

【論文】

# 施設と地域との合意形成における リスクコミュニケーションの可能性

野村 恭代\*

“Possibilities of Risk Communications in Consensus building of Facilities and Community”

Yasuyo Nomura

## 要 旨

本研究は、精神障害者施設での施設コンフリクト問題におけるリスクコミュニケーション理念の有効性と、リスクコミュニケーション手法を用いて醸成する「信頼」が施設コンフリクトの合意形成に与える影響を明らかにしようとするものである。具体的には、施設コンフリクト発生から合意形成に至るプロセスでの仲介者の機能に着目し分析を行うことにより、精神障害者施設でのコンフリクト問題における合意形成の一つの方法を提示することをねらいとしている。本研究で提示する仮説が妥当であれば、今後の精神障害者施設を含む社会福祉施設で発生するコンフリクトの合意形成に対して、新たな知見を提供することが可能になると考える。

## Abstract

In this research, effectiveness of the risk communication in the conflict problem which occurs with the mentally disabled person facility is made clear. In addition, the influence that the trust obtained by the risk communications gives to the consensus building of the facilities conflict is clarified. I want to present one method of the consensus building of the conflict problem that occurs in the mentally disabled facilities. And, I want to offer the new insight to the consensus building of the conflict generated in social welfare facilities.

● ● ○ **Key words**    コンフリクト (Conflict) / 合意形成 (Consensus building) / リスクコミュニケーション (Risk communication) / 信頼 (Trust) / 精神障害者施設 (The mentally disabled facilities)

## I 問題

1990年代以降、地域と精神障害者施設との間で生じるコンフリクトに関しては、さまざまな研究が行われてきた。それらの研究は、①施設コンフリクトの

発生要因に焦点を当てたもの（田中1990、小澤1992、和田1992、古川1993）、②良好な関係を生み出す要因に焦点をあてたもの（中村1989、大島1992、小澤2001、新保2005）、③施設コンフリクトの和解除に必要な要因に焦点をあてたもの（小澤2001、山岡2002、

受付日 2011.8.11 / 受理日 2011.10.26

\* 関西福祉科学大学 社会福祉学部 講師

大島1989、田中1990、渋谷2000、和田1992、古川1993、柳2003)の3点に大別することができる。これらの先行研究では、施設コンフリクト発生におよぼす施設側の要因に焦点をあてた研究が主であり、合意形成に至るプロセスに焦点をあてたものはほとんど見られない。

また、社会福祉分野では「これまで施設コンフリクトの問題はあまり重要視されることはなかった」(佐々木 2006)ため、コンフリクト研究における調査対象は社会福祉分野ではなく、いわゆる環境施設であるごみ処理場や火葬場などを調査対象とするものが大部分を占めている。環境施設や科学技術へのコンフリクト問題においては、リスクコミュニケーションをめぐる議論のなかから得られた知見を用いた合意形成に関する研究や信頼とリスク認知との関係に関する研究が多く存在するが、社会福祉施設を対象としたこれらの研究は見られない。

筆者が2010年に実施した「地域と精神障害者施設との関係性に関する調査」では、2000年以降も全国各地で施設コンフリクトが発生していることが確認された。また、地域住民が精神障害者施設をいわゆる「迷惑施設」として認識する理由の大半は、精神障害者施設が存在することによる生活環境の悪化であった。

本研究は、精神障害者施設での施設コンフリクト発生から合意形成に至るプロセスにおいて、リスクコミュニケーション理念の有効性とリスクコミュニケーション手法を用いて醸成する「信頼」が施設コンフリクトの合意形成に与える影響を明らかにしようとするものである。これまで、精神障害者施設を含めた社会福祉施設での施設コンフリクトの合意形成には、①代替施設、代替物の提供(田中1990)、②施設および施設利用者への理解(小澤2001、山岡2002、大島1989)が必要な要素であるとされてきた。これらの先行研究を踏まえ、本研究では社会福祉施設での合意形成においてもリスクコミュニケーション手法が有効であり、施設や施設利用者に対する「理解重視アプローチ」の限界を指摘し、仲介者を含む施設関係者への「信頼」がきわめて有効であることを示すものである。この仮説が妥当であれば、今後、社会福祉施設で発生するコンフリクトの合意形成に対して、新たな知見を提供することになるものと考えられる。

## II リスクコミュニケーション

### 1. リスクコミュニケーションの定義

リスクコミュニケーションは、1970年代初めに米国で生まれた言葉である。米国では、1980年にリスク学会(SRA: the Society for Risk Analysis)が設立され、さまざまな領域でリスクに関し言及されるようになった。そして、その定義は社会が直面するリスク問題や関係者の考え方などにより、時代とともに変化してきた。現代のリスクコミュニケーションは、安全や環境などにおける懸念に対する議論の相互作用プロセスとして認識されている。

