

市民参加による循環型社会の創生をめざした ステークホルダー会議の評価

EVALUATION OF NAGOYA STAKEHOLDER CONFERENCE AIMED FOR THE
REALIZATION OF ENVIRONMENTALLY SOUND MATERIAL-CYCLE SOCIETY
BASED ON CITIZENS' PARTICIPATION

柳下 正治¹・石川 雅紀²・廣瀬 幸雄³・杉浦 淳吉⁴・西村 一彦⁵・
涌田 幸宏⁶・岡山 朋子⁷・水野 洋子⁸・前田 洋枝⁹・松野 正太郎¹⁰

¹ 学士(工学) 名古屋大学大学院教授 環境学研究科 (E-mail:myagishita@nucc.cc.nagoya-u.ac.jp)

² 博士(工学) 神戸大学大学院教授 経済学研究科 (E-mail:ishikawa@econ.kobe-u.ac.jp)

³ 博士(心理学) 名古屋大学大学院教授 環境学研究科 (E-mail:hirose@lit.nagoya-u.ac.jp)

⁴ 博士(心理学) 愛知教育大学助教授 教育学部 (E-mail:JAD03165@nifty.com)

⁵ 博士(工学) 日本福祉大学助教授 経済学部 (E-mail:nishimura@n-fukushi.ac.jp)

⁶ 修士(商学) 名古屋大学大学院助教授 環境学研究科 (E-mail:wakuta@info.human.nagoya-u.ac.jp)

⁷ 修士(学術) (E-mail:vfe07747@nifty.com)

⁸ 修士(環境法・環境政策) (E-mail:ymizuno@hotmail.com)

⁹ 修士(心理学) 名古屋大学大学院博士後期課程 環境学研究科 (E-mail:mhiroel205@hotmail.com)

¹⁰ 修士(環境学) 名古屋大学大学院博士後期課程 環境学研究科 (E-mail:shotarosep@hotmail.com)

本稿では、科学技術振興機構の社会技術研究プログラム「循環型社会」において採択された「市民参加による循環型社会の創生に関する研究(2002~05年)」として2002~03年度に実施した「ステークホルダー会議」を報告し、その結果の評価を試みる。本研究では、市民参加プロセスとして参加型会議「ハイブリッド型会議」を採用した。ハイブリッド型会議はステークホルダー会議と市民パネル会議から構成される。ステークホルダー会議では、名古屋のごみ減量化取組に係わった多くのセクターの代表者の参加の下、目指すべき循環型社会を考えるための多様な論点を検討し、それを評価軸に用いて名古屋のごみ減量化取組の評価を行うとともに、更に名古屋が目指すべき循環型社会を具体的に検討するための要件を抽出した。

キーワード: 循環型社会, 参加型会議, ステークホルダー会議, 市民パネル会議, 名古屋のごみ減量化取組

1. はじめに

1999年の藤前干潟埋立断念・非常事態宣言以降、名古屋では「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」(以下、容器包装リサイクル法)の完全実施をはじめ一連のごみ減量化政策が次々と導入され、短期間のうちにごみの大幅減量化、埋立量の大幅削減等を達成することができた。これらの短期間における急激な変化は、名古屋における行政・企業・市民・NPOの強力なパートナーシップの構築と市民の積極的参画による、ごみに端を発した社会構造の改革であったと評価できよう。名古屋の取組に対する分析・評価は、名古屋という一地域に止まらず、我が国が循環型社会を目指していく上で克服すべき課題を明確にする上で非常に有効と考えられる。

筆者らは、このような認識の下、名古屋をケースとして「市民参加による循環型社会の創生に関する研究(科

学技術振興機構;社会技術研究プログラム『循環型社会』, 2002~2005年)」を実施している。筆者らは、本研究を通じて、参加型会議を活用して名古屋のごみ問題に係る問題当事者/市民における対話を促進し、さらに研究者と問題当事者/市民との協働の取組を行うことにより、これまでの名古屋におけるごみ減量化取組の実績評価を行い、さらに名古屋が今後目指すべき循環型社会を提案することを目指している。

本稿においては、本研究の一環として2002~03年度に実施したステークホルダー会議について、その結果を集約・評価するものである。

2. 研究の背景及び目的

2.1. 名古屋のごみ減量化取組

名古屋市の人口は、2004年5月1日現在、約219.9万

人、面積は326.5km²であり、人口密度は、6,734人/km²である。市域の92%が市街化区域であり、残された土地も河川域、農地等であり、廃棄物処理に利用することのできる場所は殆どない。

名古屋市は、非常事態宣言までの長期間、増大し続けるごみ量に対して、最新の処理施設の導入で減量化し、埋立処分するという、技術による対応を基調とする政策を続けてきた。埋立処分空間を市域の内陸部に確保することは、もはや殆ど不可能である。そこで、増加し続けるごみ処分量に対応するため、名古屋市は、沿岸海域部で最後の埋立可能な土地である藤前干潟に廃棄物処分場設置計画を策定し、1994年に環境影響評価を開始した。しかし、計画は、環境影響評価の開始後約5年間に渡る激しい議論の末、干潟の生態系の保全を訴える地域住民や環境保護団体の声の前に撤回された。

名古屋市長は、1999年1月藤前干潟の埋立計画を断念し、2月に「ごみ非常事態」を宣言した。これを契機に、名古屋市は、大都市の中で唯一、容器包装リサイクル法を完全実施することをはじめとして、ごみ減量化政策に大転換を図ることとなった¹⁾。これまでの捨てることを基本とした政策から、リサイクル・減量化を推進する政策へと変換を図った。

この政策変更により、発生から処分/リサイクルまでのフローは質量両面で大きな変化をみた。政策転換の実施直前の1998年度と減量化政策が一巡した直後の2001年度を比較すると、ごみ・資源量5.8%削減、ごみ量25.9%削減、埋立量の52.2%削減、資源量140.8%増という大幅な変化が生じた (Fig 1, Fig 2, Fig 3 参照)。

