

# 風土論からみた合意形成プロセスに関する研究

立教大学大学院

21世紀社会デザイン研究科

比較組織ネットワーク学専攻

嘉瀬井恵子

## 目次

序章	7
0-1 本研究の目的	7
0-1-1 合意形成とは何か	7
0-1-2 衡平な議論という出発点—円卓会議方式からの接近—	9
0-1-3 合意形成に関する研究の動向	15
0-1-4 本研究の目的	19
0-2 分析の方法	20
0-3 本研究の方法	24
0-4 本論文の構成	25
0-5 本研究の意義	26
第1章 日本初の市民参加型円卓会議方式—成田空港問題円卓会議—	27
1-1 成田空港問題の経過と概要	27
1-1-1 空港開港地区の決定と反対運動の組織化	27
1-1-2 航空政策を決めるのは誰か	31
1-1-3 反対同盟の分裂と話し合いの場の模索	34
1-1-4 「議論の場」設置の背景	35
1-2 成田空港問題シンポジウムの概要	36
1-2-1 「対等の立場」の模索	37
1-2-2 歴史の検証	39
1-2-3 シンポジウムにおける合意事項	40
1-2-4 合意の要因	41
1-3 成田空港問題円卓会議の概要	43
1-3-1 「円卓会議」の位置づけ	44
1-3-2 「共生」を求めて	47
1-4 対立構図	50
1-5 議論の帰結	53
1-6 「成田空港問題円卓会議」後の展開	55
1-6-1 「成田空港地域共生委員会」の設置と「地球的課題の実験村」構想	55
1-6-2 滑走路建設と成田空港周辺地域の地域づくり	57
1-7 まとめ	58
第2章 科学技術の事例から—原子力政策円卓会議—	60
2-1 原子力政策の民主化への試み	60
2-1-1 戦後の原子力政策の展開	60
2-1-2 原子力政策における「議論の場」の設置	62

2-1-3	誰が「国民的合意形成」に参加したのか	63
2-2	原子力政策円卓会議の概要	65
2-2-1	第1次円卓会議	67
2-2-2	第2次円卓会議	72
2-2-3	第3次円卓会議	74
2-3	対立構図	76
2-3-1	推進派と反対派の論争点	76
2-3-2	「要る」立場と「有る」立場	81
2-3-3	「受益圏」と「受苦圏」の問題	82
2-3-4	推進派と反対派の対立の再考	84
2-4	議論の帰結	86
2-5	「原子力政策円卓会議」後の展開	88
2-5-1	市民参加懇談会	88
2-5-2	原子力白書	88
2-6	まとめ	89
第3章	自然再生の事例から－三番瀬再生計画検討会議・三番瀬再生会議－	90
3-1	三番瀬の埋立事業の概要	90
3-1-1	三番瀬の位置と特徴	90
3-1-2	三番瀬の埋立事業の歴史	91
3-1-3	環境団体の活動と展開	93
3-2	埋立ての問題点	94
3-2-1	漁業権放棄の問題	95
3-2-2	転業準備資金の問題	97
3-2-3	まちづくりの問題	98
3-3	堂本暁子千葉県知事の誕生と三番瀬	99
3-3-1	三番瀬が争点となった千葉県知事選	100
3-3-2	埋立の白紙撤回から円卓会議の経緯	101
3-4	三番瀬再生計画検討会議の概要	102
3-4-1	「中間とりまとめ」まで　－第10回会議まで－	103
3-4-2	「再生計画案」提出まで　－第22回会議まで－	104
3-4-3	議論の帰結	106
3-5	三番瀬再生会議の概要	107
3-5-1	三番瀬再生会議の開催までの動き	109
3-5-2	合意に基づいた再生計画づくりという課題	110
3-5-3	森田健作知事と『三番瀬再生会議』の終了	113

3-5-4	三番瀬再生計画検討会議と三番瀬再生会議の合意の相違点	113
3-5-5	議論の帰結	116
3-6	対立構図	116
3-6-1	保存と保全思想をめぐって	117
3-6-2	市民と専門家—「専門家のジレンマ」の視点から—	118
3-6-3	「前向き」の合意形成と「後ろ向き」の合意形成	122
3-7	「三番瀬再生会議」後の展開—「三番瀬ミーティング」—	128
3-8	まとめ	129
第4章	衡平な合意形成プロセスの探究	130
4-1	会議における市民参加の特徴—第1章から第3章までの事例から—	130
4-1-1	平等性の実現としての市民参加	130
4-1-2	政策の実行力としての市民参加	132
4-1-3	多様な主体による公論形成の場	134
4-1-4	市民参加の形骸化・合意形成の神話化	136
4-2	合意の様態	137
4-2-1	合意の構造と時間、社会原理の関係	137
4-2-2	合意という視角の持つ動態性—対抗的動態性と退行的動態性—	138
4-3	議論空間に存在する二項対立の構図とその問題点	139
4-3-1	対立の構図の特質—反目する者らの乖離構造—	140
4-3-2	二項対立構図の問題点	141
4-4	自帰性に行き着く議論とその問題点	143
4-4-1	自己対峙としての自省性	143
4-4-2	形式的な合意形成に対する自省的態度	145
4-4-3	「自省性」だけで良いのか	146
4-5	共生社会への展望という合意の問題点	147
4-5-1	共生理念の3類型	147
4-5-1①	自然と人間の共生—三番瀬再生計画検討会議—	149
4-5-1②	人間と人間の共生—成田空港問題円卓会議・原子力政策円卓会議—	150
4-5-2	共生社会への展望、再考	152
4-6	衡平な合意形成プロセスとするための4つの水準	154
4-6-1	プロセスとしての合意形成	155
4-6-2	実在性としてのエートス	156
4-6-3	形式的平等性の修正	158
4-6-3①	立場の平等から知の衡平へ	158
4-6-3②	「知」とは何か	159

4-6-4	共有なき人々による議論の修正—風土論の導入—	159
4-7	まとめ	160
第5章	合意形成プロセスにおける風土論分析	162
5-1	風土を擁護する理由	162
5-1-1	利害統合の理論としての風土	162
5-1-2	エートスの規定的契機・要因として風土	164
5-1-3	規範的判断への要求としての風土	165
5-1-4	風土の基本的性質—風景、生活様式、象徴、歴史的変容性—	166
5-1-4①	風景	166
5-1-4②	生活様式	170
5-1-4③	象徴	170
5-1-4④	歴史的変容性	171
5-1-5	風土を擁護する理由	172
5-2	和辻哲郎における風土の概念	174
5-2-1	自己了解と自己理解	174
5-2-2	「人と人との間柄」「人と自然との間柄」	176
5-2-3	他者という視角	178
5-3	三澤勝衛における風土の観念	179
5-3-1	三澤風土論と和辻風土論	180
5-3-2	地域の環境創造の視点	182
5-3-3	「局所的風土性」と現代地域論との相違	184
5-3-4	三澤勝衛の科学と自然の捉え方	186
5-3-5	三澤勝衛の自然観、基本的立場—西田幾多郎との比較から—	187
5-4	合意形成プロセスにおける風土のエートスと科学的实在性	189
5-4-1	衡平な合意形成プロセスのコンセプトとしての風土のエートス	190
5-4-2	合意形成において、科学的实在論に出番はないのか	191
5-5	まとめ	192
第6章	衡平な合意形成プロセスの実践—鴨川沿岸海岸づくり会議—	193
6-1	沿岸域環境の流れ	193
6-1-1	環境修復としての海岸づくり	193
6-1-2	海岸づくりと海岸法の改正	195
6-2	鴨川沿岸における会議設置の経緯	195
6-3	鴨川沿岸海岸づくり会議の概要	196
6-3-1	地域住民にとっての鴨川海岸—第3回会議まで—	197
6-3-2	地域における海岸づくり—第6回会議まで—	199