現在のリスクコミュニケーションの定義の多くは、主に1989年にNational Research Council(NRC)から出されたものが用いられている。その定義とは、「リスクコミュニケーションは、個人とグループそして組織の間で情報や意見を交換する相互作用過程である」というもので、そこには2種類のメッセージが含まれるとしている。1つはリスクの性質についてのメッセージ(risk message)であり、もう1つは、リスクメッセージに対する、または、リスク管理のための法律や制度の整備に対する関心、意見、および反応を表現するメッセージである。

また、リスクコミュニケーションの成功は「関連のある問題と行動の理解の水準を上げ、関係者が利用できる知識の範囲内で適切な情報が与えられていると得心すること」とされている。しかし、リスクコミュニケーションを研究対象とする研究者のなかには、その目的を受け手の理解や認知の変化あるいは合意形成などにとどまらず、リスク問題解決のパートナーを生み出すことであるとしているものが多くみられる。<sup>(1)</sup>

日本では、1990年代初めに木下がリスクコミュニケーションの考え方を紹介している。また、公文書にリスクコミュニケーションという用語が登場したのは、1996(平成8)年度環境白書が最初であり、そこでは、化学物質排出量や環境管理に関するリスクコミュニケーションの必要性が示された。日本リスク研究学会の定義によると、リスクとは「人間の生命や経済活動にとって望ましくない事象の発生の不確実さの程度およびその結果の大きさの程度」(日本リスク研究学会

2000:7)をいう。ここで、「望ましくない」とことは、リスクの受け手の価値、選好によって異なると

もに、同じ受け手であっても時間、場所などでも異なるため、個人的、社会的状況によってリスクの評価は異なることが多い。

日本リスク研究学会は、NRCの定義を踏まえ、リスクコミュニケーションを次のように定義している。リスクコミュニケーションとは「個人、集団、組織間でのリスクに関する情報および意見の相互交換プロセス」である。(日本リスク研究学会 2000:8) 具体的には、リスクコミュニケーションとは、①安全、健康、環境のリスクの程度、②安全、健康、環境のリスクの意義や意味、③安全、健康、環境のリスクの管理や制御を目指した決定事項、行動計画や方針をステークホルダー<sup>(6)</sup>間で情報交換することであるとされている。

山田(2008)は、水害に対するリスクコミュニケーションの有効性に関する研究において、「水害リスクコミュニケーションとは、専門家が協力し、行政と住民と専門家の間で、水害がもたらすリスクについて、相互にコミュニケーションを繰り返し行い、水害リスクに関する認識を共有する作業である」と定義している。山田の定義もNRCや日本リスク研究学会の定義に則したものとなっている。

これらの定義から、リスクコミュニケーションには、リスクの特質についての多種多様のメッセージと、厳密にリスクについてではなくても、関連事項や意見またはリスクメッセージ<sup>(2)</sup>に対する反応やリスク管理のための法的、制度的対処への反応についての他のメッセージを必然的に伴うということが指摘できる。

## 2. リスクコミュニケーションの原則および構造

日本リスク研究学会は、リスクコミュニケーション理念を手法として展開する際の原則として、①市民団体や地域住民などを正当なパートナーとして受け入れ、連携すること、②コミュニケーション方法を注意深く立案し、そのプロセスを評価すること、③人々の声に耳を傾けること、④正直、率直、オープンになること、⑤多くの信頼できる人々や機関と協調、協議すること、⑥マスメディアの要望を理解して応えること、⑦相手の気持ちを受け止め、明瞭に話すこと、の7点を挙げている。

松並(2006)もリスクコミュニケーションを円滑かつ効果的に進めるための条件について言及している。

その条件とは、①正しいリスクの認識、②情報の公開性、③情報伝達の適正性、④情報の共有制、⑤ステークホルダーそれぞれの役割と責務、⑥進捗の適正化、⑦各段階における評価と検証の共有制、⑧合意に基づく政策決定、⑨ステークホルダー間の信頼、⑩サイレントマジョリティ<sup>(3)</sup>のバランス感覚の10点である。

竹西他は、リスクコミュニケーションにおいて不可欠なものとして、「公正さ」を指摘している。(竹西他 2008) リスク管理の影響を受ける市民・住民は、リスクがいかなる手法で、また、どのような手続きで分析され、どのような手続きによって管理上の決定がなされたかに大きな関心を抱く。よって、リスクコミュニケーションにおける市民参加手続きは、一般市民の価値や要望に関する議論を含むゆえに手続き的公正を高め、政策決定を正当化するものといえる。

