



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	環境政策における合意形成過程での市民参加の位置づけ：千歳川放水路計画の事例調査
Author(s)	大沼, 進; Ohnuma, Susumu; 中谷内, 一也 他
Citation	社会心理学研究, 19(1), 18-29
Issue Date	2003-08
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/43987
Type	journal article
File Information	shakaishinri.pdf



環境政策における合意形成過程での市民参加の位置づけ： 千歳川放水路計画の事例調査^{1)~4)}

大 沼 進 (富士常葉大学流通経済学部)

中谷内 一也 (帝塚山大学人文科学部)

The role of citizen participation in a consensus achieving process in developing environmental policy: The case study of Chitose Drainage Canal Plan

Susumu OHNUMA (*College of Distribution Economics, Fuji Tokoha University*)

Kazuya NAKAYACHI (*Faculty of Humanities, Tezukayama University*)

The role of citizens in developing environmental policy in the case of the Chitose Drainage Canal Plan was studied through a survey in Sapporo, Japan. An attempt was made to determine why many people demand citizen participation in social decision making, even though they have no direct involvement with the issue. The results showed that citizens were considered a neutral agent, while the Hokkaido government, which behaved as mediator, was not considered neutral. Citizens might be expected to monitor the fairness of the decision process from the point of view of a "third party." The role of experts, who were evaluated to be specialized and fair, was also discussed.

Key words: citizen participation, fairness, Chitose Drainage Canal Plan, environmental policy
キーワード: 市民参加、公正性、千歳川放水路計画、環境政策

問 題

近年、公共事業を巡る政策決定場面で住民参加の重要性が唱えられており、とくに環境アセスメントでは住民参加と環境コミュニケーションが推奨されるようになっている(環境省, 2002)。例えば、1997年に改正され

- 1) 面談や資料提供に応じていただいた北海道大学大学院小野有五氏、北海道開発局河川計画課(当時)阿部修也氏、北海道総合企画部村上国夫氏、西川博志氏、北海道環境サポートセンター久保田学氏に感謝いたします。また、調査の実施にあたっては北星学園大学柴田利男氏にご協力を仰ぎました。これらの方々に感謝の意を表します。
- 2) 本研究は静岡県立大学学長特別研究(特別推進研究)の補助を受けて実施された。
- 3) 本研究の一部は、日本社会心理学会第42回大会および日本リスク学会第14回大会で発表された。
- 4) 筆者らの千歳川放水路計画に関する一連の調査成果は、本稿のほかに2稿ある。その違いは次のとおりである。本稿では、とくに、市民参加の意義について、その決定メンバーの公平性と専門性という側面から論じた。ほか2稿のうち1稿(中谷内・大沼, 2003)は、とくに、アセスメントへの信頼と決定方法の選好について論じた。本稿と同じく札幌市民を対象に無作為抽出による社会調査を実施したが、扱った項目は重複しておらず、アセスメントへの信頼や決定方法の選好に関する項目の分析を行っている。さらにもう1稿(中谷内・大沼, 2002)は、千歳川放水路計画が白紙撤回に至ったプロセスの分析を行っている。これは本稿や上記前稿と異なり、社会調査による定量的な分析は行っておらず、定性的な分析のみを扱っている。

た河川法では地域住民の意見を反映させるよう明記されているし、公共事業のアセスメントに一般市民やNPOが入ることが望ましいとされている(建設省河川法研究会, 1997)。しかし、果たしてその意義はどこにありどのような役割が一般市民に求められているのかについては必ずしも十分に説明されているとは言えない。盲目的に「住民参加はいいことだ」と繰り返し唱えるだけではその意義も不明なままである。例えば、住民参加は良質な決定ができ、効果的な運営・管理が可能で、事業費や時間のロスを少なくできるといった一般的な説明はあるが(e.g., Canadian Environmental Assessment Agency, 1994)、なぜその手続きに従えば効率的に決定できるかという理論的説明は十分とは言えない。ただし、市民参加の具体的なあり方や進め方については政策科学の現場ですでに多くの議論がなされている。例えば、高橋(2000)は、形式的参加、諮問的参加、部分的参加、実質的参加などに類型化し、決定プロセスのどの段階で参加することが望ましいかという問題も含めそれぞれの長短所について、実際の事例を紹介しながら論じている。

こういった状況に対し、社会心理学が政策科学と同じようなアプローチをしていくことに積極的な意義は見いだすにくだらう。むしろ、これまでの社会心理学の知見に立脚した上で、住民参加について考察を深めることに意義があるだろう。社会心理学では説得的コミュニケーション(e.g., Hovland, Janis, & Kelley, 1953)、集団意思決定(e.g., Lewin, 1947)、手続き的公正(e.g., Thibout & Faucheux, 1965; Thibout & Walker, 1975)、

大沼・中谷内：環境政策における合意形成過程での市民参加の位置づけ

公平（衡平）理論 (Adams, 1965) などの関連分野で古くからの蓄積があり、これらの領域には住民参加の問題へも応用可能な理論が数多く存在すると思われる。例えば、イェールコミュニケーション研究プログラム (Hovland *et al.*, 1953) 以来、メッセージ源の信憑性 (credibility) はその専門的能力 (competence) と説得意図を持たないことや誠実さなどに由来する信頼性 (trustworthiness) によって規定されるというモデルが確認されている (e.g., Metley, 1999)。これら社会心理学領域における知見は住民参加を考える上でも適用可能であると思われる。

しかし、実際にこれらの理論を現実の事例に適用し、その応用可能性について検討したり、実践の中から理論的課題を抽出したりといった作業はあまりなされてきていない。なかでも、日本における市民参加の位置づけについて多くの人びとがどうとらえているかという視点からアプローチするような社会心理学的考察はほとんどない。住民運動を扱った最近の研究では、尾見 (2001) が小笠原を舞台に記述している。森 (1997) は規範形成の視点から過疎地域活性化運動を記述している。高尾 (2002) は、市民参加ではないが、手続き的公正の知見を用いて都市開発評価について論じている。これらは直ちに現場に役立つ回答を提出するわけではないが、心理学の知見と現場を結ぶ研究として理解されるだろう。

本研究は、社会心理学およびその近接領域におけるこれまでの研究の蓄積に立脚した上で、その応用可能性を探ると同時に、実践の中から新たな理論的課題を抽出しようとする立場をとる。本稿では、環境政策を巡る合意形成過程において、住民参加、とりわけ一般市民の参加にはどのような機能があるのかを題材とするが、住民参加の意義について種々の基準に照らし合わせてその正当性を明らかにするというよりは、利害関係の低い一般市民が自身の参加の意義をどう見ているかに焦点を当てる。利害関係の低い一般市民の評価を扱うことの積極的な理由は、次のとおりである。すなわち、利害関係が深い当事者たちはその利害の深さゆえに容易に譲歩しにくく、賛否両論が分かれたときには膠着状態に陥りやすい。この膠着状態を打開するために、深い利害関係はないが全くの部外者でもない一般市民がしばしばキャスティングボードを握ることになる。吉川 (2000) は、リスクコミュニケーションにおいて、いくつかの条件・留保つき

