

北米における迷惑施設立地に対するパブリック・インボルブメント・プログラムの運用*

Management of Public Involvement Programs for NIMBY Facility Siting in North America*

－ 電力施設立地計画を対象として －

－ Case of Electric Facility Siting Planning －

馬場健司**, 土屋智子***, 小杉素子****

By Kenshi BABA**, Tomoko TSUCHIYA*** and Motoko KOSUGI****

1. はじめに

近年、公共性の高い事業の推進に際して、コミュニティレベルでの合意形成、或いは地域や国レベルでの世論形成が困難な状況が増えつつある。多くの住民がその必要性は認めるものの、自らの近隣への立地には反対する NIMBY(Not In My Back Yard)現象に対しては、これまでは迷惑料としての補償金を支払うという解決策が多かった。しかし近年、関係主体が拡大、複雑化し、更に、意思決定過程への直接的な参加が求められるようになっており、このような解決策が必ずしも有効でなくなりつつある。一方で、情報公開法、環境影響評価法、各地における住民参加条例などの動きにみられるように、事業の透明性と住民参加機会の確保が制度として位置付けられ始めている。原科⁵⁾⁶⁾は、環境影響評価法に関して、事業主体と住民との双方向コミュニケーションが充分ではなく、計画や政策の決定段階といった早期から代替案設定などへの参加を図る戦略的環境アセスメント(SEA)の必要性を指摘している。

住民参加には、その対象や性格により、表 1 のような 4 つのタイプが考えられる。これは、大方⁷⁾による分類を踏まえ、受益者と受忍者の範囲が広域的还是局所的かということと、意思決定の内容が利害調整か受益向上か、という 2 つの軸を用いて整理したものである。このうち、いわゆる迷惑施設と呼ばれるものは、意思決定内容が利害調整である表の下の部分に占める。受益者と受忍者の範囲が比較的局所的なものとしては、ゴミ施設施設、或いは墓地や娯

楽施設など、広域的なものとしては電力施設、道路、鉄道などが挙げられる。特に電力施設の場合は、受益が目に見え難い、或いはしばしば受益がほとんどない(施設立地地域に供給されるわけではない電力を発送電するなど)こと、そして、多くの場合、事業主体が民間企業であることが特徴といえる。

パブリック・インボルブメント(PI)に関する研究蓄積は近年急速に進んでいる(大村他²⁾、奥平・山中・山口³⁾、松田・石田⁹⁾、屋井・寺部¹⁰⁾、屋井・寺部・関¹¹⁾など)。以上のほとんどは交通計画、とりわけ道路計画を対象としたものである。これ以外では、ゴミ処理施設で蓄積が進んでいる(中村⁴⁾、古市⁸⁾など)。しかしながら、これらと同様に重要な社会インフラである電力施設については、いくつかの計画において合意形成が困難となっているにも拘らず、PI の実例や研究蓄積はほとんど進んでいない。

そこで本稿は、既に多くの経験を持つ北米における電気事業者、テネシーバレイ公社(TVA)、オンタリオパワージェン(OPG)、全米で数多くの PI プログラムに携わってきたコンサルタント・クレイトン&クレイトン社でのヒアリング調査結果を基に、特にこれからの課題である SEA において強調されている、早い段階からの参加と双方向コミュニケーションに即して、PI プログラムの運用の実際について報告する。

2. 北米における電力施設に関する PI の概況

米国では、1969 年に制定された国家環境政策法(NEPA: National Environmental Policy Act)と 1974 年の情報公開法(Freedom of Information Act)が、政策決定過

* キーワーズ: 市民参加, エネルギー計画, 環境計画

** 正員 学修 (財)電力中央研究所 経済社会研究所

〒100-8126 東京都千代田区大手町 1-6-1, TEL: 03-3201-6601, FAX: 03-3287-2805, E-mail: baba@criepi.denken.or.jp

*** 経修 (財)電力中央研究所 経済社会研究所

**** 文修 (財)電力中央研究所 経済社会研究所

表 1 対象による住民参加の分類

受益/受忍範囲 意思決定内容	広域的	局所的
	受益向上	地区センターなど
利害調整	電力施設など	ゴミ処理施設など

程における公開ヒアリングの制度化と情報開示請求権を国民に与え、現在に至る住民参加の法制度の基礎となっている。70年代は、政府機関が中心となつて、発電所のみならず様々な広域的、根幹的施設を対象とするPIが開始されたが、公開ヒアリングは、計画の変更や修正を可能としなかったため、論争を激化させるケースが多く、より早い段階からの参加が求められるようになっていった。このため80年代以降は、多くの電力会社が、制度要求の範囲を超えて、自発的なPIプログラムを策定するようになった。この頃のPIの対象は、発電所は少なく、送電線、変電所、パイプライン建設が中心であったが、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。