公正さに関しては、Folger(1977)も決定過程における受け手の発信機会について言及している。リスク管理に関わる決定過程において、受け手に発信機会があることが手続き的公正を高める。

さらに、Jardine(2003)にも公正さに関する言及がみられ、リスクメッセージに示される手続き公正の査定基準を2点に集約している。一つは事実性と名づけられるものであり、受け手にとっては、リスクメッセージが本当のことを伝えているとどれほど疑念なく感じられるかである。この基準は、リスクの評価や取るべき行動といった決定がどれほどの根拠をもち科学的事実に基づいてなされているかという査定、さらには決定に至る過程がどれほど開示され隠し事がなかったかという査定によるものと考えられる。もう一つは、リスクメッセージに受け手への配慮が感じられるか否かの査定であり、配慮性と名づけられている。ともすれば専門的になりがちなりリスク評価を、一般市民にもわかる言葉で説明することは配慮性の一要素といえる。加えて、受け手を尊重する姿勢が見られるか否か、さらには、受け手に発言機会を与え、疑問や意見を聞く姿勢を示し、場合によっては決定を修正しうるかが査定鍵となる。

大淵(2004)は手続き的公正について言及している。手続き的公正とは、手続き面において公正さを確保することであり、最終結果に至る過程や手続きに対する公正知覚を表すものであるとする。また、手続き的公正を担保することによる効果として、①手続きによっ

て影響を受ける人々に発言権・コントロールの機会が与えられると手続き的公正判断が高まる、②手続き的公正判断が分配的公正判断や結果の満足を高める、③手続き的公正判断が権威者に対する態度を好意的にする、④手続き的公正判断がさまざまな有益な行動結果を誘発する、という4点を明らかにしている。

手続き的公正に関しては、社会心理学の分野でこれまでにいくつかの研究が行われている。そこでは、手続きに対する公正感の主たる要因、あるいは手続き的公正を構成する要素は、集団内権威者に対する対人評価であることが確認されている。また、権威者に対する評価は、直接的に、または手続き的公正感を通じて、当該手続きにより導き出された決定に対する受容的態度や手続きを行っている集団や社会に対する親和的な態度を促すことが確認されている。

竹西他によると、リスクコミュニケーションの基本構造は、「リスク分析者・管理者からの情報発信すなわちリスクメッセージとそれに対する市民の関心・意見・反応の表現」からなる。(竹西他 2008:24)つまり、リスクの存在を知らされた市民が、リスクの性質に関する情報と同等あるいはそれ以上にリスク管理に関する情報を欲し、その回答をリスクメッセージの中に見出そうと動機づけられていることを示す。リスクメッセージは、市民にとってリスク管理者および管理機関の意思決定過程、政策決定過程を推測する重要な材料であり、そこでの手続き的公正感を生じさせるものといえる。なお、リスクメッセージは、「客観的なリスク分析結果を提示する部分<sup>(4)</sup>と、管理手法や対処方法を提示する部分<sup>(5)</sup>」の2つに分けられる。(竹西他 2008:24)

以上、先行研究におけるリスクコミュニケーションの原則に共通していることは、公正さと発信機会の担保である。また、「リスクメッセージが本当のことを伝えているとどれほど疑念なく感じられるか」やリスクコミュニケーションが「疑問や意見を聞く姿勢を示しているか」ということなど、リスクコミュニケーションを行うことによりステークホルダー間の信頼を高めることも原則の一つと捉える必要がある。また、リスク認知においては、専門家と一般市民との間に認識の違いがあるのは当然であり、それを前提としたうえで、専門家と一般市民とがどのように対話を促進できるのかを考えなければならない。そして、これらの原則を

踏まえて実施されるリスクコミュニケーションは、リスクを社会が認知し、リスクへの対応の合意形成を図っていく上で有益であると考えられる。

### 3. 合意形成におけるリスクコミュニケーション手法の有用性

これまで、専門家(リスク管理者)と非専門家(住民)との間で行われてきたコミュニケーションのほとんどは、「専門家から非専門家への正しい知識の伝授」(福留 2008:15)であった。しかし、このコミュニケーションの方法が問題点や限界を有していることへの認識が広がり、限界を脱却するためには専門家から非専門家への一方的なメッセージの伝達ではなく、両者の間の双方向的、相互的なコミュニケーションが重要であることが認識されはじめた。すなわち、双方向的で相互的なコミュニケーションを重視し、リスクコミュニケーションをめぐる議論のなかから得られた知見を実践することにより、「リスクコミュニケーションが適切なプロセスで活用されれば、社会的な合意形成にきわめて有効」(木下 1997:145)なものとなる。

