

# 市民参加型ごみ処理基本計画が市民に受け入れられ、 行政への信頼を醸成するために何が必要か

## DETERMINANTS OF SOCIAL ACCEPTANCE OF A WASTE MANAGEMENT PLAN BY CITIZEN PARTICIPATION AND CITIZENS' TRUST FOR ADMINISTRATION

関西大学 社会安全学部

広瀬 幸雄

Faculty of Safety Science,  
Kansai University

Yukio HIROSE

甲南女子 大学人間科学部

大友 章司

Faculty of Human Sciences,  
Konan Women's University

Shoji OHTOMO

### SUMMARY

The purpose of our study is to clarify the effect of citizen participation projects in waste management planning on building citizens' trust for administration. We conducted a social survey in Tsushima city, which had worked out the plan by citizen participation. We obtained 661 respondents from 1500 residents using a stratified sampling method. The main results are as follows. First, procedural fairness of citizen participation enhanced trust both directly and indirectly through public acceptance of the plan. Next, voice for the plan, information disclosure, representative participants, and controllability of the plan were main characteristics of procedural fairness of citizen participation. The main predictors of public acceptance are general evaluations of procedural fairness as well as expected outcomes.

### Key words

public acceptance, citizen participation, procedural fairness, trust, waste management plan

## 1. 問題

### 1.1 はじめに

環境リスクを伴う公共計画の策定について社会的合意を形成するためには、行政と市民のリスクコミュニケーションが不可欠であるが、計画の策定主体である行政と計画のベネフィットとリスクを受ける市民との間でリスクコミュニ

ケーションがうまく機能するためには、市民の行政に対する信頼がなければならない。

ところが、それまでの政策の失敗などによって市民の信頼を一度失った行政が、再び信頼を回復するのは容易ではないだろう。企業や行政などの組織が消費者や住民の信頼を失うのは簡単で、信頼を獲得するのは困難だといわれている。Slovic<sup>[1]</sup>は、信頼を損なうことに関連する望

ましくない出来事、たとえば組織による不祥事や事故などは非日常的で注目されやすくインパクトが大きいのに対して、望ましい出来事は日常的で当たり前であるとして注目されにくくインパクトが小さいことが、信頼を失うのが容易で築くのが困難な理由だと述べている。

それでは、人々の行政や企業に対する信頼は、どのような取り組みによって高まるだろうか。本論では、行政が市民参加によって公共計画を作ることで、行政への信頼や、さらには計画の社会的受容が促進されるか否かを検討することにする。

## 1.2 市民参加による計画作りと行政への信頼

近年ごみ処理基本計画を市民参加によって策定する市町村がでてきた。廃棄物による環境汚染リスクが伴う迷惑施設として住民の反対が根強い最終処分場の立地が困難になり、また地方財政が逼迫するなかで、廃棄物処理の施設建設の余裕がなくなったために、ごみ減量を目標とした実効性の高い計画が必要となったからである。ごみ減量を基本とした計画を策定し実施するためには、市民の行政に対する信頼と、市民の減量への協力が不可欠なことはいうまでもない。市民参加によるごみ処理基本計画の策定では、公募による市民委員の任命、ワークショップ・フォーラムでの市民意見の収集、計画案へのパブリックコメント・アンケートなど様々な市民参加の取り組みが行われている<sup>[2]</sup>。

市民参加による計画作りでは、計画に関連する情報を市民に開示するとともに、計画内容に市民の要望や意見を反映するために、開かれた場で計画に関して市民が議論する機会を設けることが望ましい。たとえば、Webler<sup>[3]</sup>は、市民参加の手続きが公正であるためには、市民が学習する機会、市民誰もが参加できる開放性、参加者が市民全体を代表する代表性、意見表明や

議論の機会、意見の反映が必要だと述べている。

手続き的公正についての社会心理学研究では、公正な手続きで策定された政策や計画に対しては市民がそれを受容しやすいことが報告されている<sup>[4],[5],[6],[7]</sup>。さらに、行政の手続きが公正だと評価されると住民の行政への信頼も高くなることを示唆する報告もある<sup>[8]</sup>。

そうだとすれば、公共計画作りでの市民参加の手続きが公正だと評価できれば、市民が計画を受容する可能性が高いと考えられる。さらに、公正な手続きによる市民参加を通じた計画作りを実施した行政に対しても、市民は一定の信頼を形成する可能性も高いと考えられる。