ながら、有能な個人に決定を委ねるよりも多数決に委ねることの利点を述べている。これらの観点から、一般市民が自身の参加についてどうとらえているかを調べる意義があるだろう。本調査では、千歳川放水路計画を題材とし、事例調査に即して住民参加を巡る論点を整理し、その論点について標本抽出による社会調査を実施し、実証データによる確認を行うという手順で進めた。

決定メンバーへ入るべき主体

本研究の焦点は、一般市民が自身を含めどのような主体が決定メンバーに入るべきだと評価しているかである。この問題にアプローチするには、事業を巡るさまざまな主体のうちどのような主体が、なぜ政策決定プロセスに参加すべきだと一般に評価されているかを整理し、そのプロセスでの相対的な市民の位置づけを明確化していくという方法が考えられる。

公共事業を巡る決定は、従来、そこに関わる利害当事者に対し行政が利害調整を行いながら進めていくというあり方が一般的であった。しかし、昨今の住民参加を求める声の高まりは、それでは不十分であるとの認識が多くの人々の間に広まったことを意味している。そこで、まず、各種行政主体やいろいろな立場の住民などさまざまな主体を取り上げ、どのような主体がどういう根拠で政策決定に関わっていくべきだと考えられるかを整理するところから始めたい。

本研究での「一般市民」の定義 住民参加といったときの「住民」には、さまざまな特徴を有する団体・個人が入り交じっている。あるときには公共事業に反対を表明しているグループを指したり、自然保護団体を指したり、利害の当事者を意味したりする。本研究では、「一般市民」を、反対グループとも自然保護団体とも区別し、さらには自らの便益を求めて計画推進を望む地域住民からも区別する。そして、利害の当事者性については、無関係ではないが相対的に低い人々と位置づける。後述するように、本研究で取り上げる千歳川放水路計画を巡っては、計画に反対を唱える自然保護団体と、洪水被害の危険にさらされている利害の当事者性の高い「流域住民」が登場するが、それとは別に相対的に利害の当事者性が低い「一般市民」というカテゴリーを設け、本研究の主要な分析対象とした。本研究では、この「一般市民」と、自然保護団体や流域住民などの利害当事者とを独立かつ並列に扱う⁵⁾。

5) 「住民」と「市民」の用法については、環境社会学分野ではいくつかの議論がある。長谷川 (1993) は、「利害当事者としての住民と良心的構成員としての市民」という使い分けをしている。本稿での「住民」は、利害当事者として位置づけているという意味において、長谷川 (1993) の用法による「住民」とはほぼ同じである。ただし本稿での「市民」については、必ずしも専門職層や高学歴層に階層的基礎をおいていない、普遍主義的な価値や理念の共同性などを前提にしていないなどの点で、長谷川 (1993) の用法とは異なる。宮内 (2001) は、環境自治における市民参加の正当性について論じている中で、環境自治での「一般市民」は、積極的に運動を展開したり中心的に環境自治を担うことを念頭に置いていないという点において、「有志」ではなく「人びと」に近い概念として位置づけられる。なお、宮内 (2001) によれば、のっぺりした「人びと」もすべてが理解が浅いか無関心だというわけではなく、「人びと」は行政やグループおよびその方針に対して正当性の付与を行う役割があることに言及している。この点においても、本研究の結論を先取りするが、中立的立場の代表者という「一般市民」の位置づけと、宮内 (2001) が述べる「人びと」とは近い概念といえる。

決定メンバーに入る要件 このように整理していくと、公共政策に決定メンバーとして関わる理由はいくつかあるようである。まずは、その公共事業により損失にさらされたり、利益を得たりする個人や組織、逆に、事業が行われない現状で損害を被ったり、便益を得たりしている個人や組織は、社会通念上認められていると思われる民主主義的基準に照らし合わせて、それぞれ決定プロセスの中で発言の機会を与えられ、決定メンバーに入るべきと考えられる。すなわち、利害の当事者性が高いことは、直ちに決定メンバーとしての要件を満たすといえよう。一例を挙げると、洪水被害の危険にさらされている「流域住民」は当事者性の高さから決定メンバーに入るのが適切だと考えられる。

次に、利害調整を担う役割が必要だと考えられる。複雑多岐にわたる利害を総合的な視点から判断し、利害を調整しながら合意形成を進めるための存在が不可欠である。この例として、日本では行政が典型的であり、加えて、学識経験者ないしは科学的専門家も該当するだろう。

公正性と専門性 では、その利害調整役にはどのような要件が必要とされるだろうか。信頼される調整役という視点からは、先述のイェールコミュニケーション研究 (Hovland *et al.*, 1953) 以来の、専門性の高さや利害関係のなさが重要になってくるだろう。とくに、利害が複雑に絡む状況であるほど、後者の利害関係のなさはその重要性を増すだろう。そこでどのような主体ならば利害関係がないと評価されるか考えてみよう。

旧来型の日本の公共事業は、行政が利害調整役として立ち振る舞い、最終的な着地点を目指すという進め方が一般的であった。この前提として、行政がいわば公正な利害調整役として期待されており、その専門的な評価能力も高いだろうということが暗黙の前提にあったと考えられる。しかし、この旧来型の手法ではうまく機能しなくなってきたのが現状である。その理由の1つに、行政の公正性に疑問が持たれるようになった点が挙げられる。今日、日本人は行政への信頼が低下しており、電通総研・余暇開発センター(1999)の国際比較調査によれば、日本人の行政への信頼は、「信頼する」が34.9%、「信頼しない」が57.4%で、23か国中16位であった。また、原子力発電所を巡る発言への信頼性についての調査で、国や自治体、政治家、マスコミ、ジャーナリスト、企業、学識経験者、科学技術のすべてに対して懐疑的であったという結果もある(財団法人電源地域振興センター, 1997)。これらの調査結果から、多くの日本人は既存の組織に公正性を期待しなくなっていると思われる。また、当然のことながら、利害の当事者にあっては公正な判断は期待できない。そこで浮上してくるのが、利害から離れて中立的な立場での判断が期待できる「一般市民」であろう。すなわち、上で定義した「一般市民」は、

当該問題に巻き込まれた既存組織のように複雑な利害関係のしがらみにとらわれにくく、また被害に直接あう当事者性も相対的に低いため、公正に判断できると評価されやすいだろう。よって、一般市民には、行政が担うべきと考えられてきた中立的な役割が期待されていると考えられる。

また、行政組織とともに、通常環境リスクマネジメントや公共政策の策定において大きな役割を担ってきた主体として学識経験者ないしは科学的専門家が挙げられる。当該領域での専門性が高く、なおかつ、事業者から独立した第三者機関に属している科学的専門家は、リスクマネジメントにおける意思決定者のひとりとして公衆から信頼を寄せられると期待される。ところが、近年では、科学者や専門家に対しても信頼低下が問題となる局面が報告されるようになってきた。例えば、英国狂牛病問題では政府は科学者の報告を受けていったん安全を宣言しながら、1996年になって人に感染するリスクを認める声明を発表したことがきっかけとなり、公衆は科学者に対し、政府の方針をサポートするよう利用されているとして不信を強めた。Fischhoff (1995) や Leiss (1996) はそれまでのリスクコミュニケーションの流れを概括し、専門家が定量的にリスクアセスメントを行いそれに従ってリスク管理するならば、公衆は当然それを受け入れるべきであるという専門家の姿勢が傲慢に映り、公衆の不信を生んできた、と述べている。専門家の決定であれば公衆はそれを受け入れ、リスク政策を巡る合意形成がスムーズに進むとは決していえないのが現状であり、むしろ、専門的リスクアセスメントやそれに基づく科学的リスク政策を押しつけられることに対する不信感が、円滑なコミュニケーションや合意形成を困難にしているというのがリスク認知分野での一般的認識といえる(e.g., Slovic, 1999; Flynn, Slovic, & Merts, 1993)。

