

目 次

第1章 研究の背景と目的

1-1 研究の背景	1
1-2 研究の目的	2
1-3 研究の方法・構成	2

第2章 公共事業における合意形成の現状

2-1 公共事業の進め方における問題	5
2-2 アンケート結果から見る合意形成の現状	10
2-3 合意形成の現状に対する考察	23

第3章 合意形成の事例研究

3-1 事例の選定について	27
3-2 事例の紹介及び分析	27
【事例研究1】彩の国資源循環工場（埼玉県）	28
【事例研究2】所沢市東部クリーンセンター	36
【事例研究3】朝日環境センター（川口市）	41
【事例研究4】中信地区・廃棄物処理施設（長野県）	49
【事例研究5】北九州市におけるP C B処理事業	55
【事例研究6】柏市第二清掃工場	63
3-3 各事例の合意形成の特徴等	69

☆☆☆ コラム ☆☆☆

「P I (パブリック・インボルブメント)」	4
「P R T R制度」	26
「現代の焼却方式について」	46
「戦略的環境アセスメント」	54
「リスクコミュニケーション」	62
「環境先進国ドイツの環境教育」	106

第4章 理想的な合意形成を目指して

4-1 合意形成の課題	74
4-2 住民の視点に立った合意形成のあり方（提言）	79
【提言1】情報公開の推進	80
【提言2】より早い段階からの住民参画	84
【提言3】住民説明会の進め方	90
【提言4】合意形成における担当者的心構え	93
【提言5】リスクコミュニケーションの推進	95
【提言6】ファシリテーターの活用	98
【提言7】理想的な合意形成の手順	102

第5章 終わりに

5-1 本研究の結論	107
5-2 今後の課題	108

参考資料

用語集	111
主要参考文献等	114
アンケート（原文、結果）	116

研究員名簿	131
-------	-----



第1章 研究の背景と目的

1-1 研究の背景

公共事業を担当する自治体職員は、日頃から「住民合意」の難しさに直面し、苦悩しているのが現状ではないだろうか。「如何にしたら、住民合意をスムーズに成し得るのか」これは、自治体職員にとって永遠の命題であるといえる。

公共施設を建設するにあたっては、公共の福祉に基づき、本来、住民の利益のために建設するものであったとしても、近年、必ずといって良いほど反対運動が起こり、合意が得られないケースが見受けられる。とりわけ、廃棄物処理施設などのいわゆる迷惑施設においては、その動きは顕著であり、訴訟事件にまで発展するケースもある。

合意に至らない原因は、施設そのものの建設に反対であったり、必要性の問題、施設の安全性や環境及び生活への影響、計画策定過程及び意思決定過程の不透明性、行政の説明不足、行政そのものへの不信感など様々な要素が考えられる。

これまで、施設建設にあたっては、行政が基本的な計画や意思決定を予め行い、その決定内容について、地域住民に同意を求めるという手法が一般的であった。しかし、このような従来からの手続きに対して、日本社会の成熟化に伴い、住民ニーズの多様化や参加意識の高揚から計画策定過程及び意思決定過程が不透明であることへの不満や反発が多くなり、合意形成を図ることが出来ないという現象が現れてきた。

このような状況を受け、一部の分野では計画段階から住民の意見を反映させるべく検討を行うことを規定する法整備が行われている。具体的には、平成4年の都市計画法の改正（第18条の2第2項）においては、市町村の都市計画に関する基本的な方針（いわゆる、都市計画マスタープラン）の策定、平成9年の河川法の改正（第16条の2第4項）においては、河川整備計画の策定に当たって、「予め関係住民の意見を反映させるための措置を講じなければならない。」と規定されるに至った。そして、制度化されていない分野においても、計画決定される前に住民等の関係者に情報を提供したり、意見交換を行うパブリック・インボルブメント（Public Involvement、以下P I）の導入が活発化してきた。特に、道路行政においては、国土交通省道路局による市民参加型道路計画プロセスのガイドラインなど、P I導入の動きが積極的になってきた。

一方、平成12年から「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（以下、「地方分権一括法」という）が施行され、自治体は自らの判断と責任において、自治体経営を行うことが求められている。その場合、より積極的に情報を公開し、行政と住民が情報を共有することが重要であり、情報公開法（第1条）の目的に鑑み、行政の説明責任が一層求められている。

また、長期景気低迷等により、地方財政が逼迫し、不要不急の事業の見直しや集中と優

先順位づけによる効率的な財政運営が求められており、直接関係のない周辺環境整備などの地元対策を駆使して、合意形成を図ることが困難な状況になってきている。

これらの社会経済状況はもとより、「総論賛成各論反対」、「作らなければならぬ施設ではあるが、自分の住む近くには作って欲しくない」いわゆるN I M B Y (Not in My Backyard:自分の裏庭に作られては困る) という意識が根強く存在している。

このように合意形成を取り巻く状況は、複雑多様化しており、「合意」を図ることが難しくなってきている。

1 - 2 研究の目的

背景で述べたとおり、合意形成が一段と困難となってきたことから、自治体職員にとって「如何にしたら、住民合意をスムーズに成し得るのか」は大きな関心事といえる。

本研究においては、迷惑施設の代表格と思われる廃棄物処理施設に着目し、その合意形成について研究を行った。

廃棄物処理に関しては、大量生産・大量消費のライフスタイルから、一般家庭の生活から生じる「家庭ごみ」を含む一般廃棄物の排出量は昭和60年以降増加し、近年は高いレベルで推移している。さらに、平成8年からダイオキシン問題が社会問題となり、増加する廃棄物を処理するとともにダイオキシン対策を実施するため、ごみ焼却施設を更新または新設しなければならなかつたが、その合意形成は非常に困難であり、そのプロセスに着目することはその他の公共事業の合意形成のあり方を検討する上でも示唆に富んでいると考えたからである。

このような廃棄物処理施設の建設に当たっては、事業を進める側の視点だけでは、双方が納得できる合意を得ることは到底困難である。しかし、合意形成の進め方については、法令等で確立した手続き、手順等が定まっていないことから、我々は過去の経験などを参考にしながら、手探りで行っているところである。

そこで、本研究では、次の点を目的として掲げることとする。

まず、住民の視点に立った合意形成のあり方について調査・研究を行うのもとし、より良い合意形成のヒントを探り、住民との信頼関係の構築を目指して、合意形成の考え方や具体的手法等を提言するものである。

次に、担当職員にとって何らかの役に立つ情報・ヒントを盛り込んだ「手引き」として日常業務に活用できるものを目指したものである。

1 - 3 研究の方法・構成

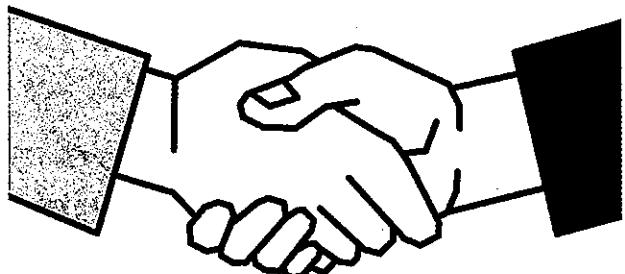
これまで述べてきた背景及び目的をうけ、研究の方法と全体の構成について説明する。

まず、研究会メンバーが公共事業における合意形成について、B S (ブレインストーミ

ング) 法を用いて問題の発見と構造化を行い、「公共事業における“問題の発見と分析”の構造化シート」(2-1-2 図)を作成した。この議論から、合意形成の論点として「共通認識の不足」と「住民の行政不信」に着目した。そして、これらの問題を解消するキーワードとして、行政の事業実施過程における「情報公開」、「住民参画」、「住民説明会」、「リスクの説明」、「合意の状況」という手続きを抽出した。

そして、現状と課題を把握するために、これらのキーワードを基に、県内の住民、県内 90 市町村及び全国 47 都道府県に対してアンケート調査を行った。

次に、最近事業を実施した県内の事例（彩の国資源循環工場、所沢市東部クリーンセンター、朝日環境センター）と県外の事例（長野県の中信地区・廃棄物処理施設、北九州市における P C B 処理事業、柏市第二清掃工場）について、前述のキーワードによる分析を行うとともに、特徴的な取組みを抽出することで、理想的な合意形成のあり方について検討した。以上が、本稿の構成である。



☆ ☆ ☆ コラム「PI（パブリック・インボルvement）」☆ ☆ ☆

～～概念～～

PIとは、事業計画の策定段階に、住民などの大衆（Public）が関与（Involve）することを意味する。

事業主体が公共事業の計画策定過程に住民などを積極的に関与させ、意見を聴取し、それらを反映する努力をしていくというものである。

PIは、実施しようとする事業等に関して、紛争に至らぬよう、事前に対処するプロセスのことである。

～～背景～～

従来、行政は公共事業を進めるにあたって、技術合理性・効率性を重視しトップダウン的に計画を提示していたため、住民説明会や公聴会等における行政側の情報提供や説明は十分なものであったとは言えず、多様化した住民のニーズ等が反映されないことや、受益と受苦の格差を生じさせるなど、住民の反発を受けることが少なくない。こうした状況の中、計画策定過程において、住民の参画機会を確保することが必要になっており、PI等の住民関与が求められている。

～～PIをめぐる状況～～

以下に示すように、公共事業の中でも道路建設を中心に、PIの手法を用いた計画策定が進められている。

○代表的事例

・横浜市 住民参加の道路づくり（恩田元石川線）

平成4～11年度にかけて全長約7kmの道路計画について、計画の構想段階からアンケートや意見交換会等、多様な手法を用いてPIを行った。「道路をつくらない」という案を含めたいくつかるート案をそれぞれの長所や短所と併せて提示し、道路計画が策定された。

・東京外かく環状道路

現在、PIの手法により計画を進めている。国交省や東京都、関係区市、住民代表が協議会のメンバーになっている。構想段階からこれだけの大規模事業についてPIを行うことは画期的であり、今後の動向が注目される。

第2章 公共事業における合意形成の現状

2-1 公共事業の進め方における問題

昨今、全国各地で公共施設の建設をめぐり、その是非を問う紛争がしばしば発生している。行政は、生活向上等、住民の利益のために事業を行っているにもかかわらず、なぜこのような状況に陥ってしまうのか議論を重ねた。

そこで本研究会では、B S法・K J法により、2-1-2 図「公共事業における“問題の発見と分析”の構造化シート」のとおり構造化し、公共事業の進め方における問題点を抽出した。

(1) 行政側の分析

行政側についてであるが、大きく分けて「計画策定の制約条件」、「必要の是非」、「プロセス」に問題があると考え、次のように分析した。

「計画策定の制約条件」

事業を進めるためには予算が必要であり、この予算措置の過程においてはスケジュール策定が必要となる。この避けることの出来ない前提条件が、“費用対効果”的な考え方から事業実施の制約条件となる傾向がある。つまり、“スケジュール変更（事業期間の延長等）が予算の増大を招く”との懼れが、合意形成に必要な手続きであっても、当初計画の変更に繋がる場合は行わないなど、弾力的な事業推進を損なっているのではないかと考えたのである。

よって、「計画策定の制約条件」は、「必要の是非」の検討不足や「住民参画の機会の不足」、「決定した計画の説明不足」を招き、「コミュニケーションの不足」や「行政不信」の原因になっていると分析した。

「必要の是非」

“本当に必要な公共事業であるのか” “事業の必要性が納得できない” 等の感情を住民が持つ理由は何であろうか。本研究会では、①行政が必要性の検討を十分に行っていない、②住民不在の状況で行政が必要性を検討している、③行政の必要性に係る説明が不十分のために住民に伝わっていない、という3点に原因があると考えた。

すなわち、必要性が住民に伝わらないまま工事が進んでしまうことが、行政不信を生み出していると分析した。

「プロセスの問題」

事業を進める過程において「住民参画の機会の不足」、「決定過程の不透明性」、「決定した計画の説明不足」が存在すると考えた。

「住民参画の機会の不足」は「コミュニケーションの不足」に繋がり、「意識・知識の

不足」、「反対者の存在」、「不安なイメージ」という悪影響を住民に及ぼしている。「住民参画の機会の不足」、「決定過程の不透明性」、「決定した計画の説明不足」のいずれも行政不信をより高めていると分析し、公共事業に係る合意形成の鍵を握っていると考えた。

(2) 住民側の分析

「意識・知識の不足」、「反対者の存在」、「不安なイメージ」を柱に分析を行った。「意識・知識の不足」はサイレントマジョリティに代表される“住民の意識・関心の少なさ”であり、内在的な要因もある。しかし原因はそれだけではなく、「コミュニケーションの不足」や「住民参画の機会の不足」と同様、行政側の問題が引き起こした「行政不信」によって作り出されていると考えた。

(3) その他

「コミュニケーションの不足」

原因是行政・住民の双方にあると考える。具体的には、「住民参画の機会の不足」と「意識・知識の不足」によるが、この2つはコミュニケーション不足という状況を介して相互に関連していると推察した。

また、このような状況は行政不信の原因ともなっている。

「合意形成そのもののわかりにくさ」

“どの範囲の住民の合意を得ればよいのか” “どうすれば合意に至るのか” “どのような状況が合意なのか” 等、合意に関する認識が行政、住民ともに明確になっていないと考えた。したがって行政においても、試行錯誤が続いている状況にあるのではないか。このような「合意形成そのもののわかりにくさ」が、行政不信を増幅する要因になっていると推察した。

(4) 分析結果

これらのことから、行政側の問題や「コミュニケーションの不足」、「合意形成そのもののわかりにくさ」が「行政不信」を招き、住民側の問題の原因となっている、という悪循環の構造が分かった。

さらに「行政不信」は行政と住民が「共通認識をもてない」ことが原因と考えられ、このことが住民の「不安なイメージ」を一層引き起こしていると推察される。

そこで本研究会は、「必要の是非」や「プロセスの問題」を住民サイドに立った視点で進めることによりコミュニケーション不足を解消できると考えた。その結果、行政と住民が共通認識を持ち、住民の「行政不信」を解消することが可能となるのではないか。また、公共施設建設における合意形成は、行政と住民が事業について共通認識をもち、さらに住

民が行政に不信感を抱いていない状況においてより実現できるとの結論を出した。

「合意形成そのもののわかりにくさ」が存在することを述べたが、本研究会における「合意形成」とは下記の定義とし、合意形成プロセスと意思決定の関係を 2-1-1 図のように考えた。

合意形成の定義

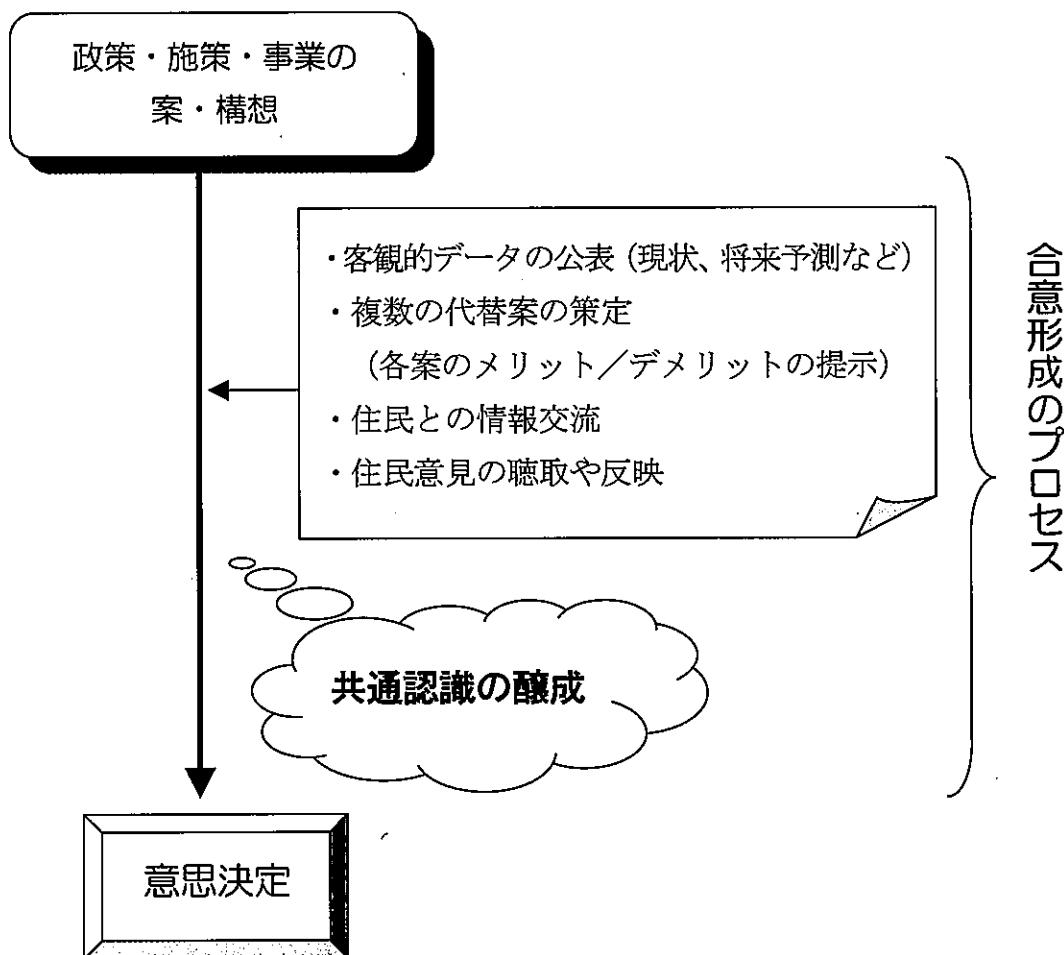
合意形成の定義に確固たるものはないが「個人あるいは組織が、特定の事象に対する意思決定または、その実行にあたり、参加者間に発生する問題解決のため、関係個人や組織との間で対話の交渉などの形で行われる合意を目指す活動のすべて」と定義される。

合意形成の活動は、この合意の状態に到達するための交渉、折衝、協議、説得などの行為である。これらの行為の結果、同意、妥協、納得などが得られれば合意形成に近づくことになる。このまったく反対の状況が決裂である。どのような結末を迎えるにしろ、合意形成プロセスは、問題が提起され、参加者がその問題を認識した段階からすでに始まっているものと考えられる。

北陸先端科学技術大学院大学 加藤 直孝

「合意形成プロセスにおける参加者の視点情報の共有に基づく
グループ意思決定支援システムの研究」を基に作成

● 合意形成とは…

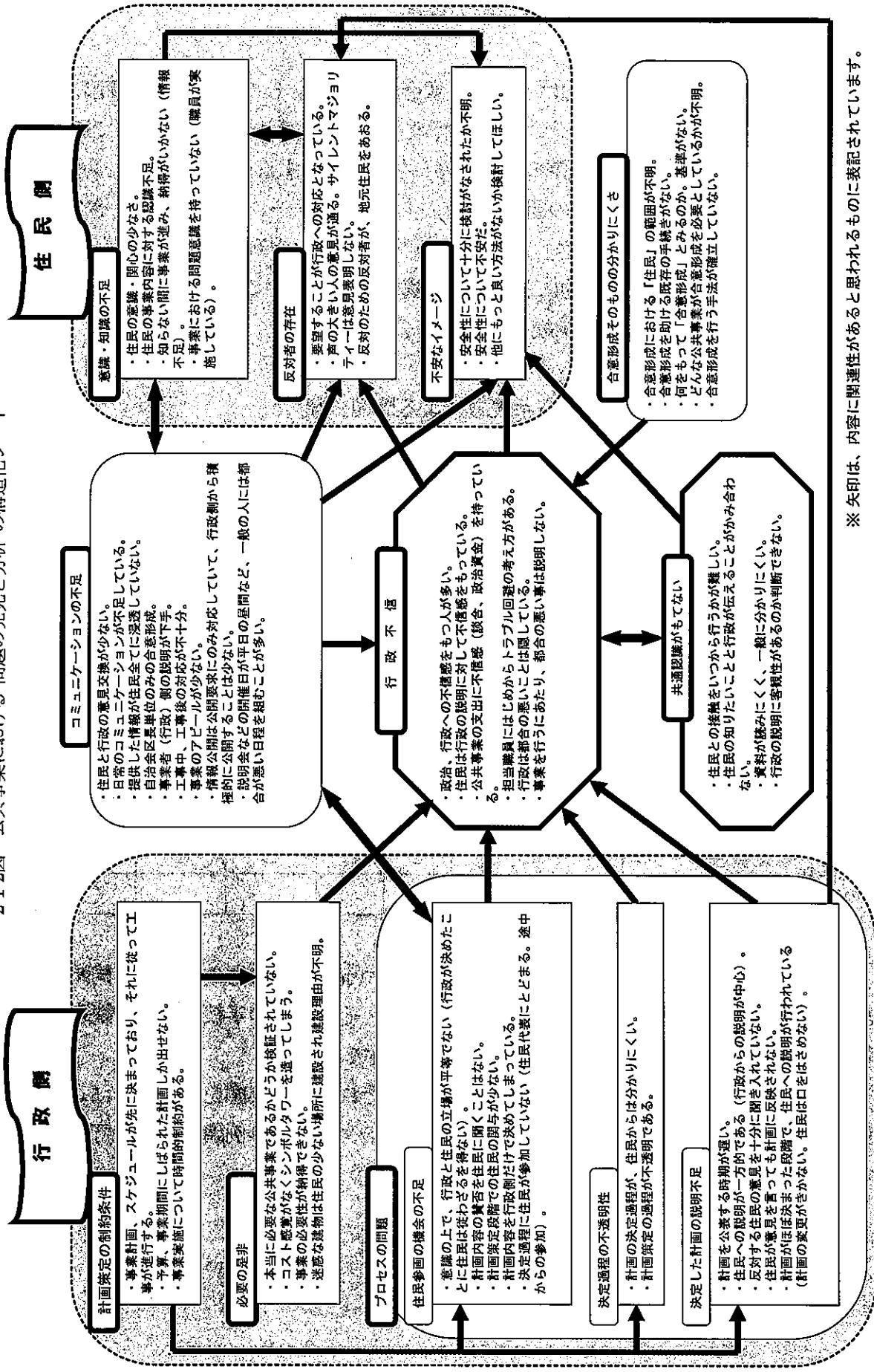


2-1-1 図 合意形成プロセスと意思決定の関係図

政策、施策や事業を実施するには、議会による議決などの公的・法的な意思決定の手続きを経るのが通例である。意思決定にあたっては、主要な関係者との調整を行政が個別に行う「キーパーソン根回し型」の合意形成プロセスをとることが従来多かった。

しかし、行政の透明性や説明責任がより求められる現在、2-1-1 図のような合意形成プロセスを経て、可能な限り住民と行政が共通認識を持った上で、意思決定を行うことが必要であると定義した。

2-1-2図 公共事業における“問題の発見と分析”の構造化シート



※ 矢印は、内容に関連性があると思われるものに表記されています。

2-2 アンケート結果から見る合意形成の現状

本研究会では、公共事業における住民合意形成を難しくしている大きな要因は、「行政と住民の間の共通認識の不足」と「住民の行政不信」であると考えた。2-1で述べたとおり、このような状況は「計画策定の制約条件」をはじめとする行政側の問題、「意識・知識の不足」をはじめとする住民側の問題、双方の「コミュニケーションの不足」、さらには「合意形成そのもののわかりにくさ」等、複数の問題によって形成されていると推察する。

では、これらの問題は具体的にどのような場面で生じているのであろうか。各問題を、行政の事業実施過程における手続きによって分類した。

2-2-1 表 事業実施過程における手続きによる問題分類

問題の在処	手続き	情報公開	住民参画	住民説明会	リスクの説明	合意の状況	その他
	問題						
行政側	計画策定の制約条件						<input type="radio"/>
	必要の是非	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>			
	住民参画の機会の不足		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>			
	決定過程の不透明性	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>			
	決定した計画の説明不足	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>			
住民側	意識・知識の不足	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
	反対者の存在		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		
	不安なイメージ	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		
双方	コミュニケーションの不足	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		
その他	合意形成そのもののわかりにくさ					<input type="radio"/>	

2-2-1 表のとおり、問題の多くは各手続きに関わる横断的なものであり、同時に各手続きは複数の問題を抱えている。このような問題は、それぞれの手続きごとに課題を抽出した上で、総合的に解決方法を検討することが必要である。

そこで、これらの手続きをキーワードと定め、それぞれの実態を知ることにより問題解決に向けた課題を探ることとした。実態調査はアンケートと事例調査により行ったが、この章ではアンケート結果の分析と課題の抽出を行う。

2-2-2 表 キーワードの定義等

キーワード	定義	検討事項
① 情報公開	行政が住民に情報を知らせることで、情報提供を含む。	時期、方法、内容等
② 住民参画	住民が様々な形態（住民説明会、検討委員会、ワークショップ、アンケート調査など）により意見を表明でき、かつその意見が事業に反映可能のこと。	時期、方法、目的、効果、必要性等
③ 住民説明会	住民に事業やその影響等を説明する場。	目的、時期、内容、実施体制等
④ リスクの説明	事業に係る不利益や、事業に伴い生じる影響について説明すること。	実施状況、方法等
⑤ 合意の状況	合意形成の結果をいう。	基準、阻害要因、住民の範囲等

なお、公共事業の進捗段階については、次のとおり定義する。

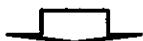
構想段階 …… 事業の必要性や事業内容を検討している段階



計画段階 …… 事業の立地場所・ルートなど概略を計画している段階



計画の決定



建設段階 …… 工事など事業が動き出した段階



運営

【行政へのアンケートの概要】

公共施設建設における住民合意形成について、その現状と職員の意識を調査するためアンケートを行った。調査対象は 47 都道府県、12 政令指定都市、90 県内市町村及び 27 県内一部事務組合のいわゆる“迷惑施設”と考えられる次の施設建設に関わる部署で、総数 619 団体である。回答数は 414 団体、回答率 66.9% であった。

施設の種類

- ① 廃棄物処理施設
- ② 道路（ただしバイパス道路などの通過交通対策として整備したもの）
- ③ 下水道最終処理施設
- ④ 墓地・斎場
- ⑤ ダム

アンケートの設問は、「事例に即して回答する部分」と「職員としての意識を回答する部分」の 2 部構成とし、最近 10 年間に施設建設（計画）がある場合は両方、施設建設（計画）がない場合は意識についてのみ回答を依頼した。この結果、公共施設建設における住民対応等については、理想と現実にギャップがあるという結果が現れた。

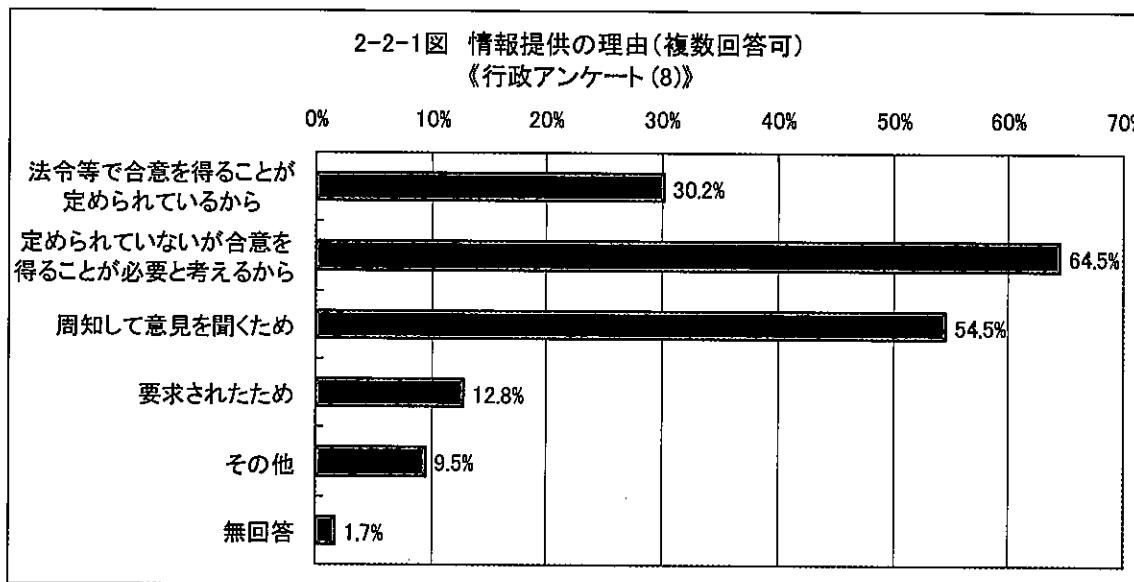
【住民へのアンケートの概要】

公共施設建設における合意形成について、住民の意識を調査するためアンケートを行った。調査対象は埼玉県環境推進協議会の団体会員（以下「協議会」という。）400 人と、電話帳からの無作為抽出による県内住民（以下「一般」という。）600 人の合計 1,000 人である。回答数及び回答率は、協議会 149 人、37.3%、一般 146 人、24.3% であった。

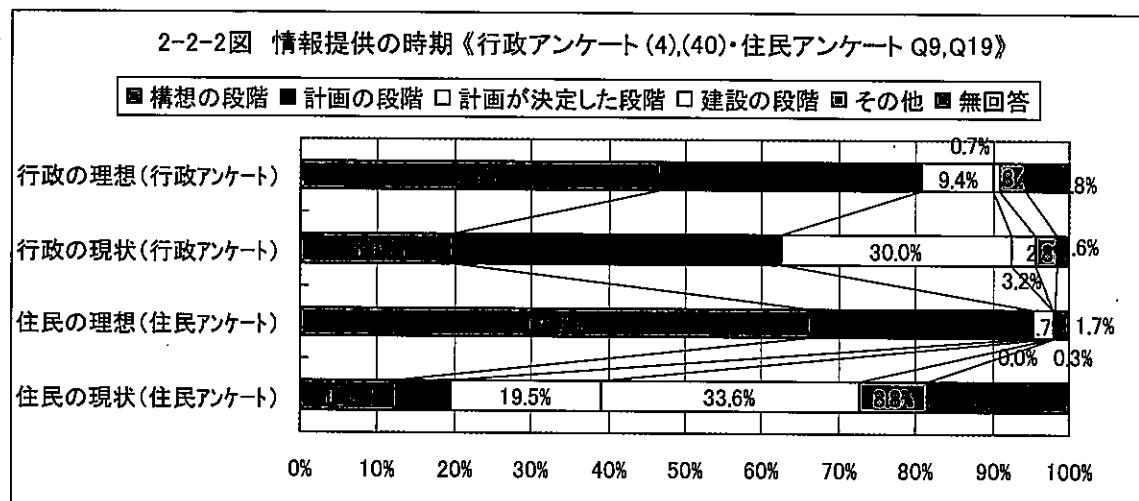
アンケートの設問は、「自宅近くに清掃工場が建設されたら・・・という仮想シナリオに基づいて回答する部分」、「公共事業全般について回答する部分」、「現実に自宅周辺で行われた公共事業について回答する部分」の 3 部構成となっている。協議会と一般のそれぞれに調査を行ったが、回答内容に大きな差異は現れなかった。そこで、協議会と一般を一つの“住民”としてまとめ、分析をした。

2-2-1 情報公開（情報提供）について

いまや常識とも考えられる情報公開（情報提供）であるが、2-2-1 図のとおり半数以上の自治体が「必要と考えるから」や「意見を聞くため」といった自発的理由により情報提供を行っている。

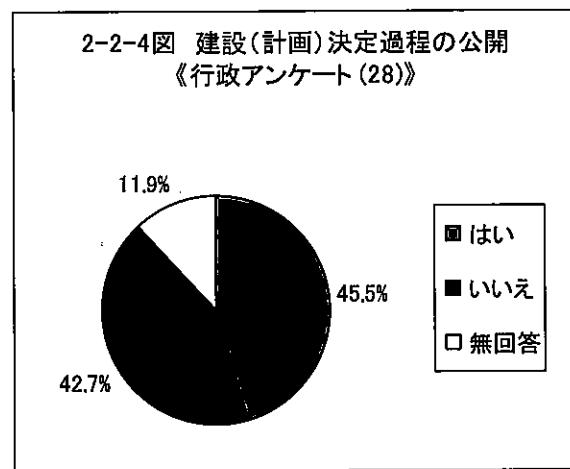
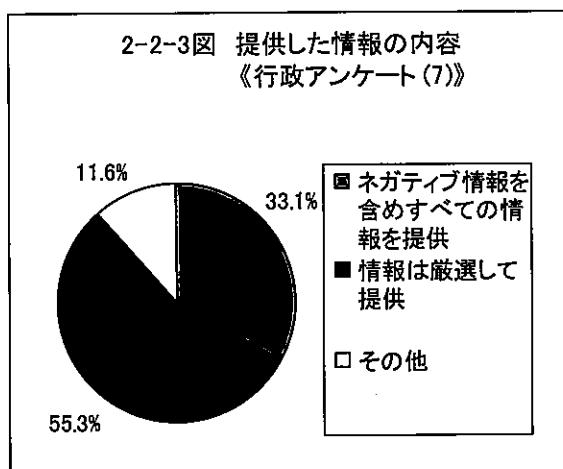


しかし、その時期は、2-2-2 図のとおり「事業の計画中」または「計画決定後」に行われているのが現実であり、「構想段階」での情報提供は半数近くの自治体で理想としながらも、現実に実施しているのは2割にすぎない。このギャップから行政自身が情報提供の現状を不十分であると認識していることが伺われる。



一方、住民は6割強が「構想の段階」での情報提供を望んでいるが、現実にはそれよりも遅い「計画決定段階」、「建設の段階」で初めて情報提供を受けている人が5割以上を占

める。これは、行政が現実に実施したという時期「計画の段階」よりも遅い段階であり、住民はかなり後になって知ったと感じているようである。

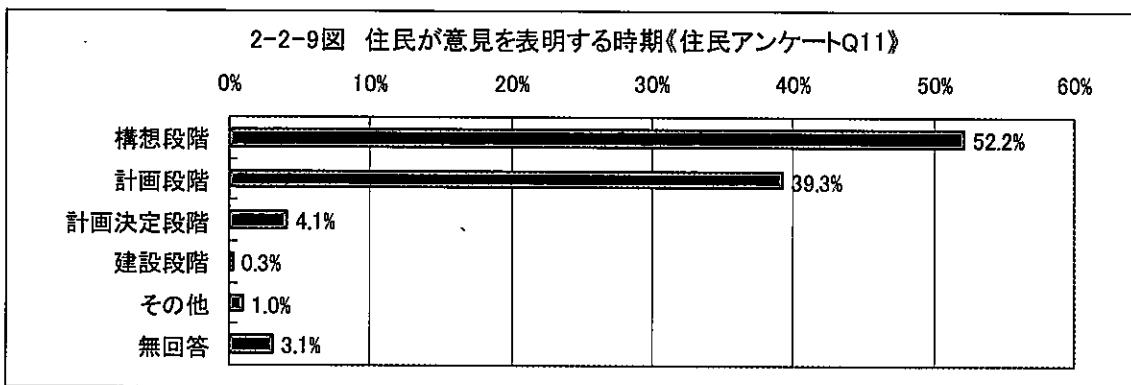
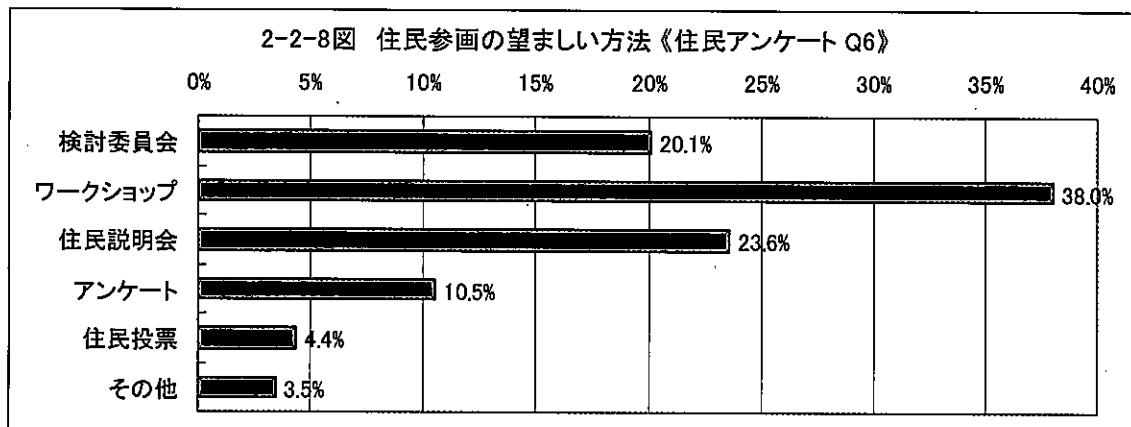
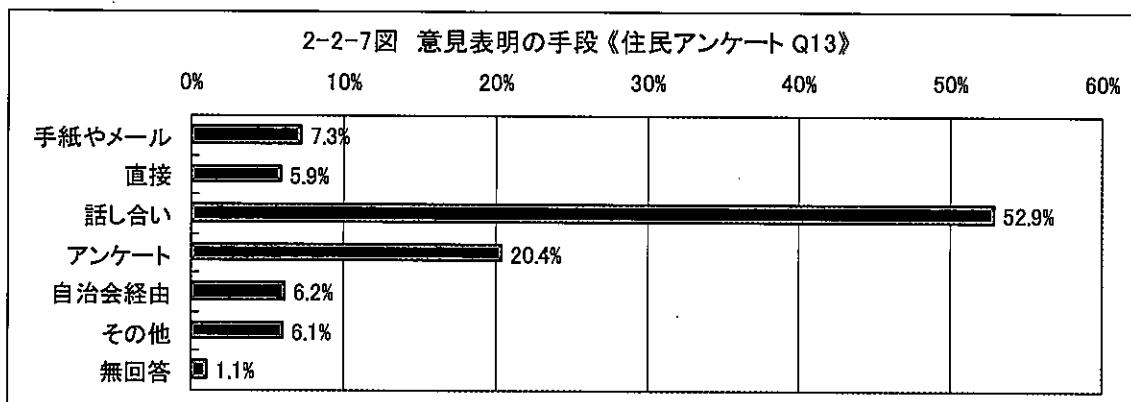
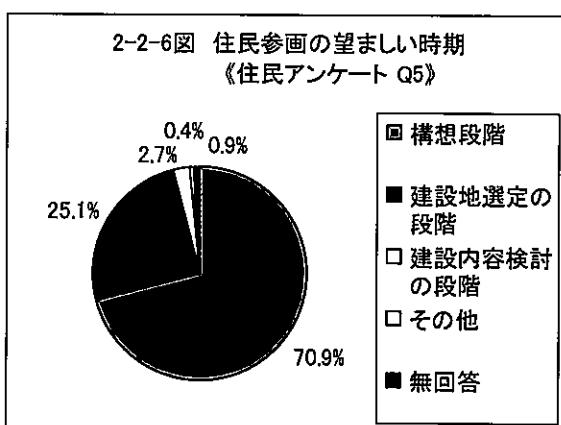
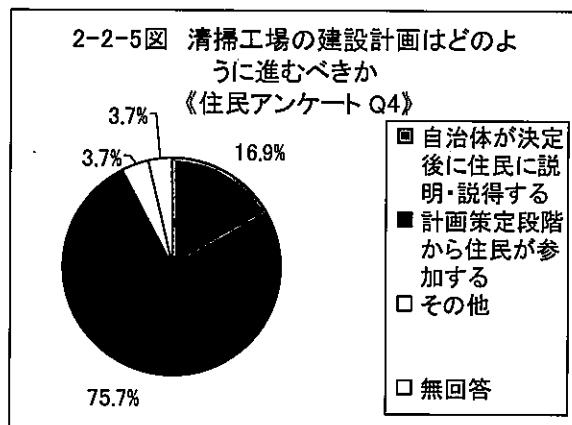


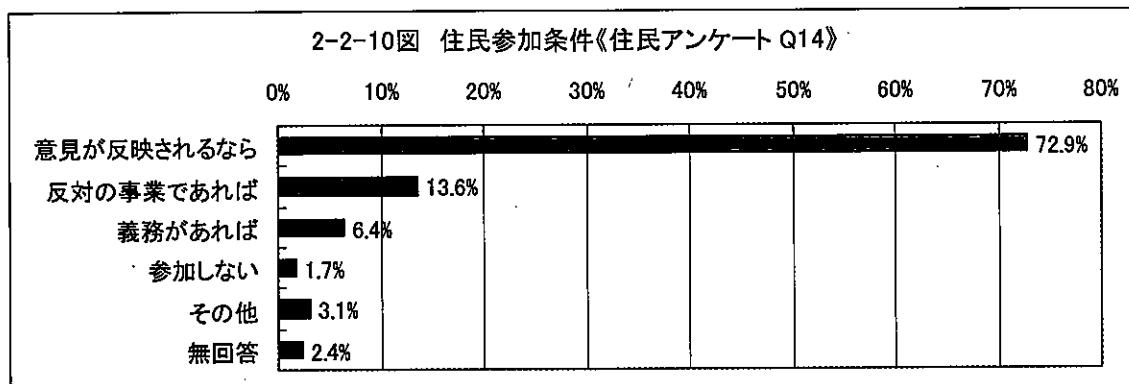
さらに、情報提供の内容についてみると、2-2-3 図のとおり「すべての情報」を提供している自治体は3割であり、半数強の自治体が「厳選した情報」を提供している。また、2-2-4 図のとおり建設（計画）の決定過程についてさえ、4割の自治体が公開していない状況にある。一方、住民は「行政が住民に知らせたくないことほど包み隠さず開示して欲しい」（自由記入回答）という意見があった。