さらに減量化・リサイクルの徹底は環境負荷削減効果を有していることが、LCA 調査の結果明らかとなった。二酸化炭素の純排出量は14%削減と試算された (Fig 4 参照)。LCA は、廃棄物の発生段階から、処理プロセスに関しては埋立地に至るまで、リサイクルプロセスに関しては流通段階を経て資源として投入される生産プロセスまでのフローを把握しその過程での全環境負荷量を算定し、その量から処理・リサイクル過程で生ずる資源・エネルギーの代替に伴う環境負荷削減効果を減ずることによって把握した。

また、名古屋市におけるごみ処理/資源化に係る公的費用及び民間費用の総額を算定したが、1998年度の516.4億円が2001年度の563.3億円へと9.1%増加したとの結果が得られた^{2) 3)}。

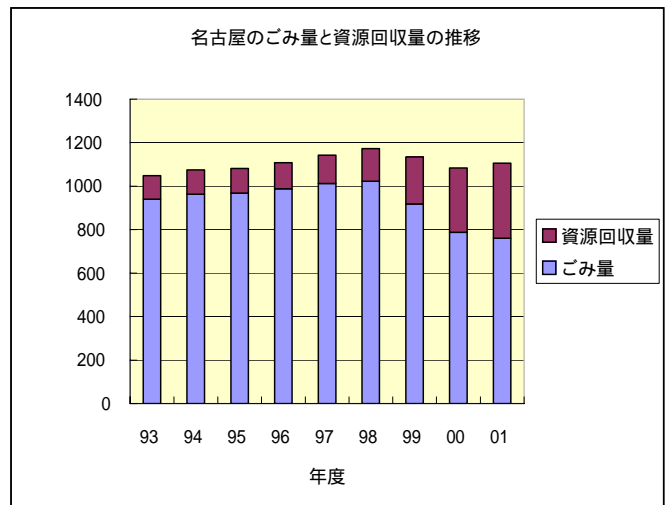


Fig.1 名古屋のごみ量と資源回収量の推移

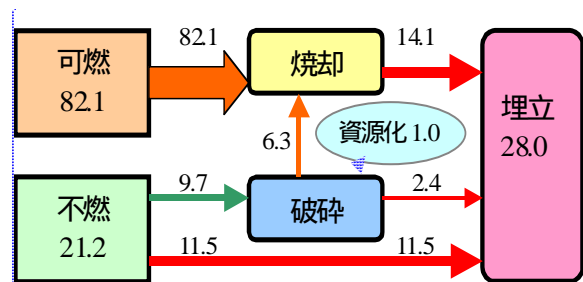


Fig.2 1998年度のごみ処分の流れ (単位: 万トン)

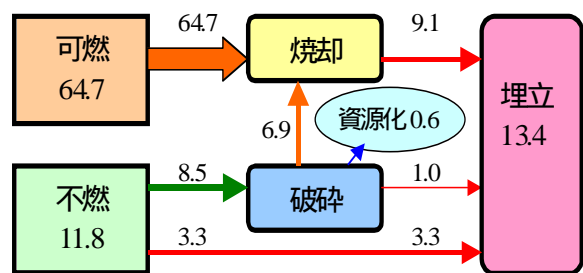


Fig.3 2001年度のごみ処分の流れ (単位: 万トン)

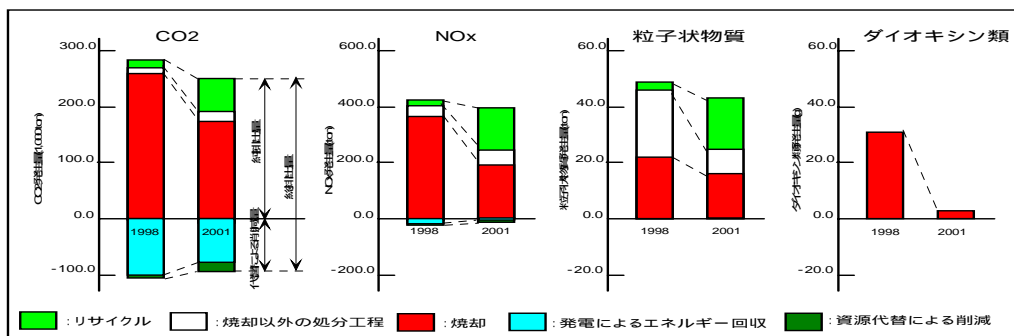


Fig.4 ごみ処理/資源化に伴う環境影響 (1998年度と2001年度の比較)

2.2. 何故、名古屋で循環型社会に向けて対話か

前述のとおり、名古屋におけるごみ減量化取組に端を発する短期間でのトレンドの変化は、一種の社会構造の変革であった。容器包装リサイクル法を完全実施した他の都市においては、名古屋と同様のごみ量等の大幅削減を必ずしも達成していないのである⁴⁾。筆者らは、名古屋における変革を可能としたのは、市民の積極的参加であり、行政・企業・市民・NGOの協働取組であったと総括している。経緯をたどってみたい (Fig.5 参照)。

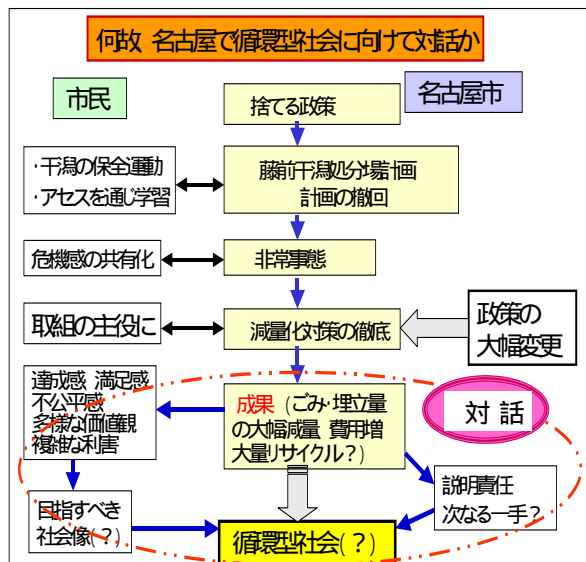


Fig.5 名古屋におけるごみ減量化の取組の経緯と現状

名古屋におけるごみ問題を巡る地域の協働は、1996年の藤前干潟埋立計画の環境影響評価に関する行政と地域住民・環境保護団体との対立から開始されたと指摘したい。対話は、市の埋立計画に対する地元地域の拒否という形で開始された。その後、地元新聞のキャンペーンの影響も含めて、厳しい対峙のプロセスを辿ることにより、市が抱えるごみ問題の構造や市のごみ政策の問題点が浮き彫りにされ、根本に立ち返って問題解決の必要性に関して多くの市民が知り、理解するところとなったと言える。見方を変えれば、市民は名古屋のごみ問題に対して学習する大きな機会を得たということができる。ごみ非常事態宣言 (1999) 以降の名古屋における劇的なごみ減量化は、容器包装リサイクル法の全面施行をはじめとする行政施策効果という評価も可能であるが、むしろ市民の当事者意識に支えられた積極的参画による成果であったというべきであろう⁵⁾。

