

## 第5章 太湖再生のための対話と協働 参加の新たな段階を切り拓くために

著者	磯野 弥生
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	602
雑誌名	中国太湖流域の水環境ガバナンス：対話と協働による再生に向けて
ページ	223-254
発行年	2012
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00011333">http://hdl.handle.net/2344/00011333</a>

## 第5章

# 太湖再生のための対話と協働

——参加の新たな段階を切り拓くために——

儀野 弥生

### はじめに

太湖の環境再生を目的として、日中協力のもとで、円卓会議の実験が行われてきた。その結果として、関係者間の情報共有、環境改善、住民自らの環境整備の見直しなど、一定の効果を上げてきた。他方で、試行的円卓会議で問題点も明らかになってきた。現実に進行している太湖流域水環境総合治理総体方案（以下、総体方案）の実現過程において、ここで得られた知見と日本およびその他の国の例をもとに、利害関係者の対話によるガバナンスを考察することが本章の目的である。ここでは、総体方案を各地方政府の計画に位置づけ、それぞれを実施していく過程における参加を想定して考察する。

本章では、対話の意義に着目しながら、協働の枠組みの必要性および対話の主体について考察する。後者では、専門家および事業者の参加に関する意義と役割について強調しておきたい。

まず第1節では、行政計画における参加と対話について、日本や他国の事例をもとにその要件を確認する。つづいて第2節では、本研究プロジェクトで行われてきた太湖流域におけるコミュニティ円卓会議の試行に関する評価と課題を明らかにする。そして第3節と第4節を通して太湖再生のための対話と協働に向けて、専門家と利害関係者の役割とその意義を指摘する。

## 第1節 環境再生と有意味な参加へのステップ ——異なる価値と共通の目標そして透明性——

### 1. 参加と対話

「参加」は、言うまでもなくそれ自体が目的となるわけではない。「参加」は、何らかの目的を達成するためのひとつの手法である。人々が公共的決定に自らと同じくする意見が反映されないために適切な意思決定が行われていないと感じる時に、意思決定への「直接参加」の要求が出てくる。直接参加をしない場合であっても、その結果が自らの意見と異なることがなければ、直接参加の要求は総じて小さいと考えられる。なお、ここでいう「参加」は、アドホックに行われるか、それとも常設の制度で行われるかは問わない。

日本において「参加」が社会的にも大きな話題となるのは、第1に現在の議会制民主主義という国民・住民の参加のシステムが、本来果たすべき役割を果たしていないことによる<sup>(1)</sup>。もっとも、日本において、代議制という間接民主主義がはたして有効に機能したことがあるかは議論の余地がある。それにしても価値が多様化し、その一方で国や自治体の果たすべき役割が秩序維持から人々の生活の質の確保にまで広がっている。このような状況における代議制度は、選挙によって一定の期間、議員に白紙委任をする手続きに等しい。そこで、それを補完する仕組みを設けないと、それぞれの課題について、議員の意思が選挙民の意思を代表しているとは言い難い状況となっている。さらに、議会が立法上、行政に広範な裁量権を与えることを認めて、行政権のコントロールという本来の権能の低下を招いている。国民の議会への期待も減少し、行政の裁量権行使の制約原理としての「参加」の重要性が浮上している。この現象は日本だけにとどまらず、20世紀後半には、市民社会を標榜する欧米においても同様である。日本では、議会制に託された決定過程の透明性やアカウンタビリティについて、密室政治や審議なき議決など、

疑義が提起されている。

代議制、すなわち議会制民主主義に代わるべきあり方として関係者の直接参加の制度設計が求められるとき、議会制のどの場面について議論するか、あるいは議会制とどのように連動させるかが課題となる。

これらのことから、参加の課題は、透明な意思決定過程を担保しアカウンタビリティのある手続き、議会あるいは行政に代わる住民の意思決定への参加システム、あるいは議会や行政の意思決定を制約するシステムなどが要請されているのである。要請されている参加の場面も単一ではなく、したがって手法も単一ではない<sup>(2)</sup>。

日本でもっとも有効に機能してきたと考えられる参加のひとつは、住民投票である<sup>(3)</sup>。日本では、主として原子力発電所立地関連<sup>(4)</sup>、廃棄物処分場関連、そして市町村合併が住民訴訟<sup>(5)</sup>の主たる争点となってきた。前二者は特定の事案に対応した住民投票条例<sup>(6)</sup>に基づき、後者は法律に基づく住民投票<sup>(7)</sup>である。根拠となる法はまったく異なるが、争点は原子力発電所や廃棄物処分場の立地可否、合併の可否という二者択一の、結論に妥協があり得ない場面である。このような場合には、話し合うことで第三の道が開けるわけでもなく、妥協点を見いだせるわけでもない。妥協し得ない相対立する事項を決定するときに、あえて住民の直接意思を問うには、住民投票あるいは国民投票という制度が有効である。これに対して、相対立し、妥協の余地のない場面での円卓会議のような話し合いの場には、限界があると言わざるを得ない<sup>(8)</sup>。

対立する結論を円卓会議の議題とする場合には、会議は双方の説得の場となる。たとえば、千葉県の三番瀬のあり方をめぐる事例は典型的である。三番瀬そのものを残すかどうかをめぐって、自然保護団体が退席している。三番瀬を保護するか否かについての議題では同席した自然保護団体も、干潟を天然干潟としてではなく人工干潟とした段階で、次の段階での円卓会議には参加していない<sup>(9)</sup>。重要であると考えている争点に関する説得に失敗した場合には、その参加者はそれ以上の対話には加わらないということが生じる。この事例からみても、相手を説得できる可能性を見いだしている場合には、

対話は成り立つのである。

東京・神奈川を流れる多摩川の協議会の場合には、そのことを意識しているからこそ、それぞれ関係主体の役割分担を基本的に侵さず、緩やかな決定を旨としているのである（磯野 [2010]）。したがって、具体的に河川管理者がスーパー堤防を特定の場所に設置する計画を実施するという段階では、利害関係人の強い反対がでることになり、別の参加の場面と参加の方式が必要になる<sup>100</sup>。

このように、ガバナンスとして住民参加システムを導入するにしても、場面によって有効性を発揮する手法は異なる。

## 2. 対話の可能性

本研究プロジェクトでは、太湖の環境再生に向けて、対話型住民参加をガバナンスに導入することを意図して、円卓会議を試行してきた。これをふまえて、日本の場合を参考に、対話型手法の条件を洗い出しておきたい。

対話の可能性の要件があるとすれば、なによりも参加者が対話の目標を合意していることである。

目標が合意されている場合には、円卓会議における対話は何らかの成果を得る可能性が高い。その典型例が、イタイタイ病や川崎公害訴訟の和解に基づく協議である。これらの事例では、裁判所の判決が公害発生原因者の被害に対する損害賠償責任を認めて、それに基づいて問題の根本的解決をめざして、原告と被告の間で和解内容を定め、協定を締結している。被害の原因をなくすという共通の目標を確認し、その目標達成のために公害発生原因者たる被告と被害者原告の間で環境改善のための話し合いの場を設けることを協定の内容としている。イタイタイ病の事例では、年に1回の現場検証と話し合いの場をもち、現在では大気環境、水環境ともバックグラウンドと同じ値まで回復している<sup>101</sup>。川崎公害の事例でも話し合いの場をもち、さまざまな道路改善策をとっている（篠原 [2007]）。このように、意思を決定し事

