査は、調査時に事業説明を兼ねていたため、参加手続の一つとして扱った

方と呼ばれる山岳地帯の一部で、イバロイ族と呼ばれる独自の伝統文化に基づく言語、生活習慣を持った先住民が生活している。

SRMPの事業目的は、345MWの発電、灌漑、水質保全、洪水調整である。事業者は、外国企業が共同出資して設立された、サンロケパワー社(SanRoque Power Corporation)である。なお、EIAの実施は、フィリピン電力公社(NPC: National Power Corporation)による。SRMPは、1974年、政府所有の公社であるNPCによって、アグノ川流域に計画されたことから始まった。これより以前、アンブクラオ、ビンガの2つのダムが同流域の上流に建設されており、SRMPはNPCの最重要事業として3番目に計画された。だが、80年代に同国の政治経済は混乱し、多数の有力な外資撤退や、地域住民による強硬な反対などの様々な要因が重なり、一旦事業が凍

結された。その後の1993年、SRMPは、中央政府が発表した「フィリピン2000年のための中期開発計画」の重要事業として再開されることとなった。

SRMPに適用されたEIAについては、1995年初期より開始されており、上流地域では、計6回の参加手続が実施されている(表-3)。既にEIAが開始される以前から同地域は紛争状況にあり、各参加手続はその最中から開始されることとなった。この事実は、住民はEIA以外の手段で事業の存在を知ったことを意味している。参加手続が実施されて以降、反対運動はより激化しており、EIA終了後も継続して紛争状況にある。

参加手続の種類については、EIAのプロセス中もっとも重要な手続であるスコーピングが実施されておらず、また、明確な紛争状況にもかかわらずADRが実施されていない。これらの問題を抱えたまま、環境上の事業許可にあたるECCが発行されている。

これらのことから、実施された参加手続は不適正なものであり、上流地域の住民は、影響を受ける当事者として軽視されていたことが分かる。こうした手続の遅れや不適正が、住民の態度に負の影響を与えた結果、紛争がより激化した可能性がある。

(2) 仮説因果モデルの構築

手続参加が事業への態度に与える影響を分析するために、図-1の仮説因果モデルを構築した。

a) 手続参加の適正性

分析1より、EIAの各参加手続は、「直接参加」、「参加機会の保障」、「間接参加」の3つの形態をおおむねわ

表-4 調査対象者の属性情報

属性	分布
性別	男性 49 人(44.5%)、女性 59 人(53.6%)、不明 2 人(1.8%)
年齢	10 代 8 人(7.3%)、20 代 20 人(18.2%)、30 代 24 人(21.8%)、40 代 21 人(19.1%)、50 代 15 人(13.6%)、60 代 13 人(11.8%)、70 代 7 人(6.4%)、80 代 1 人(0.9%)、不明 1 人(0.9%)
職業	農業 49 人(44.5%)、漁業 7 人(6.4%)、林業 4 人(3.6%)、砂金採取 13 人(11.8%)、エンジニア 9 人(8.2%)、公務員 6 人(5.5%)、主婦 6 人(5.5%)、サービス業 7 人(6.4%)、学生 5 人(4.5%)、無職 3 人(2.7%)、その他 0 人(0%)、不明 1 人(0.9%)
居住地域	都市部 0 人(0%)、都市部と農村部の中間 8 人(7.3%)、農村部 102 人(92.7%)
メディア上で事業に関する報道を目にした経験の有無	経験あり 79 人(71.8%)、経験なし 31 人(28.2%)
説明会への参加経験	経験あり 67 人(60.9%)、経験なし 43 人(39.1%)
公聴会への参加経験	経験あり 65 人(59.1%)、経験なし 45 人(40.9%)

バーしていることが明らかになった。これより、住民にとつての手続参加の適正性に関する観測変数を規定した。

直接参加で重要なのは、当事者となるべき者が適格に選択されなければならないことと、判断するに充分かつ正確な情報が与えられなくてはならないことの 2 点であるから、「事業者の説明の公正性」、「事業者の情報提供の充分性」、「参加機会の公平性」を観測変数とした。

