

# 社会関係資本を考慮した意思決定プロセスへの関与意向\*

## Intention of Participation in Decision Making Process Concerning the Concept of Social Capital\*

馬場健司\*\*

By Kenshi BABA\*\*

### 1. はじめに

いわゆる NIMBY(Not In My Back Yard)現象を発生させる可能性のある施設の建設・立地に係わる意思決定プロセスにおいて、住民の意思の反映や関与が求められている。20~30年前より制度として位置づけられ、数多くの蓄積が存在する欧米における住民参加(PI; パブリック・インボルブメント)の方法論を取り入れ、日本においても既にいくつかの試みがなされている。しかしながら、これを有効に実践していくために必要と考えられる、一般市民の参加や関与の意向を分析した例はいくつか存在するが(例えば寺部, 屋井(1999), 池田(2001)), 日本型の意思決定や合意形成方法の特性を考慮して分析した例はあまりみられない。

今後、施設立地に係わる意思決定プロセスにおいて、元来は欧米の手法である PI を日本の風土に見合った形にアレンジしていく際に、日本的な要素を考慮していくことは重要と考えられる。そこで本稿は、日本型意思決定方法の特徴を社会関係資本との係わりの中で整理し、仮想的な施設立地の意思決定プロセスに対する一般市民の選好データの分析を通じて、整理した概念の意思決定プロセスへの関与意向に対する影響を明らかにする。

### 2. 日本型意思決定の方法と社会関係資本

#### (1) 「和」を重視する意思決定

日本人の意思決定方法の特徴づけるキーワードをまとめると、「身内の合意形成」、「透明性の欠如」、

「無責任、或いは責任の所在が不明確」、しかしそれ故に「根回しや稟議を用いたボトムアップによる柔軟性の高い」意思決定が可能となっていること、などが考えられる。これらは、国会、中央省庁、企業、地域社会など、多様な場における意思決定の分析より指摘されている(大山(2001), 岸井(1994), 西尾(2001), 濱口(1999), 足立(2001)など)。

そして、意思決定に際しては、「和」を重視することがしばしば指摘される。「和」とは、(1)対立や疎外がなく、集団がまとまっている状態。仲よく、協力しあう気持ち。(2)争いをやめること。仲直り。(3)うまく調和のとれていること。つり合いのとれていること(大辞林第二版, 三省堂, 1999)と定義される。高際(1996)は、日本社会を特徴づける要素として、和集団が異常に多く存在する点を指摘している。これは、利害を異にする他人と和するために形成された集団であり、争うことをやめ、自己主張を進んで引っ込めることで平和を維持し、共存を可能とする組織とされる。家族や町内会、地域社会、企業、業界団体などの全体、或いは一部として和集団は存在している。和集団では価値観の共有が前提となっているため、非常に詳細なローカル・ルールやサンクションが存在する一方で、これらを破ることで発生する紛争解決処理方法として謝罪や仲直りといった「話し合い」によるところが多い(河合(2001))。また、和を保つことが目的化されているため、意思決定に際して全会一致でなければご破算にされ、或いは情緒的に和することで論争や理性的議論が回避されている。

欧米で PI 実施の際に重視される理性的議論の構成要素を、ルールの設定、証拠の提示、論証、価値観の公開、公平な交渉とすると(例えば Schneider et al. (1998)), 根回しという行為の中では、こういった一連のプロセスが少なくとも意識的になされることはないと考えられる。すなわち、価値観や立場を異に

\* キーワーズ: 市民参加, 計画手法論, 社会関係資本

\*\* 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](mailto:baba@criepi.denken.or.jp))

するステークホルダ間では、最初から全会一致などあり得ず、ルールに則った理性的議論によって合意形成を図るというプラグマティックな西欧的思考方と、価値観を共有する内輪の和集団で根回しによって合意するという方法を、価値観を異にする別の和集団との間でも適用しようとする点が、彼我の相違と考えられる。従って、我々がPI実施の際に重要なことは、和集団「内」での内輪の根回しによる合意形成ではなく、和集団「間」の理性的議論による合意形成といえる。

## (2) 社会関係資本の機能の範囲: 結束型と接合型

社会関係資本(Social Capital)については現段階では、統一された定義は定着していないが、Coleman(1990)による「個人に協調行動を起こさせる社会の構造や制度」、Putnam(1993)による「人々の協調行動を促すことにより、その社会の効率を高める働きをする社会制度」という定義などが標準的なものとされている(佐藤(2001))。それが包含するものは、制度、役割、ネットワーク、手続き、慣例、規範、価値観など様々であり、議論によって含まれる要素や重視している要素が異なる(国際協力事業団(2002))。その計測方法も様々であり、個人に帰属する認知的な指標として価値観や態度、信念などを用いて協力行動に及ぼす影響を分析するケース、社会の有り様を示すマクロな指標として政治的自由度や汚職の度合いなどを計測して経済発展との関係を分析するケースなども存在する。但し、こういった指標の計測可能性や移転可能性、更に、そもそも「資本」という言葉が妥当か否かなど様々な批判も存在する。