2-2-2 住民参画について

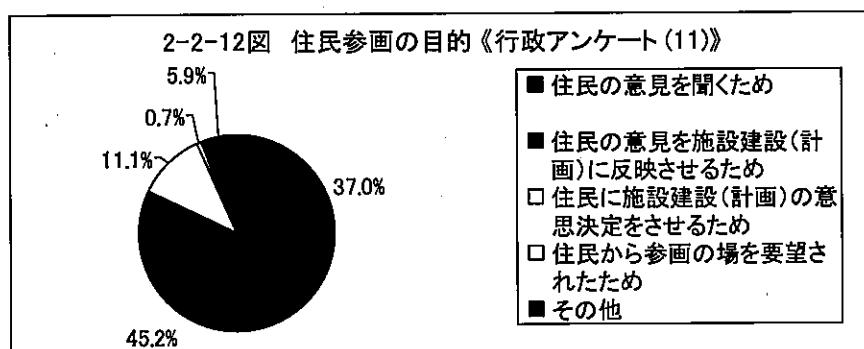
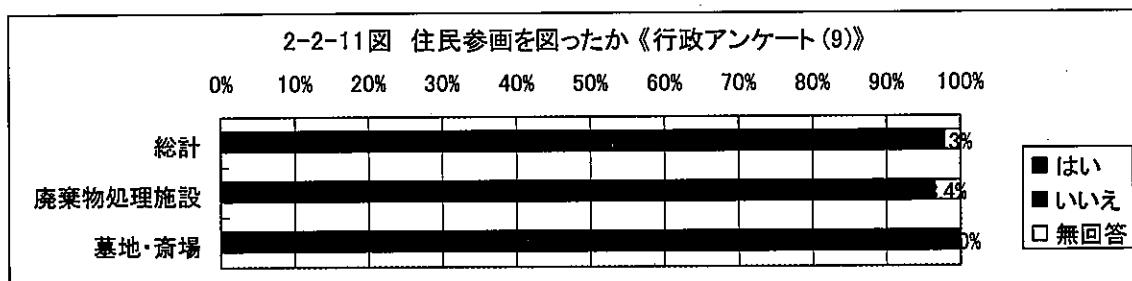
住民の 7 割以上は、2-2-5 図及び 2-2-6 図のとおり公共施設の建設計画を進めるに当たっては「構想段階」から住民参画が必要であると考えている。そして、半数以上が 2-2-7 図のとおり、その参画手段も計画策定に意見を反映できるように「話し合い」を重視し、2-2-8 図のとおり特に「ワークショップ」に期待を寄せている。

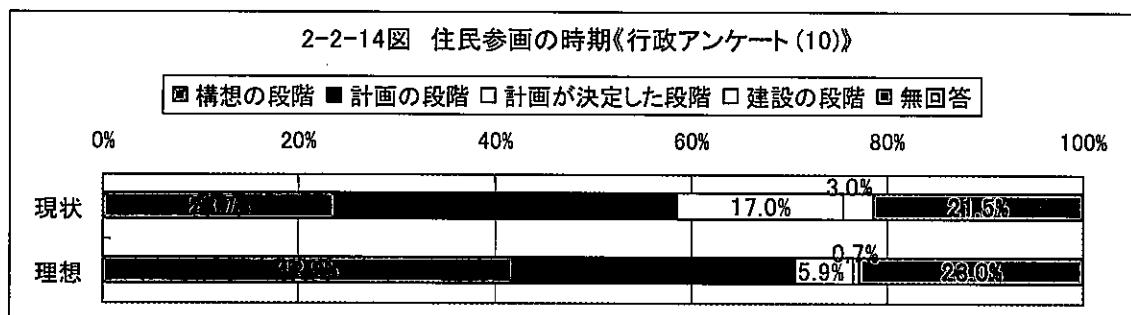
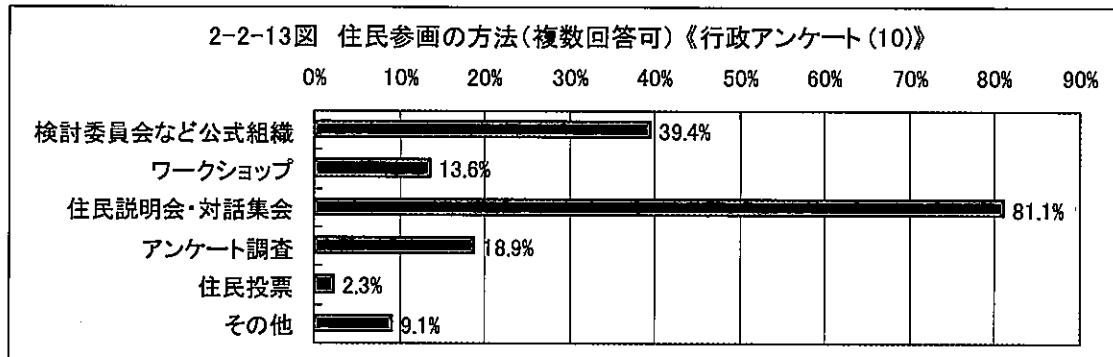
また、住民の 5 割強は、2-2-9 図のとおり意見表明をする機会として、自治体との話し合いを「構想段階」に実施すべきとしている。しかし、その住民参画も 2-2-10 図のとおり住民の意見が反映されることが条件となる。表明した意見が計画に反映されたと実感している住民は 40% であった (P. 130 住民アンケート Q27 参照)。





一方、実際に住民参画を実施している自治体は 2-2-11 図のとおり約半数であるが、いわゆる迷惑施設である廃棄物処理施設（約 65%）及び墓地・斎場（約 80%）にあっては、高い実施率を示している。行政が考える住民参画の目的は、2-2-12 図のとおり「住民の意見を計画に反映させる」、「住民の意見を聞く」が多数であり、2-2-13 図及び 2-2-14 図のとおりその手段として「住民説明会」を「計画段階」に行うことにより実現している。住民要望は、8割が「検討し可能なものだけ対応」している（P. 121 行政アンケート(20) 参照）。



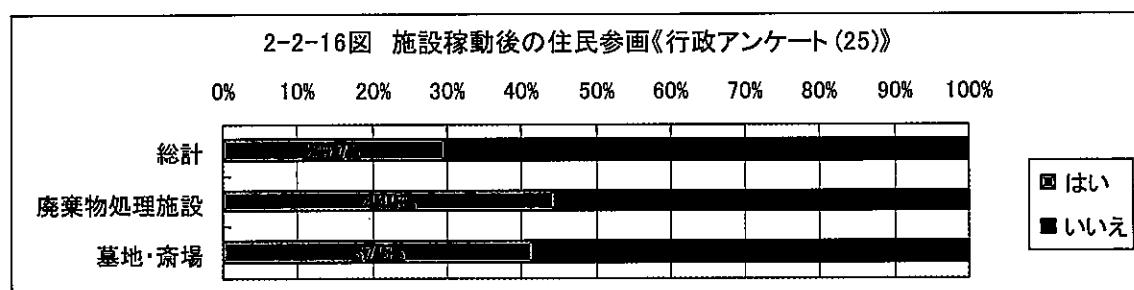
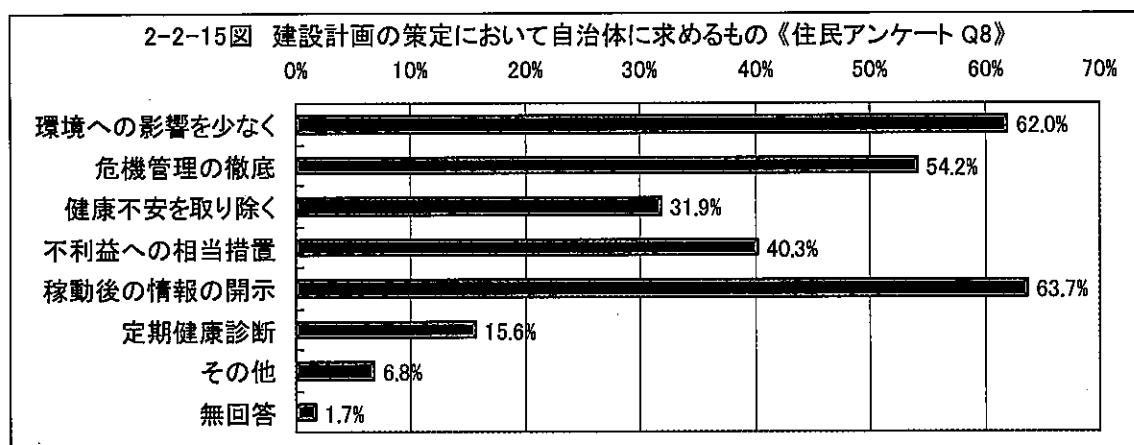


また、住民参画を実施した自治体は、2-2-3 表のとおり住民意見の反映と住民理解による事業の円滑な進捗にメリットを感じ、その反面として時間及び労力、費用の多大な負担にデメリットを感じている。

さらに、住民は 2-2-15 図のとおり「施設稼働後における環境等影響評価などの情報開示」や「危機管理の徹底」を建設計画で自治体に求めているのに対し、行政は 2-2-16 図のとおり施設稼働後の住民参画をほとんど図っていない。廃棄物処理施設でさえも半数を満たない状況である。

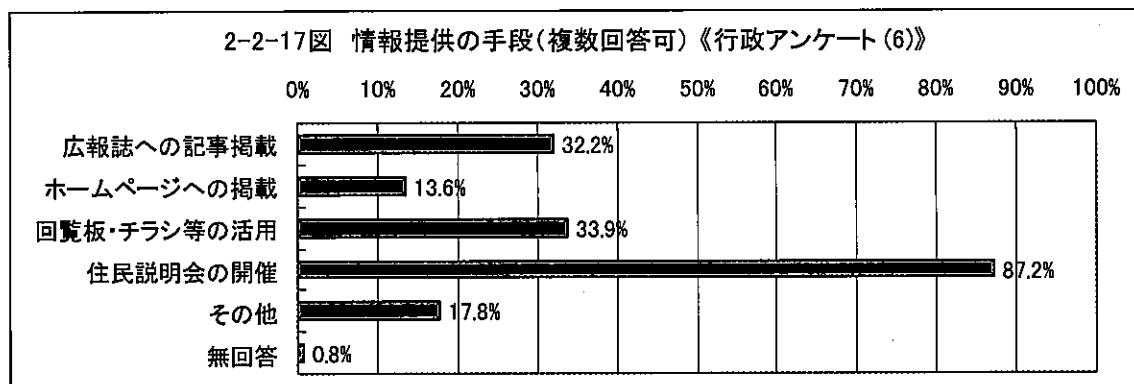
2-2-3表 住民参画のメリット・デメリット《行政アンケート(12)》

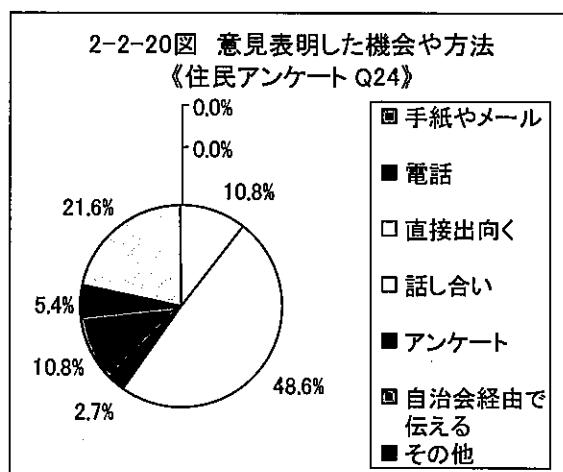
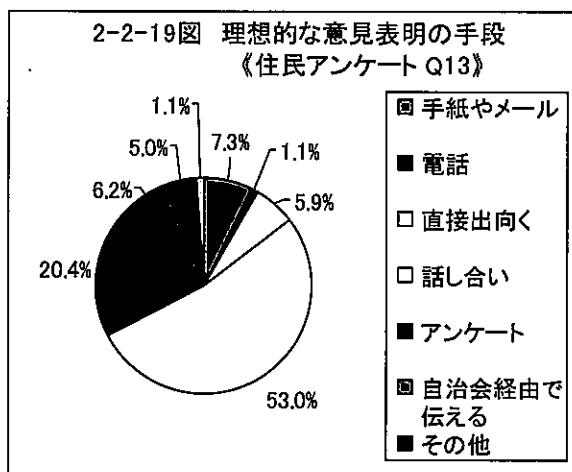
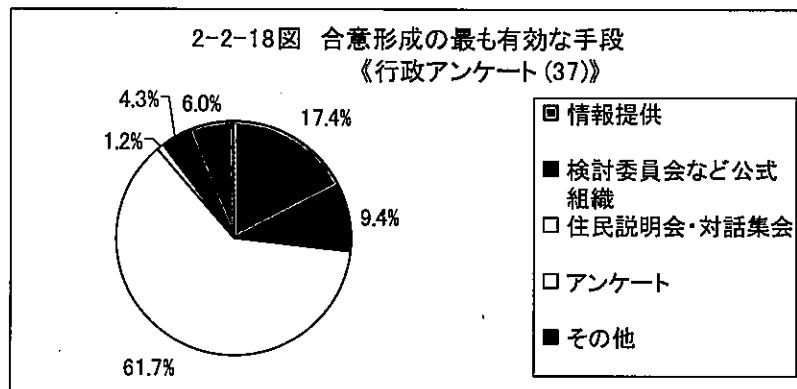
主なメリット	割合	主なデメリット	割合
住民の意見や要望が把握でき、事業に反映できる	39.1%	多くの時間を要し、労力がかかる	37.8%
直接対話により理解・協力が得られ、その後の事業が円滑に進められる	30.4%	意見・要望が多すぎて、収集しきれない	24.4%
合意形成が図れる・信頼関係が構築できる	14.5%	声の大きな反対者や学識者の意見に振り回される	11.1%
情報の共有化が図れる	4.3%	費用がかかる	8.9%
住民の不安が払拭できる	4.3%		



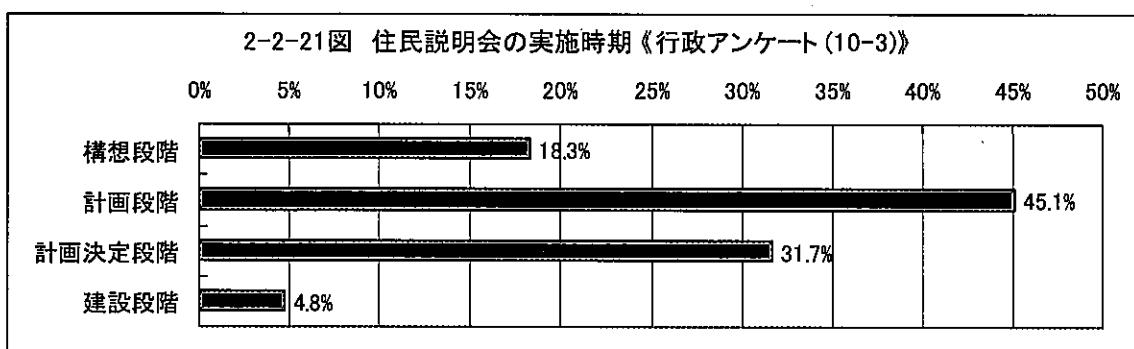
2-2-3 住民説明会について

行政は、2-2-13図及び2-2-17図のとおり「住民説明会」を情報提供及び住民参画の手段として最も利用しており、その実施率は8割を超えており。さらに、2-2-18図のとおり「住民説明会」を最も有効な合意形成の手段と考えている。また、2-2-19図及び2-2-20図のとおり、住民も意見表明の手段として話し合いを望んでおり、実際に意見表明を行っているのも話し合いの場である。

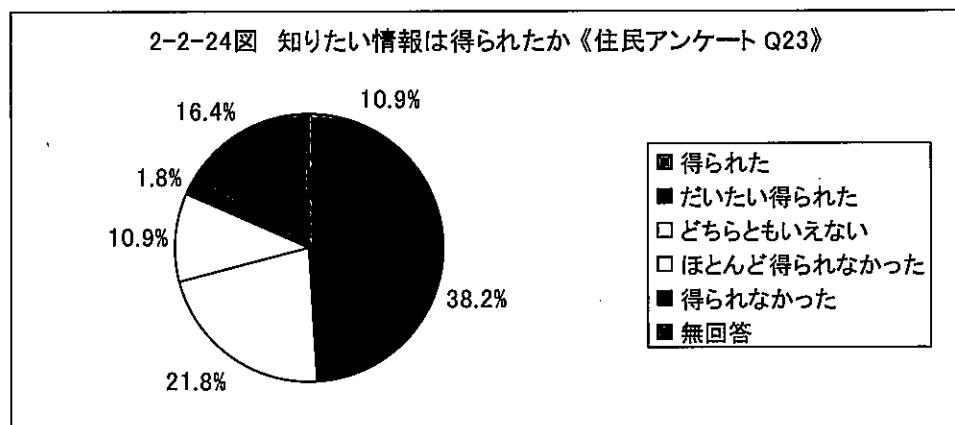
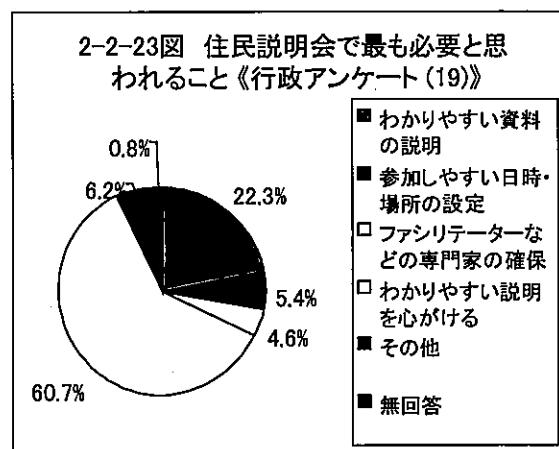
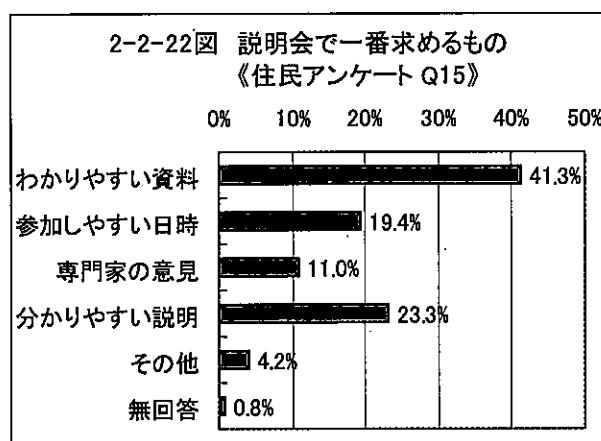




2-2-9 図のとおり住民は構想段階における意見表明を求めているにもかかわらず、2-2-21 図のとおり行政は計画段階に実施している。



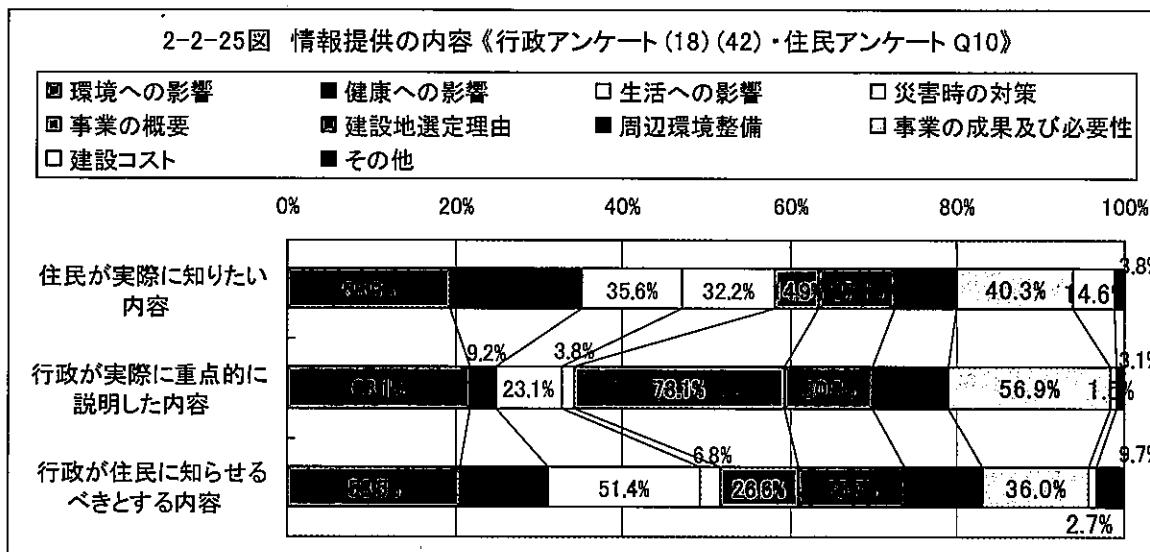
住民説明会の運営に関しては、住民は 2-2-22 図のとおり「分かりやすい資料」と「分かりやすい説明」、「参加しやすい日時」を求めている。これに対し、行政も 2-2-23 図のとおり「分かりやすさ」に最も配慮している。しかし、2-2-24 図のとおり、行政からの説明で知りたい情報が得られたと感じている住民は半数弱にとどまっている。



2-2-4 リスクの説明について

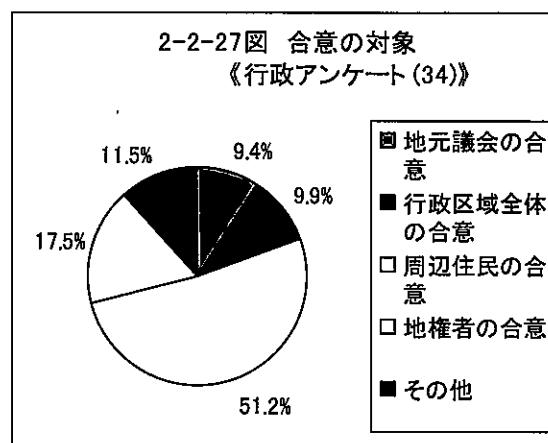
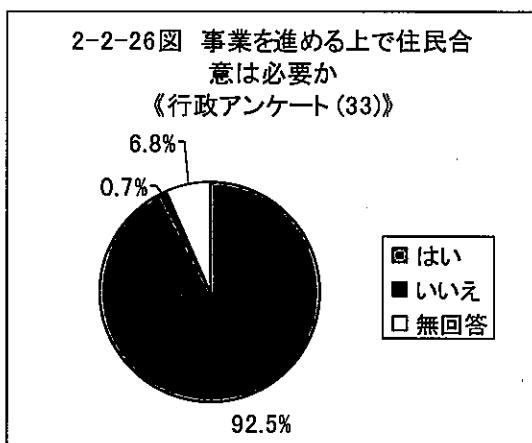
2-2-25図のとおり、行政は、公共施設建設に際して想定される「環境への影響」、「生活への影響」、「健康への影響」などのリスク情報を住民に知らせるべきと思っているにも関わらず、実際の住民説明会ではそれらのリスク情報よりも「事業概要」、「事業の成果及び必要性」など事業に係る情報を重点的に説明している。

一方、住民は行政の思っているとおり、「環境への影響」、「生活への影響」、「健康への影響」、「災害時の対策等」などのリスク情報の提供を望んでいる。このような状況から、2-2-24図のとおり、知りたい情報を得られたと感じている住民は半数弱となっている。



2-2-5 合意の状況について

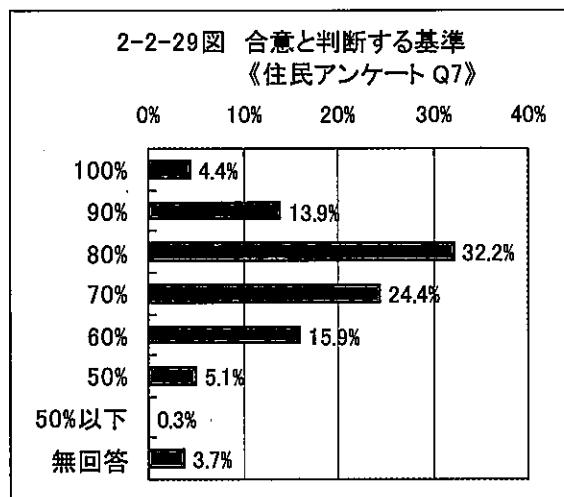
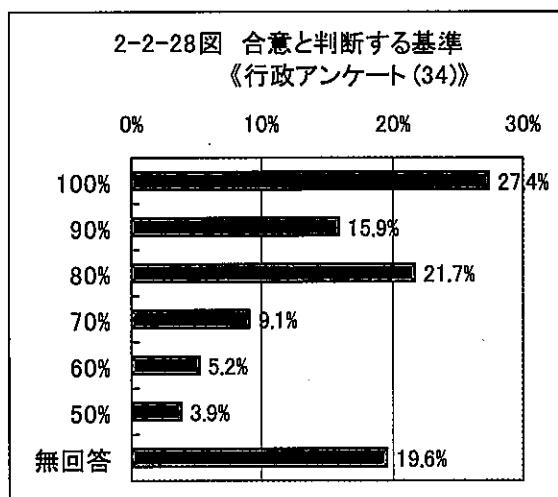
2-2-26図のとおり、大多数の行政は「住民の合意」は事業を進める上で必要なものと意識している。そして、その合意の対象となる住民は2-2-27図のとおり施設建設地の周辺住民と考え、合意形成の最も有効な手段として2-2-18図のとおり「住民説明会」が活用されている。



行政が合意と判断する基準は2-2-28図のとおり6割以上の自治体が「80%」以上と考えており、驚くことに「100%」の回答が一番多かった。おそらく、実施前から妥協できないという、行政の事業に臨む姿勢から出た回答であると思われる。

一方、住民は2-2-29図のとおり行政よりその基準が低く、5割が80%以上と考えている。「地域エゴで必ず反対する人がいる。反対者が10%程度存在するのはやむを得ない」、「反対者の声は大きく、何にでも反対する人もいる」とNIMBYなどの反対者の存在を

指摘する意見があった。



なお、合意形成が容易でない理由として、行政は「住民の多様な価値観」、「迷惑施設への嫌悪感をぬぐえない」に続き、「行政の情報提供や説明の不足、プロセスの透明性の欠如」を多く回答している。反対者を生む理由は、行政側、住民側の双方にあると認識しているものである。

また、住民からは、「同意は得られなくても近隣住民全ての意見に応えるべきである」、「廃棄物処理施設のように事前に反対を受ける可能性が高い施設の場合は、特に合意形成マネージメントが重要となる」との意見があった。

2-2-6 その他

(1) 計画策定の制約条件について

行政アンケート(31)「事業を進める上で最も配慮すること」において、「住民の合意」が47.8%と一番多かったが、以下のとおり予算、期間に関する回答がそれに続いた。

回答	その理由
国庫補助金など予算 (29.2%)	<ul style="list-style-type: none"> 財源がなくては事業を実施することが出来ない 財政状況が厳しいため 行政の責務として実施しなくてはならない事業もあるため
施設稼動の時期 (6.0%)	<ul style="list-style-type: none"> 住民の生活に直結しているなどの施設の特徴から、期限を守ることが重要であるから 費用対効果を最大限に発揮するため

(2) 意識・知識の不足について

住民アンケートの回答率は29.5%と低く、サイレントマジョリティの存在を感じさせる状況であった。

2-3 合意形成の現状に対する考察

2-2において行政及び住民アンケートの結果をキーワードごとに分析したが、その概要をまとめると次のとおりである。

2-3-1 表 キーワード別対比表

キーワード	行政	住民	考察
情報公開	公開時期		 ギャップ有り 住民が情報を認識する時期は、行政が情報を公開する時期よりも遅い。 住民は、構想段階での公開を望んでいる。
	計画段階又は計画決定段階に公開している。	事業計画について初めて知ったのは、計画決定・建設段階である。構想段階での公開を望んでいる。	
住民参画	公開する情報		 ギャップ有り 住民が望む情報が公開されていないおそれがある。
	公開する情報は厳選している。	知らせたくない情報ほど隠さずに公開することを望んでいる。	
住民参画	参画時期		 ギャップ有り 住民は、構想段階での参画を望んでいる。
	構想段階からの参画を理想と考えている。現実は、計画段階に実施している。	構想段階からの参画を望んでいる。	
	方法		 ギャップ有り 住民は、より話し合いを重視している。
	住民説明会により実施している。	ワークショップに期待を寄せている。	

住民参画 (つづき)	目的（理想）と現実		 ギャップ有り 住民の意見のすべてが事業計画に反映されているわけではない。反映する意見の選択は行政が行っている。
	目的：住民の意見をきく、又は住民の意見を計画に反映させるために実施している。	理想：計画に意見が反映されることを望んでいる。	
	現実：検討し、可能なもののだけ対応している。	現実：表明した意見が計画に反映されたと認識しているものは半数程度である。	
住民説明会	実施状況	必要性	 共通認識 実施状況は施設の種類により大きく異なるが、廃棄物処理施設においては概ね実施されている。
	廃棄物処理施設においては 63.3% が実施している。	7 割以上が必要性を認識している。	
	施設稼働後の住民参画		 ギャップ有り 住民は、稼働後の参画も望んでいる。
住民説明会	ほとんど実施していない。（廃棄物処理施設の 44.6% が最高）	稼働後の情報開示や危機管理の徹底を望んでいる。	 共通認識 住民説明会は、住民が情報を取得し、かつ意見を述べる重要な双方向の話し合いの場である。
	目的		
	情報提供及び住民参画の機会であり、合意形成のために最も有効な手段であると認識している。	意見表明の手段として話し合いを望んでいる。実際に意見表明を行っているのも話し合いの場である。	
	実施時期		 ギャップ有り 住民は、構想段階での実施を求めてい
	計画段階に実施している。	構想段階での意見表明を求めている。	る。

住民説明会 (つづき)	留意点	求めるここと わざとらしい表現	ギャップ有り 十分な住民理解が得られている状況ではない。
リスクの説明	重点的に説明した内容 事業について（概要、必要性、建設地選定理由、コスト）55.8% リスクについて（環境・健康・生活への影響、災害時の対策）34.1%	知りたい内容 事業について（概要、必要性、建設地選定理由、コスト）33.1% リスクについて（環境・健康・生活への影響、災害時の対策）58.2%	ギャップ有り 行政は住民が望んでいないことを認識した上で、事業自体の説明に重点をおいている。住民説明会以前に十分な情報公開が行われていないことが原因と考えられる。 行政のリスクに係る説明は不十分である。
合意の状況	合意と判断する基準 6割以上が「80%以上」を基準と考えている。	合意の阻害要因 住民側：多様な価値観、迷惑施設への嫌悪感 行政側：手続きの不適切さ	共通認識 反対者は存在するものである。手続きを適切に行うことが重要である。

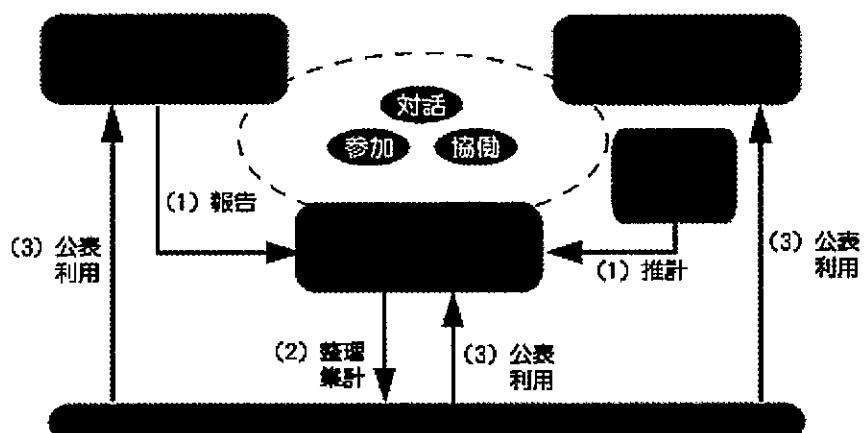
☆ ☆ ☆ コラム「PRTR制度」 ☆ ☆ ☆

P R T R (Pollutant Release and Transfer Register : 環境汚染物質排出移動登録) とは、有害性のある多種多様な化学物質が、どのような発生源からどれくらい環境中に排出されたか、あるいは廃棄物に含まれて事業所の外に運び出されたかというデータを把握し、集計・公表する仕組みのことである。

現在、私たちの身近な製品の原材料としてプラスチック、合成繊維、洗剤等の化学物質が数多く使われている。このような化学物質の中には、人体や生態系への有害性（環境リスク）の評価が不十分な物質が数多く存在し、従来の規制だけでは人の健康や生態系の健全性を守るために必ずしも十分とは言えない状況になってしまっている。

そのような背景から、我が国でも平成11年に、「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律」(P R T R 法)が制定された。以下に、簡単に P R T R 法の仕組みについて示す。

PRTRの基本的構造



(出典：<http://www.env.go.jp/chemi/prtr/1/index.html>）

この仕組みにより、どのような物質がどこから出てどこへ行っているのか、それはどのくらいの量なのか、といった基本的な情報を関係者が共有できるようになる。

- ① 行政は、基本情報のデータベースを整備し、より多くの人に情報を提供することや、事業者・市民・N G O（非政府組織）とよりよいコミュニケーションを図るための場の提供が求められる。
 - ② 事業者は、事業活動に伴い排出される化学物質の量が少なくなるように努力することが求められる。
 - ③ 住民も自らの生活を点検し、化学物質の使用量を減らしたり、再利用に心がけることが必要。また、N G Oが市民を代表して、行政や事業者に対し化学物質の環境リスク削減を働きかけることも必要である。

このように、広く情報を公開・共有し、行政・事業者・市民・NGOの各主体がそれぞれの立場から、対話・協働・参加することにより、環境リスクを持つ化学物質の排出削減に取り組んでいくこうという考えがP R T R制度の目的の一つである。

第3章 合意形成の事例研究

3-1 事例の選定について

前章で、我々は公共事業における住民合意形成を難しくしている大きな要因を、「共通認識の不足」と「行政不信」にあると推測し、アンケートとその分析を行った。

本章では、県内と県外で近年廃棄物処理施設建設を行った（もしくは現在行っている）自治体を訪ね、実際の住民合意形成について調査した。

なお、事例のバランスを考え、ヒアリング先は県内外各3事例とし、3-1-1表のように合意形成に際して何らかの特徴のある事例を選んだ。いずれも建設までに至った経緯や、最新の状況を知ることが出来た。この各事例研究は、今後実際に自治体が事業を行う際に、何らかの参考になると考える。

3-1-1表 ヒアリング先とその選定理由

NO.	ヒアリング先	選定理由	その他
1	彩の国資源循環工場 (埼玉県)	公共関与による全国初の「資源循環型モデル処理施設」建設事業であり、住民合意のもと、異例の早さで事業が進行しているため。	県内の事例 現在進行中
2	所沢市東部クリーンセンター	ダイオキシン問題が取り沙汰された最中に建設された施設であり、その状況下での合意形成の状況を探るため。	県内の事例 H15.4供用
3	朝日環境センター (川口市)	次世代型処理方式と呼ばれるガス化溶融方式を埼玉県内で最初に採用した施設であり、その合意形成の状況を探るため。	県内の事例 H14.12供用
4	中信地区・廃棄物処理施設 (長野県)	施設の必要性の有無を検討する構想段階から住民が参画している事例。先進的な手法で委員会を運営しており、その取組を探るため。	県外の事例 現在進行中
5	北九州市における P C B 処理事業 (特殊法人 環境事業団)	西日本で使用されたP C B を環境事業団が処理する施設建設の事例であり、受入れにあたっての北九州市の取組みを探るため。	県外の事例 建設中
6	柏市第二清掃工場	所沢市と同様にダイオキシン問題が取り沙汰された最中に建設された施設であり、その状況下での合意形成の状況を探るため。	県外の事例 建設中

3-2 事例の紹介及び分析

次頁以降において、上記各事例の紹介及び分析を行う。


事例研究

彩の国資源循環工場（埼玉県）

1 事業の概況等

(1) 事業の概況

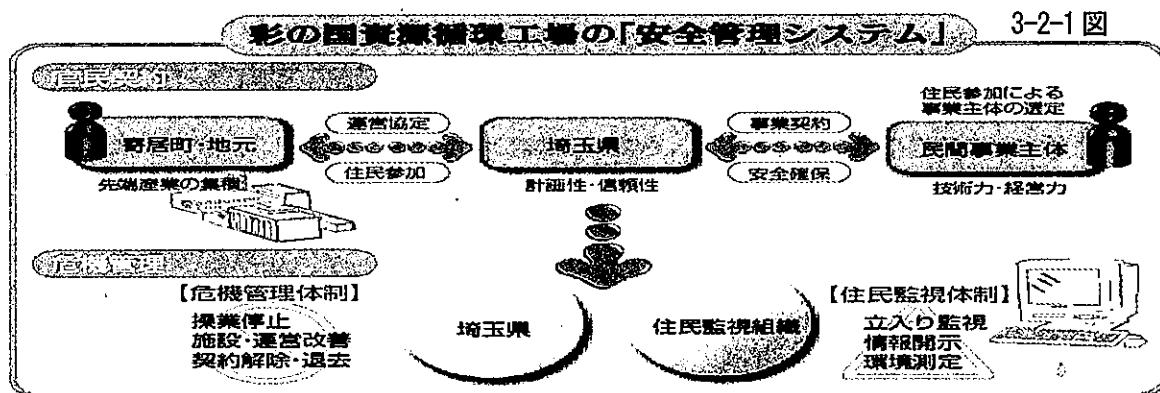
埼玉県は、大里郡寄居町にある県営最終処分場「埼玉県環境整備センター」内に、「彩の国資源循環工場」を整備している。これは環境分野で21世紀をリードする先端技術産業を誘導・集積し、環境産業の振興を通じて地元産業の活性化と雇用の拡大に寄与するものである。事業はPFI事業（用地造成・公園緑地施設の整備・維持管理、中核研究施設を行うサービス購入型（BTO）、サーマルリサイクル施設の建設・運営を行う独立採算型（BOO）で実施する。）と借地事業（県が土地を貸してリサイクル施設、資源再生施設を建設する。）を併用した事業であり、いずれも提案内容を審査（提案型プロポーザル方式）の上、参加企業を決定した。

当該事業は、公共関与による新しい資源循環システムを構築していくこうとする全国初の「資源循環型モデル施設」である。公共関与は、官民の適正な役割分担により“透明性の高い合意形成”や“県民の信頼感の醸成”に資するためであるが、その精神は早期の情報公開や住民参画等に反映されている。

ヒアリングを行った住民からは「彩の国資源循環工場建設については最初からすべての情報が公開され、情報公開と事業が同時進行していて満足している。」「現在、県と住民の関係はうまくいっている。」「地域の発展のためにつながるよう事業成功に結びつけてほしい。」などこの事業に対する期待が伺われ、住民合意に基づいた事業が推進されている。

(2) 安全管理システム

彩の国資源循環工場は、稼働後のリスク対応についても住民参画を行うものである。具体的には3-2-1図（埼玉県ホームページから掲載）の“安全管理システム”的とおりであり、これは住民参加による環境保全の信頼性をシステム的に保証するものである。このようなリスクへの対応が、“透明性の高い合意形成”や“県民の信頼感の醸成”に繋がっていると考えられる。



《解説》

寄居町及び地元住民組織との協議により県と事業者が協定を締結し、施設の環境基準、安全基準を取り決めるとともに、住民の自主的な監視活動を受け入れるシステムである。

事業者は、県が行う検査及びこの協定に基づく住民組織による立入監視、情報入手、環境測定の立会などの監視活動に協力するとともに、住民組織による監視活動に要する費用を住民組織との協議に基づき交付する。

県が行う検査又は住民の行う監視活動により事業に支障が認められた場合、県は事業者に操業停止、施設・運営の改善等の措置を求め、改善されないときは、運営期間にかかるわらず、借地契約の解除、事業者の費用負担による施設の解体、撤去を求めることが出来る。

2 住民合意形成の状況

(1) 説明会の実施状況

3-2-1 表

実施時期	平成13年1月	平成13年3月 ～6月	平成13年8月	平成14年1月 ～5月
目的	「彩の国資源循環工場」構想を正式発表する。	構想・計画の策定、事業者の募集、建設から将来の運営に至るまでを公開の場で話し合い、住民の同意の下に進める。	事業計画に係る提案の募集要項案を説明する。	事業計画に係る提案の審査結果を説明する。
説明対象	住民代表200名	①寄居町議会全員協議会、②同議会特別委員会、③環境整備センター公害監視員総会(地元住民)120名、④三ヶ山区住民200戸	①寄居町連合区長会、②鉢形地区環境問題協議会役員会、③寄居町議会特別委員会	①寄居町区長会90名、②寄居町議会全員協議会、③環境整備センター公害監視員総会(地元住民)120名
回数	1回	4回	3回	3回
説明体制	担当課グループリーダー及び担当者並びに環境整備センター所長及び担当職員が対応			

(2) 各種委員会・会議等の実施状況

3-2-2 表

実施時期	平成 12 年度	平成13年2月～	平成 13 年 7 月～ 平成 14 年 3 月	平成 14 年 7 月～
会議名称	彩の国クリーン 産業創造会議	環境整備センタ ー埋立跡地利用 検討会議	彩の国資源循環工 場事業化検討委員 会	彩の国資源循環工 場事業監理委員会
主な 構成員	学識経験者、産業 界、金融、マスコ ミ、公募県民委員、 行政	住民代表 18 名、 寄居町 8 名、 埼玉県 2 名 合計 28 名	有識者 4 名、 住民代表 3 名、 寄居町議会 2 名、 寄居町 1 名、 埼玉県 2 名 合計 12 名	有識者 3 名、 住民代表 3 名、 寄居町議会 2 名、 寄居町 1 名、 埼玉県 2 名 合計 11 名
設置目的 ・ 内容	公共関与による 産業廃棄物の適 正処理に向けた 推進方策を検討 する。	「彩の国資源循 環工場」の具体的 な検討を行う。	事業計画にかかる 応募者の提案を審 査する。	施設の設計監理、公 害防止、事業内容の 審査・提言などを行 う。
回数	一	10 回 (H14・9 まで)	5 回	2 回 (H14・9 まで)
決定事項	平成 13 年 1 月、 公共関与による 全国初の総合的 な「資源循環型モ デル処理施設」の 設置を提言する。		審査結果を知事に 報告。県は当該審査 結果のとおり当選 企業を決定した。	

(3) 合意形成のキーワード別状況

3-2-3 表

キーワード	実 施 内 容
情報公開	構想段階から情報を公開している。
住民参画	構想段階から継続して住民が参画している。
住民説明会	計画段階から説明会を実施している。
リスク説明	計画段階から行政と住民がリスクにかかる協議を行っている。
合意の状況	計画段階から住民の合意を得ている。

