

第5章 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

著者	礒野 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) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	588
雑誌名	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
ページ	207-258
発行年	2010
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011477

第5章

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——

儀野 弥生

はじめに

本章では、中国の太湖流域を中心とする湖沼流域の水質保全に向けたガバナンスについて、住民参加という観点から考察する。環境の保全・再生にあたり住民の参加が必須であることは、本書でも繰り返し述べられてきたことである。ところが、序章で指摘されているように、中国独特の中央・地方間の政治・行政構造および社会運動の厳しい制約の中で、環境に関する決定への住民参加あるいは利害関係主体（ステークホルダー）の参加を望ましいかたちで実現することは容易ではない。他方で、太湖流域水環境保全計画においても、住民参加の必要性がうたわれている（第1章）。第4章に記載のとおり江蘇省では、コミュニティ円卓会議の試行ののち、2008年には、「環境情報円卓対話会議制度業務ガイドライン」（試行）が策定されるなど、住民参加への積極的取り組みがみられるようになっている。

本章は、このような状況の中で行われた円卓会議での参加の試みを意義づけるとともに、それをさらに発展させて、自然を共有する住民を中心とするステークホルダーが流域の自然再生の一翼を担うための課題を明らかにすることを目的とする。

ところで、住民参加の制度構築は世界共通の課題である。同時に、制度は

それぞれの国の歴史の延長線上に形成され、一律にどのような制度が有効であるとは言い難い。日本の場合をみても、全体的な方向は世界の動向と同じではあるが、欧米とは異なる歴史をもち、現在がある。中国の流域ガバナンスに焦点をあてるならば、中国の政治・行政構造にあって、一般的な参加論を適用しようとしても砂上の楼閣である。現在の中国の状況に適う参加の検討が必要である。その観点から、第4章では具体的な試行の中から現状を把握している。本章では、欧米とは異なり、行政裁量による環境行政が長く続いてきた日本の例を検討することで、そこから課題を設定し、中国への示唆を見いだそうとするものである。

湖沼流域の環境保全と再生に資する住民参加ということになると、行政の政策あるいは計画の決定から太湖流域の水環境に悪影響を与えるおそれのある許可、そして具体的な執行に至るまで、行政のさまざまなレベルでの参加が課題となる。各レベルの参加は相互に影響しあい、総合的な検討が必要である。しかし、本書全体の課題から、主として政策や計画レベルでの参加に焦点をあてることとする。

参加や合意形成については、理論的な議論から実践をふまえたものまで、これまで数多く出ている。日本語で書かれたものを取りあげれば、総合的に市民参加を論じたものに、松下 [1973]、佐藤 [1973]、篠原 [1999] があり、実践との関係では世古 [1999] をあげることができる。さらにアメリカをベースに基本的な論点を取りあげたサスカインド・クルックシャンク [2008] をあげることができる。合意形成についての実践的な例を含めて検討したものに原科編著 [2005] がある。また、参加権を取りあげたものとして、田村 [2006] を欠くことができない。市民参加というときに、松下 [1973] が「住民から市民へ」と述べたように、自立した主権者として公共政策の主体としての市民の参加についての議論がある。一方で、合意形成という場合には、企業を含めた個別問題のステークホルダーが想定されていて、同じ参加といっても、みている地平が異なる⁽¹⁾。環境分野では、その中心的な主体は主権者としての国民あるいは住民である。また、中国の河川流域ガバナンス

については大塚編 [2008] がある。

本章では、まず、日本の参加制度が世界との比較においてどのようなレベルにあるか、および環境保全と再生に関する国際的に承認された参加の諸原則とは何かを確認したうえで、本章の基本的な視座を見定めておく（第1節）。次いで、参加の理論と課題を環境問題との関連で検討する（第2節）。日本における河川行政に関する参加事例を分析し（第3節）、河川政策や計画決定手続への参加の意義を整理し、参加を実質的にするための情報へのアクセス、司法へのアクセスを含めた論点ごとの流域ガバナンスにおける住民参加への課題を明らかにし、最後に本章のまとめとともに、今後の太湖流域管理への課題を提示する。

第1節 住民参加への視角

1. 世界から見た日本の参加に関する現行法制度の位置

(1) 参加とは

「参加」という言葉は、英語では participation, engagement あるいは involvement とさまざまな語があてはまる。日本でも、参加の一形態をパブリック・インボルブメントと英語をそのままカタカナに置き換えて用いる場合もある。また、参加の一形態として協働という言葉をあてはめる場合もある。参加については、それぞれの場面で異なった内容で用いられ、参加を一義的に定義することは困難である。本章では、参加を「国民・住民をはじめとする市民、利害関係人そして専門家が行政の決定その他の運営に意見を述べる制度」としておく。また、参加の重要な領域として、議会への参加がある⁽²⁾。制度化の必要性との観点で間接的に述べるが、ここでは、太湖流域におけるコミュニティ円卓会議の実験に焦点をあわせているので、議会への参加の議論は省略し、行政決定への参加の制度論的な側面に限定する。その意味で、

その出発点を本節2. の環境法の法原則としての参加原則の内実を検討することが、本章の「参加」論となる。

(2) 日本の「参加」の位置づけ

① 各国における参加の法制度

本節の本題に入る前提として、各国の参加の法制度の展開を素描する。

1970年代、ヨーロッパでは国の政策決定への国民参加、すなわち参加民主主義が重要な課題となった。ベトナム戦争、原子力発電所問題、環境問題などが、その流れをかたちづくってきたのである（中田 [2006]）。サルトルの言葉であるアンガージュマン（社会参加）がひとつの象徴であった。このような社会政治的な流れのなかで、市民社会の参加理論の構築、具体的な参加の手法開発とその実験が積み重ねられてきた。その過程で、80年代には、円卓会議が参加民主主義を実現する手法として模索され、一方で地方分権とコミュニティの自立を基礎とする参加政策が展開していった。このような流れの中で、環境分野では、1985年にEU環境影響評価指令にもとづき各国国内法が整備されはじめ、原子力発電所をめぐる国民投票が実施されるなど、さまざまな参加の手法が取り入れられ、実現されてきた。

各国別にみると、ドイツでは、行政手続の法制化については消極的な国だった。1970年ごろまでは、日本と同様に個別法で参加手続が定められていた。先の欧州の流れのなかで、まず、州法で行政手続法が定められ、1976年に連邦行政手続法（*Verwaltungsverfahrensgesetz*）が統一的な手続一般法として制定された。計画についても、確定手続を定めている。個別法でも手続が規定され、政策決定過程への円卓会議が模索されるなど、さまざまな動きが出てきた。

フランスでは、公共事業については意識調査（*enquête public*）が行われてきたが、1976年には「公益認定（*déclaration d'utilité public*）前の公衆聴聞手続に関する1976年5月14日デクレ⁽³⁾」（1959年6月6日デクレの改正）が制定され、その後「公衆聴聞手続の民主化と環境保護に関する1983年7月12日法律

第83-680号（ブシャルド法, Loi Bouchardeau）」（多賀谷 [1988]）が制定されている。後者の法律は、環境に影響を与える事業一般について、公衆聴聞手続を経ることを義務づけた。さらに1992年大規模事業の構想段階における公開討論に関する通達であるビアンコ通達を経て、1995年には「環境保護の強化に関する1995年2月2日法律95-101号（バルニエ法, Loi Barnier）」（北村 [2001]）が定められた。2003年には地方分権に関する憲法改正が行われたが、そこで住民投票についての規定が設けられた。2004年、憲法改正として環境憲章が制定され、その第7条で情報へのアクセス権と公的決定への国民の参加権が保障された（淡路 [2008]）。

イギリスでは、重要な決定は合議制機関が行い、利害関係人の利益保護は不服申立制度を中心に展開してきた。公共事業計画などの決定手続は、それぞれの分野で独特の仕組みをもってきた。たとえば、1969年計画法（1968 Planning Act）で公衆参加が義務づけられることになった。さらに、独立審議会として王立委員会（Royal Commission）が設けられ、政策策定の討議に付すための報告書を作成する。調査が重視され、さまざまな団体の意見聴取がその報告書作成過程で行われ、かつ詳細な報告書も公表されてきた。グリーンペーパーが政府関係機関のディスカッションペーパーとして出され、これらが立法の前段の手続となる。調査を中心としながら、さらに立法を念頭に入れた情報の公表と参加手続が構築されている。1990年代以降、ブレア政権のもとで、参加について大幅な法改正が行われ、NPOとのパートナーシップ行政が展開されることとなった。地方分権が実施に移され、自治体レベルでのパートナーシップ行政が構築されるに至った。

アメリカでは、三権分立が徹底されている憲法制度を有し、行政府は執行権に限定されていた。修正14条が制定され、行政立法や行政決定への国民、住民の参加が法制化されてきた。1946年に行政手続法が定められ、手続的参加権が一般に法的な保障を得た。1960年代後半には、やはりベトナム戦争や環境保護という課題を通じ、参加が政治的そして理論的な課題として浮かび上がってきた。環境分野では、影響を与える行政決定への環境NPO参加の

権利が議論され、1969年国家環境政策法（National Environmental Protection Act：NEPA）が制定されたのである。アメリカにおいては、多元主義とともに、行政のさまざまな段階での参加（Public Involvement：PI）が、民主主義の推進として制度化されるに至っている。

ここで、本章の課題である中国の状況を見るならば、1970年段階からながらく、訴訟を除けば、環境法制では苦情申立制度（中国語で「信訪」）が行政への唯一の住民参加制度だったといってよい。その中国でも、運用実態には問題がありつつも、環境影響評価法（2002年制定、2003年施行）で公衆参加が規定され、環境情報公開弁法（試行）が制定（2007年制定、2008年施行）されたというように、環境法分野では、住民参加を必須の要件として取り入れ始めている。さらに、水質改善との関係でいえば、水污染防治法の2008年における改正にあたっては、インターネット等で改正案を提示し、広く一般の意見を求めるなど、法制定段階での参加も進められている（片岡 [2008]）。水汚染、とりわけ飲用水保護は中国にとっても生命線であり、第1章の太湖流域水環境保全計画をみても、あらゆる手段を講じて改善を図ることが求められていることがわかる。その一環として、住民を含めたステークホルダーの参加の必要性が認識されている。

② 日本における「参加」

ひるがえって日本をみるならば、第二次大戦後、新憲法の下、アメリカ憲法修正14条の適正手続との関連性を下敷きに、憲法31条の解釈に基づいて適正手続の法理を構築し、事前の手続なしの行政処分を違法とする試みがなされてきた⁽⁴⁾。そのような理論的作業の成果として、審議会手続や聴聞手続が決定前の必要な手続とする判決も出されるようになった⁽⁵⁾。とはいえ、これはあくまで個別法に手続が規定されている場合である。ほとんどの個別法では、専門的技術的裁量等の理由の下に、行政の第1次判断権を認めて、利害関係人や公益関係者の参加規定は設けられてこなかった。

日本における参加の制度は、国民や住民の参加ではなく、専門的知見を有

する者あるいは利害関係者代表が参加する審議会制度を中心に展開してきた。審議会は、国家行政組織法8条で定められた諮問機関であり、具体の審議会は個別の法律で定められる。審議会は、大臣等の諮問を受け答申を行うことおよび意見を具申することがその役割となる。手続上必要条件とされるごくわずかな参与機関（電波監理審議会、司法試験委員会、土地鑑定委員会等）の場合を除いて、審議会の答申は尊重はされるが、法的拘束力はない。諮問・答申を経ないで行われた行政庁の決定がただちに違法とされず、答申の取り扱いは行政の裁量の範囲にあるとされてきた⁽⁶⁾。さらに、審議会委員の任命も行政庁の自由裁量とされてきたのである。審議会の審議過程も公正さを欠くとして、委員が辞任する事例もあった。審議会という日本における第三者「参加」は、行政の決定を正当づける形式的な儀式とでもいえるものだった⁽⁷⁾。なお、審議会の公開については、「中央省庁等改革の推進に関する方針」（1999年4月27日）の審議会の運営に関する指針⁽⁸⁾で、原則公開が示された。自治体レベルでは、1980年代に入ると、公募委員制度が登場したが、国レベルとなると行政の自由裁量性は変わることがなかった。

1999年の中央省庁改革のなかで、上記の「方針」で国民や有識者の意見を聴くにあたっては、可能な限り、意見提出手続の活用、公聴会や聴聞の活用、関係団体の意見の聴取等によることとして、審議会を最小限に抑えることとした⁽⁹⁾。

いわゆる公正手続となると、行政手続法制定以前には、ほとんど制度としては存在してこなかった。原子炉の設置許可については、早くから付近住民の意見参加の必要性が求められ、またそのような仕組みも整えられてきた。ところが、法令上の規定はなく、いまだに行政裁量の範囲で行われている。