Woolcock(1998)や Narayan(1999)は、こういった社会関係資本なるものの機能が及ぶ範囲に焦点を当て、グループ内の結束を強化させる働きをするもの(結束型)と、他の集団や政府などのフォーマルな制度、組織との連携を促すもの(接合型)という2つに分けている。この概念は、前項で指摘した、和集団内に存在する共有された価値観やローカル・ルール、サンクション、或いはその他の規範などが集団そのもの、或いは内部の個人行動を規定し、一方で、和集団間の合意形成において理性的議論の方法、或いは制度や手続きなどが機能することに呼応する。本稿では、NIMBY 施設立地という文脈においてPIを

施することにより、意思決定プロセスへ関与するという一種の協調行動の発生に、どのような社会関係資本やその他の要因が影響するかを明らかにすることを目的としている。そこで、社会関係資本を以下の3種類に分けて考えることとした。第1に、和集団内の合意形成に寄与すると考えられる結束型社会関係資本、第2に、和集団間の合意形成に寄与すると考えられる接合型社会関係資本、第3に、一般的な意味合いで地域社会との係わりを表す地域社会関係資本である。以下では、これらに対する価値観や信念、及び意思決定プロセスへの関与意向などのデータを収集し、両者の影響について分析する。

## 3. 実証分析

### (1) 使用データ

使用するデータは、(財)電力中央研究所が2002年2月に実施したものである。調査は、東京都狛江市、愛知県知多市、千葉県君津市、福井県武生市、千葉県印西市という6~9万人程度の5つの都市に居住する一般市民を対象に訪問留め置きで実施された。参照地域として対象とした印西市以外は、施設立地における住民参加や環境汚染問題でのリスクコミュニケーションを実施した経験を持つ。調査票は2種類用意され、回答者の年齢と性別がほぼ等しくなるよう同数ずつ配布された。回収結果は各々602票、597票であり、総数で1,199票であった。その調査の概要と単純集計結果については、土屋、馬場、小杉(2003)にまとめてある。調査では、ある施設の建設を想定し、それに対してどのような意識、行動をとるかについて尋ねており、2種類の調査票で異なる点は、想定する施設が一般廃棄物焼却場であるか、産業廃棄物処分場であるかということである。これは、地域内で意思決定が可能な施設と周辺市町村や都道府県レベルでの調整が必要な施設という性格の違いによる被験者の反応の違いをみることを意図している。

表1 各施設の意思決定プロセスに対する住民の関与意向

	一般廃棄物焼却場	産業廃棄物処分場
活動的参加層	23.0%	17.0%
潜在的参加層	19.0%	7.8%
注釈・観察層	14.4%	31.7%
無関心層	43.6%	43.5%
合計(N)	599	589

## (2) 関与意向

まず、一般市民はどの程度意思決定プロセスに関与する意向を持っているのだろうか。表 1 にその結果を示す。調査票で用意された 2 つの質問項目(一般論としての関与意向と、候補地が自宅の隣接地であった場合の関与意向)をクロスしたものを改めて 4 つに分類している。すなわち、一般論としても近隣立地の場合でも強い関与意向を持つ「活動的参加層」、一般論としては積極的な関与意向は持たないが近隣立地の場合には関与意向を持つ「潜在的参加層」、一般論として積極的な関与意向を持つにも拘らず近隣立地の場合に関与意向を持たない「注釈・観察層」、いずれの場合でも関与意向を持たない「無関心層」である。独立性の検定結果では、一般廃棄物焼却場と産業廃棄物処分場とで各層のシェアが 1% 以上の水準で有意に異なることが示された。無関心層はほぼ同じシェアであるが、潜在的参加層と注釈・観察層が特に大きく異なる。産業廃棄物処分場で潜在的参加層が少ないのは、地域内で意思決定が可能なわけではない施設に対して、自宅の近隣であるからといって関与することに意味を見出せず、注釈・観察せざるを得ないという意図が働いたものと考えられる。意思決定を巡る施設の性格の違いが明確に示されたものと考えられる。