3 埼玉県環境整備センター建設までの経緯について

敷地内に「彩の国資源循環工場」が整備されることとなった県営最終処分場「埼玉県環境整備センター」は、平成元年2月から供用を開始している。現在は、公害防止協定の締結による“厳格な廃棄物受入基準・環境基準の遵守”や“地元住民による監視組織の整備”を通じて地元住民と良好な関係を築いているが、激しい住民反対運動により建設までに13年を費やした。建設に至るまでの概略は次のとおりである。

3-2-4 表

年月日	埼玉県の動き	地元の動き	住民ヒアリング結果
S48. 10	廃棄物処理基本計画で大規模埋立地の確保を決定。		Q 反対運動の理由は? A ごみの埋立施設がつくられるのであるから、反対するのは当然である。
S50. 10	寄居町の現在地に用地を選定。		
S50. 12	寄居町議会等地元に説明開始。		
S51. 3			
S54. 10	計画変更(最終処分のみ)の上、再度協力申し入れ。	地元住民から町議会に反対の請願 町議会で前記請願採択。	
S54. 12		12,000人の住民署名による反対請願。	Q 議会の請願不採択について A 当時の町議会は民意を軽視していたと考える。しかし、当時の町議會議員の一人(現在県議)は、建設推進派でありながら、反対署名の多さを重く受け止め最後には住民側の人間となってくれた。その人間性から現在多くの人々の信頼を得ている。
S55. 3	三ヶ山産業廃棄物最終埋立処分場(仮称)基本構想策定。地元住民・関係機関等に説明・協力要請。	町議会、反対請願を不採択。	
S55. 12			
S56. 4	反対運動の中心の鉢形地区の区長等に対する説得。		
S56. 9	地質調査着手。反対住民集団により阻止され、調査中断。		
S56. 9 ～12	鉢形区長会等と頻繁に話し合い、説得。	区長会は地質調査を認め、念書を取り交わす。反対住民念書撤回を迫る。計画地内地権者一部、「土地所有権移転登記抹消請求訴訟」を提起。	
S57. 9	またも地質調査が反対住民に阻止され、警察の協力により着手。		Q 警察の動員について A 警察の登場に住民は強い恐怖を覚えた。いくら反対といっても、そのことによって住民の中に逮捕者が出ては困る。住民運動の難しさを強く感じた。
S58. 3	地質調査完了。基本設計完成。	鉢形区長会、町あて要望書提出。	
S58. 8	鉢形区長会、県、町との話し合いが始まったが、交渉難航。県は区長会に根気強く説得続行。	男衾地区から、県あて要望書提出。	
S58. 12			
S59. 3	三ヶ山産業廃棄物最終埋立処分場(仮称)基本計画策定。	鉢形区長会、町と確認書を取り交わして交渉を決着。鉢形区長会から、県あて要望書提出。	
S59. 9	県指導要綱に基づく環境影響評価準備書を知事に提出。	小川町木呂子区長から、県あて要望書提出。	Q 要望書提出について A 行政は権力を持っており、住民との間には力の差がある。そのような世の中であるから、建設は受け入れざるを得ないと考えた。そこで、受け入れの前提となる厳格な基準を作ることにした。
	県議会に財産の取得(用地)について議案提出。		当時日本一の埋立処分場をもっていた広島市に出向くなどして得た知識を根拠に、県の作成した環境影響評価準備書に対して要望書を提出了。要望書の中では、「組織的な監視体制の整備」「受入廃棄物のチェック」「埋立
S59. 10	前記議案、県議会で可決。 埼玉県廃棄物広域処理事業推進対策委員会開催。		
S60. 1	副知事が寄居町議会及び鉢形区長会、男衾協議会幹部会議に出席し、「三ヶ山」促進について協力を要請。		

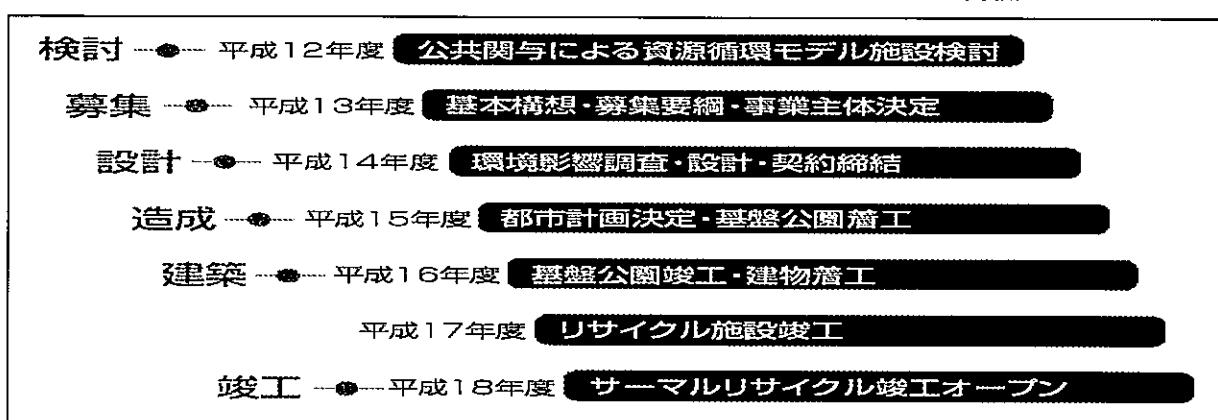
●●○●● 第3章 合意形成の事例研究

S60. 2	埼玉県廃棄物広域処分場建設対策本部設置。(埼玉県廃棄物広域処理事業推進対策委員会廃止)		入廃棄物のチェック」「埋立後の土地の適正管理」等について述べている。 ↓ Q 現在の環境整備センターについて A「厳格な廃棄物受入れ態勢」「国の基準を上回る安全基準」に満足している。センターの誠実な埋立実績は、住民との信頼関係構築につながっている。「住民による監視」は化学物質等に係る知識を持たない素人が監視を行っているものである。監視の姿を廃棄物持ち込み業者等に見せることが、おかしなものを持ち込ませないための大きなかん制力となる。また、センターの職員さえいつ住民監視がやってくるかわからないという状況が緊張感につながり、センターの適正運営を促進していると感じる。住民にとっても、監視を行うことによりセンターの実態を見ることができるのでとてもよい。交代制であるため、住民とセンター職員が顔見知りとなることもなく、適度な緊張感が常に確保されている。
S60. 4	「三ヶ山廃棄物埋立処分場建設に係る公害防止協定書」(案)を寄居町に提示。 環境影響評価書を知事に提出。		
S60. 5	寄居町長と上記公害防止協定締結。		
S60. 7	小川町長と公害防止協定締結。実施設計完成。		
S60. 11		鉢形地区三ヶ山問題対策推進協議会設立。	
S60. 12	処分場進入道路・管理施設用地造成工事に着手。		
S61. 3		鉢形地区に三ヶ山対策協議会設立。	
S61. 6	三ヶ山対策協議会に対し、「鉢形地区からの要望等(13項目)」について回答。		
S62. 6	三ヶ山廃棄物埋立処分場の一般廃棄物及び産業廃棄物最終処分場としての廃棄物処理法に基づく設置届を提出。		
S62. 11	2号埋立地造成工事に着手。		
S63. 1	寄居町議会三ヶ山問題対策調査特別委員会に対し、公害対策・要望事項の実施状況を含めた事業説明会を実施。		
S63. 2 ～3	観測井設置工事完成。浸出水処理施設処理棟・管理棟工事着工。		
S63. 8		三ヶ山問題協議会発足。(三ヶ山問題対策推進協議会と三ヶ山対策協議会解散。)	
S63. 10		三ヶ山裁判の訴訟原告30人のうち3人が訴訟の取下書を提出。	
S63. 11	露梨子地区に対する事業説明会を実施。		
	2号埋立地造成工事完了。		
S63. 12	「埼玉県環境整備センター」に改称。	寄居町長、三ヶ山問題協議会、三ヶ山廃棄物埋立対策推進男会協議会から「埼玉県環境整備センター建設に係わる要望書」が提出される。	
H元. 1	三ヶ山区住民に対する事業説明会を実施。副知事名で寄居町及び3住民団体からの要望書に対して文書で回答。 寄居町と「三ヶ山廃棄物埋立処分場建設に係わる公害防止細目協定」を締結。	三ヶ山区から「埼玉県環境整備センター建設に係る要望書」が提出される。	Q 合意に至った時点 A 平成元年に「公害防止細目協定」を県と寄居町が締結した時点。その直前までもめていた。要望を積み重ねていくうちに建設受入にまで至った、という状況である。
H元. 2	一部供用開始。(2号埋立地)		
H元. 3	小川町と「三ヶ山廃棄物埋立処分場建設に係る公害防止細目協定」を締結。		

4 分析

この事例の特徴は、行政と住民が信頼関係に基づき、協力して事業を推進しているところにある。異例とも言える早さで事業が進行している大きな理由は“住民合意”であるが、その前提となる“行政と住民の信頼関係”は、埼玉県環境整備センターの建設及び運営を通じて、行政と住民が長時間をかけて築いたものである。では、信頼関係構築のためには何が必要なのであろうか。住民へのヒアリングにより次の5つのポイントが判明したが、これらは当該事例のみならず、他の事業においても活用される重要なポイントとなるであろう。

彩の国資源循環工場建設スケジュール（埼玉県ホームページから掲載）



当該事例に見る信頼関係構築のポイント

① 職員は、積極的に住民と接することが必要である。

特にトップに立つ人は社会性が必要である。職員と住民が顔をたびたびあわせることが、信頼へつながる。

② 先回りして住民の要望を把握することが必要である。

住民から要求されてから対応する、または住民の様子を見ながら検討するようでは遅い。

③ 信頼を得るために実績を積み重ねることが必要である。

彩の国資源循環工場が建設される埼玉県環境整備センター（以下「センター」という。）は、約13年間に渡る住民反対運動を経て建設された。その間の住民要望等を踏まえ、センターは「厳格な廃棄物受け入れ態勢」、「国の基準を上回る安全基準」、「住民による監視体制の整備」を実施している。平成元年の供用開始以来続いているセンターでの誠実な埋立実績が、住民との信頼関係構築につながっている。

④ 行政は積極的に情報を提供し、住民は施設をよく知ることが必要である。

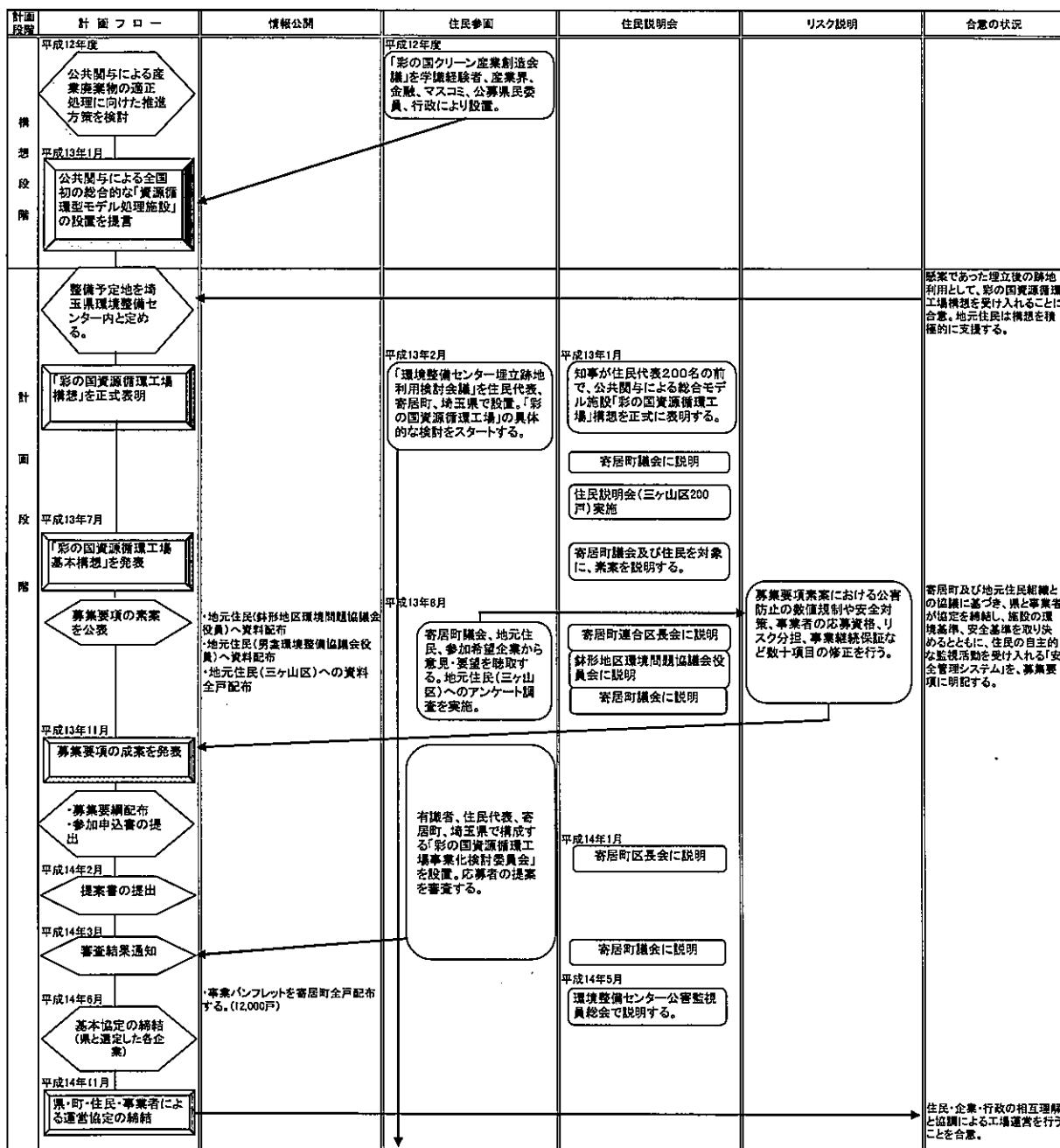
地元3地域の住民が1年交代で町から監視員として委嘱を受け、センターの監視を実施している。3人1グループで1週間に1回実施するが、一人が1年に1から2回担当することとなる。交代で監視員の役割が回ってくることにより、すべての住民がセンターの実態を見て現状を知ることができる状況である。“知る”ことが信頼につながっている。

⑤ 行政と住民を結ぶ“キーマン”が必要である。

地元県議が住民の大きな信頼を得ている。「県議に迷惑をかけられない」という住民の意識が、行政への信頼につながっている。

激しい住民反対運動を経て行政と住民の信頼関係を構築した事例であるが、「行政と住民の間には“適度の緊張関係”がある」ことを、職員と住民の双方が述べている。それは毎週抜き打ちで行われる住民監視によるところが大きい。常に存在する緊張感が、センターの運営をより適正なものにしている面もあるだろう。信頼関係継続の大きな理由に、この“適度の緊張関係”があると考える。

3-2-5 表 彩の国資源循環工場の各計画段階における合意形成のプロセス



事例研究②

所沢市東部クリーンセンター

1 事業の概況

(1) 所沢市の概要

所沢市は埼玉県の南西部に位置しており、首都圏 30km に位置していることや都心へのアクセス、交通の要所という地理的条件のもと、県南西部地域の中心都市としてさらなる発展が期待されている。

一方で、狭山丘陵や武蔵野の雑木林に代表される豊かな自然が残り、三富地域では農地と平地林が一体となった環境保全型農業が行われている。

(2) 所沢市的一般廃棄物の状況

所沢市からは年間 12 万トンを超えるゴミが排出されており、平成 12 年度の 1 人 1 日あたりのゴミ排出量（事業系含）は、994.79 g（県内平均 1,009 g）という状況である。

人口が増加傾向であることから、排出されるゴミ量も増加傾向であり、更なるごみの資源化や減量に向け、現在 8 分別が実施されている。

(3) 建設までの経緯

所沢市は市全体を東西の 2 エリアに分けて、一般廃棄物の処理を行なっている。旧東部清掃事業所（昭和 53 年供用）の老朽化に伴って、平成 2 年 3 月に、東部クリーンセンターの施設建設に関する基本構想を策定し、平成 2 年度より周辺住民への説明を開始した。

住民説明の時期を大まかに分類すると、以下の 3 つになる。

・ I 期：平成 2 年度～平成 7 年度

主に地権者を対象として、説明会や施設見学会を行なった。当初反対運動が起こってましたが、平成 7 年より地権者の理解が概ね得られたことを受け、用地買収を本格化している。

・ II 期：平成 8 年度～平成 10 年度

周辺の 5 自治会を対象として、説明会や施設見学会を行なった。平成 10 年 6 月 9 日には、5 自治会と「公害防止協定」を締結している。

・ III 期：平成 10 年度後半～平成 11 年度

平成 10 年 10 月に都市計画アセス準備書が提出され、周辺市町も含めた住民にまで関心が広がる。また、平成 11 年度には所沢市東部クリーンセンター炉型式検討会議（以

下、炉型式検討会議）を経て、炉型式の最終決定が行なわれた。

(4) 市民の反対や不安要因に対する市の対応

建設に対する反対理由は多岐に渡った。これも時期ごとの状況で整理すると以下のとおりになる。

・ I期

計画発表を行った翌年、平成4年4月には周辺住民602名の反対署名も提出された。これは、住まいの周辺に清掃工場が建設されることによる、主に地区イメージの悪化や、排出ガスによる周辺農地への悪影響への懸念などからの反対であった。そのため、市では、用地選定の根拠を明らかにするとともに、古い清掃施設のイメージを払拭するため、最新設備を導入した新清掃施設の見学会を実施し、最新設備による排ガス対策を実施することと、周辺環境に配慮した施設を建設する旨を説明し住民の理解を求めた。

・ II期

地権者の理解が得られたことを受け、周辺自治会への説明を開始したところ、地権者の反対と同様に、地区イメージの悪化や、地価下落の懸念などから反対があり、その代償措置として、地域の道路や下水整備への要望が出された。

また、いわゆる「所沢ダイオキシン問題」がクローズアップされ、ニュース番組による報道の問題が起きたのもこの時期だった。加えて、平成9年には所沢市の西部清掃事業所で高濃度のダイオキシンが過去に測定されていたことが判明し、より市民の不安を高める結果となった。

こうしたことから、所沢市は全国に先駆けて「ダイオキシンを少なくし所沢にきれいな空気を取り戻すための条例」を施行するとともに、説明会等での住民要望を取り入れ、法規制値よりも厳しい自主規制値の設定や測定結果を常時公開していくものとして、誰にでも排ガス状況が分かるように公害表示板を設置することとした。

・ III期

社会経済状況から、行政の財政事情の悪化や、ゴミの減量化の促進などへの関心が高まり、市民から炉形式や処理能力に対する意見が出されるようになつた。

こうしたなか、処理能力については、容器包装リサイクル法の施行や厚生省の施設規模算定基準の改正により縮小する形で変更された。また、炉型式についても次世代型と呼ばれるガス化溶融炉が各地で採用されてきたことを踏まえ、再度専門家や一般公募による住民参加により再検討が実施された。

(5) 現在の状況

平成10年の公害防止協定締結以降は、都市計画決定など所定の法手続きを経て、平成12年10月に建設に着手した。平成15年4月より、稼動開始し、併設された「リサイクルふれあい館」では減量化・資源化の啓発活動も行なわれている。

また、周辺5自治会の代表者で構成される環境整備保全委員会は、施設完成後も東部クリーンセンターの継続的監視機関として活動している。

2 住民合意形成の状況

(1) 説明会の実施状況

3-2-6 表

実施時期	平成2年度～平成7年度	平成8年度～平成10年度	平成10年10月	～平成12年10月工事着工まで	～平成15年4月工事完成まで
目的	主に地権者を対象とする説明会	周辺住民に対する説明会	都市計画アセスメントに関する説明会	建設内容及び環境整備の説明	環境整備の内容及び工事進捗状況の説明
説明対象	地権者	周辺5自治会及び要望により	影響範囲の住民など	周辺5自治会及び要望により	周辺5自治会及び要望により
回数	延べ6回	延べ53回	1回	5回	16回
説明体制	建設担当職員（各回5名程度）	建設担当職員（各回5名程度） 周辺環境整備についての説明時は道路・下水の担当職員も参加	全庁対応	建設担当職員（各回5名程度）	建設担当職員（各回5名程度）

(2) 合意形成のキーワード別状況

3-2-7 表

キーワード	実 施 内 容
情報公開	・説明会での資料提供が中心。 ・稼働後の公害表示板の設置（市庁舎及び東部クリーンセンター）
住民参画	・清掃基本構想策定、都市計画審議会、炉型式検討会議、所沢市焼却施設等緊急事態対応マニュアル策定検討会議に市民代表が参画
住民説明会	・周辺5自治会を中心を開催し要望があればどこにでも説明に行く。 要望に応じて、繰り返し開催。
リスク説明	・考えられるリスクに対する対応策の検討と実施。 ・ダイオキシン類の排出基準について、全国では初となる法規制値の1/10を自主規制値とした。
合意の状況	・周辺5自治会と公害防止協定を締結

(3) その他

都市計画決定に際しても、専門家の意見を取り入れて計画の見直しを行った。これは、オオタカの営巣中心域に東部クリーンセンターの西側がかかっていたことによる。具体的

には、西側に管理棟を建設する予定だったものを南側へ移し、計量棟及びプラットホームの上部の屋上緑化を行った。

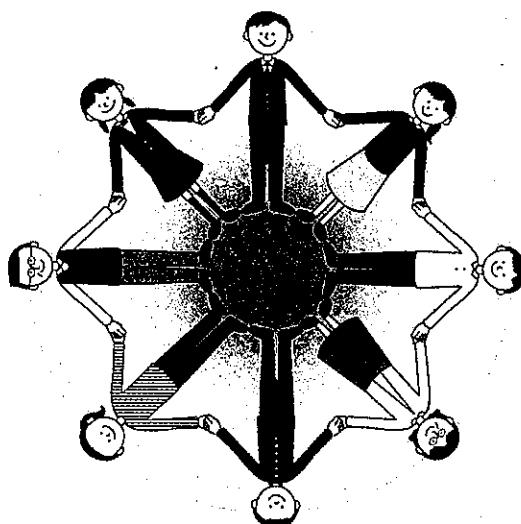
また、営巣地域は当初カルチャーパークという公園計画があったが、自然型の公園に変更し、緑地を保全するとともに、搬入路新設による緑地の分断を緩和するため、シェルターを設けた。工事中もオオタカのモニタリングを実施し営巣、巣立ちの確認を行った。

3 分析

東部クリーンセンターは計画が進むにつれて、関心を持つ住民の範囲が広がっていったという特徴がある。Ⅲ期に至って、市内や周辺自治体に关心が広がったときには、既に協定書の締結が済んでおり、手続き上は合意が形成されていたことになる。

また、計画策定プロセスが10年近くに及び、その間には容器包装リサイクル法の施行や厚生省の施設規模算定基準の改正などにより、施設規模等の見直しを延べ4回行った。

その中で住民側から、施設規模、計画内容、炉型式、リサイクル施設の設置、公害表示板の設置などについて具体的な意見や提案があり、建設計画に反映されていた面も多いとの説明を受けた。これにより、所沢市民の意識の高さがうかがえるが、住民や専門家の意見を取り入れたことによる市の姿勢が、住民に理解され、建設された施設であると思われた。



3-2-8 表 所沢市東部クリーンセンターの各計画段階における合意形成のプロセス

計画段階	計画フロー	情報公開	住民参画	住民説明会	リスク説明	合意の状況
構想段階	所沢市清掃基本構想の策定		清掃基本構想策定のための委員会には公募委員も参加した。 ※建設設計図を検討する組織ではない。			
計画段階	立地検討 建設用地決定 用地交渉 地元説明 都市計画決定	-説明会での資料提供 -アセス図書の検討	-住民要望が繰り返し出され、それに対する回答を説明会で行った。 型式検討会議 (市民代表6名を含む20名で構成)	平成2~7年度 地権者説明会 平成8~10年度 地元住民説明会(建設設計)	施設見学会の開催	-地元住民の反対署名 (平成4年4月) 周辺5自治会と協定締結 (平成10年6月)
計画実行	建設工事 維持・管理	-公害掲示板の設置	所沢市焼却施設等緊急事態対応マニュアル策定検討委員会 (市民代表10名で構成)	平成12~15年度 説明会 (工事実施に伴うもの)		


事例研究3

朝日環境センター（川口市）

1 事業の概況等

(1) 川口市の概要

川口市は埼玉県の南端に位置する県内有数の都市である。荒川を隔てて東京都に接し、江戸時代から鉄物や植木などの産業が発達してきた。近年は住宅都市化が進み、現在人口48.6万人の大都市となっている。東京のベッドタウンとしてマンション等が建設される一方で、こうした伝統的な産業が今も息づいている。

(2) 建設計画の概要

川口市では、平成3年頃から市内の焼却施設（戸塚・青木）の老朽化により、新焼却施設の建設について検討が行われていた。

平成6年4月1日市役所内に『仮称朝日環境センター建設室』を設置、各種会議・住民説明会等を経て平成11年に建設着工、平成14年11月完成、現在に至る。

(3) 建設地の選定理由と住民の反応

- ① 都市計画法上などごみ処理施設の建設が可能な場所
- ② 工業地域又は準工業地域であること（以前は肥料工場があった）
- ③ 施設規模にあつた概ね約3万平方メートル程度であること
- ④ 収集区域を考慮して収集運搬効率の向上が図られる場所であること
- ⑤ 搬入・搬出のアクセス上、幹線道路が整備されていたこと

などの諸条件を満たすことから、川口市は朝日地区を選定し、住民説明を開始。建設予定地近辺に鳩ヶ谷市ごみ焼却場・し尿処理場・足立区ごみ焼却場があるため、当初一部の住民から反発があった。だが鳩ヶ谷市の焼却場停止及びごみ受入れにより鳩ヶ谷市住民からの反対は終息。川口市内でも若干の反発はあったが、町会組織が調整役となった。

(4) 住民説明会について

- ・市主催の説明会については、参加しやすいよう、様々な日時と場所を設定した。説明会通知は市の広報や新聞の折り込みなど付近住民全戸配布を行った。また、請われれば、どこにでも行って説明した。
- ・その他町会主催で市の職員が毎回6名程度出席した説明会が、頻繁に行われた。
- ・市の担当者は「行政不信をぬぐい去る努力」、「真摯な態度」、「いつでもどこでも変わらない説明内容（人事異動による担当者の変更の際、引継ぎを明確にする。違うことを違う場所で言っていると思われないため）」を心がけたという。説明会は毎回比較的スムーズで、反対者による中断は一度だけであった。

朝日環境センターの概要

- ・場所 埼玉県川口市朝日4-21-33
- ・工場 地下1階、地上5階
- ・煙突 高さ100m
- ・焼却能力 420t/日(140×3炉)
- ・処理方式 流動ガス化溶融炉
- ・平成14年12月供用開始
- ・リサイクルプラザが隣接されており
1日8名程度のボランティアが活動

2 住民合意形成の状況

(1) 説明会の実施状況

3-2-9 表

実施時期	平成7年8月～10月	平成10年8月	平成11年1～2月	随時(用地決定後～)
目的 又は 理由 (実施名)	環境アセス準備書 作成時 (環境影響評価調査)	建設計画見直しに 関するもの	「廃棄物の処理及 び清掃に関する法 律」の改正による (生活環境影響調査)	町会主催 意見や要望の 受け付け
説明対象	川口市・足立区・ 鳩ヶ谷市 (最小半径 1.5 km. 最大 3 kmの住民)	川口市・鳩ヶ谷市 (半径 500mの住民)	川口市・足立区・ 鳩ヶ谷市 (最小半径 1.5 km. 最大 3 kmの住民)	建設地周辺町会 川口市6町会 鳩ヶ谷市4自治会
回数	延べ36回	延べ12回	延べ18回	20回前後
説明体制	建設室職員毎回6名程度の人数で対応。都市計画課・設備課など他部局の担当者が参加することもあった。			

(2) 各種委員会・会議等の実施状況

3-2-10 表

実施時期	H5年～H14年	H9年10月～H10年6月	H11年5～6月	H14年12月供用開始後
会議名称	建設委員会	型式検討会議 (炉型式の検討)	第二次型式検討 会議	川口市朝日環境セ ンター連絡協議会
主な 構成員	川口市役所幹部 10～11名	市内産業界代表・市 議・周辺町会代表・有 識者・婦人団体代表 計21名	同 左 計20名	川口市・鳩ヶ谷市 周辺町会、自治会代 表者 計20名程度
内容	経済的な部分 や、安全面等に 関する内部的な 会議	各地の焼却場の視 察や勉強会を行 い、施設の理解を 深め、検討する	同 左	環境保全・公害防 止・安全マニュアルについて、必要 な連絡調整を図る
回数	60数回	7回	7回	1年に数回程度
その他	実施主体(市)の 内部会議	市の推薦による住 民参画	公害防止性・経済 性・最終性に配慮 したものをと提言	公害防止協定によ る

(3) 合意形成のキーワード別状況

3-2-11 表

キーワード	実施内容
情報公開	一般住民に対して：(計画段階～) 市議会の質問に対する回答。問い合わせへの対応。(運営段階) ホームページに掲載。 付近住民に対して：(計画段階～) 住民説明会等で進捗等について説明。
住民参画	(計画段階～) 説明会等での意見交換・型式検討会議での提言
住民説明会	3-2-9 表参照
リスク説明	いずれも計画段階から・H8年頃、市民対象で国立公衆衛生院教授を講師に招いてダイオキシンに関する講演会を行った。 ・住民説明会や町会等で炉型式や公害物質排出基準について説明した。 ・ドイツでケルン式ガス化溶融炉（類似の炉型式）の事故が発生した際、市の職員2名が現地調査・確認を行い、住民にその説明を行った。
合意の状況	地元町長及び役員が建設同意書に押印及び公害防止協定書の締結

3 特徴 ～～～～～市と地元や町会との関係～～～～～

川口市では、川口鋳物工業協同組合など多くの地元企業が、市のイベントや事業に積極的に参加するなど、昔から市と一体となって地域の発展に貢献している。川口市廃棄物対策審議会（地元企業の代表者含む）では県外の焼却場を視察したり、型式検討会議では地元産業界代表が選出されるなど、市としても地元企業の参画機会を確保している。

川口市はまた町会組織とのつながりが深い。ごみ収集方式として『川口方式』（※）があるが、このことからは、ごみ減量に対する市民の意識の高さもうかがうことが出来る。

市は計画段階（建設地決定）から供用開始までの各段階で、該当地域の町会に足を運んで話をしている。市から話を受けた地元町会の一つは『仮称朝日環境センター建設対策委員会』を設置し、町会内の反対意見や要望の聞き取り・集約・調整及び、市とのやり取りを行った。地元企業を経営している町会関係の方は、「市側の話を受け、そうした理由なら地域のためにも出来るだけ協力しよう」とし、また次世代炉と呼ばれる『全連続燃焼式ガス化溶融炉』が採用されたことについては、「川口市の特性を考慮し、公害の防止性・経済性・最終処分量を特に重視して焼却炉型式を選定するよう要望を出した。何度も担当者から話は聞いたが、最終決定は専門家である市に任せた」としている。

各町会は、理解や協力と同時に、周辺環境整備について積極的な要望を出したが、川口市側は出来る限りの配慮をしたと思われる。

現在、朝日環境センター内には、会議室や余熱利用施設など、市民が利用出来る設備が整っている。敷地内には、ばいじん・硫黄酸化物・窒素酸化物・塩化水素の毎日の排出量を示す公害表示板が設置してある。また、隣接しているリサイクルプラザでは、1日8名程のボランティアがリサイクル啓発活動などをしている。市民に受け入れられている施設

という印象であった。

※ 川口方式：川口市が昭和53年から全国に先駆けて実施した集団資源回収事業（町会、自治会、子供会等の団体が資源回収団体として登録し団体単位で紙類、繊維類を回収しリサイクルに回すシステム）とごみの分別収集方式を言う。資源ごみについては当初、「びん・かんのみ」であったが、現在では「びん、かん、金属類、繊維類、ペットボトル、紙パック、新聞紙、雑誌・雑紙、ダンボール、紙製容器包装、プラスチック製容器包装」の11品目の資源ごみを分別収集している。資源ごみの分別範囲を拡大することによりごみの減量化やリサイクル率の向上を達成、分別収集開始後25年を経過し、市民の間に分別意識が深く根付いたと言われている。

4 分析

川口市の場合、あまり大きな反対運動がなく、地元町会が市に対して一定の理解を示し、協力したことは、市側の対話努力の他に、市と町会や地元企業とのつながりという、歴史的背景からなる地域性が大きいに関係すると思われる。

日頃から地域と良好な関係を築くことは、合意形成を図るにあたって、自治体にとって重要なことだと感じる事例である。

この建設地が民間の肥料工場跡地であったため、むしろ自治体施設の方が監視しやすく、その上周辺環境整備という補償があるという、住民にとっても現実的な利点があったことは否めない。建設地の選定根拠も重要なポイントである。

この事例の場合、主として各町会組織が町会内の意見を調整して市と対話していることが特徴的であり、町会に属さない住民については、説明会等での機会の確保をもって合意としている。

同じ川口市内での事例でも、川口市主導（PFI）の斎場建設設計画は、付近住民の合意を得られず、現在計画が凍結されていると聞く。

のことから、公共施設建設にあたっては、地域とのつながりが重要な要件ではあるが、それのみでは万全でなく、状況に応じた合意形成が必要だと言える。



←朝日環境センター（川口市HPより）

3-2-12 表 朝日環境センターの各計画段階における合意形成のプロセス

計画段階	計画フロー	情報公開	住民参画	住民説明会	リスク説明	合意の状況
構想段階	H5年11月 一般廃棄物処理 基本計画策定 (施設設備基本構造)	・基本計画で新清掃工場について書及				
計画決定の段階	H5年10月 建設委員会設置 H6年4月「仮称朝日環境センター建設室」設置 H7年3月 環境アセスメント準備書作成 H8年3月 環境影響調査報告書作成 H9年6月「廃棄物処理及び清掃に関する法律」の一部改正 H9年9月 環境影響評価調査を条例化 H9年10月 計画の見直し	・議会等で状況説明 ・住民説明会での説明 ・環境アセスメント準備書の検討 H8年2月 意見書の提出(8名)		地元住民(町会役員等)への説明→以降随時 H7年8月～10月 地元住民説明会(環境アセス準備書関連 環境影響調査)	・住民説明会での説明 ・町会を訪ねて説明	・建設予定地に対する一部の反対 朝日4丁目町内会で「仮称朝日環境センター建設対策委員会」設置 ・町会でアンケートをとり、意見を聞く→300通程度の回答の内、42の反対 ・町会が市との窓口となる
計画実行	H11年1月 生活環境影響調査報告書作成 H11年3月 都市計画決定 H11年8月 建設着工 H14年11月 竣工 H14年12月 供用開始 維持・管理	・生活環境影響調査報告書の検討 H11年3月 意見書の提出(2名) H11年5月 第二次型式検討会議 (上記と同様のメンバー) →市へ提言(安全性、経済性、最終処分量を重視するように) H11年1～2月 地元住民説明会(施設法改正関連 生活環境影響調査)	・H11年10月 型式検討会議 (推薦により、有識者・地元町会代表・地元産業界代表・市会議員等で構成) H11年3月 意見書の提出(2名) H11年5月 第二次型式検討会議 (上記と同様のメンバー) →市へ提言(安全性、経済性、最終処分量を重視するように)	H10年8月 地元住民説明会(計画の見直し開催) H11年1～2月 地元住民説明会(施設法改正関連 生活環境影響調査)	・川口市廃棄物対策審議会で各地ごみ焼却施設の視察 ・ドーツで類似炉型式の事故が起きた際に、市の職員2名現地派遣、状況を把握 →結果を周辺住民に報告	・隣接地の鳩ヶ谷市のごみ受入れ決定(ごみ処理の広域化) ・地元町長と役員から建設同意書にサインをもらう → 合意 ・朝日4丁目地内にコミュニティセンター建設
運営段階		・ホームページの作成				・H14年12月～ 鳩ヶ谷市のごみ受け入れ

☆ ☆ ☆ コラム「現代の焼却方式について」 ☆ ☆ ☆

平成8年頃、大問題となった「ダイオキシン問題」を境に、ごみ処理業界は大きく変わってきた。日本人はとても健康な国民で、平均寿命を見れば一目瞭然である。こうした日本で、健康に害を及ぼすといわれている「猛毒ダイオキシン」が焼却炉から排出されている、と聞けば、焼却炉メーカーや行政側も、「いかにしてダイオキシン類を削減するか」をテーマに、最新技術を駆使し、何とか対策を立てたいというのは当然の流れである。

ダイオキシン問題が取りざたされるまでは、運転員が朝に火を付け、夕方に火を止めて一日の処理が終了する、という作業形態をとる施設も少なくなかつたが、平成9年5月、厚生省がダイオキシン対策のために各都道府県に通達した「ごみ処理の広域化計画について」の指導により、「新たに建設されるごみ焼却施設は原則としてダイオキシン類の排出の少ない全連続炉とし、安定的な焼却状態のもとに焼却を行うことが適当であり、そのために必要な焼却施設の規模を確保することが必要である。」すなわち、ダイオキシン類を削減するためには、点検等以外は焼却を停止することなく燃やし続けられる設備で、更にある程度（100トン／日以上）の処理能力を有する施設にする必要があるというものである。人口が10万人を超える市町村であれば、ある程度の処理能力が確保できるが、人口が少ない市町村は組合等の運営に方向を転換し、処理能力を確保しなくてはならないということで、施設の更新を計画していた市町村にとっては計画変更を余儀なくされた例もあったものと思われる。

昨今、求められるゴミ焼却施設は、ダイオキシン類をはじめとした公害物質の削減だけで良いかというと、答えは「NO」である。もう10年以上も前の映画であるが、「バック・トゥ・ザ・フューチャー」の中で、デロリアンという車がガソリンの代わりにごみを燃料として走る場面があった。そのとき主人公が「ごみは未来の燃料なんだ」といったセリフを言っていたのを思い出す。まさに、現代はごみが燃料として扱われようとされつつあり、焼却後に発生する灰については、高温で溶融処理^{※1}を行った後「スラグ」といった砂状のものに形を変え、アスファルトの骨材やブロックの材料としてリサイクルされる。また、近年建設された施設では、焼却時に発生する熱は発電や温水プール等の熱源として利用され、燃やして捨てる時代ではないのである。

さて、ごみ処理の基本となる焼却方式を見てみると、戦後から近年まで焼却処理に頼ってきた日本では、従来型と呼ばれる「ストーカ式焼却炉」と「流動床式焼却炉」が90%以上の自治体で採用され（内90%以上がストーカ式）、処理が行われてきたが、ダイオキシン類を削減するために有効となる高温燃焼と灰の溶融処理までを一連のプロセスで処理できる「直接溶融方式」と「ガス化溶融方式」を各プラントメーカーが開発し、全国実績を伸ばしている。

まずは前者の従来型を説明すると、日本においてストーカ式と流動床式が多く採用され

てきたのは、ストーカ式は流動床式と比較して、特別管理一般廃棄物の指定を受ける飛灰の発生率が低く、炉内温度を一定に保ち易い緩慢燃焼のため、排ガス状況も安定しているうえ実績が多く、安心を買うためにも実績を重視して採用する例が多かったものと思われる。また、流動床式は、炉の立上げ・下げが短時間で出来るというメリットや比較的小型に出来るため、敷地面積の確保が厳しい自治体からの採用例が多かったものと推測される。また、これらの2方式についても、灰溶融施設と高度排ガス処理設備を併設させた施設も多く建設され、次世代型ストーカ・流動床と言われるように現在も進化している焼却方式である。

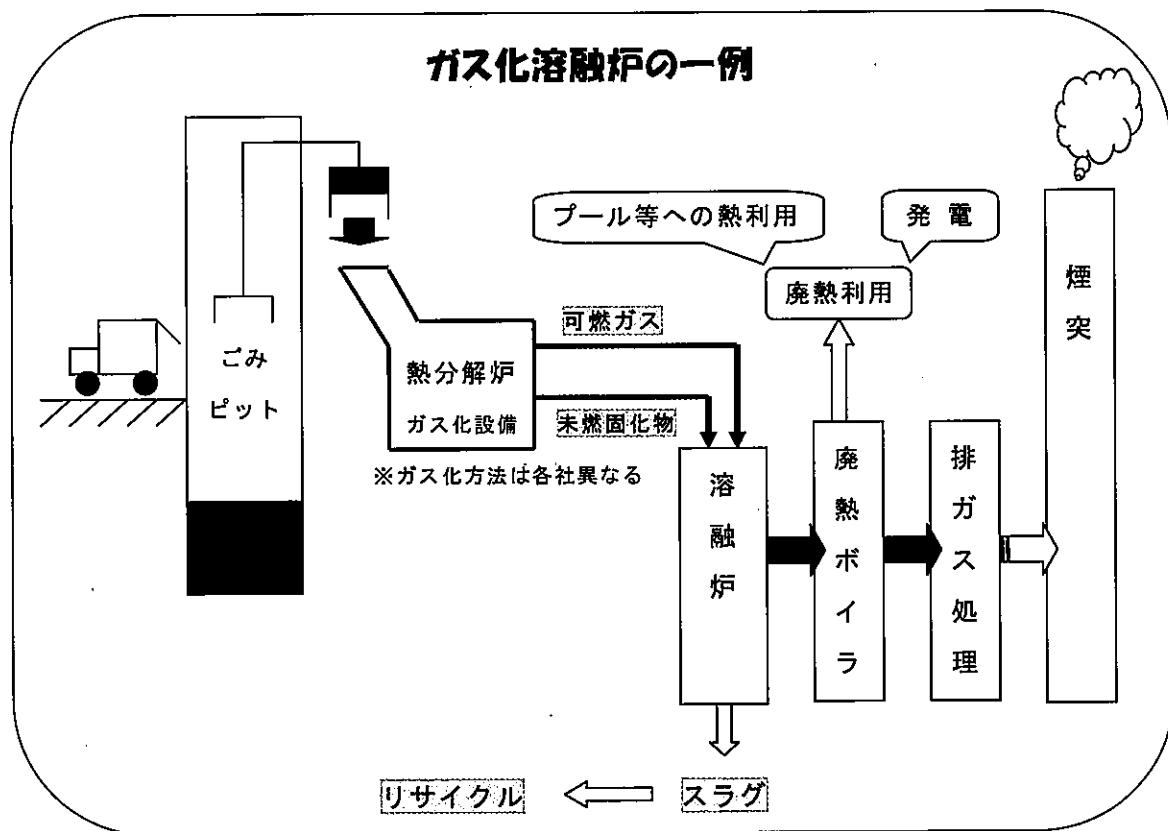
次に次世代型と呼ばれる「直接溶融方式」と「ガス化溶融方式」であるが、いずれも上記の焼却方式とはまったく違う焼却方式であり、ダイオキシン類を削減するために有効となる高温燃焼が行え、灰の溶融処理までを一連のプロセスで処理できる焼却方式であり受注実績を増やし始めている。この次世代型焼却炉は、各メーカーがしのぎを削り、独自の方式を開発している。