交通計画に関するPIのノウハウをまとめたマニュアルやガイドラインが米国運輸省(DOT)などで提示されているように、電力施設に関してもエジソン電気協会(EEI)が1984年に発刊したマニュアルが存在する。マニュアルでは、テクニックを、情報を提供するものと参加機会を提供するものの2つのカテゴリーに分類している。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。図1は、これに、その形態がフォーマルか、インフォーマルかという軸を付け加え、4つのカテゴリーに分類したものを示している。フォーマルとインフォーマルを明確に区切ることは簡単ではないが、概ね前者は制度要求に基づく形式的なもの、後者は事業主体の自主的取り組みにより更に双方向性を重視したものといえる。これらの中から論点の特徴、住民グループのタイプ、タイミングなどを考慮して、適切なテクニックを選択し、組み合わせてPIプログラムを実施していくが、合意形成に特に有効と認識されているのは、ワークショ

ップ、コーヒークラッチ¹、オープンハウス²などのインフォーマルなテクニックが多い。

3. 変更が可能な早い段階からの参加

北米では、制度要求に基づくフォーマルなPIの実施の前に、インフォーマルな自主的取り組みとしてのPIを実施することが多い。そして、施設建設の必要性段階からPIを実施し、総論に対する合意形成を図った後、例えば、送電線の場合であればルート選定といった個別、各論の合意形成を図る2段階のPIが実施されている。このような取り込みは、例えばOPGでは70年代末より既に行われている。

図2は、最近のTVAの送電線建設プロジェクトにおいて、NEPAに基づく環境影響評価が開始される前のインフォーマルなプロセス(フェーズ1)、NEPAによるフォーマルなプロセス(フェーズ2)を示している。このフローをみると、各フェーズの内容は似通っており、インフォーマルなテクニックにより、ある程度の意見や疑問を抽出し、事前のコンフリクトを回避して合意形成の素地を整え、その後制度要求に基づくフォーマルなテクニックにより、計画の許認可手続きに入るという流れになっていると考えられる。

PIは、各フェーズで様々なテクニックで実施されている。特に望ましいルートと施設の抽出の段階では、地権者に対するプロジェクトに関するアナウンスのダイレクトメール、情報提供局の設置、地方紙での広告、オープンハウス、無料ホットラインなどが実施されている。オープンハウスでは送電線ルートの代替案が描写された地図や電磁界問題が解説されたパネルが展示され、それをみながらスタッフと住民との間で率直な議論がなされる。

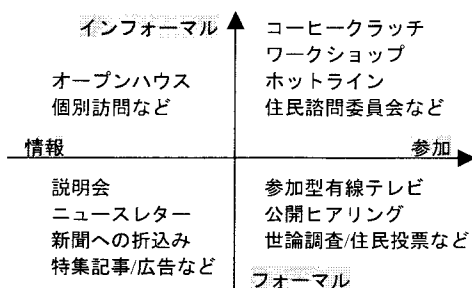


図1 PIテクニックの一覧

¹ 事業主体のスタッフが住民の家を回り、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率直に話しあう極めてインフォーマルなテクニック。

² 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インフォーマルなテクニック。一般的なスタイルとして、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、自然環境に関する説明など)が置いてあり、開催時間内に訪問した住民は、それをみながらスタッフから詳細な情報提供を受けると共に、地域に関する情報提供を求められる。主としてプロジェクトの最初の段階で実施され、ワークショップなどと同時に開催されるケースもある。

4. 柔軟な双方向コミュニケーション

事業主体と住民との双方向コミュニケーションが常に重要であることは論を待たないが、北米ではフォーマルなミーティングの場であっても、柔軟かつ双方向に議事が進められる。

現在 TVA の抱える重要な問題の 1 つに、ダムの運営に係わる環境をはじめとする諸問題がある。このため、TVA では RRSC(Regional Resource Stewardship Council)を組織して PI プログラムを推進している。この委員会の活動は、1972 年に制定された、連邦政府機関が実施する様々な形式の委員会による PI を規定する連邦諮問委員会法(FACA; Federal Advisory Committee Act), 及び TVA 法に則して運営されている。RRSC の役割は、TVA に対して、テネシーバレイの水/土地資源の保全/開発に関する方針と実施に係わる優先順位について助言するものである。委員会は FACA により最低年 2 回開催することが求められているが、この RRSC は月 1 回程度、テネシー州の各地で開催されている。RRSC の年間運営コストの総額は、概ね 12 万ドルと見積もられている。