業を行う権限を有する者が目標について法的にも合意している場合には、対立はあっても対話による合意は可能である<sup>12)</sup>。

対話の類型として隆盛を極めている方式に、計画策定のためのワークショップがある。多くの自治体が、地域の基本計画づくりのワークショップ、道路拡張や新設道路計画のワークショップ、公園計画ワークショップなど、地域住民の生活環境づくりのために、ワークショップ形式が多用されている(中野 [2001], 磯野 [2002], 木下 [2007])。これらのワークショップでは、地域特性に関する認識を共有しつつ、参加者の間で意見の共有を図りながら、自ら地域のあるべき姿を描き、地域づくりへの参加を目標とするという手法がひとつの典型である。ワークショップが啓発と緩やかな参加者間の合意を意図している一方で、合意された成果は事業の意思決定で「配慮する」という程度の位置づけとなっている場合が多い。成果自体がひとつの意見として、意思決定者の考慮事項のひとつとなっている場合が少なくない。その理由は、具体化される事業の決定には、二者択一的な決定を迫る場合がしばしばあるからである<sup>13)</sup>。なお、道路の環境施設帯などの付帯設備の整備については、行政もワークショップの結果を決定に反映させる傾向がある。

また、自治体で提案する条例案の策定にあたって、利害関係者、一般住民および専門家を入れた協議会、すなわち円卓会議を設ける傾向にある。そこでの結論が案となる場合が多いが、放置自転車条例や水道水源条例のように、住民がおおむね了解済みの場合も多い。このように対話参加者間で目標が一致している場合には、討議が成立する。

多くの人を参加させる目的で行われる特定事業に関する円卓会議も多い。NIMBY (Not In My Back Yard) のひとつである一般廃棄物処理施設についての円卓会議はその例である。意思決定者である自治体担当機関が、住民の理解・納得を得るための手続きに腐心している領域である<sup>14)</sup>。廃棄物処理施設あるいは最終処分場に関しては、目標が明確なので、反対をしている人々をいかに合意形成の場につかせ、合意を得ていくかが課題となり、それについて多くの研究がある<sup>15)</sup>。納得のためには、事前に十分な資料を提示し、時間

をかけ、対話をし、その対話から柔軟な結論を導くことが必要である。その仕組みに欠ける産業廃棄物の場合には、訴訟になる事例も少なくない。

このように、現在、日本では、多様な対話形式が存在し、それなりの成果を上げている。

他方で、失敗例も少なくない。その多くが、はじめから結論があり、それに沿った議事の運営が行われるため、対話が成立しないのである。失敗例のひとつとして、凍結されていた東京外郭環状道路建設計画の適否に関するPI (Public Involvement) を挙げることができる。この事例では、関係自治体の住民と関係行政機関の代表とで構成される「PI 外環沿線協議会」が設けられた。協議会設置の趣旨を「協議会は結論を出す場ではないが、公開して進めるので、より多くの人にその議論の内容を知ってもらうことに意義がある」「協議会での議論やその他の幅広い意見を踏まえ、様々なプロセスの中で外環計画の意義について、社会全体で検討する」と記述している<sup>66</sup>。同協議会で議論しても結果は変わらないと考えた者は、協議会の位置づけを単に意思表示の場として受け止めている。討議することで論点を深めることができ、その結果が意思決定に反映されると判断した参加者もいる。このような参加者は、より詳細な調査データを用意し、それに基づく関係者の討議を期待した。しかし、論点を深める議論の進行が行われず、協議は後継の沿線会議に引き継がれ開催される一方で、東京都は環境影響評価手続きを進めた。協議会への参加者は環境影響評価手続きでの意見表明も行っていたが、納得できていない<sup>67</sup>。実際には、市民が提示したデータをもとにした議論はなされなかった。参加者が対話の設定をどのように理解したかによって、意見表明のあり方、審議に対する対応は異なってくることを示す。

最後の例で明らかのように、参加者間あるいは参加者と事務局の間で討議の位置づけが異なる場合には、発言は常に一方通行で意見表明の場となる。たとえば、設置趣旨のなかで、「必要なデータ・資料等は、提示することとし、もし提示できない場合は、その理由を明確にする」<sup>68</sup>とあるが、それをどのように利用するかについては、協議会でのルールに委ねている。実際に

は事務局が提出してきた資料と委員が提出した資料をあわせて議論する場は設けられなかった。協議会を設置した東京都は、意見を広く聴取し、どのような意見があるかを協議会参加者や傍聴者と共有する場として認識し、議論をして資料の正しさを判断するような場として想定していないことから、結局は対話型としなかった。

一定の結論を得ることを目的としている参加方式では、意思決定者が対話の目標を明確にして、それを参加者が理解できるまで十分に伝えているかが、ひとつのポイントである。参加者同士の対話であっても、それは常に、間接的意思決定者との対話にはかならないからである。

ここでみてきたように、目標が合意されている場合には対話手法が有効である。それに対して、二者択一の決定を行う場合には、「選択のための参加方式」による必要がある。円卓会議開始時点で、参加者が決定に関する判断をしていない場合も同様である。

### 3. 対話の要件

日本における対話型の問題点は、先の東京外環道のPIの例にみられるように、対話での必要最小限のルールが明確になっていないことである。たしかに、個別の事案ごとに独自ルールを策定すれば、事業にかかわる当事者が個別の案件ごとに異なる点からみて不自然なことではない。しかし、目標との関係で参加者の役割が明確にされていないと、参加者にとって、「参加」手続きが単なる形式的手続きであるようにみられるおそれがある。また、参加者が資料に基づいた適切な意見を形成できないので、参加者の意思を正当に斟酌するという「参加」の意味が生きてこない。

参加の意義に配慮して、要件を具体的な形で示した例として、EUで出された2000年水枠組み指令（The Water Framework Directive, Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000）<sup>109</sup>を挙げることができる。同指令は、EUで本格的に参加の仕組みを導入した最初の例といわ



れている。同指令では、参加について、次のことを求めている。①少なくとも計画開始3年前までに、計画策定および意見聴取方法についてのタイムテーブルと作業プログラムを明らかにしておくこと、②計画開始2年前までに、当該流域での主要な流域管理上の論点の概要を明らかにすること、③計画開始1年前までに、流域管理計画案を明らかにすること、④人々の求めに応じて、計画案の開発のために用いたバックグラウンド資料および情報にアクセスできるようにすること、⑤利害関係者や公衆の積極的な参加を許容するために、計画案に対する書面による意見の提出のための期間を6カ月間認めること、としている。

このような参加の枠組みは、参加による管理こそ良好な河川環境の保全のために必須であるとする考え方に基づいている。そのような利害の異なる多様な意見を配慮してこそ望ましい結果が得られること、また透明性を確保し、公衆に情報を提供し、政策の根拠となる資料を提供することで、意思決定者たる行政が政策を正しく実施する方向に誘導することができ、公衆自身もそのような方向で協力をすることができるとする。意思決定者の決定をコントロールする参加として、必要条件を示したものといえる。

とくに、①、②および④の要件は重要である。意思表示や対話的な参加である場合には、設定された目標が明らかにされていて、対話の場で適切な内容を発言することができて、初めて対話が意味をもつということを示している。上述の住民自らが地域づくりの絵を描くワークショップであっても、それにふさわしいゴールと工程表が明記されている必要がある。なお、日本では、合意形成の有効な議論のために、ワークショップ参加者による類似のケースの見学やワークショップ参加者を対象とした学習的な催しも設けることが多い。

