

河北潟の利用にみる合意形成プロセスに関する一考察

著者	嘉瀬井 恵子
著者別表示	KASEI Keiko
雑誌名	日本海域研究
巻	50
ページ	35-44
発行年	2019-03-22
URL	http://doi.org/10.24517/00054035



河北潟の利用にみる合意形成プロセスに関する一考察

嘉瀬井恵子^{1*}

2018年9月25日受付, Received 25 September 2018
2018年11月27日受理, Accepted 27 November 2018

An Analysis of the Process of Consensus Building Regarding Recent Activities near and on Lake Kahokugata in Ishikawa Prefecture, Japan

Keiko KASEI^{1*}

Abstract

The number of people visiting and engaging in activities such as boating for the first time on Lake Kahokugata in Ishikawa Prefecture in central Japan has been increasing. This is a change from past activities on and near the lake. Most notably, there appear to be more people using motorboats to travel at high speeds upon the lake. As a result, greater attention has been given to consensus building among local people and the surrounding communities regarding the appropriate use of Lake Kahokugata. To that end, a conference was held recently in the area near the lake. In addition to the above, the influence of these new activities on civil society was analyzed. Unlike conventional conferences led by city administrators, this conference was characterized by the gathering of people of interest and the establishment of a forum for discussion. In this research, I analyzed the minutes of the conference and clarified the actual situation regarding the consensus building process and its significance. As a result of this analysis of the conference's minutes, I found that a consensus was developing and some people were reacting positively. On the other hand, it turned out that there were also participants who showed an indifferent attitude toward the discussion.

Key Words: adaptive management, *Circus spilonotus* (the Eastern March Harrier bird), consensus building, Lake Kahokugata, roundtable meeting

キーワード: 合意形成, 円卓会議, 河北潟, 順応的管理, チュウヒ

I. はじめに

多くの事象がローカルなまなざしから捉えられるようになった近年, 地域の課題に関しては, 条例の制定等を目的に地方レベルで議論の場を設置するケースが増えている。その際, 官がルールづくりを決定するのではなく, 社会的な自律を求める市民の立ち位置から創出される圏域に焦点が当てられつつある。

本稿は石川県の河北潟の利用に関する事例に基づき, ローカルなルール作りを目的とした会議が, 地域住民や社会に与えた意義や課題について実証的に明らかにすることを目的とする。

対象事例とするのは, 2009年6月に, 河北潟の利用を考えるネットワーク組織である河北潟自然再生協議会が設置した「河北潟の利用を考える集い」とその後継組織「河北潟湖面利用協議会」である。この会議の特徴は, 国営干拓事業という河北潟の公共事

¹金沢大学地域連携推進センター能登学舎 〒927-1462 石川県珠洲市三崎町小泊33-7金沢大学能登学舎 (Center for Regional Collaboration, Kanazawa University, 33-7, Kodomari, Misaki-cho, Suzu, Ishikawa, 927-1462 Japan)

*連絡著者 (Author for correspondence)

業の是非を問うものではなく、あくまで湖面の利用に関する議論に終始している点にある。およそ地域環境の保全や再生、利用に関わる議論の場合、現代の諸条件に応じた政治的判断や法的判断が不可欠な問題として生じる場合がある。だが、本会議では原理的には地域計画や条例等の制定、法の領域で結論を出すことが可能であるが、むしろ、地域の人々の日常的な視座に基づいて形成される認識の共有によって問題解決へと取り組んでいる。

このような合意形成プロセスの分析には、いくつかの視点が存在する。たとえば、事例分析から帰納的に合意を形成するための諸条件を提示する研究（三上，2009）、市民参加の事例として階層的に評価する研究（原科，2005）がある。それらに対し、本稿では、合意形成のプロセスを包括的に評価する方法をとる。すなわち、参加者の合意を得てルールが策定された3回の議論について会議議事録¹⁾を振り返りつつ、分析の歩を進めたい。議事録を分析することによって、資料や史料の分析とは異なり、プロセスとしての合意形成の特性を見出すことが可能となる。

1) 本稿の射程

合意形成の有力な系譜としては、ドイツの社会哲学者J. Habermasの名を挙げることが出来る。Habermas (1990) が捉えたのは、市民によってコミュニケーションが創生される社会的な圏、すなわち公共圏は、独話ではなく対話から導き出される公理こそが妥当であるとする点である。Habermas (1992) は、まず、「当事者たちは、交渉により形成される妥協について、それぞれ異なる根拠にもとづいて同意をなしうるが、論拠により導かれる合意は、当事者が同一のかたちで納得しうるような、同一の根拠にもとづかねばならない」というように、他者の意見に対する同意と合意を区別する。つまり、同意は当事者間の「同一の論拠」や、「同一のかたち」に至るまでの過程は問わない。対して、「合意形成」は、他者の意見に反対し、互いに折衝点を見つけて意見を調整していくプロセスをも含む。行為者を取り巻く関係性のあり方、相互理解による対話で得られた合意や、合意の指向自体に公共性を認めており、それらは我々の行為や手段、選択等にとって合理的な判断の基準となるという。