6-4	議論の帰結.....	200
6-5	合意形成プロセスにおける風土の意義.....	202
6-5-1	風土のエートスと自己了解.....	202
6-5-2	空間性と時間性の具体化プロセス.....	204
6-5-3	風土の射程範囲からみた合意の範囲.....	206
6-5-4	改正海岸法の「目的」と風土.....	207
6-5-5	地域の視点から—『三番瀬再生計画検討会議』との比較—.....	208
6-6	合意形成プロセスにおける風土の意義.....	210
6-6-1	本事例における風土的考察の一般性と特有性.....	210
6-6-2	合意形成プロセスにおける風土のエートスの意味.....	210
6-7	まとめ.....	212
終章	合意形成プロセスを問い直す.....	214
7-1	「成田空港問題円卓会議」のプロセス、再考.....	214
7-1-1	空港政策議論のどこに問題があったのか—大地と土地のはざままで—.....	215
7-1-2	「成田空港問題」の再定義—それは議論の中で共有できたのか—.....	216
7-1-3	「間柄」と「地域」.....	216
7-2	「原子力政策円卓会議」のプロセス、再考.....	218
7-2-1	「立場」と自己了解—「我が国」と「我々」—.....	218
7-2-2	空間の履歴なき原子力議論.....	222
7-2-3	理解と了解のはざま.....	222
7-3	「三番瀬再生計画検討会議」のプロセス、再考.....	225
7-3-1	自然再生問題のどこに問題があったのか—持続性の捉え方—.....	225
7-3-2	「里海の再生」の論理.....	228
7-4	実践指針としての合意形成プロセス—社会デザインのベクトル—.....	229
7-4-1	合意形成プロセスにおける風土論的考察の現代的意義.....	229
7-4-2	合意形成の射程範囲.....	230
7-4-3	合意形成における公共の意味.....	232
7-5	まとめにかえて—本研究の限界と今後の課題—.....	234
	別紙.....	236
	参考文献.....	244
	謝辞.....	253

## 凡例

### 1. 記号

「     」

- ① 本文中においては、いわゆる括弧付きの表現、つまり語句もしくは表現の用法や意味に条件を付して使用していることを示す。
- ② 他の文献・資料・史料から引用した箇所を示す。
- ③ 文献欄においては、和文論文名を示す。

『     』

- ① 上述の「     」によって示されたものがさらに「     」が付いている場合には、『     』に括って示す。
- ② 文献欄においては、和文論文名を示す。
- ③ 会議名を記す。

(     )

- ① 発話の引用文中において、筆者が説明のために補った部分を示す。
- ② 本文中において引用した会議議事録の会議回、発話者を示す。
- ③ 図、表番号を示す。

< 中略 >

- ① 本文中において引用した会議議事録で途中、文脈や意味を失わない程度に発話を省略した箇所を示す。文脈によって「・・・」を使用して省略した。

### 2. 会議議事録の表記について

本論文中に掲出する会議議事録については、個別の会議事例を扱った章の中で発話を引用した場合、(第〇回会議)のように示す。また、第1次から第3次まで開催した『原子力政策円卓会議』の場合、第1次を(①・第〇回会議)と示し、第2次、第3次もこれに準ずる。会議事例を総括して論じた第4章以降で、会議議事録を引用する場合には(会議名・第〇回会議)と示す。なお、発話者については、議事録が完全に公開されていることから、必要に応じて(会議名・発話者・会議開催時の所属)と示す。対話形式を引用した箇所については便宜上、発話者の氏名の前に通し番号を示す。

### 3. 議論の参加者について

会議での呼び名に準ずるが、文脈に応じて、役職名で示す。

## 序章

### 0-1 本研究の目的

本研究の目的は第1に、市民参加型<sup>1</sup>会議における合意形成に対し、討論と採決の場として方法論的に設えることによって議論の場の普遍性を捉える、既存の評価への疑義を示すものである。近年、行政や専門家だけではなく市民<sup>2</sup>の参加によって合意を形成する提案が盛んになされている。今や、そのような議論の場の実現自体が普遍モデルとして論じられる傾向にある。このような流れから、市民参加型会議が多々実践されるようになってきた。ただし、後に詳述するように、市民の期待に応えられるほどには進展していない。既存の議論の場を考察することによって明らかにしたいのは、普遍的な合意形成プロセスは、果たして可能であるか。どのようにして可能であるかという問いである。

そこで第2の目的は、既存の市民参加型会議の場を、普遍的な合意形成プロセスにするのならば、地域社会の問題を解明するにはどのようなプロセスが寄与するのかを示すことにある。そしてこれらの問いに対して、地域に内在する風土論的考察を試みる研究である。政策に近い専門家の「知」を偏重した合意形成プロセスの限界を示し、その上で、問題を抱える地域住民や問題に関わる人々、非専門家の「知」が排除されるものではなく、専門知と拮抗していることを明らかにしたい。

#### 0-1-1 合意形成とは何か

合意形成とは何か。この問いは、次の3つの問題群を成している。①合意形成とはどのような意味か。言わば意味解釈を問うものである。②合意を形成することは可能か。合意形成の事実、実態を問うものである。③合意形成はいかにあるべきかという価値・評価を問うものである。これらの問題群の中で最初に検討すべきは、①の合意形成の意味解釈である。②については第4章と第5章で、③については第6章と第7章で答える。

合意形成の「合意」についての辞書による用語の解釈では、1967年版の『広辞林』には、「相互の意思が一致していること、相互の間に契約または談合ができたこと」と法律学の術語として示されている。

近年では、「合意」をプロセスとして捉える新たな「合意形成」の解釈が、多くの論者に

---

<sup>1</sup> 「市民参加型」については、その定義によって論争になるほど明確な定義はない。ここでは専門的な定義を避け、S.アーンスタインの「住民参加の梯子」理論を用いて、その外延を理解する程度に留めたい。アーンスタインによれば市民参加には①あやつり、②セラピー、③お知らせ、④意見聴取、⑤懐柔、⑥パートナーシップ、⑦委任されたパワー、⑧住民によるコントロール——の8段階に分類される（Arnstein1969:216-224）。この分類のうち①と②の段階が「住民参加とはいえない」状態、③から⑤の段階が「印としての住民参加」状態、⑥から⑧の段階が「住民の力が生かされる住民参加」である（世古2001:40）。本研究では、この分類の⑥から⑧の「住民の力が生かされる住民参加」状態にある会議を市民参加型会議と言う。

<sup>2</sup> 本研究では、市民と住民を同じ意味として併用する。厳密に言えば、概念の相違はあろうが、ここでは立ち入らない。また、市民・住民は多種多様な存在であると捉えている。



よって議論されるようになってきた。桑子敏雄による「合意形成」の定義は、「合意とは対立する両当事者の意思が一致することであり、合意形成とは一致する地点を求めること」（桑子 2002）として「求めること」に意識的である。また今田高俊の定義は、「ある事象に対してその利害関係者<sup>ステークホルダー</sup>による意見の一致を図る過程のこと・・・とくに議論などを通じて利害関係者の多様な価値を顕在化させ、相互の意見の一致を図る過程のこと」（今田 2011:17）と定義し、利害関係者による合意「過程」を強調している。高田知紀は利害関係者間の合意を強調しつつも、不特定多数ではなく「限定されたステークホルダー間」での合意形成を「社会的合意形成」（高田 2014: ii）と呼んでいる。ローレンス.E.サスカインドは「関係者（の大多数）が、提言やパッケージの内容を正確に理解し、その提案を共存することに合意する」という「インフォームド（参加者が十分な情報を得た）・コンセンサス」が目標となると指摘し、プロセスの公正性を重視している（サスカインド他 2008）。