以上より、次の2点を予測する。予測1: 行政は公正な利害調整役とは見なされず、一般市民にその役割が期待されているだろう。予測2: 専門家による科学的な評価は重要視されず、そのため専門家は決定メンバーとしての位置づけはあまり高くないだろう。2つの予測を確かめるために、千歳川放水路計画を巡る論点を整理しながら、調査を設計した。なお、本研究で千歳川放水路計画を題材としたのは、閣議決定までなされた大規模な公共事業のうち、最終的に撤回となった初期のケースだからである。また、以下の予備調査で述べるように、多様なプレーヤーが存在し、比較的その受益・受苦関係が整理しやすく、その中で一般市民に期待されている役割を調べるのに適していると判断したためである。

大沼・中谷内：環境政策における合意形成過程での市民参加の位置づけ

予備調査 千歳川放水路計画を巡る論点の整理⁶⁾

千歳川放水路計画とは 千歳川放水路計画とは同河川流域の洪水被害を防ぐために1982年に公表された大規模公共事業である。千歳川は千歳・江別を北上し、石狩川に合流し日本海に抜けるが、同計画は途中で水門を設け大量の水を太平洋に向かって南下できる水路を作るといったものであった (Figure 1)。しかし、計画地にウトナイ湖や美々川といった渡り鳥が飛来する豊かな自然が残されている地域を通るため、自然保護団体などが反対した。また、放水路の出口に当たる苫小牧市の漁協も、漁業の影響への懸念から反対を表明していた。公表直後から推進派・反対派が対立し、途中、ウトナイ湖や美々川を回避するような計画の変更などが提案されたが、20年近く膠着状態が続き1999年に白紙撤回されることとなった。なお、千歳川放水路の当初計画は白紙撤回になったが、洪水対策の必要性は推進・反対派共に認めており、引き続き現在もいくつかの代替案が検討中である。例えば、石狩川との合流地点およびその下流を拡張し、千歳川が石狩川にすぐに合流せず、しばらく平行して流れつつ徐々に石狩川と合流させるという案、巨大な放水路は撤回するがミニ放水路を太平洋側へ流す案などが検討されている。前者の案が採用された場合は、石狩川の合流地点に遠くない札幌市厚別区や、その下流域にあたる白石区、東区、北区へ影響が及ぶことが想定される。

ヒアリング調査の実施 まず、千歳川放水路計画に関

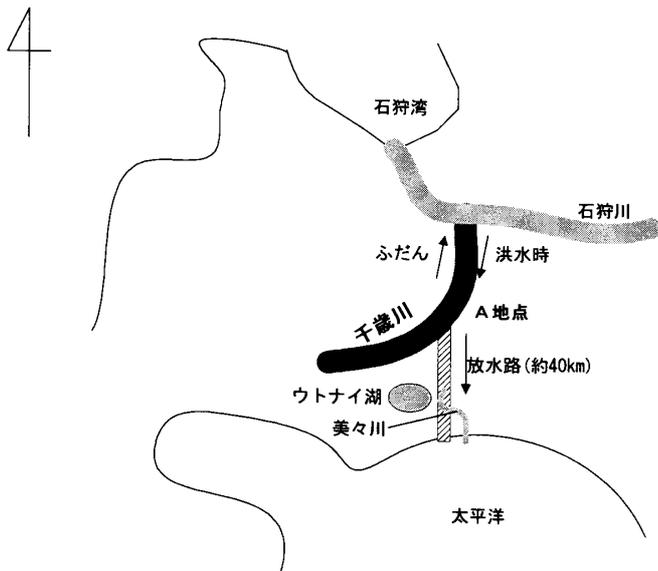


Figure 1 千歳川放水路計画のイメージ

6) 文献調査およびヒアリング調査に基づいた詳細な質的分析については、中谷内・大沼(2002)で取り扱っている。ここでは、本調査の理解に必要なと思われる最低限の事項のみを掲載している。

わる主要な団体・個人を整理するため、ヒアリング調査を行った。どういった団体・個人がどのような形で放水路計画に関わっていたかについては、あらかじめ北海道庁の公式文書や千歳川流域治水対策検討委員会の議事録、開発局の報告書、シンポジウムやパネルディスカッション記録などの文献調査により大まかに把握していたが、推進、反対、中立のそれぞれに関与する部局に直接出向いて詳細を確認した。ヒアリング対象は、北海道開発局、反対派代表、北海道庁土地水対策課、の3主体であった。いずれも2000年10月下旬に訪問し、各1回ずつ面接に応じていただいた。1回あたりの面接時間は、およそ2~3時間程度であった。事前に当方の調査主旨および伺いたい内容を記した文書を送付し、それに基づいてヒアリングを進めた。記録はノートへの筆記のみで、レコーダー等による保存はされていない。

千歳川放水路計画に関わる諸団体・組織 ヒアリング調査と文献に基づき主要な関係団体について推進か反対か(またはどちらでもない)の立場を整理すると次のようになる。すなわち、推進派は、北海道開発局、千歳川流域の自治体(北広島市、恵庭市、千歳市、江別市、南幌町、長沼町)およびその連絡・取りまとめ組織、流域農業団体、その他協議会・促進団体等、反対派は、放水路ルートにかかる自治体(苫小牧市、早来町)、漁協(道指導漁連)、自然保護団体(日本野鳥の会・ウトナイ湖ネイチャーセンター)、市民団体(取り返そう北海道の川実行委員会)、札幌弁護士会等、そして、中立(仲介役)が北海道庁であった。ただし、その団体等に含まれるすべての人が推進または反対であったという意味ではなく、放水路計画による受益・受苦関係や団体の性格から判断して推進または反対の立場にあったと位置づけるのが妥当であろうという意味である。なかでも、北海道庁が中立的な仲介役を担っていたことに着目されたい。

これらの関係主体を整理すると次の3つにくくられる。第一は高い当事者性というくりである。流域住民と流域の農業関係者は、洪水被害者であり放水路計画によって便益を受けるというくりで当事者性の高い存在であるといえる。一方、反対運動を展開した市民団体と自然保護団体は、ウトナイ湖や美々川という流域の自然の価値を重視し活動しているという点で、高い当事者性がある存在と位置づけられる。同様に、苫小牧漁協も放水路計画によって被害を受ける可能性が高いという点で同じ存在にくくられるだろう。第二に、推進主体としての国(北海道開発局)である。開発局は、放水路計画の発表者でもあり推進側の中心的役割を担っている。洪水被害にさらされているわけではないので流域住民や流域農業団体とは位置づけが異なるが、推進側の代表者として位置づけられる。第三に、仲介役としての北海道庁が