しかし、行政への信頼と計画の社会的受容の間には双方向の影響が考えられる。上記のように、市民参加の計画作りの手続き的公正や計画の社会的受容が行政への信頼を高めるという仮説とともに、もともと行政に対して信頼や不信を持っている住民は、計画作りの手続きやその計画に対してプラスやマイナスのバイアスをとまう評価をする傾向があるという逆方向の可能性も考えられる。そこで、行政への信頼が計画作りの手続き的公正の評価や社会的受容に影響を及ぼすという代替仮説についても検討しなければならない。

本研究では、津島市における市民参加によるごみ処理基本計画作りを対象とし、市民参加による計画策定の手続き的公正さや計画の社会的受容が行政への信頼を高めるのか、あるいは行政への信頼が手続き的公正さの評価や計画の社会的受容を高めるのかを明らかにすることを目的とする。さらに、計画の社会的受容の主要な規定因は、計画で期待される効果評価とともに市民参加の手続き的公正評価であること、市民が参加手続きを公正だと判断するには、参加手続きが意見表明の機会などの要件を満たす必要があることについても、先行研究と同様に本事例

市民参加型ごみ処理基本計画が市民に受け入れられ、行政への信頼を醸成するために何がなか（広瀬・大友）

でも確認できるかについても検討する。

### 1.3 津島市でのごみ処理基本計画作りの経緯

名古屋市近郊の津島市は、ごみ焼却施設の立地問題をきっかけにして早い時期からごみ減量に取り組んでおり、一人当たりごみ排出量は全国的にも少ないグループに入っている。ところが、可燃ごみと別に収集したプラスチックを最終的には一緒に焼却していることが明らかになり、市のごみ行政に対するの市民の不満と不信が生まれていた。2002年に、市ではごみ行政への市民の信頼を取り戻すため、また市民の意見を計画に最大限反映するために、ごみ処理基本計画を市民参加によって策定することを決め、公募による市民委員の市民参加型プロジェクトを経て、2003年度末に独自の計画を策定している。さらに、2004年度から計画を実施するために市民委員を募集し、行政と市民が一緒になって、プラスチック製の容器包装収集などの取り組みを行っている。

津島市が基本計画策定のために2年間に渡って実施した市民参加プロジェクトは、公募の市民委員会、ごみ組成調査、ごみ減量先進地域の視察、専門家の講演会、市民の要望を収集するフォーラム、計画案のパブリックコメント、計画やごみ排出ルールに関するごみ新聞の発行などであった。全ての催しは広報などで市民に通

知され、最も参加者の多かったのはワークショップ型フォーラムで、約300名が議論に参加した。2003年度末には、折りたたみ式一枚のリーフレット形式の基本計画が印刷され、全世帯に配布された（図1）。

### 1.4 本研究の目的

われわれは、基本計画策定の1年後の時点で調査を実施し、ごみ処理基本計画の社会的受容の規定因が、手続き的公正評価および計画の効果評価であること、また計画の社会的受容が行政への信頼を高めるとの仮説を検証することにした。また、市民参加の手続き的公正評価は、手続き的公正や市民参加に関する先行研究<sup>[3],[5]</sup>と今回の市民参加プロジェクトの資料を参考にして、以下の4つの参加手続きの基準が満たされているか否かの個別評価に規定されると仮定した。つまり、①計画についての市民への情報開示、②議論や意見表明の参加機会、③参加者の市民としての代表性、④計画に市民意見が反映されたかという結果の統制についての手続き評価である。

計画の効果評価は、参加プロジェクトの資料などから、2つの下位次元の個別評価に規定されると仮定した。つまり、①ごみ減量やリサイクルを進めることができるという計画の実効性評価、②市民が理解し実行しやすいという計画のわかりやすさ評価、である。

## 2. 方法

### 2.1 調査対象者

2005年1・2月に愛知県津島市の住民を対象に、選挙人名簿を台帳として無作為に1500名を抽出した。郵送調査によって661名の有効回答を得た。なお、本研究では、計画策定での市民参加の催し（委員公募、組成調査、フォーラム、パブリックコメント、基本計画配布、ごみ新聞）



図1 津島市のごみ処理基本計画

の全てを知らないと回答した方を除外して残りの414名分のデータを分析した。

## 2.2 調査項目

調査項目は、個人属性や市民参加の催しの知識の有無を除いて、「1. 全くそう思わない」から「5. 非常にそう思う」の5段階評価で測定した。

### (1) 計画作りの社会的受容と行政への信頼

ごみ処理基本計画の社会的受容については、「今回のごみ処理基本計画作りは、全体として成功した」、「今回のごみ処理基本計画には、自分としては満足している」の2項目で測定した。