したがって、「合意形成」とは、社会を取り巻く多様な利害関係者が自ら意見の一致を求めていくことであり、そのプロセスまでを含むと解される。プロセスは、議論に関わる人々の動的現象を伴う点で、「合意」とは区別される。このように当初、法律学の術語としての用法では「意見の一致」という状態を意味したのに対し、後に社会学的な意味では「一致を求めていく」という行為に意識的な用法に転化し、広い適用範囲を得たことになる。この「一致を求めていく」という「合意形成」の文脈は、同時に「同意形成」との差異をも示す。J.ハーバーマスは次のように、他者の意見に対する「同意」と「合意」を区別する。

「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(下線は原文のまま)」  
(ハーバーマス 1992=2003:67)

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、あるいは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点で、人を取り巻く関係性のあり方を形づくるのである。

しかしながら市民の参加を前提とした議論の場は、民主的であるというプラス面ばかりでは決してなく、第4章で問題点を指摘するように実際は従来の社会システムを再生産するための「同意」としての道具的存在であることが実に多い。それは、議論の場が議論の主たる 이슈を包括的に共有する場として機能しておらず、共有なき人々による対立の末に「同意形成」するしかないからである。それにもかかわらず、既存の議論の場は市民参加型の普遍性モデルであるかの如く存在し、そこでなされた「同意」に正当性が付与さ

れているのが現状である。したがって、合意形成「プロセス」においては、どのように議論空間を捉えたらよいか。そして現状を修正するならば、どのような視点から補完すればよいかのかが極めて重要となる。

### 0-1-2 衡平な議論という出発点—円卓会議方式からの接近—

本研究では、このような市民を包摂した合意形成プロセスの特質を捉えるために、市民参加型会議事例のうち「円卓会議方式」を選び、議論の分析を行った。そこでまず、市民参加型会議手法を簡単に示しておく。

社会で取り組むべき問題や課題について、行政や専門家だけでなく市民を軸とした市民参加型会議は1970年代に欧米で発展した。1989年の東欧革命や1990年のドイツ統一によって「市民参加」は活性化し、市民参加型会議が諸外国で種々実践されている(表0-1)。

表0-1 主な市民参加型会議の手法

	プラーヌクス ツェレ (plannungszelle)	市民陪審制 (citizens'juries)	円卓会議 (round-table conference)	コンセンサス会議 (consensus conference)
主催	行政等	行政等	行政等	議会等
市民参加 の様式	無作為抽出	無作為抽出	公募	無作為抽出・公募
概要	約25名の市民グループが公共的課題について「計画」する「細胞」を形成、多くの「細胞」と共に政治社会を作る	異なった証言を聞きながら、市民によって意見を形成する、司法への市民参加	公共事業の是非等、多様な利害関係者が議論をし、意見を形成	科学技術に関する専門家と市民の対話。 市民参加型のテクノロジー・アセスメント手法の1つ
成果の反映	行政の施策などに反映	行政の施策などに反映	行政の施策などに反映	公表、国会での議論の参考にする
発祥	ドイツ(1972年)	イギリス(1974年)	ポーランド(東欧革命)	デンマーク(1987年)

((篠藤 2011:2-8) (小林 2004) 他を参考に筆者作表)

主な市民参加型会議は、表0-1に示した以外にも「シナリオワークショップ」(scenario workshop)、「フューチャー・サーチ」(future search)、「パブリ・フォーラム」(publi forum)、「市民パネル」(citizen'panels)や、「サイエンスショップ」(Science Shop)等が実行されて

いる<sup>3</sup>。特に欧米型の会議では、参加する市民を住民台帳から無作為抽出した人々から募る形態が多いところに特徴がある<sup>4</sup>。これらの会議手法は日本でも実践されはじめ、政策への反映や提言等につなげている<sup>5</sup>。

だが、これらの市民参加を強調した議論の場が、特に日本で「合意形成プロセス」として有効に実践されているのかと言われれば決してそうではない。後述するように、これまで利害を表出する場を持たなかった市民に特徴づけられた合意形成プロセスは、従来の行政や専門家中心主義の議論への批判を払拭してはおらず、緒に就いたばかりである。

ではなぜ、合意形成プロセスを考察するにあたり、本研究では円卓会議方式を分析軸とするのか。それは①円卓会議方式ほど、議論に際して平等性を意識した会議はないからであり、また、②筆者の関心が議論に参加をする人々の「心的傾向」にあるからである。まずは、①を説明するため、円卓会議方式の成立経緯からみた特質を捉えておきたい<sup>6</sup>。

Oxford English Dictionary<sup>7</sup>によれば「円卓会議」の起源は古く、6世紀のイギリスのアーサー王伝説『ブルート』に由来する。騎士同士の争いに苦慮する王に、大工が「誰が身分が高いのか、低いのがわからない」（ラヤモン 1997:240）円卓を進呈したことから、「上座下座のない円卓」は以後、席次を廃した平等性の象徴となった。後に M.モースは円卓の特質から、「公民精神」の実現を考え出した（モース 2008:259）

平等性原則に基づいた円卓会議方式には、4つの潮流がある。第1は、上座下座を廃した席次の平等性である。1910年代には政治的な国と国との排他的境界を「<sup>ラウンドテーブルくわいぎ</sup>円卓会議」によって廃する試みが諸外国で取られ始めた。だが1916年11月の『英印円卓会議』では、テーブルの形と裏腹に「決して円く収まらず三角に五角に話に角の立つ」議論であった<sup>8</sup>。対立構図の象徴がテーブルの様式であり、対座方式である「四角」か「円卓」であるかは格別、意味を持つ。取りも直さず、テーブルの形を提案した国の力を象徴したからである。1953年9月の朝鮮休戦政治会議<sup>9</sup>、1959年5月の『ジュネーブ交渉』<sup>10</sup>では、会議の開催

<sup>3</sup> 市民を含めず、多数の専門家のみで構成される「デルファイ法」による合意形成手法もある。日本では1970年以來、ほぼ5年毎にこの手法によって大規模かつ長期的な技術予測調査を実施している。

<sup>4</sup> 「コンセンサス会議」では公募を募る場合もある。

<sup>5</sup> 「プランニングスツェレ」の例では、2005年「社会的支援をすべき市民活動の課税問題（試行）」（千代田区）、2006年「安全安心のまちづくり」（三鷹市）等がある。「コンセンサス会議」の例では、1998年「遺伝子治療（試行）」（大阪）、1999年「インターネット技術（試行）」（東京）、2000年「遺伝子組換え作物」（全国型）、2003年「安間川河川改修」（静岡）等がある。

<sup>6</sup> 詳細は、（嘉瀬井 2013）参照のこと

<sup>7</sup> 『Oxford English Dictionary』 <http://www.oed.com/>

<sup>8</sup> 1916年11月21日『神戸又新日報』

<sup>9</sup> アメリカが提案した対座方式に対し、イギリスと周恩来も両交戦国だけでなく関係各国も座れる「平和会議」方式、すなわち円卓を主張した。周恩来は「会議の様式については板門店交渉の様式（対座方式）をくりかえすべきではなく、円卓会議の様式をとり、その構成も朝鮮の両交戦国群に限定せず、他の関係諸国とくにソヴェト連邦ならびに他

