

韓国のNIMBY現象解決案への一考察：葬墓施設を事例に

A Study on The NIMBY's Resolution in KOREA : A Case Study of The Graveyard and Funeral Institution

金 世徳¹

KIM Saeduk

According to the tendency of democratization since the late 1980's, social movements toward civil rights and environmental protection have been mushroomed particularly after the introduction of local autonomy system in 1990's.

Some public facilities - especially environmental facilities - have create conflicts among stakeholders, since despite they may be regionally or nationally needed or wanted, they are objected by many people who live near them.

People regard these facilities, as socially desirable, but undesirable ones at an individual level and thus don't want them to be located nearby their residency. They are LULU (Locally Unwanted Land Uses) and this phenomenon in connected with LULU is called as NIMBYs (Not in My Backyard syndrome).

キーワード：韓国、葬墓施設、ニンビー、地域エゴ

Key Words : KOREA, Graveyard and Funeral Institution, NIMBY, Community Egoism

1. はじめに

韓国社会は、埋葬(土葬)中心の葬事習慣があり、墓地による国土蚕食と環境破壊が深刻な社会問題として浮上して久しい。1998年末の現在、全国の墓地面積は998km²であり、韓国全土の約1%を占めている。これは全国の住宅地面積2.177km²の約1/2であり、ソウル市面積605km²の1.6倍に当たる。墓地1基当たり占有面積は平均50m²で、これはソウル市の一人当たり住居面積29.1m²の約1.72倍になる²。保健福祉部の資料によると、毎年20万基の新設墓地ができるものと推算しており、これを「葬事などに関する法律」第18条第2項が定める個人墓地制限面積30m²を基準に計算すると、年間約600haに当

る山林の面積が墓地により蚕食されることとなる。この点を考えると、葬墓制度およびそれに伴う葬墓形式の改善策が急がれていることが分かる³。その解決案として、埋葬(土葬)中心の葬事制度から火葬制度への転換が急がれている。

しかし、その施設建設をめぐり、近隣地域住民との摩擦は絶えない。本稿では、葬墓施設をめぐるニンビー現象とその解決案を考察する。

2. NIMBY現象の原因

葬墓施設は一般に、好まれない、いわゆる「迷惑施設」として、非競合性・非排除性・否定的外部性・空間性・広域性などの特徴を持つ⁴。葬墓

1 芦屋大学臨床教育学部 教員、天野ゼミ1期生

2 キム・キョンヘ「葬墓施設の収給及び政策方向研究」ソウル市政開発研究院、2001、PP. 7-8

3 保健福祉部「保健福祉部統計報道資料2011」、2011、PP. 10-11

4 イ・サムシク他「納骨墓模型に関する研究」韓国保健社会研究院、2003、P.161

施設は、非競争性を持ち、一個人が消費に参加することによって得られた利益が他の全ての個人の得ている利益を減少させないため、一定の地域に属する住民に集団的利用を提供できる。しかし実際に葬事は、全ての人に均等には発生しないという点に問題がある。また葬墓施設は非排除性を持つため、特定集団の人々を葬墓施設および関連サービスの消費で得られる恩恵から排除できない。つまり葬墓施設の非競争性と非排除性のため、その施設が立地する地域の住民は、必ずしも同施設を利用して恩恵を受けられる人と一致せず、そのため住民は自らの居住する地域に葬墓施設が建つのに反対する⁵。このような点から、居住地域と葬墓施設における葛藤の関係を考察するのは重要な観点であろう。

葬墓施設の供給拡大における最も大きなハードルは、立地予定地域の住民の反対である。「国土の計画および利用に関する法律」第28条および同法施行令第22条は、火葬場、公設墓地、納骨施設の基盤施設の設置・整備または改良に関する都市管理計画の決定、または変更を決める際には、住民および地方議会の意見聴取を要すると規定している。それにも拘らず、葬墓施設の設置と関連した地域住民の反対に対応できる制度的装置が非常に足りないのが現状であろう。