さらに、真剣な減量化取組は、名古屋のごみ問題について関心の高い市民やステークホルダー (問題当事者) を多く誕生させた。現在、市民は対策に対する達成感・満足感を持つ一方で、さらなる減量化対策の推進への期待、負担感・不公平感、財政支出増への不満など、様々な意見や反応を持つようになった。例えば、ごみの大幅

減量も今まで処理に回っていたものがリサイクルに回っているだけであり、果たしてそれで良いのか、もっと上流に遡った対策を推進すべきではないのか、対策に協力する市民と非協力的な市民との不公平感を放置しておいてよいのか、等々の多くの指摘や疑問点が生じている⁶⁾。

行政の側も同様である。これまでの成果をさらに進展させるとしても、一体最終的に何を目標に対策を進めるべきであるのか、そもそも循環型社会を目指すといってもその具体像やとるべき施策の方向は何であるのか、政策の基本が問われている⁷⁾。また、これまでの取組に関する説明責任がある。

名古屋市を構成する全セクターは、これまでの取組の延長線上に、不鮮明なものではあるが、「循環型社会」という最終目標像の存在を感じている。現在、短期間におけるごみ減量化の成果を再出発点として、目標とする社会像の明確化、その実現のための具体的取組に関し、基本に戻って地域の構成員間での対話と合意形成を必要としている。

2.3. 研究の目的

筆者らは、以上のような問題認識の下、ごみ問題についての意識高揚が見られる名古屋市社会の構成員の参加・協働の下で、これまでのごみ減量化の取組を総括し、さらに名古屋として目指すべき循環型社会像を議論し、合意形成を目指していくことが必要であり、可能ではないかと考えた。これが、「市民参加による循環型社会の創生に関する研究」を実施するに至った動機である。

研究目的を整理すれば、第一は、循環型社会のあり方に関して多様で具体的な検討素材を提供している名古屋市をケースとして取り上げ、この間名古屋市で実施されてきたごみ減量化政策に対して評価を実施するとともに、その結果を基礎として、今後目指すべき循環型社会のビジョン・シナリオの提案を行うことである。

第二は、以上の研究を、大学・研究者と問題当事者/市民との協働研究・取組により実践し、および問題当事者/市民との間での対話をベースとした参加型会議を社会実験として実施し、その成果を分析・評価することにより、環境問題の取組/環境政策分野における市民参加・社会的合意形成の方法論を開発・提案することである。なお、本研究を通じ、ごみ減量化に実績を上げた名古屋の問題当事者/市民には、実績を踏まえ一体いかなる社会を目指そうと考え、そのための課題は何であると考えているのかについて徹底的に討議をしていただくことにより、循環型社会のビジョン/シナリオについての合意形成の可能性を探りたいと考えている。

そして第三は、このような研究活動を通じて、大学と地域の協働研究/取組のあり方の提案を行うことを目指している。

3. 研究の概要

3.1. 研究の実施体制

「市民参加による循環型社会の創生に関する研究」における研究者・市民等による協働研究/取組の体制を確立するため、研究者、行政、産業界、NPO 団体、市民等からなる「市民が創る循環型社会フォーラム実行委員会」の事務局を、NPO 団体(中部リサイクル運動市民の会)に設置した。この各セクターのコラボレーション的

実行委員会で、参加型会議のあり方、会議の具体的進行方法等に関して検討し、方針を決定することとした。なお、この実行委員会はステークホルダー会議、市民パネル会議の場を設ける主体であり、会議の主催者である。

研究者グループは、実行委員会の方針決定の下で、名古屋のごみに関する基礎情報を収集・分析し、参加型会議手法の検討・提案を行い、会議の結果の分析を行い、さらに循環型社会のビジョン/シナリオの検討素案の提示等を行う役割を担うこととした (Fig.6 参照)。

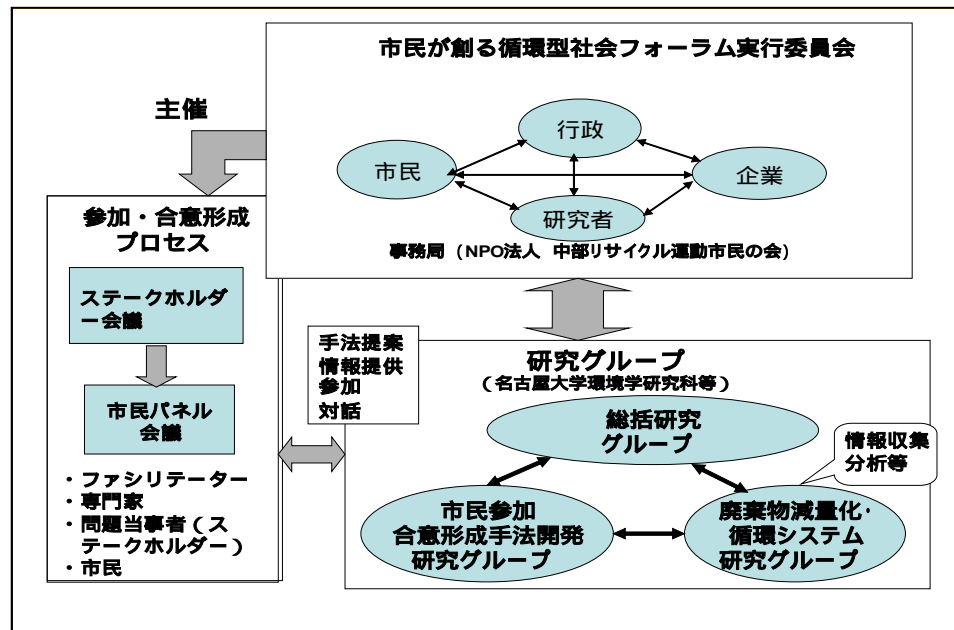


Fig 6 「市民参加による循環型社会の創生に関する研究」の取組体制

3.2. 参加型会議の意義とハイブリッド型会議の採用

本研究で実施する参加型会議(市民が創る循環型社会フォーラム)は、内外で開発されている各種の参加型会議の特徴、それぞれの会議の実施事例のレビューを経て、ハイブリッド型とした⁸⁾⁹⁾。参加型会議は、ステークホルダー会議と市民パネル会議から構成され、二種類の会議方法の長所を引き出し、組み合わせることにより、扱うテーマに関し議論を深めるとともに、できる限り市民レベルでの社会的合意形成を求めようとするものである。ただし、二種類の会議をこなすこととなるので、会議の進行管理が複雑であり、時間を要するものとなる。

