

施設立地プロセスにおける住民参加に対する事業者と一般市民との認識の相違

Perception Gaps between Authority and General Citizen on Public Participation for Facility Siting Process

馬場健司*

Kenshi Baba

ABSTRACT: As citizen tends to express being involved in decision making process of various facility siting which would cause NIMBY (not in my backyard) syndrome, and some institutions on public participation are enacted recently, authorities is required to secure visibility and to take accountability. European and North American countries developed many public participation programs and “fairness” notion formed the basis of these. This paper examines potential perception gaps on fairness and others between authority and citizen for successful progress of the process. Results of interview with practitioners of an authority indicate that they are concerned about citizen’s awareness for participation, mutual trust with mayor and local assembly, appropriateness of public participation method itself, and uncertain outcome caused by participation. Results of questionnaire for the general citizen suggest that their intention to participate in the process varies depending on whether the decision will be made within the community or not. Moreover, most citizens regard the criteria “Representativeness” important primarily as fairness, and tend to accept the outcome from the usual expert committee or referendum rather than citizen panel or citizen advisory committee. To prevent leaving the perception gaps on representativeness and referendum as they are, which would cause conflicts, changing the negative coincident of perception on reason and ability of citizen to positive one is needed.

KEYWORDS: Public Participation, Decision Making Process, Facility Siting, Fairness

1 はじめに

道路や廃棄物処理施設など公共性の高い施設の建設・立地プロセスにおいて、NIMBY(Not In My Back Yard)現象、すなわちその必要性は認められるものの、利害関係者が自らの近隣への立地には反対する状況が発生し、事業を円滑に進めるための努力がより一層必要とされるケースが増えつつある。欧米では施設立地プロセスに住民参加を図る取組みが、20～30年前より制度として位置づけられ、実施されている。住民参加プログラムの設計に際しては様々な要素が注意深く考慮されるが、その根底には参加の機会や情報提供に係わる「公平性」の確保があると考えられる。一方で、住民参加を実施する際に、事業者が抱く懸念や課題としては、時間・費用・労力の増大をはじめ様々な指摘があるが、中でも公平性と関連して最も重要なものは、市民の理性と能力への懸念であろう。すなわち、素人に専門的な問題を判断することが可能なのか？といった論点である。これは、機会を提供することと個人の責任範囲や能力との間に横たわる問題といえる。

馬場⁶⁾は政治哲学や社会学、社会心理学の既往研究の横断的な文献調査とヒアリング調査などにより、手続き的公正は結果としての分配的公正と密接不可分であり、手続きのあり方が、結果の内容に拘らず決定の受容に影響を及ぼすことなどを指摘した上で、いくつかの公平性の基準を提案している。そして、その基準を用いて欧米の2つの施設立地プロセスの事例を評価した結果、事業者と市民との公平性に対する潜在的な

* (財)電力中央研究所 経済社会研究所 Socio-economic Research Centre, Central Research Institute of Electric Power Industry

認知ギャップを早期に発見し、合意に向けてのルール、決め方に関して共通の理解を得ておくことが必要であることを指摘している。本稿は、施設立地プロセスにおいて住民参加を有効に進めるため、事業者と一般市民の間で発生し得る認識の相違について検討する。

研究の方法は以下のとおりである。まず、事業者として、原子力関連施設をはじめとして様々な施設立地上の問題を抱える電気事業者を取り上げ、電力施設立地担当者を対象としたヒアリング調査を行なう。その結果を既往の同種の調査結果との比較により、共通点や相違点について考察する。次に、一般市民を対象とした意識調査データの分析結果を基に、施設立地プロセスに対する関与意向、公平性の基準に対する評価や結果の受容性などについて考察を加える。最後に、両者の結果を基に、施設立地プロセスにおいて住民参加を進める上での留意点について検討する。

2 住民参加に対する事業者の懸念

2.1 日本の電気事業者の懸念

電気事業者が住民参加に対して抱く懸念を明らかにするため、電力施設の立地に携わった経験を持つ担当者7名を対象にヒアリング調査を実施した。被調査者は、その勤続年数も幅広く、発電所における広報や環境アセスメント、安全協定締結、送電線や変電所の用地交渉など、多様な経験を持つ。調査は、最初に各被調査者が経験した事実と、その時に問題や懸念として感じた点を述べ、それに対して分析者が追加的な質問を行い、被調査者同士で相互にフォローアップしつつ再度回答するという形式を7名全てに対して繰り返し進められた。図1は、調査で得られた数多くの意見の関連性を分析して構造的に示したものである。その構造は、電力施設立地が現在直面している問題と、その現状を打開するために検討している住民参加に対する懸念の2つに大別される。以下では、後者に絞って若干の説明を加えるが、重要な点は、住民参加を事業者が「推進」する際の懸念というスタンスではなく、世間一般で住民参加が取り沙汰され、「進展」しつつある現状に対してどのような懸念を持っているかというスタンスで挙げられたことである。これは、電力施設立地が現在直面している問題を打開するためには、これまでとは異なる地域との調整方法が必要であることは認識されているが、住民参加の効果について様々な懸念が払拭されない段階にあることを示している。