日本における行政処分の事前手続が本格的に導入されたのは、1993年の行政手続法の制定である。行政処分の名宛人以外の者の参加については、原子炉設置許可など申請を要する処分について、「申請者以外の者の利害を考慮すべきことが当該法令において許認可等の要件とされているものを行う場合には、必要に応じ、公聴会の開催その他の適当な方法により当該申請者以外

の者の意見を聴く機会を設けるよう努めなければならない。」(行手法10条)として、限定的であるが意見聴取に関する努力義務を定めた。不完全ではあるが、行政手続法の中に、利害関係人の意見を聴く手続が整備された。行政立法などの制定過程における国民参加手続は、2005年になってようやく行政手続法に組み込まれた。「命令等制定機関は、命令等を定めようとする場合には、当該命令等の案(命令等で定めようとする内容を示すものをいう。以下同じ。)及びこれに関連する資料をあらかじめ公示し、意見(情報を含む。以下同じ。)の提出先及び意見の提出のための期間(以下「意見提出期間」という。)を定めて広く一般の意見を求めなければならない。」(行手法39条)と、いわゆるパブリックコメント手続¹⁰⁾が採られたのである。しかし、政策や計画という法行為とされていない行政の決定については、関係者や住民の意見はいまだに個別法にゆだねられている。

(2) 環境保全・再生における参加と環境法の国際的諸原則

① 環境法における関係主体の参加

国際環境法の分野では、1992年の環境と開発に関するリオ宣言以来、そこで定められた良好な環境を享受する権利(第1原則)、参加の原則(第10原則)がさまざまな条約に規定されるようになった。リオ宣言第10原則は「環境問題は、それぞれのレベルで、関心のある全ての市民が参加することにより最も適切に扱われる。国内レベルでは、各個人が、有害物質や地域社会における活動の情報を含め、公共機関が有している環境関連情報を適切に入手し、そして、意志決定過程に参加する機会を有しなくてはならない。各国は、情報を広く行き渡らせることにより、国民の啓発と参加を促進し、かつ奨励しなくてはならない。賠償、救済を含む手法及び行政手続きへの効果的なアクセスが与えられなければならない。」として、人々の参加なくして、適正な決定なしということ述べているのである。

2002年のWSSD(World Summit on Sustainable Development, 持続可能な開発に関する世界首脳会議)でも、その実施計画において、参加が主要な原則と

なっている。実施計画において抜きだしてみるならば、水関連では「水資源の管理とプロジェクトの実施に関連する政策や意思決定を支援するため、あらゆるレベルで、女性を含めて公共情報及び参加へのアクセスを促進すること。」(b), 「環境と開発に関するリオ宣言の原則5, 7及び11を十分考慮しつつ, 同宣言の原則10を推進するために, 環境情報, 環境問題についての司法, 行政手続き及び意思決定への市民参加への国レベルでのアクセスを確保する。」こと (X実施手段128), および「アジェンダ21の実施における市民社会及びその他の関連利害関係者の参加と実質的な関与を拡大し, 透明性及び幅広い市民の参加を促進すること。」(持続可能な開発のための制度的枠組みA目的(c), 77) としており, 「各国は自国の持続可能な開発に関して第一義的な責任を有しており, 国の政策及び開発戦略の役割は強調してもし過ぎることはない。すべての国は, 特に, 持続可能な開発を支援する明確で効果的な法を制定し施行することにより, 国家レベルで持続可能な開発を推進しなければならない。すべての国は, 必要なインフラを提供し, 透明性, 説明責任及び公平な行政, 司法制度を推進することにより政府機関を強化すべきである。」「すべての国は, 立法, 規制, 活動, 政策及び計画に関する情報へのアクセスを提供する措置によるものを含め, 市民参加を促進すべきである。すべての国はまた, 持続可能な開発に関する政策の立案及び実施について完全な市民参加を促進すべきである。女性は, 政策立案及び意思決定に完全にかつ平等に参加を可能となるようにすべきである。」(XI. H. 国家レベルの持続可能な開発のための制度的枠組みの強化163, 164) としている。

これにもとづいて, たとえば, 国際的有害化学物質管理を目指す「国際的な化学物質管理のための戦略的アプローチ (Strategic Approach to International Chemicals Management : SAICM)」の構成文書であるドバイ・ハイレベル宣言では, 「19. 我々は, 中小企業及び非公的部門による SAICM の実施への参加を強化するなど, 政府, 民間部門及び市民社会の間のパートナーシップに積極的に取り組む。」とされ, 包括的方針戦略 (overarching policy strategy) においては, ガバナンスについて 「(g)化学物質の安全性に関連する規制と意思

決定の過程に、市民社会のすべての部門、特に女性たち、労働者、原住民コミュニティの人々による、意味ある積極的な参加を推進し、支援すること、(h)化学物質の政策と管理における意思決定に女性の平等な参加を確実にすること」とされている。

地域的なレベルでは、国連欧州経済委員会で、いわゆるオーフス条約が成立、発効し、情報へのアクセス権、環境に影響を与えるおそれのある行政決定への参加権、司法へのアクセス権が認められ、各国にこの条約の条件を満たす国内法の制定を求めている。それにもとづき、EUでは、公衆参加に関する指令を改正（Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003）し、環境に影響を与えるすべての政策、計画、事業、決定において、公衆の意見形成に資する情報の提供、参加権の確保、質問権の確保などを定めている⁽¹⁾。ここでも、情報へのアクセス権に関して手厚く規定されている。住民やNGO等の参加の原則は、環境法においては直接の法的拘束力はないが、いまやソフトローとしてその原則は揺るぎないものとなっている。

② 日本と参加の原則

以上の環境法の原則にのっとって、日本でも、環境に関連する行政決定に、国民、住民の参加手続を国内法に組み込むことが必要である。

そこで、日本の環境法制をみると、リオ宣言をうけて制定された環境基本法では、国民の参加権あるいは関係主体の参加による行政の原則に関する規定が欠如している。2008年に制定された生物多様性基本法には、「国は、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する施策を適正に策定し、及び実施するため、関係省庁相互間の連携の強化を図るとともに、地方公共団体、事業者、国民、民間の団体、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関し専門的な知識を有する者等の多様な主体と連携し、及び協働するよう努めるものとする。」（同法21条）と努力義務の段階ではあるが、参加が原則として承認されるに至った。生物多様性、すなわち自然保護限定とはいえ、参加原

則が基本法に定められることとなった意義はきわめて大きい。日本における行政決定への参加の特質をみると、前述の原子力行政にみられるように、法令の規定として設けることについて、きわめて慎重で、行政裁量の範囲として行政の運用上の規定の中で定められている。その観点からすると、第3次環境基本計画には、参加、協働の推進が重要であるとされ、情報参加についてはオーフス条約への言及もなされている。また、国交省のガイドラインとして、「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」が策定され、これにもとづき運用されている¹²⁾。日本における参加原則は、生成途上にあるとあってよい。

参加を論じる場合には、アドホックなものを加えた事実上の参加制度と法的な制度の2つがある。日本では後述するように、行政運営の範囲での参加制度で、「権利としての参加」制度の構築が遅々として進まない。住民や関係者に手続的権利を保障する制度化がなされてこそ、参加が意味あるものになるといえる¹³⁾。さらにいえば、基本法制が整っている分野では、基本法に参加権が規定されることが重要である。

③ 参加の視角

中国も、参加原則にのっとった環境行政が展開されることが求められている。江蘇省で実験がなされている太湖流域でのコミュニティ円卓会議（第4章）もまさに、この国際的原則に沿った参加による環境再生を目指すものであり、この試みをどこに着地させるかが課題となる。

このようにしてみると、中国と日本については、その程度の差こそあれ、環境法の原則である参加をどのように制度化していくかが問われている。本章では、国の制度は互いに異なるが、日本における制度化の模索のなかから、中国への示唆が見いだせるだろうことを、その視角とする。

第2節 ステークホルダー参加の類型と諸課題

1. 参加の手法と類型

(1) 参加の段階論

参加論を議論するとき、必ず言及される指標がある。それがつとに有名な参加の8段階論 (Arnstein [1969]) である。アーンスタインの段階論は、経済過程や政治過程において排除されている「持たざる市民に権力が再配分されること」が市民参加の目的であると位置づけ、権力の再配分のためのステップを論じている。先のアンガージュマンの時代的息吹に呼応する問題提起といってよい。同理論は、公衆参加のない2つの段階を組み込んで、8段階論を構成している。市民参加のある段階をみると、第1段階を情報の提供、第2段階を意見聴取、第3段階を宥和、第4段階をパートナーシップ、第5段階を権限の委任、第6段階を市民によるコントロールとなる。市民によるコントロールが最終的な段階となっているのは、アーンスタインの市民参加の目的からくる。

アーンスタインは情報の提供を住民参加の第1のステップとしているが、それはあくまで官から民への垂直下降型提供であり、情報の共有という観念はない。第2のステップである意見聴取も、官の主導のもとでの公衆意見の聴取にすぎない。これもまた垂直的関係であるとする。これらの段階は、住民参加の出発点ではあるが、形式的参加の段階としてとらえられている。他の言い方をすれば、人々の意見を情報として行政に伝える、いわゆる情報参加である。

原科 [2004] は、合意形成論からそれを修正し、情報提供 (レベル1)、意見聴取 (レベル2)、形だけの回答 (レベル3)、意味ある回答 (レベル4)、パートナーシップ (レベル5) の5段階に分けている。いずれの説も、行政の情報提供・意見聴取を、もっとも程度の低い参加形態として位置づけられ

ていて、形式的参加にすぎないとする。とはいえ、論語の「民可使由之，不可使知之」について、権力と国民の関係を「従わせればよいのであって、情報は与えないことを旨とすべし」とする誤った理解が日本では流布しているが、そのような状況が当然であると理解される段階からすれば、まったく異質の段階となる。一方通行であれ、説明責任を果たす目的での情報提供は、国民の参加にとって必須の条件である。

(2) 情報提供と意見聴取型参加

意見聴取型参加段階では、行政による情報提供が必須となる。意見聴取には、聴取されるべき者の意見形成が必要で、的確な意見形成には的確な情報が必要である。意見聴取がアーンスタイン、原科両説のいう文字どおりの形式的参加であるならば、情報の質は問われない。真に適切な行政決定を行うための意見聴取であれば、それが一方的で垂直的なものであろうと、適切な情報が提供されなければならない。

適切な情報提供とは、アメリカのNEPA（国家環境政策法）の環境影響評価手続で定められた「十分、かつわかりやすい」情報の提供というのがひとつの基準である。この要件を満たすことは、決して容易なことではない。どの程度で十分なのか、「わかりやすい」ということと「十分」であることの両方の要件を満たすことはどのようなことなのか、課題は多い。

ところで、十分でわかりやすいという要件を満たすためには、客観的に十分でわかりやすい基準でよいだろうか。参加者が意見を形成する目的での情報提供であるとするれば、参加者にとって十分でわかりやすい情報であることが基準となることが望ましい。その観点からすると、「十分」の要件を満たすには、行政により提供される情報だけでは不十分である。情報の開示請求権が認められることで初めて十分な情報が提供されたということになる。意見聴取型が採用されるときには、情報開示請求権を保障する制度がセットでなければならない。

また、わかりやすい情報という点では、制度のどの段階で、どのようなや

り方で参加できるのかをわかりやすく示すことも重要である。例として“Citizen’s Guide to the NEPA”（Council on Environmental Quality Executive Office Of the President [2007]）をあげることができる。さらに、情報に対する解説も必要になる。これについては環境省 [2007]⁴⁴を例としてあげておく。ドイツの場合には、環境情報を生で出すのではなく、加工情報として提供する。

国民がみずからもつ情報を提供し、意見を述べることは、合意形成からすればその手がかりにすぎない。意見聴取が義務となることで、一定の情報の公表を確実にし、さらに行政決定権限庁に住民の意思あるいは住民の知りうる情報を伝えることで、その意思や情報をまったく無視することはできなくなる。さらには、住民の意見に何らかの回答をすることで、行政決定の理由と意義が明確になる。その意味では、現代行政の原則である透明性と説明責任の確保のために、この手続は最低限必要な手続といえる。また、少なくとも、現在の中国でみられるような暴力的参加（張 [2007]）は止揚ないし最小限に抑えられる可能性をもつ。すべての参加は、この意見聴取手続から始まっているとあって過言ではない。前述のフランスの19世紀から行われていた意識調査もそのレベルであり、公衆参加を主要な要素とするアメリカの国家環境政策法（NEPA）の環境影響評価手続の当初の住民の参加は、情報の流れも一方的であり、意見参加もまた一方的に近いものであった。