Habermasによれば、公共圏とは私人のコミュニケーションの性質を通じて得られた合意によって担保される。Habermas (1981) は「究極的に強制をともしなわず議論によって一致でき、合意を作り出せる重要な経験に基づくのであって、こうした議論へのさまざまな参加者は、最初はただ主観的にすぎない考え方を克服でき、共通の理性に動機づけられた確信をもつことによって、客観的世界の統一性とともにかれらの生活諸連関の相互主観性とが同時に保証される」と述べている。このコミュニケーション的理性に「妥当要求」の担保を含むことにより、他者との間に「強制なく合意」が成立する。つまり、理性こそが合意形成における支えとなるとHabermas (1990) は捉えている。

これに対して、Habermasの討議概念を正当に評価するためには、合意形成の裏面にも眼を向ける必要があると指摘するのが齋藤 (2000) である。齋藤は、「討議においては、これまで通用してきた規範の自明性は括弧に入れられ、それが承認に値する妥当性を持つかどうかあらためて主題化される。それは、現状の規範が批判的に吟味され、『予め用意された同意』が解体されるチャンスにも開かれている」（齋藤，2000）という。齋藤がここで言いたいのは、既存の合意の批判的解体である。要するに、これまで合意形成であると思われた議論空間は、参加者が予め用意していた同意形成の場とみなせる場合があるとみる。一方、田村 (2008) は、「最近の議論における一つの傾向は、合意にたいして対立を重視する点にあると言えよう」と指摘した上で、「民主主義を考える際には合意の契機も不可欠であり、この点への考慮を欠いて対立の契機のみを強調するのは行き過ぎである」と述べている。

そこで、本稿では齋藤の議論に寄り添って、単に対立構図を描くのではなく、議論の参加者がどのような関心や社会的背景を共有して合意を生成していったのか、あるいは、しなかったのかに着目したい。

2) 河北潟の概要

河北潟は中部海岸寄りに位置し、金沢市、かほく市、津幡町、内灘町に接する石川県内一大きな潟湖である。ここで河北潟という場を考察する上で、いくつかの視点を確認しておく。

2-1) 歴史的背景

1945年の「緊急開拓事業実施要項」以降、次々と制定された開発志向の立法にも支えられた影響²⁾もあろう、食料増産のための国営干拓事業は秋田県の八郎潟や佐賀県の有明海沿岸など全国各地で展開した。河北潟は農地造成および氾濫による水害対策を目指した国営干拓事業（1964～1971）に伴い、内灘砂丘を切って放水路を開削して出来た。干拓事業により潟面積の60%にあたる約1,400 haが干拓され、約1,100 haの農地が造成された。

河北潟は、干拓前も現在も、ガン・カモ類を初めとする渡り鳥の休憩地である。琵琶湖よりも湖岸の植生の割合が高い自然環境にあり、ヨシ原にはヨシゴイやクイナなどが営巣している。中でも、チュウヒは国の絶滅危惧Ⅰ類に指定されている。また、シジミなどの内水面漁業が盛んであった。夏場はウナギやボラ、冬はフナ、コイ、ワカサギなどが漁獲でき、潟の資源を存分に人が利用しても環境は保たれていた。交通としての便もよく、舟の往来の場にもなっていた。しかし、干拓事業の着手とともに1963年漁業組合は解散し、漁業権は消滅した。

1973年に河北潟東部に漕艇場が建設された頃から鮎釣りの賑わいも減り、様相は一変、干拓地に人が入らない時期を迎えた。その一方、野鳥が増加したのもこの時期である。平成期に入る頃、野鳥の生息がピークとなった。その後の1995年頃からはブラックバス、2000年過ぎにブルーギルなどの特定外来種が捕獲されるようになった。また、潟の周辺で干拓地農業がはじまった2000年代になると、水上バイクやモーターボートに引かれながら水上を滑走するウェイクボードなどの新しいモータースポーツの利用が増えてきた。高速運行するこれらの利用については、安全面のみならず潟の自然環境への影響が懸念された。そして一番の問題は、河北潟における人間の新しい利用が盛んになるにつれて野鳥との共存が難しくなり、徐々に個体数の減少をもたらしたことである。

2-2) 誰が公共の「利用」を決めるのか

沿岸の砂丘や潟湖などの湿地は、海と陸との連続性により形成されてきた。清野（2009）は、日本の海岸計画では国土保全の観点から、防災が主目的の海岸事業が続いてきたと指摘する。防災の観点から海域を開発する例としては、1952年に発表された長

崎大干拓構想を端に発し、1997年、干潟の賢明な利用の概念のもとで実施された有明海の国営諫早湾干拓事業の潮受堤防、通称、潮止めがある。多数の市民や漁民らの工事中止の申し入れがあったにも関わらず、湿地の持続的な利用の観点から、1990年から8年間、地先の堤防内の建設工事を実施した。これによって湾内の干潟は干上がり、生態系に悪影響を与えたと同時に、市民の声をいかに公共事業に反映させるのかという面では議論の余地を残した。諫早湾干拓に際して原田（2001）は、住民の経験は何よりも科学的で尊重すべきだと主張する³⁾。誰が海岸行政を考えるのかという社会的視点が欠落したこれまでの海岸行政の議論では、事業ありきの関係管理者での合意が主流であり、住民の声が政策に反映されることはなかった。もっとも、政策形成が官僚ら関係管理者からなる狭いコミュニティによって担われ、彼らと利害を同じくする集団がそれをオーソライズする公共事業は海岸行政に留まず、成田空港問題（嘉瀬井，2010）や原子力政策（嘉瀬井，2011）など枚挙にいとまがない。このような時代を経て、市民側の意見を聞き入れるべきとの市民参加型会議に対する設置の要望は高揚を見せた。それと並行して1997年の河川法、及び2000年の海岸法の改正では、住民が主体的に関わる場の実現が明記されるなど、法的にも市民の参加が目指された⁴⁾。