Oliver (2004) は、フランスにおける危険物取り扱いに関するリスクコミュニケーションに着目し、リスクコミュニケーションの改善について報告を行っている。リスクコミュニケーションの改善には、多くのステークホルダーにとって危機において何を求められるのかのリスクインデックスをもとにして、どのようなシナリオを選べば適切な対応行動ができるのか、常に理解できる状態にしておくことが望ましいと述べている。

Lundgren, McMakin (2004) は、その著書のなかでリスクコミュニケーションを機能別に、「ケアコミュニケーション」「コンセンサスコミュニケーション」「クライシスコミュニケーション」の3つに分類している。ケアコミュニケーションは、さらに「ヘルスコミュニケーション」と「産業リスクコミュニケーション」にわかれる。コンセンサスコミュニケーションは、リスク管理の方策に関して合意形成を図るために情報を提供し、協働することを促進するために行われるものである。クライシスコミュニケーションは、産業施設などでの事故や新たな病原体の発生など、突発的に生じた危機的事態に対応するためのリスクコミュニケーションである。

#### 4. 精神障害者施設における リスクコミュニケーション手法の応用

1998年に米国で実施された住民に対するアンケート調査では、精神障害者施設建設に対し反対運動を起こす最大の理由は、地域の治安低下と地価下落であることが示された。(木多 1998) また、スウェーデンでの調査においても、精神障害者への不安や資産への影響、不動産価格の減少を理由に施設建設に反対する住民が多く存在することが明らかになっている。(Arne&Klas 2003) このように、精神障害者施設は、「精神障害者は怖い」、「何をするかわからない」といった不確実性を理由に建設を拒否されることが多く、人々にとっては「リスクを及ぼす施設」と認識されていることは否定できない。

田中らは、「地元で力を持っている人、信頼されている人が味方になってくれるか否かは、作業所づくりがスムーズに進むかどうかの大きな分岐点となった」(田中他 1990) と述べ、地元権力者を施設建設に巻き込むことの重要性を主張している。渋谷も精神障害者施設が地域社会に受け入れられていく過程には、「パイプ役となる存在と精神障害者施設とをつなぐ役割を果たす存在が必要」(渋谷 2000) と述べている。古川らは施設コンフリクトの発生から解決への過程において必要なものとして、町内会の役割を指摘している。多くの場合、町内会は施設建設を地域住民に説明するための説明の場となっており、一方で、施設に対する地域住民の意見を集約し、今後の態度を決定する場でもある。「施設が公立であったり、民間施設の設立に行政が関与する場では、町内会は行政組織を代行し、住民の態度を忖度し、判断する機関であり、行政の末端組織として機能する。その意味で、町内会は、施設設立の成否の鍵を握る存在といっても過言ではない。」(古川他 1993) 地元有力者や町内会の他に、施設と地域住民とを結ぶ存在としては、保健所や自治体などの関係機関も重要である。自治体や行政によるバックアップがある場合には、施設側の取組みは容易になり、その効果も大きい。(大島 1992)

先行研究において述べられているように、コンフリクト当事者間に妥協点を見出すためには、両者の間に立つ仲介者の存在が大きな役割を果たす。仲介者を中

心として、リスクコミュニケーション手法を用いた住民対応を行うことにより信頼を醸成することは、社会福祉施設におけるコンフリクト解消にも効果があるものと推測される。

そこで、本研究では、問題発生から合意形成に至るプロセスでの仲介者の機能に着目し、リスクコミュニケーション手法および信頼の視点から分析を行い、精神障害者施設でのコンフリクト問題における合意形成の一つの方法を提示する。なお、本研究では、施設コンフリクト発生から合意形成に至るプロセスに着目するため、問題発生から合意形成に至るまで比較的長い時間を要した事例を取り上げる。ここでのコンフリクト発生施設とは、地域住民からの反対運動が目に見える形で発生したものを言う。

### Ⅲ 方法

#### 1. 調査対象

調査対象施設は、高知県K市にある「社会福祉法人S施設」(以下、S施設)である。当該施設は、精神障害者を対象とした授産施設であり、設立は1998年11月である。また、調査対象者は、現在の町内会長および施設コンフリクト発生当時の町内会長、K市行政担当者、県職員、地域住民、当事者、家族会代表、ボランティア、S施設評議員、障害者福祉関係者、現在のS施設利用者、現在のS施設スタッフ、施設長の計14名である。

