

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 8 日現在

機関番号：37401

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25340154

研究課題名(和文) 環境被害地域の再生・復興政策のメディエーションに関する実証的研究

研究課題名(英文) Study on the mediation for regeneration and reconstruction policy of environmental damage areas

研究代表者

永松 俊雄 (NAGAMATSU, Toshio)

崇城大学・総合教育センター・教授

研究者番号：00515934

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、環境被害地域の再生・復興に関する政策対応の日米比較分析を通して、政策過程におけるメディエーション(協働的合意形成)の手法やその有効性について、検討を行ったものである。

本研究を通して、環境被害地域の再生・復興を実現するための実効力あるメディエーションの実現には、隘路となる関係者間の不信感の除去、対立関係の解消、問題認識や目的意識の共有といった問題を解消するための手法、さらに住民が公共問題を理解し、現実的な政策議論をなし得るための「社会学習」の場の提供、これらを政策に組み込み、1つの社会システムとして機能するよう制度化する必要があることを明らかにしたものである。

研究成果の概要(英文)：This study was examined the effective methods of mediation in the policy process, through the Japan-US comparative analysis on the policy of regeneration and reconstruction of environmental damage areas.

To achieve the effective mediation for the regeneration and reconstruction of environmental damage area, needs to promote the elimination of distrust and conflicts, and to share the common understanding of the problems and future vision among stakeholders. It is also needed that these elements are incorporated into the policy and institutionalized so as to function as an effective social system.

研究分野：公共政策学

キーワード：環境政策 環境再生 政策過程 メディエーション 協働的合意形成 住民参加

1. 研究開始当初の背景

環境被害における政策課題は、大別して2つある。1つは、環境復元や被害補償問題であり、もう1つは、環境被害から派生する地域の再生、復興問題だが、これまでの環境被害研究の主な関心は前者、中でも被害者の救済問題にあった。その主な理由は、因果関係立証の困難さや関係者の深刻な対立、社会制度の不備等が相まって、被害者が長く放置される傾向にあったからである。

一方で、疲弊した被害地域の社会再生、復興は、これまで被害者が救済された後の課題として位置づけられていた。しかし、被害者の救済＝被害者の権利獲得という図式から、被害者と原因企業、行政はゼロサム的な対立関係の中で捉えられ、その結果、被害者救済の代償として地域の関係性（相互理解や協働関係）は崩壊し、地域の再生・復興の深刻な障害要因となってきた。

2. 研究の目的

深刻な環境被害が生じた場合、長期にわたって問題が解決されず、一方で関係者間の対立から地域における信頼、協働関係（コミュニティ力）が失われる結果、地域社会が長く疲弊し、再生、復興に長期間を要することが多い。

本研究は、環境被害地域の再生・復興に関する政策対応の日米比較分析を通して、政策過程におけるメディエーション（協働的合意形成）の手法やその有効性について、公共政策学的視角から検討を行うものである。

3. 研究の方法

- (1) 平成 25 年度：文献・資料の収集を行うとともに、米国の環境汚染地域（ワシントン州、モンタナ州）を訪問し、環境修復・再生にかかる法制度、除染対策等の実施状況、メディエーションの具体的手法等についての現地調査。
- (2) 平成 26 年度：前年度の調査地域とはタイプの異なる環境被害地域（テネシー州チャタヌーガ）を訪問し、実態調査を行うとともに、米国におけるメディエーションに関する総括的な分析、検討。
- (3) 平成 27 年度：必要な補足調査を行うとともに研究成果の取りまとめ。
- (4) 協働的合意形成に取り組みながら環境被害（水俣病）地域の復興に取り組む水俣市市民円卓会議等に参加し、メディエーションに関する実証的検討。

4. 研究成果

本研究を通して、環境被害地域の再生・復興のための実効力あるメディエーションを実現するには、隘路となる関係者間の不信感の除去、対立関係の解消、問題認識や目的意

識の共有といった問題を解消するための手法を政策に組み込み、それらが1つの社会システムとして、一体化して機能するよう制度化する必要があることが明らかになった。メディエーションに必要とされる主な政策要素とその背景は、以下のとおりである。