20 人のメンバーのうち、7 人は TVA 管内にある 7 つの州の知事が推薦し、13 人は TVA が直接指名する。立場や利害の異なる幅広い層からの代表性を得よう、バランスを第 1 に考えて選出されているが、住民のうち誰が適任かといった情報は、TVA スタッフによって普段から詳細な情報が収集されている。誰がそれぞれの立場で信任の厚い人であるかが分かっているため、100 人程度の候補の中から TVA スタッフが推薦しあって決定している。

議事次第は、外部コンサルタントが幹事と共に策定して、幹事と座長が事前に合意したものが住民に周知される。こういったコンサルタントは、ミーティングにも出席して様々な議事進行の支援を行っており、その役割は大きい。議事次第、議事録などの情報は、インターネット上のウェブサイトなど様々な形式で全ての住民から閲覧が可能となっている。従って、事前に議事次第をみて関心を持った住民は、ミーティングに参加し、時には文書を提出し、座長の許可が得られれば意見を述べることも可能である。

2000 年 6 月 22 日にメンフィスで開催された RRSC では、双方向という点からは 2 つの特徴が観察された。第 1 に、いずれの議題についても、発表の後に十分な質疑応答の時間が設けられていたことである。例えば、120 分という今回最も多くの時間が費やされた、河川管理についての情報提供に関する議題では、2 人の TVA スタッフによる説明が各々 20 分ずつ行われたほかは、全て質疑応答に充てられるなど、どの議題についても発表の数倍に相当する 30～60 分程度が質疑応答に充てられた。第 2 に、一般住民や利害関係者などが委員会メンバーや TVA スタッフと意見交換を行う、RRSC 活動に対するパブリックコメントの時間が設定されていたことである。これは、事前に提出するものではあるが、その場で自分のコメントを発表し、それについて議論し、今後の委員会活動の中で何らかの配慮がなされることを経験できる機会であり、住民にとって意思決定に影響を及ぼし得るという充足感と好印象を与えるであろう。

また、柔軟性という点では、分科会のメンバー選定が臨機応変に対応されていた点である。RRSC で

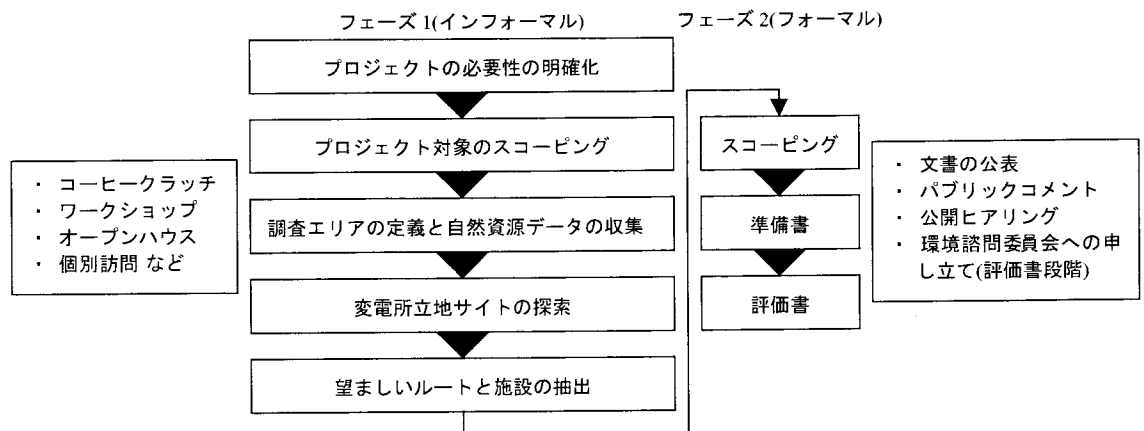


図 2 TVA の送電線建設プロジェクトにおける環境影響評価プロセスとパブリック・インボルブメント

は4つの分科会を設置しており、各メンバーがいずれかに所属して論点の所在を学習し、最終的に委員会へ提言をまとめることが求められている。メンバーの追加については、質疑応答でも多くの時間が割かれ、その代表性、バランスを巡って議論が交わされた。そして、議論の中で、各分科会よりどのような立場を代表し得る人間が望ましいか、具体的な要求が出され、それに対応し得る情報を持つメンバーが後日紹介するよう取り決めがなされた。また、発表を聞いて関心を持ったメンバーがその分科会への参加を申し出て了承されるという一幕もあり、議事進行は極めて柔軟性に富んだものといえる。