「住民意識に対する懸念」とは、例えば、住民が事業者からの呼びかけに応じず、枠組みの外側から扇動

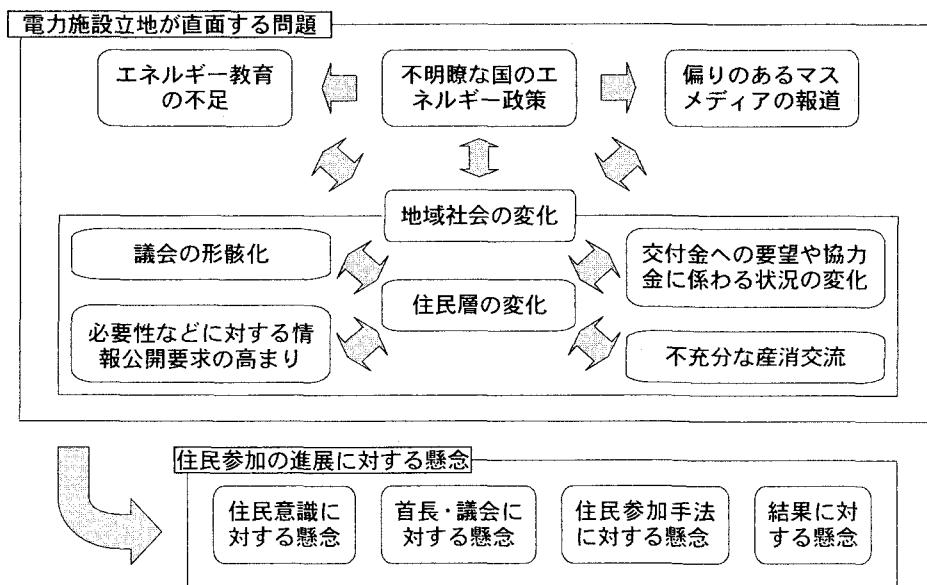


図1 電力施設立地が直面する問題と住民参加の進展に対する懸念

するのではないかと、といった懸念である。これはまさに冒頭で述べた市民の理性と能力への懸念である。また、住民参加が日本でよく実施されているのは都市部におけるまちづくりなどの問題であり、多くの施設立地が都市部ではないことから、住民の参加意識が異なるのではないかと、との懸念も示された。「首長・議会に対する懸念」とは、事業を推進するには首長・議会との信頼関係が前提となるが、事業者側に何かの事故が起これば同意が撤回されるリスクが存在すること、どのような住民参加を打ち出しても有権者の 1/50 の署名を集めることは比較的容易であり、最終的に住民投票に持ち込まれるのではないかと、といった懸念である。「住民参加手法に対する懸念」とは、利害が広範にわたるものについては不適切ではないかと、という手法に対するそもそもの懸念や、実際に住民参加を進めるにあたって必要となる第三者の専門家が非常に少ない、といった現実的な課題である。「結果に対する懸念」とは、例えば、新たな住民参加手法の適用を他の地点や施設についても要求される可能性があることや、住民が納得するまで時間をかけて議論を尽くしたいと要求するのではないかと、といった時期の不確定性やコストの問題が指摘された。これらは、公益事業者とはいえ民間事業者であるからこそより敏感になる懸念ともいえる。

2.2 他の事業者が抱く懸念との共通点と相違点

以上で挙げられた懸念は、日本の電気事業者に特有のものなのであろうか？ 以下では、米国の電気事業者と日本の公共事業関係者に係わる同様の既往調査結果との比較により、その共通点と相違点についてみてみよう。表1に示すように、Ducsik⁹⁾は、北米の電気事業において施設立地の経験を持つ32人(半分以上は電力会社の重役か、或いは電力会社と契約したその分野の専門家)に対するヒアリング調査により、発電所立地プロセスにおいて住民参加を実施する際の問題や懸念について、6点を指摘している。また奥平、山中、山口²⁾は、公共事業の計画策定手続きにおけるパブリック・インボルブメント(PI)導入に際しての問題点に対する専門家(社)土木学会四国支部社会資本問題研究会の主催による2回にわたるワークショップに参加した民間事業者、行政、大学それぞれの立場から公共事業に携わる延べ71人)の意見を整理して、「第三者機関」「情報公開」「市民の組織化・教育」の3点を指摘している。