ある。具体的な仲介の動きとして、1992年には道知事から開発局長あてに「道としての要望」を提出しており、その中で、推進・反対双方の意見を併記し、国に解決を求めた。さらに、1997年、開発局からの要請を受けて、事態を打開すべく北海道知事が「千歳川流域治水対策検討委員会」という7名の大学の学識経験者からなる組織を設けた。この委員会では放水路計画はいったん白紙に戻された上で治水対策のあり方が協議され、農業関係者や自然保護団体などを交えた意見交換が改めて行われた（千歳川流域治水対策検討委員会，1999）。このように、道庁および道知事は、仲介役としての役割を果たしてきたといえる。

さて、上記のいずれにも含まれない一般市民はどうだったであろうか。住民投票というような形に至らなかったため、今事例では目に見える形での顕在的な働きはない。しかし、推進・反対の双方が議論を戦わせたパネルディスカッションが道内各地で何度も開催されており、その場は一般市民の参加を前提としており、推進・反対の双方から明らかに意識され支持を取り付けようとしていたことがうかがえる（札幌弁護士会公害対策・環境保全委員会，1994，1997；千歳川放水路に反対する市民の会，1993，1994，1995）。実際、札幌市で2度パネルディスカッションが開催されたが、2度とも400～500人の市民が集まり関心の高さが示されている（札幌弁護士会公害対策・環境保全委員会，1994）。推進・反対の意見がほとんど変化しないような膠着状況では、その行方を左右する上で一般市民の意向が大きな影響力を持つようになる。

アセスメントを巡る議論 推進側は現行法の手続きに則り環境アセスメントを行った。しかし、反対側は開発局のアセスメントは客観性が保証されない、国際基準による環境アセスではなく事業アセスメントにすぎない、第三者機関によるアセスメントが必要だと反発した。とくに大きな主張は、計画決定後に環境影響評価する事業アセスメントではなく、計画決定前での計画アセスメントを行うべきで、それは第三者機関が実施すべきというものであった。開発局は現行制度内でこの要望をかなえようとして、95年に都市計画地方審議会による都市計画手続きに入ろうとする。これは開発局を離れて知事の諮問機関であるため、第三者による環境アセスメントが可能になる。ところが、反対派は議論のすり替えと批判する。このように、無理に第三者機関によるアセスメントを可能にしたからといって、公正感が高まらず、むしろさらに反発を強める場合もあり得る。

一般には、信頼を高めるために第三者機関によるアセスメントが求められるとされるが、現行法制度内での実施には限界があるといえる。さらに、実際に中立的調整役として動いてきた北海道、道知事がここでいう第三者

と見なされるかということも問題となってくる。すなわち、道庁が本当に中立的立場だと多くの市民がとらえていたのかという疑問が浮かんでくる。そこで、本調査では、本当に道庁が中立機関として機能しうるのか、あるいは第三者機関としての役割がどのような主体に求められているのかについて検討する。

本調査 札幌市民意識調査の実施

調査実施概要

対象地区 対象地区は、札幌市白石区、東区、厚別区、および北区とした。これら4区は札幌市の中では比較的千歳川に近い地域で、東区と白石区は石狩川へ合流する豊平川を擁している。厚別区は江別市に、北区は石狩市にそれぞれ隣接している。このため、予備調査で述べた放水路計画が撤回され千歳川と石狩川との合流地点の整備による治水案が採用された場合、これらの地区は事業個所と地理的に近接することになり、市内の他地域よりも比較的放水路計画への関与度が高いと考えられる。言い換えると、潜在的に当事者となりうる可能性があるが、調査時点では当事者性は低いといえる地域を対象地区とした。

対象者および抽出方法 対象者は20歳以上男女個人とした。抽出方法は、住民基本台帳に基づく無作為（系統）抽出とした。白石区、東区、厚別区、および北区で各81戸ずつ、合計324戸を抽出した。

調査方法 郵送発送・留め置きによる訪問回収という手法によった。まず、はがきにて調査協力依頼状を出し（2001年1月上旬）、拒否のあった個人は調査対象から除外した。その後、調査票を郵送にて送付し（2001年1月中旬）、約10日後、調査員が戸別に訪問して回収した（2001年1月27～29日）。

回収状況 依頼状を送った時点で、住宅地図上に存在しない番地が6件、転居等により返送された標本が21件あった。これら27件を除いたサンプルはすべて着達したものと判断し、想定着達数を297とした。訪問時に回収できた、または、後日郵送してくれたという有効回収数は223であった。訪問の前に調査拒否の連絡があった、訪問時に調査拒否または不在であった、などの理由で回収できなかったものが74票あった。以上より、想定着達数297票に対し回収数223票であり、回収率75.1%となる。

調査票の構成 はじめに、河川との接触や、河川に関わる公共事業への一般的態度について尋ね、次に、Figure 1に示される千歳川放水路計画について説明を概説した後に、a) 決定方法について、b) 決定プロセスへの参加について、c) 決定へ参加すべき関係者について、d) アセスメント方法および行政への信頼、e) 放水路計画への関心・知識、f) 決定プロセス参加者の専門

大沼・中谷内：環境政策における合意形成過程での市民参加の位置づけ

性・公正性評価などについて尋ね、最後に、性別・年齢・職業などの属性項目について尋ねた。本稿では、決定メンバーへの参加とその評価に関わる c) と f) を中心に取り上げる。回答は、公共事業への一般的な態度は5件法で、決定メンバーへの参加とその評価に関わるで質問項目は4件法で求めた。

決定に参加すべき関係者については、「流域の農業関係者」「放水路近辺の漁業関係者」「ウトナイ湖や美々川の自然保護団体」「流域に住む一般住民」「北海道開発局」「北海道庁」「関係する市町村役場」「関心を持つ一般市民」「専門知識を持つ学識経験者」の9主体について、それぞれ決定メンバーに「入るべき」「どちらかといえば入るべき」「どちらかといえば入るべきでない」「入るべきでない」の4件法で回答を求めた。この9主体は、先述の「当事者性」「事業主体としての関与」「調整役としての関与」「一般市民」など公共事業を巡る関係主体を、千歳川放水路計画に即して具体的に抽出したものである。

決定プロセス参加者の専門性・公正性評価は、上記9主体について「専門的に評価できる」「公正に意見を言える」かどうか、「そう思う」「ややそう思う」「ややそう思わない」「そう思わない」の4件法で回答を求めた。

結果

公共事業への一般的な態度 はじめに公共事業への一般

的態度についての回答を示す (Table 1)。「治水・利水の公共事業は自然災害を防ぐために欠かせない」と「自然災害はいつ起こるかわからないのだから、可能な限りの対策を施しておくべきだ」に対しては、肯定的な意見が約3分の2強を占め、治水・利水の公共事業はおおむね必要性が認められている。一方、「自然災害はそれほど頻繁に起こるものではないので、そのために莫大な税金をつぎ込むのは無駄だ」に対しては、そう思うという回答が4割を超えたものの、そう思わない人々も3割強おり、「どちらともいえない」が24%と、意見がやや分かれた。以上をまとめると、公共事業の必要性は認めるが、その費用については意見が分かれた。