河北潟も同様に、持続的発展の根拠を干拓のただ1点に求めた時代を経てきた。しかし、近年のモーターボート等の新しい湖面の利用者の急増や、全国から集まる釣り客らのパブリックアクセスの場としての利用の問題を受けて、地域住民をはじめとする多くの利害関係者で河北潟の利用の方法について考えなければならなくなったのである。

II. 市民参加型会議の開催の経緯

近年、市街地に近い河北潟では、モーターボート等の利用の仕方だけではなく、市民のレジャーの場としての活用も求められるようになった。この状況に対し、2002年の4月に発足した環境保全のためのネットワークである河北潟自然再生協議会は、河北潟の利用に関して多様な主体との議論の機会を模索していた。そして、2005年から河北潟の利用に関するルールづくりの可能性についてバス釣り団体と話

し合いを続けてきた中で、次の2点を確認したという。

①モーターボートの運行には、何らかの大胆な規制が必要である。とくに湖岸植生や野生生物が多い区域では、高速でのモーターボートの運行を禁止する必要がある。

②実際に規制する法律が無く強制的な規制は難しい。また強制力による強制よりも、利用者の合意のもとに自主的に規制をおこなうのが一番望ましい。そのため湖面利用のための協議会を設置する必要がある。

河北潟自然再生協議会は、この2つの課題の解決にあたっては行政主導で議論の場を持つべきとの考えがあった。しかし行政に提案を持ち掛けた際、「窓口にはなれないが河北潟自然再生協議会が音頭を取るのであれば参加はする」との返事があったという⁵⁾。この時点で会議運営は困難を有したものである。他方、河北潟自然再生協議会は、バス釣り団体との間で潟の利用に関する打ち合わせの機会を別途、得ていた。その際、河北潟自然再生協議会は、既にバス釣り団体が河北潟に入らない期間とエリアを定めた自主ルールを設定していたことを知り、河北潟の利用の議論をする機運の高まりを感じたという⁶⁾。そして、設置した議論の場が「湖面利用を考える集い」である。その際、「ただ単に規制するのではなく、話し合いによる問題の解決を図ること」（河北潟湖面利用協議会の第5回会議での発話、以下、「第〇回協議会」と略記）を重視した。

2009年6月、多様な関係者の合意に基づいてルールを作ることを目的に、第1回「湖面利用を考える集い」が開催された。そして、2010年2月の第3回湖面利用を考える集いの終了と同時に、当会議を河北潟湖面利用協議会と名称を変え、その第1回に充てて以降、現在（2018年9月）に至るまで毎年1回の割合で継続している。

本稿で論じる合意形成プロセスについては2つの時期に区分できる。まず、次章で述べる、河北潟の利用に関して合意が得られた第3回湖面利用を考える集いの閉会までの時期である。この時期は、ルール策定の初期段階から、関係する市民らに情報提供した上で広く意見を聴き、それらを計画の策定に反映させた時期であり、市民参加による河北潟の利用に関する葛藤との調整の時期として位置付けられる。次が、後継組織として発足してから現在に至るまで

の時期である。この時期は、市民参加で決めた合意事項をいかに担保していくのが課題となった時期である。

Ⅲ. 「湖面利用を考える集い」の開催

前章でみたように「湖面利用を考える集い」はいわゆる行政主導型の会議ではない。事務局を担った河北潟自然再生協議会の呼びかけにより2009年6月、第1回の会議が開催された。参加者は、農家、地域住民、行政（金沢市、かほく市、津幡町、内灘町）、NPO、カヌー・手漕ぎボートの団体、鳥類の専門家、鮎釣り愛好家、バス釣り団体など、河北潟への関わりや立場の異なる利害関係者48名が一同に会した。ここに地域や社会と生物文化多様性との統合の観点から、河北潟に関心が持たれるようになってきたことが伺える。

この問題の解決にあたっては、対座ではなく、平等性・衡平性を重視して円い卓を囲みながら議論を進める「円卓会議方式」で議論を行った。現在、わが国では円卓会議は、1993年の成田空港問題円卓会議以降、国レベル、あるいは地方自治体レベルで多々実践されている。その際、多様な官と民とのあり方が大きな役割を果たすといった考え方が模索されているが、その考え方の中心となるのが「幅の広い公共性」である。

