

第2章 国内事例

本章では、リスクコミュニケーションが成功した国内事例として、鶯沢町のケースを挙げる。M社がリサイクルプラントを導入しようとし、住民はそれに反対したが、最終的には両者の間に信頼関係が構築された。

まず、住民がリサイクルプラントに不安を覚えるようになった歴史を紹介し、問題となった当時の状況を述べる。また、M社、住民、行政の間のパートナーシップがいかに構築されたかを、具体的な出来事を検討することにより、解説する。最後に、情報提供・住民参加、共通認識の構築、コーディネーターの存在、企業の思い切った提案・長期戦の構えという、リスクコミュニケーションが成功したと考えられる要因を検討する。

2.1 宮城県鶯沢町家電リサイクルプラント事例

(1) 概要

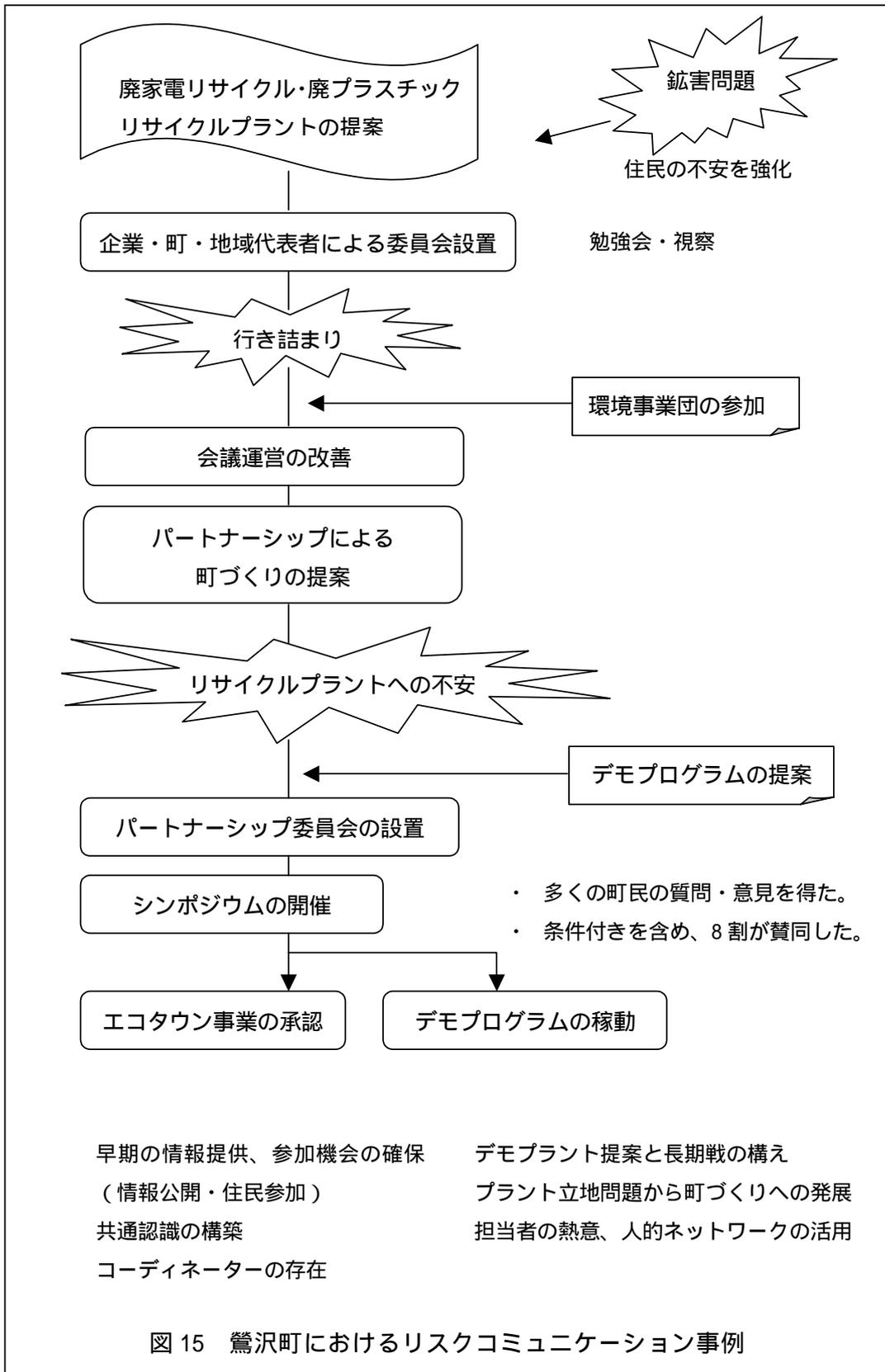
M社は、1997年、宮城県鶯沢町に対し、細倉鉾山細倉精錬所近くにおけるリサイクルプラントの立地提案を行った。そのリサイクルプラントは、廃家電リサイクルおよび廃プラスチック油化事業を行うためのものであった。