（3）意見聴取型参加の論点

いわゆる形式的参加であっても、それが参加の端緒となり、少しでも実質参加に近づける努力が必要である。そのためには、以下の点が行政分野共通の論点となる。

（ア）口頭参加か文書提出参加，（イ）それが行われるタイミング，（ウ）意見参加を認められる者，（エ）参加手続不備に対する司法審査の可能性，である。なお、これらは参加論一般に通じる論点である。

（ア）についてみると、意見聴取型では、国民・住民から行政への一方通行なので、双方向の場合に比べて、口頭と文書との差は少ない。口頭による意見

陳述の機会としては、公聴会（これに相当する英語として、hearing, public hearing, public meeting がある）形式が一般的である。公聴会では、公開の場合、選ばれた公述人が審議会委員や行政職員等の前で、一定の時間内に特定の論点について、一方的に口頭で意見を述べるというものである。公述人に質問権を与えられていないのが通例である。その意見も決定に際して参考にされるが、どのように参酌するかは決定権者の裁量権にゆだねられているのが通例である。そこで、市民の意見の反映を参加の判断基準とすれば、確かに形式的にすぎない¹⁵⁾。それでも文書提出と比較すれば、スライドを活用できたり直接訴えかけられるという点で、効果的なものとなる可能性は否定できない。それに対して、文書参加すなわち意見参加は最低限の参加といえる。

わが国の法律では、行政手続法39条に定められる意見公募手続に代表される意見書の提出が、もっとも一般的な国民の意見聴取型参加手法といつてよい。環境影響評価法、廃棄物処理法8条6項および15条6項の廃棄物処分場の設置手続ならびに首都圏近郊緑地保全法9条の管理協定の認可手続などでも、意見書の提出手続が定められている。公聴会手続は、前述のように行政手続法10条に公聴会手続が定められ、個別法では都市計画法16条の計画策定手続、電気事業法108条の料金改定手続などがあげられる。

参加人の範囲の選定が(ウ)の課題である。行政手続法では、想定されている事項が行政立法や審査基準などであるために、意見のある者はだれでもよい。個別法では、環境影響評価法の「環境の保全の見地からの意見を有する者」あるいは電気事業法の「広く一般の意見を聴かなければならない」という規定にみられるように、参加人に制限を設けない場合もある。だが、多くの場合は、廃棄物処理法の例のように、利害関係人に限定される。いずれにしても、自然人、法人が区別されることはない。

これらの提出された意見が適切に反映されることで、参加の意義が達成できる。しかし、ここにあげてきた情報聴取参加の場合には、意見に対する判断は行政裁量の範囲とされている。都市計画法の場合の公聴会や廃棄物処理法の意見書の提出などでは、意見への回答義務は課していないので、原科

[2004] のいう「形だけの回答」に達していない「意見聴取」である。かつ、これらの者の原告適格も現時点では認められにくい⁽¹⁶⁾。(エ)の決定手続不備に関する司法救済については、裁判所は消極的である⁽¹⁷⁾。

意見聴取型は、参加の時期がとりわけ重要である。どのタイプの参加でも、事業実施直前であれば、事業を変更することが困難になり、意見の受け入れを躊躇しがちになるとされる。できるだけ早い機会に参加することが重要である。

(4) 意味ある意見聴取型へ

ここであげてきた意見聴取型は、それぞれ行政決定を前提とする。環境影響評価手続は行政決定ではないにせよ、それが行政決定での重要な要素となるという意味では、行政決定手続の一環として考えてよい。後述の河川整備計画でもこの方式がとられていて、日本における法律がとる形式は、意見聴取型が一般的である。意見聴取の手法としてはこれ以外にも、一般的にアンケート調査、モニター調査などがあげられる。

意見聴取型でも、付加的な制度があることで、意義が変わってくる。日本の廃棄物処理法では申請書類の縦覧期間を設けているにすぎないが、アメリカの資源保護リサイクル法（Resource Conservation and Recycle Act：RCRA）では、有害廃棄物処理施設の設置申請時には、住民に公式の手段で公示するだけでなく、メーリングリストにある人には申請のあったことをメールで知らせるとか、許可申請の審査の間、住民は関係書類を閲覧することができる仕組みを設けている。このことによって、単に1カ月の縦覧期間と意見提出権を認めるよりも、意見形成と審査の監視の役割を果たすことができる。他方で、環境影響評価法では、日本で一般に普及している説明会という口頭での事業説明の機会を設けている。これに関しては、情報の提供方法を工夫することのひとつとみることもできよう⁽¹⁸⁾。欧米では、インターネットによる情報の提供が進められている。

RCRAは、日本の説明会と異なり、申請者は申請前に非公式ヒアリング、

すなわち説明と質問の機会を設けることとしている。非公式ヒアリングは、原科 [2004] のいう意味ある回答ということになる。フランスのブシャルドォ法やバルニエ法では、質問に対しては一定期間内の回答を義務づけている。

日本の場合には、直接民主主義の範疇に入れられる住民投票も、この意見聴取型参加に位置づけられるタイプがほとんどである。これまで述べてきたように、日本には「意味ある参加」の機会がほとんど規定されていない。そのために、自治体段階では、住民が条例化できる住民投票制度が、住民意思を表すものとしてしばしば利用されている。住民投票の行われる自治体の長は、意思決定にあたって住民投票の結果を「尊重する」と規定されているのが一般的である。自治体の長は、裁量権を行使するにあたって、政治的、道義的に拘束される。なお、投票に至る段階で住民相互間の討議があるという点では、次に述べる合意形成型への橋渡しの役割を果たしてもいる。

今回の太湖流域におけるコミュニティ円卓会議が、行政への情報提供としての意見参加として実質的な位置づけが与えられるとするならば、大きな意義があるといえる。

(5) 合意形成型参加とその論点

(1)でみてきたように、意見聴取型では、人々の参加の結果、すなわち提出意見の反映が行政の自由裁量にゆだねられ、形式的な手続に陥りやすい。参加の実質を確保するには、決定者と参加者の対話が必要である。この対話が垂直型である場合には、宥和、意味ある回答にあたるといえる。それが水平的関係である場合には、パートナーシップになる。いずれも広い意味で合意形成型といえる。

1960年代後半から、欧米、日本で、議会制度の限界や社会的諸価値観の多様化とともに、このような広義の合意形成型制度の構築が希求され、模索されてきた。

従来の自由権、財産権中心の行政裁量コントロールのあり方は、行政にこれらの利益を十分に配慮させる準司法的行政手続としての聴聞手続を発展さ

せ、それ以外については意見聴取型で対応すれば十分と考えられてきた。同時期でも、労働者の権利や生存権が問題となってきたが、前者は労働契約という特別の法関係の問題として解決され、後者の生存権についてはサービス型で財産権との衝突は少なかった。ところが、1960年代も半ばになると、社会のなかの多様な価値主体がその権利を主張するようになってきた。そのひとつの表れは、都市政策における多様な価値をどのように活かし、政策とするかであった。

環境問題でも、市民の環境被害防御権や環境利益の保護が、企業の営業の自由あるいは財産権との衝突を引き起こした。伝統的には、環境という公益は、行政によって評価、調整されてきた。しかし、開発によって失われる環境利益は過小評価され、多くの環境保護団体や環境悪化を危惧する人々から非難されるようになったのである。世界各国で、開発に反対する裁判が提起されるという状況が生まれた。その結果、環境保護を行政にゆだねるという手法からの転換が求められるようになった。その中で、環境保護団体や地域住民こそが環境価値の担い手であり、環境を享受する権利としての環境権が提起され、環境に関係する行政の決定にはこれらの者の参加が必須であると考えられるようになった(Sax [1971], 淡路 [1980], 原田 [1977], 大阪弁護士会環境権研究会 [1973])¹⁹⁾。そして、行政は諸価値の調整者としての機能が求められるようになってきた²⁰⁾。環境問題の場合には、その権利を享受すべき主体が現在の人々だけでなく、将来の世代の人々であり、また生態系あるいは生物という人以外の自然の利益が勘案されなければならない。そして、環境に影響を与える決定にあたっては、科学技術的専門性が求められる。このような状況は、単に市民を関係主体とするだけでは十分ではなく、専門家や自然保護団体などの参加も重要な要素となってくる。

このようにして、形式的参加にとどまらない多元的意見の調整や合意が、環境問題の重要な課題となってくるのである。

ところで、合意形成の課題は、デモクラシー（民主主義）のあり方と密接に関連する。民主主義論の参加論は、市民の政治的参加権、あるいは政策へ

の参加権の制度化が問われてきた。とりわけ、1970年前後から、議会を中心に
する選挙という間接民主主義から直接的な参加を含めた新たな市民参加が
模索された。環境問題や都市問題を解決するための参加型の政策決定の議論
は、政治哲学における参加型の民主主義の理論に触発されながら、実践的な
試みが行われていったのである。

参加型の民主主義論の中でも、ハーバーマスの討議主義の議論²¹⁾に触発さ
れる、参加過程を重視した民主主義論がひとつの潮流となっている。ハーバ
ーマスは、かかる過程を通じて合意が成立するとした。しかし、多元的な価
値が存在する社会での決定において、現在では合意の成立より、討議あるい
は熟議の過程が重要であるというところが重視されている。討議民主主義
(Deliberative Democracy) の議論²²⁾から示唆が与えられるとすれば、政治、経
済とは切り離された、多元化された市民社会というものの重みづけがされ、
参加において市民社会の意義が重要視されているのである。もうひとつ、卑
俗な言い方となるが、討議し、その中で熟慮することの重要性が論じられる
ことで、日本にとっては、西欧社会とは別のインパクトを与える要素がある。
単なる合意が目的ではなく、その過程を重視することの意義はきわめて大き
い。

参加手続を整備することで環境の破壊を防止しようと、各国で環境影響評
価制度が次々に導入されたが、当初の設計では、1回限りの双方向を含む意
見聴取方式であった。環境影響を配慮するという限りではよかったが、多様
な価値観をもつ関係主体の意見を調整するには、別の方式が必要であった。
上述の理論の実践として、あるいは現実的な要請として、多様な価値をもつ
主体の参加で合意形成をする手法を開発するために、さまざまな実験が試み
られてきた。アメリカでは、PI (Public Involvement) として、道路建設をは
じめとして、法制化されてきた²³⁾。先の RCRA もその一環である。そこでは、
行政の過程に応じて、重層的な手続的参加権が保障されるようになっている。
欧米では、調整的手続を重層的に積みあげていく制度の構築が課題となっ
ている²⁴⁾。

日本においては、1990年代以降、分権についての議論と相まって、自治体独自の自立的な動きが強まってきた。その中で、国とは異なる住民参加制度が構築されるようになってきた²⁵⁾。国のレベルでは、意見聴取型が多いなかで、都道府県段階では、後の具体例であげるように、合意形成型の取り組みが試験的に行われるようになってきた。市町村レベルでは、自治基本条例や市民参加条例などが策定され、計画や政策の立案にあたっては、意見聴取型、合意形成型など、住民参加が原則となるに至った。また都市計画法の1992年改正により地域マスタープラン（「市町村の都市計画に関する基本的な方針」〔法第18条の2〕）の策定が義務づけられると、そのなかでも新たな参加方式による計画策定手続が模索されるようになった²⁶⁾。ここに合意形成型参加が現実の制度化として俎上にあがってきたのである。このような参加型民主主義の方式として、円卓会議も積極的に取り入れられている。円卓会議やワークショップ方式など意見交換型の手法に、対立する議論の調整機能が期待されているが、現実には、住民投票という意見表明型方式において、住民投票条例の制定や投票への訴えのなかで、討議と熟慮型方式の片鱗がうかがえるといえる。住民が直接、対立する意見を広く公開の場で知る機会を得るからである。

(6) 権限分担・協働型参加

市民によるコントロールのための参加の最終段階は、協働型あるいは権限分担型参加となる。アーンスタインによれば、前者は市民によるコントロールより前のステップということになるが、両者をあわせて、合意形成の最終段階とってよい。

イギリスの場合は、トラストによる自然保護や都市再開発、すなわち役割分担による参加というタイプが展開されてきている。また、役割分担型参加を強化する1997年以来、コンパクト（Compact）が政策化され、分担的協働の仕組みづくりをしてきたのである。日本の例では、アサザ基金による霞ヶ浦の再生活動を分担的協働のひとつとしてみることができる（鶯谷・飯島編

[2003])。

有害化学物質をめぐる一種の円卓会議である発生企業と市民とのリスクコミュニケーションは、課題の解決を市民社会にゆだねるものである。PRTR法は、そのための道具としての情報を提供するために制定された。日本型協働方式として、景観協定をはじめとする市民社会の関係主体での協定がある。紛争予防として、廃棄物処理場の設置申請などの公害発生元となるおそれのある施設の申請に先立つ事前協議を求めた事前協議条例も、この範疇に属する。