1) 前向きな合意形成と後ろ向きの合意形成

まず、河北潟の公共性の議論は、「魅力ある利用」（第1回集いでの発話。以下、「第〇回集い」等と略記）の意見交換をするところから始まった。議論の背景には、湖面を無秩序に利用していた反省から、河北潟周辺の自然を守りながら、利用の在り方を議論し、独自にルールを策定すべきであるとの発想があった。

議論を重ねるごとに慎重に議論されたのは、チュウヒの保護への意見である。議論の中でチュウヒは、特殊なシンボリック要素を帯びていった。他の参加者からも、チュウヒの保護のためには摂餌と繁殖の場であるヨシ原の改善は無くしてはならないとの発話が相次いだ（第1回、第2回、第3回集い他）。地域住民にとってヨシ原は、高度経済成長期以前には、屋根材や葦簀など生活の中の身近な地域資源であった。

ヨシが衰退した原因として鳥類の専門家のAさんは、地盤沈下の影響を挙げ、「ウェイクボートの波が水の中で攪拌し、土がなくなっている」(第1回集い)と述べた。Bさんも、「ヨシは波を消す効果がすごく高いということですが、ここ1年、すごくヨシが痩せている」(第1回集い)と指摘した。もっとも、干拓前のヨシ原を知るCさんが、「人工護岸になったために、ヨシ原一帯は1 m以上、下がった」(第1回集い)と証言するように、モーターボートの高速走行による波の影響だけがヨシ原の衰退原因ではないとの見方もあった。しかし、モーターボート関係者の立場は、常に「悪者」(第1回、第3回集い)扱いとなった。

高田(2014)は、合意形成の困難性の要因として、「人々が意見の理由としての多様なインタレスト、すなわち『関心・懸念』を抱いているから」との理由を挙げる。多くの参加者の発話は、モーターボートの高速走行を禁止したいとの思いが根底にあるものの、自分自身への直接的利害からの意見ではなく、湖岸のチュウヒとヨシ原の減少に関する「懸念」である。高田はこの懸念や関心こそ、「意見の理由」として重要視する。例えば、Dさんら鮎釣り愛好家が描く河北潟の利用の場合、「日本の文化である鮎釣りを将来に残すためにも、大事なフナがいる河北潟を将来に残したい。そのためにはボート関係者の方々にも協力して頂く部分もある」(第1回集い)との発話のように、鮎釣り文化の継承への「懸念」がある。一方でDさんは、会議で鳥類の専門家による、長時間にわたるDさん達の釣りを警戒したチュウヒの親鳥が巣に戻れず、その間に巣の中の卵も雛も凍死する、との指摘を受けて初めて、自身が自然を脅かしていると気付いたという。Dさんは、「本当に知らなかった。私たちは自然を脅かしているなんて、これっぽっちも思っていなかった」(第2回集い)と繰り返した。その後Dさんは、チュウヒへの「関心」を示すとともに「鳥と人との競合について鳥への影響の度合いを正しく認識できるならば、河北潟の利用に規制がかかっても協力できる」(第1回集い)と協力の態度を示した。

他方、ウェイクボート団体を主催するEさんは、ルール策定の焦点となった湖面走行の仕方については、「はっきりもう言ってもらえれば、・・・走行が駄目だということになれば、こっちも楽になるので

すけど」(第1回集い)と吐露している。Eさんは、「高速走行による影響の問題をなるべく解決したいと思っはいる。・・・ローカルルールを取り決めたほうが問題も減る。話し合っ、でも全部言うことを聞くのも商売でしているもので困るが、なるべく協力するつもり」だと述べた。Eさんはモーターボートでの商売が出来ないことへの強い懸念を示した。つまり、Eさんは、ルールの策定ではその場で議論しているどの利害関係者よりも規制がかかるがゆえに、強い「懸念」を持つ直接的な利害関係者となる。このように議論空間においては、関心や懸念が交錯している状態であったとみてよい。

ところでEさんの意見には、重要なポイントがある。それは、ルール策定に対する賛成の真意とは、反照的な相互主義からの意思というよりも、決まった意見に自身も従った方が「楽になる」(第1回集い)との消極的な賛成であったこと、すなわち同意である。よって、一口に合意形成といっても、参加主体を積極的に合意に向かわせるような「前向きな合意形成」だけではなく、消極的に同意に向かわせる「後ろ向きの合意形成」のプロセスが存在する(嘉瀬井, 2009)。重要なのは、発話者にとってどのようなプロセスを経た合意形成であるのか、その様態である。Dさんのように議論に際し、合意形成のプロセスの中で内省的に示した意思や、吟味した評価は、前向きな合意形成のプロセスとなろう。また、Eさんの「同意」を、意思決定と捉えることは可能ではある。しかし、Eさんの場合は、他者から覚悟を迫られた上での「予め用意した同意」の容認である。したがって、Eさんの場合は、「後ろ向きの合意形成」のプロセスであったといえる。

このように、議論に参加した全ての利害関係者が「前向きな合意形成」のプロセスであったわけではない。この会議においてEさんのような「後ろ向き」は、熟議と意思決定との関係に2つの点で示唆的である。第1に、Habermas流の「強制なき合意」とは、程遠い議論の終結であった点。だからこそ、第2として、齋藤(2000)が「討議は、合意が形成される過程であると同時に不合意が新たに創出されていく過程」と指摘するように、合意と不合意の相克がなされなければならないにも関わらず、それがなかった点である。合議では、ひとたび「後ろ向き」となった場合、「前向き」になることは容易ではない。例え