鶯沢町は、栗駒高原の麓にある小さな町で、昭和前半まで鉾山町として栄えた。細倉鉾山が民営化され、N社の経営になって以後、朝鮮戦争の特需もあり、宮城県下で有数の裕福な町となった。

しかしながら、鶯沢町は、同時に鉾山からの負の影響も受けていた。1948年のアイオン台風により、大土森鉾山ダムが決壊し、近隣地区と共に鶯沢町も硫化鉄鉾による畑作全滅の被害を被った。昭和40年代初頭には、「イタイイタイ病」が神通川流域で発生したが、原因は、鉾山から流れ出したカドミウムであると判明したため、鶯沢町でも大きな問題となった。

また、昭和の後半になると、産業構造の変化や円高などの国際状況の変化によって鉾山経営は苦しくなり、1987年、大幅な人員整理を経てついに閉山となった。基幹産業のなくなった町は、人口が最盛期の1万3000人から3000人台まで減少し、60歳以上の人口が約4割と高齢化も目立ってきた。

M社は、過疎化と高齢化の問題を抱えている鶯沢町においては、新たな産業の導入となるリサイクルプラントの立地提案は、特段の問題もなく受け入れられるものと考えていた。しかし、町民は、立地に対して「何が持ち込まれるかわからない」、「鉾山のときのように川が汚染されるのではないか」というように、M社の予想していなかった否定的な反応を示したのである。



(2) 問題

M社のリサイクルプラント立地提案に対して、町民の間には、「過疎の流れを変えるきっかけはほしい」が、「未知なものが持ち込まれる」、「過疎だからこそ、リスクのあるものが持ち込まれるのではないか」といった懸念が存在していた。1997年当時、ダイオキシン類問題が話題になっていたこともあり、ダイオキシン類の大気中への排出に対する不安も強かった。

さらに、閉山後、鉱山で潤った町民は町を離れ、主としてカドミウム汚染で直接的な被害を受けた農業従事者が町に残っていたということが、住民の懸念をさらに強いものにした。このような状況で、M社が住民を説得するために、どのようにリスクコミュニケーションをとるかということが大きな課題であった。以下、実際に実施されたリスクコミュニケーションについて詳述する。

(3) パートナーシップ構築に向けての取り組み

リサイクル企業立地検討委員会の設置

1997年7月、地区の代表者など30名からなる「リサイクル企業立地検討委員会」が設置された。なお、委員会発足当時は、公募委員はそのメンバーに含まれていなかった。

まず、この委員会では、家電のリサイクルや廃プラスチック油化に対して理解を深めてもらうため、町の公民館において、「リサイクル」と「地球環境」について勉強会が開催された。M社の担当者3、4名が講師としてその任にあたった。「リサイクル」では、廃家電の現状やリサイクル法制化の仕組みとその動き、ドイツにおける先進的な取り組み事例などが紹介された。また、「環境問題」では、当時、大きくクローズアップされていたダイオキシン類問題などが取り上げられた。

この勉強会では、町民代表委員からさまざまな意見が出され、資源の有効利用や地球環境の保全、地域の活性化という面からは提案プロジェクトに賛成の意見が出された。しかし、住民は他の地域で廃棄された大量のテレビや冷蔵庫などが自分の町に持ち込まれることには抵抗があり、リサイクル事業に伴う輸送(交通公害など)やストック(廃家電の野積み)、ダイオキシン類などを含め、公害や環境保全に全面的に問題がないのかという点で、M社の説明だけでは納得できなかった。特に、委員の一部には、過去の土壌汚染鉱害に対する反発が強く、勉強会の質疑応答では、

コンフリクトが発生することも少なくなかった。

M社は、問題点に対し繰り返し説明するとともに、「本事業は情報公開と住民参加のもとで進めたい」、「地域の活性化につなげるためには町のほうからも熱供給先などについて、具体的な提案を出してもらいたい」、「地域の理解が得られないうちに事業に着手する考えはない」ということなどを強調した。