行政への信頼については、「津島市役所は市民のために結構良くやっているとと思う」、「津島市役所は市民の立場に立って施策を進めようとしている」の2項目で測定した。

### (2) 計画作りの手続き的公正に関する要因

市民参加の手続き的公正さの全体評価については、「今回の市民参加による計画作りの進め方は全体として公平で偏りがなかった」、「今回の市民参加による計画作りの進め方は総合的にみて優れていた」の2項目で測定した。

また、手続き的公正さを構成する下位基準の個別評価のうち、市民への情報開示については、「計画案の中身について市民が理解できるように広報されていた」、「多くの市民に計画作りの取り組みを伝えることは十分であった」、「市民がごみについて勉強できる機会が用意されていた」の3項目で測定した。

議論や意見表明の参加機会については、「計画作りの途中では、市民のだれもが意見を自由に言えるようになっていた」、「計画作りにはだれもが自由に参加できるようになっていた」、「計画作りの途中で、多くの市民が話し合う機会が

用意されていた」の3項目で測定した。

市民意見の代表性については、「市民委員になった人たちの意見は、市民全体の意見を代表したものだ」、「市民フォーラムで出た意見を反映したので、市民全体の意見を代表したものとなった」の2項目で測定した。

計画への市民意見の反映については、「市民の意見が十分に反映された計画ができた」、「多くの意見やアイデアが盛り込まれた計画ができた」の2項目で測定した。

### (3) 計画の効果評価に関する要因

計画の効果の全体評価については、「基本計画の内容は総合的に見て良い計画になった」、「基本計画の内容は全体として効率的で優れたものになった」の2項目で測定した。

計画効果を構成する下位基準としてのごみ減量やりサイクルについての実効性評価については、「プラスチックのリサイクルが進む計画になった」、「ごみ減量に効果的な計画にできた」の2項目で測定した。

市民が理解し実行しやすいという計画のわかりやすさ評価については、「市民の誰もが理解できるわかりやすい計画ができた」、「実際に取り組むことができそうな計画ができた」の2項目で測定した。

## 3. 結果

### 3.1 計画効果と市民参加の公正に関連する変数についての検証的因子分析

まず計画効果評価と手続き的公正評価の変数の妥当性を検討するため、検証的因子分析（推定方法は最尤法）を行った。その結果、適合度は、 $\chi^2(134, n=410)=283.12, p<.001, GFI=.94, CFI=.98, RMSEA=.05$  となり、仮定された潜在変数の構造をもつことが確認された。

### 3.2 行政への信頼に関する2つのモデルについての共分散構造分析

次に要因間の関連を検討するために、2通りの共分散構造分析を行った。

最初に行った分析では、行政への信頼が、市民参加の手続き的公正さや計画の社会的受容によって影響を受けるという本研究の仮説にもとづいたものである。そこでは図2の構造が得られた。適合度については、 $\chi^2(184, n=410) = 373.71, p < .001, GFI = .93, CFI = .97, RMSEA = .05, AIC = 511.71$ となり、潜在変数間の因果関係を表すパスは、計画内容の実質性から行政への信頼のパスを除いて全て5%もしくは1%の水準であった。