#### 4. 参加の他の形態

##### (1) 熟議のための対話と情報

二者択一の決定参加でも、合意と切り離されれば、対話も可能である。水枠組み指令の参加要件でも示されているが、十分な情報の提供が意見の形成にとってもっとも重要な要素である。そのことは、二者択一の決定参加についても同様である。適切な判断のためには、適切な情報の収集が必要だが、情報収集のひとつのツールに対話の傍聴がある。一般公衆は専門家ではないので、専門的知識が求められる事例では、意思決定のための十分な理解に欠ける場合がある。あるいは、その地域のミクロな事実については、地域内の生活者の方が通常専門家といわれている人よりも理解している場合がある。内容の理解、論点の整理のためには、対話を聞くことを通じて、理解を深めることができる。意見の異なる者が提起する論点、それについての議論の違いなどが明らかになる対話は、傍聴者にとってわかりやすい言葉で語られれば、各人の意思決定を容易にする。情報を正確に伝え、理解させることは、いわゆる熟議のための対話の一形態としてみなされているのである。原科が行った長野県での中信地区の廃棄物最終処分場のための廃棄物処理計画（須永・原科 [2007]）の例は、二者択一とまではいかないが、熟議のための対話のひとつとして理解することができよう。先に挙げた東京外環道路計画に関するPIもまた、このタイプとして企図されたといえるが、熟議のために必要とされる情報（資料）の提供と議論がされていないということで、熟議のための対話のレベルに至っていない。

熟議のための対話は、その前提として情報の十分な精査と公表、それに基づく十分な討論が必要とされることは、先のPIの失敗からもわかることである。

##### (2) 協定という参加

ところで、イギリスの環境行政では、住民参加は必要条件である。伝統的

に都市農村計画法（Town and Country Planning Act）による土地利用計画策定手続きにおける住民参加の仕組みが確立し、その手続きで環境利益を主張でき、環境許可について利害関係第三者に関して手続き参加が認められるようになった。このような一連の一般公衆や団体の参加の流れのなかで、1990年代には協働の仕組みが成立、強化されてきた。すなわち、自治体がNPOと協定を締結して、意見を聴取し、あるいは事業を分担するのである。

自然保護については、その多くの事務を環境局との協定により、公共的団体であるナチュラルイングランド（Natural England）が行っている。イギリスの特徴は、とくに生態系保護に対して、官・公・民の協働が必要であるとして、協働協定による方式が特徴である。

イギリスの住民参加型環境行政のもうひとつの特質は、生物多様性アクションプラン通報・発信システム（Biodiversity Action Plan Reporting System）の存在である。NPOなどのさまざまな団体あるいは人が、生物多様性の状況についてレポートし、情報を共有しようとする制度である。対話そのものではないが、対話のための情報の共有という重要な要素を担っているのである。以上のような協定方式による事業の実施は、対話が成り立っていることが前提である。

日本でも、武蔵野市のまちづくり協議会と市の協定がつとに有名である<sup>20</sup>。廃棄物事業者や廃棄物に関連する一部事務組合は、おおむね事業の実施にあたり環境保全協定を締結するが、住民団体がその相手方となる場合も散見される。協定のなかに協議が盛り込まれるが、それ以前に協定の締結、改訂過程が対話となっている。

## 第2節 太湖再生のための円卓会議の評価と課題

### 1. 試行的円卓会議の意義と限界

円卓会議の試行は、3年以上にわたって行われたが、それぞれ参加メンバーが異なり、トピックも異なったため、議論・認識の深化、あるいは合意へのステップなどを図ることはできない。とはいえ、参加者の円卓会議に対する認識や意識を分析することは可能である。詳しい評価は第4章で行われているが、本章に関連するかぎりでその結論をピックアップすれば、以下のとおりである。

円卓会議を試行した地域では、これまでに多様な主体を一堂に会して討議する機会はなかったようである。もっとも、村民にとっては、村民委員会などを通じて村民との間で討議を行う、または行政と村民が話し合いの場をもつなどの機会はあった。企業についても、それぞれの企業に行政の施策を説明するなどに際して当事者間での対話は行われてきた。しかし、行政、住民、企業が同一の場で、緩やかであってもひとつの話題について対等な立場で、テーブルを囲んで話をする公式の場はもちろん、非公式にもなかったようである。

今回の一連の円卓会議では、総じて、住民に与えた影響がもっとも大きかったといえる。基層からのガバナンスの作り直しを円卓会議という場で試行し、その中心に住民を据えたということも、影響していると思われる。アンケート票やその後のヒアリングを通じて、住民自身、関係者と同じテーブルで発言すること自体に意義があったと感じていて、プラスの評価をしていることがわかる。実施状況を見ても、住民サイドからの十分な発言はなかったが、住民がこのような場をもつことの可能性を発見し、発言ができるということを実感したことは大きい。住民にとっては、さらに日頃公害について不満をもっていた企業に対する苦情申し立ての場としても機能した。住民の苦

情申し立ては、公害問題解決の糸口の場合としての意味もあるが、住民のもつ意見・情報を、企業や行政が共有できた事例としても理解できる。

他方、企業にとって、住民と同席して対話するメリットは小さかったようだ。行政との定期的な話し合いの場が想定できることや、当初予定されていなかった企業への苦情がその場に出されたこともあり、積極的に参加するモチベーションは低い。企業は、太湖への汚水の排出抑制が求められ、規制以上の積極的浄化も求められている。実際、規制以上の排水浄化を行っている旨の発言にみられるように、行政指導への対応として浄化に協力しているので、それで十分だと考えていることがうかがえる。「企業と住民」の関係に関して住民を含めたより広い地域での「社会的責任」という原則が、企業にはもちろん、住民にも浸透しているとはいえない。ましてや住民との対話である、リスクコミュニケーションという観念はない。したがって、行政との定期的対話としての意義を感じたようだが、それ以上でもそれ以下でもない<sup>21)</sup>。

行政からみると、開発区からの参加者は、「1年に1回程度はこのような円卓会議はあってよい」との見解を示している。だが、住民参加者に対して、「意見を述べるができない」との不満が出された。この意味するところは、意見聴取の機会としての意義を見いだせないという評価に至るのだろう。また、第1章で述べているように、総体方案では、どの場面でも関係者間の合意を求める手法を導入していない。目標設定等、正式手続きとして円卓会議やワークショップは埒外である。また公聴制度を別に有していることから、意見の聴取の機会をさらに上乘せして設ける意義を見いだせなかったといえる。

ところで、住民は、円卓会議から派生して、工場内への立ち入りが認められるという成果を得た。また、工場内の状況を見学したことで、地域の清浄化への動機づけとなったと、円卓会議に参加した住民代表は述べている。さらに、円卓会議に参加することで、円卓会議の有効性を認識し、住民会議を行うなど、予想外の効果をもったことも付言しておかなければならない。企

業に対しても、結果的に、住民の工場への立ち入りを認めるなど、付近住民に対して「社会的責任」を意識せざるを得ないことを改めて感じさせたといえよう。住民や企業には、円卓会議が環境教育の場としての効果をもったと評価することができる。

このように、一定の効果があつたものの、限界もみえた。この試行の目的が、円卓会議への参加を通じて、参加者の意識や行動を分析し、参加意識を醸成することにあつたため、先に挙げた日本のように、それがないと事業が円滑に行えないという場合とは異なる。したがってそれとの比較で、円卓会議の意義を計れないのは言うまでもない。それ以外にも、会議参加の動機づけになる目標とその意義を参加者に明確化できなかったことが、会議の内容を通り一遍のものとし、行政自らがこのような対話の場をもつという、つぎの段階へのインセンティブを作りだせなかったことの原因のひとつであろう。

## 2. 目標の設定

上記第1項で述べたことは、別の観点からみると、中国の環境再生への取組手法の特徴が明確に示されているともいえる。つまり、中国側研究者も日本側と同様に、参加によるガバナンスの重要性を十分に認識しているからこそ係るモデル実験を主催したのだが、行政は太湖再生過程での参加を他の施策に比べて重視していないということを示している。総体方案では、水質の浄化について、主として公共事業の推進と排水規制の強化によって目標を達成しようとしているのである。住民や企業の環境再生に対する「意識」とその「意識」から出発する自主的活動を推進することで、目標を達成するという視点を欠いている。