協働的協定としては、イタイイタイ病における原告団と原因企業の間で締結された協定が特記されるべきである²⁷⁾。同協定では、(元)原告とそれを支援する専門家に必要なときに工場の立入調査を認め、それにもとづき公害防止と大気および河川中の有害物質をバックグラウンド濃度まで落とすための話し合いをし、その結果を検証することを定めた。廃棄物処分場をめぐる、住民団体と処分場を設置する事業者が環境保全協定を締結する例も増えている。法律でも景観協定など地域住民が協定を締結し、それを行政が認可するなどの手法が採用されている²⁸⁾。

自然再生推進法には、全体構想および再生計画の作成における関係主体のパートナーシップと実際の再生事業および事業後の管理についての権限委譲型、すなわち役割分担型市民参加が盛り込まれている。

このように、地域レベルでは、市民社会との権限分担型または協業型の参加が、現在増えつつある。第1節では、国段階の遅れを述べたが、地域では、住民の参加意識と環境意識の向上の中で、参加が実質を伴ってきたといえよう。

第3節 日本における事例から参加の課題を考える

日本の行政機関の参加行政アレルギーは、国民主権を旨とする憲法が制定

されて半世紀以上たった現在でも決して治癒されたとはいえない。以下にみるように20世紀の最後によく参加行政へと舵を切りはじめた段階である。類型論をもとに、中国への示唆という観点から、日本の事例で参加の課題を抽出することを本節の課題とする。

1. 河川整備計画と参加

ここでは、河川行政における事例を分析する。河川管理については、ここであげる以外にも、さまざまな試行がなされている。ここでは、社会問題となった事例を取りあげる²⁹⁾。

(1) 社会資本重点整備計画と参加

河川行政は、公物管理行政として位置づけられ、伝統的には管理者に大幅な裁量権を与えてきた。管理には、治水、利水のための規制行政、すなわち河川利用のための許認可行政と施設設置としての公共事業がある。

日本の公共事業は、1990年代後半から2000年はじめにかけて、参加をめぐって大転換が行われた。公共事業のうち社会資本として重点的に整備すべき事柄について計画的に事業を遂行するために、社会資本重点整備計画法（平成15年〔2003年〕法律75号）が定められ、その計画の内容として、「地域住民等の理解と協力の確保、事業相互間の連携の確保、既存の社会資本の有効活用、公共工事の入札及び契約の改善、技術開発等による費用の縮減その他社会資本整備事業を効果的かつ効率的に実施するための措置に関する事項」（同法4条3項3号）を定めると規定し、地域住民等の理解と協力という文言で、住民参加を規定したのである。

計画策定段階での住民参加については、先に述べたように、いまだ行政手続法の意見聴取手続の対象とはなっておらず、一般法では位置づけを与えられていない。にもかかわらず、関係者の参加が法定化されたのは、行政手続法の制定を含む参加を重視する国の施策の方向性ととも、「理解と協力の

確保」がなければ、事業が進められない実態があった。計画で記すべき事項としての住民参加は、あくまで「理解と協力の確保」であり、住民参加の結果、事業を行わないという方向での解決が埋め込まれていない。また、なによりも、社会資本重点計画を定めるための手続規定はなく、関係者の参加も事業実施者の裁量の範囲となっている。

社会資本重点整備計画法にもとづいて、社会資本重点整備計画では、住民参加について、「三 地域住民等の理解と協力の確保：事業の計画段階よりも早い構想段階において、住民参加手続の実施を促すための各種運用指針等に示すプロセスを導入するなど、透明性や公正性を確保し、住民等の理解と協力を得るため、構想・計画・実施等の事業過程を通じた住民参加の取り組み等を推進する。」と定めている。

国交省は、これにもとづいて、「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」（平成15年〔2003年〕6月30日国交大臣通知）を定めた。関係住民の参加手続について定めているが、その中で「住民等の意見の把握に当たっては、複数の案の各々について、当該案を提示した背景及び理由、事業費などの案の内容、国民生活や環境、社会経済への影響、メリット・デメリット等住民等が複数の案を比較検討し、判断する上で必要かつ十分な情報を積極的に公開・提供するとともに、事業に対する住民等の意思形成に十分な期間を確保するよう配慮するものとする。」とし、住民参加のさまざまなタイプの可能性をあげている。

河川行政においても、構想段階の住民参加が適用される。河川法では、社会資本整備重点計画が策定される以前の、1997年（平成9年）改正で、住民参加についての規定が設けられた。河川整備計画を策定する場合には、「河川管理者は、前項に規定する場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない。」（16条の2第4項³⁰）というものである。社会資本整備重点計画の構想段階は、整備計画策定段階にあたとされる。この改正は、従前の河川法に比べるならば、意見聴取義務規定を設けたということにより、参加は一步

前進した³¹⁾。しかし、どのような手続とするかはそれぞれの権限庁の判断にゆだねられている。なお、構想段階とは、河川行政においては、河川整備計画策定段階にあたとされた。したがって、整備計画参加手続はガイドラインによって行うことが求められることとなる。

(2) 河川整備計画と住民参加

河川法が改正され、上述のような新たな法的枠組みができると、順次河川整備計画の策定手続が開始された。最大の焦点は、いうまでもなく住民参加の方式である。同改正以前にも河川整備の見直しが行われ、その過程で住民参加のあり方が問われたが、当時は関係者の参加は裁量の範囲内で実施されたのである。河川整備計画策定に伴う住民参加は、法律の規定としてようやく盛り込まれた「住民参加」を具体の場でどのように実現するかが問われたのである³²⁾。

整備計画策定過程における参加方式は、河川管理者の裁量の範囲で定められることとなる³³⁾。そこで、意見聴取型から合意形成型まで、さまざまな方式がとられることとなった。そのひとつとして、流域の関係者が参加する流域協議会・委員会が設けられ、そこで計画を立案する方式が有力な手法となった。その協議会方式も一様ではなく、さまざまな方式がある。協議会メンバーの構成、事務局のあり方、手続の時期、検討内容、回数などが問題となる。河川ごとに多様な協議会方式が試みられたが、2001年2月に設置された淀川水系河川整備計画流域協議会が全国の耳目を集めた。その理由は、同委員会について、透明性、客観性、住民参加の視点に立ってさまざまな工夫が行われたからであり、全国でも先進的な事例とされる³⁴⁾。

淀川は琵琶湖をひとつの水源とし、京都・大阪の水道水源となっている。琵琶湖自体も開発が進み、淀川水系全体が都市を流れる部分が多い。そこで、その整備計画は都市住民の大きな関心事となって、積極的な参加がみられた。計画担当当局の意思とも重なり、「淀川方式」といわれる意欲的な参加手法がとられた³⁵⁾。たとえば、以下のようなことがあげられる。①通例は原案が

提示され、それを協議会で検討するが、淀川水系流域委員会の場合には、河川整備計画原案作成以前の早期の段階からかかわっていた。②委員の指名を第三者機関にゆだねた。③流域委員会の事務を河川管理者が行うのではなく委託を受けた民間企業が行った。④会議では、傍聴者に発言を認め、終了後意見を聴取することで、住民の意見の聴取とともに、専門家との意見交流による住民の知識の深化が行われた。⑤市民部会を設けて議論を深めた。このまとめとして、建設・計画中の5つのダムの中止を提言した。これをもって、同委員会は休会し、第1ラウンドは終了した。

淀川方式は、円卓会議方式で多様な意見を取り入れ、合意点を見いだしながら案を策定していく合意形成方式の実験である⁶⁶。このような方式がとられたのは、長良川の河口堰問題が参加なき行政裁量による決定にもとづき建設が始められたため、建設段階を通じて多くの裁判が提訴されるなど、紛争状態が続いたことの反省からである。事前参加方式としては、これまでになくていい議論が行われた。その結果、①時間と経費がかかることが問題となり、②議論の中でダム賛成派の委員がほとんど発言しない、あるいは出席もあまりしない状態になった。①については、合意形成方式の場合には時間と経費がかかるが、事後的に紛争状態になるよりも時間、経費とも軽減されるといわれている。数十年を経ても計画が実施されない、あるいは終了しないものが多く、経費も当初見積もりの倍以上を費やしているという日本の河川行政の歴史をみれば、そのことは明らかである。②については、主として、従来の日本の非公式調整合意方式ないし情報聴取型参加からの移行期の課題である。討議型民主主義の欠点として、参加者の強者が弱者を押さえることがあげられているが、淀川の例は、それ以前の「討議」の意義がすべての委員に浸透していなかった結果とも考えられる。日本には鋭い対立を討議で解決する習慣がなく、とくにこの点の克服が課題である。

吉野川方式がもうひとつの方式である。吉野川は可動堰問題で住民投票まで行われた河川であるが、吉野川水系河川整備計画は、淀川方式とは参加方式がまったく異なる⁶⁷。この方式では、原案作成段階で権限庁が素案を公表

し、流域市町村長、住民、学識経験者の3つの類型に分けて、それぞれ、6回、23回、3回会合を開き、素案に対する意見を聴取した。同時にパブリックコメントを求めた。さらに、原案を提示して、再びそれぞれの類型の人々の意見を聴くための会を設けて意見を聴取し、同時にパブリックコメントを求め、整備計画案を作成するというものである。住民の意見を聴く会合については、会合の設定は権限庁が行うが、中立なファシリテーターを置き、それが進行方針を定めることで、意見の聴取が中立的に行われることを期している。ただし、説明に時間を要し、再質問はできないなど、議論をして論点を深めることを目的としてはいない。

吉野川方式は、あくまで説明と意見聴取の方式である。それを、段階ごとに行ったという点で、原科 [2004] の提示する「意味ある回答」方式である。合意形成はもとより目的としていないが、多様な意見を有する関係主体が相互に意見を交換しないために、それぞれの意見の利点や課題を明確にすることができず、結論への納得が得にくい。

第3の形式として、利根川水系整備計画の策定過程をあげることができる³⁸⁾。利根川は日本で2番目の長さの河川であり、流域も神奈川県を除く関東5県に及ぶ。そして、最大の利害関係者は水道水源としてその地表水を利用している東京都である。利根川の場合には、河川法16条の2第3項の「河川に関する学識経験を有する者」の意見を重視し、水系を5つのブロックに分けて有識者会議を設置して意見を聴取し、案を策定していくという方式を採用した。住民意見は、全体会および5ブロックで、公聴会形式で聴取され、有識者会議に報告される。有識者会議は公開で行われ、傍聴は認められているが、発言はできず、事後に意見を聴取する手続があるわけではない。

この3つの方式以外にも多様な形式があり、協議会方式を採用しつつも、権限庁が少数指名し、数回の会議で原案を審議、承認して終わっている例も少なくない。

2. 自然再生計画と参加

河川整備計画は、河川管理者が計画的河川管理を行うために策定することを義務づけられた施策である。したがって、最終的な決定権はあくまで河川管理者にある。これに対して、自然再生推進法にもとづく手続参加の意義はまったく異なる。

同法にもとづく自然再生事業は義務的な事業ではない。あくまで自然再生を行いたいと希望する者があった場合に、一定の手続を経て事業を行うというものである。そこで、河川整備計画とは出発点から異なる。自然再生事業は、国あるいは自治体施行を前提としない。NPOを含めて民間団体が事業実施を希望してもよいのである。国、自治体、民間いずれの団体でも、自然再生事業を行うことを希望する者は、その旨を公表し、「当該実施者のほか、地域住民、特定非営利活動法人、自然環境に関し専門的知識を有する者、土地の所有者等その他の当該実施者が実施しようとする自然再生事業又はこれに関連する自然再生に関する活動に参加しようとする者並びに関係地方公共団体及び関係行政機関からなる自然再生協議会（以下「協議会」という。）を組織」しなければならない（同法8条）。このように関係者をすべて参加させて、対象となる地域や目標などを内容とする自然再生全体構想（同法8条）を定めることとしている。自然再生事業実施計画は実施者が作成するが、作成するにあたって案を協議会で十分協議することが求められている（同法9条）。関係者が合意をしながら事業を実施していくことがこの事業の特徴であるといえる⁹⁹。先述したように、パートナーシップ型円卓会議合意形成方式を取り入れた制度である。法定の合意形成方式としてモデル的な法律であるが、その運用にあたって、日本ならではの課題がある。合意形成のこの法律の導入の根拠となったとされる釧路湿原の例をみると明らかである。