ステークホルダー会議は、取り扱おうとするテーマに関して何らかの関わりを有したメンバー(問題当事者)による会議である。メンバーがそれぞれテーマに対して異なる立場や利害を有し、異なる見解を有している可能性がある。このステークホルダー会議への期待は、議論するテーマに関する論点の広がりであり、深まりである。また、異なる私益を有した問題当事者同士の議論を通じた合意点の明確化、異なる見解・価値観の明確化とその対立軸の発見である。

一方、市民パネル会議は、テーマに関して特別の立場を有しない社会の構成員、いわば一般市民による会議である。テーマに関して専門的知識・経験や特別の立場を有している訳ではないが、個人は一般に多様な価値観を有している。特定のテーマに関して整理された知識や情報を与えられた上で対話を繰り返すことにより、市民パネルはテーマに対していかなる共通理解や見解に収束し、または異なる意見を持つようになるのかを知ろうとするものである。見解が分かれる場合には、異なる見解を生じさせる背景を見極める必要がある。この会議の結論は、政治等の場面での意思決定プロセスに対して非常に有用な情報提供となりうる。

Fig.7 に、本研究で採用したハイブリッド会議の進行のフローチャートを示す。

名古屋のごみ問題に直接関わってきた各セクターを代表する個人によるステークホルダー会議は 2003 年度に実施した。この会議では、研究者グループから提示された名古屋のごみ問題等に係る情報・データ等を参考資料として、それぞれの立場・利害や経験に基づいて、「名古屋は循環型社会へ近づいているのか」という視点から、

名古屋でのごみ減量化取組の評価を実施した。次に、その評価結果を踏まえ、将来名古屋において循環型社会を創生する上で重要であると考えられる要件を議論し、専門家がシナリオを検討する際の課題を「注文」として提示した。

次いで、ステークホルダーからの注文及びステークホルダー会議の結果を受けて、専門家グループは「名古屋が目指すべき循環型社会像のビジョン/シナリオ案」を複数用意する。それを2004年秋に開催する市民パネル会議での検討に提供し、最終的に市民によって名古屋として目指すべき循環型社会のシナリオの選択、及びその実現のための具体的取組の検討を行うこととした。なお、市民パネルとしての参加者は、無作為に抽出した2000名の名古屋市民に対するアンケート調査を基に、会議への参加の意向を示した市民から選定することとしている。

このような会議設計としたのは、名古屋に多く誕生したごみ問題に関心の高いステークホルダーには、あくま

でも論点を整理し問題提起していただくことにとどめ、また研究者・専門家は、このステークホルダーの提示した方向の中で将来ビジョン・シナリオの複数選択肢の設計・検討を行うこととし、最終的に名古屋が目指すべき循環型社会のビジョン/シナリオは一般の市民の代表が検討し選択すべきであると考えたためである。

なお、採用すべき参加型会議の方法の決定に当たっては、これまでの実施事例をレビューし、参考としたことを述べたが、具体的方法に関しては、特にデンマーク技術委員会(Danish Board of Technology; DBT)による実施事例を参考とした。とりわけ市民パネル会議に参加する市民の選定方法に関しては、2000年にDBTが実施した「持続可能な発展に関する市民ヒアリング」で採用された方法を応用する方針である。¹⁰⁾

3.3. ステークホルダー会議の概要とその進行¹¹⁾

(1) ステークホルダーの選出

ここにおけるステークホルダーとは、藤前干潟埋立問題への対応、名古屋のごみ政策の変更、減量化対策の実践の各時点において強い関わりを有した組織および個人であるとの認識に立った。また同時に、現在の名古屋のごみの排出から処分・リサイクルの各段階で深い関わりを有するセクターおよびそこに属する組織・個人であるとの認識に立った。具体的な人選は、以上のような共通認識の下に、Fig.1に示す実行委員会に結集した名古屋のごみ問題を熟知した委員による検討により行われた。その結果、13のセクターから2名ずつ合計26名が選出された。13セクターは以下のとおりである。

- 名古屋市(行政)
- 名古屋市の周辺自治体(行政)
- 名古屋市廃棄物事業に係る労働組合(事業実施部門)

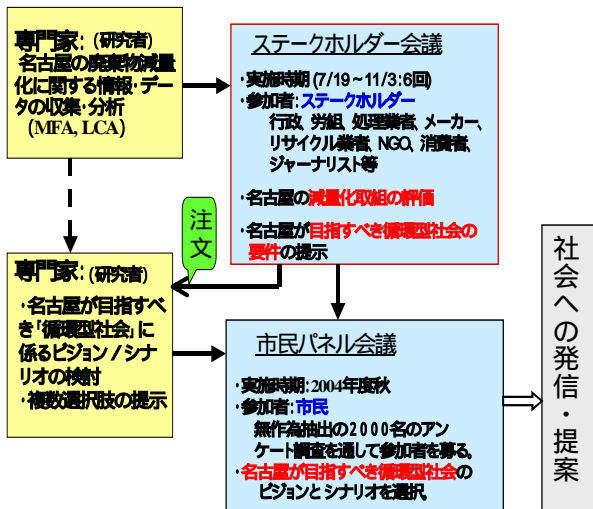


Fig.7 ハイブリッド型会議の進め方

Table 1 ステークホルダー会議の進行状況

日程	会議概要
7/19(土)	・オリエンテーション: 会議の趣旨と会議の進め方等の確認
8/2(土)	・専門家からの情報提供(名古屋の減量化取組の情報・データの取りまとめ結果と専門家による分析結果の説明) ・専門家への「質問書」の作成
8/30(土)	・専門家からの質問への回答及びステークホルダーとの対話 ・名古屋のごみ減量化取組を評価するための評価尺度の検討: 循環型社会とは何か - その要件の整理、具体的項目に抽出
8/31(日)	・名古屋のこれまでの取組評価 - 循環型社会に向かっているかどうかという観点から評価
9/13(土)	・名古屋が今後目指すべき循環型社会像の検討 ・市民パネル会議に向けての専門家による循環型社会のシナリオ検討への注文 ・報告書作成のための起草委員の選出
9~10月	・起草委員による報告書案の作成
11/3(月)	・ステークホルダー会議結果の集約 報告書の作成に