もちろん、公衆の「参加」を無視している訳ではない。無錫市等では、公聴制度を設け、インターネットでの意見の受付や情報提供を行っている。さらに、社区等の単位で表彰制度を用いて清潔さを競わせることで、太湖浄化への間接的な参加制度を設けている。関連法律では、計画等の立案に際して、

意見を聴取する機会を導入しているのである。このようにみえてくると、参加を無視しているわけではなく、むしろ意識的に「参加」を取り入れているとみることできる。意見反映の仕方が行政に委ねられているところは、日本の多くの行政と類似している。しかし、日本では、環境再生については、関係者との「協働」なくして目標を達成できないという考え方が、定着しつつある。ここでいう「協働」とは、先に協定という形式で述べたように、関係者が納得して再生事業にかかわっていくということである。

今回、4回にわたって円卓会議という場を提供された行政がそれを生かし切れてこなかったということは、「協働」による再生という視点に欠けているということを示している。「協働」による環境再生は、行政のみならず関係者がともに「公共」を担うことでもあり、関係者の利害を十分に把握したうえで、目標を共有する必要がある。とすれば、円卓会議はその一歩として利用できる場であり得る。

### 第3節 太湖再生のための協働

#### 1. 太湖流域の再生的管理とは

協働のための参加を前進させるための要件を引き出すには、協働すべき範囲を検討する必要がある。これまで太湖の環境再生という言葉を使ってきたが、協働を考えるうえで、ここで改めて太湖流域の「再生的管理」という言葉を用いたい。

太湖の再生は、中国政府にとって、基本的には水質の改善である。飲用水として利用されてきた湖内水にアオコが大発生し、水質は劣V類となり飲用水としての取水が禁止されるという事態を受けて、そこからの水質改善が太湖再生の目標となる<sup>22)</sup>。中国における水質改善は、工場および一般家庭からの汚染原因物質の湖内あるいは流域河川への流入規制が主流であり、さら



に排污費という経済的負担を課すことによっていた。太湖の場合、水質改善とは流域全体の水質改善をめざす。総体方案では、これらの公害規制に加えて、土地利用規制という規制的手法、湖周辺を含めた生態系回復という公共工事の手法、ごみの適正処理、さらには排水権取引という経済的手法を組み合わせ、水質目標を達成することを計画目標としている。これらは個別発生源対策としての公害規制から流域の環境改善計画へと展開している。

ところで、通例、河川「管理」という概念は、河川を人々にとって適正な状態に保つことを目的として用いられているが、そのなかには、河川航行の安全、利用者の利益の観点からの利用調整などが含まれる。ここでは、もっぱら、太湖の水質改善をめざす自然再生に着目して検討するために、「再生的」とする。再生というと、時に、水質規制あるいは水生動植物の保護、多少広げても護岸や湖畔の作り方あるいは浚渫など、湖沼の直接の環境保全に着目した管理に限定されるおそれがあるが、ここでは、より広く都市や農村の土地利用のあり方などの再生を含める。水質目標を達成した場合には、それを維持していくことが、次のステップの太湖流域の再生的管理の目標となる。

## 2. 再生的管理と協働

流域の再生的管理にむけた協働のための「参加」となると、重層的な参加の仕組みが必要となる。再生計画（ここでは総体方案）からその実施、管理まで、時系列的な参加の仕組みが必要である。それ以上に、太湖流域の広さもまた、協働としての参加の重層性を要求する。

太湖流域の実態をみると、なおそのことが明らかである。太湖水面の面積は2338平方キロメートル、周囲長は436キロメートルである。日本の琵琶湖の3倍の大きさであり、中国第3位の淡水湖である。太湖周辺地域は、もともと湿地帯を形成していたところであり、農業も発達していたため用水路も多く、そこに流出入する河川は中小あわせて228ある。このように、湖岸線



が長く、多くの河川が流出入していることから、太湖に直接かかわるステークホルダーも日本の湖とは桁違いの人数である。湖岸の主要都市である無錫市ひとつをとっても、横浜市の人口に匹敵する約450万人の人口を抱えていて、市のGDPはアオコが大発生した2007年には3858億元となっていて、多くの工業開発区を形成している。そして、無錫市の2003年のGDPが1901億元ということから、5年間に急激に工業や都市が発展したことがうかがわれ、下水道整備や排水規制が緩いままに、これらの排水が一気に太湖に流れ込んだことが容易に見て取れる。

他方、太湖の地理的な位置づけをみると、太湖は汽水湖ではなく海からは切り離された湖であり、したがって、流域は海までの下流域に伸びている。太湖の水は、長江から導水され、また蘇州河などを経て長江に流入していることから、生態系を配慮する観点からも長江の管理計画に組み込まれる必要がある。このように考えてくると、太湖の再生的管理の地理的範囲は、その受益が及ぶところといってよい。しかし、それではあまりに広がりすぎるので、少なくとも長江に流入するまでを、太湖流域としてとらえてよい。支流としてのレベルでも、生態系の一体性を考えれば、河口からその沿岸部水域までに及ぶ。このように太湖流域をとらえるならば、協働の仕組みとそれともなう対話の仕組みは、計画から実施へとつながる軸と、広域から基層レベルへとつながる軸、地域間という繋がりで見ざるべき対話と、さまざまな対話があり得るし、また考えていくことが求められる。

他方で、太湖再生の計画および実施責任主体という点でも、多様である。国を除いて地方政府をみると、省級地方政府として江蘇省、浙江省、上海市の3つがかかわり、地区級地方政府として7行政区と上海市の3つの鎮がかかわり、その他、県および郷鎮政府も関係する。このように、汚染原因者も、汚染による被害をこうむる者も、日本の湖沼の例に比べて桁違いに多く、関係地方政府も多い。流域管理は、本来、水源地から河口・湾沿岸に至るまでのトータルな計画があり、そのうえで部分が構築されなければならない。このような全体的管理があるべき姿であり、部分の管理の指標を与える

ものであることは言うまでもない。

このプロジェクトで行われてきた円卓会議は、これまで述べてきた流域という観点からすれば、太湖のごく周辺の地域に限定されている。太湖を日常的に目にすることはできなくとも、ごく身近に意識することができる距離にあり、太湖との関係を実感できる地域である。協働による太湖再生という場合、このスケールを考慮に入れた検討をしていかなければならない。ということ、太湖再生のガバナンスのひとつのあり方としての参加を検討するにしても、課題ごとに多様な切り取り方があることになる。

こうして見てくると、今回の試行では、流域の再生的管理のうち利害関係として重要な関係者が欠けている。参加者は、すべて排水受槽池としての太湖から利益を得ている集団である。言い方を変えれば、太湖の水質悪化に大なり小なり責任を有し、規制あるいは費用等の負担を受忍せざるを得ない者である。もっとも、その集団も飲用水として太湖の水を利用していた、あるいは利用しているので、規制の受益者でもある。太湖の景観利益を考慮に入れば、その周辺住民もまた再生の受益者である。それに対して、下流域の地方団体や住民は、農業用水や飲用水として河川水を利用しているので汚濁によってその利用利益を侵害され<sup>23</sup>、規制の受益者としての特徴を有する。周辺住民が規制や負担による利害が相半ばするのに対して、下流住民は規制がないと一方的に利益侵害をこうむる集団である。