#### 2. 調査期間

2010年3月から8月の6ヶ月間である。

#### 3. 調査方法

聞き取り調査を実施した。基本的に聞き取り回数は1回としたが、対象者によっては必要に応じて数回実施した。インタビュー方法は半構造的方法を採用した。また、記録のためのICレコーダー使用の了解を得た上で、面接の内容は原則録音した。調査対象者の選定は、まず、施設長からインタビューを開始し、順次、施設職員、利用者、関係者、地域住民へと対象を広げる方法を採用した。

#### 4. 分析

ヒヤリング・レコードは、以下の要領で抽出した。

- (1) 本研究の性格を浮き彫りにしている陳述を抜粋し、採用した。本研究とは関係性を見出す

ことができない発言内容に関しては、記録には掲載していない。

- (2) 事実関係や状況の認識において違いのあるものに関しては、相違点が明らかとなる形で提示した。
- (3) 明らかに事実誤認であると認められるものや、ある事象に対する一方的な解釈に関しては、必要と思われるもの以外、基本的には削除した。

## 5. 倫理的配慮

インタビュー依頼の際、本研究の趣旨および目的などの説明を行った。また、面接時にも、調査趣旨を記述した説明用紙を基に調査の目的などについて再度説明を行った。なお、発言内容の公表に関しては、インタビュー時に調査対象者から了承を得ている。

## IV 結果

### 1. 問題発生の背景と経過

S施設に対する施設コンフリクトは、施設建設場所選定の際の手続きに対する一部住民の不満から始まった。施設建設地は市の所有地であるため、市長は事前に町内会の会長および執行部5～6名に対し建設の説明を行い、建設の了解を得ていた。しかし、その後開かれた町内会で会長および執行部がS施設建設に関し報告を行ったところ、一部住民から重要な決定を執行部独断で決めたことに対し激しい反発が起こった。本問題では、まず、町内会内部で執行部と一部住民の間でコンフリクトが発生し、一部住民が中心となり反対派が形成されたという経緯がある。

その後、反対派は「精神障害者施設は怖い、危険だ」という理由の下、反対運動を大々的に展開した。反対派住民の多くは、高知県に古くからある精神病院のイメージを抱いており、そのような施設が自分の住む町内にできると大変な事態になると、反対の姿勢を強めていった。また、高知県に限らず、全国各地で精神障害者が関連する事件が起こる度に、それを取り上げ反対の声を強めていった。さらに、反対派住民のなかには、直接精神障害者とかかわりをもったことのない者も多く、そのため、精神障害者について理解できず

ことができず、反対していた住民も多かったようである。

問題発生から約半年後、地域住民の間に反対派と賛成派が発生し、S施設問題を契機にI町内会が「I町内会」と「N町内会」に分裂した。I町内会が賛成派、N町内会が反対派である。反対派の活動は主に建設反対の署名運動であったが、賛成派も施設建設賛成の署名運動や建設の資金集めを目的に募金活動を行い、この活動は連日新聞に掲載された。このような賛成派の発生および活動は反対派の感情を刺激し、反対派はより強硬に反対の姿勢を貫き、賛成派と反対派の対立も深刻化し、本問題は発生から合意形成に至るまで約3年の月日を要した。

最終的には市長宣言により建設が決まり、反対派住民とS施設との調印に至った。調印式は市役所の特別応接室で行われ、市長、市議会議員、県担当部長立会いのもと調印が履行された。また、その際、建設後に関する覚書も交された。

### 2. 本問題における行政の役割

S施設は高知県初の精神障害者社会復帰施設であり、四国初の授産施設であったため、県や市を挙げて建設を進めたという背景がある。そのため、行政はS施設問題に積極的に介入し、施設と地域との「仲介者」として機能した。また、その際には、「一度決めたことは絶対に変更しない」という基本姿勢で反対住民との交渉にあたっていた。この他にも、地域住民との交渉を進めていく上での担当者の基本姿勢は、①事情を深いレベルまで理解した上で住民説明会に臨む、②施設と地域との関係性修復まで責任をもって介入する、③施設建設から開設まで一貫して住民に対しては行政が責任をもつ、というものであった。

また、窓口を市の職員であるY氏に一本化して反対派住民との話し合いを重ねていくなかで、次第に反対派住民のなかに担当者Y氏への信頼感が芽生え始めた。Y氏が反対派住民と関わる際に意識していたことは「信頼関係の構築」であった。まずは個人間で信頼関係を築くことにより、最終的にはその個人が属している機関・団体への信頼につながり、最終的にはS施設建設への理解を得られている。Y氏がまず行ったことは、反対派住民の訴えに耳を傾けて「聴く」ことで