(1) 情報と信頼

環境被害地域の住民は、政策を理解するために必要な情報を、ほとんど持ち合わせていないのが普通である。このような場合、住民の政策に対する公正感、政策決定者、すなわち行政と住民との「信頼関係」の有無に左右されることになる。政策決定者に対する信頼感があれば、その政策は適切な手順と検討を行って作られたものだと思われ、受け止められるのである。言い換えれば、行政を含む関係者間の信頼関係を作るための行動の有無が、決定された政策の社会的評価に大きな影響を与えることになる。

信頼は相手から受け取る情報に依存するが、信頼を得る最も現実的な方法は、住民が「信頼するに足る」と認めることができる行動（信頼性行動）を積み重ねることである。信頼は、共感や誠実さを伴った協力行動への「期待」とも言い換えることができる。ある社会問題が発生した時、当事者の苦悩や痛みを当事者の立場に立って共感的に理解し、誠意をもって取り組む、そのような期待に応える行動が、政策の形成から実施に至る各過程で行われることが、当事者から見た信頼感を醸成するのである。

政策過程において、この信頼性行動が重要な役割を果たす理由は、全ての人々の希望に沿うサービスを行政は提供することができないからだ。公益のために、個人的利益を制限しなければならない場合も少なくない。また、何か問題が生じると、当事者と行政間のそれまでの関係は簡単に崩れてしまいやすい。あらゆる社会問題の原因を行政の怠慢に求めることは可能だし、住民にとっても、簡便で都合のいい考え方だからだ。

住民が不十分な行政サービスを納得し受け入れるには、それを埋める精神的な納得感、充足感が必要になる。それを提供するのが、行政の市民に対する誠意や共感を伴う行動であり、共に問題解決に当たろうとする協働行動である。

しかし、大半の住民は、行政活動に関する情報をほとんど持っていない。判断に必要な情報が無い場合、最悪の事態を想定して対処するのは人間の本能的反応である。住民が行政が提供する情報を疑い、あるいは政策の効果を疑問視することは、実はごく自然な生理現象と言える。何か問題が起こった時の行政の対応が、住民の不信感をさらに深めることも珍しくはない。

住民の行政不信が消えない（増幅する）理由は、第1に「信頼の情報依存性」に対する行政の認識不足にある。信頼は、相手から受

け取る情報の量、精度、理解しやすさ、提供時期に依存する。行政が住民との間で信頼関係を醸成するためには、住民が「信頼するに足る」と認める情報提供活動に取り組まなければならない。その際に求められる行動原則は、次のとおりである。

「公開原則」

個人情報を除き、政策課題に関するあらゆる情報を提供する。裁量による選択的な情報提供を避ける。

「明示原則」

判明している事実、不明な事項、実現可能な事項と困難または不可能な事項を明らかにする。

「速報原則」

関係者が必要とする情報を迅速に提供する。特に、住民の安全、安心に直接関わる情報については、可能な限り早く公表する。

「明瞭原則」

専門的知識を要する詳細情報だけでなく、住民の理解度に合わせた情報提供を行う。誰もが政策課題の概要、問題の所在等を理解できる平易、簡明な情報を提供する。

「応答原則」

一方的な情報提供ではなく、双方向的のコミュニケーション・ルートを確保する。間接的な情報提供だけでなく、行政職員が直接住民と接して情報のやりとりをする機会を確保する。

これらの諸原則は、情報の提供、共有活動を進めることによって、不信感を改善、解消し、信頼関係を構築するために不可欠な要素であり、どの原則が欠けても、住民から十分な信頼を得ることは難しくなる。

(2) 住民参加と社会学習

住民の行政不信が解消されない第2の理由は、「住民の社会学習」に関する行政の認識不足である。

政策過程は、住民から見ればブラックボックスである。従って、政策決定までに十分な議論、検討が行われたのか、決定された政策は、誰のために何を確保するためのものなのか、どのような効果があるのか、他に有効な選択肢はなかったのか、といった様々な疑問が生じることになる。また、住民の意向が十分反映されているという実感もないため、政策に関する信頼感が湧かない。