一般的に、この下流の利害関係者の意見は行政によって代表される。太湖の再生対策のための総体方案では、太湖の水質改善が実現すれば、下流域の水質が改善されることで下流受益者の要求をも満たすことが前提となっている。しかし、流域全体の協働を考えれば、これらの利害関係者についても、参加を考える必要がある。

また、これまでは地域住民というくくりで地域性に着目して試行したが、利害関係の異同により区分することが可能である。そこで、以下の節で、太湖流域の利害関係者に着目して可能性を考察する。

## 第4節 太湖の再生的管理にかかる対話の課題 ——利害関係者と専門家——

### 1. 太湖の再生的管理の参加・協働の場面設定

流域人口は、総体方案によれば、4533万人（2005年）で、都市化率は73%に達している。GDPも2兆1221億元で全国のGDPの11.6%を占めている。都市化は、工業・商業が発達していることと同義である。そこで、都市住民および事業所が、それぞれ太湖水質浄化の利害関係者として大きな集団を形成している。事業所はもっぱら排水や大気との関係で利害関係を有しているが、都市住民の場合には、それ以外に飲用水利用としての利害関係者となる。都市化されているとはいえ、湖内および沿岸の漁業や農業も広く行われていて、これらもまたステークホルダーとして集団化できる。太湖の下流域では、同様に分類できる利害関係者がいる。これらを前提として、利害関係を考えることとする。

ここで、太湖の再生的管理の流れを再確認しておく。太湖再生に関しては、総体方案のなかで、国家発展改革委員会内部に、太湖流域水環境総合治理省部間連合（原語は「省部際連席」）会議制度を設け、太湖に関係のある各省各部間調整制度を設けることにより、縦割り行政の弊害を回避しようとしている。また、その責任について、総体方案は、2省1市と國務院の関係部門がその実施に責任を有するとして、さらに2省1市の下位の地方政府もまた、その範囲で責任を分担することを定めている。

国と地方の役割分担をみるならば、国が目標と枠組みを定めた総体方案を策定し、省級地方政府が執行を担う実質的な管理主体である。国が基本的な枠組みを定めるが、その策定過程では省との対話があり、その結果定められた国の総体方案にしたがって、省級地方政府がそれぞれの管轄権内の管理を行う。さらに下位の地方政府がそれぞれ権限の範囲で管理を行っているとい

う関係にある。たとえば、江蘇省は、総体方案を受けて「江蘇省太湖流域水環境総合治理実施方案」を、無錫市もまた「無錫市太湖水環境総合治理実施方案」を策定し、目標達成のための任務を負っている。

管理主体の重層性はさらに続き、下位の地方政府もそれぞれ太湖の再生的管理を行っている。無錫市のなかに県級地方政府として宜興市があるが、同市もまたその管轄の範囲内で、水質規制等を行っている。さらに、そのなかに県級地方政府の出先機関として街道相当の開発区があり、工場立地や住居にかかわるインフラ整備を行っていて、具体的な再生計画の一翼を担っている。地方政府ではないが、社区もまた、排水、緑化や啓発化活動を任務としている。こうしてみると、日本では、中国でいえば、省級、市級の2層の地方政府で完結するが、中国では、このように多層な地方政府そして団体が、分担所掌し、再生的管理を担っているのである。

これまでの円卓会議の実験との関係でいえば、同実験は郷鎮あるいは街道レベルでの、再生的管理の執行段階の参加可能性と課題に関するものと位置づけることができる。同実験は、それぞれの主体が参加行政の主体として形成される可能性を探るという面が強い。

## 2. 再生的管理における場面と利害関係者の関係

### (1) 太湖の再生的管理における参加の可能性

ところで、先に述べたように、関係法で、参加は「重視」されている。総体方案でも、法を受けて、管理の基本原則のひとつとして、公衆参加を挙げている。資源節約、環境保護、そして消費生活に関する啓発とともに、積極的な公衆参加を管理の原則とするのである。公衆参加原則の具体的体制整備として、情報公表制度を設け、流域内の重大汚染企業の排水状況に関する情報の公開、住民の水利用と環境にかかわる重大問題については、公聴会、論証会の開催の必要性を挙げている。さらに、住民の環境についての知る権利、参加権、および監督権を維持拡大し、人々の汚染対策に対する積極的参加を

拡大していく、としている。また、行政内部の情報共有についても言及していて、2省1市の情報共有のためのプラットフォームを立ち上げることを求めている。

このように、具体的に公聴会等の仕組みを例示しながら、情報公開と住民参加制度を積極的に導入することを求め、その具体化については、実行段階の法令、計画に委ねられたのである。情報の公表については、一体的な議論を行いうるが、具体的な参加については、その段階によって異なる。

そこで、太湖の管理を段階的にみていくと、到達目標については、すでに総体方案で所与のものとして与えられている。ということであれば、改めて参加の論点はないようにみえるが、協働という枠組みを通してみると、別のデザインが考えられる。達成目標は、言うまでもなく数値目標である。ところが、日本では、協働のための目標は数値ではない。むしろ、五感で感じることができ、生活に密着する目標が取り上げられる。段階的に達成されたかどうかを確かめるのも、五感で感じることができる基準である。たとえば、「泳げる湖」「アオコのでない湖」「散歩のできる湖岸」などである<sup>24</sup>。どのような目標を掲げるかは、協働のための対話の重要なテーマである。

総体方案の具体化の段階では、国の関係機関の施策および各省以下の地方政府が行う施策について、その策定への参加が考えられる。具体的なスケジュールを含めた目標策定手続きと個別の排出基準等設定手続きへの参加である。たとえば、江蘇省太湖水污染防治条例では、省人民政府が「太湖水汚染物排出基準」、「太湖流域城市・県界水質基準」および「太湖入湖河川汚染物質総量規制指標」を定める（第11条）としている。さらに、禁止または制限される産業および製品についての登録簿を作成する（第12条）、という規定がある。これら基準等についても、すでに定められているが、目標に関する対話のなかで、おのずとこれらに対しても対話が可能である。

それ以外にも、インフラ整備として、下水処理場やごみ処理場の建設あるいは生態系回復が求められているが、下水処理場等の公共施設の立地のための用地取得とデザインは、地方政府に委ねられている。まず、これらの計画

について、参加が問題となってくる。それ以外にも、禁止行為等を定め、処理施設などについて定めているので、これらの事業計画への参加も問題となる。これらの参加のあり方は、利害関係者の種類やその位置づけなど、先の基準設定と異なるところがある。

また、省と市、たとえば江蘇省と無錫市の関係、あるいは省ないし地区級市と県級市、たとえば江蘇省・無錫市と宜興市の関係という、垂直関係にある地方政府間の現時点での内部関係を参加として捉え直し、両者間のコミュニケーションの内容に関して、その外部にある住民に対する透明性の確保とその間の議論への参加を検討することも重要である。

## (2) 再生的管理における対話主体としての利害関係者

対話はさまざまな主体が参加するが、それを利害関係者という枠組みで類型化することができる。利害関係者として、個人や個別事業者を想定できるが、地方政府や公共的団体も利害関係主体として議論できるか、である。

とくに、より広域の再生的管理のための対話では、以下のとおりの課題がある。

- ① 下級地方政府ないし下部組織が再生的管理における参加行政においてどのように位置づけられるか、
- ② 上水道供給団体および下水道処理団体は独立して利害関係者となりうるか、
- ③ 社区等の公共的団体を利害関係者として位置づけることが適切か、
- ④ 農業者、漁業者個人、住民、そして個別企業をどのように位置づけるべきか、
- ⑤ NPO に参加のなかでどのような役割を与えることが可能か。