これに加えて、間接参加の場合は参加した者としなかったものの情報格差が問題となるから、「事業者の情報提供の公平性」を観測変数に加えた。参加機会の保障については、参加機会の公平性が問題となるから、上記と同様に「参加機会の公平性」を観測変数とした。

以上、これら 4 つの観測変数を合成したものを、「手続参加の適正性」とした。

なお、調査は EIA 終了後に行なったため、ここでの適正性とは、計 6 回実施された参加手続すべてに対する総合的な評価を意味する。

b) 事業への態度と事業の公益性

「事業への態度」の観測変数として、まず事業に対する賛否を直接問う「事業の是非」を観測変数とした。それから既存資料より、過去に同じ流域に建設されたアンブクラオダムとビンガダムによって、同地域の人々は深刻な影響を受けたという経験があり、今回の SRMP でも同じことが繰り返されるのではないかといった認識をもっている。このため、「以前に実施された事業の承認」も観測変数として加えた。

また、事業への態度には事業による公益性も影響すると考えられる。このため、「事業による便益」、「事業による不利益」を観測変数として、「事業の公益性」をモデルに加えた。

c) そのほかの影響要因

そのほか、参加手続の告知に新聞やラジオといったメディアが使われることがあり、また、事業についての重要な情報獲得手段であることから、メディアに対する信頼が事業への態度に影響する可能性がある。このため、「メディアへの信頼」をモデルに加え、観測変数を「メディアの中立性」および「メディアの正確性」とした。

また、スコーピングなどでは代表者による間接参加であるため、リーダーと住民間の関係といったような地域の政治構造が事業への態度に影響することも想定される。さらに、リーダーが事業者よりなんらかの特別な利益を得ている場合、リーダーへの信頼に影響を与えることも想定される。このため、「事業で変化したリーダーへの信頼」をモデルに加え、「事業で変化したリーダーの代表性」、「事業で変化したリーダーの関係」、「事業でリーダーが得た利益」の 3 つを観測変数とした。

(3) 調査の概要

a) 予備調査

SRMP に対する態度に関する測定項目の作成、および調査地域を決定するため、同事業に関する資料を収集した。

b) 調査地域

関連資料を参考とし、SRMP に関係する地域内において、明確な紛争状況が観察できるダム建設地上流のイトゴン市内から、ダルピリップ、アンブカオ、ティノンダン、ボブラシオンの 4 村を調査対象地域とした。

c) 調査の方法

調査は 2000 年 1 月 21 日～22 日、2 月 7 日～8 日の 2 回に分け、無作為に抽出した標本を対象とし、6 名の調査員による面接法によっておこなった。調査票はフィリピン人ネイティブの指導のもと、英語とフィリピン語で作成し、計 114 部を回収した。このうち、回答に不備があった調査票を除外し、最終的に 110 標本を分析対象とした。なお回答は、1 点から 5 点までの 5 件法である。

d) 調査対象者の属性

調査対象者の属性情報は表-4 の通りである。

(4) 分析

a) 分析データの吟味

得られたデータが共分散構造分析に用いることができるかどうかを判定するため、調査員からの報告や記述統計量の算出結果を参考に吟味をおこなった。

調査員の報告によると、リーダーに関する項目につい

表-5 各観測変数の統計量

					観測変数の相関行列									
	平均	標準偏差	尖度	歪度	X1	X2	X5	X6	X7	X8	X10	X11	X12	X13
X1	3.391	0.899	-0.749	0.064	1									
X2	3.109	0.912	0.018	0.224	0.417	1								
X5	3.555	1.063	-0.146	-0.799	0.174	0.173	1							
X6	2.991	1.088	-1.022	0.192	0.125	-0.109	0.242	1						
X7	3.255	1.302	-0.909	-0.689	-0.001	0.076	0.473	0.325	1					
X8	3.518	1.038	-0.738	-0.175	0.301	0.366	0.319	0.117	0.118	1				
X10	3.864	1.145	-0.206	-0.848	0.212	0.128	0.401	0.109	0.355	0.376	1			
X11	3.582	1.199	-0.954	-0.148	0.306	0.276	0.255	-0.080	0.186	0.345	0.445	1		
X12	1.827	1.132	0.493	1.197	-0.347	-0.230	-0.247	0.088	-0.131	-0.274	-0.336	-0.323	1	
X13	3.991	1.215	-0.160	-0.982	0.238	0.216	0.351	-0.034	0.111	0.309	0.388	0.280	-0.407	1