わが国において、政策過程への住民参加が敬遠される背景には、住民は社会課題を理解し、どのような政策が適切かを判断する専門知識が欠如しているという認識がある。特に、専門的知識が要求される政策課題の場合には、知識のない住民が政策過程に参加することは、むしろ不要な混乱や対立を招き、かえって社会の幸福実現を阻害しかねないと考えられるからだ。

また、住民の公共意識の欠如、言い換えれ

ば私的利益への固執という問題もある。政策には公共性、公益性が求められるが、住民の関心は自己利益に偏りがちである。また、価値観や関心が異なる住民間の合意形成は容易ではなく、場合によっては政策決定そのものが困難になると思われるからである。

しかし、住民には専門知識や公共性が欠如しているため、政策過程への参加はかえって不要な誤解や混乱をもたらすという捉え方は、人間が成長しないことを前提としたものだ。学習によって成長、発展を遂げてきたのが人間であり社会である。このことは、政策過程における住民参加には、住民が問題を理解し、政策の適否を判断するために必要な知識の付与と、社会の構成員（社会市民）としての意識の醸成を図る手段を、政策に組み込む必要があることを意味している。言い換えれば、政策過程を住民の「社会学習」の場として捉える視点が求められることになる。

米国では、政策過程の住民参加が各政策分野で法的に整備されているが、その多くは実際に機能している。自己主張型社会のモデルとも言える米国において、実効力ある市民参加が実現しているのはなぜかと言えば、それは実現のために必要な手段、手続きを具体的に「制度化」しているからに他ならない。

(3) スーパーファンド法における住民参加システム

米国における環境被害地域の除染、環境再生を目的としたスーパーファンド法には、実効性のある住民参加を実現するための主要素が組み込まれており、実際に機能している。スーパーファンド法とは、国内の土壤汚染地域の浄化、再生を目的として1980年に制定された「包括的環境対策・補償・責任法（CERCLA）」と、その1986年の改正法である「スーパーファンド修正及び再授權法（SARA）」の2つの法律を合わせた通称である。

同法に基づき、連邦政府環境保護庁（EPA）が汚染地域の調査や除染・再生を行い、その費用については、汚染場所の除染費用を有害物質に関与した、全ての潜在的責任当事者（PRP）が負担し、汚染原因者が特定できない場合や、浄化費用の賠償能力がない場合には、石油税等から拠出されたスーパーファンドから支出される。現在、1,600箇所以上が除染優先順位の高い汚染サイトとして記載されている。

スーパーファンド法が制定された1980年当時は、住民参加について何も規定されていなかった。このことを問題視したニュージャージー州政府や環境保護基金が、1984年に連邦政府環境保護局（EPA）を提訴、勝訴したことから、地域開発や都市計画プロセスにおける住民参加と同様の仕組みが、1986年に同法に組み込まれた。現在、同法の「スーパーファンド地域参画プログラム（Superfund Community Involvement Program）」は、政策

過程への地域住民の意思反映を通じて、住民の権利と安全、健康的な環境維持を目的としたものとして規定されている。

このプログラムは、EPAと対象地域の全ての関係者とのオープンなコミュニケーションを確保、促進することにより、地域との信頼関係を構築し、実行可能な解決策を見出すことを目指すものであり、地域住民の積極的な参画が、より望ましい除染計画の決定や除染プロセスへの理解促進につながる、という考え方に基づいている。利害対立の激しい環境汚染対策における、合意形成実現のためのシステムとして、有効に機能している。

地域広報計画 (CRP: Community Relations Plan)

同法では、除染、再生に4ヵ月(120日)以上を要する場合には、EPAによる地域広報計画の策定が義務づけられている。この計画には、地域住民の権利や安全で健康的な環境に対する関心に配慮し、どのようなやり方で住民への情報提供を行い、意見交換の場や意思決定への参加を確保、提供するかという具体的な方法、手順、日程等が盛り込まれる。地域広報計画には、地域の概要、サイトの現状、情報開示や住民参加のための具体的な方法、利害関係者(ステークホルダー)の概要、情報の伝達手段、必要とされる資料や予算等も記載される。