行政（開発局）アセスメントへの信頼 北海道開発局が実施するアセスメントへの信頼について尋ねたところ、「今のままで信頼できる」に対して7割以上が否定的であったが、「どんなやり方をしようとも行政のアセスメントは信頼できない」という回答は5割を下回り、そう思わないという回答も半数近かった (Table 2)。以上より、完全に行政不信に陥っているというよりは、現状では信頼できないが何らかの信頼回復方法があれば信頼できるという柔軟性のある考え方をする人が多かったといえる。

決定メンバー 決定に参加すべきメンバーについて尋ねたところ、いずれも「入るべき」「どちらかといえば

Table 1 公共事業への一般的な態度

	まったく そう 思わない	あまり そう 思わない	どちら でも ない	少し そう 思う	大変 そう 思う	無回答・ 不明
治水・利水の公共事業は自然災害を防ぐために欠かせない	3	28	38	108	44	2
	1.35	12.56	17.04	48.43	19.73	0.90
自然災害はそれほど頻繁に起こるものではないので、そのために莫大な税金をつぎ込むのは無駄だ	18	57	53	70	23	2
	8.07	25.56	23.77	31.39	10.31	0.90
自然災害はいつ起こるかわからないのだから、可能な限りの対策を施しておくべきだ	7	27	35	93	60	1
	3.14	12.11	15.70	41.70	26.91	0.45

(上段はn、下段が%)

Table 2 行政（開発局）アセスメントへの信頼

	そう 思わない	やや そう 思わない	やや そう 思う	そう 思う	無回答・ 不明
どんなやり方も信頼できない	26	81	85	23	8
	11.66	36.32	38.12	10.31	3.59
今のままで信頼できる	58	101	50	8	6
	26.01	45.29	22.42	3.59	2.69

(上段がn、下段が%)

社会心理学研究 第19巻第1号

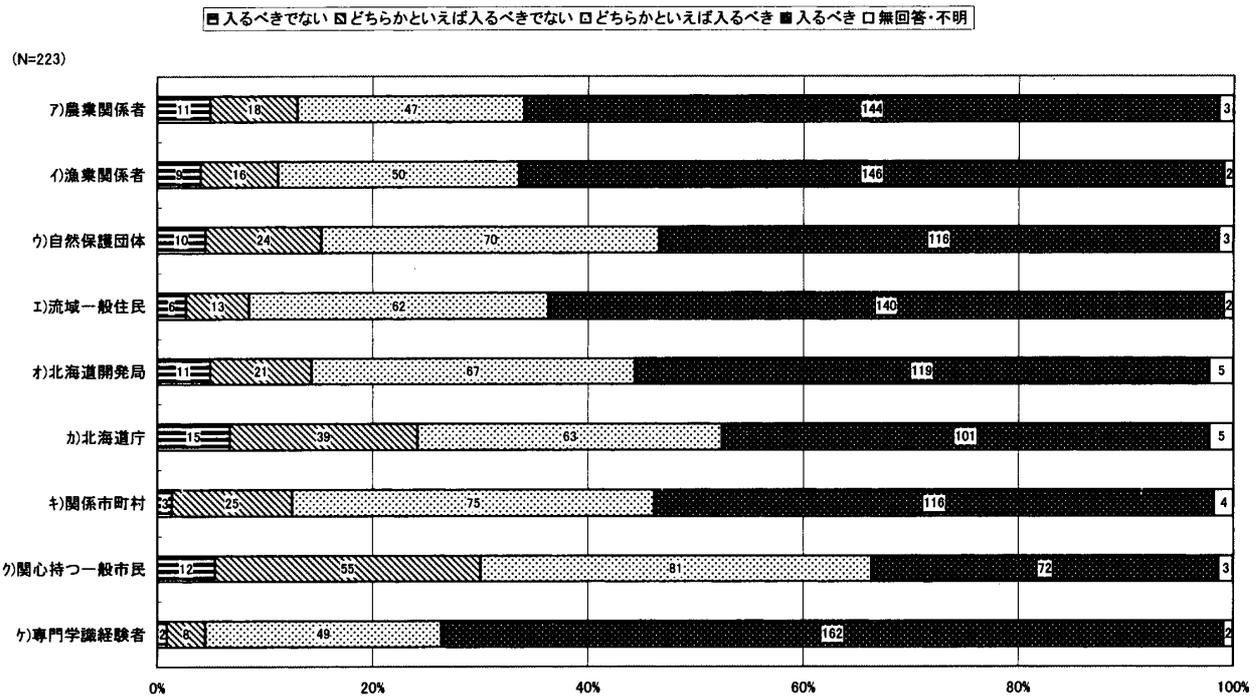


Figure 2 決定メンバーに入るべきか

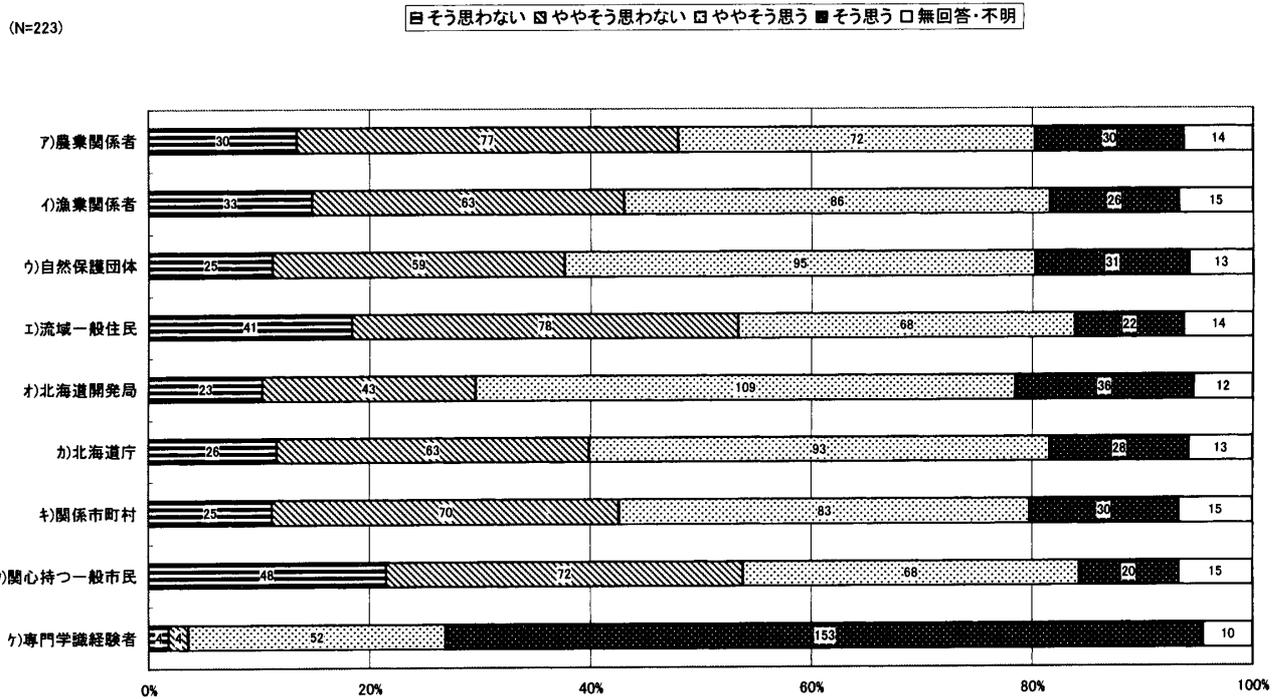


Figure 3 専門性評価

入るべき」との回答が7割を超え、多くの組織・団体や個人が決定へ参加することが期待されていることがうかがえる (Figure 2)。最も少なかった「関心を持つ一般市民」も約7割を占め、市民参加が求められていることがうかがえる。念のため、「入るべき」と「どちらか