前に既にテーブルの様式をどのように設定するかは確執が生じた。円卓会議についての平等性の本質は、膝と膝を付き合わせるという積極的意味よりも、対座ではないという消極的意味にある。

第2は、多数国が主張を一堂に開陳して、利害を調整する会議手法として開催されたことである。第1次世界大戦以降、大国間の代表らが直接交渉をする円卓会議は多く開催され、現在でも引き続き流通し、慣用されている。

第3は、民間レベルによる忌憚ない議論から、課題の解決を模索する試みがとられた点である。しかし民間レベルとは非政府組織の専門家、知識人の一部の層を意味するのであって、特に民族や宗教等の対立に関しては一般市民には未だ議論から隔離されていた。

第4は、1989年以降の東欧の政治体制において設置された、内的ダイナミズムの姿としての意味である。1989年2月ポーランドのキシチャク内相が連帯リーダーのワレサと極秘会談を行い、『ポーランド円卓会議』が実現した。以後、東欧社会主義圏史上初めて非共産党主導の連合政府が発足した。自由、多元主義、社会的自立を求めた声は、1989年3月の『ハンガリー円卓会議』、同年11月の『チェコスロバキア円卓会議』、同年12月の『東ドイツ円卓会議』、1990年1月の『ブルガリア円卓会議』の開催へと広がりを見せ、東欧社会に影響を与えた。この時期に高揚した「円卓会議」の姿は、政治や国家行政に集約される姿とは異なる市民社会像を提供した。近代の民主化過程に重ね合わせた形で理解された「円卓」は、1990年代以降、世界のみならず日本でも注目され始めた。公共事業をめぐる対立は枚挙に暇が無いが、多様な主体が一堂に会し、共に地域の方向性や問題を話し合う場として所所用いられてきた(表0-2)。

このように市民を包摂した円卓会議は時代に遅れて登場したのではなく、社会構造の再編成の中で時代の要請として登場してきた。現行の円卓会議へのまなざしは、従来の閉鎖的な議論システムへの転換を要求する内的ダイナミズムの姿でもある。現在、円卓会議は地方自治体レベルで多々実行されているが、国レベルでもようやく多様な官と民のあり方が大きな役割を果たすといった主旨のマルチステークホルダー・プロセス<sup>11</sup>の考え方が模索されている。その考え方の中心としているのは、「幅の広い正統性」である。

---

のアジア各国を含むべきである」(田中慎 1953)と主張した。

<sup>10</sup> ソ連が当初「円卓」を、西方側が「対座」を主張した。しかし最終的に決まった「円卓」に、東西ドイツが着席することは許されなかった。ドイツは、「様式」が対立の本質を意味するという『ジュネーブ交渉』時の苦い経験を痛感したからこそ、1990年のベルリンの壁崩壊後のドイツ統一を協議した『2プラス4交渉』では「円卓」にこだわったのである。しかしソ連側にとってその円卓は体感できるほどの「尖った角のある円卓」(キースラー他 2003:14-90)であったという。

<sup>11</sup> 2009年3月、内閣府が設置した『安心・安全で持続可能な未来にむけた社会的責任に関する円卓会議』では、多様な主体が対等な立場で参加し、政府だけでは解決できない課題に協働して取り組むため「マルチステークホルダー・プロセス」という新しい枠組みを強調している。なお、2010年5月の政権交代に伴い、事実上の活動休止を経て2010年5月、『社会的責任に関する円卓会議』に名称変更した。

表 0-2 円卓会議方式を用いた主な会議

設置	会議名（開催期間）	（主催 <sup>12</sup> ）検討結果
1993.9	成田空港問題円卓会議 （～1994.10）	（隅谷調査団）地球的課題の実験村の検討、第三者機関の設置、話し合いによる用地取得
1995.3	長良川河口堰円卓会議 （～1995.4）	（建設省・水資源開発公団）合意できず国は堰運用を強行
1996.4	原子力政策円卓会議（第1次） （～1996.9）	（内閣府原子力委員会）提言を原子力委員会に提出
1997.9	千歳川流域治水対策検討委員会 （～1999.6）	（北海道）千歳川放水路計画中止
1997.9	阿智村社会環境アセスメント委員会 （～1998.3）	（長野県阿智村）産廃処分場設置場所など選定
1998.9	原子力政策円卓会議（第2次） （～1999.1）	（内閣府原子力委員会）中間提言を原子力委員会に提出
1998.12	多摩川流域懇談会（～現在）	（多摩川流域懇談会）河川整備計画策定
1999.6	原子力政策円卓会議（第3次） （～2000.2）	（内閣府原子力委員会）提言を原子力委員会に提出
2000.5	愛知万博検討会議（海上地区を中心に） （～2000.12）	（2005年日本国際博覧会協会）里山の開発極小に
2001.2	淀川水系流域委員会（第1次） （～2005.1）	（近畿地方整備局）5つのダム建設中止の提言
2001.6	長野県治水・利水ダム等検討委員会 （～2003.6）	（長野県）二つのダム建設を中止、代替案提示
2001.5	中信地区・廃棄物処理施設検討委員会 （～2003.3）	（長野県）産廃処分場設置の候補地選定には至らず。分散配置地区を選定
2002.1	三番瀬再生計画検討会議 （～2004.1）	（千葉県）再生計画案を知事に提出
2004.12	三番瀬再生会議（～2010.12）	（千葉県）「基本計画」「事業計画」策定
2005.2	淀川水系流域委員会（第2次） （～2007.1で休会）	（近畿地方整備局）休会
2007.8	淀川水系流域委員会（第3次）	（近畿地方整備局）4つのダム建設中止の

<sup>12</sup> 『成田空港問題円卓会議』の主催者を「主宰」としている資料もある。

	(～2009.8 で休会)	意見書
2009.3	安心・安全で持続可能な未来にむけた社会的責任に関する円卓会議 (～2009.9 で休会)	(内閣府)『社会的責任に関する円卓会議』として再始動(～継続中)
2010.1	新しい公共円卓会議(～2010.6)	(内閣府)「新しい公共」宣言

(筆者作表)

ところで、この「円卓会議」に関しては、リスク社会論を説くドイツの社会学者 U. ベックが「工業と政治、科学、住民の間でコンセンサスをつくり出すための協力関係の枠組み」(ベック 1994=1997:57-61) 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。ベックは、「専門家システム」の考え方については、一様に安全性の獲得を妨げるものとみている。この点、専門家システムを「科学技術上の成果や職業上の専門家知識の体系」(ギデンズ 1990=1993) とし、専門家知識への信用を重視する A. ギデンズとは異なる。確かに従来議論の場では、「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 2002:120) ように、イニシアティブを発信できるのは学識を有する一部の層に限られ、準政治化していた。円卓会議が、単に多様な利害関係者が座るための「円い卓」という手段である場合、力のある者の選好に基づいただけであって、他者の選考を所与のものとして受容してはいない。C. ムフが、合意とは「ヘゲモニーの表出であり、権力関係の結晶化」(ムフ 2000=2006:76) と述べるように、臍腹なく話す場は「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」(齋藤 2000:36) といった排他的状況に陥ることになる。

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。議論への参加については、誰しにも門戸の開放が求められる。特に、公募に応じて自発的に参加した相当数の市民を含む点で、他の会議手法と一線を画する性格を持つ。

第 3 に、意思決定の創出のためには、意思決定の構造を公開せよという指摘である。従来、市民の意見は聞きおくだけで、合意や政策に反映されないことが多々あった。したがって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。市民参加によって議論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ベックの見解である。