地域の利害関係者への情報提供は、地域参画計画の中でも最も重視されている活動である。EPAや州の環境保全部局では、科学的根拠に基づいた情報提供を行っているが、その手段はウェブサイト(ホームページ等)やフェイスブック、市民会議、オープン・ハウスやフィールド・ツアーなど多様である。どのような情報を、どのような手段で、どのようなプロセスで住民に提供するかについては、行政内部で専門家をまじえた検討が行われる。

地域住民への情報提供活動に関しては、関係地域の住民や企業が除染の必要性への理解を深めることに、最も多くの時間が費やされる。特に、初期段階では、住民はゼロリスクを求める傾向が強いが、ほとんどの場合、その実現は困難であることから、除染の基準を示して安全性を明らかにし、除染の必要性や手法についての理解を深めることに重点が置かれる。全ての情報を公開することが前提とされ、電話、メールなど多様なコミュニケーション・チャンネルの確保と迅速な対応が、関係者との信頼関係の構築に重要な役割を果たしている。

地域助言グループ (CAG: Community Advisory Group)

地域助言グループは、政策プロセスへの住民参加の機会を提供するとともに、地域における社会課題解決の共同当事者としての意識づけや、公益的視野からの理解を深めるた

めに重要な役割を果たしている。地域助言グループは、当該サイト地域の様々な利害関係者で構成される。そこでは各人が関心事項や利害を表明し、関係者間の相互理解の促進を図るとともに、EPAから提示された除染対策について議論し、必要であれば地域にとって望ましいと考えられる対策を、EPAに提示する役割を担っている。

この制度は、あらゆる立場の住民や企業の意思決定プロセスへの参加の機会を提供するものだが、特に汚染地域周辺に居住し、サイトの主たる被害者となっている低所得者層やマイノリティなど、社会的発言力の弱い住民の意思を反映させる狙いもある。

市民会議 (PM: Public Meetings)

EPAは、サイトの除染、再生計画の決定に際して市民会議を開催し、計画案の内容を地域住民に説明し、それに対する住民の意見を聴取する。計画案に対するパブリック・コメントの受付期間は、少なくとも30日間とされている。EPAは、コメントの受付期間終了後、全ての質問と意見を集約し、回答しなければならない。この制度は、EPAが提案した計画についての疑問や意見、関心事項をEPAに伝え、住民の意向を計画に反映させる機会の確保を目的としたものである。

市民会議は、地域の関係者全てを対象とし、住民同士が地域にどのような利害、価値観が存在するのかを知る機会として重要なものである。ただ、参加者が多いため、希望する全ての人が十分な意思表明を行う時間が確保できないことも少なくない。そのため、市民会議の他に、地域ごとに小規模な説明会やオープン・ハウスが公式、非公式に開催され、詳しい計画説明や住民との意見交換の場が用意されている。

専門家の各種支援

除染、環境再生、地域再開発、あるいは地域住民の健康対策といった諸分野の専門家が果たす役割も重要である。住民が環境問題を理解し、あるいは環境政策に関与する場合、大きな障害となるのが専門知識の不足である。情報を判断するための知識がない場合、想像による理解は不安や猜疑心を煽り、冷静な議論を阻害してしまう。また、住民と行政との関係性にも様々な影響を与えるものである。従って、住民に対して、必要な時に必要な知識を提供する専門家は、問題解決には不可欠な人材である。

一方で、専門家には、個人的価値観に基づく誘導的な知識供与を避ける自制が必要になる。彼らには、自らの専門の範囲内で、必要な情報のみを提供し、不要に感情を煽ったり、批判を助長したり、あるいは自分の考えを主張するような発言を控えることが求められている。

専門家は様々な場面で登場する。例えば、市民会議において技術的課題に対する質疑

応答がある場合には、テクニカル・アドバイザーとして参加が求められるし、環境被害に起因する精神的ダメージをケアするメンタル・セラピストが求められる場合もある。特に、地元の技術支援グループが、EPAに対して除染や再生対策に関する意見、提案を行う際には、関係分野の専門家の支援が不可欠となる。