といえば入るべき」をあわせた数が「入るべきでない」「どちらかといえば入るべきでない」をあわせた数を上回っているかどうかを確認するため、中央値からどちらに分布が偏っているのかのt検定を行った (無回答・不明は欠損値として処理した)。その結果、すべての主体

大沼・中谷内：環境政策における合意形成過程での市民参加の位置づけ

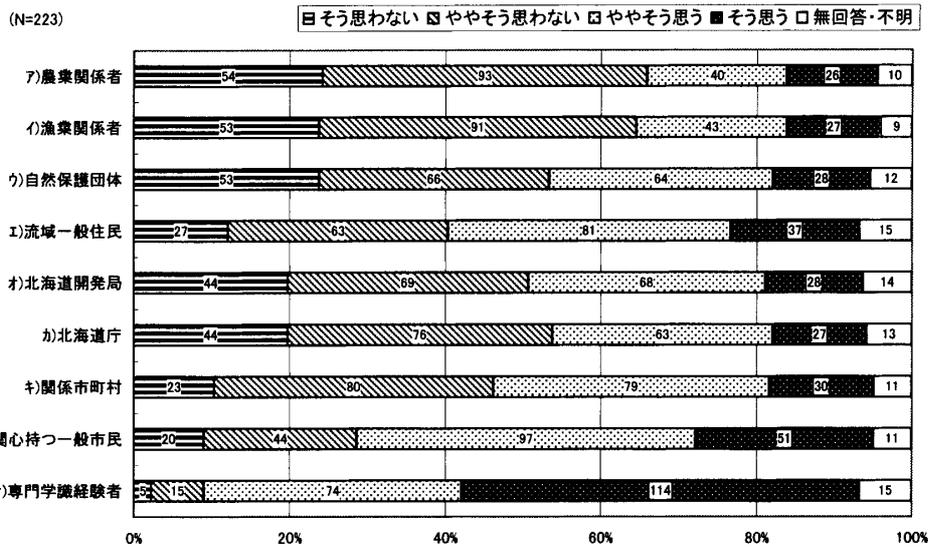


Figure 4 公正性評価

について入るべきという方向で分布が偏っていることが確認された（農業関係者から順に、 $t(219)=17.0$, $t(220)=18.7$, $t(219)=14.5$, $t(220)=20.8$, $t(217)=14.7$, $t(217)=10.1$, $t(218)=17.7$, $t(219)=7.8$, $t(220)=29.8$, すべて $ps<.01$ ）。

専門性評価と公正性評価 上記で尋ねたメンバーに対して、どの程度専門的に評価できると思うかについての結果を示す (Figure 3)。上の分析と同様、中央値からどちらに分布が偏っているのか検定を行った。その結果、専門的に評価できるという方向に分布が偏っていたのは学識経験者 ($t(212)=27.7$, $p<.01$)、開発局 ($t(210)=4.2$, $p<.01$)、自然保護団体 ($t(209)=2.1$, $p<.05$) であった。逆に、専門的に評価できないという方向に偏っていたのは、流域住民 ($t(208)=2.5$, $p<.05$) と関心を持つ一般市民 ($t(207)=3.3$, $p<.01$) であった。その他の主体は、有意な分布の偏りが認められなかった。

同様に、各主体がどの程度公正に意見を述べられると思うかについても同じ分析を行った (Figure 4)。公正に意見をいえるという方向に分布が偏っていたのは、学識経験者 ($t(207)=18.3$, $p<.01$) と一般市民 ($t(211)=5.6$, $p<.01$) だけであった。逆に、農業関係者 ($t(212)=4.9$, $p<.01$)、漁業関係者 ($t(213)=4.5$, $p<.01$)、自然保護団体 ($t(210)=2.7$, $p<.01$)、開発局 ($t(208)=1.8$, $p<.1$)、道庁 ($t(209)=2.3$, $p<.05$)、流域住民 ($t(207)=1.8$, $p<.1$) については、公正に意見を言えないという方向に分布が偏っていた。利害の当事者である農業・漁業関係者や流域住民、推進主体である北海道開発局のみならず、中立的立場であったはずの道庁も同様に公正に意見を言えると思われていなかった。

決定メンバー間の距離 各主体についてすべて決定メンバーに入るべきと思われていても、それぞれの理由が

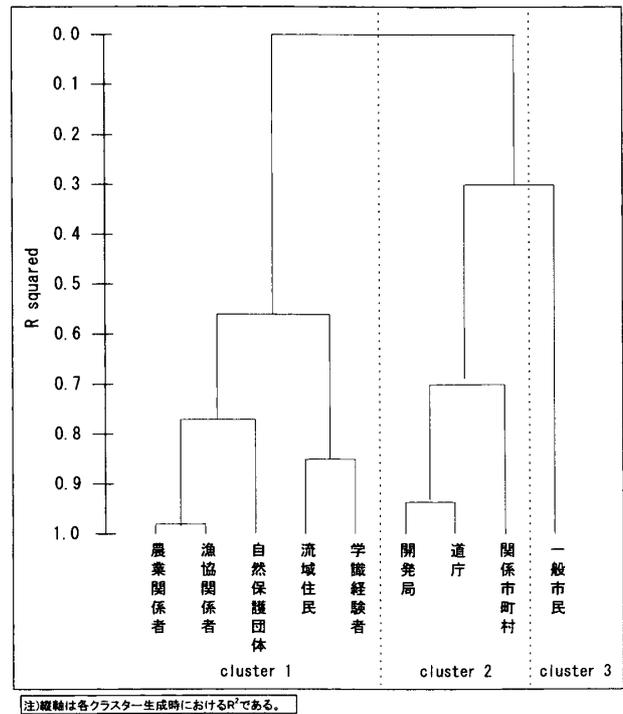


Figure 5 決定メンバーについてのクラスター分析

異なるらしいことが示された。そこで、主体間がどの程度類似しているのかを調べるため、決定メンバーに入るべきかの回答について階層的クラスター分析（平方ユークリッド距離を使用、Ward法）を行った（前川, 1997, pp. 121-132を参考）。Figure 5に示すように、3クラスターに分類することが適切だと判断された（累積説明率は.76）。第1クラスター（固有値2.3）には、農業関係者、漁協関係者、自然保護団体、流域住民、学識経験者が含まれ、当事者クラスターと解釈できる。第

Table 3 決定メンバーへ参入すべきかと公共事業への態度との相関係数

	決定メンバーに入るべき			
	開発局	道庁	一般市民	学識経験者
公共事業への態度 「治水利水の公共事業は欠かせない」	.31**	.23**	-.07	-.01
行政への信頼 「どんなやり方でも行政のアセスメントは信頼できない」	-.26**	-.27**	.09	-.03