これら 4 つの層は、調査票で用意された多くの個人属性についても、独立性の検定結果では 1% 有意水準で明確な傾向がみられた。非常に顕著な傾向だけ記しておく、例えば、活動的参加層は男性、50 歳代で農林水産業や商工自営業、居住年数が 20 年以上で継続居住意向を持つ人が多く、無関心層はその逆に、女性や 20~30 歳代、主婦やパート、無職、居住年数が 5 年未満で継続居住意向を持たない人が多い。潜在的参加層、注釈・観察層は概ねその中間的な位置づけにあるが、必ずしも明確な傾向がみられてお

らず、心理的特性との係わりをより深く分析する必要があると考えられる。

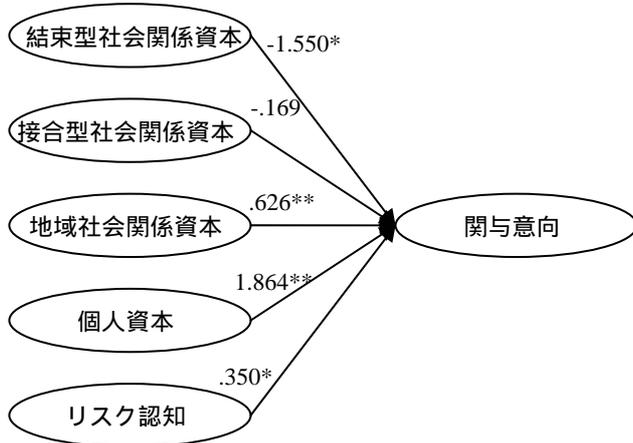
## (3) 関与意向に対する社会関係資本の影響

次に、以上でみた関与意向に対して、表 2 に示す各指標がどのように影響を及ぼしているか、共分散構造分析により分析する。いくつもの変数や因果関係の組み合わせの中から、より強い相関関係を持つ変数間の因果を残していき、モデル全体の当てはまりのよさが最も良好と考えられる現段階での推定結果を図 1~2 に示す。前項でみたように、こちらのモデルについても一般廃棄物焼却場と産業廃棄物処分場を想定した場合それぞれで推定している。GFI/AGFI 値は必ずしも良好とはいえず、また、有意でない変数が含まれているなど、今後更なるモデルの改良が必要となるが、現段階では以下が指摘できる。

第 1 に、いずれの施設の意思決定プロセスへの関与についても、個人資本の影響が最も大きい。具体的には、新聞を詳しく購読し、環境団体などの情報誌を購読し、国政や地域環境問題に対して関心を持つ人ほど高い関与意向を持っている。第 2 に、これに次いで結束型社会関係資本に対する考え方による影響が大きい。すなわち、「政治家が義理や人情で動くのは仕方がない」、「人間関係がぎくしゃくするくらいなら黙っていた方がよい」ことに対して肯定的な考え方を持つ人ほど関与意向が低い。第 3 に、地域社会関係資本は有意に正に影響を及ぼしているが、前 2 者と比べるとその度合いはかなり低くなる。具体的には、「地域の人と何かをすることは楽しい」、「地域の人親しくつきあっている」ことに肯定的な評価を持つ人ほど関与意向は高い。第 4 に、一般廃棄物焼却場では負に影響している接合型社会関係資本が、産業廃棄物処分場では正に影響している。前者については有意ではないため、頑健な傾向として取りあげるには注意を要するが、このことは、前項

表 2 共分散構造分析に用いた指標の一覧

指標	設問
結束型社会関係資本	政治家が義理や人情で動くのは仕方がない 人間関係がぎくしゃくするくらいなら黙っていた方がよい
接合型社会関係資本	政治や行政は法律や規則に従って厳格に行なうべきだ 政府が介入すれば多くの問題は解決できる
地域社会関係資本	地域の人と何かをすることは楽しい 地域の人親しくつきあっている
個人資本 リスク認知	新聞購読状況、環境団体などの情報誌購読状況、国政への関心、地域環境問題への関心 施設の安全性、施設の近隣居住への考え