専門家の適切な知識提供があつて、初めて住民は問題を理解することができ、EPAという公権力に対して、願望や非現実的な要求に終始する陳情型ではなく、EPAと対等の政策議論を行う、政策プロセスの協働者としての地位を確保することができるのである。この意味において、地域住民の「社会学習」の支援者としての専門家は、住民参加には欠かせない役割を担っている。

スーパーファンド法では、住民が必要に応じて専門家の支援を受けるよう、以下の制度が設けられている。

(a) 技術支援助成金 (TAG: Technical Assistance Grants)

技術支援助成金は、現状がわからないことから生じる住民の不安や不信を解消し、感情的議論を抑えるとともに、除染対策や環境再生の協働者として、住民自身が意思決定に参加するための1つの仕組みとして用意されている。住民に専門的知識を提供するのは、原因企業や行政ではなく中立の第三者(専門家)である。そのために、1サイト当たり5万ドル(約600万円)までの助成金が支給される。地域助言グループでは、この助成金を利用して必要に応じて専門家を呼び、サイトの現状やEPAが提示する除染対策の効果、代替策の有無の検討などを行うことになる。

(b) 専門技術情報等支援サービス (TASC: Technical Assistance Services for Communities)

専門技術情報等支援サービスは、EPAとの契約に基づき、大学の教員・研究者で構成される専門家グループが、サイトの住民に対して無償で専門的知識、技術などを提供するもので、経費はEPAが負担する制度である。現在、EPAは米国内の23大学と提携している。

このサービスは、地域住民が必要とする様々な専門的知識・技術支援を含んでいる。例えば、EPAが住民に提供した情報や報告書の解説、住民説明会などにおける専門的情報の説明、ワークショップによる住民の学習機会の提供、サンプル調査やアセスメント、EPAの除染対策の技術的評価などである。

合意形成のファシリテーション

地元では、市民会議で地元関係者の多様な価値観や意見が表明され、各分野の代表者を構成員とする地域助言グループにおいて、除染や再生対策に関する地元の意見が形成さ

れるが、これらの会議の司会は行政職員でも学識者でもなく、中立の第3者であるプロのファシリテーター(議事進行者)が行う。地元で開催される会議の初期段階では、環境被害が生じたことに対する住民の怒りの表明が主になるが、ファシリテーターは、感情的な議論をうまく抑え、関係者共通の目的である環境被害の修復、再生に関して、冷静かつ建設的な議論が行われるよう誘導する。会議のファシリテーションを生業としている会社、個人は、いずれも完全に独立した中立の第三者(3rd party)として社会から認知され、実際にそのように機能している。

また、地域の将来を議論するという会議の性格上、「過去の責任追及をしない」「個人批判をしない」といったルールが採用されるのが一般的である。ファシリテーターは、会議の目的から外れた意見を制し、感情的になった参加者を静め、地域社会全体の意見を集約しながら、住民の共通認識、理解を深めていく重要な役割を果たしている。

ファシリテーターは、関係者が私的利益を追求する「個人」から、地域社会全体の利益(社会的利益)の実現を図る、「地域社会の構成員」としての意識を持つ上で、重要な役割を果たしている。ファシリテーターが、会議をゼロサムゲームからプラスサムゲームに変えるスイッチャーとして機能し、それによって会議が市民の「社会学習」の場としての役割を果たしている。

(4) まとめ

利害関係者が混在する環境被害地域において、協働的合意形成による地域の修復・再生を目指す場合には、その実現を阻害する要因を順次解消していく手段を、予め制度化しておく必要がある(協治の制度化)。

制度化は、人々の行動選択の幅を狭め、あるいは行動を指定することによって、利己心や闘争的行動を抑える効果を持つ。ルールに従うことで、意思決定や行動選択、あるいは不要な争いに費やすエネルギーを節約し、そのことによって、社会全体の安定化、効率化が図られるのである。