2つ目の分析では、もともと市民が持っている

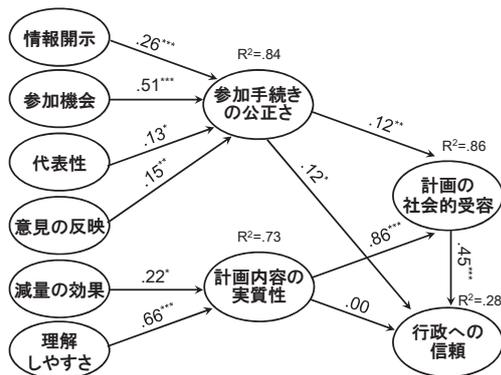


図2 仮説にもとづく共分散構造分析の結果  
\* $p < .05$ , \*\* $p < .01$ , \*\*\* $p < .001$

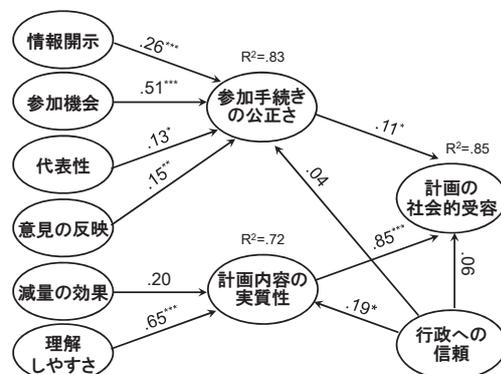


図3 代替仮説による共分散構造分析の結果  
\* $p < .05$ , \*\* $p < .01$ , \*\*\* $p < .001$

る信頼あるいは信頼のなさが手続きの公正さの評価や計画の社会的受容度に影響するという代替仮説に基づくものである。そこでは図3の構造が得られた。適合度については、 $\chi^2(183, n=410) = 454.07, p < .001, GFI = .91, CFI = .96, RMSEA = .06, AIC = 594.07$ となり、潜在変数間の因果関係を表すパスは、行政への信頼から社会的受容のパスと信頼から参加手続きの公正さのパスを除いて、残りは5%もしくは1%の水準であった。

2つの分析結果を比較したところ、適合度の指標は、全て最初のモデルのほうが当てはまりがよく ( $\Delta\chi^2(1) = 80.36, p < .001$ )、とりわけ重要な指標である AIC の数値が最初の結果のほうが小さいことから、この調査結果では、手続き的公正さの評価と計画の社会的受容が行政の信頼に影響するというモデルが適合していると結論できる。

そこで、最初の分析結果について個々の要因関連について記述する。

### 3.3 計画の社会的受容と行政への信頼の規定因

図2によれば、参加手続きの公正さと計画内容の実質性の2つの要因が計画の社会的受容の分散の86%を説明し、計画効果の評価と手続きの公正評価が計画の社会的受容を規定していることが確認できた。

さらに、手続き的公正評価の下位基準として仮定した情報開示、参加機会、代表性、意見の反映の4つの評価は手続き的公正評価の分散の84%を説明していた。

計画の効果評価の下位の評価基準として仮定した減量やリサイクルの実効性と計画の理解しやすさの評価は、計画効果の評価の分散の73%を説明していた。

行政への信頼については、計画の社会的受容と参加手続きの公正さが有意な影響を及ぼして

おり、計画効果の評価は信頼に影響を及ぼしてはなかった。しかし、行政への信頼の分散の説明率は28%と統計的に有意ではあるが高くなかった。

## 4. 考察

### 4.1 市民参加による計画作りの社会的受容について

市民参加によるごみ処理基本計画の総合的評価つまり社会的受容度は計画の効果評価と市民参加の手続き的公正評価の両方によって規定されていたが、主要な規定因は前者であった。計画が受け入れられるかどうかを判断する時には、それがもたらす効果が優れていると評価できるか否かが手掛かりとなることは当然であるが、それと同時に、計画策定での市民参加の手続きが公正であると評価されることも必要だと市民は考えていた。

われわれがこれまでに実施した国内外での市民参加による公共計画策定や政策の決定についての社会調査の結果<sup>[5],[6],[7]</sup>では、計画や政策の内容や効果についての評価と計画や政策の策定の手続き的公正さの評価のいずれもが、計画や政策の社会的受容に影響を及ぼしていた。

しかし、計画の内容評価と計画策定の手続き的公正評価のいずれが主要な規定因になるのかは、調査の対象とする事例によって異なっていた。どちらの評価が計画受容の主要な規定因になるのかを左右する要因については、いくつか考えられる。たとえば、調査対象者である一般市民が市民参加による計画策定の経緯について熟知している事例では、参加手続きの公正さへの関心が高くなるので、手続き的公正さの評価の影響が相対的に大きくなるという説明である。あるいは、計画や政策の賛否について市民の間で意見が拮抗対立している事例では、内容についての市民の関心が高くなるので、内容評価の

影響が相対的に大きくなるという説明である。これまで我々が実施した数少ない調査事例の結果からはいずれの説明が妥当かを結論づけることができない。内容と手続きの評価が重要であることは間違いないが、どちらが重要になるのかについては、もう少し調査の事例を増やしていかなければならないだろう。

市民参加による計画づくりの手続きが公正であるかどうかの評価の規定因は、情報開示（計画についての情報が十分に開示されること）、参加機会（計画の内容について議論し意見を述べる機会が十分にあること）、代表性（市民の多様な意見が会議で述べられ会議の結論が市民全体を代表していると納得できること）、結果の統制（計画に市民意見が反映されていること）であった。先行研究<sup>[3]</sup>で手続きの公正さを構成する要件として仮定された上記の4つの下位基準を確認することができた。