釧路湿原は、ラムサール条約の対象地域であり、また国立公園に指定されてもいる。しかし、湿原の乾燥化が進行して湿地の回復が緊急に求められて

おり、同法が施行される以前から、環境省と国交省は再生のための検討委員会を設け、再生事業に向けた検討を行っていた。同法が制定されると、検討委員会から協議会へ移行し、運営事務局は釧路支庁、釧路土木現業所、釧路開発建設部、釧路自然環境事務所、釧路湿原森林環境保全ふれあいセンターという国交省、環境省関係で構成した⁴⁰。

釧路の課題は、再生事業に対して全国レベルのNPOが熱心で、権利利益にかかわらない地元関係住民が消極的なことが特徴である。協議会の場を通じて、地元住民の再生に対する理解を深めることが重要な課題だった。再生地域の確定においては、協議会が利害関係人との調整の場となったが、地元自然保護NPOの規模が小さく、協議会で発言権が必ずしも強くない。この事例では、同法が目的とする意思決定過程への参加に住民が積極的とはいえ、本来の意義が実現できていない。参加の課題を考えると、「自然保護を考える住民や住民団体」の主体の形成の課題を示した例である。

3. 実験的方式

近年では、法律または条例による事例よりも、問題を解決するために、アドホックかつ実験的に住民参加が取り入れられる例も少なくない。その中で、住民の参加において対照的な例を取りあげる。

(1) 多摩川方式

第一に多摩川の管理における参加の例をあげる。

多摩川は、長さ130キロメートル、流域面積1240平方キロメートルと川としての大きさは日本でも目立つものではないが、東京都と神奈川県という人口集中地域を流れる都市河川として、さらには東京都の水源をもつ河川として、その管理について先進的な取り組みが行われてきた。歴史的に洪水がしばしば起こる勾配が急峻な河川で、1974年には新興住宅地域である狛江地区の水害は大きな被害を出し、多摩川水害訴訟として最高裁判決が出ている。

さらに、1960年代後半には砂利採掘後の穴に都市ごみを埋め社会問題となり、都市河川として河川の汚濁も進行した。このようなことを契機に、住民団体が多摩川の環境保護に関心をもち、みずから保全活動を行い、行政機関に働きかけなどをするようになった。このようにして始まった市民参加による多摩川の河川管理が、長良川河口堰問題とともに、前述の河川法改正のきっかけのひとつをつくったといわれる。

近年の動きをみると、多摩川のパートナーシップで始める「いい川づくり」という政策を具体化するために、1998年に多摩川流域懇談会が設置され、それを中心に河川管理が行われている。同懇談会は、市民団体のプラットフォームである多摩川センターと権限庁である建設省（現国土交通省）河川事務所が事務局となって設立された、まさにパートナーシップ管理であった。同懇談会は、市民、企業、学識経験者、流域自治体、河川管理者が協働して、緩やかな合意形成をして、良い川をつくっていくことを目的としている。懇談会は、それぞれの類型ごとの部会がもたれ、その代表者が出て、協議を行うというものである。

同懇談会では、「3つの原則、7つのルール」が確認された。それは、①自由な発言、②徹底した議論、③合意の形成という原則、ならびに①参加者の見解は所属団体の公式見解としない、②特定個人・団体のつるしあげは行わない、③議論はフェアプレイの精神で行う、④議論を進めるにあたっては実証的なデータを尊重する、⑤問題の所在を明確にしたうえで合意をめざす、⑥現在係争中の問題は客観的な立場で事例として扱う、⑦プログラムづくりにあたっては長期的に取り扱うものと短期的に取り組むものを区別し実現可能な提言をめざす、というルールである。この3つの原則のうち、①および②は、円卓会議方式において欠くことのできないものである。③については、懇談会の目的がまさにそこにあったために出てきた原則である。きっちりした合意を目的とすると、議論はおのずから譲歩しえなくなり、硬直化するおそれがある。そこで、合意できるところで合意し、最終的に合意できない部分については、それが緊急を要する場合には行政権限の行使であれば行政が

責任をもって決定をする。そうでない場合には、議論を継続するというものである。なによりも、自由で生産的な議論をすることが重要であるということが、その基調となっているのである。市民団体も200を超え、関係自治体も20を超える。このような大きな組織での合意は、まさにどこでお互いが納得するかが問題となるのである。

河川整備計画もまた、この懇談会を中心に策定された。それぞれの部会の活動を通じて、意見が集約され、それを権限庁である京浜事務所が集約して、概要たたき台を策定し、それをもとに議論し、計画原案草案、計画原案と段階ごとに議論し、計画案を策定していった。整備計画策定にあたって、透明性と説明責任をどのように果たされるかが、ポイントとなった。この点については、情報の提供のインターネット利用とステークホルダーから出された意見に対する回答を確実にする、という2つの方式が導入されている。後述するように、インターネット社会における新たな参加方式である。

多摩川の整備計画は、淀川に先立って十分な住民参加が行われた事例であることがわかるが、淀川と異なるのは、整備計画以前にすでに十数年にわたる住民参加による河川管理が行われていて、その上にたった河川整備計画づくりだったということである。十分な参加は、長い歴史的経験があって成功するという例である。

とはいえ、現在、スーパー堤防の建設をめぐる、この団体に入っていない利害関係住民が反対をしている。多摩川方式でも、スーパー堤防について争点とはなっていたが、分担計画として河川管理者に計画をゆだねた部分である。緩やかな合意にしても、計画策定への利害関係人の参加を十分にしないと、後の段階で紛争が生じる。どの段階で関係主体としてだれを入れるか。同時に、合意の意味をどこに置くかが問われているのである。

(2) 三番瀬方式

円卓会議方式の実験として大いに期待されたのが、三番瀬保全計画策定円卓会議である⁽⁴⁾。

この過程をみても、住民の意思決定参加としての政治過程の意義がみえてくる。なお、市民参加ではないが、環境大臣が同地域を視察するなど、県計画に対する環境省の一定の介入があったことも、県の認可をとどまらせて知事選までもつれこむ一因になったことは特記しておかなければならない。

計画が撤回された後には、荒廃した三番瀬をいかに再生させるかが課題となった。そこで、三番瀬再生計画検討会（円卓会議）が設置され、県、関係自治体、漁協関係者、市民団体という関係者と専門家の合意による再生計画策定が始まった。2002年から2年間で「三番瀬再生計画案」が作成された。その後、県が策定する再生計画およびそれにもとづき再生事業に対する意見を述べるとともに、三番瀬の再生を見届けるために「三番瀬再生会議」が設立された。いわゆる審議会の役割である。

この円卓会議における問題点をあげておくと、第一に、会議が始まってそう時間がたたないうちに、参加していた自然保護団体のひとつが、会議運営のあり方に問題ありとして脱会した。自然保護団体もいくつか出席していたが、それぞれ円卓会議に対する立場は異なっていた。ただし、三番瀬再生会議では環境保護団体は応募していない。

埋立計画時からの最大の争点で、人工干潟の可否、すなわち自然の干潟を残すかどうかであった。自然保護団体は、自然干潟を残すことを目標としていたが、自治体と漁協は人工干潟を選択していた。結果は人工干潟となる可能性が大となったために、その合意ができないとして参加しなかったのである。

争点について、多様な選択肢から特定の選択肢を選ぶのではなく、二者択一という状況で、どちらかの意思が決まっている団体間で合意することは困難であることを示した例である。円卓会議で合意が求められる場合には、この国でもぶつかる問題である。

行政計画決定過程における関係主体の合意手続として位置づけられている場合には、本件もその一例だが、他計画との整合性も配慮しなければならず、その点で選択肢が限られる。それを越えた決定については、行政が受容でき

ない場合が多い。最終的には、行政との合意となるため、行政が受容できる範囲での結論となる。特定の計画のみ合意形成手続で行っても、その限界があり、相互に関係しあう計画が、合意形成手法で行われることで、参加者が初めて、他計画との調整を前提とすることに合意できるのである。

さらに、同円卓会議では、科学的観点からも自然干潟が望ましいかどうか争点となっている。自然保護団体と本件円卓会議参加研究者の見解が異なっていた。もちろん、自然干潟が望ましいとする研究者もいるが、たまたま参加していなかった。科学的な知見は一致していることが少ないので、まさに、同じレベルでの専門家の討議が必要とされることを示した例でもある。

第4節 参加の課題——太湖流域への示唆——

1. 参加の意義と課題

これまでの日本の具体例でわかるように、参加の課題は、21世紀に入る直前によく行政が明示するかたちで現実のものとなってきたといえるのである。都市地域では、環境保全や再生を目的とした団体が政策や計画に積極的に参加するようになってきている。他方で、ここでは取りあげなかった多くの政策は、いまだなお参加もなしに行われているのである。日本も中国も、行政が必要性に迫られる中で参加行政の方向に舵を切りはじめている。ここに、日本の例が、いまだ模索状態を続けている中国における参加を考えるうえで重要となるといえよう。

(1) 意見の反映・合意と説明責任そして透明性

第2節でみたように、参加には多様なタイプがある。それらのタイプに共通する要件と、討議型あるいは合意形成型それぞれに特徴的な要件がある。

参加の意義は、意見聴取型を含めれば、最低限、決定に際して、参加者の

意見が考慮されることである。意見の考慮は、意見が採用されることではない。採用されない場合には採用されなかったことについて説得的理由が付されることが要求される。言い換えると、決定者は十分な説明責任を課される。それが道義的責任であるとき、参加は、形式に陥る。実質的参加を担保するには、説明責任が果たされていない場合に、さらなる説明を要求する、あるいは説明責任を果たしていない決定を覆すことができる権利を参加者に与えることが必要である。納得のための手段がとられなければならない。これが「意味ある回答」の内容となる。

現行の日本の法律には、この課題を解決する手段が規定されていない。これまで述べてきたように、法律の規定は意見聴取義務が内容となっている。その結果、河川整備計画の住民参加手続が形式的参加となる場合が多いのである。法政策的には、それぞれの分野に応じて、意見考慮義務を法定化することが課題となる。意見考慮義務が課されるということは、考慮されない場合には、そのことについて不服申し立てあるいは訴権を認めることを意味する。欧米ではすでにこのような訴訟が認められるのが一般的であるが、日本ではこの場面が現在の主要な争点となっているのである。

また、参加が内実をもつ最終形態とされるのは、水平的合意によるパートナーシップである。合意の達成ということになると、関係主体が自由に加わり、討議し、結論に達する円卓会議方式、あるいは円卓会議方式+ワークショップないしパブリックコメント、あるいは円卓会議方式に公聴会等の意見聴取ないしそれに世論調査を加える等、複数の方法を採用しなければ難しい。

ところで、円卓会議は、(ア)意見とその根拠の明白性の確保、(イ)多様な意見の公開と共有、とくに少数意見が公の場に出されること、(ウ)争点についての議論の深化、(エ)新たな論点の発見、(オ)課題解決の糸口の発見、(カ)これらを通じた透明性と説明責任の確保、を可能とする。しかし、三番瀬の例であげたように、結論を変更する意思のない参加者が複数存在する場合には、合意を目的とすると結局決裂するか、合意できない人が席を立つ以外ない。あるいは、当初より不参加という選択をすることになる。意見は多様であり、差異

がある。完全な合意は円卓会議の結果であり、それを目的とするならば決裂以外ない。多数決による結論を合意とすれば、合意は可能である。多数決でよいとするならば、適切な関係者が参加していることが必要である。関係者の全員参加以外、選挙による合議体でなければ、そのような合意が正当性をもつことは困難である。ここに、討議型民主主義の意義が浮かびあがる。

討議型民主主義では、討議過程こそが重要であるとする。その意味を評価すれば、合意形成の合意とは、論点を確認し差異を認めるという合意のレベルを含める必要がある。差異を含んで分担的な協働についての合意であれば可能である。多摩川の例が差異を認めた分担的合意にあたる。しかし、これで完結しない場合が多い。利害関係者の納得は、計画が具体化することで新たに発生する課題である。一般的総合的な合意と、具体の場面での合意と納得は異なる。

ここから、もうひとつの課題が出てくる。事業ごとに、時宜に適う参加の手法の開発と参加手続の積み重ねのあり方の開発、ということである。さらに、参加者の合意が決定となる場合には、合意にもとづく参加者の責任の内容をも検討しなければならない。

以上の議論は、合意の場の設定の課題につながる。決定と合意形成過程がどのような位置づけになるか、である。アーンスタインは明らかに、市民の合意が決定となることを最終目標としているが、ハーバーマスの議論は、それを区分している。湖沼流域の保全・再生において、決定者と合意とをどのように組み合わせるかを検討する必要がある。