- 名古屋市一般廃棄物事業協同組合（事業実施部門）
- 企業団体（産業）
- 製造業（産業）
- 流通業（産業）
- リサイクル産業（産業）
- 環境保護団体（市民等）
- 市民・消費者団体（市民等）
- 市民（市民等）
- 地域組織（市民等）
- ジャーナリスト

～ は公的部門，～ は民間企業部門，～ は市民・NPO 部門であり，3 部門から同人数の参加を求めたこととした。こうして，ステークホルダーは藤前埋立の反対運動の中心メンバーから名古屋市の担当責任者までの幅広い問題当事者から構成されることとなった。各セクターから 2 名ずつを選出したのは，必要に応じ 2 グループに分かれて討議することとしたが，その際できるだけグループの構成員の等質性を保とうとしたためである。

(2) 会議に係る基本ルールの設定

会議目的に整合した議論が展開されるよう，会議の進行のためのマニュアルを作成し，参加者に協力を仰いだ。マニュアルでは，各会議への参加者（主催者，ステークホルダー，ファシリテーター，専門家，事務局）の役割，会議の発言に関する基本ルールを示した他，各ステークホルダーの意見の確認，各意見の相互連関・意見の全体像の確認，意見集約のためにカード記入方式（集団 KJ 法）を活用すること，会議の公開と記録等に関する事項を定めた。

(3) ステークホルダー会議の進行

ステークホルダー会議は，7/19 のオリエンテーションを皮切りに，11/3 のとりまとめまでの長期間をかけて 6 回の会合を開催した。会議の経過は Table 1 のとおりであり，詳細は，『市民が創る循環型社会フォーラム』ステークホルダー会議記録集』を参照されたい⁵⁾。

4. ステークホルダー会議の成果

4.1. ステークホルダーによる名古屋の取組の評価

ステークホルダーによる名古屋のごみ減量化取組に対する評価は，循環型社会形成推進基本法（以下，循環型社会基本法）の規定をはじめとする既定の概念にとらわれることなく，独自の評価軸を設定することにより行われた。具体的には，名古屋が循環型社会であるための要素を検討し，そのような要素を備えた社会に名古屋がこれまでの取組によって向かっているかどうかを検討

することによって，評価しようとしたものである。

ステークホルダー会議では，ステークホルダーが 2 グループ（A,B）に分かれ，グループごとに循環型社会への接近という視点に立った評価軸（循環型社会であるための要件）5 項目を設定し，各項目について 5 点満点での採点を行うことにより評価を行った（Table 2, Table 3）。

Table 2 循環型社会の評価軸と評価（A グループ）

順位	評価軸（循環型社会の要件）	評価
1	限りなくごみがゼロに近い	3.1
2	全員が責任を果たす	3.0
3	努力したものが報われる	2.3
4	ものを無駄にしない	3.0
5	情報が共有されているか	2.4

Table 3 循環型社会の評価軸と評価（B グループ）

順位	評価軸（循環型社会の要件）	評価
1	3 R の仕組みづくり	2.5
2	生命と自然の尊重	2.6
3	コミュニケーションとコンセンサス	3.4
4	ルールと教育	2.9
5	インセンティブ	2.0

ステークホルダーにより採点された評価点は，どの評価軸に対しても比較的厳しい結果となった。ごみ排出量の減量の達成，LCA 調査の結果等に照らして，ある程度高い評価が示されるものとの想定もされたが，合意した価値軸に照らしてみても，これまでの取組に多くのステークホルダーは満足していないという結果となった。

Fig.8 は，ステークホルダーが合意に達した循環型社会の要件（評価軸：Table 2, Table 3）を，物質循環フロー図の中で関わりがあると考えられる場所に記入したものである。一方，循環型社会基本法において規定された循環型社会（専門家がイメージする循環型社会）の定義の中からキーワードを同様に物質循環フロー図の中に記入したものが Fig.9 である。

Fig.8 および Fig.9 において，上半分は人間の生活・活動システムを，下半分は自然生態系等地球システムを表している。元々，人間社会は地球の物質循環・生態系から資源を採取し，生産・消費を行い，この過程で発生する廃棄物は元の物質循環・生態系に返すことにより営みを続けてきた。しかし，人間の社会経済活動の拡大は地球から再生不可能な有限な地下資源を採取することを強いる結果となり，また社会システムから生じた環境負荷は地球システムが受容可能である範囲を大きく超越するようになってきた。

さて，両者を比較してみると，循環型社会基本法また

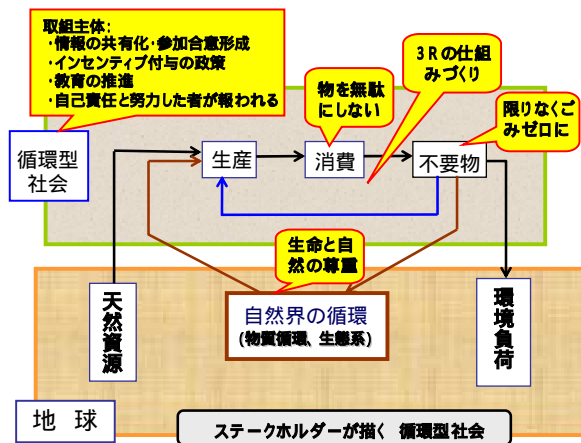


Fig.8 ステークホルダーが描く循環型社会像

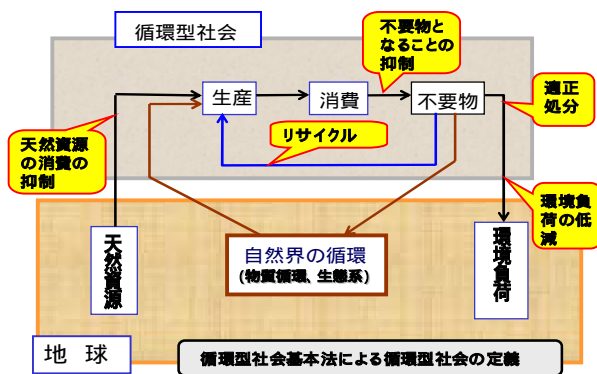


Fig.9 循環型社会基本法に定める循環型社会定義 (専門家がイメージする循環型社会)