では初めに「直接溶融方式」を紹介する。この方式は、筒状の焼却炉の中にコークスを投入し、筒状の上部にごみを投入すると、最下部からスラグが排出されるシステムであり、不燃物を含むごみであっても処理が可能であり、ごみを投入する前処理の制限が少ないというメリットがある。また、コークスを使用するため、ごみに加えコークスも燃えることによるプラスアルファーの発電効果が期待できる点があるが、化石燃料とされるコークスを使用することをどう考えるかが選定の争点になるところである。

次に「ガス化溶融方式」であるが、この方式はごみをそのまま焼却するのではなく、初めにごみを450℃程度で蒸し焼きにし^{※2}、この際発生する可燃ガスを利用するシステムで、蒸し焼きとなり炭状になったごみを、発生した可燃ガスにより、焼却はもとより灰の溶融処理までを一連のプロセスで行うもので、この際発生する熱を使って発電を行うことや温水プール等へも余熱を供給(他の焼却方式でも供給可能)できるシステムである。ストーカ炉は焼却熱により発電した電気の大部分を使用して灰溶融処理するシステムであるが^{※3}、ガス化溶融炉は可燃ガスで溶融処理を行えるため、灰溶融処理に電気を使用せずにすみ、より使用電力の低減につながり、ランニングコストも下げられるというメリットがある。しかし、ガス化溶融炉は近年の分別により、ある程度ごみのカロリーが高い市町村に限られることや、可燃ガスの扱いには細心の注意が必要であるといった要素もある。

以上が概略の焼却方式となるが、それぞれにメリット、デメリットがある。私なりに思ったのは、家庭から排出される一般廃棄物は各市町村にすべて一任されており、分別項目から最終処分に至るまで、各市町村で各自の方式が取られており、これが最良の方法だと判断されるものが全ての市町村の処理実態に当てはまるとは限らないことが、多方式を生んだものと思われる。よって、どの方式がその市町村に最良なのかを判断するには、その方式のメリット、デメリットを見極め、地域に合った焼却方式を採用することが大切である。

ると考える。



※1 溶融処理：ごみ焼却時に発生する焼却灰を高温で減容固化する処理のこと。

※2 ガス化溶融方式はメーカーにより方式が異なるため、代表的と思われる方式について説明させていただいたが、蒸し焼き等により可燃ガスを回収する方式のほか、ごみを圧縮し、この際発生する熱により可燃ガスを回収するシステムがある。なお、説明に該当しない方式を推奨される方には、お許しをいただきたい。

※3 ストーカ及び流動床に併設される灰溶融設備の代表例と思われる方式について説明させていただいたが、電気に代わり、ガスや燃料を使用する溶融方式多くの実績がある。なお、説明に該当しない方式を推奨される方には、お許しをいただきたい。

事例研究**中信地区・廃棄物処理施設（長野県）****1 事業の概況等**

長野県では平成5年に財団法人長野県廃棄物処理事業団を設立し、廃棄物適正処理の先導的施設として、南安曇郡豊科町（松本市から10kmほど北に位置する。）に廃棄物処理施設の整備計画を進めていた。しかし、整備計画に対する地元の4つの区（区＝自治会の単位）における住民自主投票等の結果、1つの区で同意を得ることができず、施設立地は暗礁に乗り上げた。そのためこの計画を白紙に戻し、中信地区（松本市・大町市・木曽郡等）における廃棄物処理施設整備のあり方について検討するための“中信地区・廃棄物処理施設検討委員会（以下「委員会」という。）”を、平成13年5月、知事の委嘱により設置した。

委員会は、減量目標、廃棄物処理施設の整備方針、候補地点選定のための立地ルール等を示して平成14年度をもって役割を終え、平成15年度以降は、県及び事業主体が中心となって事業を進めている。

平成15年4月、廃棄物処理施設の候補地選定に関する事項及び廃棄物の減量に関する事項を審議するための“中信地区廃棄物検討委員会（以下「検討委員会」という。学識委員10、公募委員9、団体推薦6、行政3、事業者団体3）”が組織された。検討委員会は戦略的環境アセスメントの準備・審査や施設の詳細を検討する「戦略部会」と、施設整備に向けた一般・産業廃棄物の減量誘導策や施設整備に伴う諸課題の検討を行う「施策検討部会」からなる。

現在県では、「信州廃棄物の発生抑制と良好な環境の確保に関する条例（仮称）」を3名の条例アドバイザーのもとに検討しているが、この内容が廃棄物処理の基本原則に関わってくる可能性がある。そこで、中信地区における廃棄物処理施設の方向と当該条例との整合を図る意味から、条例の内容が整理されるまで戦略部会は中断することとなり現在に至っている。（平成16年3月現在）

2 住民合意形成の状況**(1) 説明会の実施状況**

3-2-13 表

実施時期	平成14年9月 (3日間)	平成14年9月	平成15年1月 (2日間)	平成15年1月
目的	「立地ルール中間取りまとめ（案）」について説明する。		「スクリーニング結果」について説明する。	
説明対象	5エリアの県民 合計196名	24市町村、 3広域連合、 3一部事務組合	3エリアの県民 合計88名	31市町村、 3広域連合、 3一部事務組合、

説明対象 (つづき)				6県地方事務所・ 保健所
回数	各エリア1回	1回	各エリア1回	1回
説明体制	廃棄物対策課 課長、廃棄物対策幹、廃棄物監視幹、課長補佐、外5名（計9名） 廃棄物処理事業団 事務局長、業務課長外4名（計6名） 委員会 学識委員2名、公募委員2名	廃棄物対策課 課長、廃棄物対策幹、廃棄物監視幹、課長補佐、一般廃棄物係長外5名（計10名） 廃棄物処理事業団 事務局長、業務課長外4名（計6名） 委員会 学識委員2名、公募委員2名		

(2) 委員会の実施状況

3-2-14 表

実施時期	平成13年5月～平成14年1月	平成14年2月～3月	平成14年4月～平成15年3月
会議名称	中信地区・廃棄物処理施設検討委員会		
主な構成員	委員長1名、学識者委員6名、公募委員12名		
設置目的 ・内容	廃棄物処理施設の必要性の有無を確認するため、どの程度の廃棄物減量が可能かを検討。減量目標を《一般廃棄物の処理量3分の1》《産業廃棄物の最終処分量6割強》とともに、減量目標達成後にも処理・処分の必要なごみが発生することを確認する。	減量目標の達成を促すため、一般廃棄物・産業廃棄物それぞれについて減量化及び適正処理方策を取りまとめる。	廃棄物処理施設の立地選定に向け、候補地絞込みの手順である「立地ルール」をまとめ、それに基づき除外エリアの確定作業（スクリーニング作業）を行う。その結果、面積で9割ほどの地域が除外された。また、施設の規模や整備のパターンを確認する。
回数	委員会13回開催。 一般廃棄物WG4回開催。 WG:ワーキンググループ	委員会3回開催。 一般廃棄物WG1回開催。 産業廃棄物WG3回開催。	委員会17回開催。 立地ルールWG7回開催。 スクリーニング項目/最終報告書検討WG16回開催。
その他	知事に「中間報告」を提出。	知事に「中間報告その2」を提出。	知事に「報告書」を提出。

(3) 合意形成のキーワード別状況

3-2-15 表

キーワード	実 施 内 容
情報公開	当初から CATV で委員会開催の模様をノーカット放映するとともにニュースレターを発行。議事録（発言者名・発言内容）をホームページで公開。
住民参画	委員の公募。（委員 19 名中公募委員 12 名） パブリックコメント 3 回募集。
住民説明会	市町村を対象とする説明会を 2 回開催。住民との意見交換会 2 回（計 8 箇所）実施。
リスク説明	立地ルール及びスクリーニング結果に係る、市町村への説明会、意見交換会、パブリックコメント募集において実施。ただし施設概要が未定のため、一般的リスクについての説明である。
合意の状況	合意形成の段階にない。徹底した公開性確保のもと、議論を積み重ねている状況。

3 分析

本事例の特色は、キーワード「住民参画」における委員会の性格やメンバー構成等である。以下では、このことについて分析することとしたい。

委員会における検討では“科学性と民主性に基づく合意形成”を目指すため、委員会は①から⑦の条件を満たすものとなっているが、それを分類すると次のようになる。

科学性	民主性		その他
	中立性	公開性	
①	①	③	⑥
④	②	④	
	⑦	⑤	

- ① 委員構成は行政から独立した判断で選定する。すなわち、学識委員については、県知事より委嘱された委員長が、直接選定する。他の委員については、学識委員を審査員とする公募方式で選定する。選定に当たっては、処理施設整備に対する賛否・居住エリア・年代・男女比等を考慮し、多様な利害関係者が含まれるよう考慮する。
- ② 検討委員会運営を補佐するための事務局を設置する。ただし、事務局は行政からの独立性を確保するため専門のコンサルタントに、委員会が直接選定のうえ委託する。
- ③ 委員会及びワーキンググループは、原則公開とする。また、来場できない人のために、本委員会を録画し、ビデオ貸出するとともに南安曇郡を放送エリアとする CATV 「あづみ野テレビ」でノーカット放映する。

- ④ 情報公開を徹底し、県には、その所有する情報に関して最大限の公開を求める。また、必要に応じ、委員会に各分野の専門家を招いてのヒアリングも行う。
- ⑤ 委員以外の県民の意見を聴取するため、「立地ルール」やスクリーニング結果がまとまった段階で、パブリックコメントの募集と、市町村及び県民との意見交換会を行うほか、随時委員会ホームページ上で意見を募集し、寄せられたものは委員に配布する。また、委員有志による編集委員会を設け、委員会ニュースレターを随時発行する。
- ⑥ 検討スケジュールは、時間に限りがあることに配慮しつつ、それに縛られないように留意する。会議開催の適切な間隔として、最低2週間以上を空けて委員会を開催するが、必要な場合には、委員長の指示に基づきワーキンググループを適宜開催する。
- ⑦ 全体の討議を進行する委員長は、地域の利害関係から中立な存在として、県外の学識専門家とする。

このように、委員会は「中立性」と「公開性」に特に配慮している。このことについて、県廃棄物対策課担当者と委員会公募委員(一般住民。検討委員会には学識委員として参加している。)のそれぞれに意見を聴取した結果が、次のとおりである。

① 多様な利害関係者を含む委員構成したことについて

廃棄物対策課担当者	委員会公募委員
議論がいろいろな方向へ拡散し意見がかみ合わないなど、委員会運営における負の要因ともなった。しかし一方で、時間をかけて議論を尽くすことにより、委員全員の理解が深まる結果につながった。効率的な方法ではないが、民主的な合意形成を図るにおいては有効な方法であったと考える。	客観性や未来に対する理念をもとに選考するべきであり、理念を具現する決意のない者は委員として不要である。委員会はごみの減量や適正処理を話し合う場なのであるから、当該理念と利害の反する者は委員として不適切である。このような者が参加していると、話し合いがかみ合わない。

②事務局をコンサルタント会社に委託したことについて

廃棄物対策課担当者	委員会公募委員
委員会の中立性を保証するにおいて、大きな柱となると考える。	行政が信頼されていないことの結果である。本来、事務局は行政が行うべきである。なぜなら、行政の能力向上が図れるとともに、ノウハウの蓄積や将来に向けたマニュアル作りが可能となる。

③④⑤公開の徹底について

廃棄物対策課担当者	委員会公募委員
積極的に公開することが、信頼関係の構築につながる。公開は、誰でも議論に参加可能であることの保証でもある。	全面公開としたことは評価しているが、一方で、当たり前のことと初めてやっただけともいえる。

委員会は費用や時間の制約の中で可能な限りの公開をしている(廃棄物対策課担当者談)が、このことについては両者が一致して評価している。特に廃棄物対策課担当者の「公開することによって何が得られたかではなく、公開していること自体に意味があると考えている」との言葉が印象的であった。

一方中立性に係る事項については、両者で評価が異なっている。委員会設置の原因となった豊科町における施設建設設計画の撤回は、行政に対する県民の不信感が要因となっている。そこで委員会の構成や位置づけを行政の意図の働くかないものとすることにより、委員会に対する県民の信頼確保に努めたものと推察される。中立性への配慮については、このような特殊な状況が影響しているため、両者の評価が異なるものと考える。

公開性の確保が最終的な合意形成にどのような影響を及ぼすか、今後さらに注目される事例である。

3-2-16 表 中信地区・廃棄物処理施設の各計画段階における合意形成のプロセス

計画段階	計画フロー	情報公開	住民参画	住民説明会	リスク説明	合意の状況
構想段階	<p>平成13年5月 中信地区・廃棄物処理施設検討委員会を設置。</p> <p>平成14年1月 知事に「中間報告」を提出。</p> <p>平成14年3月 知事に「中間報告その2」を提出。</p> <p>平成15年3月 知事に「報告書」を提出。</p>	<p>CATVで委員会開催の模様をノーカット放映するとともにニュースレターを発行。 議事録(発言者名・発言内容)をホームページで公開。</p>	<p>委員の公募。(委員19名中公募委員12名)</p>	<p>パブリックコメント3回募集。 ・立地ルール中間取りまとめ(案)</p>	<p>「立地ルール中間取りまとめ(案)」及び「スクリーニング結果」について説明。市町村を対象とする説明会を2回開催。住民との意見交換会2回(計8箇所)実施。</p>	<p>立地ルール及びスクリーニング結果に係る、市町村への説明会、意見交換会、パブリックコメント募集において実施。</p>

☆ ☆ ☆ コラム「戦略的環境アセスメント」☆ ☆ ☆

～～ 戰略的環境アセスメントとは？ ～～

戦略的環境影響評価（Strategic Environmental Assessment 以下、SEA）とは、通常の環境アセスメント（以下、事業アセス）が具体的な事業を対象にするのに対し、その上位段階の政策、計画、プログラムなどを対象とした環境アセスメントである。

なお、長野県中信地区の事例では立地場所検討を、SEAの考え方に基づいて行う予定である。

～～ 事業アセス・SEAの特徴 ～～

事業アセスは、次の①から③が特徴となる。

- ①事業による環境への影響を客観的・科学的に調査、予測、評価することにより明らかにし、よりよい環境配慮の検討を行う。
- ②手続きを、文書（アセス図書の公開）を通じて行うことで、透明性を確保する。
- ③事業者と住民のコミュニケーションツールである。

これに加えてSEAではより幅広い環境への配慮を行うために④⑤が加わることが多い。

- ④複数案の比較検討を行う。
- ⑤環境面の評価に連携して、社会面・経済面の検討を行う。

～～ SEAをめぐる状況 ～～

○現在、自治体が設けたSEAの制度として次のようなものがある。

- ・埼玉県：「埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱」を平成14年3月に制定
- ・東京都：「計画段階における環境影響評価」を平成15年1月にアセス条例改正により導入

○個別案件についてSEAを適用した事例としては、長野県の例のほかに次がある。

- ・京都市 一般廃棄物処理計画の検討

○海外の状況

海外では、EUにおいてSEA指令が出され、加盟国は2004年7月までに指令に適合するために必要な法律、規則等を発効させることを義務づけており、中国、韓国においてもSEAの導入に向けた取組みが行われている。

○国内の状況

環境省が「一般廃棄物処理計画策定における戦略的環境アセスメント試行ガイドライン」を平成15年11月に作成している。

北九州市におけるP C B処理事業

1 事業の概況

(1) 北九州市の概要

九州の最北端に位置する北九州市（人口約100万人）は、明治34年に国内初の本格的溶鉱炉を持つ官営八幡製鉄所が操業を開始するなど四大工業地帯の一つとして日本の高度成長を支えてきた。

その一方で、昭和30年代において深刻な産業公害を引き起こしたが、市民・行政・産業界が一体となった取組みにより公害を克服した経験を有している。

(2) 北九州エコタウン事業

北九州市は通産省（当時）によるエコタウン事業の地域承認をいち早く受け、「資源循環型経済社会」の形成に取り組んでいる。

エコタウン事業の特徴として、立地する全ての施設は公開が原則であることがあげられる。また、市はリサイクル産業や廃棄物処理などの「静脈産業」を21世紀を担う「環境産業」と位置付け、エコタウンへの積極的な集積を進めている。

北九州市は、産業廃棄物処理業の許可権者（埼玉県においては県知事など）と、許可の際に意見を提出する地元市町村の立場を併せ持っている。通常は、両者の立場の間で、広域的な廃棄物処理の観点と地元感情の対立が生じることが多い。一方、北九州市においては、市単独で許可の判断をする必要があり、前述のとおりエコタウンを推進する立場でもある。そのため、エコタウン事業を所管する市環境産業政策室が一本化した窓口として対応し、事業の立地にあたり、事業内容や採算性の審査や関係部署との協議などを行なっている。

さらに、施設の立地に際しては、市民への事業説明を民間業者とともに、事業主体でない市が行うこともある。事業稼動後も事業地内に設けたエコタウンセンターを中心として施設見学や説明を継続して行っていることが、市民からも評価・理解を得ている。

(3) 受入れまでの経緯

平成12年12月に国（環境省）より、P C B処理事業等の実施に関する申入れがあった。申入れは、九州・中国・四国17県のP C B廃棄物を無害化する、国内初の広域処理施設の設置に関するものであり、事業主体は特殊法人環境事業団である。

申入れを受けて、市は基本的な考え方をまとめ、翌平成13年2月に

- ・ P C B処理安全性検討委員会（以下、検討委員会）を設けて安全性や公開性の確保の検討を行なう。
- ・ 平行して、市民説明会を実施するとともに、市民意見の募集を行なう。

の2本立てで受入れの是非の検討を開始した。

平成13年8月には検討委員会の報告書がまとめられた。同年9月には、「北九州市におけるP C B処理事業についての考え方」を市が発表し、市議会の9月定例会でも議論、提案が行なわれた。議会での検討を経て同年9月28日に受入条件の骨子を発表した。同年10月に環境大臣より条件遵守の回答があり、正式に立地が決定した。

(4) 受入れにあたっての市民の反対や不安

受入れにあたって市民の不安要因は、当然P C Bの危険性にあった。P C Bの歴史的経緯、特性、処理技術、収集運搬に関することなど、多岐に渡って説明する必要があった。

一方で、北九州市はP C Bが原因のカネミ油症事件の発生地であることから、P C Bに対する様々な感情を持った市民も多く、「カネミ油症事件の被害者の気持ちを逆撫でするような事業を立地させるのか。」という意見もあった一方、「だからこそ、一刻も早い適正な処理が必要だ。」との意見もあった。

こうした、P C B処理の必要性については、市が説明を行なう中で理解が得られていったが、西日本17県のP C Bを広域処理することへの反対意見もあり、市内や県内分のみの処理を求める声が根強かった。

(5) 現在の状況

現在は計画検討及び計画実施段階にあり、検討委員会での提言の一つであった、P C B処理監視委員会（以下、監視委員会）が平成14年2月に設置された。監視委員会は計画段階で事業者である環境事業団より説明を受け、施設計画等にチェックする役目を負う。また、操業開始後は施設への立入りや書類の閲覧を行なう。

事業の実施状況については、まず平成13年12月に環境事業団北九州事業所が開設され、準備作業が開始された。平成15年4月に処理施設の建設を開始し、16年11月の完成を目指しているところである。

2 住民合意形成の状況

(1) 住民説明会

説明会は、施設の立地予定地である若松区（人口約9万人）を中心に行なわれた。同区は自治会の加入率が92%と高いことから、47の自治会を通じて行なった。自治会の常会（班長が出席する会）に時間を設けてもらい、そこに市が出向く方法をとった。これによって関心のある人だけが参加する説明会ではなく、なるべく多くの人に広く周知をすることができた。

それでも、「自分は何も聞いていない。」という苦情が入ることもあり、担当者がその1時間後には説明に訪問したこと也有った。その他、市民団体等から要望があれば「いつでも、どこでも、誰にでも」の方針のもと説明会を開催し、平成13年7月末の時点で101回、延べ約3,500人の市民に対して実施した。

3-2-17 表

実施時期	平成13年2月～7月
目的	・P C B処理施設の受入れの是非についての市の考え方の説明 ・P C B全般に関するリスクについての説明 ・事業に係る安全性や公開性の確保について
説明対象	①若松区 全域 ②要望があった市民団体など
回数	101回
説明体制	環境局職員全体で対応。（各説明会は2～3人の職員が出席）

(2) 合意形成のキーワード別状況

3-2-18 表

キーワード	実 施 内 容
情報公開	・検討委員会、監視委員会の傍聴、議事録、資料のホームページ公開 ・市に寄せられた意見とその回答を公開 ・「監視委員会だより」の区内全戸回覧
住民参画	・質問、意見の提出 ・「市民との意見交換会」（検討委員会主催） ・P C B処理監視委員会の設置
住民説明会	・47自治会ごと各1回 ・要望のあった市民団体など
リスク説明	・P C B廃棄物の回収・運搬段階での安全確保 ・P C B廃棄物の処理段階での安全確保 ・モニタリング方法 ・事業における情報公開・リスクコミュニケーションのあり方 ・事業関係者の責任と役割 などについて検討
合意の状況	・市民の質問、意見を「検討委員会報告書」に反映 ・定例市議会による議論→意見書の採択

《情報提供・情報公開》

検討委員会については、議事録及び会議資料を全面公開した。また、当初よりマスコミの傍聴は認めていたが、第3回委員会からは市民の傍聴も可能となった。

また、上記の資料を含め、説明会資料、市民からの意見及びそれに対する回答などはすべてホームページにも掲載した。

監視委員会設置後は、「監視委員会だより」を若松区内に全戸回覧している。

《住民参画》

説明会において直接質疑応答がなされた他に、市の質問・意見募集に対して寄せられた意見については個別に回答を行なった。P C B処理自体が、専門的な内容であること、構想段階のため具体的な処理方法等が未定なことから意見よりは質問的なもののが多かった。

検討委員会は、国内有数の専門家8名によって構成され、施設受入れにあたっての安全性確保のための技術的内容について検討が行なわれた（全6回）。具体的には、

- ・P C B廃棄物の回収・運搬段階での安全確保
 - ・P C B廃棄物の処理段階での安全確保
 - ・モニタリング方法
 - ・事業における情報公開・リスクコミュニケーションのあり方
 - ・事業関係者（国、環境事業団、北九州市、市民、西日本17県）の責任と役割
- などについて検討を行ない報告書の形にまとめられた。

上記、検討委員会に直接の住民参画は行なわれなかつたが、市民からの意見が隨時報告され、検討委員会での議論に影響を与えた。各委員が市民の視点を意識しており、報告書の構成や記述が理解しやすいものであるか等についてまで議論がなされた。結果として、通常のアセス図書などに比べて、わかりやすい報告書となつた。

さらに、検討委員会の主催により、「市民と委員との意見交換会」も開催された。約450名の市民が参加し、委員との活発なやり取りがなされた。

また、事業が計画検討及び計画実施段階に移つてからは、監視委員会を設置している。監視委員会は学識経験者5名に加え、市民代表7名（うち公募5名）で構成されている。監視委員会は事業者と市民とのリスクコミュニケーションの窓口としての役割も担つてゐる。

《合意形成から意思決定へ》

市の取組みによって、P C B処理について市と市民の間で共通認識が次第に醸成されてきた。そこで最終的な意思決定の手続きを行なう必要があった。市民意見の中には住民投票を求めるものもあったが、市は議会を通じて受入れの意思決定をすることを選択した。

P C B処理事業は市の事業ではないため、前述の9月定例会においての意見書の採択をもって議会としての方針も決定した。

《リスクの説明》

北九州市の取組みの中で、リスクコミュニケーションは、重要な要素であり、

- ・市民に対し、「絶対に安全」であると決して言わない。
- ・市民に対しては、説得ではなく、理解を求める姿勢で臨む。
- ・積極的に情報公開を行なう。

ことを、基本とした。

具体的には、考えられるリスクがどのようなもので、その程度や確率はどのくらいかを

示す。その上で、それに対する対策を示すというものである。対策については、

- ・設計段階でのプロセス安全設計
- ・操業時の監視システム
- ・ミスが発生した場合でも事故につながらないフェールセーフ
- ・万が一、事故となった場合の対応策であるセーフティーネット

の考え方に基づいて検討していることを示した。

担当者にインタビューした際の、「説明会などで、（P C B処理施設が）絶対に安全だということはありません、と言ってしまうことで、行政と住民が対等な立場で、安全性などについて考える雰囲気ができた。」との言葉が印象的であった。

《その他》

ア) 実施体制

以上のような取組みを遂行するためには、相当の労力を要した。特に説明会は短期間に集中して行なわれたため、市の環境局の職員全體が協力し、6班の班編成をし、対応した。各班は説明会を開催するたびに質問内容を持ち帰り、全体で情報共有をするとともに、説明資料の改良を継続して行なった。検討委員会の資料なども当初はコンサルタントに作成を依頼していたが、正確さ、迅速さが求められるため、担当者が直接作成にあたった。

また、冒頭で紹介した、エコタウン事業を通じて、職員が、市が事業主体でない事業を市民に説明することやプレゼンテーションに習熟していたことも功を奏した。

イ) 地元還元施設

一部の市民等からは、見返り施設や、交付金などを期待する声もあったが、北九州市は、（安全性さえ確保できれば）P C B処理事業そのものが、市として貢献できる事業であり、エコタウン事業の趣旨にも合致している、との立場を一貫してとった（ただし、議会サイドからの提案で地元振興に関する要望が最終的には加えられた）。

また、説明会においては、事業と直接関連のない市政への苦情が寄せられることもあつたが、担当部署に速やかに伝達するという「通常の対応」を行なった。

インタビューを行なった、監視委員会の市民代表は、「緑地整備などに使う予算があるなら、オイルパンの増強など安全対策にお金をかけてほしい。」との意見だった。

3 分析

以上の北九州市の取組みは、有識者による検討委員会と説明会という手法を用いており、一見するととりたてて目新しいものではないように映る。

しかし、これはP C B処理の特殊性・専門性に鑑み、市が責任をもって意志決定を行なうという決意の表れだったと考えられる。その代わりにリスクコミュニケーションの考え方に基づいた、徹底した情報公開ときめ細かい市民説明会が行なわれ、その結果が検討委員会に反映される形を取った。

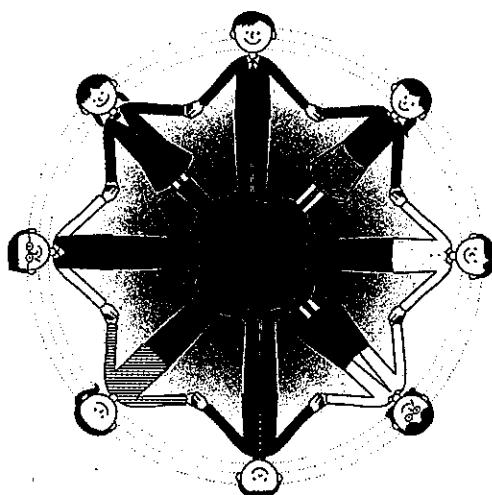
これは、監視委員会を中心として取組みを行なっている現在にも共通しており、監視委員会は質問や情報公開は直接事業者に求めることができるが、指導や要請については北九州市が委員会意見に基づいて行なうこととしている。つまり、意思決定や指導など「公権力の行使」につながる行為は、同時に責任も発生すると考え、市が行なうものであるという考え方である。

昨今は、「市民の意見に基づいて計画を策定します」とのふれこみで、住民参画を図る事例が多いが、十分に意見に対する回答もなされず、「意見を聞いたふり」に終わる場合が少なくない。

北九州市の取組みは、当然行政が行なうべき「情報公開」と「アカウンタビリティの確保」を徹底して行なうとは、どのようなことかを示唆するものである。また、そのためには相応の実施体制を整えて望む必要があることも示している。

3-2-19 表 北九州市におけるPCB処理事業の各計画段階における合意形成のプロセス

計画段階	計画フロー	情報公開	住民参画	住民説明会	リスク説明	合意の状況
構想段階	<p>環境省及び環境事業団 北九州市 平成12年12月</p> <pre> graph TD A[環境省及び環境事業団 北九州市 平成12年12月] --> B[PCB処理事業の実施に関する申し入れ] B --> C{PCB処理 安全性 検討委員会} C --> D[了解] D --> E[条件の提示] E --> F[PCB処理事業受入決定 (平成13年10月)] </pre> <p>平成13年2月</p> <p>・検討委員会は傍聴可能 ・委員会議事録・資料の公開(HPなど) ・市に寄せられた意見とその回答を公開</p> <p>「市民と委員との対話集会」 (検討委員会主催) 約450名参加</p> <p>質問・意見の提出 (100件)</p> <p>平成13年2月～7月 市民説明会 ・47自治会ごと各1回 ・要望のあった市民団体など(延べ101回)</p> <p>・PCB廃棄物の回収・運搬段階での安全確保 ・PCB廃棄物の処理段階での安全確保 ・モニタリング方法 ・事業における情報公開・リスクコミュニケーションのあり方 ・事業関係者の責任と役割 などについて検討</p> <p>・反対団体等 要望書提出 後討委員会報告書 (平成13年8月) 定例市議会での議論 (平成13年9月) 議会において 意見書を採択</p>					
計画段階	<p>施設設計</p> <pre> graph TD A[施設設計] --> B{PCB処理監視 委員会 (平成14年2月)} B --> C[建設] B --> D[環境 モニタリング] B --> E[稼動(予定)] </pre> <p>・監視委員会は傍聴可能 ・委員会議事録・資料の公開(HPなど) ・「監視委員会だより」の区内全戸回覧</p> <p>・監視委員会には公算5名を含む7名の市民が参画</p>					環境保全協定の締結(平成15年4月)
建設・運営段階						



☆ ☆ ☆ コラム「リスクコミュニケーション」☆ ☆ ☆

~~ 背 景 ~~

近年、ダイオキシンなどの環境問題、BSE、鳥インフルエンザなどの食の安全問題など、人の生命や健康に影響を与える数々の問題が発生している。このような問題に対応するため、企業、住民、行政などの関係者みんなで問題の解決方法を考え、自らの責任でリスク回避の適切な行動を取ることを促す新たな手法として、リスクコミュニケーションの取組が始まっている。

~~ 概 念 ~~

リスクコミュニケーションは、一般的に「あるリスクについて住民、事業者、行政など関係する人々が情報を交換、共有し合いながら相互理解を深めるプロセス」のことを言い、単なる情報提供ではなく、双方向の意見交換を意味している。

~~ リスクコミュニケーションのあり方 ~~

リスクコミュニケーションの第一歩は、ネガティブな情報を含め、正しく分かりやすい情報を提供することから始まる。この情報をもとに、関係者が意見交換の場に出席したり、文書やe-mailなどによる意見の交換が行われる。例えば、化学物質に関しては、平成11年に制定された「化学物質排出把握管理促進法（PTR法）」に伴う情報提供や、ごみ処理施設等を建設する際に行う住民説明会も、施設の安全性等についての意見交換を行うリスクコミュニケーションの場である。

リスクとは、単なる危険ということではなく、人間が生きていく上で「好ましくない事象」と「その起こる確率」を示す概念で、リスク=被害の大きさ×発生する確率で表される。例えば、被害が相当大きなものであっても、その発生する確率が少なければ、リスクは小さいと言える。

しかし、こうした科学的なリスクの評価方法とは異なり、個人のリスクの受け止め方は、価値観、経験、立場などによる差が大きいため、ある人はリスクが大きいと考え、別な人は小さいと考えることもある。また、情報や知識の不足は、リスクを大きなものに感じさせる傾向があると言われている。

リスクコミュニケーションは、我が国では、まだまだ馴染みのない手法だが、リスク要因が数多く存在する現代の暮らしの中で、これからは積極的にリスク情報を公開し、住民も自ら参加して知識を深め、リスクの回避方法などについて考え、関係者全体でリスクの管理や低減に取り組んでいくことが期待されている。

事例研究⑥

柏市第二清掃工場

1 事業の概況等

(1) 建設計画の経緯

柏市は全国に先駆けてゴミの分別及び資源化を行ってきました全国トップレベルの「ゴミ資源化の先進都市」であるが、人口増加に伴いゴミの排出量は増加し、北部の清掃工場ではその実処理能力（1日 222t）を上回る過負荷運転が余儀なく続いていた。このため、柏市では将来的にも2つ目の清掃工場が必要であると平成5年に建設計画を発表した。なお、昭和57年にも新清掃工場計画があったが、地元はもちろん周辺自治体住民からの反対もあって白紙に戻した経緯がある。

柏市第二清掃工場の概要

- ・場所 千葉県柏市南増尾 56-2 ほか
- ・工場 地下2階、地上4階
- ・煙突 高さ100m
- ・焼却能力 250t/日(2炉)
- ・処理方式 ストーカー式
- ・現在 建設中。平成17年度より稼働予定。

(2) 建設地選定と住民反対運動

平成5年10月の柏市廃棄物処理清掃審議会において平成13年竣工予定として用地選定を開始すると報告され、事業がスタートした。新清掃工場の建設地選定に当たっては、①5ha以上の敷地が確保でき、②周辺に住宅、学校、病院などの分布が少なく、③まちづくり（緑住リフレッシュ拠点整備構想）の可能性と④収集効率などにより検討を重ねた。最終的には平成7年1月から実施した計画アセスメントにより、環境影響等を科学的・定量的に評価して、平成7年10月に最適地として現在建設中の南増尾地区が選定された。この決定は市内部によるものであるが、選定条件やその過程は事前に情報公開されていた。

しかし、地元住民は、建設地の選定過程で一度除外された当該地域が計画アセスメントの実施段階で候補地として再浮上し、最終的に建設予定地となつたことについて、何か裏事情があるのではないかと不信感を抱き、選定理由の徹底解説と建設反対を目的に住民団体を結成するなど反対運動を展開した。時には建設予定地の地質調査を行う際に座り込みによる調査妨害を行うなどの激しいものもあった。

これに対し、市は一度除外した候補地を再浮上させたことについて、その説明責任から、理由を記したリーフレットを作成したり、市内広報誌で特集を組んだりと住民に理解を求めた。また、当初からの徹底した情報公開と住民との対話を積み重ね、誠意ある姿勢を崩さずに対応した。この対峙は長期間に及び、その間に実施した住民説明会は約300回、先進施設見学会は約40回を数えた。

(3) 周辺自治会と協定書締結

当初から施設建設に反対してきた地元住民の多くは、いわゆるN I M B Y (Not in My

Backyard:自分の裏庭に作られては困る)で、反対の声を大きく唱えていれば、昭和57年の時と同様に白紙に戻るだろうと考えていた。反対運動の勢いで座り込みによる調査妨害にまで発展したが、そもそもそういった反対運動までは考えてもいなかつたようで、それ以降は反対運動に消極的になっていた。また、同時期に抱えていた用地選定に係るリーフレットの誤記を理由とした住民訴訟に市が勝訴したことも反対者が減る要因となった。

このような状況で、市が徹底した話し合いを重ねる中で住民側も次第に理解し、地元4自治会と建設同意及び稼働後の約束等を盛り込んだ協定書を締結するに至り、平成13年度建設工事に着手した。

2 住民合意形成の状況

(1) 説明会の実施状況

3-2-20 表

実施時期	平成7年 11月～12月	平成8年3月	平成8年9月	平成9年 5月～6月	平成10年 3月～7月	平成11年 2月～4月	平成12年 5月～9月
目的	建設地決定に伴い地元住民等に協力と理解を求めるための説明会	第二清掃工場を中心とする緑住リフレッシュ拠点整備構想に関する説明会	用地選定理由及び経緯など建設計画全般事項の説明及び市長出席要望に応えるための説明会	環境アセスメントに関する事前説明会	環境アセスメントに関する中間説明会	環境アセスメントに関する最終報告説明会	第二清掃工場建設計画と緑住リフレッシュ拠点整備計画に関する説明会
説明対象	①地権者 ②建設地周辺住民(約1.5km圏内)	建設地周辺住民(約1.5km圏内)	建設地周辺住民(約1.5km圏内)	①地権者 ②建設地周辺住民(約1.5km圏内) ③北部清掃工場周辺住民	①地権者 ②建設地周辺住民(約1.5km圏内)	①地権者 ②建設地周辺住民(約1.5km圏内) ③北部清掃工場周辺住民	①地権者 ②建設地周辺住民(約1.5km圏内)
回数	延べ5回	延べ2回	1回	延べ32回	延べ36回	延べ36回	延べ41回
説明体制	環境部長以下清掃工場建設課長、同職員 市長出席3回	環境部長以下清掃工場建設課長、同職員	環境部長以下清掃工場建設課長、同職員 市長出席1回	環境部長以下清掃工場建設課長、同職員	環境部長以下清掃工場建設課長、同職員	環境部長以下清掃工場建設課長、同職員 市長出席1回	環境部長以下清掃工場建設課長、同職員 市長出席7回

その他の説明会

1 建設地周辺住民への説明会

①地質調査説明会： 延べ10回、うち市長出席8回 ②その他説明会： 5回

2 町会・自治会等からの要請による説明会： 延べ116回、うち市長出席22回

(2) 各種委員会・会議等の実施状況

3-2-21 表

実施時期	平成8年5月～平成9年4月	平成9年9月～平成11年1月	平成11年3月～平成12年3月	平成11年5月～平成12年1月	平成12年7月～平成12年8月
会議名称	環境アセスメント検討会議	環境アセスメント委員会	緑住リフレッシュ拠点整備計画策定委員会	技術審査委員会	確認環境アセスメント委員会
主な構成員	学識経験者5名、地元団体代表12名（自治会6名・その他団体6名）、公募3名 計20名	学識経験者8名、地元団体代表6名（自治会3名・その他団体3名）、公募4名 計18名	学識経験者8名、地元団体代表11名、公募3人 計22名	学識経験者専門家	学識経験者7名
設置目的内容	第二清掃工場の建設に当たり住民の意見・要望を反映した環境アセスメントを実施する	①アセス調査の監視、②予測・評価の基準や方法等の検討、③事後アセスの監視	第二清掃工場を中心とするリフレッシュ拠点の土地利用計画や周辺整備について審議する	第二清掃工場の処理方式を検討する	処理規模の縮小と処理方式が決定したことに伴い環境アセスメントの結果を再確認する
回数	18回	13回	8回	8回	2回
適用	会議の大半を用地選定理由の追及に費やされた。			審査報告を受けて、行政の責任で処理方式を決定した	

施設稼働後：周辺環境の状況を監視するため、住民参加の第二清掃工場委員会（仮称）を設置する予定

(3) 合意形成のキーワード別状況

3-2-22 表

キーワード	実 施 内 容
情報公開	<ul style="list-style-type: none"> ・建設設計画発表以降は市内広報誌で定期的に進捗状況を報告 ・委員会・会議の内容はすべて公開（記者出席） ・住民の関心が高い情報はリーフレット作成して各戸配布 ・住民説明会での質疑応答をまとめて報告
住民参画	<ul style="list-style-type: none"> ・環境アセスメント検討会議、環境アセスメント委員会、緑住リフレッシュ拠点整備計画策定委員会に地元住民代表と公募の市民代表が参画 ・施設稼働後の周辺環境状況を監視するため住民参加の第二清掃工場委員会（仮称）を設置予定 ・先進施設見学会の実施（39回、約1300人が参加）
住民説明会	<ul style="list-style-type: none"> ・対象は建設予定地周辺住民（概ね1.5km圏内） ・それ以外でも希望があれば開催 ・7次段階毎に開催（詳細は3-2-20表を参照）

住民説明会 (続き)	<ul style="list-style-type: none"> ・住民が参加しやすいように土日に開催（平日夜も開催） ・実施回数は約300回、39自治会、延べ1万人以上が参加 ・説明者は担当課職員。環境部長含め幹部が必ず出席。市長もできる限り出席 ・質疑応答の時間を必ず設定（後日質疑応答の内容をリーフレットや市内広報誌に掲載）
リスク説明	<ul style="list-style-type: none"> ・ダイオキシン講演会の開催（専門家が講師） ・環境アセスメントを制度化以前に実施（事前・中間・事後に内容を説明・報告） ・環境アセスメント中間報告ではシンポジウムを開催
合意の状況	<ul style="list-style-type: none"> ・根気よく誠意ある対応の継続 → 信頼関係の構築 ・地元4自治会と建設設計画の同意及び運転内容・公害防止・周辺環境整備の内容に係る協定書を締結