第 5 の指摘は、議論の手順、例えば合議様式や作法等の作法について同意し、遵守することである。

ただし、ベックの 5 つの指摘は、参加者の構成、議論の原則や手順等によって議論の場

を設える方法論（以下、「制度的方法」と記す）を述べたものである。そこで、筆者が円卓会議を分析軸とする2点目の理由であるが、筆者は法の執行や条例の規定としての参加<sup>13</sup>や無作為抽出による参加ではない市民、とりわけ地域の問題を抱える市民、関心のある集団や組織に属する人々（以下、「問題を抱える人々」と記す）の一人ひとりに内在する「心的傾向」と合意との連関に着目している。従来の不平等な議論空間の欠落を解消する期待が「円卓会議」に込められているのならば、その合意形成は、「円い卓」であるだけでなく、「円いプロセス」であらねばならないはずである。そこでベックの指摘にあるように、普遍的な形成原理を持っていると期待される円卓会議方式を分析軸として分析を始めることは、衡平な議論の実践を検証する上で意味があると思われる<sup>14</sup>。

この実証分析にあたっては、『成田空港問題円卓会議』、『原子力政策円卓会議』、『三番瀬再生計画検討会議』の3事例の分析を行った。これらの会議を抽出した理由は次のとおりである（表0-3）。

表0-3 円卓会議方式の会議

会議名	設置年	分野	規模	後継組織
成田空港問題円卓会議	1993	空港政策	国家／地方行政	成田空港地域共生委員会
原子力政策円卓会議	1996	原子力政策	国家行政	市民参加懇談会
三番瀬再生計画検討会議	2002	自然科学	地方行政	三番瀬再生会議→ 三番瀬ミーティング

（筆者作表）

第1に、地方行政レベルと国家行政レベルでの合意形成プロセスについて、その差異を比較するためである。市民代表としての議論の参加者<sup>15</sup>が全国区に及んでいる場合を国家

<sup>13</sup> 例えば1997年に改正した「河川法」の16条の2第4項には「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」とあり、議論に際して関係住民の参加が適用された。法改正以後『淀川水系流域委員会』をはじめ、流域協議会や委員会が多数、設置された。だが、その場合の市民代表は、自治会長が「市民代表」という立場で出席をしていることが多い。いわゆる彼らのような「あて職」の市民参加の場合、同様の会議に複数、出席をしていることが多く、会議慣れした「市民」である。

<sup>14</sup> 本文では「円卓会議方式」を分析軸とする積極的な理由を述べたが、他の手法を用いない消極的理由は、例えば「コンセンサス会議」の場合、費用を負担する「スポンサー」はどこが担うのか、「ファシリテーター」を誰にするのかといった「手法」により多く左右される。筆者の主たる問題関心からは遠く離れるため、分析対象とはしていない。

<sup>15</sup> 本研究で用いる「参加者」とは、会議に招へいされた者を指し、運営に関わる者、傍聴席で発言権を認められた「傍聴者」を含めない。また、会議によっては「参加者」を「委員」と呼んでいる場合がある。その場合は、本研究では会議における呼び名に従う。

行政レベルとし、直接的な利害関係者である地元住民のみが参加している場合、地方行政レベルとした。加えて、議論の及ぶ範囲が国家行政レベルか地方行政レベルか、会議の設置者が国か地方自治体かを勘案して区分した。ただし、『成田空港問題円卓会議』は会議設置者、参加者の構成では地方レベルに分類できるが、会議設置の背景、また議論の中心的課題が国際空港の開港という一地域の問題にとどまらないため、地方行政レベルと国家行政レベルの両方の性格を併せ持つと言える。

第 2 に、会議が設置された年代別に固有の特徴や相違点が見られるのかの比較分析を行うためである。1990 年代後半の会議、2000 年代の前半に設置された会議、2000 年代後半に、主に議論した会議を選択した。

第 3 に、科学<sup>16</sup>、技術、社会の界面で生じる問題の解決について、当該分野における先駆的な試みである会議を取り上げた。『成田空港問題円卓会議』は、空港政策についての先駆的事例のみならず、長年、行政や専門家中心であった議論の場に市民も参加をし、一つの円を囲んで議論をする円卓会議方式の第一歩となった事例でもある。この他、原子力政策について様々な主体が参画した『原子力政策円卓会議』と、2002 年に制定された「自然再生推進法」で多様な主体の参画が掲げられた同時期に、自然の再生を議論する目的で開催された『三番瀬再生計画検討会議』を選んだ。

第 4 に、議事録が公開されている会議を抽出した<sup>17</sup>。情報公開とは、結果の公開にとどまらない。議事録分析によって、資料や史料とは異なる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。

なお、合意後、あるいは会議終了後のプロセスも、「合意形成プロセス」であるとの立場により、それぞれの後継組織も検討した。

### 0-1-3 合意形成に関する研究の動向

合意形成の包括的な理解面に関する研究として代表的な論者にハーバーマスがいる。ハーバーマスが特徴づけた市民社会とはどのようなもので、いかに議論への希求が展開されていったのだろうか。

1962 年に公刊された『公共圏の構造転換——市民社会の一カテゴリーについての探究』でハーバーマスが試みたのは、18 世紀、19 世紀のドイツ、フランス、イギリスにおける歴史的な文脈に基づいて展開した市民的公共圏の理念型を示すことにある。19 世紀半ばまで拡大を続けた公共的コミュニケーションの機能として、政見新聞の隆盛、検閲への反対、

<sup>16</sup> 本研究において「科学」とは、歴史的な意味での社会科学、自然科学を含める。

<sup>17</sup> 『成田空港問題円卓会議』では、「成田空港問題円卓会議記録集」を用いた。その他の会議については、Web 上に公開されている削除、修正のない議事録を用いた。なお、『三番瀬再生計画検討会議』については、脚注の 130 参照のこと。



意見表明の自由を求めるための闘争といった「社会生活の政治化」を強調したのである<sup>18</sup>。市民的公共圏の概念は、民主主義にとって不可欠な国家装置、経済、民主的な団体が区別されることなく融合されていた前提を解き放つとされている。ハーバーマスは、議論とは原理的に国家装置とも経済とも離れた自律的な「開かれた場」においてなされるべきであるとして、「構造転換」を強調した。こうした論理は、初期モダン社会が直面した国家装置の介入と、市民の立ち位置から新たに創出される圏域に焦点が当てられ、社会的な自律を求めた市民にとって自由意思に基づいた市民社会の形成を不可欠なものとして描いた。こうした思想の背景は、先に述べた東欧の民主革命による自律的な市民社会の高揚と無関係ではない。というのもハーバーマスは、東欧の民主革命を体験した後の1990年3月に再販した『公共圏の構造転換』に、「1990年新版への序言」と題して非国家的・非経済的な市民社会と新たな公共性との偶然ではない連関を付しているからだ(Habermas1990)。市民側に宿った権力支配から自律したモダン社会への試みは、少なくとも1990年に英訳が再刊されたことも後押しの要因となったであろう<sup>19</sup>。

ハーバーマスが捉えたのは、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(Habermas1989)。行為者同士の相互了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、行為や手段、選択等の合理的な判断基準となる。つまり、公共圏は、次のような「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。

「究極的に強制をとま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、共通に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」(ハーバーマス 1981=1985:33)

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ハーバーマスは捉えている(Habermas1989)。このように、公共圏の出現を可能とする要件を描き出し、構造転換のダイナミズムを切り開いた。