は多くの専門家は、外部の地球自然システムとの物質の出入りの量を抑制することにより循環型社会を客観的に捉えようとしていることがわかる (Fig.9)。これに対し、名古屋でごみ問題に具体レベルで係わってきたステークホルダー達は、目標とされる循環型社会の中で生活し、活動する主体である自分の目から見て、また自分との関わりにおいていかなる社会が望ましいかという観点から循環型社会を表現することにおいて合意点をみたことに特徴がある (Fig.8)。天然資源の消費の抑制や、環境負荷の低減といった行政や専門家が循環型社会を規定する上で最も重視する要素が含まれていない。

総括すれば、ステークホルダー会議として合意された循環型社会の価値軸で特徴的なものは、公平性であったといえよう。もちろん、ステークホルダーも環境との接点を重視しており、「ものを無駄にしない」、「限りなくごみゼロに」、「生命と自然の尊重」というように、身近なところで環境との関わりを表現していることがわかる。循環型社会基本法または多くの専門家による「天然資源の消費の抑制」や「環境負荷の低減」といった視点との違いを確認しておきたい。

4.2. シナリオの検討に際しての論点・検討事項

ステークホルダー会議は、専門家が市民パネル会議に向けて循環型社会のシナリオ検討を行うに際して前提とすべき検討課題を「名古屋が目指すべき循環型社会の要件」として専門家に対して注文を付けた。その概要は以下のとおりである。

- ・循環型社会においては、負担の公平性、正当性等が重要な要素であり、このことを的確に判断できるシナリオとすべきである。
- ・循環型社会によって、市民の暮らしがどう変化するのか、シナリオごとにその違いが明確に分かるようにする必要がある。
- ・コミュニティ / 個人レベルでの積極的な取組が報われるシナリオを検討すべきである。
- ・生ごみや有機物の循環的利用についての比較検討、ごみの焼却の是非についての比較検討が盛り込まれたシナリオとすべきである。
- ・地産地消、再生可能資源を用いた長寿命製品づくり等の社会の上流のあり方の見直しも視野に入れた検討ができるシナリオとすべきである。
- ・シナリオごとに環境影響・コスト等をすべて明らかにし、比較検討できるようにする必要がある。

現在、これらの注文を受けて、2004 年秋に実施する市民パネル会議に向けて、シナリオ作成の作業を実施している。想定されるシナリオは、ステークホルダーが重視した価値観を X 軸、Y 軸に設定し、(X, Y) の組み合わせにより構成される 4 つのシナリオを基本とすることを考えている。例えば、価値軸の一つは、循環型社会の構築を主に技術依存によるのか、社会システムの構築によるのかとし、もう一つの価値軸は、分別のさらなる徹底、上流対策の徹底を図るのか、分別を現状程度または緩和する方向を目指すのかとすることが考えられる。これらの価値軸の組み合わせにより、価値観の異なる複数の目指すべき社会像とシナリオの設定が可能である。市民パネル会議においては、各シナリオの具体的なイメージを明らかにするため、シナリオごとに環境負荷量や費用等を算定したり、日常生活との係わりや社会の仕組み等を分かりやすく描くこととしている。

5. ステークホルダー会議の評価

5.1. 評価の方法

ハイブリッド会議の一環として実施したステークホルダー会議の評価は、最終的には市民パネル会議を了した段階で行うべきであろう。しかし、ステークホルダー会議のみを終えた現時点において、本稿では、

ステークホルダー会議に係る会議設計・進行の適切

性

ステークホルダー会議の会議目的の達成状況について、評価を試みることにする。評価は、会議の経過・記録、ステークホルダーによりまとめられた最終文書、およびステークホルダーに対する会議開催前、開催中、終了後のアンケートの結果を分析して実施した。

なお、ステークホルダーに対する会議終了後のアンケート結果の概略を以下に示す。

(1) 会議設計・進行に関するアンケート調査

ステークホルダーに対し、会議終了後、会議手続き・会議設計・進行等に関するアンケートを実施した。回答率は80.8%であった。質問事項は、会議設計、会議手続きの公正さおよび有効性という基準からの会議評価、会議経験に関する評価、今後の市民参加との関わりへの意向等である。結果の中から主要なポイントを紹介する。

会議手続きの公正さという視点から、会議の運営・進行方法の分かりやすさに関する評価としては、会議のねらいが多岐にわたり、ステークホルダー会議としてこなすべき作業が多く、会議の目標の理解が不十分であったとの指摘がなされた。参加者の代表性に関する評価については、多くのセクターからのステークホルダーを網羅できたか、セクター構成のバランスに関しては意見が分かれた。会議手続きの有効性に関する評価としては、専門的情報の提供によってステークホルダーのごみ問題の理解の平準化を目指した点については、肯定的な回答が得られたものの、各ステークホルダー個人の意見表明の機会が十分であったかという点に対しては見解が半々に分かれ、十分な議論の機会提供については否定的見解が多数であった。課題をこなすための作業に追われ、討議時間が不足していたとの指摘がなされた。

(2) 会議の内容に関するアンケート調査¹²⁾

ステークホルダー会議の内容に関するアンケート調査をステークホルダーに対して会議の終了後に実施した。回答率は92.3%であった。アンケートでは、「討議を通じて、他のセクターに属する参加者の考え方が自分と異なることを感じられたか」、「自分とは異なる意見が存在する背景・理由について、ステークホルダー会議を通じて気付くことができたか」、「対話を通じて、自分の考え方の広がりや、あるいは考え方の変化を感じることができたか」、「異なる価値観や意見が存在することを前提として、名古屋が目指すべき『循環型社会』のイメージを共有することができたか」という質問を発した。これらの問いに対して、ステークホルダーからはいずれも肯定的な回答が得られた。