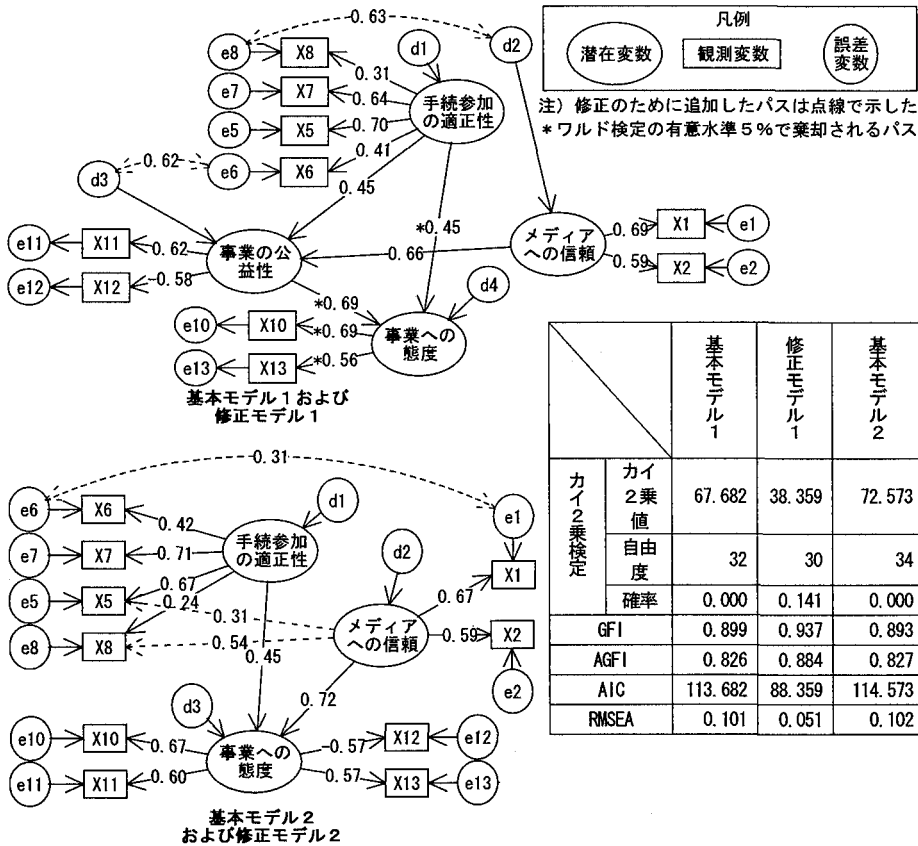


図-2 修正前および修正後の分析結果 (標準化解)

て、誰がリーダーかといった解釈が被対象者によってまちまちであり、その都度調査員が具体的な人物を規定して回答を得ることになった。この結果、人々が認識するリーダー像に混乱が生じたため、分析に使うデータとしては不適切であると判断した。このため、リーダーに関する項目である、「計画後のリーダーの代表性」、「計画後のリーダーとの関係」、「リーダーが得た利益」の3つ観測変数、およびそれらの潜在変数である「事業計画下でのリーダーへの信頼」を仮説モデルから除外した。なお、

「参加機会の公平性」もリーダーに関する項目であるが、質問が具体的であり混乱は生じなかったため、そのまま使うこととした。

先に除外しなかった観測変数の記述統計量は、表-5の通りである。この結果、極端に分布が偏ったものはみられないため、全て分析に使用することとした。

b) 共分散構造分析による仮説モデルの分析

各観測変数間の相関行列は、表-5の通りである。分析用のソフトウェアには、SPSS社のAMOS4.01を使用し、

母数の推定には最尤法を用いた。なお、分析にあたっては、豊田⁹⁾、山本・小野寺¹⁰⁾による文献を参考にした。

分析結果で得られた標準化解および適合性指標を、図-2に示す。元のモデルのままでは、カイ2乗検定(5%基準)で有意となり適合せず、他の指標をみても適合性は高いといえない。このためAMOSの修正指数をもとにして、現実世界での解釈が可能な範囲内で修正をおこなった。修正の結果、新たに加えたパスは、図-2に点線で表した。