しかしながら、そのような自律的な公共圏がブルジョワ的に単一した公共圏に集約され

---

<sup>18</sup> 『公共圏の構造転換』の「1990年新版への序言」で「<政治的公共圏>は、国民からなる公衆がおこなう討議をつうじた意見形成や意思形成が実現しうるためのコミュニケーションの条件を総括するものであり、それゆえ、規範的な側面を内蔵した民主主義理論の根本概念にふさわしい」(ハーバーマス 1962=2007: x x x) と述べている。

<sup>19</sup> 邦訳は1975年にされた。

るとして、しばしば批判されていることも見逃せない。N.フレイザーは、ハーバーマスの描く公共圏が、18世紀の理性的コミュニケーションの能力をもった知識人を想定しており、中でも女性は公共圏から排除されていると異議を唱える。フレイザーは、ハーバーマスの捉えた公共圏では全ての人々に参加の門戸が開かれているわけではなく、非自由主義的、非ブルジョア的に競合する様々な公共圏を検証出来ていないという欠陥を指摘したのである（フレイザー1999:117-159）。ハーバーマスは、自らに向けられた公共圏の概念についての批判に対し、かつて論じたブルジョワ的公共圏において女性の存在を排除していたとして、1990年版『公共性の構造転換』で修正を加えることになった（ハーバーマス 1962=2007:x）。このように、ハーバーマスの当初の公共圏の理論には、市民とコスモポリタンとの連関を容易に捉える弱点が見受けられる。ただし、かく言うフレイザーの指摘にも、公共圏に対して「全ての人々」による競合が想定されている。公共圏に誰が「参加」するのかに着目している点では、ハーバーマスの主張と何ら変わらない。一方、M.エドワーズも公共圏を重要視しているが、彼の指摘は「共通の利益というものはわれわれが協力して探さねば決して見出せるものではない。諸問題の解決は、あらゆる社会集団が解決策について意見を述べ、結果の中に利害を見出してはじめて有効なものとなる」（エドワーズ 2008:124）というものであり、言説空間の中に最大限の人知を結集させて対案を浮上させる機能に意識的である。

国内の地域に生ずる課題や社会的問題に目を転じて、これまでその政策を担う行政や、政策に影響を及ぼす産業界、専門家らを中心にその対策が取られてきた。たとえ市民が政策形成に関与できたとしても、公聴会やパブリック・コメント等の間接的な参加に留まっていた。このような従来型の閉鎖的な意思決定に対する不満から、市民自らの手による問題解決への希求は高まったと見てよい。加えてハーバーマスをはじめ J.S ドライゼク、J.S フィシュキンらの討議倫理の隆盛等を背景に、市民の意見を政策に取り入れることが望ましいとする考え方は日本社会にも浸透し、こと公共政策における合意形成に関しては、市民を考慮せずに議論をすることは難しい状況になった。それゆえ、「社会的ニーズとしての合意形成」（桑子 2006）が実質的に必要となってきた。だが実際は、社会が何を求めているかという合意形成への希求は、民意を強調するあまり、どのように開かれた場を設定するかや、いかに多様な主体を参加させるのかといった、社会的ニーズに「応える」議論の場作りの探究が主流となった。例えば、問題解決のためのルール作り（加藤 2009）や、市民による協働の観点の指摘（世古 2001）、市民参加の課題（原科 2005）、体系的で実践的な手順、ファシリテーターの活用、人選方法の解説（サスカインド 2008）等、方法論による議論の場づくりを探究した先行研究は非常に多い。

「参加型」については、第3章で論じる『三番瀬再生計画検討会議』を事例に、三上直之（三上 2009）の詳細な先行研究の検討がある。三上の研究では、①地域の環境の保全や再生、利用にかかわる政策形成の場を開かれたものにしようとする試みが現実にはいかなる

問題点を抱えているかを明らかにすること。また②政策形成の場を、真の意味で参加型にしていくために必要な条件を示すことを課題としている(三上 2009:238)。三上は、「手法」と「場」を峻別し、「場を整えるための手段として」(三上 2009:21)、参加型手法を捉えている。そして、政策形成の場を真に参加型とするために欠かせない条件として、「検討の範囲や議論の結果の用い方を含め課題設定を事前に明確に行うこと、対象となる現場や課題へのかかわりの深淺、専門知識の有無などによって異なる参加者の役割を明確にすること。それら課題設定や参加者の役割を反映した手法を導入すること」(三上 2009:281)の3点を挙げ、参加型にするための方法を検討している。三上の問題解釈は筆者と似通っている部分もあるが、問題の解明にあたって対象事例に対するアプローチ方法、研究の目的が異なっている。

だが、合意形成の研究を見渡せば、立場を異にする主体の様々な価値に立脚した制度的方法からのアプローチが主流である。このような制度的方法は、「市民参加」が市民社会からの要請という性格を考えれば、合意形成には欠かせない要件ではある。しかし、議論の場は議論の手続きや手順等を向上させたとしても、実際の質の高いレベルでの合意に至ってはいない。なぜなら市民参加という手法は、市民社会からの要請ではあるが、ある意味で政策を担う行政や政策に影響を及ぼす産業界や専門家らといった、市民社会以外からの要請でもあるからだ。例えば、会議の参加者が主催者によって選出されるなど、手続的公正性を欠いたアリバイ作りのための会議は後を絶たない。それは多様な背景を持つ人々が一堂に会して議論をし、合意したという成果に意味があるからである。このような成果主義的な合意を助長させかねない状況の中で、市民は多くの場合、「関係者の全部が満足を得ることの不可能」な「辛い合意形成」(桑子 2011)を経るのである。つまり、合意形成には、市民社会以外からの影響が強く影響を及ぼし、対話にあたっては相互理解に不全を生じさせているのが現状だからである。本研究では「後ろ向き」の合意形成と称したが、これについては後述する(「第3章」参照)。

黒田暁は「開かれた場」という観点は、このような不全を乗り越えようとする時、「『合意』を固定的なもの、あらかじめゴールとして設定してしまう傾向が否めない」(黒田 2007)として、従来、軽視されがちな「不合意」の部分を含む合意形成のあり方に着目する。つまり、いかに合議を参加型にしていくかに力点を置くと、合意形成の困難性を看過する挙げ句、単に「同意」になる危険性が生じるのである。そこで合意形成のあり方にあたっては、社会学、工学、情報学等の分野を領域横断的に捉えて、理論・方法・実践の3つの側面が1つの体系として発展するべきとの主張もある(猪原 2011:9-11)。

問題は、制度的方法によって合意形成の場を設えて、政策の手段とする事態が後を絶たない点である。J. フィッシュキンが「市民のひとりひとりが議論において対立する意見を真剣に吟味する」(フィッシュキン 2009=2010:60)といった意思決定過程としての議論を説明しているように、検討しなければならないことは制度的方法ではなく、むしろ議論プロセ

スのあり方にあるのではないだろうか。仮に、手法が定式化されても、議論が十全となる保障はどこにもないように思われる。

そこで繰り返し本研究の立場を述べると、合意形成プロセスの持つ意義を十全にするのであれば、制度的方法で問題を解決することは出来ない。そして合意形成の意義を確認するためには、手法で整えた平等性と市民参加の実態との間にどれだけの相違があるのかの検討がなされるべきであるという立場をとっている。

かかる認識により、合意形成する上で、大きく2点の問題軸を設定した。第1に、多様な主体による平等性をクローズアップすることによって設えた、「議論システムからの転換」、第2に、形式的な合意形成の修正するための「共有の構築」である。つまり、合意形成とは、個人に内在する「心的傾向」と社会の背景にある特性との関連で論じられなければならないという観点が、筆者にはある。

