

# 住民参加の計画づくり調査報告書（概要版）

平成17年7月

(社) 日本廃棄物コンサルタント協会  
住民参加の計画づくり専門委員会

廃棄物に関連する計画及び施設整備計画の策定については、これまでも住民参加が求められているところではあるが、各自治体はそのつど手探りでを行っている。本検討は、廃棄物に関連する住民参加手法を体系化し、整理することにより、自治体の住民参加手法の導入促進に寄与することがねらいである。ここでは、課題を整理し、自治体の計画策定時における住民参加手法の留意点を整理した。

## 1. 対象とする範囲

本研究では、自治体が行う事業のうち、住民が参加しうる事業を対象としているため、検討の範囲は、以下のとおりとした。

- ・対象とする範囲は、行政計画の策定時及び事業実施まで（ごみ処理基本計画～施設の運転・維持管理まで）とする。
- ・産業廃棄物に関しては、対象としない。
- ・事業実施主体の対象は行政とし、民間処理業者は対象としない。

## 2. 住民参加の必要性とその課題

### 2.1. 情報の伝達量

事業主体が住民に提供する情報量の少なさが住民の不安を呼び、コンフリクトへと発展することから、必要十分な情報を提供する必要がある。また、住民も提供された情報を咀嚼し、感情論でない意見を形成し、事業主体に提供する必要がある。

### 2.2. 透明性の確保

不必要に情報を隠すと不信感を呼び、対立関係へと発展することから、プライバシーに係る事項等を除き原則公開するなど、透明性を確保する必要がある。そのためには、情報が提供される場の確保や情報の解説方法など、住民参加のためのルール作りが必要である。

### 2.3. ステークホルダー<sup>1</sup>の範囲

合意形成は、事業主体となる人と何らかの恩恵あるいは不利益を被る人、時には第三者的存在の人などの間でなされる。これらの人々の範囲を声の大きい人などを主体とする狭い範囲であると、物言わぬ多くの人たちの反発を食らうことに繋がる。また、事業の段階によって広く多くの人たちの意見を聞く必要がある場合や推薦された少数の人たちで深く議論する場合など、合意形成に関与する人の範囲も事業の段階によって異なったものとする必要がある。

<sup>1</sup> 利害関係者

## 2.4. 計画公表の時期

廃棄物処理施設建設に紛争について判例事例（11 事例）を整理した結果によると、建設反対の最大の理由が、施設の稼働による公害防止や被害補償というものから、計画段階での施設の建設用地選定や建設手続き面へと変わってきている。また、意志決定プロセスの最終段階に近い段階であると、計画の変更も困難である。そのため、事業計画段階以前の基本計画段階あるいは構想計画段階から意志決定プロセスを開始する必要がある。

## 2.5. 判断根拠の客観性・公平さ

廃棄物処理施設建設に当たって多くの場合に問題とされるのは、「何故、私のところに持ってくるのか」である。そのため、地域の指定・規制など社会的条件や地形・地質・動植物などの自然的条件、建設費や運転費などの経済的条件などによって絞り込んだりすることで、客観性や公平さを持って判断したことを示す必要がある。

## 2.6. 行政に対する信頼感

住民参加で合意形成を図っても、行政と住民等との間に信頼感が醸成されなければ、検討も進まなければ合意を得ることも不可能となる。形式的には上記の課題をひとつずつ解決されれば、ステークホルダー間の信頼感が醸成される可能性はあるが、その前提となるのが行政の住民等への接する態度であろう。行政が、各ステークホルダーの立場を良く理解し、誠意を持って接しなければ、表面的には合意形成に向け進んでいても、どこかで齟齬を来し、決裂に至ることになる。

この課題は、最後に残る最も重要な課題であるが、合意形成を図る過程におけ

るステークホルダー間の数多くの接触が行政にも信頼感を育む機会を与えることに期待することにする。

## 3. 合意形成を必要とするステークホルダー

計画策定及び廃棄物処理施設整備に関連するステークホルダーは以下のとおりである。

「事業主体」については、事業者としての行政（清掃部門）や民間の廃棄物処理業者が含まれ、施設設置により何らかの利益または影響を受ける「被影響者」である住民やNGO等のほか、第三者的な立場にある学識経験者などがあげられる。

|           |  |  |
|-----------|--|--|
| 計画主体・事業主体 | 関係行政機関（担当部局）<br>民間処理業者<br>計画コンサルタント、プラントメーカー                                   |  |
| 被影響者      | 周辺地域住民、地権者<br>自治会<br>地区内 NGO・NPO<br>（環境団体、文化団体、教育福祉団体、青年・婦人会、商工会等）<br>地区内企業、団体 |  |
| 第三者       | 行政等  | 上級行政機関、周辺自治体   |
|           | 学識経験者等   | 廃棄物処理の専門家<br>生活環境に係る専門家<br>自然環境に係る専門家  |
|           | その他  | 環境コンサルタント、環境カウンセラー<br>マスコミ<br>ファシリテータ <sup>2</sup> 、モデレータ <sup>3</sup> 、コーディネータ <sup>4</sup> 、インタープリタ <sup>5</sup> |