5.2. 会議設計・進行に関する評価

会議の設計、進行に関する評価を試みる。

参加者の代表性については、13のセクターから名古屋のごみ問題に多様な異なる立場で関わった多くのメンバーにステークホルダーとして参加していただけたと考える。また、会議全体を通じ、主催者、事務局、ステークホルダー、ファシリテーター、専門家の明確な役割分担等、マニュアルの基本方針に沿った運営が図られたと総括できる。ステークホルダーが会議の結果を集約し取りまとめた、名古屋が目指すべき循環型社会の要件やシナリオ作りへの注文は、専門家にとって十分活用可能で市民パネル会議につながるものであり、十分にハイブリッド型会議の実施意義を見出すことができたと考えられる。

しかし、いくつかの問題点や反省事項も指摘しておく必要がある。

最大の問題は、会議目標やステークホルダーに期待される役割等について、参加者間で十分な共通理解がなされていたのだろうかという懸念である。ステークホルダーは、循環型社会の評価軸の整理、名古屋市のごみ減量化取組の評価、シナリオ作りへの注文等、あまりにも多岐にわたる作業に忙殺され、討議を十分に行ったという印象は殆ど無かったようである。この点の不満はステークホルダーへのアンケート結果にも表われている。

また、「循環型社会」という用語が連想させる社会イメージの広がりや曖昧さが、議論を焦点の定まったものにするに対する大変な隘路でもあった。一部の参加者から、ステークホルダーに地産地消の観点から農民を、未来世代の教育の観点から教師を入れるべきであったとの意見はその一例である。また同時に、ステークホルダーには出身のセクターを意識した発言が期待されたが、ごみ問題が個人にとって様々な立場で係わりうる問題であるだけに余程意識しないと一市民としての発言に陥りやすかったという点を指摘せざるを得ない。

またさらに、専門的情報の提供によってごみ問題の理解の平準化を目指したこと自体はステークホルダーからも十分な評価がなされたものの、必ずしも専門家から提示された専門的情報はその後の会議に十分生かされることがなかったという事実も重要である。換言すれば、専門家とステークホルダーとの意思の疎通に問題を残す結果となった。

このような様々な課題を抱えての会議進行を余儀なくされたため、会議マニュアルは、会議の進行過程で、状況を観察しながら、適宜修正・変更を必要とせざるをえなかったことを報告しておく。

このような問題点も含めて、参加型会議の経験が少ない我が国としては貴重な経験・実績を残すことができた。もちろん、参加型会議の進行管理、手法開発はまだ発展途上であり、十分に改善の余地があることも確認しておきたい。

5.3. ステークホルダー会議の目的に照らした評価

ステークホルダー会議の最大の目標は、取り扱うテーマに利害や特別の立場等の何らかの関わりを有する当事者同士による対話を通じて、テーマが有する論点や問題の構造を明らかにすることができたか、様々な切り口や価値観からの問題提起により、議論を深めさせ、広がりを持った議論を可能としたか、また対話を通じて異なる立場や利害を有した参加者間での共通理解の醸成ができたかという点にある。この点に関して検討を加える。

ステークホルダーが設定した循環型社会に係る評価軸やシナリオ検討に向けての専門家への『注文』を見る限り、ステークホルダー会議を通じ、ステークホルダーのそれぞれの経験や立場に基づいた意見・視点が色濃く反映された議論が展開され、集約されたと総括できる。

その典型は、4.1.において示したように、循環型社会が備えるべき要件として、ステークホルダーは、取組の効率性や、環境負荷・費用等に関する定量的目標よりも、取組に係る主体間の公平性に最大の価値を置いていることが判明したことであり、「努力した者が報われる」、「全員が責任を果たす」等が循環型社会の評価軸とされたことはまさにその表われである。この結果、ステークホルダーが示した循環型社会の要件と、専門家が妥当であると考えた要件とは必ずしも一致しないという結果が得られた。循環型社会を実現するための取組主体は、行政や特定企業ではなく、社会の全構成員であることを考えれば、循環型社会を築く上での社会の構成員が重視する視点・価値観を明らかにしたということは、今回のステークホルダー会議の最大の収穫であった。

さらに、専門家とステークホルダー、あるいはステークホルダー間での討議を深めることを通じて、取り扱うテーマに関する共通理解の醸成、論点の抽出、問題構造の見極めができたかという点に関しては、5.1.(1)および(2)に示したアンケート結果等を見ると、ステークホルダーの多くは、討議が十分にできなかったという不満を表明している。その一方で、会議への参加を通じて名古屋のごみ減量化取組の結果を評価するための論点の洗い出し、見解の一致点と相違点の発見がある程度できたと感じたという意見を表明している。

この点に附言すれば、ステークホルダー間でごみ減量化のあり方等について鮮明な対立軸や論点が浮き彫りにされるものとの期待があったが、必ずしもそのような結果にはならなかった。これは、再三触れるように会議設計上の問題もあったが、今回のステークホルダー会議では、多くのステークホルダーが意見の対立点にはあまり触れようとせず意見の共通点に注目する傾向があり、そのため、ファシリテーターが意見の対立・相違点をステークホルダーに注意喚起する必要性に迫られる場面もあ

った。

いずれにせよ、循環型社会の創生を目指したステークホルダー会議の実践を通じ、適切な会議設計・進行の下で会議を行うことにより、テーマにふさわしいステークホルダーの参加によるステークホルダー会議は、議論を深め、議論に広がりを持たせ、テーマが有している論点を明確にし、異なる立場や利害を有したステークホルダー間での共通理解のきっかけを与え、異なる見解が生ずる場合にはその問題構造を明らかにすることができると総括する。

6. 終わりに

筆者らは、ステークホルダー会議により、様々な主体による討議を行うことで、多様な価値観や視点を見出すことができるということを確認することができた。また、我が国として経験の少ない参加型会議に関し、課題も含めて貴重な実績を残すことができたことと評価できよう。