#### 0-1-4 本研究の目的

これまで述べてきたように合意形成に関する先行研究の多くは、近年特有の利害関係の多様化や複雑化に伴う価値観の差異を、制度的方法による解決法で埋める論考が有力である。だが、そのような制度的方法による解決以外にも、議論の場に不可欠な要素はある。そのような立場から土屋雄一郎は、環境紛争における合意の可能性の条件を従来の制度的方法に帰せしめるのではなく、地域社会や人々の実践の問題として新しい合意形成のあり方を模索している（土屋 2008）。筆者の場合も、制度的方法によって設えた公論システムというマクロの視点ではなく、市民の実践を支える視点として「心的傾向」というミクロの視点から論じる（「0-2」参照）。つまり、議論の場を自律的な場とするために、参加方法、利害関係者の範囲、主催者は誰が担うのかといった場のルールを共有することによって成立する評価に対処するため、本研究では「心的傾向」の共有を基層とした風土論的考察のアプローチを取る。このことは要するに、議論の場を単に「正当化のフィルター」（ハーバーマス 1992=2003:177）として政治的テーマにするのではなく、議論自体に風土論的考察を導入することで、衡平に社会的問題自体を地域社会の問題として捉え直す必要があることを意味している。民主的な潜在力を継続的に保証することが重要と考えている。

合意形成と風土との接合の視点に立った論者としては、亀山純生が極めて重要な示唆を与えてくれている。亀山は和辻哲郎の風土論について批判を交えつつも全体性を継承し、風土を環境倫理の原理と位置付けることに力点を置いて問題関心を解き明かした。特に地域開発やまちづくりに際しては、風土的考察に基づいて住民や関係者の合意の方向性を再構築している。地域の諸課題に対して制度論から解決を試みるのではない立場、加えて亀山が風土に倫理的価値を見出している点は本研究も同じ方向性も持つ。ただし亀山は、「環境に関する人間の理想的関与、あるいは人間と自然との理想的関わり、自然に対する理想的態度は、各人ごと各文化圏ごとで異なる」（亀山 2005:37）として、ハーバーマス流の対

話型倫理を環境倫理の諸論点に取り込むための理論装置を提示している。だが、既に述べたように、ハーバーマスの公共圏は単一の枠内での対話を想定しているがゆえに、現代世帯を中心とした公共圏に限定してしまっている。そうだとするとハーバーマスが特徴づける公共圏とは、「まだ生まれていない将来世代と、人間以外の種と自然といった話すことのできない行為主体を排除するかもしれない」（具 2013:97）といった将来性が欠落しているのである。よって、風土とハーバーマスとを接近させて論じることにはなじまないというのが筆者の立場である。風土に合意形成の可能性を見ることは、合意の形成を単に促すだけではなく、合意を積極的に涵養することの出来る地域社会の問題へと導く糸となるとの着想が筆者にはある。

この導きの糸をもとに形式的な議論の場を具体的に再考していく本研究の立場は、天王川や佐渡島といった水辺の自然再生の合意形成について研究した高田知紀の分析視点と問題意識が共通している。人びとの利害とその背景にある地域の時間的空間的特性の関係を「風土」の問題として捉えて、合意の形成において実効力ある検討に踏み込んでいる（高田 2014）。ただし、高田の場合は比較的、風土と親和性のある「自然」という特定のイシューを対象事例としている。したがって、まだ他の具体的イシューに必ずしも通曉させる試みはない。筆者の場合は地域社会の生じる様々な諸問題を、生活文化<sup>20</sup>を基礎とする風土論によって分析し、合意形成の含意を探ることを目的としている。ここに違いがある。

したがって、風土論による分析を導入することで議論の場の普遍性モデルを目指すのではなく、衡平な合意形成プロセスが成立するには、風土の視角は欠かせないという不可避性を論じるものである。なお不可避性とは、本研究の分析が帰納法的分析と演繹法との接合を基礎としていることを意味するが、その分析方法については後述する（「0-3」参照）。

## 0-2 分析の方法

本研究の分析方法は、以下のとおりである。

現行の市民参加型会議が前提とする、多様な利害関係者の参加によって平等性を担保するという制度的方法が、合意形成に対して有効性を用いるのか、また、制度的方法による分析は果たして有効であるか、という2つの観点を明確に示すため、まず円卓会議方式を分析軸としてその実態を考察する（「第1章」「第2章」「第3章」）。この考察を基に、帰納法的分析を用いて制度的方法を重視した会議形態の問題点を抽出した（「第4章」）。抽出した合意形成プロセスの問題点について、制度や仕組みづくりといった外生的に作用する要因で改善するのではなく、内生的に作用する「心的傾向」からの分析を試みる（「第5章」）。この分析から、演繹法によって理論的実証から議論に必要な規範的原理を抽出した（「第6章」）。この原理を論証するため、円卓会議ではない合議方式をあえて抽出し、そ

<sup>20</sup> 文化については共通の概念は存在しない。本研究では風土と結びついている風景、生活様式、象徴、歴史性を生活文化と捉える。詳しくは「5-1-4」を参照。

の有効性を確認した。

以上、具体的事象と理論とを密接に関係させながら論じていく分析枠組みである。

このように筆者は、合意形成プロセスが成立するためには住民参加の促進といった制度的方法よりも、問題を抱える人々に形成される心的傾向と、社会の抱える問題との距離にあると考えている。この距離を縮める作業では、合意を形成する規範原理（「第 5 章」参照）こそあらねばならないというのが本研究の立場である。

ここで、心的傾向について説明をしておきたい。人間には主観的な意味を発話するばかりではなく、むしろ発話者に説明を求めても断片的にしか説明され得ないような心的傾向が存在する。この心的傾向について、本研究では M. ウェーバーの「エートス」に準拠する。ヴェーバー自身がエートスに関しては短い指摘以上に展開していないが、『プロテスタンティズムの倫理と資本主義の精神』では、古プロテスタンティズムの形成期において、商人層にではなく中産的生産層に合理的な社会的地盤に備わる倫理に注目し、近代西欧の資本主義の成立に類型的な現象として、世俗内禁欲のエートスの形成を見ている。ウェーバーの前掲書の訳者である大塚久雄は、その「解説」で、以下のようにエートスを説明している。

「『エートス』は単なる規範としての倫理ではない。宗教的倫理であれ、あるいは単なる世俗的な伝統主義の倫理であれ、そうした倫理的綱領とか倫理的徳目とかいう倫理規範ではなくて、そういうものが歴史の流れのなかでいつしか人間の血となり肉となってしまった、いわば社会の倫理的雰囲気とでもいうべきものなのです。そうした場合、その担い手である個々人は、なにかのことがらに出会うと条件反射的にすぐその命じる方向に向かって行動する。つまり、そのようになってしまったいわば社会心理でもあるのです。主観的な倫理とはもちろん無関係ではないけれども、もう客観的な社会心理となってしまう。そういうものが『エートス』だ、と考えてよいのではないかと思います」（ウェーバー1989:388）

エートスが、人間の血肉となった社会の倫理的雰囲気や、条件反射的に行動する社会心理であることから、さしあたり我々の日常生活を方向づける心的傾向を指すことが分かる。しかもウェーバーはエートスが形成される背景に、一人又は多くの行為者に繰り返し現れる共通した行為の過程があり、その根底には「利害」も影響すると指摘する。