ここに挙げたなかで、とくに次のことが課題になると思われる。①についてみると、先に挙げた宜興市の開発区は市の行政の1単位であるが、工場誘致および基盤整備を行っている。再生的管理計画の見直しにおいて、進出企業や周辺住民との関係で、どのような役割を負うべきか。企業にもっとも近

い行政組織として鍵となる存在であると思われる。③の社区などの住民直近の自治的組織は、住民の意思を代弁しうるか、住民の代表たりうるか、が問われるところである<sup>25)</sup>。④の農業者については、農民專業合作社あるいは農民專業合作經濟組織と農民個人の関係が問われる。また、個人、個別企業は、日本ではしばしば公募制の枠組みで対話の参加者として入ってくる。あるいは、団体から推薦されるが個人の資格で入ってくる場合もある。中国ではこれらをどのように整理するか。⑤として、NPOの参加権という課題もあるが、情報収集と提供における法的地位いかがが課題となる。

執行段階では、①直接利益を侵害されるおそれのある個人、団体の参加の態様と法的な地位、②汚染原因者の参加における法的地位、③それ以外の個人、事業者、社区を含めた関係団体の参加の態様、④NPOの役割、がその課題となる。

### (3) 協働のための対話と利害関係者

協働を前提とする対話を考えるときに、関係法の法的利害関係を有する者と対話の参加者が同一である必要があるだろうか。行政決定への参加の場合には、その決定に利害関係を有する者は参加の権利がある。利益侵害を未然に防止するという点で当然のことである。協働のための参加も、このような決定の仕組みのなかに組み込まれば、同様の課題が生ずる。義務ではない協働といえども、再生的管理という場合には、協働として行われる内容に負担や制約がともなう方が普通であり、利害関係者は対話の参加者となり得る。

日本、イギリス、オーストラリアのいずれをとっても、河川の管理についての法的な利害関係を有する者は、おおむね団体である。飲用水、下水の排水については基礎自治体レベルの団体、農業用水や工業用水についてはそれぞれの利水団体や基礎自治体というように、おおむね個人ではなく、関係団体となっている<sup>26)</sup>。排水について、直接河川や湖に排出する場合には個別排出事業者が法的利害関係を有することになる。これらの者は何らかの形での参加、意見表明と対話の権利は有すると考えられる。しかし、最終的には飲



用水、農業用水あるいは工業用水として利用し、下水に排水するのは個人あるいは個別事業者である。さらに、太湖の景観や生態系の保護という点からすると、むしろこの景観や自然生態系を享受する付近の人々が利害関係を有しているといえる。その意味で、近年地域の人々にも管理に関する決定に参加の機会が与えられるようになった。

そこで、太湖の再生のための協働という目的のための対話を考えるならば、管理のための従来型「法的利害関係」を超えた別の枠組みで、対話の参加者を考える必要がある。協働の対象となる個人、団体がもれなく何らかの形で参加できる仕組みを考える必要がある。傍聴者として参加させるか、希望する者をすべて対話に直接参加させるかである。そして、広域の対話の場合には、地方政府、公共的団体と当該団体の構成員を対話参加者としてどのような割合で入れるかが、課題となる。これらが対等な立場で対話できることこそ、必須の要件である。全員参加は無理なので、傍聴という参加を取り入れ、それに基づく意見表明の場所を用意することが必要である。

### 3. 専門家の役割

#### (1) 専門家の役割

これまで、対話について、利害関係者を中心に検討してきたが、対話にとってさらに重要な役割を担う者がいる。今回の円卓会議では、専門家がコーディネータの役割を担っている。一般に専門家が重用されるのは、専門的知識、利害関係人からの中立性という特徴からである<sup>27)</sup>。試行してきた円卓会議でも、南京大学の研究者がコーディネータと議長の役割を担ってきた<sup>28)</sup>。

多くの参加者で構成される対話には、議長、司会者、コーディネータという役割の者が必須である。誰が会議を指揮するか。これによって、対話は成功も失敗もすることは言うまでもない。日本での対話の失敗の多くは、この会議を指揮する者と意思決定者の関係が同一の立場であるということに起因する<sup>29)</sup>。多くの場合は、専門家、分けても大学に職のある者が選任されるこ



とが多い。「専門的見地」から、議論を整理することを期待されているのである。

しかし、もっとも多いケースは、コーディネータは担当行政機関、会議の議長が行政の意図をよく理解した専門家という組み合わせである。日本では行政機関が、議会や裁判所とは異なって、それぞれの所掌事務について専門性を有する機関として考えられていることもその一因である。この組み合わせでは、他の参加者から信頼されない。担当行政機関と対立する者は、その点について、注意深くみている。それに対して、前述の長野県中信地区の廃棄物処理計画の委員会は、この弊害をよく理解した合意形成についての専門家がコーディネータ、議長を兼任した例である。具体的な事務はコンサルタントが担い、意思決定者である県は必要に応じてサポートするにとどまっていた。おおかたの参加者に信頼される専門家が実質的な主宰者となることで、参加者から対話の進行に関して納得が得られる。

専門家は、また、対話の参加者として登場する。その多くが、中立的な立場から専門的知識を提供することが期待されている。少ない例ではあるが、専門家が一定の立場を表して行われる場合もある。消費者団体や自然保護団体の代表として参加するという場面などである。

科学技術的な論点が多いほど専門家の専門性を期待されるが、専門家は「専門家」か、という疑問が常に問題提起されてきたことも事実である。この疑問は、さまざまな事例で問題提起されている。原子力、ダムとさまざまな場面で、専門家の発言が問われている<sup>90</sup>。どのような専門家を参加者として認めるかが問われているのであって、専門家の重要性を否定するものではない。すなわち、専門的な事柄を、普通の人々が判断しなければならないときには、それをわかりやすくすることこそ専門家の役割である。しかし、専門家の発言に疑義は生じることからも、さまざまな立場の専門家の参加が要請されるのである。リスクコミュニケーションでは、専門家の対話を聞くことによって、論点を整理し、内容を理解することができるかとされている。

また、信頼されれば、論点整理、会議の指揮を専門家に委ねることは、他

の人に委ねるよりも適している。

### (2) 専門家とファシリテータ

現在、日本では多様なコンサルタントが林立している。そのなかで、まちづくりではファシリテータを専門的に行うコンサルタントが出現している。また、行政が主催する会議では、コンサルタントが事務局を担う場合も増えている。これには、功罪両面ある。

行政がファシリテータあるいは事務局の役割を担うと、対話の中立性が維持しにくい。そこで、案件の利害関係人と直接利害関係のないコンサルタントならば、中立性が維持できるということである。専門コンサルタントが、ファシリテータとしての専門性を有するということである。当該領域の専門性を有しているの、場合によっては自治体の当該部局より知識が豊かである。他方で、これらの役割は行政の委託を受けているので、行政の意向からはみ出すことはできない、という欠点がある。

この限界があっても、ファシリテータは重要な職種として成長しているのである。参加者各人が十分に発言し、対話し、ひとつの成果にまとめていくためには、情報を収集・提供、論点整理、またそれらについてのアドバイスなど、対話をコーディネートする者が必要だからである。しばしば提言の案を作成することもある。

太湖周辺で、このようなファシリテータを求めることは、現在困難であるかもしれない。この役割を研究者や後述のNPOという専門家が担うこととなる。

### (3) 専門家としてのNPO

欧米ではNPOが政策立案、国・自治体あるいは民間企業の業務執行の監視、そして独自の自然保護活動と、国、自治体の公共としての職務以上の働きをしている。日本でも欧米ほどではないが、NPOの活動の幅も広がり、自治体との連携も進みつつある。中国でも、これを追いかけて、環境