モデルの適合度

GFI = .904 / AGFI = .857

\*\* は t 値が 1%, \* は t 値が 5% 有意であることを示す。

図1 関与意向へ影響を及ぼす指標 - 一般廃棄物焼却場 -

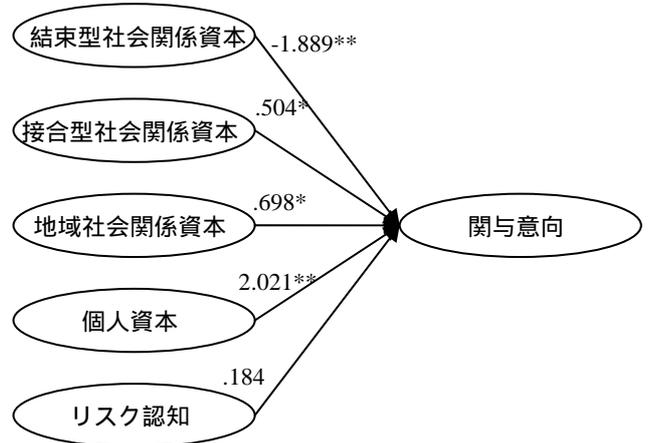
でもみられたように、両施設の性格の違いが反映されたものと考えられる。すなわち、「政治や行政は法律や規則に従って厳格に行なうべきだ」、「政府が介入すれば多くの問題は解決できる」ことを肯定的に捉える人ほど、地域内で意思決定が可能な一般廃棄物焼却場については関与意向が低い、周辺市町村や都道府県レベルでの調整が必要な産業廃棄物処分場については関与意向が高くなる。

#### 4. おわりに

本稿では、日本型意思決定方法の特徴を社会関係資本との係わりの中で整理し、仮想的な施設立地の意思決定プロセスに対する一般市民の選好データの分析を通じて、整理した概念の関与意向に対する影響を検証した。その結果、問題に対する関心や知識などを意味する個人資本が最も強く正に影響を及ぼしているが、これに次いで、集団内の合意形成を図るための社会関係資本が負に影響を及ぼしていることが示された。地域との一般的なつながりを示す地域社会関係資本については、一定以上正に影響を及ぼしている。また、集団間の合意形成を図るための社会関係資本については、その影響力はあまり大きくはないが、施設に係わる意思決定の範囲によって影響の及ぼし方が正と負に異なる。しかしながら、以上の分析結果については、適合点などからみて、今後更なるモデルの改良が必要と考えられる。

#### 参考文献

1) 足立重和: 公共事業をめぐる対話のメカニズム - 長良川



モデルの適合度

GFI = .888 / AGFI = .833

\*\* は t 値が 1%, \* は t 値が 5% 有意であることを示す。

図2 関与意向へ影響を及ぼす指標 - 産業廃棄物処分場 -

- 1) 河口堰を事例として, (船橋晴俊編, 講座環境社会学第2巻 加害・被害と解決過程, pp.145 - 176, 2001.)
- 2) 池田謙一: 政治行動の社会心理学, 北大路書房, 2001.
- 3) 大山礼子: 国会における意思決定 - 原案不在の立法過程を問う(井上達夫, 河合幹雄, 体制改革としての司法改革, 信山社, 2001, pp.144 - 168.)
- 4) 河合幹雄: 社会のルール化と司法の役割(井上達夫, 河合幹雄, 体制改革としての司法改革, 信山社, 2001, pp. 189 - 229.)
- 5) 岸井成格: 揺れる日本政治における合意形成 - 姿の見えない多数派工作の功罪, (合意形成研究会編: カオス時代の合意学, 創文社, pp. 206 - 226), 2002.
- 6) 佐藤寛編: 援助と社会関係資本, アジア経済研究所, 2001.
- 7) 国際協力事業団: ソーシャル・キャピタルと国際協力 - 持続する成果を目指して -, 2002.
- 8) 寺部慎太郎, 屋井鉄雄, 関健太郎: 長期交通計画策定に対する市民参加意識の分析, 土木計画学研究・論文集, No.16, pp. 161 - 166 1999.
- 9) 西尾勝: 行政学 新版, 有斐閣, 2001.
- 10) 濱口恵俊: 日本研究原論 関係体としての日本人と日本社会, 有斐閣, 1999.
- 11) 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 No. 26, CD-ROM, 2002.
- 12) 馬場健司: NIMBY 施設立地プロセスにおける公平性の視点 - 分配的公正と手続き的公正による住民参加の評価フレームに向けての基礎的考察 -, 都市計画論文集 No. 37, pp. 295 - 300, 2002.
- 13) Coleman, J.: Foundations of Social Theory, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1990.
- 14) Narayan, D.: Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty, Poverty Group, PREM, The World Bank, 1999.
- 15) Putnam, R.: Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1993.
- 16) Schneider, E., B. Oppermann & O. Renn: Implementing Structured Participation for Regional Level Waste Management Planning, RISK Health, Safety & Environment Vol.9, No.4, pp.379-395, 1998.
- 17) Woolcock, M.: Social Capital and Economic Development: Toward a theoretical Synthesis and Policy Framework, Theory and Society, Vol. 27, pp. 151 - 208, 1998.