ば、2002年から約2年続いた千葉県の諮問機関であった三番瀬再生計画検討会議では、三番瀬の再生についての議論の序盤で地元漁業者が「どうしても自分達の意見は通らない」と発話し、「後ろ向き」の姿勢をとって以降、会議に出席をせず、議論空間を弱体化させたケースがある（嘉瀬井，2010）。この会議でもEさんらモーターボート関係者は第2回以降の会議への参加を見送った。結果、同じ「関心」や「懸念」を抱く、議論に「前向きな」参加者が参集したことによって、合意の得やすさにつながったことは否めない。

2) 「参加と合意」への課題

ルールの暫定案づくりに取り組むにあたり、河北潟の利用の現状、形態、問題点について議論をした第2回の議論では、河北潟自然再生協議会として次の3点の方向性が示された。

- ① モーターボートの運航に関して；湖岸植生の影響、河北潟の自然環境への影響を回避するために自主規制のエリアや時期を策定すること
- ② 安全面に関して；①自然環境を守る、②利用者同士の関係を良くしながら安全に配慮
- ③ （堤防の乗り超え、農道使用等の）乗り入れに関するルールの策定

3つの方向性からは、湖岸植生といった自然環境を保全する観点と安全面からの、モーターボートの運用に関する強い規制が読み取れる。例えば、ヨシ帯が広がる東部承水路のエリアは、チュウヒや越冬するカモ類のためにモーターボートは年間を通じて低速走行が求められた。これは、ウェイクボートや水上バイク、競艇ボートにとって低速走行では、実質、湖面を走行できないことを意味する。この他、西部承水路の北側や競馬場の西の入り江なども鳥類保護を理由に、走行の期間とエリアが狭められた。

一方、鮎釣りの愛好家らの低速走行に関しては、野鳥の繁殖期や越冬期に際し、エリアを制限する必要性が示された。そして、ルールの見直しに対しては、柔軟な体制づくりと、常に調整しながらルール作りをするとの2点が示された。

バス釣り団体のFさんは、既に団体として自主的に立ち入り禁止のエリアと時期を定めてきただけに、議論に参加していないモーターボート関係者に対し

ても、「もし、これ（ルールの暫定案を：筆者補足）、決めてしまうと彼らからしたらきついやろうと。一緒にやってもらえないようになるくらいなら、落としどころを探るのはどうか。」（第2回集い）と代弁した上で、彼らとの譲歩を探る提案をした。また、行政職員のTさんも、「こども、こども立ち入りがダメだということ（モーターボート関係者にとっては：筆者補足）きついかもかもしれません」（第2回集い）と発話している。これについて鳥類の団体のHさんは「利用される方が全てもれなく入っている組織でない、ルールづくりしても結局はあまり効果がないものになってしまう」（第2回集い）と指摘した。円卓会議の外にも多くの当事者がいる中で、会議の世話人であるIさんは、「制限を受ける人たちの合意がまず必要で、制限を受ける人たちでまず集まって、ある程度話を煮詰めてからの方がよいのではないかな。結局、制限を受ける人たちが NO といえ、これ以上なにも言えなくなる」（第2回集い）との意見を出した。つまり、まずは、ルールに縛られる人たちの合意を作るべきとの意見である。

このように、不参加の利害関係者の湖面の利用範囲の決め方については、常に課題となった。議論空間の場を、多様な利害関係者による意見の表出の場と捉えるならば、全ての参加者の意見を可視化させることが必要である。それは、第1章でみてきたように、齋藤が懸念した、参加者による「予め用意した同意」が最終的な合意となるからである。

3) 合意形成の帰結

第3回の議論では、ルール暫定案について、独自性ある最終合意を踏む段階となった。当面の利用ルールとして、野鳥の多いエリアは野鳥との共存を図る意味で、できるだけ利用を避けることが概ね参加者の共通認識として示された。重要視したのが走行方法である。モーターボート関係者と釣り人の利用が重なるエリアでは、ひき波を立てずに走るデッドスローで走行することが決まった。

この会議の呼びかけ団体の一人であるGさんは、最低限の合意事項として「第1に、自主的な話し合いであることが基本。呼びかけ団体自体は権限を持っていない」（第3回集い）と述べた上で、「ルールを普及していく点での参加していない団体もテーブルについて頂く」（第3回集い）とまとめた。つまり、市

民参加に求められる合意とは、参加者の意見で決まるのではなく、吟味して思考を張り巡らせた熟議によって形成されることを示している。

8カ月にわたる議論では、河北潟の湖面利用のルールを策定し(表1)、河北潟自然再生協議会としてこれらのルールを、県に要望することも併せて決まった。また、この最終合意により、ルールを示したチラシと看板を作成し、ルールの普及を図ることに決まった。そのチラシには、「自主的に運用し、河北潟湖面利用協議会において見直し、拡充を図っていく」との文言が記載されている。河北潟の自然環境を修正しながら再生を展開していく方向性が示されたことは象徴的である。これはつまり、湖面の利用に生物多様性の視座が反映されていることを意味している。