NPOが育ちつつある。企業をチェックするNPO、環境教育型NPOなどがある<sup>31)</sup>。これらのなかには、「地方政府がわれわれの活動にとって重要なステークホルダーである」という発言をしているように、保全活動について、協働体制の準備ができあがっているといつてよい<sup>32)</sup>。

さらに、これらの団体は、円卓会議方式でコミュニティの将来を自ら考えることも啓発活動の一環として行っている。円卓会議を含めて、環境マインドをもった自主的で自発的な市民を生みだし、環境保全型社会の担い手を育成することを重要な柱としているのである。このように、本章で述べてきた参加型管理のためには、住民が対話の主体として育成されることが前提となるが、中国ではNPOがそのための重要な役割を担っている。

NPOは、前述のイギリスと同様に、アメリカでも五大湖の環境再生計画のコーディネータの役割を負うなど、公共的役割の分担者として政策決定に深くかかわっている。中国では、ここまでの働きは困難であるが、自然保護の立場から専門家としての力をつけてきている団体もあり、専門家としての役割を担えるまでの力量を備えている団体もある<sup>33)</sup>。さらに、利害関係者がいない自然保護の分野では、NPOが利害関係者としての役割を担っている場合も多い。

## おわりに

太湖再生のために、円卓会議を試行してきたその結果をふまえて、協働のための対話の可能性について利害関係者の参加を中心に検討してきた。その結果として、以下のことを提言しておきたい。

第1に、住民と対話の関係についてである。今回の円卓会議が影響を与えた主体は、住民である。そのことは、基層からのガバナンスを参加型に行きくことの可能性を追求してきたプロジェクトとしては、望ましい結果を得ることができたといえる。そこで、さらなる主体形成として、つぎのような

ことが求められる。

まず、ワークショップ型の対話の機会を設けることが望ましい。すでに、区内で円卓会議を行ったところもあり、地域づくりの方向性がみえてきている時に、協働型対話をさらに促進することが、参加主体形成のうえで重要である。ワークショップ型は、共通の地域の目標を、調査と対話によって描いていくことである。情報収集、情報提供、論点整理、対話能力を高めて、太湖の再生に寄与することができる。中国のNPOは、環境教育NPOとしての実績があり、コーディネータとして十分な力を発揮できるものと考えられる。それを行政がサポートすることである。対立的な要素が少なく、啓発的意味合いが大きい対話であれば、地方政府も援助がしやすいと考えられる。

さらに、重層的対話形式の実践である。特定の協働システムを目標に、利害関係集団の代表が参加し、対話する円卓会議と、その会議のための代表者の発言のためのワークショップないし円卓会議という2層の対話の実践である。住民は、代表者による円卓会議を傍聴することで、情報の共有をすることができる。上位の代表者による協働に関しては、下流地域との協働を取り入れることも、より積極的に、協働と情報共有の重要性を認識させることになるだろう。

第2に、協働のための参加制度の確立である。経済的インセンティブを入れた枠組みを設けることで、協働的再生事業を考える者を期待でき、そのための対話を始める可能性が出てくる。とりわけ、事業者を対話の場に引き入れる枠組みが求められる。

第3に、協定型協働と対話の仕組みの試行である。対話は、目標なしには成果は上がらない。協働の仕組みを制度化するためにも、意思あるところから始め、協働協定づくりのための対話を始めることで、つぎの段階としての制度化が可能となるだろう。

決定に対する意見申し立て、公聴制度など、法律上のメニューは提示されてきた。しかし、行政主導のこれらの制度は、行政裁量のなかで、実質的な意義が消されている。そこで、行政とつかず離れずの、協働の仕組みを通じ

て、対話のガバナンスを試行することも、ひとつの方向性ではないだろうか。

なお、情報の共有、参加の推進に関しては、司法アクセスの推進が重要な意義をもつが、協働の仕組みが進み、行政の住民への信頼が進んだ段階で初めて実質的意味をもつと思われる。司法アクセスをすすめるためにも、上述の方策を進めていくことが重要である。

〔注〕

- (1) 松田 [2011] は、主体としての市民論から、代表制民主主義から多様なガバナンスへの転換を説く。
- (2) このような新たな試みとして、熟議等のミニパブリックとして議論、実践されてきているが、その実践例と理論的課題について、篠原編 [2012] を参照のこと。そのほか、シャピロ [2010] も参照。
- (3) 日本でこれまで行われてきた住民投票は、法的には意思決定者（市町村長が多い）の参考資料にとどまる。1980年代から住民投票が利用されるようになった。今井 [2000] は、直接民主主義制度に対して積極的評価をしている。市町村段階ではかなりの自治体で制度化している。第30次地方制度調査会は、住民投票制度の法制化（ただし、対象が大型公共施設のみ）について、知事会などが住民投票の結果の拘束力を認めるときには議会制と調整不十分という意見をもとに、2011年12月15日、見送っている。河川問題でも、住民投票が行われたが、その住民投票にかかわる当事者の著書として、姫野 [2001]、桑原・桑原 [2003] などを参照。
- (4) たとえば、田窪 [1997]、山室 [1998]。
- (5) 2010年時点までに319件行われた ([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000087297.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000087297.pdf), 2012年2月10日アクセス)。
- (6) ただし、高知県窪川町の場合は、常設の条例として制定された。
- (7) 法律の定める制度以外に、合併の枠組みを問う住民投票という別のタイプの住民投票があり、このような内容のものは条例や要綱に基づいて行われている。
- (8) 後述のように、決定前の情報提供の場として、円卓会議は重要な役割を果たしうる。
- (9) 三番瀬円卓会議の経緯とその評価について、三上 [2009: 66ページ以下] を参照のこと。
- (10) 三番瀬における自然保護のあり方、多摩川の管理のあり方の緩やかな合意に関しては、双方とも「公共の利益」としての自然保護のあり方をめぐる議論、別の言い方をすれば治水等の自然保護とは異なる「公共の利益」との調

整が問題となっている。それに対して、スーパー堤防問題では、スーパー堤防に面する私人の利益の利害関係が強く前面に出ることで、治水におけるスーパー堤防の必要性という公共の利益に関する評価とあわせて問題となるために、参加制度のあり方についてより詳細な議論をしなければならないが、それは別稿に譲る。

- (11) 畑 [1994] では、協定とその後の動きがある。
- (12) 尼崎公害訴訟では、判決後の原告・被告間の和解において排ガス内の有害物質低減のための協議をすることが認められたが、その機会を被告である国が設けなかった。そのために、原告は公害等調整委員会に裁定の申し立てをし、話し合いをもつよう裁定した。このように、法的に担保された対話も存在する。
- (13) 道路整備の是非のみならず、地下化か平面交通かということが問題となる場合もしばしばある。その例として、鉄道と都道府中小平線計画、玉川上水と放射5号線計画など、枚挙のいとまはない。そして、鉄道として小田急線下北沢付近の地下化問題は裁判となり、最高裁判決が出されている。
- (14) 施設の設置自体について疑義がある場合には、対立型になる。
- (15) たとえば、高橋・古市 [2002]、土屋 [2002]、その具体的な実践事例として、のちに挙げる長野県の廃棄物最終処分場計画の例がある。
- (16) 2007年6月、国土交通省東京外かく国道事務所 ([http://www.ktr.mlit.go.jp/gaikan/pi\\_kouhou/pi\\_kyoubi.html](http://www.ktr.mlit.go.jp/gaikan/pi_kouhou/pi_kyoubi.html), 2012年2月10日アクセス)。
- (17) 江崎・喜多見ポンボコ会議 [2007] は、同協議会設置の経緯と協議会の内容を記述したうえで、参加者の立場から協議会の限界について取り上げている。
- (18) 同協議会の要綱で「2. 協議会の基本的な考え方(3)話し合い内容」のひとつとして規定されている。
- (19) Kallis and Butler [2001]、岩田 [2007] 参照。
- (20) 武蔵野市町づくり条例では「市長及び地区まちづくり協議会は、前条第8項（同条第9項において準用する場合を含む。）の規定により地区まちづくり計画が認定されたときは、当該地区まちづくり計画に係る協定を締結し、その実現に努めるものとする。」（第25条）として、自主的な対話による計画を認定制度を経た後ではあるが、協定にしている。
- (21) 2012年2月には、個人事業の事業主を加えて、住民、大規模事業所、コミュニティリーダーを参加者として、円卓会議を行われたが、地元密着型の事業者の対応は別の分析が必要である。
- (22) 目標値については、水落 [2010] を参照のこと。
- (23) 下流域の浙江省嘉興市では、太湖汚染のために、水源を太湖から流出する河川から別の河川に切り替えるなどの対策を講じていて、余分な支出を余