あった。批判も反論もせず、じっと声に耳を傾けることである。このようなY氏の姿勢について、反対派住民の代表は、「Yさんは黙ってこちら側の言いたいことを聞いてくれた」と述べている。

また、Y氏は、反対派住民宅を戸別訪問し話をすることと町内会場で全体に話をするということを同時に並行して行った。このような行動をしばらく続けるうちに、町内会での反対派住民の反応が少しずつ変化した。最初は施設を建設させないという目標で一致団結していた反対派住民が、全体場で反対意見を言う者に対してあまり同調しなくなった。また、個人宅への訪問では、住民からの話も最初のうちはS施設に関する話題ばかりであったものが、次第にそれ以外の話題が多くなっていった。そして、Y氏への信頼が構築されてきた頃、Y氏は先進施設見学のバスツアーの提案を行い、Y氏も反対派住民と一緒に施設見学に出向いている。このバスツアーは、反対派代表住民が「一番のきっかけは実際に施設を見に行ったこと」と発言したことからもわかるように、コンフリクトが合意形成に至る重要な要素となっている。反対派住民からは「最後はYさんの情に絆された」「Yさんに迷惑をかけてはいけないという気になった」「バスツアーはYさんが提案したから行こうかという気になった」という声が聞かれた。

Y氏は、信頼関係を築くためにはどのようなことを行えばよいかを考えたところ、上記のような行動に至ったとのことであった。そして、それが結果として反対派住民と施設との仲介者として、きわめて効果的に機能したのである。

## V 考察

本事例には仲介者として市の職員が深く関与していたことが明らかになった。そして、仲介者は、リスクコミュニケーション理念である「認識主体に固有の主観性を否定しない」という原則のもと、地域住民とのかわりを合意形成に至るまで続けた。住民一人ひとりの認識や判断を尊重することにより、リスクコミュニケーション理念の最終目的である、「当該リスクに関する理解の増進と当事者間の信頼関係の構築」に至った事例であった。さらに、仲介者は、住民を説得

しようとする意図を見せず、リスク管理者の自己利益の評価以外の要素に基づく、意図への期待を高めるような姿勢を取り続けていた。仲介者が意図への期待をある水準以上に高めることができた結果、最終的には仲介者への信頼が構築され、施設建設に至ったといえる。

また、仲介者であるY氏はごみ処理場や火葬場でのコンフリクト経験から得た手法を本事例にも用いたと述べている。いわゆる環境施設に対するコンフリクトへの自治体の対応に関しては、2002（平成14）年に環境省から「自治体のための科学物質に関するリスクコミュニケーションマニュアル」が出されている。このマニュアルが作成された目的は、環境施設に対する市民からのコンフリクトなどに対し、自治体がどのように対応することが望ましいかを示すことによつて、最終的には施設を建設することにある。つまり、環境施設建設にあたり、市民の対応窓口になる自治体がどのような手法を用いればコンフリクトを合意形成に導くことができるのかを明確にしたものであり、このマニュアルを使用すれば、理論的にはどの自治体でも環境施設はコンフリクトを乗り越えて建設可能となる。マニュアルによる合意形成を目的としたリスクコミュニケーション手法の要素は、①地域住民との関係、②コミュニケーション方法、③意見交換、④基本的な姿勢、⑤連携、⑥マスメディア、⑦話し方、⑧窓口、⑨見学会、⑩対話の場の10点である。

Y氏は、ごみ処理場や火葬場でのコンフリクトと同じ方法を精神障害者施設におけるコンフリクトの際にも用い、そして合意形成に至っている。マニュアルに記述されている合意形成に向けて自治体が取べき対応と今回のY氏の対応を比較したものが表1である。表からもわかるように、それぞれの要素においてY氏はほぼマニュアルに沿った対応を行っていたことが指摘できる。そして、その結果、S施設建設へのコンフリクトは合意に至ったのである。

ここで、本研究が人を対象とした施設におけるコンフリクトの合意形成に与える示唆を検討したい。現在、人を対象とした施設はさまざまなものが存在し、これからも人々の地域生活を支えるための場所が増えていくものと考えられる。よつて、今後も精神障害者施設に限らず、各施設においてコンフリクトは発生し続けるだろう。これまで、人を対象とした施設では、