今回の事例の場合には、市民参加の手続き的公正さの4つの下位基準のうち、計画について意見を表明したり議論する機会が十分かどうかという参加機会の評価が手続きが公正か否かの判断に最も大きな影響を及ぼしていた。津島市での2年間に及ぶ様々な計画策定に関連する市民参加のプロジェクトに関して、計画作りにおいて市民の参加は十分か否かの判断を主たる手掛かりとして、ごみ処理基本計画策定の手続きは公正だと判断したと考えられる。

### 4.2 行政の信頼の醸成について

市民の参加によるごみ処理基本計画の策定のプロジェクトは、その内容が市民に理解でき、ごみ減量の効果もあると評価され、策定の手続きも公正だと評価されることによって、計画の受容度も高まることが確認できた。また、そのような計画を受容することによって、さらには策定の手続きが公正であると評価されることに

よって、行政の信頼が高まる一定の効果があることも確認できた。しかし、これら2つの要因による信頼への影響は本調査の結果では十分に大きくなかった。その理由として以下のことが考えられる。行政への市民の信頼は、それぞれの市民による行政の様々な施策や行政職員との接触などによって影響を受けていると考えられる。今回の調査では、一般廃棄物処理の施策に限った行政への信頼でなく、行政一般についての信頼を尋ねている。そのために、行政の施策のうち廃棄物処理計画策定について市民参加という手続きをとったことの影響が相対的に弱くなったと考えることもできる。しかし、これ以外の要因が影響していることも考えられるので、それを見出すことは今後の課題となろう。

ところで、今回の事例の調査結果の分析からは、行政へのもともとの信頼や不信が計画の受容に影響するわけではなかった。特に、市民参加の手続きの公正さが、直接的に行政の信頼に影響するだけでなく、計画の社会的受容を通じて間接的にも行政の信頼に影響するという結果は注目に値する。

行政が一度失った信頼を回復することは困難であっても、たとえば市民の意見を反映するといった透明性を持った施策作りによって徐々に信頼を回復することができるという示唆が得られたのは意義がある。今回の事例では、他市では例を見ない基本計画書の全戸配布など、ごみ処理基本計画の情報開示や策定に向けた議論の機会などを豊富に設けたことによって、計画への市民の周知が進むとともに、行政主導でなく市民主導で計画を作るといった行政の姿勢に対する市民の肯定的な評価によって、行政への信頼が高まったと考えられる。

ただし、今回の調査からは、課題も見出された。調査回答者全体のうち3割の人々は、基本計画の全戸配布を含めた市民参加の取り組みを

知らなかった。公正な手続きによる市民参加による計画作りを実施しても、それが市民全体に周知されなければ、計画への協力や、さらには行政への信頼も高まらない。どのような方法で市民参加の計画作りをPRしていくのかを今後考える必要があるだろう。

#### 参考文献

- [1] Slovic, P. (1993). *Perceived risk, trust, and democracy*. *Risk Analysis*, 13, 6, pp. 675-682.
- [2] 庄司知教, 萩原真之, 広瀬幸雄, 浅井直樹, 飯尾歩 (2005). 「市民がつくる」ごみ処理基本計画をどう実現したか 第16回廃棄物学会大会発表論文集 pp.188-190.
- [3] Webler, T. (1995). *Right discourse in citizen participation: An evaluative yardstick*. In O. Renn et al. (Eds.), *Fairness and competence in citizen participation*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 35-77.
- [4] Lind, E. A., & Tyler, T. R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. Plenum Publishing Corporation.
- [5] Hirose, Y. (2007). *A normative and empirical research on procedural justice of citizen participation in environmental management planning: A case study of citizen participatory projects in Karlsruhe*. Ohbuchi, K. (eds.), *Social Justice in Japan: Concepts, Theories and Paradigms*. Melbourne: Trans Pacific Press, pp. 264-290.
- [6] Ohnuma, S., Hirose, Y., Nonami, H. & Sugiura, J. (2007). *Procedural fairness as a determinant of policy support via a citizen participation project: a case study of planning-cells in Lengerich*. Program 10th European Congress Psychology, pp. 154.
- [7] 柴田恵理砂, 広瀬幸雄 (2013). 住民参加による河川整備計画の社会的受容と計画実現にむけた住民の協力意図とそれぞれの規定因 社会安全学研究 3号 pp. 3-19.
- [8] Tyler, T. R., & DeGoey, P. (1995). *Collective restraint in social dilemmas: Procedural justice and social identification effects on*

*support for authorities.* Journal of Personality and Social Psychology, 69, 3, pp. 482-497.

(原稿受付日：2013年11月7日)

(掲載決定日：2014年2月5日)