※その他特記事項

- ・ 説明会で要望のあったものは可能な限り対応した（健康調査、工事中や完成後の事後アセス等の内容・調査地点、その他）。
- ・ 委員会等には地元住民代表及び公募市民を参画させ、公式に意見・要望を聞いたり、チェックさせたりしているが、意思決定への参画は図られていない。意思決定をあくまで市長が行う理由は、用地選定や併用形式の決定など参画した市民同士で利害関係が生じてしまい、その軋轢を防止するためである。このようなものは自治体側の責任で決定するべきであるとするのが市長（市）の方針である。
- ・ 当時定めの無かったダイオキシン類をはじめとする公害物質に対してより厳しい自主規制値を定めた。
- ・ 事業を通して、住民との間を取り持ってくれるファシリテーター（中立的立場の進行役、住民と行政の橋渡し役）となる人はいなかった。すべて清掃工場建設室の職員が行っていた。第三者では、いくつかの委員会の座長を務めた地元大学教授がファシリテーターに近い人であった。
- ・ 第二清掃工場建設設計画は、緑住リフレッシュ拠点整備計画との抱き合わせであり、余熱利用施設（温水プール）設置、都市公園整備、周辺道路拡幅と地元周辺環境整備が徹底されている。

3 分析

柏市の場合は、情報提供・公開は積極的で、用地選定段階から選定条件も提示し、その絞り込み状況も報告していた。しかしながら、一度除外された候補地が再浮上し、最終的にはそこが建設予定地に決定したことが周辺住民に不信感を抱かせた。この建設予定地の決定は市（行政）内部だけで行ったものであり、その意思決定過程に住民参画はなされていなかった。これは市の方針という「市が責任を持って案を決定し、住民に対して説明・話し合いを尽くす」手法で、利害関係に立った住民間の軋轢を避けるためというものであるが、事例に見る限り長期に及ぶ反対運動はこれに端を発していると言える。ちょっとした不信感が住民合意形成を大きく困難にしており、意思決定過程に何らかの住民参画を実施していれば、その透明性が確保され、信頼関係の構築（合意形成）にもう少し近道ができたのではないかと感じる。また、長期化したことで、予算的代償も大きいであろう。

一方、市は方針どおりに話し合いの場を数多く設け、協力と理解を求めた。最終的には工事着工に至ることができたため、一つ一つの話し合いを積み重ねることが信頼関係の構築（一度失った信頼の回復）に繋がり、合意形成を図ることができた。また、市長をはじめ担当者まで揺るぎない信念と姿勢を持ち、誠実な対応に心がけたことも、住民との信頼関係を構築するキーポイントであったと言える。市担当者の「廃棄物処理施設の建設には10年間が必要だ」との発言が印象的であった。

昨今の廃棄物処理施設建設計画は10年とは言わないが長期化している事例が多いのは確かである。必要であるから計画された施設が稼働までに10年以上もかかるということでは、厳しい言い方だが、行政が役割を果たしていると言えないのではないか。このような現状を打破するためにも我々の研究が少しでも役立てればと考える。

3-2-23 表 柏市第二清掃工場の各計画段階における合意形成のプロセス

計画段階	計画フロー	情報公開	住民参画	住民説明会	リスク説明	合意の状況
構想段階	<p>H5年10月 柏市一般廃棄物処理 基本計画の策定 (施設整備基本構造)</p> <p>H5年10月～ 第二清掃工場の立地検討</p> <p>H7年1月～ 計画アセスメントの実施(4候補地)</p> <p>H7年10月 第二工場建設用地 決定(選定候補地)</p>	<p>H7年6月～ 市内広報誌「かしわ」 に進捗状況を掲載 (工場の必要性、用地選定手順、4候補地を掲載)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・計画アセスアラマシ (リーフレット)配布 ・計画アセスメント報告書を綴覽 				<ul style="list-style-type: none"> ・地元住民の反対
計画段階	<p>H8年5月～H9年4月 環境アセスメント検討会議</p> <p>H10年7月～H11年3月 環境アセスメント調査</p> <p>H9年9月～ 環境アセスメント委員会</p> <p>H10年8月～ 緑住リフレッシュ拠点整備計画策定</p> <p>H11年2月 環境アセスメント最終報告</p> <p>H11年3月～ 緑住リフレッシュ拠点整備計画策定委員会</p> <p>H11年5月～ 第二清掃工場技術審査委員会</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・建設地選定の経過と根拠(リーフレット)配布 ・委員会・会議の全面公開 (原則全面公開。記者出席あり) ・環境アセスメント検討会議の論点(リーフレット)配布 ・柏市のごみ処理と第二清掃工場建設設計図は今(リーフレット)配布 ・環境アセスメント報告書を綴覽 	<p>H8年1月～ 先進施設見学会 (地元住民向け)を実施 (39回・1300人以上)</p> <p>H8年5月～H9年4月 環境アセスメント 検討会議 (環境アセス仕様検討、学識経験者・地元代表・公募で構成)</p> <p>H9年9月～ 地元住民説明会 (建設計画)</p> <p>H9年5月～ 地元住民説明会 (環境アセス事前)</p> <p>H10年4月 シンポジウム「ダイオキシン対策と第二清掃工場」 (環境アセス中間報告)</p> <p>H11年2月 環境アセスメント最終報告 (環境アセス最終報告)</p> <p>H12年2月～ 地質調査説明会</p> <p>H12年5月～ 地元住民説明会 (緑住リフレッシュ拠点整備計画・第二清掃工場建設設計図)</p>	<p>H7年11月～ 地権者説明会 (以下6回)</p> <p>H7年12月～ 地元住民説明会 (施設決定)</p> <p>H8年3月～ 地元住民説明会 (緑住リフレッシュ事業)</p> <p>H8年9月～ 地元住民説明会 (建設計画)</p> <p>H9年5月～ 地元住民説明会 (環境アセス事前)</p> <p>H10年4月 シンポジウム「ダイオキシン対策と第二清掃工場」 (環境アセス中間報告)</p> <p>H11年2月 環境アセスメント最終報告 (環境アセス最終報告)</p> <p>H12年2月 地質調査説明会</p> <p>H12年5月～ 地元住民説明会 (緑住リフレッシュ拠点整備計画・第二清掃工場建設設計図)</p>		<ul style="list-style-type: none"> ・地元反対住民が 「9団体の会」を結成 ・9団体の会が 厚生省及び千葉県に陳情 ・9団体の会が地質調査に 座込みによる抗議
計画決定段階	<p>H13年2月 都市計画決定</p>					
建設段階	<p>H13年12月～H17年3月 建設工事</p>					
運用段階	<p>(今後) 維持・管理</p>		<p>(今後) 第二清掃工場委員会 (仮称) (稼働後の周辺環境監視等、行政と地元住民で構成)</p>			

3-3 各事例の合意形成の特徴等

3-2 の各事例研究を御覧いただくとわかるように、事例ごとに地域性や背景が異なっている。ここでは、(1)として各事例の主な特徴を表にまとめ、(2)として前章と同様の5つのキーワード別で捉えた合意形成の状況をまとめた。以下のとおりである。

(1) 主な特徴

3-3-1 表

事例 No.	ヒアリング先	本研究会で捉えた合意形成における主な特徴
1	彩の国資源循環工場 (埼玉県)	地元住民との信頼関係の下、早期に施設建設の合意形成が計られた。同地にある「埼玉県環境整備センター」建設は13年もの年月をかけて住民合意形成を図ってきた経緯があり、それが今回の工場建設に大きく影響している。
2	所沢市東部クリーンセンター	ダイオキシン問題の発生により、周辺住民の不安感が高まっており、様々な反対運動や要望・意見があった。また、協定締結後もクリーンセンターに対する関心は広がりを見せ、周辺市町にまで及んだ。自治体側はこうした市民の意見を取り入れ、考えうる最大限の工夫と配慮を行い、稼働に至る。
3	朝日環境センター (川口市)	「川口方式」に代表される市民のごみ問題に対する理解や、市と町会や地元企業とのつながりが日頃から強いことが特徴的である。市の誠意ある対応の他に、建設地の選定根拠や住民への補償も合意に至るポイントとなっている。
4	中信地区・廃棄物処理施設 (長野県)	施設の構想段階（必要性検討段階）から住民参画を行っている。検討委員会の徹底した「中立性」、「公開性」は、先進的な手法によるものである。
5	北九州市におけるP C B 处理事業	国（環境省）からの事業立地の打診に対して、受け入れの可否を北九州市が検討した際の取組みである。リスクコミュニケーションの考え方に基づくリスク説明や、徹底した情報公開などを実施した。
6	柏市第二清掃工場	建設候補地に市が一度除外した地域を再浮上させ、これに決定したことが周辺住民の不信を招き、建設までに10年かかる。しかし、積極的に情報提供・情報公開に努め、話し合いについても数多くの機会を設けたことなど、誠実な対応により合意が図れ、建設に至る。

(2) 合意形成に関するキーワード別状況の比較

詳しくはP.72の3-3-2表を御覧いただきたいが、概要は以下のとおりである。

ア. 情報公開について

柏市、長野県、北九州市が特に力を入れている。

時期については、構想段階(4)、計画段階(2)で、構想段階という早い段階からの情報公開を行った事例の方が多かった。

方法については、構想段階で、長野県がCATVで検討委員会内容の放送をしている他、委員会の議事録を公開(2)、ホームページで情報発信(3)など、積極的に行っている事例が多い。住民説明会や市の広報での情報提供などの事例でも行っている。

完成後の情報公開については、供用開始している2施設で排ガス状況の表示板掲示とホームページでの報告を行っており、建設中の事例でも検討しているか、運営協定書で規定されている。

イ. 住民参画について

住民参画の時期については構想段階(3)、計画段階(3)となっている。住民アンケートでは構想段階からの参画を望む声が多く、行政アンケートでは計画段階から行っているところが多かった。本研究では先進的な事例も選んでいるため、半々の結果になったと考えられる。

参画内容やその方法としては、全事例とも、(炉)型式検討会議や各種検討委員会などにおいて住民参画を図っている。参画している住民は一般公募(4)、推薦(2)である。

ウ. 住民説明会について

開始時期は構想段階(2)、計画段階(4)となっている。6つの事例のうち、長野県と北九州市の事例は構想段階から情報公開、住民参画及び住民説明会を行っており、行政と住民がともに計画を作っていく理想的な形態であると言える。

説明の対象者は地権者・周辺自治会中心(4)、長野県の対象地域全体の住民・市町村(1)、北九州市の若松区域全域の住民(1)となっている。長野県及び北九州市は、従来の周辺自治会の住民から範囲を広げ説明会を行った。

説明者は主に自治体の建設担当者だが、状況に応じて、全局的な対応をするところが殆どである。柏市では市長が出来る限り出席し、長野県では県職員の他に、事業団職員や検討委員会委員が説明することもあった。

エ. リスク説明について

殆どの事例において住民説明会等で行われている。専門家による専門部会を設置した

り、類似炉型式の事故発生時は現地調査の上説明をしたりするなど、それぞれの事例で住民の不安や要望に配慮していると見られる。

北九州市ではリスクコミュニケーション（P. 62 コラム参照）の考え方に基づき、考えられるリスクとその対応策について説明するという、画期的なリスク説明が行われた。

才. 合意の状況について（争点・何をもって合意としたかという判断材料）

争点や反対運動の理由としては、用地選定の根拠・妥当性(3)、近くに同様の施設がある(1)、安全性や公開性について(1)、であり、彩の国資源循環工場は埼玉県環境整備センターの埋立跡地利用のため、特に問題がなかった。

合意の状況については、周辺自治会との公害防止協定や運営協定書等の締結(4)、市議会での意見書採択(1)をもって合意が図れたと判断している。長野県は現在進行中（一時中断）である。長野県以外のどの事例も、これらにより住民合意が得られたと判断し、最終的に運営開始（もしくは建設）に至っている。

長野県は先進的な取組みを行っており、今後の進展が気になる事例である。



3-3-2 表 合意形成に関するキーワード別状況の比較

施設名称	情報公開	住民参画
彩の国資源循環工場 (埼玉県) 民間リサイクル施設、PFI サーマルリサイクル施設、公園緑地施設、県営最終処分場、県と民間の研究施設で構成する総合的な資源循環モデル施設 ○現在建設中	●開始時期 構想段階 ※ ¹ ●情報提供の手段 広報、パンフレット配布、住民説明会、検討会議・委員会 ●完成後の情報公開 現在建設中、運営協定書で規定	●住民参画の時期 構想段階 ※ ¹ ●検討会議等への住民参画 全ての検討会議・委員会において、住民代表と専門家が参画し、状況により民間の事業者も参画した。
所沢市東部クリーンセンター 施設規模：焼却量 230t (115t×2炉) リサイクル施設付帯 ○平成 15 年 4 月供用開始	●開始時期 計画段階 ●情報提供の手段 広報、概要資料、住民説明会 ●完成後の情報公開 排ガス状況をセンター及び市庁舎の公害表示板により表示、広報での報告	●住民参画の時期 計画段階 ●検討会議等への住民参画 炉型式検討会議や緊急時対応マニュアル策定の会議において、一般公募による住民参画を図った。
朝日環境センター (川口市) 施設規模：焼却量 420 t (140t×3炉) リサイクル施設付帯 ○平成 14 年 12 月供用開始	●開始時期 計画段階 ●情報提供の手段 広報、新聞折込、住民説明会 ●完成後の情報公開 排ガス状況を場内の公害表示板により表示、HP・広報で報告	●住民参画の時期 計画段階 ●検討会議等への住民参画 炉型式検討会議において、行政側の推薦による住民参画を図った。
中信地区・廃棄物処理施設 (長野県) 中信地区で発生する産業廃棄物と、一般廃棄物の中間処理施設及び最終処分場の建設事業 ○用地選定段階で中断	●開始時期 構想段階 ●情報提供の手段 委員会の開催模様を CATV で放送、ニュースレター発行、議事録をホームページで公開、住民説明会 ●完成後の情報公開 現在、委員会(戦略部会)活動中断	●住民参画の時期 構想段階 ●検討会議等への住民参画 委員会において、一般公募による住民の参画を図った。必要性の検討段階から住民が参加している。
北九州市における P C B 処理事業 (事業主体：特殊法人環境事業団) 西日本 17 県の P C B 廃棄物の処理施設 ○平成 16 年 11 月完成予定	●開始時期 構想段階 ●情報提供の手段 議事録、会議資料の全面公開、説明会資料、市民からの意見及び回答をホームページで公開 ●完成後の情報公開 監視委員会を中心に実施予定	●住民参画の時期 構想段階 ●検討会議等への住民参画 監視委員会に公募を含む市民が参加した。
柏市第二清掃工場 施設規模：焼却量 250t (125t×2炉) ○平成 17 年度から供用開始予定	●開始時期 構想段階 ●情報提供の手段 広報、重要事項リーフレット、住民説明会、ホームページ上に情報発信、委員会等公開 ●完成後の情報公開 現在検討中	●住民参画の時期 計画段階 ●検討会議等への住民参画 基本的に市が責任を持って決定する方針。住民意見を反映させる場合には地元住民及び一般公募で参画を図った。

※¹ 彩の国資源循環工場は、懸案であった環境整備センターの埋立跡地利用として、住民が「彩の国資源循環工場構想」を受け入れたもの。“用地選定”は行われていない。

住民説明会	リスク説明	合意の状況
<ul style="list-style-type: none"> ●開始時期 計画段階 ●対象者 地元協議会、周辺自治会、地区代表者を中心 ●説明者 県の建設担当者 ●実施回数 合計 17回(H16.3まで) 	<ul style="list-style-type: none"> ●説明内容・方法 住民説明会等において、県の職員が資料を用いて説明した。 住民代表が検討会議・委員会に参加し、学識経験者とも対等の議論をする場で各種決定に加わった。 	<ul style="list-style-type: none"> ●争点 特に無し。 ●合意されたとの判断 構想段階から住民が参画し、住民、事業者、関係町、県4者での運営協定書を締結している。
<ul style="list-style-type: none"> ●開始時期 計画段階 ●対象者 地権者・周辺自治会を中心に要望があればどこにでも ●説明者 市建設担当者を中心に状況に応じて全庁的対応 ●実施回数 着手まで合計 65回 	<ul style="list-style-type: none"> ●説明内容・方法 住民説明会・シポジウム等において、公害物質について資料により化学担当職員が説明した。 都市計画決定を行うに際し、専門家による専門部会を設置し意見を伺った。 	<ul style="list-style-type: none"> ●争点 用地選定の妥当性、施設規模 ●合意されたとの判断 周辺自治会と公害防止協定を締結したことを受け、合意されたと判断した。
<ul style="list-style-type: none"> ●開始時期 計画段階 ●対象者 地権者・周辺町会を中心に要望があればどこにでも ●説明者 主に市の建設(準備室)職員 ●実施回数 合計 86回 	<ul style="list-style-type: none"> ●説明内容・方法 市民対象に、ダイオキシンについて講演会を行った。 炉型式等については建設室の担当者が住民説明会で説明。ドイツで類似炉型式の事故発生時は、職員が現地調査を行い住民に説明した。 	<ul style="list-style-type: none"> ●争点 近隣に同様施設があったことによる反発。 ●合意されたとの判断 周辺自治会との公害防止協定締結及び、同意書の押印により、合意されたと判断した。
<ul style="list-style-type: none"> ●開始時期 構想段階 ●対象者 対象地域全体の住民と対象地域内の市町村 ●説明者 県建設担当者、廃棄物処理事業団職員、廃棄物処理施設検討委員会委員 ●実施回数 合計 10回(H14.3まで) 	<ul style="list-style-type: none"> ●説明内容・方法 立地ルール及びスクリーニング結果に係る、市町村への説明会、住民との意見交換会、パブリックコメント募集において実施。施設詳細を検討する段階にないため、一般的リスクの説明にとどまる。 	<ul style="list-style-type: none"> ●争点 用地選定。現在、委員会(戦略部会)活動一時中断 ●合意されたとの判断 現在、委員会(戦略部会)活動中断
<ul style="list-style-type: none"> ●開始時期 構想段階 ●対象者 若松区内全域の住民 ●説明者 市エコタウン事業担当者に加え環境局職員全体で協力 ●実施回数 合計 101回 	<ul style="list-style-type: none"> ●説明内容・方法 リスクコミュニケーションの考え方に基づき、考えられるリスクとその対応策について説明 	<ul style="list-style-type: none"> ●争点 PCB処理事業受入れにあたっての安全性・公開性の確保 ●合意されたとの判断 市議会での意見書採択をもって合意。
<ul style="list-style-type: none"> ●開始時期 計画段階 ●対象者 地権者・周辺自治会を中心に要望があればどこにでも ●説明者 市建設担当者を中心に状況に応じて全庁的対応(専門家含)、市長もできる限り出席 ●実施回数 合計 約300回 	<ul style="list-style-type: none"> ●説明内容・方法 住民説明会等において、公害物質について、資料により専門家が説明した。 都市計画決定を行うに際し、専門家による専門部会を設置した。 	<ul style="list-style-type: none"> ●争点 用地選定の根拠 ●合意されたとの判断 周辺自治会との建設計画に係る協定書締結をもって合意と判断した。

第4章 理想的な合意形成を目指して

4-1 合意形成の課題

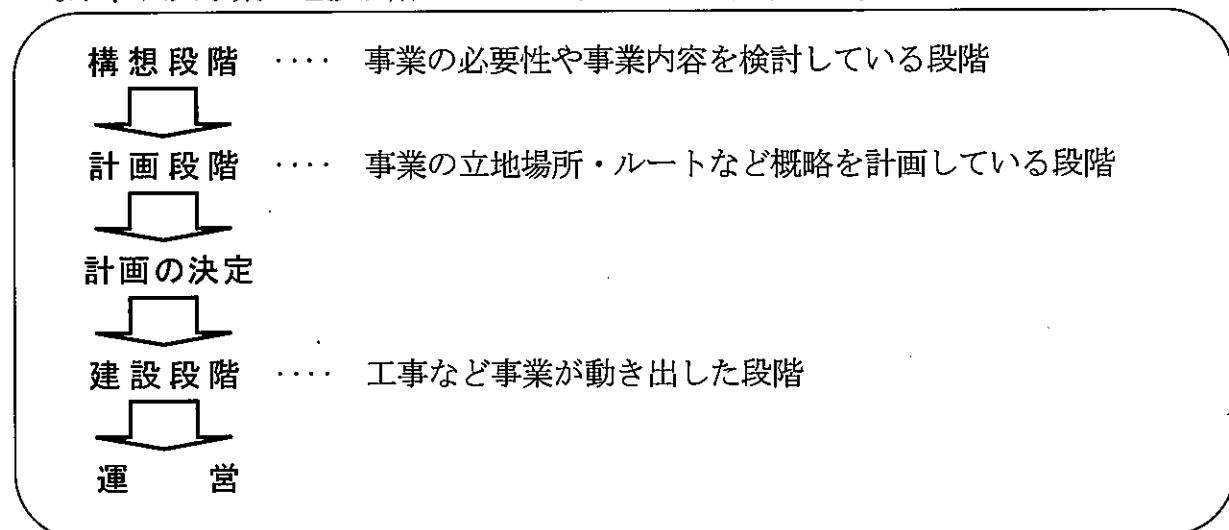
公共事業、特にいわゆる迷惑施設の建設は、その施設が住民にとって必要であるから建設されるのが原則である。つまり、公共事業は住民と行政がその施設が必要であるとの共通認識に基づき成立するものと言える。しかしながら、近年の公共事業を見ると強固な反対運動のため計画が白紙撤回されたり、調整がつかずに入断している事例が多く見受けられ、決して住民と行政の間に共通認識があるとは言えない状況にある。

そこで、本研究会では、P. 9の2-1-2図「公共事業における“問題の発見と分析”の構造化シート」から抽出した「必要性の是非」や「プロセスの問題」を住民の視点に立って進めることによりコミュニケーション不足を解消できると考え、その結果、行政と住民が「共通認識」を持ち、住民の「行政不信」を解消することが可能ではないかと考えた。

第2章の住民と行政に対してそれぞれ行ったアンケートによる実態調査の分析により、行政が行う合意形成過程の各段階におけるキーワード項目（情報公開、住民参画、住民説明会、リスク説明、合意の状況）に関して、住民と行政の間に認識のギャップが存在し、さらに対行政側も事業進行における理想と現実のギャップを感じていることが明らかになった（P.23、2-3-1表）。また、第3章ではこのギャップを埋めるために様々な模索を試みた先進的な事例を取り上げた。

アンケート分析で明らかになった住民と行政の認識のギャップから、住民の望む公共事業の進め方とは何かとの視点で、次の6つの課題を抽出した。住民の視点に立ったこれらの課題を解決するには、行政の視点から住民の視点にシフトしなければならない。つまり、行政が従来からの考え方から一步踏み出し、住民の認識を理解しなければ問題は解決しないのである。行政が住民の視点に立って合意形成が図られたとき、お互いの共通認識のもと、信頼関係が構築され、理想的な合意形成に繋がると考えたのである。

なお、公共事業の進捗段階については次のとおり定義する。（再掲）



課題1

もっと早く情報が知りたい
包み隠さず教えて欲しい

住民は早い段階（「構想段階」または「計画段階」）からの情報提供を望んでいることがアンケート結果からわかった。その理由は「本当に必要な事業であるか判断したい」、「決定してしまってからでは変更ができない」というもののが多かった。住民は自ら高いアンテナを張っていない限り公共事業に関する情報を得ることは難しい。一般的には、行政から情報を提供されて、住民はその事業を知り得ることができ、それに対して賛否の判断をすることになる。このことから、住民がその施設の必要性から判断するには、より早い段階で情報を得ている必要がある。また、行政が発信した情報がすぐに住民に届く訳ではない。事実、発信した時期と受信した時期に若干のズレが生じていることがアンケート結果からわかる。住民に情報が届くまでには、ある程度の時間を要するのである。このことからも行政は早めの情報発信が必要である。

次に、情報の内容については、「知らせたくないことほど包み隠さず開示して欲しい」という住民の意見に対し、行政の大半は「厳選した情報」しか提供していないことがアンケート結果からわかった。住民が行政に対して「隠しごとがある」のではと不信感を抱いても仕方ない状況である。この不信感を払拭するためにもリスク情報も不利益情報も含めすべての情報を公開することが必要である。

課題2

構想段階から住民を参加させて欲しい
施設稼働後も継続的に情報提供して欲しい

住民は情報公開と同様に、自ら意見を表明する機会も「構想段階」から設定されることを望んでいることがアンケート結果からわかった。その表明の場で「必要性」を議論し、「自らの意見を計画に反映」させ、「より良い事業にしたい」というのが理由である。また、アンケート結果から、望ましい住民参画の手法が「ワークショップ（行政と住民の合同勉強会）」であることもわかった。しかし、現状では、行政が住民説明会で一方的に説明し、住民に理解を求めるといった一方向的なコミュニケーションがほとんどである。これでは、真の住民のための行政とは言えない。行政は住民の意思を理解し、その意思を計画に反映させるためにも、早い段階から住民参画を図り、共通認識を醸成させていく必要がある。住民が望んでいる「ワークショップ」は、双方向のコミュニケーションが可能となり、住民と行政が常に議論することで、共通認識も高い次元のものになり、協働の意識（パート

ナーシップ）への第一歩につながるものである。

次に、アンケート結果からは、住民が「自然環境・健康・生活への影響や災害時の対策などのリスクに関する情報を知りたい」、「情報は施設稼働後も公開して欲しい」と考えていることがわかった。このような住民の希望を実現するためには、第3章の事例にもあるように、行政がこれらの情報を積極的かつ継続的に提供することが住民の理解に繋がるものである。

課題3

もっと早い段階から話し合いをしたい

住民は自らの意見を表明する機会として、「話し合い」を望んでいることがアンケート結果からわかった。この「話し合い」について、行政は住民説明会での住民からの意見・要望を聞くという形で応じているが、住民説明会では、「話し合い」という対等な立場における議論ができないことが多いので、住民が希望する「ワークショップ」で議論するなど、「話し合い」の仕方も工夫する必要がある。また、アンケート結果から、住民が意見表明するということは、意見を反映してもらうことが条件になっていることがわかった。実際に反映させるためには、早い時期から「話し合い」を行う必要がある。

次に、「合意の基準」についてであるが、アンケート結果では、行政が対象住民の80%以上の合意が必要と答えたのに対し、住民は70~80%の合意とする回答が一番多かった。住民は、合理的な理由によらない反対者が一定割合いると考えており、比較的冷静に判断していることがわかる。このことから、行政が早い段階から誠意を持って話し合い、ともに十分な検討を重ねた上で計画を決定すれば、住民の理解は得られると考える。

課題4

もっと意見を反映して欲しい

住民は「意見が反映されるならば」と条件付きの住民参画を考えていることがアンケートでわかった。また、「同意が得られなくても全ての近隣住民の意見に応えて欲しい」との意見もあった。このような意見があるということは、現状が住民の意見を反映していない（してくれない）、または、満足のいく対応がなされていないということであろう。さらには、意見したところで無駄であると諦めてしまっている住民を生み出している原因である

とも言える（サイレントマジョリティもこのことが起因しているかもしれない）。従来からの御上意識で「してやっている」という意識では、住民が信頼してくれる訳がなく、行政が自ら住民のところへ出向き意見や要望を聞いて回るぐらいの心構えが必要である。

また、公共事業により不利益を被る住民に対しても、その意見を十分に聴き、社会通念や予算などに留意の上極力考慮する姿勢が、行政に対する信頼を生じさせてくれるものと考える。

課題5

もっとわかりやすく説明して欲しい
もっとわかりやすい資料が欲しい

住民は、行政からの説明において、「わかりやすい資料」と「わかりやすい説明」を求めていることがアンケート結果からわかった。これは、住民が公共事業に精通せず、その公共事業の賛否について、客観的な判断が下せないため、事業についてよく知ろうと考えているからであろう。特に「わかりやすい資料」は、忙しい現代社会の中で、住民が後でゆっくり読んで理解したり、都合悪く出席できなかった住民が読んで理解できるように住民の知りたい内容がわかりやすく記載されていることが必要である。

次に「わかりやすい説明」については、よく事業内容を理解した担当者が、誰もがわかりやすいように説明することも大事であるが、専門家やインタークリター（わかりやすく解説できる人）などが中立的な立場から専門的意見を交えながら説明をするなど工夫も必要である。特にリスクに関する情報や、廃棄物処理施設における炉形式などの技術的な情報については、行政の担当者が丁寧に説明しても当事者からの説明であり住民は半信半疑であるが、同じ説明でも専門家から説明されると理解される傾向にある。このほか、先進施設の見学会も「百聞は一見に如かず」で、説明するより先ず見て経験してもらうことは理解が深まって有効である。

また、住民説明会の司会進行は、当事者である自治体職員か自治会員で行われていることがアンケートからわかる。多様な意見が飛び交う住民説明会やワークショップなどでは、お互いが冷静に向き合うためにも、ファシリテーター（中立的な立場の調整役）を活用するなどの工夫が必要と思われる。

課題6

リスク（環境・健康・生活への影響、災害時の対策）に関する
情報が知りたい

住民は公共事業の実施に対し、「環境への影響」、「健康への影響」、「生活への影響」、「災害時の対策」などのいわゆるリスクに関する情報に最も関心を寄せている。行政も住民がこれらのリスク情報を要求していることを認識している。しかしながら、住民説明会において、行政はこれらのリスク情報よりも事業の概要やその必要性及び効果についての説明に重点を置いているのが現状である。

住民にとって、リスク情報は公共事業の賛否（許容できる・できない）の判断材料になっている。このことからも、住民の必要とする内容や程度かつ事業の進捗に合わせて段階的にリスク情報を公開及び説明する必要がある（例えば、構想段階においては施設建設した場合の一般的なリスクを情報公開し、計画段階においてはその地域におけるより具体的なリスクを情報公開する、など）。

情報公開や説明に当たっては、行政は住民の不安を理解していることを示し、その上で影響の範囲や程度及びそれに対する対応を説明することが必要である。さらに、現在では、環境アセスメントが義務化され、科学的根拠に基づく定量的な数値によりその影響を表すことができるようになったが、なお住民はわかり得ない分野もあるので、わかりやすく説明する必要がある。

そして、施設建設後の運営・供用段階でもリスクが存在する限り、当然にそのリスク情報の公開（提供）と説明する必要（責任）があることは言うまでもない。

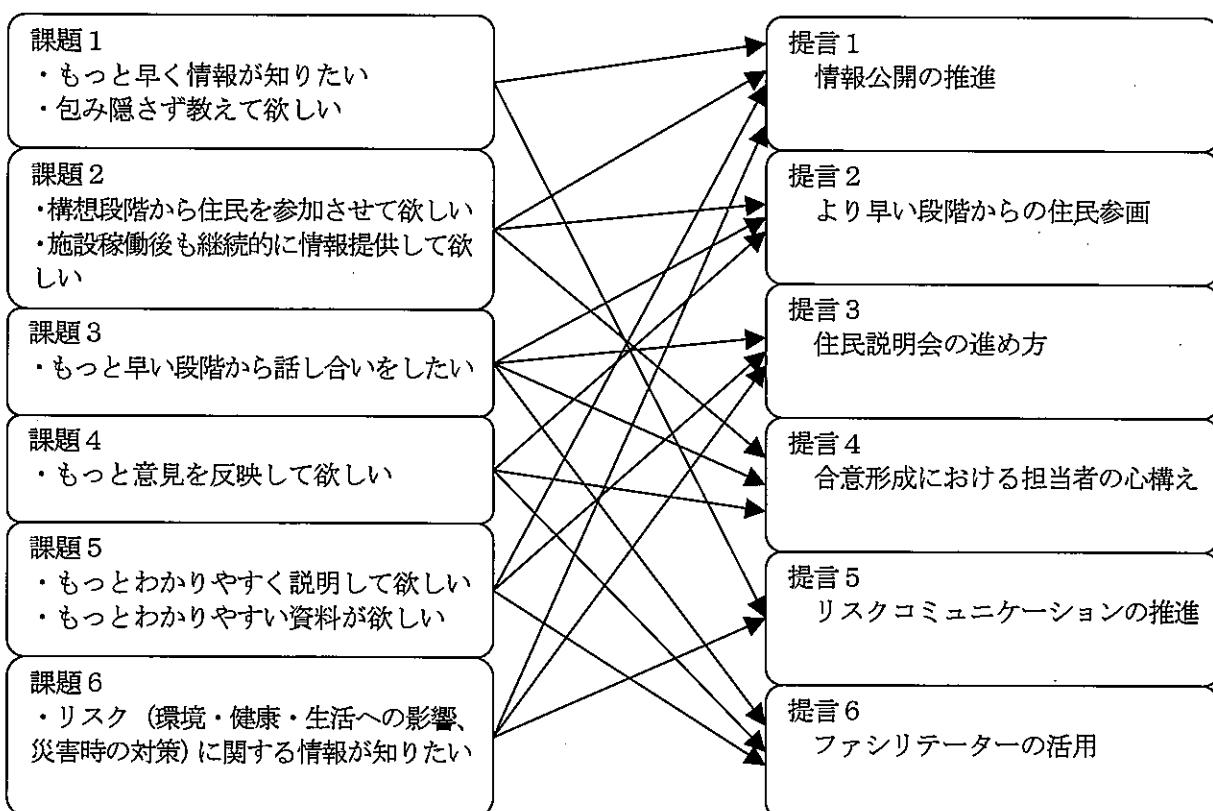
また、リスク説明については、第三者である学識経験者からしてもらうことも有効である。当事者である行政担当者が説明するよりも中立的な立場からの説明であれば説得力がある。また、説明方法も複数の学識経験者を招いてシンポジウム形式にするなど、住民に関心を持ってもらうなどの工夫も必要である。

4-2 住民の視点に立った合意形成のあり方（提言）

前述のとおり、住民の視点に立った課題を6つ挙げたが、これらの課題を解決するためには、住民の認識を理解し、行政が従来からの考え方から一歩踏み出していく必要がある。そうすることで、住民とのコミュニケーションが図れ、お互いの共通認識が醸成されていくのである。

次から述べる6つの提言は、ヒアリング調査を行い、その事例研究から得た知見や情報に基づき、理想とする合意形成を目指すため、それぞれの課題ごとに、住民の視点に立った合意形成のあり方を探り、具体的に取り組むべき方策として検討し、提言するものである。

4-2-1 図 課題と提言の関係



提言 1 情報公開の推進

- (1) 情報公開は構想段階から行う
- (2) 情報公開は透明性の高い手法によって行う
- (3) 情報公開はわかりやすさに配慮して行う
- (4) 情報公開は継続して行う
- (5) 住民が知りたい情報を伝える

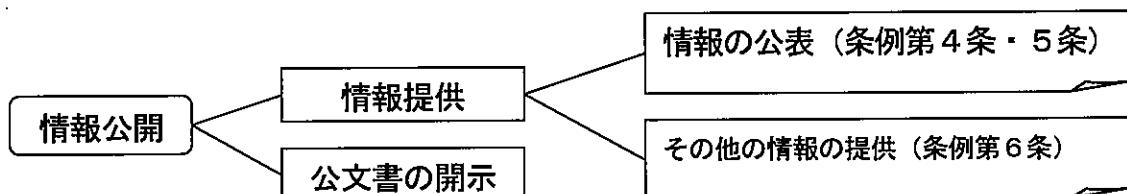
(1) 情報公開は構想段階から行う

情報公開の時期については、6割強の住民が「構想段階」での実施を望んでいるにもかかわらず、この段階で実施している自治体はわずか2割であるという現状がアンケート結果から明らかになった。また、自治体においても半数が「構想段階」での実施を理想としているながら、実際は「事業の計画中」または「計画決定後」に実施しているという、理想と現実のギャップもみられた。

では、住民が望み、行政が理想とする「構想段階からの情報公開」を実現するためにはどうしたらよいであろうか。構想段階からの情報公開を行政に義務づけ、理想と現実のギャップを解消するための手法の一つとして、埼玉県の取組みを紹介する。

平成15年4月1日現在、全国自治体の90.1%が情報公開に係る条例（要綱等）を制定している。都道府県における条例のすべてが、情報公開を「情報提供」と「公文書の開示」と定義し、公文書開示制度と共に“情報提供の推進”について規定している。埼玉県情報公開条例（平成12年12月26日 埼玉県条例第77号）においても同様の定義や規定を行っているが、第4条のとおり公表事項を定めて具体的に規定しているところに特徴がある。同様の規定は東京都及び群馬県の条例に見られるが、これらはいわゆる“努力規定”ではなく、義務であるところに先進性がある。

以下、埼玉県情報公開条例の一部を記載する。



第4条 実施機関は、次に掲げる事項に関する情報で当該実施機関が保有するものを公表しなければならない。

ただし、当該情報の公表について法令又は条例に別段の定めがあるときは、この限りでない。

一 県の長期計画その他実施機関が定める県の重要な基本計画の内容

二 実施機関が定める県の主要事業の内容及び進行状況

三 地方自治法（昭和22年法律第67号）第138条の4第3項に規定する執行機関の附属機関又はこれに類するもので実施機関が定めるもの（以下この号において「附属機関等」という。）の報告書及び議事録並びに当該附属機関等に提出された会議資料

四 その他実施機関が定める事項

※ 以上1号から4号の詳細については「埼玉県情報公開の総合的な推進に関する要綱」（以下「要綱」という。）で規定し、公表時期については“情報の発生の都度速やかに行うものとする”としている。

4条1項1号は、事業実施の最も“上流”となる「計画」（長期ビジョンや5カ年計画等）についての公表を、同項2号は、当該計画に基づく事業の内容と進行状況の公表を、同項3号は、付属機関や、県の基本問題・重要問題について審議するための、要綱等に基づく懇談会等における審議内容の公表を、それぞれ義務づけている。

つまり、4条は、1項1号及び3号において、施策や事業を立案する前段階の情報公開を義務づけたものであり、「構想段階からの情報公開」を規定していると言える。

このような具体性のある情報提供推進規定は、「構想段階からの情報公開」について職員及び住民の意識を啓発するなど、一定の役割を果たすと考える。

(2) 情報公開は透明性の高い手法によって行う

情報公開の内容については、「知らせたくないことほど包み隠さず開示してほしい」という住民の意見がある一方で、半数強の自治体が「厳選した情報」を提供していることがアンケート結果から明らかになった。“何か隠しているのではないか？”という住民の疑念は、行政不信の大きな要因となるものである。そこで、「透明性の高い手法で公開することによって、すべての情報が公開されていることを担保することが必要となる。

徹底した透明性の確保という点で、【事例4】の中信地区・廃棄物処理検討委員会（長野県）は先進的である。検討委員会の開催模様はすべて地元CATVで放映し、議事録は発言者及び発言内容のすべてをホームページに掲載している。

また、【事例5】北九州市におけるP C B処理施設においては議事録、会議資料、説明会資料並びに市民からの意見及びそれに対する回答を全面公開している。

このような「透明性の高い手法によって公開する」ことにより、行政の恣意的な情報公開が制限されるとともに、すべての情報が公開されていることに客觀性が生まれる。さらに、長野県廃棄物対策課職員の「公開は、誰でも議論に参加可能であることを保証してい

る。」という言葉が表すように、徹底した透明性の確保は、住民に対して「知ろうとする努力」を義務づけることにもつながるのである。

(3) 情報公開はわかりやすさに配慮して行う

行政は「計画の段階」に情報を公開しているが、住民は「計画決定段階」、「建設の段階」で情報を認識している、という現状がアンケート結果から明らかになった。これは、行政の行う情報公開が住民にとってわかりにくいものであるため、住民が情報を認識するまでに時間を要することが原因のひとつと考えられる。

「わかりやすい情報公開」については、【事例6】柏市第二清掃工場が参考となる。この事例では、各検討委員会における審議状況等を検討委員会開催の都度、広報誌に掲載している。住民に、より身近な媒体を使って継続的に情報を公開することは、住民が事業の進行状況を理解するために有効な手段である。

また、前記(2)において「透明性の高い手法によって公開する」ことの必要を述べたが、事実をありのままに公開することは物事を複雑に感じさせる、という一面もある。このことから、透明性の確保と同様、わかりやすさへの配慮は欠かせないものである。中信地区・廃棄物処理検討委員会（長野県）では、前出のテレビ放映や議事録のほかにニュースレターを発行した。ニュースレターは数回分の検討委員会開催記録をまとめたもので、検討内容や決定事項を要領よく記載してある。「テレビ放映を全て視聴する」、「議事録を全文読む」といった作業は多くの時間と労力を要するため、その煩雑さから敬遠されてしまうことがある。ニュースレターは、そのような理由から関心を失った住民の興味を引き起こし、テレビ放映や議事録に改めて向き合うきっかけをつくるものなのである。当該事例は“ありのままの情報”と“概略化した情報”を同時に公開したことにより、両者が補完し合って住民の理解を助ける結果を生んだものと考える。

(4) 情報公開は継続して行う

「構想段階からの情報公開」の必要性については、上記(1)で述べたところであるが、情報公開は施設稼動後も必要である。これは、建設計画において自治体に求めるものを問うアンケートに、最も多くの住民が「施設稼動後の情報開示」と回答していることからも明らかである。

さらに、施設稼動後の情報公開が、住民の行政に対する信頼感の醸成に大きな影響力を持つことは、北九州市のP C B処理施設や寄居町の彩の国資源循環工場の事例から明らかである。

北九州市においてはエコタウン事業地区内に立地する施設を原則公開として、見学や説明を継続して実施していることが市への信頼感につながり、P C B処理施設の受入れの際にも住民の理解を得やすかった。

寄居町の埼玉県環境整備センターにおいては、地元3地域の住民が1年交代で町から監視員として委嘱を受け、センターの“抜き打ち検査”を実施している。つまり、住民はいつでも自由に立入検査を行うことが出来るという、施設の完全な公開が行われているのである。このような体制の継続がセンターに対する住民の信頼感を生み、同敷地内に彩の国資源循環工場を建設することを積極的に受け入れる結果となった。

情報公開は、施設が存在し続ける限り継続して行うことが必要である。

(5) 住民が知りたい情報を伝える

本研究会は“住民の視点”から公共事業における合意形成のあり方を検討しているが、情報公開について“住民の視点”を意識すると、最も重要なのは「住民が知りたい情報を伝える」ことである。アンケート結果からは、住民は環境への影響、健康への影響について知りたいと望んでいることが明らかになった。所沢市東部クリーンセンターや朝日環境センターの事例では、施設外部に公害表示板を設置し、常時観測している排ガス値を表示している。これは住民の知りたい情報を伝えると同時に、(3)で述べた「わかりやすい情報公開」や(4)で述べた「施設稼動後の情報開示」も実現しているものである。