それぞれがそれぞれの方法で試行錯誤しながらこの問題に取り組んできた。そのため、コンフリクト状態が解消し、施設を建設できたところもあれば、建設や施設の活動を断念せざるを得なかったところも多く存在する。人を対象とした施設におけるコンフリクトに対し、合意形成へのある一定の手法や方法が確立されれば、施設の建設や活動を断念することなく、存在し続けることが可能となるだろう。

## VI 今後の課題

最後に、本研究の限界と今後の課題について言及しておく。本研究は、精神障害者施設においてコンフリクトが大々的に発生した施設を取り上げているが、全国で発生したすべての施設で調査を実施したわけではない。あくまで本研究の結果は、他でも共通するという一つの仮説を提唱したに過ぎない。よって、さらに他の施設および地域においても同様の調査を実施し、検証を行うことが求められ、それらは今後の課題として残されている。

表1 マニュアルとY氏の対応の比較

本事例におけるY氏の対応	要素	環境施設に対するコンフリクトにおける対応
市民もI町内会住民も施設と一緒につくっていかねばならないという意識のもと、働きかけを行った	地域住民との関係	正当なパートナーとして受け入れ、連携する
個人宅訪問と集会の両方からコミュニケーションを図った	コミュニケーション方法	注意深く立案し、そのプロセスを評価する
住民の言いたいことをすべて吐き出してもらうことに努めた	意見交換	まずは住民の声に耳を傾ける
嘘をついたり、ごまかしたりしない	基本的な姿勢	正直、率直、オープン
関係機関や団体と連携を図った	連携	多くの信頼できる人々や機関と協調、協議する
問題発生から計画的に新聞を利用した	マスメディア	積極的にマスメディアを活用する
できるだけ専門用語を使わず、住民にわかりやすい言葉で話すように心がけていた	話し方	相手の気持ちを受け止め、明瞭に話す
当該問題に関する窓口を自身に一本化した	窓口	市民に問題に対する窓口がわかりやすいようにする
信頼関係が構築されたと判断した時点で、先進的施設への見学バスツアーを実施した	見学会	先進的な施設に見学に行く
施設の必要性などの話しはせず、基本的には住民から聞かれたことに答えるという姿勢	対話の場	市民を説得するのではなく、情報共有の場と考える

### [注]

- (1) Covello, V.T., McCallum, D. & Pavlova, M. (1989) *Principles and Guidelines for Improving Risk Communication*, in Covello, et.al. (eds.) *Effective Risk Communication*, New York: Plenum Press. などに定義がみられる。
- (2) リスクの特性についてのメッセージのことを意味する。
- (3) 「物言わぬ多数派」または「静かな多数派」という意味であり、公の場で意思表示をすることのない大衆の多数派を意味する。

- (4) 従来、一般市民のリスク認知の問題として研究されてきたものである。メッセージ内で客観的分析結果やその数値をどのように提示すれば、市民のリスク受容が進むのかということが主たる問題設定である。竹西他(2008), 「リスクメッセージの心理的公正基準: 管理者への手続き的公正査定における事実性と配慮性」, 社会心理学研究第24巻第1号, 24.
- (5) リスクメッセージとは離れた形で、主としてリスク管理者に対する信頼の研究としてなされてきた。竹西他(2008), 「リスクメッセージの心理的公正基準: 管理者への手続き的公正査定における事実性と配慮性」, 社会心理学研究第24巻第1号, 24.

[文献]