さらに、同11月、茨城県那珂町の「廃家電品一貫処理リサイクルシステム開発実証プラント」の視察も行っている。

しかし、町民の企業への不信感をめぐうことはなかなかできなかった。特に、過去の鉱害に関わった委員もあり、当事者だけでは先に進むことが困難な状況になっていた。そこで、以下に述べる、コーディネーターが必要となってきたのである。

コーディネーターとしての環境事業団の参加

上記のような膠着状態を打破し、議論をより建設的な方向へ進展させるために、「コーディネーター」の存在が必要になってきた。委員会の議論に行き詰まりを感じたM社の担当者が、インターネットを通じて環境事業団の活動を知り、アドバイスを求めたことをきっかけに、環境事業団がコーディネーターとして参加しはじめた。

環境事業団は、1965年の設立以来、企業団地の造成、グリーンベルト、緑地、公園設備などで実績のある建設譲渡事業を通じて、自治体や商工団体との連携をとり、様々な業種の企業を取りまとめる一方で、地域に入って合意形成を図りながら事業を展開してきた。

環境事業団が参加した当初、住民は、突然の参加に戸惑いを感じていた。「この人たちは何ものか」、「何のために町の話し合いに関わってくるのか」、「企業から頼まれて説得するために参加しているのではないか」などの不安があったようである。しかし、環境事業団の専門性、パートナーシップ構築にかける熱意、コーディネーターが実際に機能していることなどから、住民にその役割が徐々に受け入れられるようになった。環境事業団は、硬い雰囲気で行われていた委員会を、意見交換がより自由になされるよう、ワークショップ形式を取り入れ、机を“口”の字型にしたり、会のはじめに参加者全員による自己紹介を取り入れるなど運営上の工夫を行った。

参加者の中で問題に対する基本的な理解が共有化されてきたことに加え、第三者がコーディネーターとして参加してきたことから、企業対住民という構図から、環境をキーワードにした町づくりの中核としての家電リサイクル事業はどうあるべきかという議論へと発展していったのである。

パートナーシップ部会の設置

M社の提案をきっかけに、環境事業団は、鶯沢町の豊かな自然、歴史、鉱業、観光資源に焦点をあて、「パートナーシップ（協働）による環境共生型の地域づくり」を訴えた。そして、その検討の場として、鶯沢町、住民、M社などで構成される「パートナーシップ部会」が設立された。

パートナーシップ部会では、地球資源の見直しや先進的な環境保全の取り組みなどがテーマとして議論された。また、旅行会社の社員、グリーン購入ネットワークの事務局長、仙台市の環境担当職員を講師に迎えて話を聞いた。こうした実際的な話が刺激となり、鶯沢町長も「できることから一つ一つ取り組んで、環境をキーワードに本物志向のまちづくりをしたい」と発言し、環境に関する取り組みが開始された。

さらに、こうした部会活動を委員以外にも広く知ってもらうため、「リサイクルシンポジウム in 鶯沢」が開催されたりもした。このシンポジウムでは、約 150 名が参加。町民のおよそ 20 人に 1 人が参加したことになり、住民の環境に対する関心の高さがうかがえる。

デモプログラムの提案

1998 年はじめ、M社は、鶯沢町の住民に対し、「パートナーシップ型デモンストラーションプログラム（以下、デモプログラムという）」を提案した。その結果、町全体に共通の認識が生まれ、企業との話し合いがよりオープンになってきたが、実際の立地問題については「技術的な説明を受けても、家電リサイクルプラントがどのようなものなのかよくわからない」ため、議論は具体的に進展していなかった。そこで、リサイクル事業実施段階において想定されるさまざまな課題について、パートナーシップと情報公開を前提に多面的に検討するとともに、学識経験者、行政、住民も参加して、デモプラントを実際に稼働させ、環境への影響などを具体的

に調べようとする試みが行われた。「このデモプログラムで、正の評価が得られない場合は、事業を断念する」という非常に思い切った提案であった。

デモプログラムのポイントは、

- ・デモプログラム対象品目はテレビである。
- ・処理量はデモプログラムの目的が達成できる必要最小限の量とし、収集については、栗原地域広域行政事務組合及び（財）家電製品教会へ協力を依頼する。
- ・処理料金は収集しない。
- ・テレビは実証試験済みプラントでパーツ別に解体され、細倉精錬所の既存のリサイクル・バッテリー関連設備や精錬設備で再資源化される。
- ・設置場所は、プラントの公開を前提とするため、利便性・透明性の点から事業候補地でもある三月平地区の旧細倉中学校体育館が選ばれた。ここならば、実験結果により、事業化することになった場合、事業地の環境影響評価を兼ねることができるし、逆に事業化できない場合でも、既存施設を利用しているため、設備投資を最小限に抑えることができる。
- ・デモプラント稼働予定期間は、1998年から2001年までの3年間である。