上記で触れている地域エゴといわれる社会的現象を「NIMBY」現象という。NIMBY現象は、韓国の葬墓文化が火葬に発展するためには必ず解消すべき問題である。なぜなら、韓国では未だ葬墓施設が代表的な迷惑施設として認識されているためである。葬墓施設に対する韓国社会の忌避現象は、葬墓文化の改善と発展に大きな足かせとなっている。国民の意識が全般的に火葬を好む方向に向かってはいるものの、実際に火葬と関連した葬事施設を設置しようとすると、地域エゴによる深

刻な反対に直面することとなる。葬墓施設は、亡くなった人を偲ぶ場所として重要な意味を持つのであって、ゴミ焼却施設・下水汚泥処理場などのような迷惑施設として認識されるべきではない。海外においては、葬墓施設が迷惑施設ではなく、生活施設として住居施設と並んで立地しており、また公園化しているために、追慕公園では多様な文化イベントが開かれたりする。

しかし一方で、ソウル市の例は、NIMBY現象がいかに深刻であるかを見せている。ソウル市は、火葬および納骨需要の増加に対応するため、1998年に追慕公園建設候補地として13ヵ所を選び、調査を実施した。この過程において13の候補地域の住民代表の意見を受け入れるための公聴会を3回にわたって実施したものの、候補地域の住民の激しい反対と公聴会への不参加により、この計画は取り消しとなった。そもそも葬墓施設は、市場経済の原理だけでは上手く供給できず、公共部門の介入が必要である。国や地方自治体は、葬墓施設を十分に供給するための財源として税金を使う。これは、葬墓施設が、市場機構による自動的な資源の分配を期待できない公共財の性格を持っているという解釈を可能にしている。つまり、葬墓施設は公共性の性格を持つため、市場原理による十分な供給は期待しにくく、また民間が供給する場合は独占が発生し、供給の効率性に支障が生じる可能性が高くなる⁶。このことは、国や地方自治体の直接的もしくは間接的な介入が必要であることを意味する。

このように、葬墓施設は公共財の性格を持ち、公共部門の介入を要するが、依然としてそこには「犠牲の集中 - 恩恵の分散」という問題点があり、この点を考えると葛藤は避けられない。葬墓施設の設置計画や施行を、その地域の住民および集団が自らの目的もしくは利益を危うくしたり妨害し

5 ジョン・ウォンイク「韓国葬墓制度の改善方案」清州大学大学院論文、2002、P.13

6 イ・サムシク他「納骨墓模型に関する研究」韓国保健社会研究院、2003、P.202

たりするものだと認識すれば、葬墓施設の立地を巡る利害の葛藤は、彼らの利益を極大化するための意図や活動として表出される⁷。

葛藤の発展段階としては、まず各個人が葬墓施設の立地に対する計画などの修正を目標に、同一な利害関係を持つ人々と連帯し、集団化が進む。共同の利害関係を持つ構成員が共同目標の達成のために運動集団や組織を構成する。このように個人の利害葛藤が地域・集団の利害葛藤へ転換すると、初期には集団的陳情や建議の形態で住民運動がスタートする。しかしこの形態の要求が受け入れられないと、より激しい形態の表現が行われ（代表派遣・集会・デモ）、社会团体やマスコミおよび政党の介入を誘う。

要するに、葬墓施設を巡る葛藤は、葬墓施設の特徴を考える際、立地に制限があるために発生すると思われる。M.O'Hare(1983)の「公共選択理論」⁸によると、非選好施設の立地と関連して、住民は自らの利益に直接影響しない限り、無関心か傍観する姿勢を取りがちである。補償や恩恵が与えられるなどの利害関係が発生する場合には、住民は自らの意見を表現するものの、その形態としては個人より集団や団体の形をとる。

こうした社会的原因もNIMBY現象の重要な要因であるが、国民の意識もまた重要な要因となる。国・地方自治体・民間部門が火葬場および納骨施設事業の供給を拡大し、葬墓施設の現代化によって国民の利便性を高めようとしても、葬墓施設が「迷惑施設」として認識される限り、住民は反対することになる。これは実際、施設立地の大きなハードルとなっている。地域エゴによる葬墓施設の設置制限問題は、住民の認識の問題と繋がっている。ただ、地域住民らが葬墓施設に対して持っている「迷惑施設」という認識がある程度解消したとしても、葬墓施設がその地域に立地することに