引き続き、ハイブリッド型会議の後半である市民パネル会議を実施するが、その経過や結果はオープンにし、常に情報発信を行っていく方針である。市民パネル会議が終了した時点でハイブリッド型会議として実施した「市民が創る循環型社会フォーラム」を最終的に評価し、報告することとしたい。

参考文献

- 1) 加藤正嗣(2002)「名古屋市民は、こうしてごみを減らした」『廃棄物学会誌』13(3),161-167.
- 2) 市民が創る循環型社会フォーラム実行委員会(市民参加による循環型社会の創生に関する研究グループ)(2003)『名古屋の廃棄物減量化取組について 名古屋は循環型社会に向かっているのか』10-27,64-97.
- 3) 柳下正治(2004)「第9章 地域の廃棄物減量化対策に及ぼしたリサイクル諸法の効果分析に関する事例研究」森口祐一・寺園淳・橋本征二・田崎智宏・谷川寛樹・柳下正治・加河茂美『平成13～15年度廃棄物処理等科学研究研究報告書 耐久財起源の循環資源の適正処理に関する研究』(pp. 98-122)
- 4) 市民が創る循環型社会フォーラム実行委員会(市民参加による循環型社会の創生に関する研究グループ)(2003)『名古屋の廃棄物減量化取組について 名古屋は循環型社会に向かっているのか』30-32,98-107.
- 5) 市民が創る循環型社会フォーラム実行委員会(市民参加による循環型社会の創生に関する研究グループ)(2003)『名古屋の廃棄物減量化取組につい

- て 名古屋は循環型社会に向かっているのか』40-44,116-120.
- 6) 広瀬幸雄・唐沢かおり・杉浦淳吉・大沼進・安藤香織・西和久・依藤佳世・垂澤由美子・前田洋枝 (2001)『容器包装収集制度に対する住民の評価と行動 - 名古屋市における住民意識調査 -』『環境社会心理学研究』6, 1-163.
- 7) 柳下正治・岡山朋子 (2003)『名古屋市の廃棄物減量化対策を総括する』『生活と環境』38(12),24-29.
- 8) 馬場健司 (2003)『意思決定プロセスにおけるアクターの役割：NIMBY 施設立地問題におけるハイブリット型住民参加の可能性』『都市計画論文集』38, 217-222.
- 9) 廣瀬幸雄 (2003)『EST 導入のための合意形成プロセス - カールスルーエの交通計画を事例として -』柳下正治・岡崎誠・加藤博和・早瀬隆司・廣瀬幸雄・倉阪秀史『我が国における持続可能な交通(EST)の導入に関するFS研究(平成14年度環境省地球環境研究総合推進費研究成果報告書)』132-143.
- 10) 水野洋子・柳下正治・杉浦淳吉・前田洋枝・松野正太郎(2003)『市民参加型手法に関するDBTへのヒアリング報告』『科学技術社会論研究』第2号,120-126.
- 11) 市民が創る循環型社会フォーラム実行委員会 (2003)『「市民が創る循環型社会フォーラム」ステークホルダー会議記録集』1-33.
- 12) 松野正太郎 (2004)『環境政策における有意味な手法としての参加型手法の進展の可能性に関する一考察 「市民が創る循環型社会フォーラム」・ステークホルダー会議を素材に』2003年度名古屋大学大学院環境学研究科修士学位論文(未公刊)

EVALUATION OF NAGOYA STAKEHOLDER CONFERENCE AIMED FOR THE
REALIZATION OF ENVIRONMENTALLY SOUND MATERIAL-CYCLE SOCIETY BASED ON
CITIZENS' PARTICIPATION

Masaharu YAGISHITA¹・Masanobu ISHIKAWA²・Yukio HIROSE³・Junkichi SUGIURA⁴・
Kazuhiko NISHIMURA⁵・Yukihiko WAKUTA⁶・Tomoko OKAYAMA⁷・Yoko MIZUNO⁸・Hiroe MAEDA⁹・
Shotaro MATSUNO¹⁰

¹B.A. (Engineering) Professor, Nagaya University, Graduate School of Environmental Studies,
(E-mail:myagishita@nucc.cc.nagoya-u.ac.jp)

²Ph.D. (Engineering) Professor, Kobe University, Graduate school of Economics, (E-mail: ishikawa@econ.kobe-u.ac.jp)

³Ph.D. (Psychology) Professor, Nagoya University, Graduate School of Environmental Studies,
(E-mail:hirose @lit.nagoya-u.ac.jp)

⁴Ph.D. (Psychology) Associate Professor, Aichi University of Education, Faculty of Education, (E-mail:JAD03165@nifty.com)

⁵Ph.D. (Engineering) Associate Professor, Nihon Fukushi University, Faculty of Economics, (E-mail: nishimura@n-fukushi.ac.jp)

⁶M.A. (Business and Commerce) Associate Professor, Nagoya University, Graduate School of Environmental Studies,
(E-mail:wakuta@info.human.nagoya-u.ac.jp)

⁷M.A. (International Development) (E-mail:vfe07747@nifty.com)

⁸LLM (Environmental Law and Policy), MSc (Environmental Policy and Management), (E-mail:ymizuno@hotmail.com)

⁹M.A. (Psychology) Doctor Course, Nagaya University, Graduate School of Environmental Studies,
(E-mail:mhiroe1205@hotmail.com)

¹⁰M.A. (Environmental Studies) Doctor Course, Nagoya University, Graduate School of Environmental Studies,
(E-mail:shotarosep@hotmail.com)

The authors advance the research for the realization of an environmentally sound material-cycle society based on citizens' participation from 2002 to 2005.. "Forum for creating environmentally sound material-cycle society based on citizens' participation" has hybrid system which one is stakeholder conference, another is citizens' panel conference. In this paper, we evaluate the stakeholder conference. Stakeholders discussed several important points for which environmentally sound material-cycle society is explored, then, they evaluate Nagoya's efforts to reduce wastes. At last, they compile elements of it. As a result, we found that elements showed by stakeholders were considerably different from those of experts and the administrations, and provisions of Basic Law for Establishing a Recycling-Based Society.

Key Words: *environmentally sound material-cycle society, participatory conference, stakeholder conference, citizens' panel conference, Nagoya's efforts to reduce wastes*