IV. 市民参加型会議の経験が示していること

前章までみてきた「湖面利用を考える集い」とその後継組織「河北潟湖面利用協議会」がともに円卓会議方式であることは、既に述べた。この円卓会議方式に関しては、リスク社会論を説くドイツの社会学者U. Beck (Beck, *et al.*, 1994) がコンセンサスを作り出すための協力関係の枠組みの場と捉え、次の5点を提示している。

第1に、専門知識の独占排除の必要性である。第2に、参加者は社会的公準にしたがって選出し、専門知識の優劣で選別しないことである。第3に、意思決定の創出のためには、意思決定の構造の場を公開せよというものである。第4に、専門家と意思決定者の

非公開の交渉を公開討議へ移行、転換すべきであると指摘する。最後の第5の指摘は、こうした手順のための規範、例えば討論の様式、討論の際の作法、意見聴取の重視といった点について参加者は同意をし、遵守することである。

そこで、前向きな合意形成の段階に到達するための視座として、この会議では何が成果となったのか、あるいは議論空間の課題は何であったのかについて、本章ではBeckの提示を導きの糸として、議論を振り返りたい。

1) 専門知の独占排除

従来の議論の場では、「平等という当然すぎるほどの原則が、科学的認識の方向づけの原則とされたことは、これまでなかった」(高木, 2002) ように、イニシアティブを発信できるのは一部の専門家層に限られていた。Beckの懸念はこの点にある。

この会議の全体を通して発話の頻度が多かったのは、鳥類の専門家であるAさんであった。ただし、Aさんの場合、「鳥のことを言えばいいのか、ヨシのことを言えばいいのか、いままし悩んでいる」(第1回集い)との発話にある通り、河北潟の利用に関し、河北潟周縁の持続的な管理の視点から野鳥やそれらの背後にある自然環境への言及が多いのが特徴である。よって、Aさんの発話は、専門特化することなく、近年、隆盛している生物多様性の概念である、守るべき自然生態系のダイナミックな営みまでを考慮していた。結果、議論の潤滑油になり、Dさんの前向きな合意形成プロセスに影響を与えたことは前章で述べた。

表1 河北潟の湖面利用のルール。

Table 1 Rules on the use of Kahokugata-lake surface.

場 所	期 間	禁止事項
西部承水路	年間 11月～3月	エンジン走行禁止 湖面での釣り自粛
東部承水路北	年間	モーターボート乗り入れ自粛
津幡漕艇場	3月～6月	釣り自粛
東部承水路	年間	モーターボート乗り入れ自粛
競馬場西の入り江	3月～7月15日	ボート出し入れ禁止
大宮川河口～金腐川河口一帯	年間	ボート乗り入れ自粛
野鳥観察舎	年間	モーターボート乗り入れ自粛
内灘大橋～湖岸の棧橋周辺	年間	モーターボートの低速走行

(議論を踏まえて筆者作表)

2) 参加者ベースの拡大

ルールの運用開始後、利用者の中でも特に「ボートの釣り人にとっては厳しいルール」(第2,4回協議会他)といった意見があがった。それへの反発か、かほく市に設置した、ルールの規則を示した一部の看板が無断で撤去されたり、泥を塗られる事態が起きた。議論に参加していない一般の湖面の利用者にとっては、「禁止されると面白くないのではないか」(第3回協議会)との意見が出たように、合意を得た後の担保の難しさを物語っている。同時に、議論に参加しない利害関係者の合意が現在まで得られなかった結果であるともいえる。もっとも、合意内容に公共性が高いことが不参加の利害関係者を含めた地域社会に認知されれば、強制的と思われるルールにも妥当性がある。

議論への参加についてBeckは、第2の提示で述べたように、誰しにも門戸の開放が求められるべきと考えている。実際、本事例でも、誰しにも議論の場の門戸は開いていた。参加者に対しては特別の参加要件はなく、河北潟の湖面利用について関心を持って自主的に参加した人々が、「フラットな会」(第2回集い)の中で、河北潟の利用について互いに議論を深化させることに主眼を置いている。それでも、常に浮上した問題が、多様な利害関係者による参加の問題である。初回の会議を最後に、出席をしなくなったモーターボート関係者に対し、積極的に働きかけをしていく方法を模索するべきであった。その手立てとなるのが、第三章でみた「落としどころ」探しの提案であったと思われるが、結局は合意に至るまで探しきれずに今日に至っている。

このような状況の中で、市民参加の議論のカギとなるのは、次の意志決定をいかに創出するかをオープンにしていく姿勢であろう。

3) 意思決定の創出

対話から導き出される公理こそが公共性を意味し、また妥当性に資すると言えるが、従来の市民参加型会議の場では、たとえ市民が専門家と同じテーブルに着いたとしても、市民の意見は聞きおかれるだけで、最終的な合意や政策に反映されないことは多々あった。この会議の設置の真意が、「ルールを作ることを目的としているのではなく、ルールを作ることを通じて話し合いをおこなうことを重視してきた」