(値は Pearson の相関、** $p < .01$)

2 クラスター (固有値 1.3) には、開発局、道庁、関係市町村が含まれ、行政クラスターと解釈できる。調査票の中で、道庁は仲介役であったことが説明されたにもかかわらず、推進主体である開発局と非常に近い距離に位置づけられている点が着目に値する。第3クラスター (固有値 0.9) には関心ある一般市民のみが含まれた。このクラスター分析結果からも、一般市民は当事者でもなく、行政関係でもない、文字どおり第三者的な立場として位置づけられていたことが理解されよう。

決定メンバーと関連する要因 決定メンバーに入るべきかという評価と、河川に関する公共事業への態度や行政への信頼との関連を調べた (Table 3)。まず、各主体・団体が決定メンバーに入るべきかと思うかと公共事業への態度 (「治水利水の公共事業は欠かせない」) との相関係数を調べたところ、開発局と道庁では有意な関連が見られたが (開発局 $r = .31, p < .01$, 道庁 $r = .23, p < .01$)、一般市民と学識経験者では見られなかった (一般市民 $r = -.07, ns$, 学識経験者 $r = -.01, ns$)。すなわち、開発局や道庁が決定メンバーに入るべきかと思う人ほど公共事業が必要かと思うが、一般市民と学識経験者が決定メンバーに入るべきかと思うかと公共事業への態度とは関連がなかった。公共事業へ否定的な人ほど一般市民が決定メンバーに入るべきかという関連はなかったといえる。

次に、各主体・団体が決定メンバーに入るべきかと思うかと行政への信頼 (「どんなやり方でも行政のアセスメントは信頼できない」) との相関係数を調べたところ、公共事業への態度と同様の結果が得られた。すなわち、開発局と道庁では有意な関連が見られたが (開発局 $r = -.26, p < .01$, 道庁 $r = -.27, p < .01$)、一般市民と学識経験者では見られなかった (一般市民 $r = .09, ns$, 学識経験者 $r = -.03, ns$)。開発局や道庁は決定メンバーに入るべきかと思う人ほど行政のアセスメントが信頼できと思うが、一般市民と学識経験者が決定メンバーに入るべきかと思うかと行政への信頼は関連がなく、行政への信頼が低いほど一般市民が決定メンバーに入るべきかという関係は見られなかった。

考 察

はじめに、公共事業への一般的態度を調べたところ、費用面についての意見は分かれたが、公共事業そのものには肯定的な回答が多かった。また、行政アセスメントについても、現状では信頼できないが、何らかの手段で信頼回復できる可能性も残されていることが示唆された。これらの結果から、多くの人々の意見としては、公共事業の必要性は認めるが、その費用面での評価や、信頼に足るアセスメントを求めていることがうかがえる。

中立・第三者としての一般市民 人々が求める決定主体については、農業・漁業関係者などの当事者や行政関係者だけでなく、学識経験者も一般市民も、幅広く決定メンバーに入るべきだと思われていた。一般市民については、専門的に評価できると思われていなかったが、公正に評価できるという理由で決定メンバーに入るべきだと思われていたと考えられる。逆に、当事者性の高い農業・漁業関係者や自然保護団体、推進主体である開発局だけでなく、実際には仲介役だった道庁も、公正に意見を言えないと思われていた。

さらにクラスター分析の結果から、当事者、行政、第三者の一般市民という3クラスターに分類できた。一般市民だけは、当事者でもなく、行政関係者でもない独立したクラスターに分類された。他方、道庁と開発局は非常に近い距離にあると見なされていた。

また、公共事業への一般的態度との相関分析の結果より、一般市民が参加すべきかと思うかどうかと、公共事業への賛否や行政への信頼との相関関係が認められなかったことから、公共事業の賛否にかかわらず、また、行政への信頼にかかわらず、一般市民が参加すべきだと思われていることが読みとれる。他方、実際には仲介役であった道庁については、事業主体である開発局と同様に、公共事業へ肯定的な態度であるほど、また、行政への信頼が高いほど、決定メンバーに入るべきだと思われていた。道庁は、中立的に振る舞ったことが説明された上でもなおかつ、公共事業の賛否と関連づけられて決定メンバーに入るべきだと理解されていた。

大沼・中谷内：環境政策における合意形成過程での市民参加の位置づけ

これらの結果をまとめると、実際には中立的な役割を担っていたはずの道庁は中立的だと見なされず、一般市民が公正な立場の代弁者であると見なされていたと言える。よって、行政は公正な利害調整役とは見なされず、一般市民にその役割が期待されているだろうという予測1が妥当であったと結論づけられる。しばしば、「一般市民は反対意見の代弁」との声が政策現場で聞かれるが、それは適切な意見ではないことを本調査の結果は示している。当事者性が相対的に低く、かつ、行政機関でもないことが、中立・公正性を担保していると、多くの人々は期待しているようである。

では、この結果は実務的にどのような意味があるのだろうか。行政関係者をはじめ既存の組織は、いくら中立・公正の姿勢で事業に関わっていても、常に利害が絡んでいるのではないかと疑いの目で見られている。いわば、既存組織への不信感が全般的に高いと考えられる。Thibout, Walker, LaTour, & Houlden (1974) によれば、決定プロセスが公正と見なされると、結果の満足度や公正性評価を向上させる。本調査のように、一般市民が公正であると認知されており、行政はそう思われていないならば、行政主導で計画を推し進めるよりも、一般市民の参加によって決定の正当性 (legitimacy) を高められるのではないだろうか。

このことは、政策現場へのさらなるインプリケーションにもつながる。盲目的に住民参加は良いことだと唱えるだけでは危険も伴う。行政と市民が仲良くしましようという単なる合言葉ではなく、むしろ極論していえば、中立・公正性が担保された存在としての一般市民の参入という、少々緊張感を伴った関係での関わり方が望ましいといえる。これまで行政が果たしてきた中立的調整役としての役割を、一般市民へ引導を渡すというくらいの気持ちで、はじめて合意形成が見えてくるのではないだろうか。

ただしこのことは、一般市民が行政に代わって政策決定をすべきだとか、多数の一般市民の意見に従うべきだという議論にはつながらない点に留意が必要である。宮内 (2001) が論じているように、「この人たちなら任せても良いだろう」「この主張には道理がある」という判断を多くの人びとができ、それが表に見えやすくなるしくみづくりが重要なのである。

一方、社会心理学への課題としては次の点が提起される。第三者による仲裁についての事例研究は、主にアメリカの司法制度に関係してか裁判などに関する内容が多かった (cf. Lind & Tyler, 1988)。もちろん、裁判や司法の第三者的仲裁という役割の重要性は高いものの、同様に、第三者としての一般市民という研究も必要だろう。今後は、中立的立場の代表者としての一般市民の参加というあり方について、さらにその意義と理論的背景につ