行政アンケートの「合意形成やコミュニケーションを図る上で意を用いている点」について、「可能な限り情報を公開し、透明性を確保する」と回答したものは「説明会の充実」に次いで多かった。また、以上で事例をあげて説明したように、提言に係る対策はすでに一部の自治体で実施されている。これらの自治体は情報公開の意義や必要性を理解し、より効果の高い公開方法を模索している状況にある。しかし一方で、行政の7割が計画策定又は計画決定段階から情報提供を実施し、半数強が提供する情報を厳選しているというアンケート結果にもあるように、行政における情報公開は過渡期にあるといえる。

情報公開は後述する住民参画の前提要件でもあり、行政と住民が共通認識を得るために欠かせない手続きである。「ただ単に公開する」段階から、時期や方法に意を用い、工夫することによって「より住民の理解を助け、信頼に繋がる情報公開をする」段階に進むことが必要である。

提言2 より早い段階からの住民参画

- (1) 住民参画の必要性を認識する
- (2) 構想段階から住民参画を図る
- (3) 意思決定と住民参画の関係を工夫する
- (4) 運営・供用段階においても住民参画を図る

(1) 住民参画の必要性を認識する

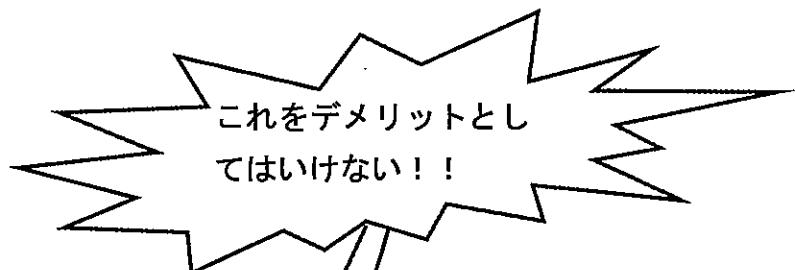
2章のアンケートにおいて、今後はより一層の住民参画が求められるという結果が得られた。住民参画に関する課題として、

- ・構想段階から実施する。
- ・十分な話し合いの場を設ける。
- ・住民意見は積極的かつ適切に計画に反映させる。
- ・施設稼動後においても住民参画を図る。

などが見出された。つまり現状では、立地場所の決定時や施設設計の決定時、環境アセスメントなどに伴う説明会の場で、意見聴取を行ない、反映可能なものののみ反映する、という限定的な住民参画が多いようである。一方、住民アンケートではワークショップ形式などのより高いレベルのコミュニケーションを望む声も多かった。

また、住民参画を開始する時期についても、住民側、行政側共に構想段階、計画段階などのより早い段階から実施すべきという認識は持っているが、現実にはその段階の住民参画が十分とは言えない状況である。

その要因とは何だろうか。以下の行政アンケート結果を改めて見てみよう。



2-2-3表 住民参画のメリット・デメリット《行政アンケート(12)》 再掲			
メリット	デメリット	メリット	デメリット
住民の意見や要望が把握でき、事業に反映できる	39.1%	多くの時間を使い労力がかかる	37.8%
直接対話により理解・協力が得られ、その後の事業が円滑に進められる	30.4%	意見・要望が多くて、収集しきれない	24.4%
合意形成が図れる・信頼関係が構築できる	14.5%	声の大きな反対者や学識者の意見に振り回される	11.1%
情報の共有化が図れる	4.3%	費用がかかる	8.9%
住民の不安が払拭できる	4.3%		

前頁 2-2-3 表（再掲）のように、行政側はデメリットをあげているが、反対者を含む多様な意見や、行政だけでは把握できない情報を得ることは、住民参画の大きな目的である。これをデメリットとしているようでは、住民意見を計画に反映させる意思がないと取られても仕方がない。

また、公共事業のみならず、行政が行なう政策や施策の策定にあたっては、市民会議やパブリックコメントの実施など、透明性の確保や行政と住民の協働が何らかの形で図られるのが当然の流れとなっている。公共事業においてもパブリック・インボルブメント（P.4 コラム参照）や戦略的環境アセスメント（P.54 コラム参照）など様々な取組みが行なわれている。

本研究会では住民参画が従来あまり図られてこなかった構想段階、計画段階や運営・供用段階の住民参画についてもその必要性を認識することを提案する。

(2) 構想段階から住民参画を図る

構想段階からの住民参画がますます求められていることは前述のとおりである。しかし、現実には構想段階では情報提供すら行われていない場合が多いことがアンケート結果からもわかる。住民参画の最低限の機会として情報提供を何らかの形で行うことがまず第一に必要である。

構想段階からの住民参画が重要である理由は以下のとおりである。

理由 1 構想段階はその事業を行う必要性があるか否かを確認する段階である。

近年の財政状況などから、ムダな公共事業に対し、住民の厳しい目が向けられていることはアンケート結果にも現れている。事業自体が不要なものであったり、規模や内容が妥当でない計画であれば、その後の段階でいかに住民参画を図っても真の理解は得られない。

理由 2 構想段階からの住民参画は結果的に円滑に事業を進めるに寄与する。

計画が具体的になるにつれ、計画の自由度が狭まり、住民意見などを反映した変更が困難になる。住民を説得して事業を行おうとする行政と住民との間に対立構造が生じ、両者の間で話し合いを行うことすら困難になることがあり、座り込みなどの反対運動や訴訟に発展することも少なくない。その結果生じる事業実施の停滞や手戻り、行政不信を考えると、可能な限り早い段階から住民参画を実施することが結果的に円滑に事業を進めるにつながる。

理由 3 構想段階からの住民参画は合意形成の質を高める。

住民参画を行なうこと自体のメリットとして、共通認識の醸成を通じて合意形成の質が高まる、ということがあげられる。つまり、対立する利害や異なる価値についてお互いに認識を深めることで、問題点を見出し、その解決策の妥当性について理解することができる。

また、住民参画の過程で提案された意見を計画に反映することによって、より良い計画

となつたことについて住民が認識を共有できる。

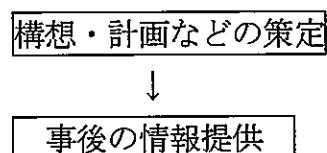
特に、一般廃棄物処理においては、ゴミの排出、分別、リサイクルなどの問題は市民にとって身近な関心事であることから、一般廃棄物処理計画などの構想段階から問題意識を共有することが焼却施設建設だけでなく、自治体の実施しているゴミ行政全般について理解を深めることになる。

(3) 意思決定と住民参画の関係を工夫する

ここまで、住民参画の必要性とその利点を述べてきた。しかし、限られた時間と費用の中で、住民参画を図らなければならないのも、また現実である。

特に構想段階や計画段階の早い段階では、合意形成の対象となる住民の範囲が広い。そこで、本研究会ではケースに応じて住民参画の方法を使い分けることも必要であると考えた。

● ケース1：事後公開型

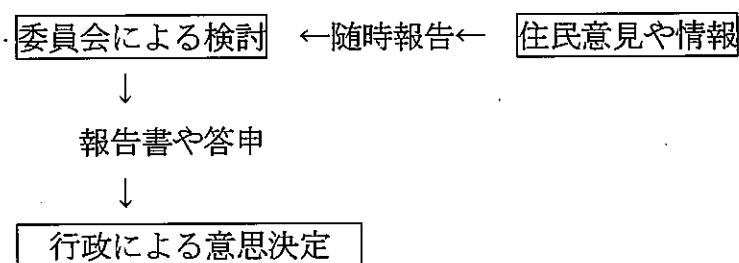


行政内部や専門家委員会で検討後に、事後公開を行う。これでは十分な住民参画とはいえないが検討後に委員会議事録や検討経緯の情報提供を行うことは、最低限行うべきことである。【事例6】柏市第二清掃工場における立地検討がこのケースにあたる。また、必要に応じて、中間報告などの情報提供を行うことで短所をある程度補える。

長所 事後公開のみで行政が十分に説明責任を果たせると考えられる計画であれば少ない労力で計画を策定できる。

短所 住民の参画が不十分であり、透明性においても劣るため、内容によっては不信感につながる。

● ケース2：透明性の高い委員会方式



行政が設置した委員会による検討を基本とする。検討委員会は、

- ・傍聴や議事録の全面公開を行い、透明性を確保する。
- ・平行して、住民意見を聴取し、委員会の検討内容に反映を行う。
- ・必要に応じて、委員会に公募など市民代表の参画を図る。

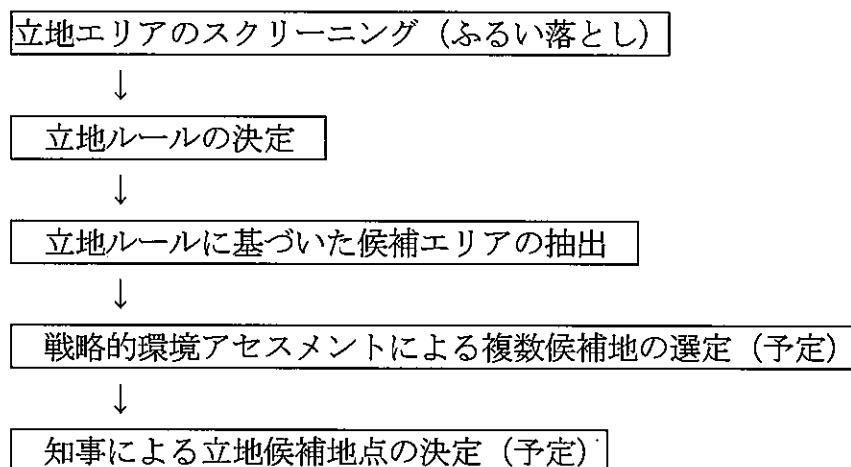
【事例5】北九州市におけるP C B処理事業における検討委員会がこのケースにあたる。

長所 委員会による検討が中心となるため行政が設定した検討事項に集中できる。

短所 住民の参画は意見の提出により間接的に行われるため、計画への反映状況が分かれにくい。そのため意見書とそれに対する回答をホームページで随時公開するなどの対応が必要である。

●ケース3：多段階式の意思決定による計画策定

これは【事例4】中信地区・廃棄物処理施設の立地検討のケースが該当する。この事例では立地検討の意思決定を以下の流れで行っている。



戦略的環境アセスメントを実施する段階までは客観的基準に基づく評価によって立地検討を行う。その検討結果を受けて行政が総合的に判断を行い立地地点の最終決定を行う。もちろん、各段階でケース2に類する委員会形式による検討とその結果の公表を行う。

長所 客観的な検討部分を透明性の高い手法で実施することによって、手戻りの発生しない計画策定プロセスとすることができます。最終的な判断は行政が行うことができる（行う必要がある）。

短所 計画策定プロセス全体を見越して、入念な検討フローを設定する必要があり、時間・手間がかかることが予想される。

●ケース4：説明会方式による住民意見の反映

いわゆる住民説明会において、事業についての説明を行うだけでなく、質問や意見の双

方向のやりとりを通じて、その結果を計画策定に反映させる方式である。【事例2】所沢市東部クリーンセンターなど多くの事例で用いられている手法である。

長所 利害関係者と直接話し合いを行え、立地場所決定以降の具体的な計画段階などで有効である。

短所 構想段階や立地検討段階など、利害関係者の範囲が広い場合、説明会の実施や意見の調整が困難である。

●ケース5：ワークショップ方式

第3章の事例紹介において採用している例がなかったが、住民アンケートでワークショップへの要望があること、まちづくり分野など他の公共事業において活用していることから取り上げる。

ワークショップとは従来の形式ばった会議の進め方ではなく、互いの価値観や問題点を認識するために行なう会議であるといえる。具体的な進め方としてはブレインストーミングなどを実施して問題点を抽出したり、グループごとに勉強会を実施して互いに発表するなどの取り組み方がある。

長所 多様な意見の抽出や住民の意向の把握など、計画の自由度が高い構想段階などで特に有効である。

短所 勉強会などから出発するため、期間、回数がかかることが多く、参加者にとっても負担の大きい方式である。何らかの結論を出す目的では有効とは限らない。

◆意思決定について

ケース2・ケース3などの住民参画が図られているケースにおいても最終的な意思決定は行政（あるいは首長や議会）が行っていることがわかる（合意形成と意思決定についてはP.8を参照）。つまり住民参画を図る=住民の意見どおりに計画策定を行う、とは必ずしも言えない。これらのプロセスを通じて、情報交流を行い、可能な限り行政と住民、住民同士が共通認識を醸成することが住民参画の目的のひとつだと言える。

もちろん、行政が最終的に意思決定を行う際には、その理由について十分な説明責任を果たすことが重要であることは言うまでもない。

◆図書による検討

ケース2やケース3で紹介した検討方式はいずれも構想段階や計画段階の際に有効な手法である。この段階では検討内容が抽象的なため、住民との情報交流にあたって工夫が必要である。【事例4】、【事例5】ともに委員会は検討結果を報告書などの図書にまとめるこことを最終成果としている。そして、図書の内容を住民意見に基づいて修正していくことによって意見の反映状況を確認することができる。

(4) 運営・供用段階においても住民参画を図る

運営・供用段階の住民参画が図られることで、公共事業への住民の理解や信頼感が高まることが期待できる。

例として、埼玉県環境整備センターから【事例1】彩の国資源循環工場へつながる取組みがあげられる。環境整備センターは、地元の強硬な反対の中、運営を開始した。しかし、運営段階に監視委員会を設置し徹底した情報公開を行った。具体的には、住民による3人一組の監視委員が週に一度抜き打ちで運営状況を監視することとしており、その参加者は年間約100名にものぼる。

このような取組みの中で運営体制への信頼感が高まったため、その跡地に立地する彩の国資源循環工場については円滑な計画策定が可能となった。

同様に、【事例5】北九州市におけるP C B処理事業での取組みにおいても、P C B処理施設が立地する同市のエコタウン地区での、透明性の高い他の施設運営が事前に市民に評価されていたことが、P C B処理施設受入れに対する理解につながった。



提言3 住民説明会の進め方

- (1) わかりやすい資料を作る
- (2) 首長をはじめ全庁的な協力体制で臨む
- (3) 住民が知りたい情報について重点的に説明する

施設建設について、行政と住民等の関係者が直接顔を合わせて説明や意見交換を行う住民説明会（以下「説明会」と言う。）は、行政と住民等との合意形成を図り、計画を円滑に進めるための重要なものである。

したがって、行政は、説明会の開催時期、対象者、実施単位（町内会、自治会等）、実施回数、開催の周知方法などについて十分に検討し、計画的に実施することが必要である。

また、効果的な説明会とするため、参加しやすい日時場所の設定、運営方法、周知方法等について自治会長等と相談するなどして、地域の実状にあった開催を心がけるべきである。

今回行ったアンケート調査や事例調査等の結果をふまえ、説明会を実施する際の留意点について、以下に提言したい。

(1) わかりやすい資料を作る

アンケートで「説明会で最も必要と思われること」を問うたところ、以下のようない結果が得られた。

住民 …①わかりやすい資料 41.3%、②わかりやすい説明 23.3%

行政 …①わかりやすい説明 61.2%、②わかりやすい資料 22.5%

住民は、後々手元に残り、確認等に役立つと考えられる資料の方にわかりやすさを求めている。例えば、【事例6】柏市第二清掃工場では、約300回に及んだ説明会ごとに配布資料を作成し、理解を得るために創意工夫を重ねた。また、【事例5】北九州市におけるPCB事業の説明においては、科学的根拠に基づいた情報提供を行ったが、専門的すぎるとわかりにくく、誰にでもわかるように工夫すると専門性を疑われる所以、資料づくりはバランスを心がけた。回を重ねるごとに質が向上したという。行政の6割が回答した「わかりやすい説明」も重要だが、住民の立場に立った資料作りを行うことによって、住民の理解と信用を得ることが必要である。

(2) 首長をはじめ全庁的な協力体制で臨む

説明会における行政側の出席者については、質問に適切に答えられるよう、責任者、計

画全体を把握している者、技術やリスクに精通している者、その他関係する分野の担当者などで構成する。また、必要に応じて、学識経験者、コンサルタントなど専門的知識を有し、住民にわかりやすく解説することができる人材（インタープリター）に出席してもらうことも重要である。

このような万全の対応を可能にするのが、事業担当課及び部局内外の関係各課から成る全庁的な協力体制である。住民の質問は、事業の必要性から健康、生活への影響、災害対策まで多岐にわたり、それらすべてに誠実に回答することは、事業担当課だけでは不可能である。また、各担当者や各課が同一事項について少しずつでも異なる説明をすると混乱を招く恐れがある。さらに、住民からの要望等に対して府内で対立が生じることもある。

そこで、これらの問題を解決する方策として、自治体としての意思を常に調整、統一する機能を持つシステムを作りおくことが大切である。このシステムにより、自治体としての共通認識を持つことができ、住民に対して明確な説明を行うことが可能となるからである。そして、このシステムの維持には首長のリーダーシップが欠かせない。

今回の事例調査から、住民との合意形成においては、このような自治体の団結力が重要な要素の一つであることが伺えた（【事例2】所沢市、【事例5】北九州市、【事例6】柏市）。

「市長をはじめ関係職員が信念を持って誠実に対応することを心がけていた。反対されても理解されるまで説明するという意識が強かった」と柏市の担当者は述べている。住民との対話の場に首長自らが出向き、自治体としての考えを明らかにする姿勢が、信頼関係の構築にとって大切なではないか。また、このようなトップの存在が、現場の職員の励みになるのである。

（3）住民が知りたい情報について重点的に説明する

説明に当たっては、住民が知りたいと思っている情報を重点的に話すことにより、不安やあいまいさを排除し、行政と住民の相互理解を深めることが重要である。アンケートの結果では、説明会で知りたい情報が得られたと感じている住民は半数弱だった。また、住民の知りたい情報が健康への影響や災害対策等であるのに対して、行政は事業の概要や効果、必要性を重点的に説明しており、知りたい情報と伝えたい情報に認識の差が見られた。

行政は、公共事業への理解を得るために、住民の関心が何にあるのかを見極め、そのポイントに重点を置いた説明を行う必要がある。

住民説明会のイ・ロ・ハ

イ 会場の配置

出席者が多数の場合は、通常、学校形式の会場配置となるが、可能であれば地域の雰囲気に応じて会場の配置も配慮する。説明者と被説明者が向かい合う形の学校形式では対立関係が生じやすく、場の雰囲気を和らげ意見交換を活発にするためには、円卓やロの字型の並べ方が適している。

ロ 進行

進行は、通常、主催者（行政や自治会など）が行うが、中立的な立場で議事進行役を務めるファシリテーターを活用する方法もある（提言6）。進行方法は、まず、出席者が全体像を把握するとともに、責任ある説明や発言を促すため出席者紹介を行う。また、発言の際にも氏名を名乗ることがルールである。

次に、終了時間、議事録作成の方法など、会議の進行方法の確認を行った後、計画の概要、必要性、健康影響、環境影響評価結果等について行政からの説明と質疑応答に進む。また、即答できない質問、要望については、その理由、回答時期などの考え方を示して、住民に不信感を抱かせないよう配慮することが必要である。議事録については、お互い合意の上で作成、保存する。

ハ 説明者の心構え

説明会で住民が求めているものは、わかりやすい資料とともにわかりやすい説明である。そのため、説明者が伝えたいことを的確に表現できるよう、説明能力の向上に日頃から努めることが必要である。また、説明者の言葉遣い、服装、態度など、会議の開始から終了までを通じた立ち居振る舞いも、住民の信頼確保に影響を与えることを自覚しておきたい。

提言4 合意形成における担当者の心構え

- (1) 住民の意見を積極的に取り入れる
- (2) 住民の立場になって事業を進める
- (3) 先回りして住民の要望を把握する
- (4) 職員は積極的に住民と接する
- (5) 日頃からの行政の誠実な姿勢が信頼関係を生む

住民及び行政に対するアンケート調査の結果を見ても分かることおり、「住民との合意」を無視しての公共事業は行うべきではないという意見が多数である。また、事例調査からは、各々異なる条件の中で、担当者の心構えとして共通するものが見受けられた。

これらをふまえた上で、公共事業を担当する職員は、住民の行政不信を払拭し、事業への共通認識を醸成するために、次のような心構えで住民との合意形成に臨まなくてはならない。

(1) 住民の意見を積極的に取り入れる

住民及び行政に対するアンケートでは、行政側の回答は、住民の要望について「検討し可能なもののだけ対応」がトップなのに対して、住民側の回答では住民参画したい条件については、「意見が反映されるなら」がトップである。

このことから、住民は行政側の計画に対して意見を持つことが多いにもかかわらず、住民から出された意見を行政が検討し、行政の判断で対応可能なものを決めてしまっていることが分かる。公共施設を利用するには住民である以上、当初計画ありきとせず、住民も納得できる公共施設建設に向け、住民の意見を積極的に取り入れるべきである。

(2) 住民の立場になって事業を進める

公共事業は、その事業主体が行政であることから、行政が計画内容の全てを決めてしまい、住民が事業計画に対して意見表明できないケースが多い。

行政が全ての内容を決定してしまうのではなく、住民の立場になって事業を進めることが必要である。「なぜ住民が反対するのか?」や「どうしてこの計画を納得してくれないのか?」など、住民の立場になって事業を進めなければ、反対理由すら見えず、相手に計画内容を納得させることはできない。

(3) 先回りして住民の要望を把握する

行政は、住民から要求されてから対応するケースが多いが、住民の様子を見ながら検討するのではなく、先回りして住民の要望を把握する必要がある。

このことは(2)でも触れたように、工事計画は、行政が計画を立案することが多いことから、行政側からの意図により「情報公開」や「住民参画」が図られていくことになる。住民から「どんな工事が行われるのか?」等の質問や説明会の開催要望を待つことなく、住民の立場になって考え、先回りして住民の要望を把握する必要がある。住民からの要望を待つのでは遅いのである。

(4) 職員は積極的に住民と接する

【事例1】彩の国資源循環工場整備事業は、異例とも言える早さで進行している事例であり、やはりその大きな理由は“住民との信頼関係”である。住民合意の前提となる“信頼関係”を、計画地となっている埼玉県環境整備センターの建設及び運営を通じ、長い時間をかけて築いてきたことが大きい。

合意形成は、計画を進めていこうとする行政と住民との間に図られるものであるが、説明会開催時だけの交流とならず、行政職員と住民がたびたび顔を合わせ、コミュニケーションを図ることが信頼へつながる。

環境整備センターでは、運営状況について、住民による抜き打ち検査が実施されているが、こうした時も、住民から質問を受けたことに答えるのではなく、「運営状況はどうでしたか?」や「運営状況以外でも何か問題はありませんか?」などと積極的にたずね、住民と接してきたことが信頼関係の構築に役立っていることも理解する必要がある。

(5) 日頃からの行政の誠実な姿勢が信頼関係を生む

【事例3】朝日環境センターでは、川口市が日頃から地元自治会である町会との協力体制を大切にしていることが報告されている。行政不信が合意形成の障害になっていることを念頭に、その場だけの対応にならずに日頃からの行政の姿勢が大切であり、このことが住民の理解を得やすくする要因となっていることを認識する必要がある。

同じことは前出の環境整備センターでもみられ、住民による抜き打ち検査に代表される誠実な運営体制を継続的に実施し、「信頼を得るために実績を積み重ねること」、すなわち日頃からの行政の姿勢が住民との信頼関係の構築につながったと報告されている。

提言5 リスクコミュニケーションの推進

- (1) リスク説明の必要性を認識する
- (2) リスクに対する共通の認識を持つ
- (3) 災害時等の対策を明確にする

清掃工場などの廃棄物処理施設は、「迷惑施設」と言われるが、その迷惑たる由縁は、排出ガスによる汚染などのリスクがあるからに他ならない。このリスクをどのように説明するかは、第3章で取り上げた各事例においても工夫していることがわかる。

従来の「法令の規制値をクリアする施設なので安全です。」的な説明では不十分である。また、P R T R 法 (P. 26 コラム参照) が施行されるなど民間事業者も含めて、リスクについて積極的に住民等と情報交流していくことが今後はますます求められる。

そのための基本となるのが以下に提言する、リスクコミュニケーションの考え方である。

(1) リスク説明の必要性を認識する

まず、P. 62 の「リスクコミュニケーション」のコラムを読んで、今まで馴染みのないリスクコミュニケーションという言葉のイメージが持てたのではないかと思う。本研究会において、リスクコミュニケーションは、行政と住民が事業におけるリスク情報を共有することにより、適正なリスク管理を行っていくことと捉えた。

アンケートの結果からも、住民は公共事業に対して一番知りたい情報は、「環境への影響」、「健康への影響」、「生活への影響」、「災害時の対策」等の、事業を行うことで起こり得るリスク（影響）に最も関心を寄せていることがわかった。しかし、実際の説明会等で行われている状況を見てみると、「環境への影響」を重要視している自治体も多いが、「事業の概要」、「事業の必要性及びその効果」の説明に時間を大きく割いている状況があった。このことは、事業の概要や必要性及び効果等に関する情報公開（提供）の時期が遅いことが原因であると考えられるが、課題1が克服されれば解決されるものであると考えられる。

また、第3章の所沢市の事例からも考えられるように、ダイオキシン類等の、今まで問題視されていなかったようなことが、突如、社会問題として取り上げられるような状況に陥ることも考えられる。

【事例2】 所沢市東部クリーンセンターでは、今まで考えられなかつた環境への汚染が問題になり、地域住民の不安が広がったが、全国に先駆けて「ダイオキシンを少なくし所沢にきれいな空気を取り戻すための条例」を施行し、住民との説明会等においても、住民の要望を積極的に取り入れ、法規制よりも厳しい自主規制値を設定し、住民の不安を取り除くための環境対策を行ったことが、住民の理解の促進につながったと考えられる。また、

測定結果を常時公開していくものとして、排ガス状況が分かるように公害表示板を設置した。リスク情報を隠すことなく、公開することにより、センターでの環境対策をアピールすることで市民への信頼を得ていることにもつながっていると考えられた。

つまり、リスク情報を公開することによって、環境対策へのアピールとなり住民からの理解も得られやすくなると考えられる。

(2) リスクに対する共通の認識を持つ

リスクを説明される住民は、職業、経験、価値観などが一人ひとり違い、リスクを大きく受け止め心理的な不安を感じる傾向があることを理解して説明をすることが大切になってくる。

【事例5】北九州市におけるP C B処理事業においては、市民に対してP C B処理施設が絶対に安全であるということはないと断言した上で、行政と市民が対等な立場で安全性などについて考える雰囲気を作ることにより、リスクに対する共通の認識を高めていった。

また、彩の国資源循環工場においては、自主的な監視活動を積極的に受け入れ、多くの住民が現場を見ることによって、リスクへの共通認識を深めていった。

今後は、このように住民に対して、リスク情報を積極的に公開し、説得するのではなく、リスクについて理解を深めてもらい、行政と住民とで正しいリスク管理の仕方を探っていくことが大切になってくる。

そこで、行政と住民とがリスクに対する共通の認識を持つには、どのような方法があるのだろうか。ここで、事例から2つの方法についてまとめてみた。

●ケース1：資料によるリスク説明

一番多く用いられている方法であり、最低限行わなければいけない対応と考えられる。説明会等において資料による説明を行う際には、行政内部での判断だけではなく、専門家等の見解を踏まえて説明することにより、一般性や説得力が増し、住民に受け入れられやすい説明が行われる。また、この場合の長所と短所には以下のことが考えられる。

長所 科学的根拠から基準値を数値化し、図やグラフを活用することにより、視覚的にわかりやすい説明が行いやすい。また、説明会に参加できなかった人にも伝えることが出来る。

短所 科学的根拠が定かではないものについて、説明が行いづらい。

●ケース2：話し合いによるリスク説明

住民や専門家を招いての意見交換会や専門部会におけるリスク説明がある。現在では、価値観の多様化や環境影響がはっきりしていない物質が多く存在することにより、リスクへの考え方方が複雑になってきている。そこで、住民のリスクに対する不安を明確に把握するためにも直接話し合いの場を設定することも必要となってくる。住民アンケートからも、

意見表明の方法として、話し合い等の直接的な対話を求めている声が大きかった。これは、リスク説明においても反映される結果であると考えられる。また、この場合の長所と短所についてもまとめてみた。

- | | |
|----|--|
| 長所 | 住民の考えているリスクについて整理することが出来る。また、参加者によるリスクへの共通な理解が深まる可能性がある。 |
| 短所 | 話し合いに参加できなかつた人の理解が遅れる。そのために、話し合いの内容をわかりやすく伝えることも必要になる。また、多大な時間と費用がかかることが予想される。 |

(3) 災害時等の対策を明確にする

行政アンケートより、住民への情報提供において、行政が住民に知らせるべきと考えている内容においては、「環境への影響」、「健康への影響」、「生活への影響」の割合が高く住民との共通の見解が見て取れた。しかし、「災害時の対策」については、住民が知りたい内容としているのに対し、行政は知らせるべきとしておらず、両者の間にギャップが見られた。このことから、住民は災害時の対策についても説明を求めていることがわかる。

事故等の汚染を未然に防ぐ対策として、提言2における運営・供用段階においての住民参画を図ることが最も有効であると考えられる。

しかし、行政は、地震等の災害が起きた場合に引き起こされる事故に対する対策を事前に明確に示しておくことが必要である。つまり、北九州市のPCB処理施設の事例で紹介されたフェールセーフ、セーフティーネットの考え方を取り入れることが重要である。埼玉県生活環境保全条例 第75条においては、特定化学物質等を適正に管理するためにとるべき措置に関する手順書の作成を規定しており、この手順書の中には、事故時のマニュアルの作成を義務付けている。また、彩の国資源循環工場では、「安全管理システム」を確立し、稼動後のリスク対応についても住民参画を図っている。これは住民参加による環境保全の信頼性をシステム的に保証するものであり、このようなリスクへの対応及び日頃からの住民の自主的な監視活動を通じてのリスクコミュニケーションが重要である。

このように、災害時等の対応を明確にしておくことにより、住民からの信頼が深まると考えられる。

埼玉県生活環境保全条例 第75条

【条文】(手順書の作成等)

前条第2項の特定化学物質取扱い事業者は、特定化学物質管理制度指針に基づき、特定化学物質等を適正に管理するためにとるべき措置に関する手順書を作成しなければならない。

【手順書に記載する内容】(特定化学物質管理制度指針から抜粋)

- 1 取り扱う特定化学物質の種類、取扱い目的及び取扱い箇所
- 2 特定化学物質等の取扱い施設の平面図
- 3 管理の方法に関する事項
- 4 排出の抑制及び使用的合理化に関する事項
- 5 情報提供に関する事項
- 6 事故の防止対策に関する事項
 - (1) 事故の未然防止及び環境汚染の拡大防止に係る対策の内容
 - (2) 事故処理マニュアル

提言6 ファシリテーターの活用

自治体は、公共事業の話し合いの場におけるファシリテーターの活用方法を検討すべきである

1. ファシリテーターとは

ファシリテーター (facilitator ; 促進者) とは、会議等を円滑に進行させるための調整役のこと、中立的な立場で会議等のプロセス管理を行う。参加者の意見をうまく引き出し、会議等を成功に導くことに精進し、議論そのものには執着しない。このファシリテーターを活用することで、会議やプロジェクトがより成果をあげられるとして、アメリカの企業で注目され、活用されている。日本では、日産自動車やGEなど数々の民間企業とともに、まちづくりや市民活動のワークショップなどでも活用されている。

例えば企業においては、プロジェクトを検討する会議でチームリーダーがファシリテーターを務め、自由な意見を引き出し、横断的な議論を展開することで、各々の部署の事情に固執することなく、プロジェクトの成功という大きな目標に向かうことが出来る。

まちづくりでは、住民が中心となってワークショップにより公園などの再生プランを計画する例がある。例えば、三鷹市では湧水池を復活させようと、市民中心で「丸池復活プランづくりワークショップ」を平成9年から約2年間行い、そこで策定したプランに基づき自治体が整備を行っている。また、世田谷区には「世田谷まちづくりセンター（※1）」があり、住民参加型まちづくりへの提言・提案を行っており、ワークショップの仕方をまとめた本が出版されている。いずれも、ワークショップにおいて、ファシリテーターが多様な参加者の多彩な意見をうまく引き出し、調整し、参加者全員が満足出来るプラン作りが行われている。

様々な立場の参加者が皆率直な意見を述べ、共通認識を持って事業や会議を進めていくためには、こうした中立的な立場であるファシリテーターが有効である。

本研究会において、自治体と住民が合意形成を図る上でも、こうしたファシリテーターの活用について考えてみることにした。

2. 現 状

では、実際に公共事業を進める上で、日本ではどのように活用されているかというと、これまでの事例とアンケートにおいては、ファシリテーターと呼ばれる人物が登場する例はなかった。ただ、「仲介役・調整役」としてのファシリテーター的な存在は、以下のように3章の事例の中で登場していた。

- ① 柏市の事例の場合、各種検討委員会で座長を務められた大学教授が、自治体と委員会の橋渡し役をしていた。
- ② 北九州市の事例の場合、検討委員会の提案・主催により、「市民と委員との意見交換会」が開催され、約450名の参加者（市民）と委員とで活発なやり取りがなされた。検討委員会は国内有数の学識経験者からなり、P C Bに関するリスクなどについて説明する際、インタープリターとしても機能したと考えられる。
- ③ 長野県の場合、一度住民の自治体への不信感により計画が白紙に戻ったことから、信頼を回復するため中立性を重視し、廃棄物検討委員会の委員長には県外の専門家（大学教授）が充てられ、現在調整役としての役割も果たしている。
- ④ 川口市の場合、町会組織が自治体と住民との橋渡しをしていた。

アンケートでは、住民説明会で必要と思われるものとして、「ファシリテーターなどの専門家の確保」は住民11.0%、自治体4.6%であり、また住民側で数人からファシリテーターの活用についての記述があった程度であった。

ファシリテーターの日本での歴史は浅く、こうした結果からもまだこの存在自体が一部にしか知られていないと思われる。

3. 考えられるファシリテーターの効用

では本研究会の主題である公共事業における合意形成においてはどのような効用が考えられるだろうか。

①住民と行政の共通認識の醸成を促進する

公共事業、特にいわゆる迷惑施設を建設する際には、周辺住民と自治体の二極構造と、その他に、周辺より少し離れた住民とのやり取り、いわゆるドーナツ化現象や、住民同士の利害対立など、事態が複雑な場合がある。また、公共事業を進める際の説明会や意見交換会では、自治体＝説明者、住民＝説明の受け手という図式になりがちである。住民側は自治体に率直な意見を述べにくく、自治体も説明に終始することになり、議論が展開しにくい。

このような場合に、ファシリテーターが会議の進行役を務め、意見を出しやすい雰囲気を作り議論を円滑に進めることで、共通認識の醸成を促進する。

②中立的な第三者の調整で住民の不信感がなくなる（もしくは減る）

自治体と住民が意見交換を行い、相互理解を深めようとする場合に、自治体主導ではなく中立的な第三者的な立場で議論を調整する存在があると、自治体に対して不信感を持つ人からの感情的な議論が減る。中立的な立場の人の参加により、会議の公平性・公開性が確保される。

4. 提 言

自治体は、公共事業の話し合いの場における、ファシリテーターの活用方法を検討すべきである。

3まで述べたように、ファシリテーターはまだ日本での知名度は低いものの、その効用は充分に期待出来ると思われる。

そこで本研究会では、自治体が公共事業における話し合いの場において、その活用方法を検討することを提言する。

①自治体職員自らがファシリテーターについて学ぶ

まず自治体職員自らが、ファシリテーターを活用した会議やワークショップに参加し実際にファシリテーターがどのような役割を果たしているかについて学ぶ。

実際にファシリテーターがいるとどういう効果をもたらすか、職員自身がまず経験することが必要である。特にワークショップは、多彩な立場の参加者全員が一つの目標のために、対等な立場で発言していくものであり、自治体職員が普段から出来ることではないので、どのような雰囲気で行われ、どのような成果を得られるか参加してみる。前述した「世田谷まちづくりセンター」や、「NPO研修・情報センター」など、住民参加型のまちづくりやパートナーシップづくりを取り上げた組織が幾つかあるので、そうしたところから知識を得ることは可能だろう。企業や一般向けに開催されている、ファシリテーター養成講座を職員が受講するのも学ぶ上では有効と言える。

②自治体でのファシリテーター活用事例を集め、公共事業を進める上で、どの場面で活用出来るか検討する

実際に公共事業（いわゆる迷惑施設建設）を進めるにあたっての事例は、本研究会では探すことが出来なかつたが、住民が主体となって自治体のプラン作りを行つた他の事例はある。例えば前述した三鷹市その他、志木市では、市教育委員会主催事業において、市から依頼された企画者側のNPOが参加者である市民をファシリテーターとして養成し、その市民が「エコシティ志木（※2）」という市民グループを立ち上げ、市の環境基本計画の素案作りを行うまでになっている。ファシリテーターとなった市民がワークショップを企画・運営することで他の市民を巻き込み、多くの市民が自分達のこととして考えるプラン作りがなされた。こうした自治体とNPOと市民が連携している事例も参考にして、合意形成を図る上での利用方法を検討する。

例えば、検討委員会のような多様な立場の人々が集まり、横断的な議論が必要な場合はどうだろうか。住民説明会では活用出来ないだろうか。住民参画を図る際にはどのような活用が考えられるだろうか。

ファシリテーターの日本での歴史は浅く、定義が曖昧なところもあり、専門的な技術を持った第三者を確保することや、住民へその役割を説明する必要があるなど課題もある。

しかし、公共事業もまちづくりと同様に住民主体の事業、住民の立場に立った事業となるよう、あらゆる可能性を検討していくことが重要であり、その一つとして住民が参加しやすい雰囲気を作ることのできるファシリテーターが必要であると、本研究会では結論付けた。

参考

※1 「世田谷まちづくりセンター」 HPアドレス:<http://www.setagaya-udc.or.jp/machisen/>

住民・企業・行政が互いに触発し学び合い、協議して進めるパートナーシップ型まちづくりの推進を目的に、平成4年に設立された区の外郭団体(第3セクター)の一つ。

まちの生活空間や環境づくりに関する業務を行い、住民の活動に技術面でのサポートなどを行っている。『参加のデザイン道具箱』などの広報物等で、ワークショップやファシリテーターの育成について積極的に提言している。

※2 「エコシティ 志木」 HPアドレス:<http://www.cc.e-mansion.com/~eco/>

平成5年に国から環境教育推進モデル都市に指定された志木市が、教育委員会主催で行った環境大学講座において、講師のNPO「エコ・コミュニケーションセンター」が、市民参加型の講座を実施した(平成5・6年度)。3年目の企画として、この受講者対象に「リーダー養成講座」が実施され、そのうち13名がファシリテーターとなる(平成7年)。この13人が中心となって平成7年10月に約30名で結成した市民グループが「エコシティ志木」である。

「エコシティ志木」は、『市民が作る志木市の環境プラン』を策定し、市民・行政・企業がそれに参加し、実現するために行動している。

志木市は、平成11年3月の環境基本計画策定時、市民からなる「環境市民会議」を組織したが、この会議に17名のエコシティ志木の会員が参加した。この会議での原案はそのまま市の計画となった。この事例のポイントは

①市がNPOに依頼 →②NPOはファシリテーターとして市民参加型のワークショップを行い、市民の考える力を養う。その後彼らをファシリテーターに養成 →③ファシリテーターとなった市民が中心となって計画策定などを行う →④市民は積極的に提言し、市は市民の意見を尊重という一連の流れである。