次にワルド検定の結果をみると、「事業への態度」に対する全てのパス係数が、5%水準で棄却されてしまう。この原因として、密接な関係があると思われる「事業への態度」と「事業の公益性」を分離してモデルを構成したことが想定されたので、両変数を合成した基本モデル2を作成し、同様の手順でモデルの修正をおこなった。この結果、ワルド検定の5%水準で棄却されるパスはなくなった。このため、最終的に考察をおこなうモデルを「修正モデル2」とした。

(5) 分析結果の考察

a) 潜在変数から各観測変数へのパス係数

潜在変数から観測変数に向かうパス係数をみると、おおむね0.50以上であり、両者の対応は適切であると考えられる。しかし「事業者の情報提供の公平性」(X8)を見ると、もともとの「手続参加」からの値が0.24と低い値を示すのに対し、「メディアへの信頼」からの値が0.54と、モデル修正のために加えたパスの方が高い値を示している。このことは、「事業者の情報提供の公平性」は、メディアへの信頼の観測変数であると解釈すべきことを意味しており、情報提供がメディアを媒介して実施されていることを表すものであるといえる。

b) 潜在変数間のパス係数

「事業への態度」に対するパス係数をみると「手続参加」が0.45であり、手続参加による影響を認めることができる。しかし、「メディアへの信頼」が0.72とこちらの方がより高い値となっており、事業に対する態度はメディアからの情報により強い影響を受けることを示唆している。

c) モデル全体の考察

本モデルは、参加手続の適正性が、事業への住民態度に与える影響を分析するためのものであるが、影響には正と負の両方が考えられる。

事業への態度を構成する観測変数の平均値(表-5)をみると、「以前に実施された事業の承認」(X10)、「事業による便益」(X11)、「事業の是非」(X13)については3.5以上、「事業による不利益」(X12)については2以下であり、住民は事業に対してかなり否定的な意識を持って

いることが分かる。このことは、上流で反対運動が活発化した事実を反映しているものといえる。

次に、参加手続の適正性を構成する観測変数の平均値については、「事業者の説明の公正性」(X5)、「事業者の情報提供の公平性」(X8)が3.5以上であり、参加手続の適正性は低いことが分かる。このことは、重要な手続であるスコーピングやADRが実施されず、また、手続の開始自体が遅れた事実を反映しているといえる。

これらの結果と先のパス係数と併せて考察すると、不適正な参加手続の実施は、事業に対する態度に、0.45ポイント分の負の影響を与えていると解釈することができる。

一方、メディアへの信頼について観測変数の平均値をみると、概ね3.0周辺の値を示している。このことは、住民はメディアに対して信頼も不信も抱かず、中立的な意識を持っているといえる。参加手続よりメディアのパス係数が高いのは、調査対象地域の住民が最初に事業を知ったのは1995年の新聞報道によるものと報告されており、事業者の告知によるものではないといったことがある。またメディアは、事業について知るほとんど唯一の手段であるため、事業への態度に大きな影響を与えることになったと考えられる。EIAプロセス中の報道内容は、事業に対して否定的な報道が多かったため、これにより、住民は事業に対する否定的な意識をより助長したといえるだろう。

以上のことは、不適正な参加手続は住民の態度に負の影響を与えており、そのことが紛争の激化や長期化の一因になっていることを示唆している。

それから、事業の公益性の影響に関しては、当初は、「事業の公益性」と「事業への態度」を分離して考えていたが、両者を統合することでよい結果が得られた。このことは、事業の態度を構成する要因として、事業の公益性が根本的なものであるという意識を示すものである。だが、公益性の正負については先にみるように、同変数する構成する観測変数(X11、X12)の平均値をみるかぎり、負の認識をもつことを示しており、住民は事業に対して否定的に捉えていることを意味している。

5. 結論と今後の課題

フィリピンEIA制度は、適正手続の条件をある程度は満たす参加手続をもっているといえる。だが、実際の手続実施は不適正なものであり、その結果、住民の態度に負の影響を与えていることが明らかとなった。また、メディアへの信頼が、住民の態度により大きな影響を与えていることが明らかになった。このことは、参加手続