北米の電気事業者ケースは、80年代半ばという時間が経過した調査結果であり、比較にはやや注意を要する。当時は、79年にスリーマイル島原子力発電所の事故が発生して数年が経過し、原子力発電所の建設プロジェクトが次々と中止され、結果的に全く建設されなくなっていく頃であり、それまでの制度要求に基づく形式的な住民参加から、環境問題における論争の激化を経て、意思決定とリンクした住民参加へと変化しつつあるという時代背景が存在する。従って、日本の電気事業者ケースと大きく異なる点として、一般住民というよりは、環境主義者に対する備えがかなり重要な位置を占めていることが挙げられる。また、北米ケースは既に住民参加を経験した上での懸念であるため、専門知識や問題設定の理解など、住民参加を進める上での具体的な懸念が示されているが、日本の電気事業者ケースでは住民参加手法そのものの適用に係わる懸念という入口段階にとどまっている。それ以外では、情報公開の難しさ、結果に対する懸念が、異口同音に指摘されている。日本で相対的に住民参加が進展している分野での最近のケースで挙げられた、第三者機関、情報公開、市民の組織化・教育という3つの項目を吟味すると、情報公開はいずれのケースでも指摘されたものであり、洋の東西や分野を問わず非常に困難な問題であることが窺える。市民の組織化・教育と見出しがつけられている項目で挙げられた詳細レベルの意見の半分は、北米ケースでも指摘された専門知識

表1 住民参加に係わる事業者の懸念

事業者	挙げられた懸念	共通点	相違点
北米の電気事業者	1)情報公開、2)建設的な対応、3)焦点を絞った議論、4)解決策への理解、5)専門的な問題への理解、6)結果の満足度	・ 情報公開	・ 環境主義者に対する備えの重要性 ・ 住民参加を勧める上での具体的な懸念(経験蓄積段階)
日本の公共事業関係者	1)第三者機関、2)情報公開、3)市民の組織化・教育	・ 結果に対する懸念	・ 住民参加を進める上での具体的な懸念、及び住民参加の適用そのものに係る懸念の双方(中間段階)
日本の電気事業者	1)住民意識、2)首長・議会、3)住民参加手法、4)結果に対する懸念		・ 住民参加の適用そのものに係る懸念(入口段階)

や問題設定の理解などであり、残る半分は、日本の電気事業者ケースで指摘された住民参加手法そのものの適用に係わる懸念であり、まさに両者の中間的なレベルに位置する懸念といえる。そして、現段階の日本が抱える懸念として、第三者の専門家の不足は重要といえる。

3 施設立地プロセスに対する一般市民の関与意向

3.1 使用データ

一方で、一般市民はどの程度まで意思決定に関与したいのか、どのような公平性の基準に満足するのか、どのような結果を受容し得るのか? 以下では、これらについてアンケート調査データを用いて簡単な分析を行なう。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。回収結果はそれぞれ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⁵⁾にまとめられている。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。

3.2 関与意向と住民のセグメント

表2は、一般市民の施設立地プロセスに対する関与意向を示している。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。非常に顕著な傾向のみを記しておく、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。

3.3 公平性の基準に対する評価

これら各層は、公平性の基準に対してはどのような認識を持っているのだろうか。図2は、各層が最も重視する手続き的公正の基準を示している。ここでは、馬場⁶⁾が提示した5つの手続き的公正の基準に加えて、その上位の概念とでもいうべき2つの基準(倫理性[意思決定者が基本的道徳や倫理