いて確認していく必要があるだろう。

専門家への高い評価 予測2で専門家による科学的な評価は重要だとは思われないだろうと述べたが、結果は逆であった。すなわち、専門家である学識経験者は、決定メンバーへ入るべきだと思われていた上に、専門性評価は高く、同時に公正に評価できるとも思われていた。また、一般的態度や行政への信頼との相関関係も見られず、一般市民と同様に幅広く決定メンバーとして認知されていると結論づけられる。ただし、クラスター分析の結果、当事者のクラスターに含まれ、とくに流域住民に近かったことには疑問が残され、今後その理由を明らかにしていく必要があるだろう。

しかし、いずれにせよ、Flynn *et al.* (1993) や Slovic (1999) が言うような専門的リスクアセスメントやそれに基づく科学的リスク政策への不信感が強く示されたとは言い難い。むしろ、イェールコミュニケーションプログラム (Hovland *et al.*, 1953) 以来の専門的能力と意図のなさによる信頼の高さが学識経験者には残っていると、本調査の結果は示している。また、本調査の結果は、先に述べた原子力発電所を巡る発言の信頼性の調査 (財団法人電源地域振興センター, 1997) とも整合しないものである。今回の結果とこれら先行研究との不整合は次のような解釈が可能であろう。すなわち、本調査のデザインでは、多様なメンバーを示して決定プロセスへの参加適切性を尋ねているので、たとえ専門家への評価を高く回答したとしてもそれは専門家の独断専横的な決定を是認していることには直接結びつかない。つまり、回答者は多様な主体が集って決定する方法を前提として、その中での専門家の役割を高く評価したのではないかという解釈である。実際、結果に示したように9つの主体に対する決定メンバーとしての評価は全体に高かった。この点については一般市民の位置づけについても同様である。

今後の研究フレームとしては、政策決定の方法にバリエーションを設けた上で、多様な主体がそれぞれの方法の中でどのような役割を期待されるのか検討し、包括的な視点から望ましい政策決定方法を模索することが求められよう。どういった決定方法が妥当かとか、どういった主体の決定なら受け入れられるかといった、単一要因の断面から合意形成問題にアプローチするのではなく、両者の相互作用を想定したモデルを構築することが、市民参加を重視し、プロセス志向で問題解決を図ろうとする環境政策の流れ (Slovic, 1999) の中で重要になってくるだろう。

引用文献

- Adams, J.S. 1965 Inequity in social exchange. *Advances in Experimental Social*

- Psychology*, 2, 267-299.
- Canadian Environmental Assessment Agency
1994 *Manual on public involvement in environment assessment: Planning and implementing public involvement programs*. Canada: Ottawa-Hull. (住民参加グループ訳 1998 住民参加マニュアル: 住民参加プログラムの計画と実施 石風社)
- 千歳川放水路に反対する市民の会 1993 パネルディスカッション「徹底検証! 千歳川放水路」1992.11.21 ~記録集~
- 千歳川放水路に反対する市民の会 1994 パネルディスカッション「徹底検証! 千歳川放水路」VOL. 2, 1993.8.14 ~記録集~
- 千歳川放水路に反対する市民の会 1995 パネルディスカッション「徹底検証! 千歳川放水路」VOL. 3, 1994.11.26 ~記録集~
- 千歳川流域治水対策検討委員会 1999 千歳川流域の治水対策に関する提言
- 電通総研・余暇開発センター 1999 価値観データブック 同友館
- Fischhoff, B. 1995 Risk perception and communication unplugged: Twenty years of process. *Risk Analysis*, 15, 137-145.
- Flynn, J., Slovic, P., & Merts, C. K. 1993 Decidedly different: Expert and public views of risks from a radioactive waste repository. *Risk Analysis*, 13, 643-648.
- 長谷川公一 1993 環境問題と社会運動 飯島伸子(編著) 環境社会学 (pp. 101-122). 有斐閣
- Hovland, C. I., Janis, I. L., & Kelley, H. H. 1953 *Communication and Persuasion*. New Haven, CT: Yale University Press. (辻 正三・今井省吾訳 1960 コミュニケーションと説得 誠信書房)
- 環境省 2002 参加型アセスの手引き~よりよいコミュニケーションのために~
- 吉川肇子 2000 リスクとつきあう 有斐閣
- Lind, A. E. & Tyler, T. R. 1998 *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum Press. (菅原郁夫・大淵憲一訳 1995 フェアネスと手続きの社会心理学 プレーン出版)
- 建設省河川法研究会 1997 改正河川法の解説とこれからの河川行政 ぎょうせい
- Leiss, W. 1996 Three phases in the evolution of risk communication practice. *The Annals of the American Academy of Politics and Social Science*, 545, 85-94.
- Lewin, K. 1947 Group decision and social change. In Newcomb, T. M. & E. L. Hartley (Eds.), *Readings in social psychology* (pp. 330-344). New York: Henry Holt and Company.
- 前川眞一 1997 SASによる多変量データの解析 (pp. 121-132) 東京大学出版会.
- Metley, D. 1999 Institutional trust and confidence: A journey into a conceptual quagmire. In Cvetkovich, G. & R. E. Lofstedt (Eds.), *Social Trust and the Management of Risk* (pp. 100-116). London, UK: Earthscan Publications.
- 宮内泰介 2001 環境自治のしくみづくり—正当性を組みなおす— 環境社会学研究, 7, 56-71.
- 森 永壽 1997 過疎地域活性化における規範形成プロセス—鳥取県八頭郡千鳥町の活性化運動13年— 実験社会心理学研究, 37, 250-264.
- 中谷内一也・大沼 進 2002 災害リスク政策の合意形成をめぐる事例研究—千歳川放水路計画撤回プロセスの定性的分析— 日本リスク研究学会誌, 14, 121-131.
- 中谷内一也・大沼 進 2003 環境リスクマネジメントにおける信頼と合意形成—千歳川放水路計画についての札幌市での質問紙調査— 実験社会心理学研究, 42, 187-200.
- 尾見康博 2001 住民運動と文化—小笠原における住民運動の多様な形態 やまだようこ・サトウタツヤ・南博文(編) カタログ現場心理学—表現の冒険—, 72-79.
- 札幌弁護士会公害対策・環境保全委員会 1994 千歳川放水路計画を考える
- 札幌弁護士会公害対策・環境保全委員会 1997 '95 パネルディスカッション報告「続・千歳川放水路計画を考える」
- Slovic, P. 1999 Trust, Emotion, Sex, Politics and Science: Surveying the Risk-assessment battlefield. *Risk Analysis*, 19, 689-701.
- 高橋秀行 2000 市民主体の環境政策(上) 公人社
- 高尾堅司 2002 手続き的公正評価が都市開発評価に及ぼす影響 社会心理学研究, 17, 136-140.

大沼・中谷内：環境政策における合意形成過程での市民参加の位置づけ

Thibaut, J. & Faucheux, C. 1965 The development of contractual norms in a bargaining situation under two types of stress. *Journal of Experimental Social Psychology*, **1**, 89-102.

Thibaut, J. & Walker, L. 1975 *Procedural justice: A psychological analysis*. Hillsdale, NJ:

Lawrence Erlbaum.

Thibaut, J., Walker, L., LaTour, S., & Houlden, P. 1974 Procedural justice as fairness. *Stanford Law Review*, **26**, 1271-1289.

財団法人電源地域振興センター 1997 平成8年度原子力立地広報方策研究会報告書
(2002年3月28日受稿, 2003年3月3日掲載決定)