(第3回協議会)というだけあって、議論の流れについて随時、会報誌「NPO法人河北潟湖沼研究所通信河北潟」で公開している点は、評価は高いと言える。それは、合意の創出のための公開のみならず、参加者間の関係を公開する意味でも必要だからである。

4) 開放性の原則

Beckが第4として言いたいのは次のようなことになる。つまり、市民参加型の議論をする場合には政治的側面、経済的側面だけでなく、社会的公正、倫理問題など、多様な課題を含んでいる。そのためにも議論の場における参加者の意思を十分に反映させて提言につなげるべきというのがBeckの見解である。

河北潟の利用に関するルールの策定にあたっては、官主導の公共性の制定とは異なり、強制力はないものの、条例などによって規制するのではなく、関係者の話し合いによって利害を自覚し、検討し、合意の指向自体に公共性を認めて問題の解決を図る方法をとった。その過程では、議論の参加者は、最大限の知を集めて改善案を議論することに意識的であった。しかし、湖面を高速走行で利用するウェイクボードや水上バイク等のモータースポーツ関係者を中心に、合意には一切、関与していない利害関係者もいた。これらの団体は「悪者とみなされ、やり玉に終始あげられ、この会議に来づらいのではないか」(第3回集い)という印象が、参加者にはあった。したがって、参加者は不参加者の立場を想像しながら、あらゆる利害関係者の公共の利益を探さねばならなかった。結果的に、河北潟自然再生協議会が示したルールの暫定案に適合的な利害関係者のみによる前向きな合意形成に至ったと言ってよい。

5) 自己立法の原則

Beckの5番目の指摘は、合意されたルールの実現手段である。この会議では議会の制度、いわゆる条例等の立法で合意を担保する方法はとっていない。自主的なルールの策定であったが、このルールは合意後の施行から5年を経たあたりから、湖面利用者に浸透しているとの感触を得たという(第7回協議会)。

しかしながら、得られた合意が、常に恒久的に浸透するとは限らない。これには、Habermas流の合意形成に対し、近年の熟議民主主義の動向は示唆に富

む。例えば、平川（2005）による「たとえ市民による討議と合意を経たとしても、ある時点での合意は時間の中で確実に過去のものとなる」との指摘があるように、ひとたび合意が得られても、決して不変ではない。

この会議でも、当初より目指していたのが、緩やかなルールづくりである。鳥類の専門家のHさんは、鳥については「余裕を持って、何かあった時に対応できるような形で、緩やかなルールで変更可能な形で徐々に決めておかないと、何がおこるかわからない。自然のことですから」（第1回集い）と述べている。「緩やか」の言葉の中に、結論を急がず、不確実な要素を多分に含んでいる野鳥の生態や自然に対しては、絶えず、状況を調整すべきとの意味を含意させたのである。これについて、事務局のGさんは、「再度話し合って修正していくかたちでルールを決めましょう」と応じている。

このようにあらかじめゴールを設定するのではなく、順応的なヨシ原を含めた海岸の管理を目標とした。近年では、わが国でもこのような「事業を一つの『仮説』として設定し、モニタリングによって常にその成果を評価して、事業計画にフィードバックさせるという一連の過程を繰り返す施行錯誤の過程であり、『不確実』な状況下における実践の手法」（富田，2008）である順応的管理の概念は定着しつつある。しかしながら、この概念は柔軟に対応する分だけ効果的であるものの、実際に実行に移す場合には、予算と実効性との間で齟齬が生じやすい。本事例では、合意後の2年間で、ルールの普及に必要な看板を6か所設置し、そのうちの5か所の看板の製作費は県からの補助を得ている。しかし、看板の破損や劣化した場合の修繕費の検出については、財源がない河北潟自然再生協議会にとって新たな懸案材料となった（第5回協議会）。

6) 小 括

以上、Beckの示した円卓会議方式における5つの提示から、河北潟の事例をみてきた。Beckは5つの提示を通して、公共に関する意思決定の基準とすべき社会的合理性の必要性を説く。その点では、現在、概ね、河北潟の利用のルールが浸透してきている限りにおいて、本会議は、Beckの提示とも重なり、大きな意味を持った。

但し、Beckの提示も問題がないわけではない。Beckは、正統性の確保、例えば、プロセスの公正さ、方法、時期、参加者の適切さについて重点を置いている反面、目的の明示、すなわち、なぜ対話を行うのかといった合議を継続させる観点が薄い。Iさんが、「いっぺんに結論が出なくても、ひとつの組織として、今後継続的に、湖面をはじめ周辺の環境を守っていくにはどうするかを互いに検討する継続的な会」（第3回集い）の発足を提案し、現在まで合議の目的に対し、忠実に対話を継続させている点で本会議の意義は大きい。

V. おわりに—公共性の再構築に向けて—

近年、行政主導による利用・管理の時代から、新しい公共の名のもとに、自立的な地域社会への転換をし始めている。その好個の例が本稿で取り上げた事例と言えよう。現在、策定したルールは地域や利用者に浸透していることは、議論の成果といってもよい。今日まで9年を通じた会議は、地元住民の主体的参加によって無秩序な河北潟の利用から親水空間へと再生された点で画期的であった。合意形成をする場を、陳情する場、あるいは自己の意見を表出する場と混同する例は後を絶たないが、河北潟自然再生協議会では、参加者の意見を集約して、一つの合意に至ったことは評価に値する。