よって周りの土地価格が下落しうるとの懸念を理由に、集団的苦情を申し立てることがある。このこともまた、葬墓施設の立地を難しくしている。

また、行政や政治の場において政策を決める過程を公開しなかったり、公開しても直接影響を受ける地域住民の政策決定への参加に限られたりすると、地域エゴが広がる可能性がある。

一方、法律上に地域住民の意見聴取を規定していても、公聴会などにおいてコミュニケーション体系の亀裂が生じ、少数の地域住民が全体住民の意見に反する場合、地域エゴによる集団的苦情は解決できない可能性もある。

葬墓施設の設置と関連して、住民の意見聴取の規定を置いている法制度は、「国土の計画および利用に関する法律」から見られるが、同法第28条第5項および同法施行例第22条（住民および議会の意見聴取）においては、「火葬場・共同墓地・納骨施設の基盤施設の設置・整備または改良に関する都市管理計画の決定、または変更・決定の際には、住民および地方議会の意見を聴取しなければならない」という規定を置いている。

しかし、このような意見聴取に関する条項が、「葬事などに関する法律」ではない他の法に規定されているものの、当該葬墓施設の立地によって発生する大気汚染・環境汚染・土壌汚染などの明確な根拠や理由なしで反対される場合は、それに対応できる法的規定がなく、地域エゴの弊害を遮られる根拠が足りない、という問題点が挙げられる。言い換えれば、葬墓施設がある地域に設置される際、その地域の住民や地方議会の議員に十分に説明し、意見を聴取しようとする法的条項をより効率的なものに改善すべきなのであるが、その際には正当な理由なく葬墓施設の設置を遅延させたり制限したりする集団行為を防ぐ規定がないのである。

7 ナム・ミイ「葬式の理論と実際」学文社、2001、P.78

8 O'Hare, Michael et al 「Facility siting and Public Opposition」Van Nostrand Reinhold、1983、PP. 98-101

それだけではなく、「国土の計画および利用に関する法律」に基づいた意見聴取や、最近の住民投票制による交渉既済はあるものの、葬事施設の設置と直接的な関連を持つ「葬事などに関する法律」には、立地葛藤を解消できるだけの法的根拠が置かれていない。このことは、中央政府が地方政府に対して葬事サービスの責任だけを課し、制度的には支援しないという二律背反で矛盾した行為となる。この点から、葬事施設の設置主体となる中央政府と地方政府との間で、内部葛藤を引き起こす可能性もある。

3. NIMBY現象の解決方策

葬事施設の設置と関連し、立地選定を行なう過程においては、住民と地方議会の意見を歪曲することなく聴取(Active Listening)しようとしているか、あるいはその過程において当事者が一方的に交渉をリードしようとしていないか、といった点に対しての検討があるべきであろう。また何よりも、事前の住民参加を保障し、政府・地方自治団体、事業施行者、地域住民が事業施行の初期から意見交換をし、調整・交渉できる手続きを具体化し、専門家の諮問を得て情報を共有できる装置が必要である。

したがって、葬事施設の設置手続きを「葬事などに関する法律」に新たに規定することを提案する。具体的には、「国土の計画および利用に関する法律」第28条および同法施行令第22条の「住民および地方議会の意見聴取に関する規定」を、「葬事などに関する法律」において葬事施設の現状に見合うように具体的に規定し、住民などの一方的な施設設置に対する反対に備える。すなわち、地方自治体など葬事施設の設置主体は、葬事施設の設置のための計画について、作成の段階から決定公示の段階までの全ての過程を公開し(公示・閲覧)、公聴会などを通して住民などの意見を受け入れつつ、地

方議会の審議過程を経るようにする。近隣住民は、葬事施設の設置について異議がある場合、その意見を市長・道知事または市長・郡守・区長に提出できること、市長・道知事または市長・郡守・区長は正当な理由がある場合、施設設置の申請者が住民などとの協議を実施できるようにすることを規定する。そして、市長・道知事または市長・郡守・区長は、必要であれば、専門家に諮問を依頼できるようにする。市長・道知事または市長・郡守・区長は、協議の過程などを経て、近隣住民などの意見が著しく不当だと認められれば、施設設置の趣旨を公布できるようにする。