- Arne Gerdner, Klas Borell (2003) Neighborhood Reactions Toward Facilities for Residential Care: A Swedish Survey Study, *Journal of Community Practice*, 11, 59 - 79.
- Douglas, M. and Wildawsky, A. (1982) Risk and Culture, *University of California Press*
- Folger, R. (1977) Distributive and procedural justice: Combined impact of voice and improvement on experienced inequity, *Journal of Personality and Social Psychology* 35, 108 - 119.
- 古川孝順他 (1993) 『社会福祉施設 - 地域社会コンフリクト - 』誠信書房
- Jardine, C.G. (2003) Development of a public participation and communication protocol for establishing fish consumption advisories, *Risk Analysis* 23, 461 - 471.
- 木下 (1997) 「環境としての自然・社会・文化」有福編『科学技術と人間の共生 - リスクコミュニケーションの思考と技術』京都大学学術出版会, pp145 - 191.
- 木多彩子 (1998) 「米国における NIMBY 研究の動向について - 施設混在のあり方に関する研究 - 」日本建築学会大会学術梗概集, 19 - 20.
- 松並孟 (2006) 「産業廃棄物処理施設設置のリスクコミュニケーションに関する研究 - 半田市の PCB 処理施設設置を事例として - 」, 平成 17 年度名古屋産業大学大学院環境マネジメント研究科修士論文.
- 中村佐織 (1989) 「ソーシャルワークの視点からみた障害者施設の開放化戦略と地域住民の参加 - 施設側の要因 - 」大島巖編『新しいコミュニティづくりと精神障害者施設 - 「施設摩擦」への挑戦 - 』星和書店, 60 - 70.
- 中谷内一也・George Cvetkovich (2008) 「リスク管理者への信頼: SVS モデルと伝統的信頼モデルの統合」社会心理学研究第 23 巻第 3 号, 259 - 268.
- 中谷内・大沼 (2003) 「環境リスク・マネジメントにおける信頼と合意形成 - 千歳川放水路計画についての札幌市での質問紙調査」実験社会心理学研究 42, 187 - 200.
- 中谷内一也 (2003) 『環境リスク心理学』ナカニシヤ出版
- National Research Council (1989) Improving risk communication, *The National Academies Press* (林裕造・関沢純監訳 (1997) 『リスクコミュニケーション - 前進への提言 - 』科学工業日報社)
- 日本リスク研究学会 (2000) 『リスク学辞典』TBS プリタニカ
- 大淵憲一 (2004) 「公正の社会心理学: 社会的絆としての公正」, 大淵憲一編著, 『日本人の公正観 - 公正は個人と社会を結ぶ絆か? - 』現代図書.
- 大島巖 (1992) 「調査結果からみた精神障害者施設の地域定着の条件と課題」大島巖編『新しいコミュニティづくりと精神障害者施設 - 「施設摩擦」への挑戦 - 』星和書店, 284 - 293.
- 大島巖他 (1989) 「日常的な接触体験と精神障害者観の変化」大島巖編『新しいコミュニティづくりと精神障害者施設 - 「施設摩擦」への挑戦 - 』星和書店, 204 - 219.
- 小澤温 (2001) 「施設コンフリクトと人権啓発 - 障害者施設に関わるコンフリクトの全国的な動きを中心に - 』『部落解放研究』138, 2 - 11.
- 小澤温 (1992) 「施設開放化にともなう地域住民における共感的な障害者観の形成 - 地域住民側の要因 - 」大島巖編『新しいコミュニティづくりと精神障害者施設 - 「施設摩擦」への挑戦 - 』星和書店, 71 - 77.
- 佐々木勝一 (2006) 「福祉改革時代における障害者施設 - 語りからの施設コンフリクトと施設観 - 」京都光華女子大学研究紀要 44, 295 - 322.
- 渋谷文香 (2000) 「精神障害者施設新設・増設時に生じるコンフリクトに関する一考察: 精神障害者施設の新設事例を基にして」日本福祉大学
- 新保祐元 (1997) 「施設整備と地域住民との間に生じる摩擦 (コンフリクト) という課題」Facilities Net 1 (2), 5 - 7.
- 竹西亜子・竹西正典他 (2008) 「リスクメッセージの心理的公正基準: 管理者への手続き的公正査定における事実性と配慮性」, 社会心理学研究第 24 号第 1 号, 23 - 33.
- 田中英樹他 (1990) 「作業所づくりと地域の偏見 - どう取りくんできたか、神奈川の作業所運動から学ぶ - 」ゆうゆう 11, 26 - 32.
- 宇田和功 (2005) 「一般的信頼がリスク認知に及ぼす影響 - そして信頼から見る最適のリスクコミュニケーションとは - 」関西大学
- Viklund, J.M. (2003) *Trust and Risk Perception in Western Europe: A Cross-National Study*, *Risk Analysis* 23, 727 - 738.
- 和田修一 (1992) 「コンフリクトを生み出す社会的要因と解決プロセス」大島巖編『新しいコミュニティづくりと精神障害者施設 - 「施設摩擦」への挑戦 - 』星和書店, 193 - 202.
- 山田文彦・柿本竜治他 (2008) 「水害に対する地域防災力向上を目指したリスクコミュニケーションの実践的研究」, 自然災害科学 J. J S N D S 27-1, 25-43.
- 山岸俊男 (2007) 『安心社会から信頼社会へ』中公新書
- 山岸俊男 (1998) 『信頼の構造 - ところと社会の進化ゲーム』東京大学出版会
- 山岡功一 (2002) 「病院改築を契機とした地域コンフリクト」日本精神科病院協会雑誌 21 (10), 55 - 62.
- 柳尚夫 (2003) 「精神障害者施設コンフリクトへの対応 - 大阪府池田市での事例をもとに - 」公衆衛生 67 (5), 376 - 379.