被害地域の再生・復興を目指す時、まず障害になるのが、住民(被害者と非被害者)、行政、企業など地域関係者の複雑な関係である。特に、被害者は行政に対して不信感を抱きやすい。協働は、相互理解と一定の信頼関係を築くことが前提となる。信頼関係は、相手への誠実な情報提供と接近行動から生まれる。双方向的な情報交流が、相互理解や目的意識の共有には不可欠である。

次に、住民が公共問題を理解し、適切な判断を行うためには、住民に社会の構成員としての意識と、所要の専門的知識が必要になる。

いわゆる「社会市民」としての見識を得るための「社会学習」の制度化である。具体的には、市民が社会の構成員として現実的な政策議論をなし得るために必要となるシステ

ム（意見表明の機会や社会学習の場の確保、不足する技術的知識の支援、意見集約のためのファシリテート）の制度化である。

行政職員が、住民との信頼関係の構築のための行動選択を行う一方で、住民も政策課題を正しく理解し、公共問題に対して社会市民としての責務を果たすためのルールの設定である。住民、行政職員の双方に配慮した制度が整備されて、初めて政策過程への住民参加は実質的な有効性が担保されるのである。

<参考文献>

岡部一明、アメリカにおける都市計画と市民参加、東邦学誌、Vol32(2)、2003、55-71

小瀬博之、21世紀の環境政策を考える - リスク社会の情報を対話の力で共有する、地方自治職員研修、Vol38(9)、2005、71-73

織朱實、汚染土壌のリスクマネジメントとリスクコミュニケーション 米国スーパーファンドプログラムにおけるリスクコミュニケーション促進のための諸制度を題材として、環境情報科学、Vol.31(3)、2002、33-39

加藤順子、リスクの社会的受容とコミュニケーション、安全工学、Vol38(3)、1999、152-160

環境省、米国でのリスクコミュニケーション制度の運用実態について、<http://www.env.go.jp/chemi/communication/unyou/index.html> (2016.6.1)

地方自治研究機構、政策形成過程における住民参加のあり方に関する調査研究、2014.3

日本政策投資銀行ワシントン駐在員事務所、米国における土壌汚染土地 (brownfield) 支援制度、W-71 駐在員事務所報告、2012

Tenbrunsel, A.T. and Messick, D.M., Sanctioning systems, decision frames, and cooperation, Administrative Science Quarterly, Vol.44(4)、1999、684-707

United States Environmental Protection Agency, Superfund Community Involvement Handbook, 2005

United States Environmental Protection Agency, Community Involvement Toolkit <http://www.epa.gov/superfund/community/toolkit.htm> (2016.6.1)

United States Environmental Protection Agency, FACT FLASH 10: Superfund Community Involvement Program http://www.epa.gov/superfund/students/clas_act/haz-ed/ff10.pdf#search='http%3A%2F%2Fwww.epa.gov%2Fsuperfund%2Fstudents%2Fclas_act%2Fhaz-ed%2Fff10.pdfsearch%3D%27SuperfundCommunityInvolvementepaFact%27' (2016.6.1)

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕(計 1件)

永松 俊雄、政策過程における協働的住民参加と合意形成 - 米国環境法を事例として -、崇城大学紀要、査読有、40、2015、pp.31 - 46、

https://sojo-u.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=835&item_no=1&page_id=13&block_id=21

〔学会発表〕(計 1件)

永松 俊雄、災害復興におけるレジリエンスとメディエーション、日本行政学会災害と科学技術研究部会、2014、首都大学東京秋葉原キャンパス（東京都千代田区）

〔図書〕(計 2件)

永松 俊雄 他、国際書院、加害/被害、2013、214(97-128)

永松 俊雄、成文堂、政策力の基礎 - 意思決定と行動選択 -、2016、270

〔その他〕

ホームページ等

<http://rsrch.ofc.sojo-u.ac.jp/sjuhp/KgApp?kyoinId=ykkgiogggy>

6. 研究組織

(1)研究代表者

永松 俊雄 (NAGAMATSU, Toshio)

崇城大学・総合教育センター・教授

研究者番号：00515934