(2) 情報の共有と情報の質の向上・啓発

参加の意義のひとつに、情報の取得と提供をあげることができる。参加の前提としての情報提供について前述したが、適切な参加は提供された情報の質と量を高めることができる。一方的な意見陳述ではなく、対話、討議、熟議の場合には、手続を経ることで参加者相互が情報を獲得し、その情報を用いながらさらに意見を形成するということができる。情報を知ることによっ

てより成熟した意見が形成され、さらに情報を共有することで、多様な意見がある一定の方向に収斂する、あるいは論点が明確になり、決定者にとって関係主体が納得できる方向が見いだせる可能性が増大する。環境問題に関しては、科学技術的、専門的な理解が不可欠なので、理解を深めることが意見形成に重要な要素となる。先に情報提供の基準として、わかりやすい情報の提供をあげたが、情報が提供されるだけでは、わかりやすい情報とはいえない。質疑を通じて情報の理解を促進することがより目的に適う。

たとえば、化学物質情報については、PRTR法で情報を取得し解説書を手に入れたとしても、一般国民にとって、それだけでは十分な情報とはいえない。情報の意味することを理解することが困難だからである。そこに、リスクコミュニケーションの意義がある。化学物質の規制に関するコンセンサス会議も、知識を深めるといことがひとつの目的となっている。

環境問題のもうひとつの側面として、多様な関係主体がいるということである。これらの情報については、PRTR法のように、民間の情報を収集していったん行政情報にして提供するということになるが、関係主体が明確になっている場合には、多数の当事者が討議することで、より正確でわかりやすい情報が取得できる。

民主主義的な決定は、関心のある層だけの決定でよい、ということであれば、この問題はない。しかし、客観的にみて関係を有する人々が参加しないと、河川環境を含む自然環境の保全と再生を行えないおそれがある。化学物質行政において、コンセンサス会議が重視されるのと同様に、知識を得て、理解することが、参加の重要な目的となる。今回の太湖流域における円卓会議で、これまで知らなかったことがわかってよかったという意見は、参加が情報の提供と取得の場になることを示している。

とりわけ、関係主体相互が何を考えているかを共有することは、それぞれの意思決定に重要な意味をもつ。多摩川の事例は、常設的円卓会議の重要性を示している。また、日本で展開されているワークショップは、合意以上に、情報の共有・情報の質の向上そして啓発が重要な要素となっている。

なお、討議という意味では、討議的世論調査の手法があり、円卓会議を組み合わせて実験することも課題となるだろう⁴²⁾。

(3) 中国における円卓会議における参加の可能性

円卓会議、参加の最終目標に関しては、先の例にみるように、日本でもようやく本格的な実施の段階に達したところである。水平的合意によるパートナーシップは、中国にとっては当面の目標とはなりえない。また、中国の状況に鑑みれば、被害者による損害賠償訴訟がようやく各地でみられる状況の中で、意見配慮義務を課題に取りあげることも、日本よりいっそう困難である。

今回行われた試行が、第4章で述べられているように、情報の共有という点で参加者みずからその意義としてあげていることをみると、上記(ア)、(イ)、(エ)はすでに意識された円卓会議の過程であり、成果としても認められているといえよう。とすれば、情報を共有することから出発する討議の深化や行政の説明責任の強化の実現という課題は、次の段階の目標となる。その際には中国型討議民主主義の模索が同時に課題となつてこよう。今回の円卓会議のテーマとはなっていないが、計画決定以降の執行段階における特定の場面では、後に述べる主体さえ構築できれば、部分的に取り入れることを目標とすることも夢物語ではないだろう。円卓会議とステークホルダーによる具体的活動を結びつけるトピックを選ぶことで、討議を深め、緩やかな合意へのプロセスを経験するという新たな段階への試行となりうるのではないだろうか。

2. 情報

(1) 情報の提供の保障

ここで、再度情報の課題を取りあげるのは、参加が情報の提供と取得の場であるとしても、必要な情報が常に入手可能な状態になっていることが、参

加を引き出すからである。情報が常に引き出せるということは、提供情報が完備しているということである。

積極的提供という観点からは、基礎データや統計を整備し、国民の統計へのアクセス権が保障されていることが必要である。どのようなデータを整備するか、これも重要な課題である。日本では、ながらく国民の利用はまったく考慮の外にあった統計法が、「公的統計が国民にとって合理的な意思決定を行うための基盤となる重要な情報であることにかんがみ、公的統計の作成及び提供に関し基本となる事項を定める」ことを目的として、2007年に全面改正された。「社会の情報基盤としての統計」であり、国民共有の財産という考え方に立ち、パブリックコメントによる意見を考慮しながら、統計を総合的に計画的に整備するための計画を策定する。問題点はあるものの、世界的な動きに沿った改正が行われた。

統計のみならず、公文書が適切に作成、管理されていることも、情報取得のための前提要件である。日本では、2009年ようやく公文書管理法が制定されたのである。

欧米の動きをみると、2009年12月には、オバマ政権がオープンガバメント指令（Open Government Directive）を出し、イギリスでは data.gov.uk を開設して、政府が保有するデータのウェブ上での公開と国民とのインタラクティブな意見の交換を始めた。データの2次利用にはさまざまな課題があるが、政府の保有する情報が積極的に開示され、それを通じて、インターネット上で政府と対話が行われるという、これまでとは異なる参加の方式も始まっている。情報の開示請求制度は必須の装置であるが、情報開示請求権が制度化された後には、情報アクセス権の要素として公表情報の拡大が課題となる。公表情報の拡大は、データ情報をだれでもが見られるようにするばかりでなく、会議の公開についても進められている。会議場での傍聴というかたちから、長野県で試みられた有線 TV での公開、事業仕分けのインターネット利用による公開まで、公開方法も新たな段階を迎えている。このように、情報の提供そして参加を進めるにあたって、インターネットやメディアの利用も

考えておかなければならない課題である。

(2) 中国における情報提供システムの確立の必要性

今回の試行によって参加者は、円卓会議や参加を充実したものにするには、十分な情報と知識が必要であることを認識した。参加者へのヒアリングでも、情報も知識もない一般住民はほとんど意味ある発言をすることができなかったということを複数の人が述べている。さまざまな参加方式があるが、参加の課題を探るには、同じ席に座り平等に発言をする権利が認められる円卓会議方式を積み重ねることが有意義なことがわかった。参加を有意義なものにするには、情報へのアクセスのための手法の工夫と十分な知見が必須であることが、身をもって体験されたのである。

日本でも、これまで情報への十分なアクセス権の壁を乗り越えられなかったが、それを乗り越えるには法整備の役割が大きかった。中国においても情報公開法が制定され、インターネットでの情報提供も進みつつある。しかし、一般の住民が、よりわかりやすく、容易にアクセスできる方法による十分な情報の提供が、参加の実をあげるために急務である。

3. 参加すべき関係主体

(1) 関係主体、専門家、傍聴者

参加の内容となると、第一に、関係主体としてだれを参加させるかである。第3節で取りあげた事例も、参加者の選定の仕方は多様である。保護すべき法益を有する利害関係を有する者の参加が必須であることはいうまでもない。環境を論点とする場合には、環境保護団体や当該環境を享受する住民は、保護法益を有する者として位置づけることが重要である。

円卓会議や公聴会の場合には、だれが人選するか、どのような人を人選するかが課題となる。

関係主体については、吉野川、三番瀬や利根川の例で、専門家の参加に関

する課題がみてとれる。参加の意識として情報の理解をより深めるという点から、専門家の参加は不可欠であり、専門家の人選がきわめて重要である。専門家の討議の質を決定するからである。

専門家が、一般の人が傍聴する中で、十分に討議することができ、そのうえで市民の意見を聴く機会を設けて、さらに専門家が討議するというのであれば、吉野川のように主体別参加も有効である。そうでなければ、淀川型の専門家と市民が同席し、意見を交えることが、市民の新たな意見形成に役立つ。淀川の場合も、専門家の討議が不足していたようにうかがえる⁴³。三番瀬では、同じ専門分野で意見の異なる専門家の議論が不足した点で、NGOの説得に欠けたといえる。利根川の場合には、専門家の会議が公開されたが、論点ごとに十分な議論がなかった。日本は、審議会をはじめとして、専門家を主とする会議を第三者意見とする場合が多かったが、専門家参加を討議民主主義の視点から検証されることは少なかった。その国にふさわしい専門家の参加のあり方を検証することが必要だが、これは今後の課題となる。

傍聴者は通例、会議の公正性の確保の点から必要要件とされる。だが、すべての者が討議に参加できない場合、参加論からみても、情報収集者として、また啓発の対象者として、傍聴は不可欠の参加形態である。先のように、TV等で会議の模様を配信するというのは、傍聴参加者を確保するための有効な手段となる。傍聴人の意識の変化について、より詳細な検討が求められている。

これ以外に、事務局とファシリテーターが重要な役割をもつが、これについては、今後の課題とする。

(2) 中国における主体形成の重要性

円卓会議が適切に進められるかは、参加主体の選択にかかっている。円卓会議の試行の結果から、今後の参加の推進に向けてもっとも重要な課題は、主体の形成である。住民の法的地位の確立あるいは環境NPOの育成という日本の段階ではなく、情報と知識をもつ住民の育成が強く求められていた。

そのためには、円卓会議の傍聴の機会、専門家相互間の討議の公開などを増やしていくことも、行政の情報提供と同様に必要な方策である。

もっとも、その前提として、第4章のアンケート調査結果およびヒアリングでは出てこなかったが、臆することなく発言できる場、あるいは日常的环境づくりも課題となることは付言しておく必要があるだろう。

4. その他

(1) その他の課題

① タイミング

一般的には、一定の政策、計画と行政処分という決定の場面での間での参加の形式が異なる必要があり、重層的な参加制度が必要とされる。

参加のタイミングは、参加の方式を決定するといつてよい。ここで特記するとすれば、多摩川方式にみるように、重要な行政決定にかかわらない場面でのパートナーシップによる意思決定の日常化が、ひとつのタイミングである。河川や湖沼流域の再生や保全については、フィールドが特定されていることから、多摩川方式の参加の可能性の条件を分析、検討することは、太湖流域のこれからの参加方式に有益である。

② 参加と司法アクセス

オーストラリアにもあるように、情報へのアクセス、行政決定への参加、そして司法へのアクセスは3点セットである。参加手続があっても、参加手続が適切に行われたか、意見が最終判断に適切に反映されているか、あるいは考慮されているかについて、審査し、違法あるいは不当とされる場合に、もう一度参加手続をやり直させる制度がなければ、参加手続は形式的な儀式にとどまる。環境アセスメントが「アワセメント」と揶揄されるゆえんである。

日本の場合の問題点は、先にあげたように、法律が意見聴取型であり、意見聴取の仕方、意見聴取の配慮の仕方については、すべて行政裁量の範囲とされている。そのために、参加手続に関連する訴訟がきわめて難しいことで

ある。公聴会で意見を陳述できなかった者、円卓会議に参加できなかった者はもちろん参加者でさえ、その原告適格は、現在の判例の動向からは認められることが困難である⁴⁴⁾。また、司法審査の手続的統制について、必ずしも一定の方向性がみられない⁴⁵⁾。

(2) 中国における状況

流域ガバナンスという点からは、日本のみならず、中国においても定期的円卓会議の場は重要である。江蘇省が試行する情報の共有のための円卓会議であれば、なおのこと定期的な開催が求められている。試行された円卓会議の参加者に対するヒアリングについても、定期的に行うことが望ましいという意見も少なくない。

情報交換的な定期的円卓会議が相手への信頼を醸成し、決定を要する円卓会議への基礎となりうることは多摩川方式が示すところである。中国においても、このような過程を経ることが望ましい。ただし、その際には、広く住民の信頼を得るという意味で、情報共有段階の円卓会議における第一の課題として、傍聴の承認をあげることができる。

また、日本では、住民参加の実現について、司法の役割を無視しえなかった。中国においても、その両者の相互作用を期待したい。今回の円卓会議の試行からみても、司法アクセスの主体を育てるという観点から、情報と知識をもち地域を創造する意欲をもつ住民を育てることが早急に求められている。

第5節 まとめと課題

1. 湖沼流域の環境再生における参加の課題

日本では、水質汚濁防止法の特別法である湖沼法（湖沼水質特別措置法）が湖沼の水質改善の法として制定されている。湖沼法は、水質浄化の目標と

それを達成するため、関係都道府県に計画策定を命じ、さらに国による特別の排出基準の設定義務を課している。1964年の法律制定時以来、その中心的参加の課題は、省庁の縦割り行政を県レベルで統合することにあった。したがって、関係主体は国と県の関係行政機関であり、ここで課題とする住民の参加という論点の多くは置き去りにされてきた。すなわち、面的汚染の原因者である農業者や漁業者、そして地域住民の参加は、規定されなかった。時代に合わせて湖沼法も改正され、現行法では、「公聴会の開催等指定地域の住民の意見を反映させるために必要な措置」をとることが義務づけられた（同法4条4項）。また、それとは別に、市町村長の意見を聴く機会も義務化した（同条5項）。この改正は重要であり、その運用にあたっては、計画策定への積極的関与の手法を取り入れることが望ましい。