の情報提供機能が不十分であったため、住民の情報ソースはメディアに依存せざるを得なかったことを示唆するものである。こうした手続の不適正な実施は、紛争の激化や長期化につながっていると考えることができる。

事業の公益性は、住民の態度への影響が高い根本的な事項であり、紛争解決のためには、事業内容が真に社会にとって必要なものかどうか、十分な検討が必要であることを示している。

今後の課題として、今回の調査では実現できなかった地域の権力構造が与える態度への影響に関して分析をおこなうことや、さらには、手続により正義を生み出すという適正手続の観念がフィリピンにおいてどの程度の有効性を示すのかといった、文化的な背景を考慮に入れた分析も、よりよい制度を実現する上で必要であると思われる。

謝辞：本研究をおこなうにあたり、多大なご協力をいただきました地球の友 Japan (現 FoE Japan) および C P A (Cordillera Peoples Alliance) のスタッフ、論文審査にあたって貴重なご意見を頂いた匿名の査読委員の皆さんに、御礼申し上げます。

資料

- a) Environmental Management Bureau: Dao96-37., Quezon City, Philippines, 1998.
- b) 栗田英幸:サンロケダム報告書 サンロケダムを考える会 in 仙台, 1998.
- c) Cordillera Peoples Alliance: Defend the Land Save the People, 1999.
- d) National Power Corporation: Itogon Socio-Cultural Study,

1996.

- e) National Power Corporation: San-Roque Multipurpose Project EIS, 1997.
- f) National Power Corporation: SRMP Resettlement Action Plan, 1999.
- g) Woman Workers Program: The San Roque Dam, 1997.

参考文献

- 1) Ramon Abracosa and Leonard Ortolano: Environmental Impact Assessment in the Philippines: 1977-1985., *Environmental Impact Assessment Review*, 7, pp.293-310, 1987.
- 2) Amado S. Tolentino: *Enforcement of Environmental Law in the Philippines*, アジア経済研究所, pp.13-72, 1995.
- 3) Lourdes M. Cooper and Jennifer A. Elliott: Public Participation and Social Acceptability in the Philippine EIA Process., *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 2(3), pp.339-367, 2000.
- 4) 六本佳平:「紛争と法」 基本法学 8 紛争., 岩波書店, pp.3-34, 1983.
- 5) 谷口安平:「手続き正義」 基本法学 8 紛争., 岩波書店, pp.35-59, 1983.
- 6) Amado S. Tolentino: *Environmental Law and Administration in the Philippines*, アジア経済研究所, pp.43-47, 1994.
- 7) Gill-Chin Lim: Theory and Practice of EIA Implementation: A Comparative Study of Three Developing Countries., *Environmental Impact Assessment Review*, 5, pp.133-153, 1985.
- 8) W. A. Ross: Environmental Impact Assessment in the Philippines: Progress, Problems, and Directions for the Future., *Environmental Impact Assessment Review*, 14, pp.217-232, 1994.
- 9) 豊田秀樹: 共分散構造分析[事例編]—構造方程式モデリング., 北大路書房, pp.209, 1998.
- 10) 山本嘉一郎, 小野寺孝義: Amos による共分散構造分析と解析事例., ナカニシヤ出版, pp.226, 1999.

A STUDY ON IMPACT OF PROCEDURAL PARTICIPATION OF THE PHILIPPINES EIA UPON ATTITUDE OF POPULATION TO PROJECT UNDER CONFLICT SITUATION

Kanji Usui

This study investigates an impact of suitability regarding "Procedural Participation" on the Philippines EIA system upon attitude of affected people by project's implementation under conflict, and chooses the "San-Roque Multipurpose Project" as a case study for collecting data of people's perception. The statistical analyze uses "Covariance Structure Analysis" because of verification of the hypothetical model.

The result indices: (1) unsuitable implementation of the Procedural Participation makes a negative impact upon attitude of population; (2) Mass-Media makes impact upon attitude of population more than Procedural Participation because of the unsuitable implementation; and (3) public interest of project is essential as a factor of attitude of population.