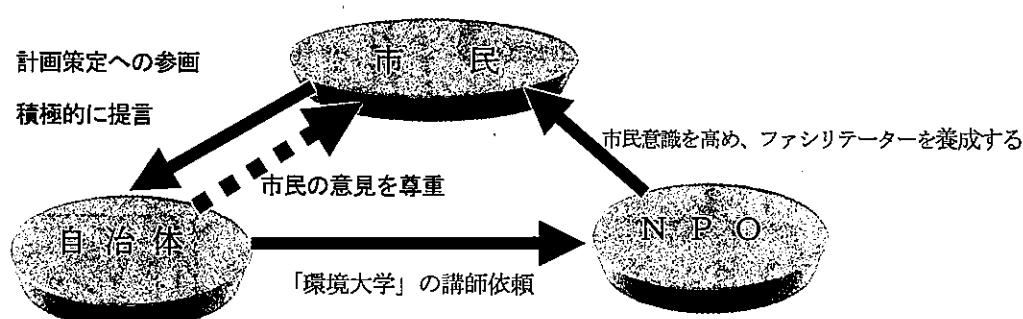
・「エコ・コミュニケーションセンター」

HPアドレス:<http://www12.ocn.ne.jp/~ecom/index.html>

平成5年に設立された環境教育の普及と市民参加の促進を目的とするNPO。出版物も数多くある。

・「NPO研修・情報センター」 HPアドレス:<http://www.jca.apc.org/~ticn/index.html>

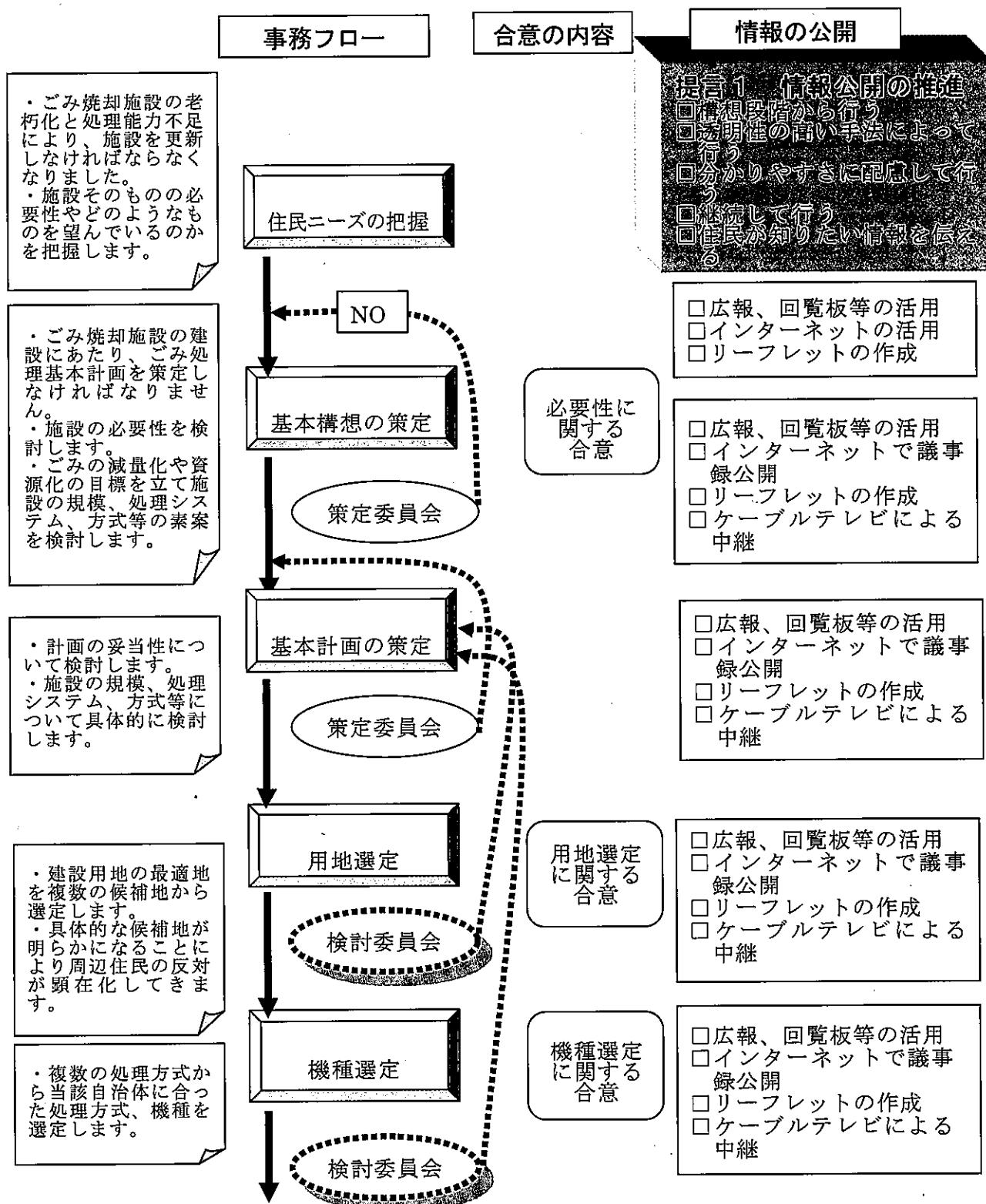
NPO・市民・企業・行政のパートナーシップづくりに関する情報が掲載されている。



4-6-1 図 志木市の環境大学に係る一連の流れ

提言7 理想的な合意形成の手順

これまでの提言を踏まえ、廃棄物処理施設の建設についてシナリオを想定し、それぞれの段階で、4つのキーワード（情報公開・住民参画・住民説明会・リスクの説明）を切り口として、何をどの段階で行ったらよいのか。担当者的心構えや話し合いの場の進め方を踏まえて、より良い合意形成の手順（フロー）を提言する。



提言4 担当者の心構え

- 住民の意見を積極的に取り入れる
- 住民の立場になって事業を進める
- 先回りして住民の要望を把握する
- 職員は積極的に住民と接する
- 日頃からの行政の誠実な姿勢が信頼関係を生む

住民参画**提言2 より早い段階からの住民参画**

- 必要性を認識する
- 構成段階から住民参画を図る
- 意思決定と住民参画の関係を工夫する
- 運営・併用段階においても住民参画を図る

- 住民アンケートの実施
- パブリックコメントによる意見聴取

- 策定委員会への参画
- ワークショップの活用⇒提言6参照
- 委員会への傍聴
- パブリックコメントによる意見聴取

- 策定委員会への参画
- 委員会への傍聴
- パブリックコメントによる意見聴取

- 検討委員会への参画
- 委員会への傍聴
- パブリックコメントによる意見聴取

- 検討委員会への参画
- 委員会への傍聴
- パブリックコメントによる意見聴取

住民説明会**提言3****住民説明会の進め方**

- わかりやすい資料を作る
- 首長をはじめ全庁的な協力体制で臨む
- 住民が知りたい情報について重点的に説明する

リスクの説明**提言5**

- リスクコミュニケーションの推進
- リスク説明の必要性を認識する
- リスクに対する共通の認識を持つ
- 災害時等の対策を明確にする

提言6 ファシリテーターの活用**住民説明会の進め方の****イロハ**

- イ 会場の配置**
 - 地域の雰囲気に応じて会場の配置を配慮
 - 雰囲気を和らげるには円卓やロの字に

ロ 進行

- ファシリテーターやインタープリターの活用⇒提言6参照
- 質問に適切に答えられるように説明者を選択する
- 会議の進め方の確認
- 即答できない質問や要望に対して不自信を持たれない対応
- 議事録はお互いの合意の上で作成・保存

ハ 説明者の心構え

- 分かりやすい説明のための説明能力の向上
- 立場によって受け止め方が違うことを認識する
- 言葉遣い、服装、態度など立ち居振舞いも住民の信頼確保に影響を与えることを心得よ

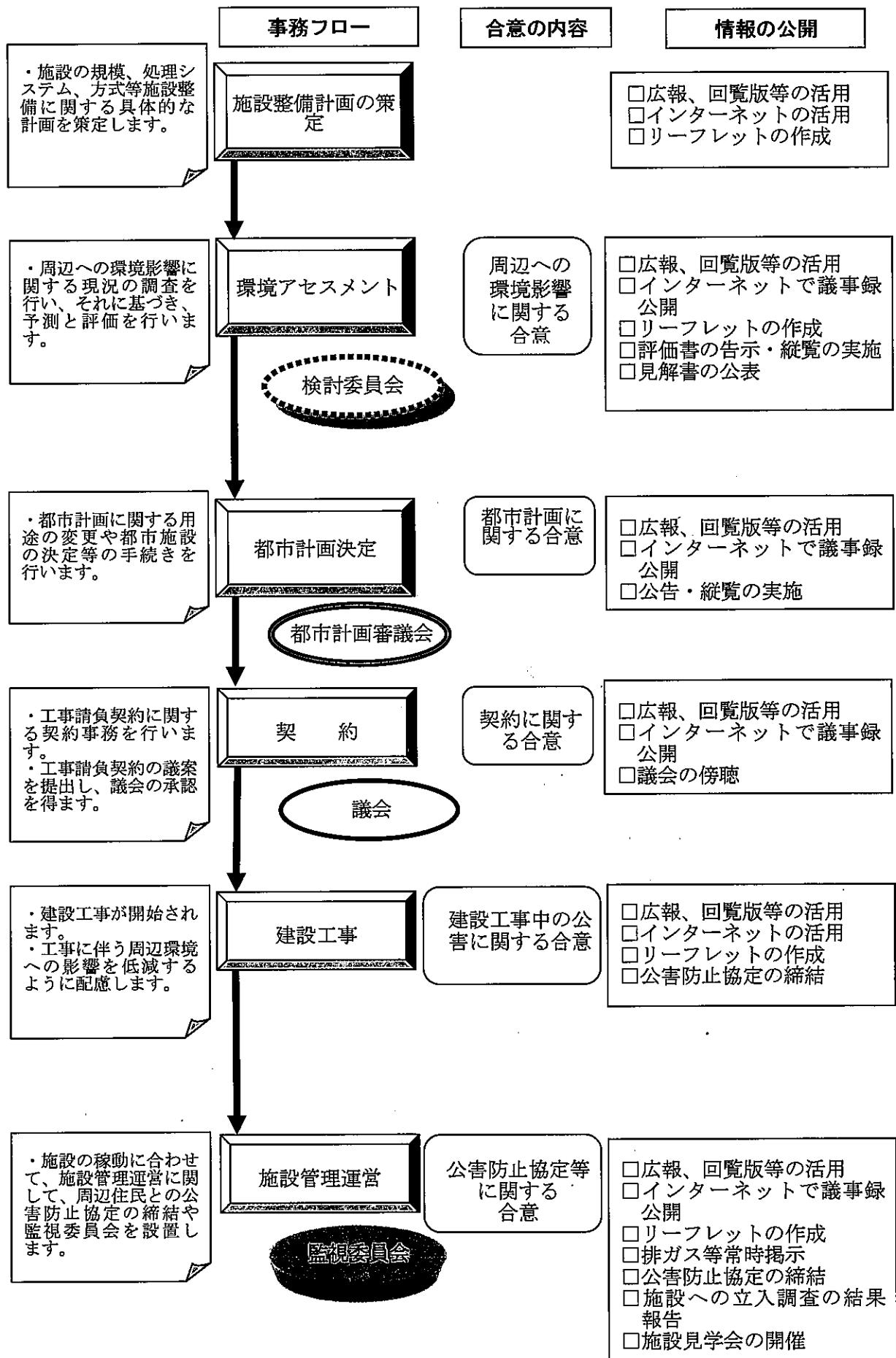
- 健康への影響
- 環境への影響
- 化学物質の種類・用途
- 有害性に関するデータ
- 法令の基準値との比較
- 安全管理体制

- 健康への影響
- 環境への影響
- 化学物質の種類・用途
- 有害性に関するデータ
- 法令の基準値との比較
- 安全管理体制

- 健康への影響
- 環境への影響
- 化学物質の種類・用途
- 有害性に関するデータ
- 法令の基準値との比較
- 安全管理体制

- 健康への影響
- 環境への影響
- 化学物質の種類・用途
- 有害性に関するデータ
- 法令の基準値との比較
- 安全管理体制
- プラントの安全性

● ● ● ○ ● 第4章 理想的な合意形成を目指して



住民参画

住民説明会

リスクの説明

住民説明会の進め方の
イロハ

イ 会場の配置

- 地域の雰囲気に応じて会場の配置を配慮
- 雰囲気を和らげるには円卓やロの字に

ロ 進行

- ファシリテーターやインターブリターの活用
⇒ 提言 6 参照
- 質問に適切に答えられるように説明者を選択する
- 会議の進め方の確認
- 即答できない質問や要望に対して不信感を持たれない対応
- 議事録はお互いの合意の上で作成・保存

ハ 説明者の心構え

- 分りやすい説明のための説明能力の向上
- 立場によって受け止め方が違うことを認識する
- 言葉遣い、服装、態度など立ち居振舞いも住民の信頼確保に影響を与えることを心得よ

- 委員会への参画
- 委員会への傍聴
- パブリックコメントによる意見聴取
- 意見書の提出

- 委員会への参画
- 委員会への傍聴
- パブリックコメントによる意見聴取
- 意見書の提出

- 監視委員会への参画
- 委員会への傍聴
- 立入検査への参加
- 施設見学会への参加

- 健康への影響
- 環境への影響
- 化学物質の種類・用途
- 有害性に関するデータ
- 法令の基準値との比較
- 安全管理体制

- 騒音・振動のこと
- 工事車両の経路
- 法令の基準値との比較
- 安全管理体制
- 緊急時の対策（対応マニュアル）

- 化学物質の種類・用途
- 有害性に関するデータ
- 法令の基準値との比較
- 安全管理体制
- 緊急時の対策（対応マニュアル）

☆ ☆ ☆ コラム「環境先進国ドイツの環境教育」☆ ☆ ☆

高い環境意識を持つドイツ人は有権者として政党にプレッシャーをかけ、政権政党に厳しい環境関連立法で主として産業界に規制をかけている。

そんなドイツの環境意識高揚の契機となったのが、1971年に連邦政府が出した2つの画期的な通達であった。一つは、動植物の生態を守ることを決めた「環境保護計画」であり、危険予防の原則、汚染原因者責任の原則、協力の原則を打ち出し、その後の環境関連法令の基礎となっている。

もう一つが、各州に小学校から環境教育の実施を求めた「環境教育計画」である。小学生として環境教育を受けた「環境戦士」は着実に増え続け、80年代以降、現在までの世論を形成する重要な核に成長している。

このように、環境教育を受けた世代の問題意識、そして彼らが形成する世論に後押しされた連邦政府による法規制の策定を通して、ドイツ社会では環境保護が定着していったのである。

では、ドイツの小学校はどんな環境教育の取組みをしているのであろうか。

フライブルク市（ドイツ）の総合学校における取組み

(1) 教育の中で具体的実践を大切にしている

- ・生徒が学校単位やクラス単位で環境問題に取り組む機会が多い
- ・環境に関するクイズや物語を作りラジオ放送やコマーシャルを作る

(2) 競争や収入など、活動にうまくインセンティブを与えていている

- ・クラスごとに省エネを2ヶ月間競争させ、最優秀クラスを表彰する
- ・生徒が休み時間に作った小屋に2kw太陽パネルを付け、1kw当たり約50円で売電する

(3) 成果や現状を具体的に示し、生活と環境のつながりを意識させている

- ・水の消費量をグラフにして使用料の増減が目で見えるようにする
- ・子どもが親に省エネ宣言をし、省エネで節約をした分をお小遣いでもらう

上表は、ドイツの中でも「環境首都」と呼ばれるフライブルク市における取組みである。我が国の「総合的学習の時間」等で取り組まれている環境教育と較べて、実践的な取り組みの多いところが特徴である。また、ドイツ人の若年層は、日本人の若年層より環境危機意識が低い（日本：77%、ドイツ：40%）と言われているが、日本人が行政任せで行動をしないのに対し、ドイツ人は積極的な行動をする。これも、環境教育の効果と言われているのである。

第5章 終わりに

5-1 本研究の結論

第2章で述べた合意形成の定義（P. 7）を簡単に言えば、合意形成とは「2人以上の当事者間で、特定の事象に対する意思決定をするに当たって発生する当事者間の利害の問題を解決するために行われる話し合いなどのすべての活動」となる。これを、公共施設建設事業に当てはめると、「建設が必要であると判断した行政と、関係住民との間で、利害の問題を解決するために行われるすべてのやり取り」となろう。このやり取りとは、行政から見ると、情報公開から始まり、住民参画、住民説明会などの合意に向けた段階的なプロセスである。

本研究会は、この段階的なプロセスにおける住民と行政の認識のギャップを明らかにし、このギャップを如何にしたら埋められるものかと考えた。

結論として、行政が従来の考え方から一歩踏み出し、住民の視点に立って考え、住民の認識に近づけるよう努力することが、住民と行政の間に共通認識を醸成させ、最後にお互いの信頼関係の構築に繋がるものであるとの考えに至った。そして、6つの提言は、各プロセスにおける住民の視点に立った考え方や具体的手法である。

我々自治体職員は、住民の望む公共事業を進めるためには、

まず「情報公開」を推進（提言1）し、

より早い段階から住民の参画（提言2）を求め、

住民にわかりやすい住民説明会を進める（提言3）ため、

担当職員は常に住民の視点に立って臨むという心構え（提言4）が必要である。

また、住民にとっての不利益情報（リスク）を積極的に説明（提言5）し、

円滑かつ対等な立場で話し合いを進めるためファシリテーターを活用（提言6）

するなどの工夫も必要である。

そして、最後の提言7「理想的な合意形成の手順」は、提言1から提言6までのシミュレーションである。現場の自治体職員が、各プロセスにおいて、どんな視点で、どんなことに配慮する必要があるかなど、一連の事業の流れを通して確認してもらうためのチェックシートにもなっているので、活用してもらいたい。

本研究会が提言したものは、現場の自治体職員からすれば、直面している問題を一掃するような画期的な提言だとは思われないだろう。しかし、今までどおりに事業を進めるだけでは、何も問題は解決できず、同じことを繰り返すだけでは、住民からの信頼を本当に失いかねない。そして、失われた信頼は、並大抵の努力では修復できないのである。

住民からの信託を受けて行政を担っている我々自治体職員は、住民の希望に沿った行政運営をしていく義務がある。理想的な合意形成は、住民とのコミュニケーションを積み重ね、共通認識を醸成するため、一步一步の地道な努力を重ねながら進めていかなければならない。それが合意への近道であり、住民との信頼関係の構築につながるのである。一度構築された信頼関係は、強い友情と同じで、お互いに信頼関係を継続する意識があれば、次なる合意形成はさらによりよい形で進められるだろう。我々自治体職員が目指すところは、こうした「合意形成の達人」なのである。

5-2 今後の課題

本研究会においては、深く掘り下げることが出来なかつたが、次の点を今後の課題として整理したい。

(1) パートナーシップの構築

公共事業における「合意形成」では、住民と行政の間の合意を目指すものであるから、本来は双方から問題解決のための働きかけがあるはずである。本研究会は「住民の視点に立った合意形成のあり方」をテーマに、行政から住民側への働きかけとして、住民の認識を理解し、住民の望む公共事業の進め方に近づける手法を各プロセスにおいて展開するよう提言したところであるが、住民とともに考え、住民とともに築き上げる地域運営を目指す場合には、住民からの働きかけも必要であり、そこにパートナーシップ関係が生まれることになる。

⑨ パートナーシップ（協働）とは、N G O、行政、企業などのそれぞれの行動主体がセクター（活動分野）の垣根を越え、その機能や得意分野の違いを生かして、一緒に活動に取り組むことである。

環境市民（非営利法人）ホームページ
環境市民のパートナーシップ活動より

N P O（非営利法人）がその活動目的として、パートナーシップは、よく使用される言葉である。N P Oは住民の代表者として、または住民と行政の間に入り、その橋渡し役として近年重要な存在になって来ている。そして、行政では、従来まで行政のみが行つてきた事業をN P Oや企業と協働して進める傾向にある。

こうした中で、住民と行政（あるいはN P Oを含む）がパートナーシップに基づき、お互いの認識を十分な議論の上で共通認識に近づけ、お互いの役割分担を決めて、意思決定

も共同で行い、同時に住民も決定に関して行政とともに責任を負うことができれば、理想的な合意形成はもちろん、より良い地域づくり、明るい未来の地域創造へと繋がるであろう。

(2) 古典的な考え方からの脱却

「日本の自治体と市民は独立したパートナーとして一定の距離を保たず、役割分担という意識よりも、自治体がすべてを行うべきという考え方をする。その理由は、日本では市民は税金を払えば、社会貢献の義務はないと考えられているからである。両者の差異は市民権を自動的に入手した日本と、戦って市民権を獲得したヨーロッパの違いである。」

日本とドイツの環境意識の違いについて、早稲田大学の寄本勝美教授はこのように説明している（2002年9月発行 大阪神戸ドイツ連邦共和国総領事館発行「環境先進国 ドイツ」）。この意識の違いが日本の考え方の特徴であると言える。近年の選挙投票率の低迷は、政治腐敗から生じた政治不信の影響であると片づけられてしまうが、こういった消極的な考え方やサイレントマジョリティなども、この日本の考え方の典型ではないだろうか。

こうしたものの考え方から脱却しない限り、協働の精神は生まれず、パートナーシップは構築されない。住民も行政も従来どおり共通認識の醸成に苦労し続けることとなる。

しかし、本研究を通して、住民の中にも住民から行政側に積極的なアプローチが必要であるという意見が見受けられた。また、最近は総合的学習の時間を利用して、実践的な環境教育をはじめとする政策的な教育プログラムに取り組む学校も増加傾向にあり、今後は、このような教育を受けた日本の若者たちが古典的な考え方を払拭し、社会を変革していくことを期待したい。

このために、今我々自治体職員ができるることは、自らが変革の阻害要因にならないことと、変革する積極的な行動を後押しすることである。そして、開かれた行政と、地域に密着した行政へとその基盤を整備していくことが必要になってくるのである。

編 集 後 記

本研究は、実際に廃棄物処理施設の建設に携わっている職員からの提案により始まりました。我々は、住民との合意形成に取り組んでいる現場の自治体職員にとって、少しでも役に立つような研究がしたいとの思いから、合意形成の考え方や具体的な手法等を示し、理想的な合意形成の進め方を提言することに努めました。研究に当たっては、「そもそも公共事業とは」、「そもそも住民自治とは」と何度も原点に立ち返りながら議論を繰り返し、住民のための行政のあり方を模索しました。そして、住民の視点に立った考え方が必要との認識のもとに、理想的な合意形成に必要な6つの提言に至りました。提言の内容は、先にも述べたように、決して画期的なものではありませんが、我々自治体職員が忘れてはならない本来の使命を確認することができ、足りなかつたものは何かを再考することができる提言になったのではないかと感じています。そして、本報告書が合意形成に取り組む公共事業担当者のバイブル（絶えず机の横に置いてある参考書）になれるることを密かに期待しています。

最後に、本研究を行うに当たり、御助言いただきました早稲田大学理工学部教授、村山武彦先生をはじめ、アンケートに御協力いただいた各都道府県担当職員及び県内市町村担当者様、年末年始の御多忙の中、ヒアリング調査に御協力してくださった多くの関係者様にはこの場を借りて感謝の気持ちをお伝えしたいと思います。

平成16年3月

平成15年度職員提案型政策課題共同研究グループ一同

用語集

ア行

インタープリター

話し合いの場などで、情報の受け手が理解できない内容をわかりやすく伝えたり、必要な情報を提供する役目を負う専門家などのこと。

エコタウン事業

エコタウン事業とは、資源循環型経済社会の構築を目的とした先進的な環境調和型まちづくりを実現するための取組。

オイルパン

PCB処理施設のPCB漏洩防止対策のひとつ

才才夕力

平地から低山地の林に生息する猛禽類。「絶滅のおそれのある野生動物の種の保存に関する法律」で、国内希少動物種として指定されている。

力行

河川整備計画

平成9年の河川法の改正によって、「河川整備基本方針」と「河川整備計画」を水系ごとに定めることとなった。策定にあたっての住民意見反映のための措置について河川法に規定されている。荒川水系においては、平成12年度より「荒川流域みらい会議」を開催し河川整備計画を策定中である。

環境アセスメント

環境に著しい影響を及ぼすおそれのある事業の実施に際して、その環境への影響について事前に調査、予測および評価を行うとともに、住民等との情報交流を行い、十分な環境保全策を講じるための手続き。国の定めた環境影響評価法と地方自治体の環境影響評価条例がある。P. 54 コラムも参照。

サ行

彩の国さいたま環境推進協議会

「環境の保全と創造のために自主的な活動と協働の取組を行う」団体、企業の参加する組織として平成8年3月に設立。現在、埼玉県内の540を超える県民団体や企業が構成員となっている。このうち県民団体の会員数は約230団体。環境に関する様々な分野で積極的な活動を実践している。

サイレントマジョリティ

声無き多数派の意。主体的な発言・行動を行わない、あるいは無関心な大多数の国民一般を指す。合意形成の場面では、正反対の存在であるノイジー・マイノリティとサイレント・マジョリティの関係が問題となる。

參考資料

サーマルリサイクル

廃棄物を材料としてリサイクルするマテリアルリサイクルに対して、廃棄物を燃やすことによって、エネルギーとして回収するリサイクル方式のこと。

産業廃棄物

産業活動に伴って生じた廃棄物のうち「廃棄物の処理および清掃に関する法律」に定められた燃え殻、汚泥、廃プラスチックなど19種類の廃棄物。排出事業者に処理の責任を義務付けている。一般廃棄物は産業廃棄物以外のすべての廃棄物（日常生活に伴って生じるごみ、粗大ごみ、し尿など）。

セーフティーネット

万が一トラブルが起こっても影響を最小限に抑える措置を講じておくこと。

夕行

ダイオキシン問題

ダイオキシン類の影響が問題となった事例として古くはベトナム戦争における枯葉剤がある。我が国においては、ごみ焼却炉の飛灰からダイオキシン類が検出されたことから、1980年代より問題となり、平成11年7月には「ダイオキシン類対策特別措置法」が成立している。

都市計画アセスメント

廃棄物処理施設や道路など都市計画決定を必要とする事業について建設省都市局長通知に基づいて実施されたアセスメント。県の環境アセスメント条例施行後、制度が並立する移行期間を経て、平成10年のアセス条例改正により、条例（または法）による環境アセスメントに一本化された。

都市計画マスタープラン

都市計画マスター プランは各市町村が、都市づくりの具体性ある将来ビジョンを確立し、都市づくりの課題と、これに対応した整備の方針を明らかにするために策定するものである。都市計画法に定められた「市町村の都市計画に関する基本的な方針」の通称。

八行

パブリックコメント

行政が政策等の立案を行う際にその案を公表し、広く国民等に意見を募り、それを考慮して最終的な意思決定を行うこと。

ファシリテーター

中立の立場で、話し合いを促進させる役目を負う調整役のこと。詳しくはP. 98を参照。

フェールセーフ

たとえ一つの誤動作やミスがあってもそれが事故に直結する事がないように多重チェックを行うことや、安全に働くように措置すること。

行

容器包装リサイクル法

容器包装廃棄物を対象としたリサイクル推進法で、平成9年4月に施行された。容器包装廃棄物について、消費者はビン、缶などを分別して出し、市町村は分別収集、運搬し、メーカー・小売店などの事業者は自ら、または指定法人やリサイクル業者に委託して再商品化する、という3者の役割分担を定めている。

四行

ワークショップ

従来の会議形式の話し合いではなく、参加者が自由に意見を言うことによって、共通認識を得るために話し合いの手法のひとつ。究極的には、参加者が問題点を創造的に自己解決することを目的とするが、単純に問題点の抽出のためにワークショップを行うことも多い。

略語

B S法

ブレインストーミング法の略。集団（個人でも可）で互いに自由にアイディアを出し合うことによる、アイディア創造法のひとつ。発散的思考であるBS法によって出されたアイディアを収束的思考であるKJ法によって集約するという手順がよく用いられる。

KJ法

バラバラのアイディアを親近性を基にグループ化し、全体を関連づけていく収束技法。提唱者の川喜多二朗氏の頭文字よりKJ法と名付けられた。

BTO

Build-Transfer-Operate の略。PFI 事業者が施設を建設後、その所有権を公共団体に引き渡すが、施設の使用権又は使用許可を PFI 事業者に供与し、施設の運営・サービスを提供させる事業手法。

800

Build-Own-Operate の略。公共団体への施設移転を行わずに、PFI 事業者が、施設の運営・サービスを提供する事業手法。

PFI

Private Finance Initiative の略。民間の持つ資金やノウハウを活用した社会資本整備。民間が事業責任やリスクを負い、それに対する資金を提供することで、質が高く、効率的な公共サービスの提供を促そうという仕組み。

PCB

Polychlorinated biphenyls(ポリ塩化ビフェニール)の略。絶縁性に優れた合成物質で、高圧トランジスターなどに使用してきた。昭和43年カネミ油症事件でその毒性が社会問題化し、昭和47年に行政指導により生産・販売の中止、回収・自己保管の指示がなされ、昭和49年には「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律」により製造、輸入及び新たな使用は原則禁止されている。

主要参考文献等

【書籍】

- ・関澤純（編著）、織朱實、谷口武俊、土屋智子、早瀬隆司、村山武彦（著）
「リスクコミュニケーションの最新動向を探る」（化学工業日報社 2003年7月）
 - ・吉川肇子「リスクとつきあう」（有斐閣選書 2000年3月）
 - ・古市徹（編著）「廃棄物計画 計画策定と住民合意」（共立出版株式会社 1999年4月）
 - ・石川禎昭「ごみ処理施設建設の契約と実務」（1997年12月5日 中央法規出版）
 - ・辻山幸宣（編著）市民・住民と自治体のパートナーシップ第2巻
「協働型の制度づくりと政策形成」（ぎょうせい 2001年2月）
 - ・エコ・コミュニケーションセンター（編）
「市民のイニシアティブ 志木市民がつくった環境プラン」（柘植書房新社 1999年6月）
 - ・伊藤雅春・大久手計画工房
「百の知恵双書005 参加するまちづくり ワークショップがわかる本」
(発行所：OM出版株式会社 発売所：社団法人農山漁村文化協会 2003年9月)
 - ・エコ・コミュニケーションセンター
「環境教育から環境まちづくりへ ファシリテーター入門」（柘植書房新社 2002年6月）
 - ・環境アセスメント研究会「環境アセスメント基本用語集」（オーム社 2000年7月）
 - ・(社)日本化学会リスクコミュニケーション手法検討会、浦野紘平（編著）
「化学物質のリスクコミュニケーション手法ガイド」（ぎょうせい 2003年5月）

〔論文〕

- ・村山武彦「対話による環境リスク政策立案」（第一法規『自治フォーラム』2003年7月号）
 - ・村山武彦「住民参加による政策段階からの廃棄物処理施設の検討—長野県における新たな試み」
（公職研『地方自治職員研修』2002年5月号）
 - ・菊間一郎「自治体とリスクコミュニケーション」（東京市政調査会『都市問題』2003年5月号）
 - ・「地域環境政策とコミュニケーション」（東京市政調査会『都市問題』2002年10月号）
 - ・辻琢也「住民合意形成の秘訣と課題（第1回）」※以降第8回まで連載
（ぎょうせい『地方財務』 1999年5月～12月）
 - ・松田和香「道路計画プロセスにおけるP I の評価」
筑波大学大学院社会工学研究科博士論文（2003年1月）
 - ・建設省土木研究所「住民合意形成と河川行政 一各種事業への住民参加事例一」（1997年1月）
 - ・加藤直孝
「合意形成プロセスにおける参加者の視点情報の共有に基づくグループ意思決定支援システムの研究」
北陸先端科学技術大学院大学博士論文（1998年3月）

【報告書及び資料】

- ・神奈川県自治総合研究センター「自治体のリスクコミュニケーション」 平成12年度
 - ・川崎市職員研修所「市民との新たな対話手法 リスク・コミュニケーション」 平成14年度
 - ・埼玉県「彩の国資源循環工場事業記録」 平成14年11月
 - ・埼玉県環境整備センター「事業概要」 平成14年7月

- ・長野県「中信地区・廃棄物処理施設検討委員会報告書」 平成15年3月31日

【ホームページ】

- ・環境省ホームページ

「P R T R」 <http://www.env.go.jp/chemi/prtr/risk0.html>

「リスクコミュニケーション」 <http://www.env.go.jp/chemi/communication/>

- #### ・環境影響評価情報支援ネットワーク

「一般廃棄物処理計画策定における戦略的環境アセスメント試行ガイドライン」

<http://assess.ejc.or.in/guideline/>

- ・埼玉県資源循環推進課ホームページ

<http://www.pref.saitama.jp/A09/BC00/core.html>

「彩の国資源循環工場について」及び「環境整備センターへのリンク」

- ・川口市

<http://www.city.kawaguchi.saitama.jp/> → 施設案内 → 環境 → 朝日環境センター

- ・長野県

<http://www.pref.nagano.jp/> →審議会等→中信地区廃棄物検討委員会について

- ・北九州市ホームページ PCB処理事業

<http://www.city.kitakyushu.jp/~k2602010/sesaku/pch1.htm>

- ・柏市本一合ページ

<http://www.city.kashiwa.chiba.jp/machinlan/no2seisou/no2kik05.htm>

本ページ内検索「第二清掃工場建設設計画」

- ・ピーアイフォーラム <http://www.pi-forum.org/>

- ・環境三四郎ホームページ　ドットヒト環境問題

http://www.sanshiro.net/activity/00/k05/germany_report.pdf

- ・大阪袖百ドイツ連邦共和国総領事館 ドイツ総領事館発行「環境先進国 ドイツ」

<http://www.german-consulate.or.jp/jp/umwelt/alltagsleben/index.html>

公共施設建設における住民意形成に関する調査の協力について（お願い）

彩の国さいたま人づくり広域連合、自治人材開発センターが主催し、埼玉県及び埼玉県内市町村の職員が共同して政策課題を研究する「職員提案型政策課題共同研究グループ」では、住民の視点に立った合意形成のあり方について調査・研究を行っています。

公共施設建設、特に産業物处理施設などの建設に当たっては、近年では必ずと書いていいほど関係住民の反対運動に発展しています。施設そのものに反対であったり、進め方に反対であったりとその理由は様々ですが、関係住民と事業についての共通認識を持ち、合意形成を図ることは事業の成否のかぎを握る重要な要素であります。しかし、合意形成の進め方にについては、法令等による手続き、手順等も確立されていません。このようなことから、事業を進める側の視点だけでは、双方が納得できる合意形成を図ることには困難です。

彩の国さいたま人づくり広域連合、自治人材開発センターは、各自治体の実務担当者の皆さんと、別添調査票の項目について日ごろのお考えや実績についてお伺いするものです。なお、調査結果は統計的に処理し、この調査の目的以外に使用することはありません。また、当研究会ではこの調査結果を基に政策案をまとめ、年度末に報告書にまとめる予定です。

お忙しいところ誠に恐縮ですが、本研究の趣旨をご理解いただき、アンケートにてご協力をよろしくお願いいたします。

平成15年11月

彩の国さいたま人づくり広域連合 自治人材開発センター
職員提案型政策課題共同研究グループ

ご記入にあたつてのお願い

- 1 アンケートには、ご担当者がご記入ください。
- 2 還押段の当てはまる番号を解答欄にご記入ください。
- 3 選択肢のない項目については、バス道路などの通過交通対策として整備したものに対する回答をしてください。いわゆる生活道路の整備は対象としません。
- 4 道路建設に当たっては、バイパス道路などの通過交通対策として整備したものに対する回答をしてください。
- 5 回答期限 平成15年12月12日（金）
- 6 回答方法 郵送または電子メールで下記事務局あてにお願いします。電子メールを御希望の場合、アンケート様式を送信しますのでお申し出ください。
- 7 事務局 彩の国さいたま人づくり広域連合 自治人材開発センター 武澤・長井
電話 048-664-6681／ファックス 048-664-6667
E-mail seisaku04@hitotzuki.or.jp

自治体名
担当課名

■施設建設についてお答えください。（複数ある場合、お手数ですが施設ごとに調査票をコーディして回答してください。）

(1)最近10年間に施設建設（計画）はありましたか。
 ① ある → (2)にお進みください。
 ② ない → (3)にお進みください。

(2)その施設建設（計画）の分野を教えてください。
 ①施設物處理施設
 ②道路建設
 ③下水道最終処理施設
 ④墓地・斎場
 ⑤ダム

(3)その施設建設（計画）は現在どの段階ですか。

- ①構想段階
- ②計画段階
- ③建設段階
- ④運営・供用段階
- ⑤その他（ ）

■情報提供したことについてお答えください。
 (4)その施設建設（計画）に関する情報を、いつの段階で住民に提供（開示）しましたか。

- ①構想の段階事業の必要性や事業内容の検討
- ②計画の段階立地場所・ルート・規模などの検討
- ③計画が決定した段階
- ④建設の段階（工事着工前）
- ⑤行ってない、→ (9)にお進みください。

(5)情報提供（開示）した対象者を教えてください。（複数回答可）
 ①地元議会議員（市町村議会議員）
 ②地元選出の国会議員・県議会議員
 ③行政区域全域の全生民
 ④行政区域全域の自治会会長（役員）
 ⑤建設地周辺自治会の会長
 ⑥建設地周辺地権者
 ⑦建設地の地権者
 ⑧関係住民団体の代表者
 ⑨その他（ ）

- (6) 情報の提供（開示）はどのような方法（手段）で行いましたか。 (複数回答可)
- 広報誌への記事掲載
 - ホームページへの掲載
 - 回観版・チラシ等の活用
 - 住民説明会の開催
 - その他（ ）

- (12) 住民参画によって得られたメリットとデメリットを教えてください。
- ① メリット
□ □ □ □ □
- ② デメリット
□ □ □ □ □

(7) 提供（開示）した情報の内容を教えてください。

- ネガティブ情報を含めすべての情報を提供
- 情報は微避して提供
- その他（ ）
- 法令等で合意を得ることが定められている
- 定められていないが合意を得ることが必要と考えるから
- 周知して意見を聞くため
- 要求されたため
- その他（ ）

■ 住民参画についてお答えください。

- その施設建設（計画）について、「住民参画」を図りましたか。
- はい → (10) にお進みください。
- いいえ → (21) にお進みください。

(10) 住民参画は次のどのような方法（手段）でしたか。それぞれの方法（手段）について、最初に実施した回数、最初に実施した時期、理想的な実施時期については、設問（4）の選択肢①～⑥を御配入ください。
(複数回答可)

- 検討委員会など公式組織
- ワーキンググループ（行政・住民の合同勉強会）
- 住民説明会・対話集会
- アンケート調査
- 住民投票
- その他（ ）

方法									
回数									
時期									
理想									

(11) 住民参画の最も重要な目的は何ですか。

- 住民の意見を聞くため
- 住民の意見を施設建設（計画）に反映させるため
- 住民に施設建設（計画）の意思決定をさせたため
- 住民から参画の権を要望されたため
- その他（ ）

- (13) その施設建設（計画）に当たり、住民説明会は行いましたか。
- ① はい → (14) にお進みください。
- ② いいえ → (24) にお進みください。

(14) 住民説明会の対象者を教えてください。 (複数回答可)

- 行政区町会議の全住民
- 行政区域全域の自治会会长
- 建設地周辺自治会の全住民
- 建設地の地権者
- 関係住民団体の代表者
- その他（ ）

(15) 住民説明会の主催者（主体）はどこ（だれ）でしたか。 (複数回答可)

- 事業者である行政側
- 自治会など住民側
- 検討（建設）委員会などの機関
- その他（ ）

(16) 住民説明会はどのような形態で行いましたか。 (複数回答可)

- 対象者全員を集めて説明した
- 自治会ごとに説明した
- 戸別に説明した
- オープンハウスを開設し随時説明した
- その他（ ）

※ オープンハウス・・・集会所などを開放し、個別に対応する方式

- (17) 住民説明会の進め方はどのように行われましたか。
- ① 行政職員が司会進行した
- ② 自治会役員などが司会進行した
- ③ 検討（建設）委員会の会長などが司会進行した
- ④ 専門家などファシリテーターが司会進行した
- ⑤ その他（ ）
- ※ ファシリテーター・・・中立的立場の進行役、住民と行政との橋渡し役

- (18)住民説明会で重點的に説明した内容を3つお答えください。
- ①環境への影響 ②建設地選定理由
 ②健康への影響 ③周辺環境整備の内容
 ③生活への影響 ④事業の成果や必要性
 ④災害の可能性とその対策 ⑤建設コスト
 ⑥事業の概要 ⑦その他 ()
- それからこの住民説明会で最も必要と思われるることは何ですか。
- ①わかりやすい資料の作成
 ②参加しやすい日時、場所の設定
 ③ファシリテーターなどの専門家の確保
 ④わかりやすい説明を心がける
 ⑤その他 ()
- (19)住民の要望は、主にどのように処理しましたか。
- ①意見として聞くなどまとめた
 ②検討し、可能なものだけ対応した
 ③全ての要望に対応した
 ④その他 ()
- 建設着工の意思決定についてお答えください。
- (21)建設着工にあたり何をもって意思決定をしたと考えますか。
- (22)その時点での住民合意はどのような状況であったと考えますか。
- (23)建設着工の意思決定が図られなかつた場合、その理由は何だったと考えますか。
- 施設建設以降の対応についてお答えください。(建設着手した場合のみお答えください。)
- (24)その施設建設に当たり、住民要望等に対して配慮している(する)ことは何ですか。
- ①住民の利便施設の建設
 ②不利益や迷惑に対する金銭的補償措置
 ③租税免除等
 ④その他 ()
- 施設建設後、管理運営等についての住民参画を図りましたか(図る予定ですか)。
- ① はい → (26)にお進みください。
 ② いいえ → (27)にお進みください。
- (26)その施設建設中(計画)または管理運営等に係る約束事などについて、住民と協定を締結していますか。
- ① はい
 ② いいえ
- その他
- (28)その施設建設(計画)の決定過程を公開していますか。
- ① はい
 ② いいえ
- (29)その施設建設(計画)を行うにあたり合意形成やコミュニケーションを図る上で意を用いている点はどのようなことですか。
- (30)その施設建設(計画)を行うにあたり、住民への対応として参考にした事例がありますか。どちら、どんな事例か教えてください。
-)
- 貴自治体が公共事業を行いうにあたり心がけていることについてお答えください。
- (31)事業を進める上で最も配慮することは何ですか。
- ①国庫補助金など予算(財政面)
 ②施設移動の時期(期限)
 ③住民の合意
 ④その他 ()
- (32)その理由を教えてください。
- (33)事業を進める上で住民の合意は必要と考えますか。
- ① はい → (34)にお進みください。
 ② いいえ → (35)にお進みください。
- (34)必要な場合、その合意とはどのレベルのものですか。(合意と判断する基準は何ですか。)
- 合意の対象
- ① 地元議会の合意
 ② 行政区域全体の合意
 ③ 周辺住民の合意
 ④ 地権者の合意
 ⑤ その他 ()
- その基準(数量)
- ① 100% ② 90% ③ 80% ④ 70% ⑤ 60% ⑥ 50%
 → (35)にお進みください。

(35)住民の合意がなくとも事業を進めることができると考える要件とは、次のうちどれですか。

①首長の決断
 ②議会の審決
 ③法的に必要な手続きをすべて行った（住民説明会を開催したこととを含む）
 ④その他（

(36) そう考える理由は何ですか。

(37)合意形成の手段として何が最も有効と考えますか。

- ①情報提供（開示）
- ②検討委員会など公式組織
- ③住民説明会・対話集会
- ④アンケート
- ⑤その他（

(38)その理由を教えてください。

(39)合意形成が容易でない理由（障壁）はどのようなことと考えますか。

(40)行政からの情報提供は①から⑥のどの段階から行われるべきと考えますか。

- ①構想の段階（事業の必要性や事業内容の検討）
- ②計画の段階（立地場所・ルート・規模などの検討）
- ③計画が決定した段階
- ④建設の段階（工事着工前）
- ⑤その他（

(41)住民参画は上記①から⑥のどの段階から行われるべきと考えますか。

※設問(10)に回答をいただいた場合は回答不要です。

- (42)住民が知りたいと思っている情報を3つまでお答えください。
- ①環境への影響 ⑥建設地選定理由
 ②健康への影響 ⑦周辺環境整備の内容
 ③生活への影響 ⑧事業の成果や必要性
 ④災害の可能性とその対策 ⑨建設コスト
 ⑤事業の概要 ⑩その他（