計画策定への積極的参加の仕組みづくりは必要条件ではあるが、十分条件ではない。参加は権利であって義務ではない。住民の積極的な関与を促す「湖沼環境への思い」が参加へと導く。このような湖沼への思いが、住民の環境保全への熱意へと変える（沖野・花里編 [2005]）。積極的な市民運動が盛んだった湖沼の例をみると、思いが保全活動への参加に昇華していくことが理解できる。琵琶湖については、マザーレイクといわれるように、県の中心にあり、住民の多くが何らかのかたちでかかわっていることもあり、湖沼保全については、合成洗剤追放条例制定運動をはじめとして長い住民運動の歴史があった。これらの動きは、湖沼法制定以前から続いている。同様のことは、諏訪湖にもいえる。諏訪湖とのかかわりをもつ地域住民を中心として、湖の環境再生への動きが強まった。両湖とも、最悪の水質状況を脱することができ、水辺の環境についても改善が進んだ⁴⁶⁾。諏訪湖では、住民の計画への積極的な関与が再生活動への力を引きだしてきた。

湖沼の保全、再生を議論する場合には、このような動機づけを含めた参加のあり方について、議論する必要がある。保護と再生に関心ある人々の集団化とそのキャパシティビルディングの制度設計をも参加論には加えていく必要がある。

2. 太湖流域への示唆

太湖流域で行われている円卓会議は、住民参加の合意形成を目的とする段階ではない。情報の交換、すなわち情報の提供と取得という段階の第1ステップである。参加が何らかの行政決定に結びつかなくとも、第4章にまとめられているように、参加者にとって有益な結果をもたらした。行政を含めて参加者が、参加の意義を確信したことは小さくない。

そこで、2つの可能性を提案したい。ひとつは、参加はその意見が決定に反映されることで、意味をもつ。現在の参加者が意見反映のない円卓会議にさらに応じるかとなると、疑問がある。むしろ、積極的に行政への反映を目的とした参加の実験があってよい。その場合には、住民の啓発と知識の向上を含めて、専門家による討議と住民の傍聴の仕組みをつくり、その実施の後、住民円卓会議を試みることで、住民参加の新たな可能性が見いだせる可能性がある。

もうひとつは、常設型円卓会議の可能性の追求である。繰り返し述べてきたところであるが、やわらかいネットワークとして構成し、問題点の発見と緩やかな分担的協働の合意を目的とする。円卓会議を通じて、情報を共有し、意見の違いがあっても、相手の言い分を理解する仕組みづくりである。

3. 残された課題

ここでは、日本を中心に参加制度と運用の実態を、参加論に重ねて分析した。合意を法制度として設定するには、それを裏づける理論が求められる。そのためには、第1節で述べた環境保護と再生のための諸原則の理論化が、現在の学会動向からみても、残された課題となっている。第2に、湖沼の保全・再生という分野ひとつとっても、計画、規制さらに公共事業までさまざまな行政手法がある。第3節、第4節で述べた論点について、それぞれにふ

さわしい合意形成のあり方を具体的に検討することが求められる。その際に、行政一般法と環境法との棲み分けをも考える必要がある。そして、これまで述べてきたように、住民参加と合意形成過程を、情報の共有と住民の啓発・意欲の増進という視角で分析し、円卓会議等の手法を分析し、可能性を探ることも、重要な課題である。とくに、中国の環境再生の手段として住民参加を検討するときの重要な視点となると考える。

最後に、最大の課題が残っている。すなわち、ガバナンスの中での参加の位置づけである。ここでは、住民参加を焦点にあててきたが、参加という場合には、段階論との関係でいえば、住民・国民のパートナーシップがひとつの目的となる。とすれば、それは、自治体（地方政府）、関係NPO、事業者、その他関係者のパートナーシップとしての参加のあり方を、ガバナンスの中でのどのように位置づけるかを検討し、かかる参加の可能性を探ることが必要である。そして、中国でこのような参加がどこまで可能か。これが個々での参加論の最終目的といえよう。

[注] _____

- (1) 大久保 [2002]、磯野 [2003, 2004] など。
- (2) 環境法からは倉阪 [2004] 等の議論がある。
- (3) テクレとは、大統領または首相が定める命令をいう。
- (4) 宮沢 [1955]、高柳 [1963]、熊本 [1975]、小高 [1977] などがある。
- (5) 初期の判例として、最判昭和53年9月19日『判例時報』911号99ページ、東京地判昭和38年12月25日『判例タイムズ』156号119ページ（ただし、最判昭和50年5月29日民集29巻5号0662ページ）がある。少し時代は下るが、伊方原子力炉設置許可処分取消訴訟最高裁判決（最判平成4年10月29日民集46巻7号1174ページ）では、「現在の科学技術水準に照らし、右調査審議において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が右の具体的審査基準に適合するとした原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、被告行政庁の右判断に不合理な点があるものとして、右判断にもとづく原子炉設置許可処分は違法と解すべきである」と、安全委員会の審査過程の瑕疵の有無を判断の基準とするとし、専門技術的判断に対する司法審査基準として手続的違法性の

有無を肯定している。

- (6) NOx 環境基準改定（昭和53年7月11日環境庁告示第38号）について、公害対策審議会答申手続の不備が問題となった。裁判では、基準告示は対象適格を有さないとして、却下が確定している（東京高判昭和62年12月24日『判例タイムズ』668号140ページ）。
- (7) たとえば、小川 [1997]。指針が出された後でも、細野は情報公開、審議結果に対するパブリックコメント、人選に対する透明性などが必要であるとしている（細野 [2003]）。
- (8) 「審議会等の透明化、見直し等について」（1995年9月29日閣議決定）で会議と議事録の公開原則が承認された。その後に指針で、以下のように規定した。これにより委員の氏名は公表されたが、議事録の発言や氏名明記について、国民からの問題提起が長く続いた。
- ① 審議会等の委員の氏名等については、あらかじめ又は事後速やかに公表する。
- ② 会議又は議事録を速やかに公開することを原則とし、議事内容の透明性を確保する。なお、特段の理由により会議及び議事録を非公開とする場合には、その理由を明示するとともに、議事要旨を公開するものとする。
- ただし、行政処分、不服審査、試験等に関する事務を行う審議会等で、会議、議事録又は議事要旨を公開することにより当事者又は第三者の権利、利益や公共の利益を害するおそれがある場合は会議、議事録又は議事要旨の全部又は一部を非公開とすることができる。
- ③ 議事録及び議事要旨の公開に当たっては、所管府省において一般の閲覧、複写が可能な一括窓口を設けるとともに、一般のアクセスが可能なデータベースやコンピュータ・ネットワークへの掲載に努めるものとする。
- 法定の審議会以外に、私的諮問機関が多く設けられるが、その手続については、できるだけ公開としている。
- (9) 審議会の審議において、「特に必要があると認めるときは、当該調査審議事項と密接に関連する利益を有する個人又は団体から意見を聴取する機会を設けるよう努めるものとする。」と、審議会意見形成過程の中に利害関係人の参加手続を導入した。私的諮問機関については、公開の例に準じる。最新の例として、国交省有識者会議は、会議を非公開としたが、意見聴取については、今後の治水対策のあり方に関する具体的な提案を募集した。これは、近年の審議会に関する参加のひとつの傾向である。
- (10) パブリックコメント手続と参加の意義については、常岡 [2006] を参照のこと。
- (11) Report on the proposal for a European Parliament and Council directive on providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans

and programmes relating to the environment and amending Council directives 85/337/EEC and 96/61/EC (COM [2000] 839-C5-0027/2001-2000/0331 [COD]) にもとづき改正される。

- (12) なお、第3次環境基本計画に関しても、ガイドラインに関しても、決定過程における参加手続は法令上の義務はない。実際には、前者については案をもとに国民の意見聴取の場を複数回もち、後者についてはパブリックコメント手続を経るというように、一応参加手続を履行している。
- (13) 田村 [2006] は「実体的利益から離れた参加利益とその保障の法的構成が……必要としている」と指摘する。
- (14) PRTR 法が施行されて以来、2000年度から毎年度出されている。
- (15) Innes & Booher [2004] は、アメリカの参加手続について、法定の手続は形式的になっていることをあげていて、public hearing も一方通行であり、かつ意見が反映されていないとし、さらに、comment 手続も対話がなく、意見に対する応答については、NPO のような団体はその応答によっては訴訟にもちこむが、通常の人にとっては意味ある回答が引き出せないとする。
- (16) 経済産業省の司法制度改革委員会に対する電気事業法における料金改定にかかる国民の原告適格について、とくに利害関係人として認める規定はなく、原告適格はないと考えると回答していることから、行政機関は、公聴会での意見の公述は必要な手続であるが、その新釈についてはもっぱら行政の裁量の範囲と考えているといえる。「電気料金、ガス料金の認可処分に係る原告適格について」（平成15年8月29日、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/ken-toukai/gyouseisoyou/dai22/22siryou2-10.pdf>）参照。行政事件訴訟法改正により原告適格の範囲は拡大しているが、上の事例の場合にまで拡大されることは難しい。
- (17) 横浜地判平成19年9月5日は、環境影響評価条例をめぐって、同条例にもとづく環境影響評価手続を適用しなかったことの違法を争った訴訟で、「本案としては、住民に対し、清掃工場建替整備計画にもとづく同工場建替整備事業の実施に先立って環境アセスメントを実施することを請求する権利を保障していると解することができない」とした。
- (18) 説明会については、かねてよりその問題点が指摘されている。行政が、あくまで説明会は口頭での説明の機会であって質疑の場ではないという解釈をとっているために、多くの質問が出されると打ち切ってしまう場合も少なくない。つまり、一方的垂直方向での情報提供として認識、運用されている。
- (19) 環境権のその後の展開については、中山 [2006] を参照。
- (20) 諸価値の調整という意味では、行政法理論のレベルでは、利益代表円卓調整制度の重視という考え方がある（兼子 [1983]）。労働問題では有効に働いてきたが、環境問題では、多様な利害関係人が集団化されていないこと、環

境保護は新しい公益または一般利益でとくに利害関係を有さない者にとっても公益としての多様な意見があり、利害代表円卓調整制度が予定している枠の外の問題である。

- (21) ハーバーマス [2003] は、「民主的意思形成は倫理的——政治的自己了解の形式で実施される。この場合、協議は、内容の面では、市民たちの文化的に熟知された背景的基本合意に依拠しうるとされる」とし、討議理論は「これらを審議と議決のための理想的手続という概念に統合するのである」とし、意思形成について、「共和主義的見解によれば、市民の政治的意見形成・意思形成は、社会が政治的に組織化されたひとつの全体として構築されるための媒体をなす。社会とは本来、政治社会である。なぜなら、市民の政治的自己決定実践においては、共同体はいわば自分自身を意識し、市民の集合的意思を通じて自分自身に作用する」とし、「脱政治化した私事第一主義と国家化された政党による正統性の取得とに対して、政治的公共圏ができるだけ再活性化されるべきであり、その結果、再生された市民層が脱中心化された自己統治の形式によって、官僚制として独立した国家権力を（再び）手中に収めることができる」「討議理論にとって協議的政治の成功は、集合的行為能力を持つ市民層にかかっているのではなく、適切な手続とコミュニケーション前提の制度化、そして制度化された審議と非公開の世論との協働にかかっている」「国民主権の手続化、ならびに政治的公共圏という周辺のネットワークへの政治システムの再結合は、脱中心化された社会という像に合致する」とする。
- (22) たとえば篠原 [1999]、田村 [2008]、Cohen [1989]、Dryzek [2006]。討議民主主義のエコロジカルな議論としては、Eckersley [2002]、Smith [2003, 2004] などがあるが、ここではこれらの議論に踏み込むものではない。
- (23) PI とは、国民・市民が政策決定の過程に積極的に参加し、計画や政策に多様な国民・市民の意見を反映し、合意形成を図っていく手法として理解されている。ボストンの地下鉄延長計画の例がしばしば引用される。同計画については、神田 [2004] 参照。
- (24) たとえば、イギリスにおいては、“Planning Act 2008” は、主要な社会基盤事業計画の策定、認可手続での重層的な参加について定めている。
- (25) 現在、市町村段階では、自治基本条例、住民参加条例の中で、パブリックコメント制度、公聴会制度などの住民参加による政策決定を義務づけている場合が多い。関係する条例で、常設型住民投票制度も設けられている。
- (26) 川崎の例として、磯野 [2002] を参照。
- (27) 環境問題資料集成第8巻に協定書が掲載されている。その後の経過については、畑 [1994] 参照。
- (28) 多様な協定方式について、磯野 [2007a] を参照。
- (29) 河川をめぐっては、さまざまな調査論文がある。そのうち、合意形式を