5. おわりに

以上、本稿では、これまであまり取り上げられることのなかった電力施設に関するPIプログラムの運用の実際について、北米でのヒアリング調査、実際に傍聴したフォーマルミーティングの観察結果を基にレビューしてきた。要点として以下の2点が挙げられる。第1に、変更が可能な早い段階からの参加については、70年代より既に総論と各論とを分けた2段階でPIが実施され始め、現在では、制度要求に基づくフォーマルなPIの実施の前に、インフォーマルな自主的取り組みとしてのPIが実施されるケースが多い。第2に、柔軟な双方向コミュニケーションについては、フォーマルなミーティングであっても、インフォーマルな議論を可能とする雰囲気の醸成と柔軟な議事進行など、随所に工夫が施されている。

以上の一部については日本の電気事業でもこれまでに努力が重ねられてきた。しかし、一見同じように見えるものでもその内容はかなり異なっている場合が多い。この違いをもたらしている背景の1つとして、第3者である外部のコンサルタント、或いはメディアータなどと呼ばれるものの存在は大きいと考えられる。勿論、北米でも全てのPIが合意形成を達成したわけではなく、また、市民の権利や判断能力を信頼する社会であり、対立的な政治環境があるなどの点で社会的、政治的風土が異なるため、本稿で紹介したPIがそのまま日本で効果を発揮するとは限らない。PIが合意形成に役立つか否かは、そのプログラムの設計に依存することは間違いない。しかし、

最も重要なことは、これは電力施設の事業主体が民間企業であることに起因するが、PIが特定の問題に対してばかりでなく、日頃の顧客開拓活動、教育的な活動に根ざしており、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。

今後の課題として、以下の2点が考えられる。第1に、北米のPIで重要な役割を果たしているインフォーマルテクニックの実際の情報収集である。例えば、代替案の設定に際しての事業主体と住民との役割分担、ワークショップなどの具体的な進め方などである。第2に、これまでの日本の事業主体の地域対話と国外のPIテクニックとの相違点の明確化である。以上の2点を踏まえて、日本の風土に見合ったPIプログラムを明らかにしていく必要がある。

参考文献

- 1) 大方潤一郎: 住民参加型計画と合意形成型計画, 都市計画 210, Vol. 46, No. 5, pp. 35-38, 1997.
- 2) 大村謙二郎他: 諸外国の合意形成への取り組みと運用事例, 都市計画 210, Vol. 46, No. 5, pp. 39-54, 1997.
- 3) 奥平詠太, 山中英生, 山口行一: 専門化 WS によるパブリック・インボルブメント導入の問題構造分析, 土木計画学研究・講演集, No.21(2), pp.367-370, 1998.
- 4) 中村昌広: ごみ処理施設整備における住民協議, 都市計画 224, Vol. 49, No.1, pp.17-20, 2000.
- 5) 原科幸彦: 改訂版 環境アセスメント, (財)放送大学教育振興会, 2000.
- 6) 原科幸彦: 地域骨格道路をめぐる協議システムの新手法 - 横浜市青葉区の事例 -, 都市計画, Vol. 49, No.1, pp.30-33, 2000.
- 7) 馬場健司, 土屋智子, 小杉素子: 北米の電気事業における住民参加プログラム, 電力中央研究所報告 Y00022, 20001.
- 8) 古市徹編著: 廃棄物計画 計画策定と住民合意, 共立出版社, 1999.
- 9) 松田和香, 石田東生: 道路審議会策定課程におけるパブリック・インボルブメント方式の効果の検討, 土木計画学研究・講演集 21(2), pp. 361-364, 1998.
- 10) 屋井鉄雄, 寺部慎太郎: 米国の都市圏交通計画におけるパブリック・インボルブメントの多様性, 都市計画論文集, No.32, pp.565-570, 1997.
- 11) 屋井鉄雄, 寺部慎太郎, 関健太郎: 広域交通計画策定におけるパブリック・インボルブメントの方法に関する研究, 土木学会論文集, No.653/IV-48, pp.105-115, 2000.
- 12) Creighton, J.: Public participation manual third edition, Edison Electric Institute, 2001.
- 13) Ducsik, W. D. ed: Public involvement in energy facility planning - The electric utility experience -, Westview Press Inc., 1986.
- 14) Lesbriel, S. Hayden, NIMBY politics in Japan, Cornell University Press, 1998.
- 15) Renn, O., Webler, T., and Wiedemann, P. ed: Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for environmental discourse, Kluwer Academic Publishers, 1995.