<sup>2</sup> 後援者、補助者、まとめ役

<sup>3</sup> 調停者、仲裁者

<sup>4</sup> 調整役、まとめ役

<sup>5</sup> 説明者

## 4. 住民参加型合意形成の効果

### 4.1. 住民等にとってのメリットの例

#### ① 共通理解

- ・住民等と行政、住民等と事業者との相互の関係が密となり、相互の誤解や偏見が解消でき、理解が深まる。
- ・より詳細な情報を入手でき、行政・事業者側の実情等への理解が深まる。

#### ② 意見反映

- ・自らの意見が直接主張でき、反映できる可能性が高くなる。

#### ③ ネットワーク拡大

- ・地域との連携が深まり、新たな人間ネットワーク(つながり)の輪が広がる。

### 4.2. 事業者<sup>6</sup>にとってのメリットの例

#### ① イメージアップ

- ・社会貢献の機会となり、企業の新たなイメージアップが図れる。
- ・閉鎖的な企業イメージが払拭される。
- ・市民との交流が深まり、情報交換や商業チャンスが拡大する。

#### ② 共通理解

- ・企業と行政、企業と住民との相互の関係が密となり、相互の誤解や偏見が解消でき、理解が深まる。
- ・より詳細な情報を入手でき、行政・市民側の実情等が理解できる。

#### ③ 意見反映

- ・自らの意見が反映できる。

### 4.3. 行政にとってのメリットの例

#### ① 行政不信払拭

- ・不透明性、行政不信を直接払拭できる機会が生まれる。反対のための反動的な住民・事業者との対立関係が少なくなり、建設的な行政展開が可能となる。

#### ② 住民の協力度の向上

- ・住民・事業者の協力と理解が得られ、効率的な行政展開が可能となる。
- ・住民・事業者の力を活用でき、コストの節約となる。

#### ③ 共通理解

- ・行政と企業、行政と住民との相互の関係が密となり、相互の誤解や偏見が解消でき、理解が深まる。
- ・実際に行動する住民・事業者の要望等を的確に把握できる。

#### ④ 情報の収集

- ・幅広いアイデアを収集できる。

#### ⑤ 広報(P R)

- ・計画の広報(P R)ができる。

## 5. 合意形成／住民参加が必要とされる可能性があるプロジェクト

### 5.1. 廃棄物に係る各種行政計画

ごみ処理基本計画では、収集する地域や量などについて定められており、これらを前提に処理施設の規模等の構想計画を作成することが多い。この数値等が計画全般に亘る根本的な数値であるため、ごみ処理基本計画における当該処理量の妥当性について住民等と幅広い情報交流を実施して、合意形成を図っておく必要がある。

<sup>6</sup> 生産・販売者、排出事業者など

また、市町村総合計画、市町村環境基本計画では、ごみ処理についての基本的な方向性を謳っていることがある。そのため、ごみ処理基本計画の上位計画に当たる計画においても住民との合意形成を図っておく必要がある。

## 5.2. 廃棄物の処理・処分に係る施設計画

廃棄物処理施設の基本構想や基本計画においては、必要性に関する合意形成を図るとともに、立地選定に係る合意形成を図らなければならないという非常に重大な段階でもある。また、整備計画においては合意された施設に対する予算に関する合意や環境影響に関する保全対策についての合意を得る段階である。実施計画段階では、整備計画に示された内容が施設として具体的に反映されているか否かについてのチェックが主体であろうし、運営段階では、当初計画とおりの性能を発揮し、環境影響が環境保全目標の範囲内に収まっているのかについてのチェックが主体になるものと考えられる。

この中では、上位の計画からより具体化するほど計画に対する関心が高まり、合意形成が難しくなるが、立地選定などの段階をピークに計画が具体的になるほど変更/選択の余地が少なくなり、早い段階でしっかりと合意を得ながら進めておけば、後段における合意形成が図りやすくなる。

## 6. ケーススタディ

以上の検討に加え、本検討では、自治体で実際に起こりうる住民参加の場面を想定し、それぞれのケースにおける住民参加手法の整理を行った。

次にケースを示す。

- ・ ケース 1 : ごみ処理基本計画の策定
- ・ ケース 2 : 収集体性の見直し
- ・ ケース 3 : 事業系ごみの有料化
- ・ ケース 4 : 焼却施設の用地選定
- ・ ケース 5 : 機種選定
- ・ ケース 6 : 環境影響評価
- ・ ケース 7 : リサイクルプラザの整備
- ・ ケース 8 : 最終処分場の運営
- ・ ケース 9 : 施策評価

## 7. 最後に

廃棄物行政における住民参加手法の導入は、今後ますます期待される場所である。しかしながら、各自治体では、その手法の確立までにはいたっていない。

したがって、住民参加手法の実施のみならず、その手法の選択、導入に至るまで、コンサルタントの役割がますます重要視される傾向にある。

この概要版に対する原本のご請求およびお問合せは、下記へご連絡ください。

(社) 日本廃棄物コンサルタント協会  
〒105-0014 東京都港区芝 2-3-3  
芝二丁目大門ビル  
TEL: 03-3769-2335 FAX: 03-3769-2336  
E-mail: jwc@haikonkyo.or.jp  
URL: www.haikonkyo.or.jp