意識した具体的事例に関する論文として、井沢・浦山 [2001]、村田・延藤 [2000] を参照。また、参加の課題について磯野 [2007b] を参照。

- (30) 規定が関係住民という文言であることから、水系自治体住民という限定がある。水系自治体住民以外の者の参加については、住民参加と同時に設けられた専門家の意見聴取規定による専門家として参加する途は残されている（同条3項）。そのほか、自治体の長の意見を聴取することとなっている（同条5項）。
- (31) ただし、河川整備計画が前提とすべき上位のガイドラインである河川整備方針の策定については、学識者を中心とする審議会が第三者機関であり、一般公衆あるいは利害関係人の参加規定はない。この点が問題となっていることはいうまでもない。

なお、2008年には、戦略アセスメントガイドラインができ、河川整備計画段階で戦略アセスメントが行われることとなった。同アセスメントも「計画策定者等が、対象計画の検討経緯を示し、公衆から環境の保全の見地からの意見を聴取し、その意見を踏まえて環境配慮を行うという環境の保全に向けた積極的な参画・協働を推進し、公衆が共有する環境の将来像や地域固有の環境に関する価値観を含む地域の環境情報を把握するよう努めることで、より良い計画が策定されることが期待される。」として、公衆参加を必要条件としている。

- (32) 一級河川、二級河川を通じて、河川整備計画を策定するために、都市計画とともに、日本における住民参加の実態の大量観察の対象として適している。
- (33) 分権化の動きは各省庁の地方支分部局の分権化を促進していて、一級河川については、地方整備局、地方事務所の権限の裁量を大幅に認めている。そのために、水系ごとにさまざまな参加方式がみられる。
- (34) 住民参加の基本は情報の公表にあるが、議事録、資料については、ウェブサイトを通じて公表されてきた。ただし、非公開の運営委員会もまた開催されている。淀川水系河川整備計画については、整備計画 (<http://www.biwakokasen.go.jp/seibi/index.html>)、淀川水系流域委員会 (<http://www.yodoriver.org/>) を参照。また、淀川水系流域委員会についてコメントをしている住民サイド、NPO のウェブサイトは数多くある。
- (35) 同水系整備計画を担当した宮本博司淀川工事事務所長（当時）の力が大きい。河川法改正の原動力のひとつとなった長良川河口堰建設反対運動の中で同河口堰建設所長としてかわり、住民との対話の必要性を認識したということなどをさまざまところで話している（インタビュー「淀川流域委員会とは何だったのか」〔『世界』2007年7月号〕など）。
- (36) 淀川方式については、多数の論文があるが、たとえば田村 [2006: 205-225]、中村 [2008] 等を参照。

- (37) 同河川整備計画ウェブサイト (<http://www.yoshinoriver.info/>) に手続や計画原案等が掲載されている。
- (38) 同河川整備計画ウェブサイト (<http://www.ktr.mlit.go.jp/tonegawa-plan/>) を参照。
- (39) 合意ができない場合には、協議会を解散するということになる。実際、沖繩では合意ができずに解散をした例がある。
- (40) 釧路湿原再生協議会ウェブサイト (<http://www.ks.hkd.nlif.go.jp/kasen/kushiro-wetland/index/html>) を参照。
- (41) 三番瀬問題の経過については磯野 [2009] を参照。
- (42) 柳瀬 [2005] は、討議型世論調査を積極的に評価している。
- (43) 関係者のヒアリングで、複数の人から、ダムを必要とする主張をもった専門家がほとんど発言をしなかったことが指摘されている。
- (44) 環境アセスメント条例の不適用について、住民が争い、原告適格を認められた例（横浜地判平成）もないわけではない。
- (45) 伊方原発最高裁判決（最判平成4年10月20日）は、専門家の調査審議にもとづく行政庁の許可手続に不合理な点があったか否かを判断することが司法の役割とした（判断過程裁量統制方式）。しかし、もんじゅ判決では、このような構成をとらずに、実体審理方式をとった。
- (46) ただし、琵琶湖については、琵琶湖総合開発計画環境影響評価について工事差止請求について提訴されている（大津地判平1年3月8日、判時1307号24頁）。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 淡路剛久 [1980] 『環境権の法理と裁判』 有斐閣。
- [2008] 「フランス環境憲章と環境法の原則」（『季刊 環境研究』 日立環境財団 第138号 148-155ページ）。
- 井沢知旦・浦山益郎 [2001] 「公共空間としての五条川（一級河川）における自治体（岩倉市）と市民団体による地域共同管理に関する研究」（『第37回日本都市計画学会学術研究』 第50巻第5号 社団法人日本都市計画学会 1021-1026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・除本理史編著『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）。

- [2003] 「政策形成と NPO の法的地位」 (『環境と公害』 第33巻第 1 号 29-34 ページ)。
- [2004] 「環境問題における諸アクターと法的地位」 (『季刊家計経済研究』 第 63号 41-50ページ)。
- [2006] 「環境に影響を与える行政と参加ルールの形成——河川行政を例として」 (『現代法学』 第13号 79-119ページ)。
- [2007a] 「地域ルールの確立のための覚え書き」 (兼子仁先生古稀記念論文集刊行会編『分権時代と自治体法学』 勁草書房 307-346ページ)。
- [2007b] 「環境に影響を与える行政と参加ルールの形成——河川行政を例として」 (『現代法学』 第13号 79-119ページ)。
- [2009] 「日本における環境保護・再生と住民参加——河川をめぐる事例を中心として」 (大塚健司編「中国の水汚染問題解決に向けた流域ガバナンスの構築——太湖流域におけるコミュニティ円卓会議の実験」調査研究報告書 2008-VI-290 アジア経済研究所 41-61ページ)。
- 大久保規子 [2002] 「市民参加と環境法」 (大塚直・北村喜宣編『環境法学の挑戦』 淡路剛久教授・阿部泰隆教授還暦記念 日本評論社 93-108ページ)。
- 大阪弁護士会環境権研究会 [1973] 『環境権』 日本評論社。
- 大塚健司編 [2008] 『流域ガバナンス——中国・日本の課題と国際協力の展望』 アジ研選書 9 アジア経済研究所。
- 小川一 [1997] 「闇に閉ざされた審議会」 (『法律時報』 第69巻第 1 号 1 月 54-55 ページ)。
- 沖野外輝夫・花里孝幸 (信州大学山岳科学研究所) 編 [2005] (『アオコが消えた 諏訪湖——人と生き物のドラマ』 信濃毎日新聞社)。
- 片岡直樹 [2008] 「『中華人民共和国水污染防治法』の改正過程と法案の変遷」 (『現代法学』 第16号 36-61ページ)。
- 兼子仁 [1983] 『行政法総論』 筑摩書房。
- 環境省 [2007] 「PRTR データを読み解くための市民ガイドブック」 環境省。
- 神田駿 [2004] 「都市エコロジーとその形態——ボストン都市再生：ザ・ビッグ・ディック」 (『環境と公害』 第33巻第 3 号 32-35ページ)。
- 北村和生 [2001] 「フランスにおける『良好な環境の権利』と環境法上の一般原則」 (山下健次等編『フランスの人権保障 制度と理論』 法律文化社 195-209 ページ)。
- 熊本信夫 [1975] 『行政手続の課題』 北海道大学図書刊行会。
- 倉阪秀史 [2004] 「海辺とかかわるための仕組」 (小野佐和子等編『海辺の環境学』 東京大学出版会 186-211ページ)。
- 小高剛 [1977] 『住民参加手続の法理』 大阪市立大学法学叢書 有斐閣。
- サスカインド, ローレンス・E, ジェフリー・L・クルックシャンク [2008] 『コン

- センサス・ビルディング入門』城山英明・松浦正浩訳 有斐閣 (Lawrence E. Susskind and Jeffrey L. Cruikshank, *Breaking Robert's Rules: The New Way to Run Your Meeting, Building Consensus, and Get Results*, New York: Oxford University Press, 2006)。
- 佐藤竺 [1973] 「行政システムと市民参加」(『岩波講座 現代都市政策Ⅱ 市民参加』岩波書店 163-186ページ)。
- 篠原一 [1999] 『市民参加』岩波書店。
- 世古一穂 [1999] 『市民参加のデザイン』ぎょうせい。
- 多賀谷一照 [1988] 「フランス行政手続法(三)」(『自治研究』第64巻第7号 105-113ページ)。
- 高柳信一 [1963] 「行政手続と人権保障」(『憲法講座』第2巻 260-278ページ)。
- 田村悦一 [2006] 『住民参加の法理』有斐閣。
- 田村哲樹 [2008] 『熟議の理由——民主主義の政治理論』勁草書房。
- 張玉林 [2007] 「浙江省の環境汚染被害と環境暴動」(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 152-160ページ)。
- 常岡孝好 [2006] 『パブリックコメントと参加権』有斐閣。
- 中田晋自 [2006] 「1970年代フランスにおけるジャコバン国家の変容と地方分権改革——ある内務高級官僚の歴史的役割と分権化構想」(『立命館法学』第2・3号 321-324ページ)。
- 中村正久 [2008] 「淀川水系における上下流関係と河川整備計画の策定——環境の目的化をめぐる社会的合意形成の課題」(大塚編 [2008: 143-172])。
- 中山充 [2006] 『環境共同利用権——環境権の一形態』成文堂。
- ハーバーマス, ユルゲン [2003] 『事実性と妥当性 下』河上倫逸・耳野健二訳 未来社。
- 畑明郎 [1994] 『イタイイタイ病』実教出版。
- 原科幸彦 [2004] 「パブリックインボルブメントと戦略的環境アセスメント」(『環境科学会誌』第17巻第6号 493-502ページ)。
- 原科幸彦編著 [2005] 『市民参加と合意形成——都市と環境の計画づくり』学芸出版社。
- 原田尚彦 [1977] 『環境権と裁判』弘文堂。
- 細野助博 [2003] 「審議会型政策形成と情報公開の意義」(『公共政策研究』第3号 55-67ページ)。
- 松下圭一 [1973] 『市民参加』東洋経済新報社。
- 宮沢俊義 [1955] 『日本国憲法』日本評論社。
- 村田義郎・延藤安弘 [2000] 「参加型計画づくりにおける住民と行政の意識及び計画内容の変容過程についての考察——ワークショップにおける都市計画道路及び水辺空間整備計画(柳井市)を事例として」(『第35回日本都市計画

学会学術論文集』865-870ページ)。

柳瀬昇 [2005] 「討論型世論調査の意義と社会的合意形成機能」(*KEIO SFC JOURNAL* Vol.4 No.1 76-95ページ)。

鷺谷いずみ・飯島博編 [2003] 『よみがえれアサザ咲く水辺——霞ヶ浦からの挑戦』文一総合出版。

<英語文献>

Arnstein, Sherry R. [1969] “A Ladder of Citizen Participation,” *JAIPI*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

Cohen, J [1989] “Deliberation and Democratic Legitimacy,” in A. Hamlin and Ph. Petit eds., *The Good Polity : Normative Analysis of the State*, Birmingham : Blackwell Pub.

Council on Environmental Quality Executive Office of the President [2007] “A Citizen’s Guide to the NEPA: Having Your Voice Heard.”

Dryzek, John S. [2006] *Deliberative Global Politics: Discourse and Democracy in a Divided World*, Cambridge: Polity Press.

Eckersley, Robyn [2002] “Environmental Pragmatism, Ecocentrism, and Deliberative Democracy,” in Ben A. Minteer and Bob Pepperman Taylor eds., *Democracy and the Claims of Nature: Critical Perspectives for a New Century*, Rowman & Littlefield, pp 49-69.

Innes, Judith E. and David E. Booher [2004] “Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century,” *Planning Theory & Practice*, Vol. 5, No. 4, Dec., pp. 423-426.

Sax, Joseph L. [1971] *Defending the Environment: Strategy for Citizen Action*, Alfred A. Knopf Company (山川洋一郎・高橋一修訳『環境の保護——市民のための法的戦略』岩波書店 1974年)。

Smith, Graham [2003] *Deliberative Democracy and the Environment*, New York: Routledge.

—— [2004] “Liberal Democracy and the Shaping of Environmentally Enlightend Citizen,” in Marcel Wissenburg and Yoram Levy eds., *Liberal Democracy and Environmentalism*, New York: Routledge, pp139-151.