また、「国土の計画および利用に関する法律」の施行令第22条(住民および地方議会の意見聴取)に新しい条項を新設する方策もあるが、その場合、2004年7月30日から施行されている住民投票法を活用する条項を新しく設けるのも、一つの方策になろう。行政自治部が、全国250の市・郡・区の住民投票法の施行に伴う条例制定を確認したところ、全ての地方自治体が条例を制定していることが明らかになり、2005年からは住民投票の時代が幕を開けると見られる。この住民投票法において禁止されている事項としては、①法令に違反したり裁判中であつたりする事項、②国または他の地方自治団体の権限または事務、③予算・会計・契約および財産管理事項④地方税・使用料・手数料・分担金など各種の公課金の賦課または減免に関する事項、⑤行政機構の設置・変更、公務員の人事・定員など身分・報酬に関する事項、⑥他の法律に基づき住民代表が直接意思決定の主体として参加できる公共施設の設置に関する事項、⑦同一な事項(その事項と趣旨が同じ場合も含める)に対して住民投票が実施されて以来2年が経過していない事項などがある。

この中で、「廃棄物処理施設設置促進および周辺地域支援法」の適用対象になる施設、つまり一定規模以上のごみ焼却場および埋立地の設置など

の関連法律に基づき、住民の代表が意思決定の主体として参加した場合は、彼らの意思が事実上住民投票の効果と同じく扱われるため、住民投票は実施しない。一方で、葬墓施設のような敏感な事案については、住民代表の意思決定が住民の意思とは違っていて円満な解決を期待しにくい場合、最終解決手段として住民投票の方法を用いられるようにしている。ただし、これに対する住民投票請求権者は、地方議会に限られる。けれども、住民投票は、住民召喚・住民発案(条例改正改廃請求)とともに、3大直接民主主義制度として、住民の総意を直接確認しなければならないため、莫大な費用と時間、および行政力が必要となる。そこで、「葬事などに関する法律」や「国土計画および利用に関する法律」に独自の規定を新設する方策がやはり効果的であるだろう。

4. おわりに

以上の議論を踏まえて、具体的な改善方策をまとめれば、およそ次の通りになる。

まず、「国土の計画および利用に関する法律」第28条および同法施行令第22条に基づき、住民および地方議会の意見聴取に関する規定を「葬事などに関する法律」において葬墓施設に適した形で具体的に規定し、住民などによる一方的な立地反対を防止できるようにする。地方自治体などの葬墓施設の主体は、葬墓施設を設置するための計画について、計画作成段階から決定・公示段階に至るまで全ての過程を公開し、公聴会などを通して住民などの意見を受け入れ、地方議会の審議にかけようとする。近隣住民は、葬墓施設の設置について異議がある場合、その意見を市長・道知事または市長・郡守・区長に提出でき、市長・道知事または市長・郡守・区長は正当な理由がある場合、施設設置の申請者が住民などとの協議を実

施できるようにすることを規定する。市長・道知事または市長・郡守・区長は、必要であれば、専門家に諮問を依頼できることとする。市長・道知事または市長・郡守・区長は、協議の過程などを経て、近隣住民などの意見が著しく不当だと認められれば、施設設置の趣旨を公布できるようにする。正当な理由なしに葬墓施設の設置を遅延させたり、制限する措置を取ったりすることはできないように規定する。

ここで問題としているような、葬墓施設に対するNIMBY現象は、韓国において必ず解決すべき社会的問題となっている。この問題を解決するために、海外においても多様な方策が模索されている。まず、法令や計画に規定して義務付けさせたり、仲裁を通して交渉や補償による解決を模索したりもする。条例制定を通して警察権力を活用する場合もある。この他にも、迷惑施設の立地を決めるため、誘致地域を公募したり、迷惑施設の近くに住民利便施設を提供し、施設建設の際には外観を飾って抵抗感を減らす環境整備に力を入れ、地域住民の不便さを積極的に解決できる問題解消方策を提示する方法がある。

とは言え、いかに多様な方策を講じても、NIMBY現象のような葛藤と紛争の解決に王道はない。事業計画についての情報を事前に公開し、住民の理解を助け、積極的な広報や住民の参加を呼びかけることで議論をリードする忍耐をもって、NIMBY現象を解消すべきであろう。