このデモプログラムの画期的な点は、環境事業団の協力を得て、行政・住民・企業のパートナーシップにより、地域に受け入れられるような環境マネジメントシステムを構築しようとしたことである。つまり、人的資源を含む地域資源を有効活用した鶯沢流の家電リサイクル事業を「共創」することが、プログラムの最大の目的であった。

パートナーシップ委員会の設置

鶯沢町では、デモプログラムを効果的に実施するために「環境調和型パートナーシップ委員会」と「環境調和型地域活性化推進委員会」が設置された。パートナーシップ委員会は、パートナー部会の流れをくむもので、デモプログラムにおいて、住民の意見を広く反映させるため、住民、行政、M社により検討が行われ、1998年10月から2000年3月のデモプラント稼働まで設置された。委員は、公募を含め、地域住民代表、鶯沢工業高校、行政機関、事業者から34名が選ばれ、環境やまちづくりの専門家がアドバイザー、コーディネーターとして参加した。なお、パートナーシップ委員会の成果としては、デモプログラム実施に関する安全協定の締結が

挙げられる。

一方、活性化推進委員会は町役場職員で構成され、「産業、町、コミュニティ」の観点から具体的な活性化事業メニューを検討するための委員会であった。実現可能なメニューが選ばれ「環境調和型地域活性化基本構想」としてまとめられた。これは、デモプログラムを中心とする全町民参加による環境のまちづくりを実現するための構想である。

この2つの委員会により、「家電リサイクル新法」を分析して、細倉に存在していたプラントの規模やその工程を検討するなど、コストや環境保全の面から最適な収集運搬システムなどを考えることができた。また、周辺環境に与える影響を調べる手段として、東北大学の学生や地元の鶯沢工業高校の生徒に協力を募ることも検討された。

さらに、これらの委員会活動をより住民全体に広げるため、1999年1月には、「環境調和型地域づくり推進シンポジウム」が鶯沢町公民館で開催された。シンポジウムは、可能な限り多くの町民から家電リサイクル事業に対して抱いている不安や疑問を率直に聞き出すことにあった。したがって、案内状を町内全戸に配布するなど積極的に参加を呼びかけ、また、質問の回収方法についても工夫が凝らされた。その結果、予想以上に多くの参加者があり、住民の関心の高さがうかがえた。そして、参加者から多くの質問や意見が出され、それらに対してパネリストが真剣に対応したことで、シンポジウムの目的はほぼ達成された。この日に行われたアンケートでは、回答者(103名)のうち8割が、「リサイクルプラントの事業化に賛成(条件付賛成も含む)」という結果であった。

(4) 取り組みの経緯

1997年	M社、鷺沢町へ廃家電リサイクルプラントおよび廃プラスチックリサイクルプラントを提案。 1997年、同社が策定した“私たちの行動指針10章”に基づき、事業の計画段階からの住民参加を要求。
1997年7月～	“リサイクル企業立地検討委員会”が地区の代表者30名を委員とし、設置。 家電リサイクル、廃プラスチック油化に関する理解を深めるためのリサイクルと地球環境に関する勉強会 茨城県那珂町の“廃家電品一貫処理リサイクルシステム開発実証プラント”視察（委員全員参加） 委員の不安に答えるための説明 M社に対する住民の不信感は根強く、リサイクル企業立地検討委員会の議論が行き詰まる。 M社が環境事業団にアドバイスを求めたことがきっかけで、環境事業団がコーディネーターとしてリサイクル企業立地検討委員会に参加。 環境事業団は、“パートナーシップ（協働）による環境共生型の地域づくり”を提案。鷺沢町、住民、M社などにより、“パートナーシップ部会”を設置。 パートナーシップ部会で、地球資源の見直しや先進的環境保全の取り組みに関して、旅行会社社員、グリーン購入ネットワーク事務局長、仙台市環境担当職員と交流。
1998年初頭	専門的な事柄は理解しづらいという住民側の意見から、リサイクル事業実施段階におこり得る課題について、情報公開を前提に多面的に検討。さらに、実際にでもプラントを稼働させ、環境への影響を具体的に調査するという試みが始まる。
1998年10月	デモプログラム実施のために、“環境調和型パートナーシップ委員会”と“環境調和型地域活性化推進委員会”発足。 ・環境アセスメント ・地域に適したプラントの規模・工程の検討 ・最適な収集運搬システムの検討 などが行われた。 環境調和型地域活性化推進委員会にて、“環境調和型地域活性化基本構想”がまとめられる。
1999年1月	“環境調和型地域づくり推進シンポジウム”が鷺沢町公民館にて開催。多くの意見・質問が得られ、アンケートでは、回答者の約8割が今回の事業家に賛成（条件付き賛成含む）。
2000年	全国で8番目（東北地方では初）の通商産業省のエコタウン事業として承認。
2000年3月	デモプログラム稼働。