他方、往々にして合意形成プロセスにおいては、二項対立の構造が習慣のように存在し続ける傾向にあるが、本会議におけるルールの策定にあたっては、ルール作りの賛成派、反対派といった立場が対峙する場面は全くと言ってよい程なかった。幅広い分野の参加者が協働して議論の場を形成したことは成果であった反面、結果的に会議に出ていない団体や交流のない利用者の意思決定が合意に反映されなかったからだとも言える。争点の是非を多角的に議論する機会にはつながらなかった。しかしながら、河北潟の自然の普遍的価値観に合意した点については、合意形成プロセスの重要な契機になったと考えられる。合意という目的のみにこだわるのではなく、今日に至るまで、継続的に河北潟の利用の議論につなげていることは、市民参加と協働の役割を考える点において汲み取る点は大きい。

モーターボートの利用を対象に議論をはじめて9

年が経った今、新たにカヌーの湖面利用者が増えてきた。まさに手漕ぎボートに関してもルールを検討する必要性が生じてきている。それに加え、野鳥が激減し、河北潟南部で繁殖開始したチュウヒが営巣を放棄した(第7回協議会)。これらの問題に対し、後ろ向きの合意形成の人々といかに前向きに緩やかな合意ができるのか、未だ議論の始まりに過ぎないのかもしれない。この点については、追って報告したい。

謝辞：最後に、本稿の執筆にあたりまして、特定非営利活動法人河北潟湖沼研究所より、「湖面利用の集い」及び「河北潟湖面利用協議会」の会議議事録を提供頂きました。心から御礼申し上げたい。

注

- ¹⁾ 「湖面利用を考える集い」については、発話者、発話内容の分かる完全議事録が残っている。
- ²⁾ 1949年に土地改良法、1961年に農業基本法が公布され、その後干拓事業は農地整備事業の施行を導入した。さらに、1972年日本列島改造計画、1973年公有水面埋立法の改正の他、その後の減反政策や農業離れなどで干拓計画の見直しが相次いでおきた。
- ³⁾ 原田(2001)は「有明海での一番の専門家は長年、この海で生活してきた漁民たちです。彼らが諫早湾の締め切り以来、海が変わったという以上、彼らの意見に耳を傾けるべきです。とくに、専門家と言われる人たちは彼らを無視することなく、現場に踏み入って、そのなかから対策を早急に立てなくてはならない」と述べている。
- ⁴⁾ 例えば、河川法第16条の2や、海岸法の第1条には「公聴会の開催」について明記されている。
- ⁵⁾ NPO法人河北潟湖沼研究所通信「河北潟」Vol. 16, No. 3
- ⁶⁾ 2018年6月10日NPO法人河北潟湖沼研究所への聞き取り

文献

- Beck, U., Giddens, A. and Lash, S., 1994: *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Polity Press, Cambridge, 225p.
- Habermas, J., 1981: *Theorie des kommunikativen Handelns : Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. 2. Aufl., 2 Bde.* Suhrkamp, Frankfurt am Main, 533p.
- Habermas, J., 1990: *Strukturwandel der Öffentlichkeit : Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 391p.
- Habermas, J., 1992: *Faktizität und Geltung - Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 666p.
- 原田正純, 2001: 「専門家は漁民に学ぶこと」(諫早干拓・川辺川ダムから海を考える会『よみがえれ、宝の海 有明海・諫早湾～不知火海・球磨川と漁民たち』). 岩波書店, 東京, 71p.
- 原科幸彦, 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, 東京, 255p.
- 嘉瀬井恵子, 2009: 自然再生における合意形成に関する研究—千葉県・三番瀬再生計画検討会議(通称;三番瀬円卓会議)を事例として. 21世紀社会デザイン研究, 8, 99-108.
- 嘉瀬井恵子, 2009: 三番瀬再生計画検討会議における合意形成プロセスに関する一考察. 21世紀社会デザイン研究, 9, 21-30.
- 嘉瀬井恵子, 2010: 成田空港問題円卓会議に関する一考察: 合意形成プロセスの成果と課題. *Social Design Review*, 9, 21-30.
- 嘉瀬井恵子. 2011: 原子力政策円卓会議に関する一考察. 21世紀社会デザイン研究, 10, 63-72.
- 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, 東京, 315p.
- 齋藤純一, 2000: 公共性. 岩波書店, 東京, 120p.
- 清野聡子, 2009: 日本の海岸環境の課題を展望—海岸法改正から10年. 河川, 5-12.
- 高田知紀, 2014: 自然再生と社会的合意形成. 東信社, 東京, 248p.
- 高木仁三郎, 2000: 原発事故はなぜくりかえすのか. 岩波書店, 東京, 188p.
- 田村哲樹, 2008: 熟議の理由—民主主義の政治理論. 勁草書房, 東京, 200p.
- 富田涼都, 2008: 順応的管理の課題と「問題」のフレーミング—筏ヶ浦の自然再生事業を事例として. 科学技術社会論研究, 5, 110—120.