表2 各施設立地プロセスに対する市民の関与意向

	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

に反しないこと]、一貫性[住民やステークホルダが人と時間を通じて同じ扱いを受けること])についても尋ねている。全体の傾向として、代表性(参加する住民やステークホルダのバランスが取れていること)が突出して重視されており、これに次いで情報アクセス性(住民やステークホルダが情報へアクセスし、取捨選択する機会があること)、発言・討議性(住民やステークホルダが議論に参加し、発言し、討議する機会を持つこと)が重視されている。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ている。活動的参加層と潜在的参加層はほぼ同様に、情報アクセス性と発言・討議性を他の2層よりは相対的に重視し、注釈・観察層は修正可能性(住民やステークホルダが決定を変更、修正し得る機会があること)と考慮・誠実性(意思決定主体が住民やステークホルダの発言を考慮し、誠実に行動していること)を、無関心層は倫理性、一貫性を若干重視する傾向がみられる。すなわち、何らかの形で関与意向を持つ人は、参加する際の実際的な手続きに係わる公正を重視し、関与したいが何らかの理由で見守る人は、参加が意思決定に及ぼす影響に係わる公正を、無関心な人は、意思決定主体の行動の最も基本的な部分に係わる公正を相対的に重視するという、一貫した傾向がみられている。

3.4 結果の受容性

更に、各層の結果の受容性についてみてみよう。調査票では、最終的な建設地決定の際に誰/何による結果に従うのが望ましいかについて尋ねている。これを施設別にみた全体の傾向として、一般廃棄物焼却場については「専門家の委員会の検討結果」が最も多く、次いで「候補地周辺の市民の話し合いの結果」、「すべての市民による投票結果」つまり住民投票が挙げられている。また、産業廃棄物処分場については、「候補地周辺の市町村長の話し合いの結果」が突出して多く挙げられ、「専門家の委員会の検討結果」がこれに続いている。これは意思決定に係わる施設の性格の相違が反映された結果といえる。独立性の検定結果では、いずれの施設についても各層のシェアが1%以上の水準で有意に異なることが示されている。

図3～4は、これを更に4つの層別にみたものである。一般廃棄物焼却場については、活動的参加層が「専門家の委員会の検討結果」と「市議会の審議結果」を、注釈・観察層が「候補地周辺の市民の話し合いの結果」、無関心層が住民投票を他の層よりは相対的に重視し、産業廃棄物処分場については、活動的参加層と潜在的参加層が「専門家の委員会の検討結果」を、注釈・観察層が「候補地周辺の市町村長の話し合いの結果」や住民投票を、他の層よりは相対的に重視する傾向がみられる。重要な点は、いずれの施設においても活動的参加層でさえも、市民パネルや市民諮問委員会を意味する「選ばれた市民の検討結果」をあまり多く挙げておらず、これよりは住民投票や専門家委員会

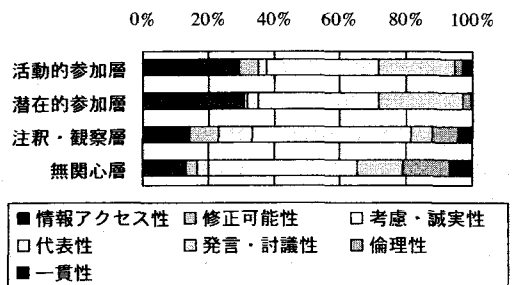


図2 市民の各層が重視する手続き的公正の基準

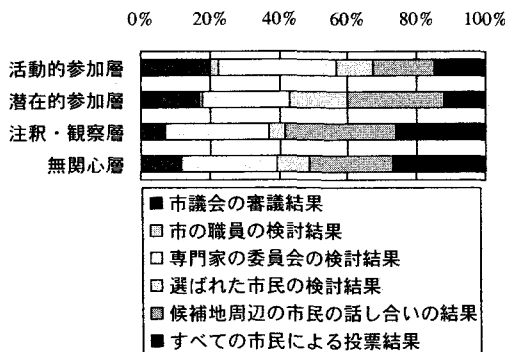


図3 市民の各層が受容し得る結果(一般廃棄物焼却場)

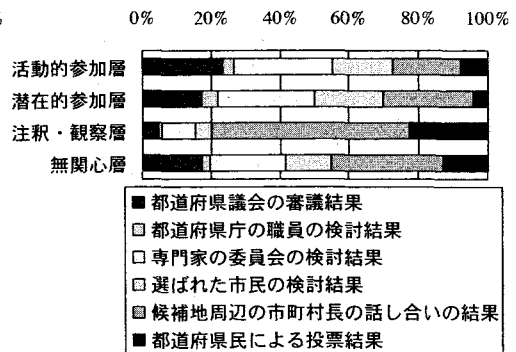


図4 市民の各層が受容し得る結果(産業廃棄物処分場)