(5) 各主体の行動

	争点	企業	鷺沢町	住民	環境事業団
1997年	リサイクルプラントの提案 環境汚染への不安	リサイクルプラントの提案			
1997年9月	情報公開 住民参加 住民の根強い不安	情報公開・住民参加を前提とした取り組みの提案 リサイクル企業立地検討委員会の設置 勉強会・視察 ↓ 共通理解の形成			アドバイザー・コーディネーターとして参加
		会議運営の改善 パートナーシップによる環境共生型の地域づくりの提案 ↓ パートナーシップ部会設置 講演会の開催など			
1998年10月	専門的なことがわからないという住民の不安	デモプログラム提案 ↓ 環境調和型パートナーシップ委員会を公募などにより設置 環境調和型地域活性化推進委員会の設置 環境調和型地域活性化基本構想			
1999年1月	より多くの住民の意見を聴く	環境調和型地域づくり推進シンポジウム開催 多くの質問・意見が得られる 約8割が事業化に賛成			
2000年3月	エコタウン事業	エコタウン事業として承認 デモプラント稼働			

(6) 鷺沢町におけるリスクコミュニケーション成功のポイント

以上のように、鷺沢町において、住民、行政、企業が一体となり、成功裏にまちづくりが展開された。そのポイントを以下に整理する。

早期の情報提供、参加の機会の確保

立地計画の早期段階から、M社より町や住民に情報が提供され、住民がその計画に意見を述べるなど参加の機会が設けられていた。仮に、立地計画がある程度進んでから町・住民にそのことが知らされたとしたならば、リサイクルプラント事業の実現は困難になっていたであろう。M社の担当者は「スタートがつかずけば傷が大きい。下地を作れば後は会社の通常のシステムにものせられる。それまではわーわーと色々な意見をざっくばらんに言うことが大切」としている。このように、住民に対する早期の情報開示、住民による早期の参加機会の確保は非常に重要であるといえる。

このような姿勢をとったM社に対する住民の評価は高い。ある住民は「パートナーシップというのは、工場を住民が監視するという形が多いようだが、鷺沢では企業と町民が立地のときからパートナーシップをつくっていったのがよかった」と言う。また、町の担当者も「まず、町民が何をしているのかを知っていることが重要。そのための情報提供は行政も積極的に行っていた」と述べている。その後も、M社・町とも随時情報提供を行い、住民の不安に対して迅速に対応したことも信頼関係の構築へとつながっていった。

共通認識の構築

鉱害の歴史によっても強化された住民の不安について、勉強会を重ねることにより、住民とM社の間での議論をする前提となるべき共通認識が生まれた。住民と企業間の知識・情報格差が著しいため、議論以前に共通認識をもったことの意義は非常に大きかったと思われる。視察報告からも住民の意識の変化を読み取ることができる。このように、共通認識の構築には多くの時間を費やさなければならないが、その後の建設的な議論へと発展する土台となりうるものである。

コーディネーターの存在

M社は、情報公開・住民参加に積極的に取り組んでいたが、あくまで事業を進めたいという事業者の立場にあるため、住民との話し合いが行き詰まる場面も生じた。ここに、第三者がコーディネーターとして参加することにより、より自由で新たな議論や発想が生まれる。鶯沢町では、コーディネーターの存在により、プラントの立地問題が企業対住民という構図から、より生産的な方向へと議論が発展していくことができたといえる。

企業側の方針：思い切った提案と長期戦の構え

M社は、コーディネーターを含めた議論でも住民の不安が払拭されないことに対して、リサイクルプラントの環境リスクに対する見解が異なっているだけと考えた。そして、実際の影響を後から見せるのではなく、先に見せてしまおうという方針により思い切ったデモプログラムの提案を行った。

こうして、「実際の家電リサイクルプラントのイメージは、勉強会や説明会だけではつかみきれない」という住民の不安にしっかりと応える提案がなされたということが、住民との信頼構築の大きな要因の1つとなっていた。デモプラントは完全なものではなかったが、「そこまでやってくれたのだから、満足である」という高い評価を得ることができた。

【 当該事例は、平成 10 年日本化学会報告書に掲載された事例を再度編集したものである。】