(43)住民意形成に関する指針等を作成していますか。

- ①作成している→ ※指針等の写しを提供できる場合は添付してください。
- ②作成していない
- ③作成する必要を感じている
- ④ケースバイケースだから作成する必要はない

(44)当研究会が行う研究において要望など意見がありましたなら自由に記入してください。
 例) ○○○についても調査してみたどうか。

(45)貴下所管の市町村事業において、本研究会の主旨から参考になる事例がありましたご紹介ください。（都道府県のみお答えください）

- ・内容（簡単な概要で結構です）

・当該市町村連絡先
 市町村 _____ 課 _____
 (わかれば担当者名)

御協力ありがとうございました。大変恐縮ですが、12月12日（金）までにご回答ください
 いりますようよろしくお願いします。

なお、不明な点をお聞きする場合がありますので、連絡先をご記入ください。

団体名	担当課	担当者
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

(8)情報提供の理由(複数回答可)	回答母数 242	回答母数 73	回答母数 156	回答母数 132	回答母数 31	回答母数 23	回答母数 4
■施設建設	回答母数 414	回答母数 61.1%	回答母数 158	回答母数 38.2%	回答母数 158	回答母数 5.5%	回答母数 0.7%
(1)最近1年間に施設建設(計画)はあつつか	158	38.2%	158	38.2%	158	9.5%	3
①ある	158	38.2%	158	38.2%	158	9.5%	3
②ない、							
③無回答							
(2)その施設建設(計画)の分野	回答母数 253	回答母数 35.2%	回答母数 69	回答母数 26.1%	回答母数 66	回答母数 17.1%	回答母数 43
①施設物処理施設	14	41.1%	14	51.5%	14	51.5%	14
②道路建設	14	41.1%	14	51.5%	14	51.5%	14
③下水道最終処理施設	14	41.1%	14	51.5%	14	51.5%	14
④墓地・斎場	14	41.1%	14	51.5%	14	51.5%	14
⑤ダム	14	41.1%	14	51.5%	14	51.5%	14
⑥無回答	14	41.1%	14	51.5%	14	51.5%	14
(3)その施設建設(計画)の現在の段階	回答母数 253	回答母数 4.0%	回答母数 53	回答母数 20.9%	回答母数 99	回答母数 39.1%	回答母数 77
①構造段階	14	5.5%	14	5.5%	14	5.5%	14
②計画段階	14	5.5%	14	5.5%	14	5.5%	14
③建設段階	14	5.5%	14	5.5%	14	5.5%	14
④運営・公用段階	14	5.5%	14	5.5%	14	5.5%	14
⑤その他	14	5.5%	14	5.5%	14	5.5%	14
⑥無回答	14	5.5%	14	5.5%	14	5.5%	14
(4)情報提供についての段階で住民に提供したか、	回答母数 253	回答母数 19.8%	回答母数 50	回答母数 42.7%	回答母数 108	回答母数 30.0%	回答母数 76
①郵便段階	14	5.5%	14	5.5%	14	5.5%	14
②計画段階	14	5.5%	14	5.5%	14	5.5%	14
③建設段階	14	5.5%	14	5.5%	14	5.5%	14
④運営・公用段階	14	5.5%	14	5.5%	14	5.5%	14
⑤行つていな、	14	5.5%	14	5.5%	14	5.5%	14
⑥無回答	14	5.5%	14	5.5%	14	5.5%	14
(5)情報提供した対象(複数回答)	回答母数 242	回答母数 68.6%	回答母数 73	回答母数 30.2%	回答母数 91	回答母数 37.6%	回答母数 53
①地元議会議員(市町村議会議員)	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
②地元議会議員(国会議員・県議会議員)	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
③行政区全域住民の会会長(後見人)	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
④建設地周辺自治会の会長	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
⑤建設地の地権者	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
⑥隣接住民団体の代表者	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
⑦その他(隣接企業、商工団体、漁業協、関係地域環境審議会など)	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
⑧無回答	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
(6)情報提供の方法(複数回答可)	回答母数 242	回答母数 32.2%	回答母数 78	回答母数 13.6%	回答母数 82	回答母数 33.9%	回答母数 211
①広報誌への記事掲載	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
②ホームページへの掲載	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
③回観版・チラシ等の活用	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
④住民説明会の開催	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
⑤その他(プレス発表、講演の設置、戸別訪問説明、広告・雑誌など)	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
⑥無回答	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
(7)提供した情報の内容	回答母数 242	回答母数 33.1%	回答母数 80	回答母数 55.4%	回答母数 134	回答母数 11.6%	回答母数 28
①ネイティブ情報を含むすべての情報を提供	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
②情報は範囲で提供	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
③その他(不確定情報以外すべて、一般的な情報①②以外など)	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
(8)情報提供の理由(複数回答可)	回答母数 242	回答母数 30.2%	回答母数 156	回答母数 64.5%	回答母数 132	回答母数 54.5%	回答母数 31
①法令等で合意を得ることが求められている	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
②定められていないが合意を得ることが必要と考えるから	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
③周知して意見を開くため	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
④要求されたため	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
⑤その他(透明性の確保、信頼関係の維持など)	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
⑥無回答	142	58.7%	142	61.6%	149	61.6%	149
■住民参画(住民説明会含む)	回答母数 253	回答母数 35.4%	回答母数 135	回答母数 44.7%	回答母数 113	回答母数 2.0%	回答母数 5
(9)住民参画(住民説明会含む)	回答母数 253	回答母数 35.4%	回答母数 135	回答母数 13.3%	回答母数 18	回答母数 18.5%	回答母数 107
①はい、	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
②いいえ、	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
③無回答	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
(10-1)住民参画の方法(複数回答可)	回答母数 253	回答母数 13.5%	回答母数 52	回答母数 38.5%	回答母数 18	回答母数 13.3%	回答母数 18
①議会委員会など公式組織	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
②ワーキンググループ(行政・住民の合同勉強会)	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
③住民説明会・対話集会	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
④アンケート調査	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
⑤住民投票	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
⑥その他(高校生懇談会、公懇会など)	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
(10-2)住民参画の実施回数(複数回答可)	回答母数 253	回答母数 10.5	回答母数 451	回答母数 80	回答母数 120	回答母数 2.0	回答母数 2
①1回	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
②2回	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
③3回	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
④4回	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
⑤5回	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
⑥6回以上	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
(10-3)住民参画の実施した時期(複数回答可)	回答母数 253	回答母数 2.0	回答母数 18	回答母数 4	回答母数 3	回答母数 3	回答母数 3
①後期委員会など公式組織	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
②ワーキンググループ(行政・住民の合同勉強会)	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
③住民説明会・対話集会	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
④アンケート調査	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
⑤住民投票	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
⑥その他(高校生懇談会、公懇会など)	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
(11)住民参画の理想的な時期(複数回答可)	回答母数 253	回答母数 2.1	回答母数 21	回答母数 1	回答母数 5	回答母数 4	回答母数 1
①後期委員会など公式組織	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
②ワーキンググループ(行政・住民の合同勉強会)	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
③住民説明会・対話集会	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
④アンケート調査	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
⑤住民投票	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
⑥その他(高校生懇談会、公懇会など)	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
(12)住民参画の目的	回答母数 253	回答母数 13.5%	回答母数 69	回答母数 37.0%	回答母数 61	回答母数 45.2%	回答母数 15
①住民の意見を聞くため	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
②住民の意見を施設建設(計画)に反映させるため	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
③住民に施設建設(計画)の意見満足度をさせたため	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
④住民から意見の提出を要望されたため	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
⑤住民から意見の提出を要望されたため	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
⑥その他(①②③④すべて、施設の必要性を理解させたためなど)	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
(13)住民参画の効果	回答母数 253	回答母数 39.1%	回答母数 27	回答母数 14.3%	回答母数 10	回答母数 14.3%	回答母数 3
①直接対話により理解・協力が得られ、その後の事業が円滑に進む	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
②住民の意見や要望が把握でき、事業に反映できる	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
③住民意識が高まる	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
④情報交換が図れる	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
⑤情報の共有化が図れる	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
⑥住民の不安が払拭できる	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149
⑦その他	142	58.7%	142	33.3%	149	25.0%	149

(12-2)住民参画のデメリット	回答母数 45 17 11 24.4% 4 8.9% 5 11.1% 8 17.8%	①多くの時間を要し、労力がかかる ②意見、要望が多く取扱い難い ③費用がかかる ④声の大さな反対者や学識者の意見に振り回される ⑤その他
■住民説明会		
(13)住民説明会は行つたか	回答母数 141 130 11 92.2% 7.8%	①はい ②いいえ
(14)住民説明会の対象者(複数回答可)	回答母数 130 28 13 10.0% 75.4% 98 57.7% 75 56.6% 71 31.5% 41 10.8% 14 0.8% 1 0.8%	①行政区域全般の全住民 ②行政区域全般の自治会会員 ③複数地域別自治会の会員 ④複数地域の地権者 ⑤複数住民団体の代表者 ⑥複数住民団体の代表者を限定しないなど ⑦その他(周辺企業、対象者を限定しないなど) ⑧無回答
(15)住民説明会の主催者(複数回答可)	回答母数 130 119 18 91.5% 13.8% 12 9.2% 12 17.8% 5 3.8% 1 0.8%	①事業者である行政側 ②自治会など住民団体 ③複数(建設)委員会などの機関 ④その他(行政以外の事業者、工事請負業者など) ⑤無回答
(16)住民説明会の形態(複数回答可)	回答母数 68 63 83 52.3% 63.8% 83 52.3% 63 52.3% 130 59.3% 130 80.8% 105 80.8% 15 11.5% 4 3.1% 1 0.8%	①効務者全員を集めて説明した ②自治会ごとに説明した ③戸別に説明した ④オーバーハングを駆使し随時説明した ⑤その他(代表者を集めて説明、希望者を対象として説明など) ⑥無回答
(17)住民説明会の進め方	回答母数 130 105 15 11.5% 15 11.5% 4 3.1% 0 0.0% 6 4.6% 130 63.1% 82 63.1% 12 9.2% 30 23.1% 5 3.8% 95 73.1% 40 30.8% 34 26.2% 74 56.9% 2 1.5% 4 3.1%	①行政職員が司会進行した ②自治会役員などが司会進行した ③戸別に説明した ④専門家などアシスターターが司会進行した ⑤その他(主催者が施設、オープンハウスに職員が常駐して説明) ⑥無回答
(18)重点的に説明した内容(3つ)	回答母数 130 12 30 23.1% 5 3.8% 95 73.1% 40 30.8% 34 26.2% 74 56.9% 2 1.5% 4 3.1%	①環境への影響 ②健康への影響 ③生活への影響 ④災害への可能性とその対策 ⑤事業の概要 ⑥建設地選定理由 ⑦周辺環境整備の内容 ⑧事業の成果や必要性 ⑨建設コスト ⑩その他(事業の進め方、補償内容、文化財への影響など)
(19)住民説明会で最も必要と思われること	回答母数 130 29 7 5.4% 6 4.6% 79 60.8% 8 6.2% 1 0.8%	①分かりやすい資料の作成 ②透明、やさしい日時、場所の設定 ③アシスターターなどの専門家の確保 ④分かりやすい説明を中心とする ⑤その他(地域住民に近寄った方がまとまること、デリカットの説明など) ⑥無回答
(20)住民要望はどう処理したか	回答母数 130 9 6.9% 104 80.0% 5 3.8% 7 5.4% 5 3.8%	①意見として聞くことだけだった ②検討し、可能な限り応じた ③全ての要望に応じた ④その他(現在検討中など) ⑤無回答
■施設工の意思決定		
(21)何をもって意思決定をしたか	回答母数 132 22 17 12.9% 6 4.6% 20 15.2% 43 32.6% 5 3.8%	・首長・議会等の決定 ・事業の必要性 ・国・県・市・都の計画(総合・内示) ・法手続(環境アセス・都市計画など)の完了 ・自治会長・自治会・周辺住民等の合意 ・議論会等(第3者機関)の決定 ・用地買収の完了 ・地元住民との協定書等の締結 ・その他
(22)その時点での住民合意の状況	回答母数 96 75.0% 9 7.0% 1 0.8% 7 5.1% 4 3.1%	・概ねの同意・理解を得ていた ・ややなく同意していた(経論賛成) ・反対されてしまった ・同意は半ばであった ・その他
(23)意思決定が固らしかったこと	回答母数 50 32.0% 6 12.0% 10 20.0% 4 8.0% 14 28.0%	・関係住民・自治会の合意が得られなかつたこと ・地盤住民の反対 ・必要性や安全性などの認識不足による行政サイドの問題 ・必要性や社会経済性の変化による社会的要因 ・その他(住民エゴと行政のこじめし、そのような事態でないなど)
(24)住民参画の内容	回答母数 174 78 22 12.6% 2 1.1% 72 41.4% 185 29.7% 55 29.7% 130 70.3%	①住民の利便施設の建設 ②利用に対する金銭的補償措置 ③租税免除等 ④その他(周辺環境整備、工事中・後の公告防止等、協定書遵守など)
(25)管理運営等に住民参画を図ったか	回答母数 185 185 55 29.7% 130 70.3%	①はい、 ②いいえ
(26)その住民参画の内容	回答母数 36 33.3% 2 5.6% 5 13.9% 12 33.3%	・協議会組織等の管理運営への参画 ・協定等の締結をする ・施設等の維持管理への協力 ・地盤住民への雇用の場の提供・創出 ・その他(施設見学や管理にあたつてのボランティア・情報交換の場の設定など)

(27)管理運営等に住民と協定を締結しているか ①はい、 ②いいえ ③無回答	回答母数 74 107	185 51.8%	(33)事業を進める上で住民合意は必要か ①はい、 ②いいえ ③無回答	回答母数 383 3	414 92.5% 3 0.7% 28 6.8%
■その他 (28)その施設建設(計画)の決定過程を公開しているか ①はい、 ②いいえ ③無回答	回答母数 115 30	253 42.7% 11.9%	(34)合意と判断する基準は何か ●合意の対象 ①地元議会の合意 ②行政区域全体の合意 ③同居住者の合意 ④地権者の合意 ⑤その他①②③④すべて、ケースバイケースなど ⑥無回答	回答母数 36 196 67	383 9.9% 51.3% 11.5% 2 0.5%
■合意形成やコミュニケーションを図る上で尊を用いている点 ・可能な限り情報を公開し、透明性を確保する ・要望意見を出来るだけ反映させ、地元住民、自治会との調整を図る ・解説や付いた資料や説明に心掛け、理解を得るために説明会の実施を ・住民同士のコミュニケーションを取り、住民参画を進め ・説明を持っていますが、十分な説明会によって信頼を得るようにする ・住民の不安や不信感を取引除 ・その他、住民懇親会の一本化・専門家による環境検討会の設置、アン ケート形式による質問募集など)	回答母数 18 24 2 17 17 4 13	90 20.0% 13.3% 26.7% 2.2% 18.9% 4.4% 14.4%	(35)住民の合意がなくとも事業を進めることが可能である要件 ●その基準 ①その100% ②90% ③80% ④70% ⑤60% ⑥50% ⑦無回答	回答母数 105 61	227.5% 15.9% 83 21.7% 35 9.1% 20 5.2% 15 3.9% 75 19.6%
(30)住民への対応策として参考にした事例の有無 ■公共交通費を行なうかどうかが決めていくこと (31)事業を進める上で費用負担すること ①国庫補助金など予算(財政面) ②施設稼働の時期(期限) ③住民の合意 ④その他①②③すべて、事業の必要性、ケースバイケースなど ⑤無回答	回答母数 121 25 198 45 25	414 25.2% 6.0% 47.8% 10.9% 6.0%	(36)その理由 ●首長の決断 ①首長は住民の代表者であり、最終判断を行う責任があるから ・行政が必要不可欠な施設であると判断した事業は実施する必要 があるため ②議会の議決 ・議会は最高決定機関であるから ・議会が決議が必要であつたため ・予算の議決が必要であつたため ・その他	回答母数 57 60 135 56 106	414 13.8% 14.5% 32.6% 13.5% 25.0%
■公共交通費を行なうかどうかが決めていくこと (32)その理由を教えてください。 ①国庫補助金など予算 ・費用がなくては事業を実施することができない ②施設稼働の時期 ・住民の生活に直結しているなどの施設の特質から、期限を守るこ とが重要であるから ・費用対効果を最大限に發揮するため ・その他	回答母数 22 24 2 4	52 42.3% 45.2% 3.8% 7.7%	(37)合意形成の最も有効な手段 ●合意形成 ①情報提供 ②検討委員会など公式組織 ③住民説明会・対話集会 ④アンケート ⑤その他の手法に基づく手続き、パブリックインボルブメント、個別交渉など ⑥無回答	回答母数 17 12 8 31 26 2 1	37 13.8% 14.5% 32.6% 12 17 6.5% 6.5% 8 21.6%
■住民の合意 ・住民合意は不可欠である ・合意がなければ施設だから ・合意がなければ費用が余計にかかるため ・政策として住民合意を重視している ・税金・負担金によつて事業を実施するため ・よりよいモノを作つたため ・住民の不安を解消するため ・その他	回答母数 56 15 20 6 5 4 2 13	121 46.3% 12.3% 16.3% 5.0% 4.1% 3.3% 1.7% 10.1%	③住民の合意 ・合意がないと不可能 ・合意がない以上のかつて③すべて ・一概には判断できません、回答できません ・その他	回答母数 61 31 26 2 1	61 50.8% 24.6% 24.6% 15 24.6% 51 49.0% 9.3% 9 17.5% 12 23.3%
■その他 ①ケースバイケース ・すべて ②事業の必要性 ・費用対効果 ・その他	回答母数 6 11 7 3 12	39 15.4% 28.2% 17.9% 7.7% 30.8%	④その他 ・合意がない場合③すべて ・一概には判断できません、回答できません ・その他	回答母数 72 39 255 5	414 17.4% 9.3% 61.6% 1.2% 25 4.3% 6.0%

(38)その理由を教えてください。 ・直捷対話することで円滑に意見交換ができる、住民の理解が深まる可能性がある ・直感的かつ早い段階の情報提供が理解を深める	回答母数 81 47.1%
・広く意見を聽取できる ・客観的かつ大原則的な判断ができる ・情報の共有ができる ・情報関係を構築できる ・その他、(例えば利害関係者が参加できる、情報の受信には格差がないなど)	12 4 13 3 7 52
(39)合意形成が容易でない理由(複数) ・住民の立場や状況が異なる ・住民の価値観が多く異なる ・上記のこと等により複雑な立場が生じている ・受益と受容の格差に対する不公平感 ・選択肢に対する懐疑感、質疑改善につながる ・行政側の情報提供性や説明の不足、プロセスの透明性の欠如 ・倫理的・法的・道徳的の問題に対する反対、問題に対する行政と住民の間の共通認識の不足、住民側の責任意識の欠如、など)	回答母数 181 12 35 21 14 14 35 28 36
(40)情報提供はどの段階から行われるべきか ①解説会の段階 ②計画の段階 ③計画が決定した段階 ④見学会の段階 ⑤その他 (必要に応じて各段階で実施するなど) ⑥無回答	回答母数 194 140 39 3 14 24
(41)住民参画はどの段階から行われるべきか ①構想の段階 ②計画の段階 ③計画が決定した段階 ④建設の段階 ⑤その他 ⑥無回答	回答母数 194 140 39 3 14 24
(42)住民が知りたいと思っている情報(3つ) ①環境への影響 ②地盤への影響 ③生活への影響 ④災害の可能性とその対策 ⑤事業の概要 ⑥建設地選定理由 ⑦周辺環境整備の内容 ⑧事業の効果や必要性 ⑨建設コスト ⑩その他 (①～⑨すべて、完成時期など) ⑪無回答	回答母数 139 162 47 3 6 57
(43)住民会意形成に関する指針等を作成しているか ①作成している ②作成していない ③作成する必要を感じている ④ケースバイケースだから作成する必要はない ⑤無回答	回答母数 6 338 26 12 32
(44)当研究会に対する意見・要望 (45)本研究会の主旨から参考となる事例の有無 集計せず	414 1.4% 81.6% 6.3% 2.9% 7.7%

公共施設建設における合意形成に関する調査 【調査ご協力のお願い】

宛名

埼玉県と県内90市町村で構成する「彩の国さいたまづくり広域連合」、自治人材開発センター」と申します。当センターでは、県職員と市町村職員が共同で政策・運営研究を行っております。今年度は、「公共事業における住民と自治体の合意形成のあり方」をテーマに、研究活動を進めています。

近年、公共事業、特に既設物処理施設などの建設については、住民と自治体とが共通認識を持ち、よりよい形での合意形成が図っていくことが重要となっています。

このたび、私どもの研究活動の一環として、県民のみなさまに、公共事業の合意形成に対するお考え等についてのアンケート調査を実施することになりました。

この調査は、県内外各市町村の電話帳から無作為に500人を抽出し、ご協力ををお願いするものです。ご回答いただいた調査内容は統計的に処理され、この調査の目的のみに利用させていただきます。ご回答いただいた調査内容は絶対的に個人情報を含むものではありません。また、年次末までに研究結果を報告書にまとめ、調査の趣旨をご理解いただき、ご協力くださいまつさしては、ご多忙のことと存じますが、調査の趣旨をご理解いただき、ご協力くださいまづよろしくお願い申し上げます。

章々

平成15年12月

彩の国さいたまづくり広域連合 自治人材開発センター研究
お問い合わせ先:
彩の国さいたまづくり広域連合 自治人材開発センター
政策研究部 武澤・長森・河原深
電話 048-664-6681

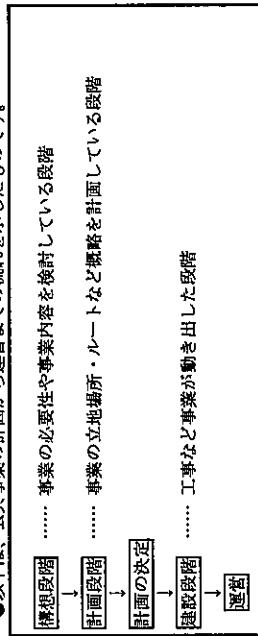
公共施設建設における合意形成に関する調査

Q1～Q8は以下のシナリオを想定してお答え下さい。

* シナリオ *

当市〇〇地区で運転されているゴミを焼却する清掃工場は、設備の老朽化と処理能力不足により、新たな施設の建設が必要となっております。そうした中、あなたのお住まいの近くに、清掃工場を新たに自治体が建設する計画を発表しました。

●以下は、公共事業の計画から運営までの流れを示したものです。



Q1 シナリオを読んでの率直な感想をお聞かせください。

1. 建設して欲しくないと思う。
2. 建設しても問題ないと思う。
3. その他 _____

Q2 Q1で1と答えた方に聞かせてください。そのように選んだ理由は何ですか。(複数回答可)

1. 近くに建設されることが許せないから。
2. 大気汚染が心配だから。
3. 悪臭が心配だから。
4. 住んでいる地区的イメージが悪くなるから。
5. 清掃車が頻繁に往来するから。
6. 汚いイメージがあるから。
7. 保騒音が気になるから。
8. 清掃工場を建設・運営する自治体などが信用できないから。
9. 事故などが起きないか心配だから。
- 10.なぜ自分の家の近くに建設するのか説明がないから。
11. 必要性に疑問があるから。
12. その他 _____

1. ご記入にあたってのお願い

- (1) 選択肢の当てはまる番号に○印でご記入ください。
- (2) 「3つ選ぶ」ものについては□の中に番号をお書きください。
- (3) その他の欄は自由にご記入ください。

2. 回答期限

ご記入が済みましたら、お手数ですが、回封の返信用封筒に入れて、
12月19日(金)までに、下記までご返送ください。

〒331-0804 彩の国さいたまづくり広域連合 自治人材開発センター 武澤・長森あて

- Q 3 Q 1で2と答えた方にお聞きします。そのように選んだ理由は何ですか。
1. 特に自分にとって不利益になることはないと思うから。
 2. 明らかな被害が出ないかぎり、反対はできない。
 3. 地域のために必要な施設だから。
 4. 滑掃工場は自治体などが建設・運営をするので安心だから。
 5. その他_____

- Q 4 このような滑掃工場の建設計画はどのようにして進めるのが望ましいと思いませんか。
1. 自治体が建設地や施設内容を決だし、周辺住民に説明・説得する。
 2. 計画策定期階から住民が参加する。
 3. その他_____

- Q 5 Q 4で2と答えた方にお聞きします。住民参加の時期として望ましいのはいつだと思いませんか。
1. 滑掃工場建設の必要性を検討する段階（構想段階）
 2. 建設地選定の段階（計画段階）
 3. 施設内容検討の段階（計画段階）
 4. その他_____

- Q 6 Q 4で2と答えた方にお聞きします。どのような住民参加の方法が望ましいと思いますか。
1. 検討委員会など公式組織
 2. ワークショップ（自治体・住民の合同勉強会）
 3. 住民説明会・対話会
 4. 意見を問うようなアンケート調査
 5. 住民投票
 6. その他_____

- Q 7 工場建設をめぐっては、近隣住民全ての意見にこたえていくのは難しいかもしれません。そんな中で、自治体が工場建設を進める場合、どの程度の住民同意が必要だと思いますか。
- | |
|------------------------------------|
| 【 100% 90% 80% 70% 60% 50% 50%以下 】 |
|------------------------------------|
- 上記を選んだ理由（自由記入）_____

Q 8 このような滑掃工場の建設計画に対して、あなたは自治体に何を求めるますか。（3つまで）

1. 環境への影響を少なくして欲しい。
2. 事故などの起きないよう危機管理を徹底して欲しい。
3. 健康への不安を取り除いて欲しい。
4. 住民に何らかの不利益があつた場合は、相応の措置を講じて欲しい。
5. 施設が移動したら、施却に伴つて排出される物質の濃度など施設の情報を見極めて示して欲しい。
6. 定期的に無料の健診を行つて欲しい。
7. その他_____

ここからは、公共事業企画についてのご意見を伺います。

Q 9 公共事業を行う場合、自治体から的情報提供は以下の1～7のどの段階から行われるべきだと思いますが。

1. 構想の段階
2. 計画の段階
3. 計画が決定した段階
4. 建設の直前
5. 建設中
6. 建設完了後
7. その他_____

Q 10 情報提供で知りたい内容を3つまでお選びください。
 ①自然環境への影響 ②健康への影響 ③建設コスト
 ④災害の可能性とその対策 ⑤生活への影響 ⑥事業の概要
 ⑦建設地選定理由 ⑧事業の効果や必要性
 ⑨周辺環境整備の内容（例：集会所などの地元還元施設の整備）
 ⑩その他_____

Q 11 公共事業を行う場合、住民が意見を表明する機会はQ 9の1～7のどの段階から設けられべきだと思いますか。
 段階 []

Q 12 Q 11でそのように答えた理由をお聞かせください。

Q13 意見を言う場合、どのような方法がよいと思しますか。

1. 手紙やメール
2. 電話
3. 担当者（自治体）へ直接出向く
4. 住民と自治体との話し合い
5. アンケート調査
6. 自治会等の役員を通じて伝える
7. その他 _____

Q14 Q13のような住民側から意見を表明する機会が設けられていた場合、あなたは参加しますか。その場合の条件は次のどれですか。

1. 意見が反映される制度となつていれば、参加する。
2. どうしても反対の事業があれば参加する。
3. 「各地区から〇名参加すること」などと義務付けられていれば参加する。
4. 参加しない。
5. その他 _____

Q15 自治体からの説明について一番求めることは何ですか。

1. わかりやすい資料の提供
2. 説明会等に参加しやすい日時、場所の設定
3. 専門家の意見
4. わかりやすい説明
5. その他 _____

Q16 あなたの身近に建設されたら困る公共施設や民間施設があれば、理由などを教えて下さい。

施設名等 [困る理由] _____

Q17 近年、公共事業を進めるにあたっては、住民側の意見を反映させ、互いに納得できる事業を行うことが求められています。「公共事業の進め方」「住民と行政との合意形成」について、あなたが思うことがありますたら、自由に記入してください。

[] _____

Q18 あなたは、あなたの身近の状況についての質問です。

- Q18 あなたの周りで公共事業が行われたものがありますか。それはどのような工事ですか。
1. ある
 2. なし
- 事業内容 []
- 工事が行われた時期 []
- 自宅からの距離 []

(以下は、あると答えた人が解答してください。なしと答えた人はアンケートは以上です。ご協力ありがとうございます。)

Q19 あなたがその事業の計画を最初に知ったのはどの段階ですか。

Q9 の 1 ~ 7 からお選びください。 段階 []

Q20 それはどのようにして知りましたか。(複数回答可)

1. 広報誌から
2. ホームページから
3. 住民説明会に参加して
4. 議員から
5. 新聞などの報道から
6. 実際の現場、施設を見て
7. その他 _____

Q21 その事業を行うにあたって、自治体から説明はありましたか。 また、それは Q9 の 1 ~ 7 のどの段階で行われましたか。

1. あり 2. なし 1. → 段階 []
2. → Q24へお進みください

Q22 Q21で 1. とお答えになつた方にお聞きします。 その説明はどのような内容でしたか？ Q10 の①~⑩からお選びください。

Q23 Q21で 1. とお答えになつた方にお聞きします。 知りたいと思っていました情報は得られましたか。

1. 得られた。
2. だいたい得られた。
3. どちらともいえない。
4. ほとんど得られなかつた。
5. 得られなかつた。

Q24 自治体に対して意見を表明する機会がありましたか。それは Q9 の 1 ~ 7 のどの段階でしたか。また、Q13 の 1 ~ 7 のどのような方法で行いましたか。

1. ある 段階 [] 方法 [] 2. なし

Q25 Q24 で 1 と答えた方にお聞きします。その意見に対して自治体からどのような対応がありましたか。

1. 口頭により回答があつた。
2. 文章により回答があつた。
3. なかつた。

Q26 Q25 で 1 または 2 と答えた方にお聞きします。その対応について、あなたはどういうふうに感じましたか。

1. 満足のいくものだつた。
2. どちらかといえば満足のいくものだつた。
3. どちらとも言えない。
4. どちらかといえば不満であつた。
5. 不満であつた。

選択した理由について、自由に記入してください。

[]

Q27 Q25 で 1 または 2 と答えた方がありましたか。その意見の中には、計画に反映されたものがありましたか。

1. あつた。
2. なかつた。
3. わからない。

Q28 その事業によって、あなたが「不利益を受けた」、「迷惑だ」と思うことや、心配していることがあれば教えて下さい。

[]

Q29 さしつかえなければ、お住まいの市町村名を教えて下さい。

[]

以上で終わりです。御協力ありがとうございました。

公共施設建設における住民合意形成に関する調査 〈住民アンケート〉

〔アンケート仮数：1000人、回収：295人、回収率：30%〕

■回答者分類
 ①施設地協議会
 ②一般

■シナリオを読んで
 シナリオを読んだ半直感想

- ①建設して欲しくない
- ②建設して問題ない
- ③その他の必要性を無視できないので仕方ない、環境や安全面を配慮する
- ④これを前提とするなら建設してもよいなど
- ⑤無回答

Q2 Q1で①と回答した理由(複数回答可)

- ①近くの迷惑が許せない、
- ②大気汚染が心配
- ③悪臭が心配
- ④イメージが悪化する
- ⑤渋滞車の往来が危険
- ⑥沂川マースジ
- ⑦景観の悪化
- ⑧運営する自治体が信用できない
- ⑨事故が心配
- ⑩なぜ建設するのか説明がない
- ⑪必要性に疑問がある
- ⑫その他 日ゆみのミニ景観(リサイクル)の努力に疑問があるなど
- ⑬無回答

Q3 Q1で②と回答した理由

- ①自分に不利益でないから
- ②明らかに噪音が出てない限り反対できかない
- ③地域のため必要なだから
- ④自治体運営だから安心
- ⑤その他(環境アセス結果や環境配慮の検討結果により判断するなど)
- ⑥無回答

Q4 どのような進め方が望ましいか。

- ①自治体が決定し、周辺住民に説明・説得する。
- ②計画策定段階から住民が参加する
- ③計画策定段階から住民参加して合意形成する、結論は市民が集めて決めるなど
- ④無回答

Q5 Q4の②の場合、望ましい住民参画の時期

- ①構想段階
- ②建設地選定段階
- ③施設内容の検討段階
- ④その他
- ⑤無回答

Q6 Q4の②の場合、望ましい住民参画の方法

- ①検討委員会など公式組織
- ②ワークショップ(行政・住民の合同勉強会)
- ③住民説明会・対話集会
- ④アンケート調査
- ⑤住民投票
- ⑥その他(①を主体に④を併用、できることは何でもやるなど)
- ⑦無回答

		Q7 同意の割合	回答母数
		①100%	295
		②90%	13
		③80%	41
		④70%	95
		⑤60%	32.2%
		⑥50%	72
		⑦50%以下	24.4%
		⑧無回答	47
			15.9%
			15
			5.1%
			1
			0.3%
			11
			3.7%
		Q8 自治体に求めらるの検討回答可)	回答母数
		①環境への影響を少なくして欲しい、	295
		②施設管理の徹底	183
		③健康への不安を取り除け	160
		④不利益に対する相応の措置	94
		⑤施設稼働後の公害物質等の情報公開	31.2%
		⑥定期健診診断(無料料)	119
		⑦その他の抜け落ちの外部監査、定期的な環境アセスなど)	40.3%
		⑧無回答	188
			65.7%
			46
			15.6%
			20
			6.8%
			5
			1.7%
		Q9 公共事業企画	回答母数
		①情報提供が行われるべき時期	295
		②検討段階	196
		③計画段階	85
		④計画決定段階	66.4%
		⑤建設中	28.8%
		⑥建設完了後	8
		⑦その他	0
		⑧無回答	0
			0.0%
			0
			0.3%
			0
			0.0%
			5
			1.7%
		Q10 情報提供で知りたい内容(3つ)	回答母数
		①自然環境への影響	295
		②健康への影響	168
		③建設コスト	135
		④災害の可能性とその対策	43
		⑤生活への影響	95
		⑥事業の概要	32.2%
		⑦施設地選定理由	105
		⑧事業の成果や必要性	44
		⑨周辺環境整備	44
		⑩その他(事業がもたらす経済効果、計画の位置づけなど)	80
		⑪無回答	27.1%
			119
			40.3%
			64
			21.7%
			7
			2.4%
			4
			1.4%
		Q11 住民が意見表明すべき時期	回答母数
		①構想段階	295
		②計画段階	154
		③計画決定段階	116
		④建設の直前	39.3%
		⑤建設中	12
		⑥建設完了後	4.1%
		⑦その他	0
		⑧無回答	0.0%
			1
			0.3%
			2
			0.7%
			1
			0.3%
			9
			3.1%

Q12 Q11の回答の理由	回答母数 295	Q19 その事業を初めて知った時期	回答母数 113
①事業者である行政側 ②自治会など住民側 ③他の行政以外の事業者、工事請負業者など ⑤無回答	119 6.1% 18 4.1% 12 3.4% 5 1.7% 1 0.3%	①情報受信 ②計画段階 ③計画決定段階 ④建設の直前 ⑤建設中 ⑥建設完了後 ⑦その他 ⑧無回答	14 12.5% 8 7.1% 22 19.5% 16 14.2% 7 6.2% 3 2.7% 21 18.6%
Q13 生民が意見を表明する手段	回答母数 357	Q20 どのように知ったか	回答母数 113
①手紙やメール ②電話 ③担当者（自治体）へ直接出向く ④住民と自治体の話し合い、 ⑤アンケート調査 ⑥自治会の役員を通じて伝える ⑦その他（住民と行政によるブックレットチームを作り、そこが中心に説明会やアンケート調査などを実施、戸別訪問など） ⑧無回答	26 7.3% 4 1.1% 21 5.9% 189 52.9% 73 20.4% 22 6.2% 18 5.0% 4 1.1%	①広報誌から ②ホームページから ③住民説明会に参加して ④議員から ⑤新聞などの報道から ⑥実際の現場施設を見て ⑦その他（自治会から説明、戸別訪問など） ⑧無回答	28 24.8% 1 0.9% 24 21.2% 15 13.3% 8 7.1% 40 35.4% 19 16.8% 0 0.0%
Q14 生民の意見表明に参加する条件	回答母数 295	Q21-1 説明はあったか	回答母数 113
①意見が反映されるなら ②反対の事業があれば ③義務づけられているれば ④参加しない、 ⑤その他（70%以上の関係住民が参加すること、形式的なものでは意味がないなど） ⑥無回答	40 13.6% 19 6.4% 5 1.7% 9 3.1% 7 2.4%	①はい、 ②いいえ ③無回答	55 48.7% 55 48.7% 3 2.7%
Q15 自治体からの説明に一番求めるもの	回答母数 356	Q21-2 説明がわかった時期	回答母数 55
①わかりやすく資料の提供、 ②参加やすい日時、場所の設定 ③専門家の意見 ④わかりやすく説明 ⑤その他（行政と住民のメリット・デメリットを客観的に分析した資料、住民側が発信する専門家の参加など） ⑥無回答	147 41.3% 69 19.4% 39 11.0% 83 23.3% 15 4.2% 3 0.8%	①情報受信 ②計画段階 ③計画決定段階 ④建設の直前 ⑤建設中 ⑥建設完了後 ⑦その他 ⑧無回答	6 10.9% 12 21.8% 14 25.5% 11 20.0% 0 0.0% 1 1.8% 0 0.0% 11 20.0%
Q16 建設されたら困る施設	回答母数 130	Q22 Q21の①の場合、その説明の内容	回答母数 55
・危険物処理施設・大気汚染地・地下水汚染、健康・生活への悪影響など ・火葬場・斎場（延焼、音ノイズ、余熱など） ・原子力発電所・放射性汚染、危険、負のイメージなど ・高層マンション・日照が悪い、風景、地盤を無視した住民が増えるなど ・バチシコ、風呂営業店（騒音、交通渋滞、景観を損ねるなど）	41 31.5% 19 14.6% 10 7.7% 7 5.4% 4 3.1%	①自然環境への影響 ②健康への影響 ③建設コスト ④建設の直前 ⑤災害の可能性とその対策 ⑥生活への影響 ⑦事業の必要 ⑧建設地選定理由 ⑨事業の状況や必要性 ⑩周辺環境整備 ⑪その他 ⑫無回答	4 7.3% 4 7.3% 4 7.3% 3 5.5% 3 5.5% 29 52.7% 8 14.5% 18 32.7% 3 5.5% 3 5.5% 11 20.0%
Q17 「公共事業の進め方」等への意見	回答母数 123	Q23 Q21の②の場合、知りたい情報は得られたか	回答母数 55
・公共事業の必要性、妥当性、経済性 ・早い段階からの情報公開の徹底をして欲しい ・事業に対して説明不足。 ・住民・市民の意見をもっと聞いて欲しい。 ・行政との対話。対等な立場での住民参画 ・その他	22 17.9% 11 8.9% 18 14.6% 34 27.0% 25 20.3% 36 29.3%	①得られた ②大体得られた ③どちらとも言えない ④得られなかつた ⑤得られなかつた ⑥無回答	6 10.9% 21 38.2% 12 21.8% 6 10.9% 1 1.8% 9 16.4%
■身近な例	Q18 公正な公表事業の有無	Q24-1 意見を表明する機会はあつたか	回答母数 37
①ある ②ない ③無回答	113 36.3% 175 59.3% 7 2.4%	①ある ②ない、 ③無回答	37 100.0% 61 197 34

回答者数	37
①構造段階	6 16.2%
②計画段階	8 21.6%
③計画決定段階	10 27.0%
④建設中の直前	6 16.2%
⑤建設中	2 5.4%
⑥建設完了後	2 5.4%
⑦その他	1 2.7%
⑧無回答	2 5.4%

回答件数	割合
37	37.0%
0	0.0%
0	0.0%
4	10.8%
18	48.6%
1	2.7%
4	10.8%
2	5.4%
8	21.6%

Q2E-1 自全体の反応に対して、どう感じたか	回答冊数	37
①口頭こぼれ回答	16	43.2%
②文書に上げ回答	16	43.2%
③返信なし	4	10.8%
④無回答	1	2.7%
Q2E-2 満足度	回答冊数	37
①満足	5	13.5%
②どちらかといえば満足	12	32.4%
③どちらともいえない	7	18.9%
④どちらかといえば不満	5	13.5%
⑤不満	6	16.2%
⑥無効	2	5.4%

Q26-2 その理由
・検査委員会の形態で、住民・行政の双方で合意を取りながら計画を練つ
・検査委員会は、
・技術が感じられない、行政側に問題を理解できる人がいない

Q27 表明した意見が計画に反映されたか	回答者数	37
①反映された	15	40.5%
②反映されなかった	8	21.6%
③分からなかった	8	21.6%
④反映されない	6	16.2%

Q28 その事業で不利益や迷惑と思うこと、心配していること
・ダイオキシン等の大気汚染、悪臭など
・騒音、振動など
・交通事故、交通事故事故など
・自然環境の破壊など
・その他

629 生んでいた町村

集廿一

平成15年度職員提案型政策課題共同研究

Let's 合意 together ! !
—公共事業における住民合意形成の達人を目指せ！—

研究員名簿

役割	氏名	団体・所属・職名
リーダー	有山誠一	川越市 新清掃センター建設事務所 主査
	遠山秀仁	所沢市 東部クリーンセンター主任
	西村憲一	埼玉県 熊谷県税事務所主任
	鯨井素子	埼玉県 熊谷県税事務所主任
サブリーダー	斎藤良太	埼玉県 環境防災部 環境推進課 技師
	飯村行雄	埼玉県 環境防災部 資源循環推進課 主幹
	高橋秀幸	埼玉県 健康福祉部 食品安全企画室長付 副室長
サブリーダー	村手依子	埼玉県 教育局指導部 体育課 主事
	佐々木慎也	早稲田大学 理工学部4年

コーディネーター	武澤真紀	彩の国さいたま人づくり広域連合 自治人材開発センター 主査
コーディネーター	長森佐和	彩の国さいたま人づくり広域連合 自治人材開発センター 主査