の検討結果がかなり多く挙げられている。これらは、様々な住民参加手法が一般にあまり浸透していないことや、負担の発生する参加行動には躊躇する意識を表しているものと考えられる。また、注釈・観察層が産業廃棄物処分場において顕著に示したように、当事者、或いはその代表者による「話し合い」の結果が尊重されるのは、欧米の住民参加マニュアルにみられるようなテクニックを多用するスタイルとは異なる、「和」を重視する日本社会(例えば高際⁴⁾)の特徴を示す結果とも考えられる。

4 おわりに

本稿の結論は以下の2点にまとめられる。まず、電気事業者へのヒアリング調査結果では、大別して住民意識、首長・議会、住民参加手法、結果に対する懸念が示された。これは、既に多くの経験を持つ北米の電気事業者が示していた、住民参加を進める上での具体的な懸念と比べると、入口の段階にとどまっているものと考えられる。次に、一般市民に対する仮想的な意識データの分析結果では、第1に、地域内で意思決定が可能か否かによって潜在的参加層など、関与のレベルのシェアは変わってくる、第2に、施設立地プロセスにおける公平性の基準としては代表性が重視されるが、関与意向を持つ層は参加の実際的な手続きに係わる基準を特に重視すること、第3に、現段階では市民パネルや市民諮問委員会による検討結果よりは、住民投票や専門家委員会の検討結果や話し合いの結果が受容され易いことなどが示された。

これらの結果より、両者の認識が異なる点と合致する点とがみられる。前者については、まず市民は代表性を重視するが、事業者は戸別訪問をはじめ様々な地域対話を自発的に行っているものの、通常は首長や有力者などへの事前の根回しを行い、インフォーマルに彼らの同意を得た上で徐々に利害関係者との対話を行うパターンが多く、代表性を十分に満たしている否かは判断の分かれるところである(例えば笹生³⁾)。また、事業者は住民投票を問題視しているが、比較的多くの市民がその結果を受容する傾向にある。住民投票については、短期的な情報提供機会と議論の場として一定の役割を果たしているものの、地域社会へ大きなしこりを残し、公職選挙法の適用外であるがために頼らざるを得ない紳士協定や倫理規定が結局尊重されないなど、様々な問題や制度的不備を抱えており(例えば大山¹⁾)、住民参加による意思決定手段として適切か否かは判断の分かれるところであろう。後者については、事業者は市民の理性と能力へ懸念を抱いており、市民も同様に市民パネルや市民諮問委員会での検討結果を受容する傾向が強くはない。しかしながら、前2者の相違点をそのままにしておくコンフリクトはますます発生、増大することが考えられるため、後者のネガティブな合致点をポジティブなものへと変えていくことが民主的な環境づくりとして必要といえる。

一般市民が判断を下すという手続きに係わる環境は、裁判員制度(陪審員制度)の立法化の動き、コンセンサス会議の実験など、現在徐々に整備されつつある。日常的にレファレンダムやイニシアティブが行われるなど、政治的風土の違いがある欧州でも、コンセンサス会議などにおいてランダムサンプリングされた一般市民が理性的議論を行うことができるのか、という懸念は事前に同様に持たれたが、結果として機能している。こういった認識を事業者と市民の双方が改善すると共に、メディアエータやファシリテータなどの第三者的専門家を育成していくことが、住民参加を有効に実施するためのキーポイントになるものと考えられる。

参考文献

- 1) 大山礼子(1999): 住民投票と間接民主制(新藤宗幸, 住民投票, ぎょうせい, pp.97-126).
- 2) 奥平詠太, 山中英生, 山口行一: 専門家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, Vol.21, No.2, pp.367-370, 1998.
- 3) 笹生仁, 新しい明日を創る 地域と原子力, 実業広報社, 1985.
- 4) 高際弘夫(1996): 日本人にとって和とはなにか 集団における秩序の研究, 白桃書房.
- 5) 土屋智子, 馬場健司, 小杉素子(2003): 情報公開と住民参加に関する基礎調査報告, 電力中央研究所研究調査資料 Y02915.
- 6) 馬場健司(2002): 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 37, pp.295-300.
- 7) 馬場健司(2003): 意思決定プロセスにおけるアクターの役割—NIMBY 施設立地問題におけるハイブリッド型住民参加の可能性—, 都市計画論文集 38(投稿中).
- 8) Baba, K.(2003): How can we ensure fairness in public participation for NIMBY facility siting process?—Implications from experiences in western countries and the present situation in Japan— Proceedings International Symposium on City Planning 2003, pp.205-214.
- 9) Ducsik, W. D. eds.(1986): Public Involvement in Energy Facility Planning—The Electric Utility Experience—, Westview Press Inc.