儀なくされている。

- (24) 諏訪湖では、このような身近な目標が住民の浄化への意欲をもたせた。宍道湖では、「シジミがとれる湖」である。
- (25) 菱田編 [2010] は地域社会のガバナンスの可能性に関する問題点を指摘し、本書第2章も農村社会の構造に言及していて、これらの研究から住民代表としての役割の可能性を分析していくことが求められる。
- (26) ただし、個別の土地所有権にかかわる場合、治水についてはその被害をこうむる虞のある個人が法的な利害関係を有する者である。
- (27) もっとも、日本では、専門家の中立性が、近年とくに疑問視されている。ダムや原子力あるいは道路問題で顕著にみられ、専門家のあり方自体やいかなる専門家に参加型決定で役割を与えていくのかが問われている。
- (28) 回を重ねることにより、参加者の経験値が上がり、最後には社区のリーダーが議長を務めるまでになった。ただし、参加者が太湖のステークホルダーすべてではなく、住民が中心となっていたということもある。専門家が後ろに下がってバックアップするという一方で、その役割を多少変化させていると同時に、住民参加として新たな段階を示唆する事例でもある。
- (29) 上述の外環道PIでは、国土交通省の職員が議長をしてきた。それに対する問題を提起する者もいる。Alternative MediaのHP参照 (<http://critokyo.jp/independent/abeken-coll1045.html>, 2011年11月12日アクセス)。
- (30) これまでも、水俣病をはじめとする公害訴訟や原子力発電所関連訴訟では、審議会や原子力安全委員会の「専門家」委員の知見に対して、原告がその誤りを指摘してきた。福島原子力事故を通じて、原子力安全委員会の過去の役割など、社会的にも専門家のあり方が鋭く問われている。
- (31) 中国で、環境NPOが重要な役割を果たし始めていることについて示している論説、論文は少なくない。古賀 [2010], 相川 [2004, 2007, 2009], 陳・森田 [2010] など。
- (32) もうひとつの役割は、情報発信である。ウェブ利用や直接の啓発活動を行うことで、収集した情報を発信することで、人々の知識を高めて、参加への動機づけにもしている。
- (33) 手塚 [2009] は雲南省の事例ではあるが、詳細な検討をしている。

## 〔参考文献〕

### ＜日本語文献＞

相川泰 [2004] 「中国の環境NGO」(中国環境問題研究会編『中国環境ハントブック



- ク2005-2006年版』蒼蒼社 332-370ページ)。
- [2007]「市民社会・NGOと中国環境問題」(中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック2007-2008年版』蒼蒼社 342-343ページ)。
- [2009]「中国における環境NGO等の活動」(中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック2009-2010年版』蒼蒼社 382-383ページ)。
- 磯野弥生 [2002]「市民参加によるまちづくりの課題」(永井進・寺西俊一・除本理史編『環境再生——川崎から公害地域の再生を考える』有斐閣 303-320ページ)。
- [2010]「環境保全・再生における住民参加の可能性——日本の流域ガバナンスの経験をもとにして」(大塚健司編 [2010]『中国の水環境保全とガバナンス——太湖流域における制度構築に向けて』研究双書No. 588 アジア経済研究所 234-236ページ)。
- 今井一 [2000]『住民投票——観客民主主義を超えて』岩波書店。
- 岩田元一 [2007]「ヨーロッパにおける水環境政策への市民参加の仕組と環境情報の役割」(『国際情報研究』第4号 37-49ページ)。
- 江崎美枝子・喜多見ボンボコ会議 [2007]『公共事業と市民参加——東京外郭環状道路のPIを検証する』学芸出版社。
- 木下勇 [2007]『ワークショップ——住民主体のまちづくりへの方法論』学芸出版社。
- 桑原正史・桑原三恵 [2003]『巻原発・住民投票への軌跡』七つ森書館。
- 古賀章一 [2010]『中国と基層社会と草の根のNPO』御茶の水書房。
- 篠原一編 [2012]『討議デモクラシーの挑戦——ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店。
- 篠原義仁 [2007]『よみがえれ青い空——川崎公害裁判からまちづくりへ』花伝社。
- シャピロ, イアン [2010] (中道寿一訳)『民主主義の現在』慶應義塾大学出版会。
- 須永洋平・原科幸彦 [2007]「検討委員会による廃棄物処理計画の合意形成プロセス——長野県中信地区・廃棄物処理施設検討委員会を事例に」(『環境情報科学論文集』Vol. 21 519-524ページ)。
- 高橋富男・古市徹 [2002]「廃棄物計画のための市民参加と住民合意」(『廃棄物学会誌』第13巻第3号 128-137ページ)。
- 田窪祐子 [1997]「巻町『住民投票を実行する会』の誕生・発展と成功」(『環境社会学研究』第3号 131-148ページ)。
- 陳雲・森田憲 [2010]「中国の環境ガバナンスにおける住民運動の類型化と示唆——環境クズネット曲線の憲政的基礎」(『広島大学経済論叢』第33巻第3号 25-49ページ)。
- 土屋雄一郎 [2002]『環境紛争と合意の社会学——NIMBYが問いかけるもの』世界思想社。



- 手塚眞 [2009] 「雲南省の農村開発——自然資源, 少数民族, および NGOs」(『東京経大会誌』第251号 131-144ページ)。
- 中野民夫 [2001] 『ワークショップ——新しい学びと創造の場』岩波書店。
- 畑明郎 [1994] 『イタイイタイ病発生源対策の22年のあゆみ』実教出版。
- 菱田雅晴編著 [2010] 『中国——基層からのガバナンス』法政大学出版局。
- 姫野雅義 [2001] 「住民投票が市民を鍛える——吉野川河口堰をめぐる」(筑紫哲也編『「政治参加」する7つの方法』講談社 33-63ページ)。
- 松田憲忠 [2011] 「ガバナンスの主体としての市民」(岩崎正洋編著『ガバナンス論の現在——国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房 93-116ページ)。
- 三上直之 [2009] 『地域環境の再生と円卓会議——東京湾三番瀬を事例として』日本評論社。
- 水落元之 [2010] 「太湖流域の水環境保全計画の展開と課題」(大塚健司編『中国の水環境保全とガバナンス——太湖流域における制度構築に向けて』研究双書 No. 588 アジア経済研究所 35-79ページ)。
- 山室敦嗣 [1998] 「原子力発電所問題における住民の意思表示——新潟県巻町を事例に」(『環境社会学研究』第4号 188-203ページ)。

< 英語文献 >

- Kallis, Giorgos, and David Butler [2001] “The EU Water Framework Directive: Measures and Implications,” *Water Policy*, Vol. 3, pp. 125-142.