「社会的行為の方向に或る規則性が実際に存在するといっても、その規則性が或るサークルの内部に存在する可能性がただ現実の行動によって与えられている場合は、それは『習慣』と呼ばれる。この現実の行動が久しく身に着いたものである時、こういう習慣は『慣習』と呼ばれて、規則性の実際的な存続の可能性が、

ただ諸個人の行為が同じ期待へ純粹目的合理的に向けられているために生じたものであれば、その規則性は、『利害関係によるもの』と呼ばれる」（ウェーバー 1922=1972:46-47）

後に述べるように、価値や道徳に寄り添った心的傾向は、議論の場での発話に不可分に影響を与え、逆に合意形成の過程では、心的傾向は「利害」にも影響を及ぼされる。よってエートスは、道徳や規範、利害が関係し合う実態なのである。

ところで、このような心的傾向を概念化しているのは、ウェーバーだけではない。フランスの社会学者 P.ブルデューの「ハビトゥス」も心的態度を表象している。ハビトゥスが「もろもろの性向の体系として、ある階級・集団に特有の行動・知覚様式を生産する規範システム。各行為者の慣習行動は、否応なくこれによって一定の方向づけを受け規定されながら、生産されてゆく」（ブルデュー1979=1990:vi）概念である点では、ハビトゥスと置き換えても悪くはなかろう。ただし、ブルデューの用法は、一方で「階級ハビトゥス」「集団ハビトゥス」というように、階級秩序に応じて形成される制度体系をも論じる特徴がある。またブルデューは晩年、ハビトゥスを合理的な選択を可能にする概念へと転じさせている（Bourdieu Pierre & Wacquant, Loïc J. D. 1992）<sup>21</sup>。本研究ではハビトゥスのように、階級秩序に応じて形成される制度体系や、合理的な戦略的計算を伴った心的態度を論じるわけではないという理由から、ウェーバーの「エートス」に準拠する。

また、フランス人政治学者 A. トクヴィルは、精神の習性を意味する「モレス」の概念を用いている。

「わたくしはここで『習性』という表現を、昔の人たちが『モレス』（mores）という言葉に与えた意味に解するのである。わたくしはこれを心の習性とよばれる本来の風習に適用するのみならず、人々がもっている種々の意見、そして精神の習性がおりにされている諸観念全体にも、適用するのである。

それゆえにわたくしはこの言葉で一民族の道徳的並びに知的全状態と理解する」（トクヴィル 1987a:245-246）

アメリカの民主的制度の維持については、法律自体の貢献よりも人々の内面に宿る「習性」の方がより大きいことを示した。トクヴィルは、次のようにこの概念を説明する。

---

<sup>21</sup> ブルデューは、ハビトゥスについて「独自の仕組で実行している手続きを意識のレベルに持ち込む傾向をもつような、コストとベネフィットの戦略的計算を伴うことはありえます。そしてまた、主観的構造と客観的構造の慣例にしたがった一致が突然に破られる危機の時代には、少なくとも合理的になる手段をもっている人々の間では、合理的選択が優位を占める環境ができあがる」（ブルデュー1992=2007:174）と述べている。

「人々が互いに似かよった信仰をもっていないで繁栄することのできる社会は存在しない。というよりはむしろ、人々の間にそのような信仰がなくして存続する社会というものはない。なぜかという、共通の観念なくして共通の行動はないし、また共通の行動なくして、人間は存在しても社会は存在することはないからである。それ故に社会が存在するためには、ましてこの社会が繁栄するためには、市民たちのすべての精神が、幾つかの主要観念によって結集し団結していなければならない。そしてこれは、市民たちのひとりびとりが、時として自らの意見を同一の源泉から汲みとり、そして全くつくられている幾つかの信仰内容をうけ入れることを承認するようになっていなければ、ありえないことである」(トクヴィル b1987:30)

つまりトクヴィルのモレスの場合、精神の習性という共通性に社会の存在を見ている。ただしトクヴィルが多く論じているのは、小さな集団主義や集団行動における多様で実践的な考察である。本研究はウェーバーが着目したような、一人又は多くの行為者に繰り返し現れる共通した行為に着目しているため、トクヴィルのモレスに準拠することを避けた。

ところで特に社会学では、従来、エートスやハビトゥス、モレスに代表される経験主義を重んじるあまりに、社会的諸現象への診断や規範的判断への探究を避ける傾向があった。したがって「エートス」については、客観性が把握出来ないとの指摘もあろう。だが、エートスが実践に関する理論であるがゆえに伝統や共同体、規範とつながって意見を形成し、また、地域社会の方向性をも支えることは明らかである。個人の「エートス」こそが地域の社会構造の応答であり、そのような心的側面が社会問題の解決には不可欠であると捉えている。議論の場においては、合意を形成する「心理的起動力」(ウェーバー1972:141)と捉えられよう。もっともウェーバーの規定するエートスには、自然によって作られた倫理の視角が欠如している。彼が人間社会からの考察に徹している点においては、否定すべくもないが、今日の社会における諸問題における実践のあり方を考えれば限界があると言わざるを得ない。そこで本研究では、規範的判断を補う意味で、地域に内在する自然観や倫理観の視角と結びつけた「風土のエートス」という独自の分析枠組みを提起する。

なぜ、風土を合意形成の方法論として適当とするのかについては第 5 章で詳述するが、簡単にここで述べると、本研究が風土に着目する理由は、風土が①利害統合理論として、②エートスの規定的契機・要因として、③規範的判断への要求として、④風土の基本的性質を含意しているからである(「5-1」参照)。つまり、伝統回帰を目的としているのではなく、問題軸の 2 点目で述べたとおり、地域の関係性や地域性を議論に組み入れることによって、合意形成プロセスが明らかになるからである。

そこで、日本近代化のただ中にいた和辻哲郎と、郷土信州の地理学者として生きた三澤勝衛の風土思想を分析視点とする。地域の「日常直接の事実」(和辻 1979:10)とともに形



成される「風土のエートス」がどのように合意形成に影響を与えるのかを確認する。よって、和辻の諸著作の検討を通じて、「間柄」「自己了解」としての風土と合意形成プロセスへの接近を試みる。しかし、和辻の風土論を導入するに際しては、「地域創造」への思想が足りない。このような弱点を補うため、地域社会の課題について様々な視座を与えてくれる三澤の概念を取り上げる。

ただ、風土論的考察自体にも問題がないわけではない。例えば「風土」が示す歴史的な知や生活知が、最終的に「合意形成の基層となる」と保証するものが何であるのかを論じた先行研究はない。これについては、第6章以降で、風土の持つ固有のダイナミズムを持っていることを具体的に示した上で論じていく。

### 0-3 本研究の方法

合意を形成する発話者の思考を追究することを目的として、第1義的には議事録分析を行い、その発話から円卓会議の全体像を捉えた。発話を記録した議事録からは社会的、現実的、実証的に時代背景が理解可能なだけでなく、議論のどの文脈で合意をし、逆に論争的な対立が生じたかが記録に残る点で、後世における有用な研究材料である<sup>22</sup>。半面、議事録分析は、合意形成の全体像を表わさない場合がある。「語りえない言葉」や「声なき声」が語られなければ、議事録には当然、言語化されることはない。議事録分析には表象的な議論のみを検証する可能性が生じる<sup>23</sup>。重要なことは個人のエートスと、議事録との相互確認のもとで合意の含意を読み解くことである。このような着想により第2義的には、会議参加者による回顧録等の文献や資料および史料による多元的な分析を試みた。これらと議事録における発話を比べた際、一貫性がないこともある。しかし、客観的な一貫性を求めているのではなく、むしろ心の一貫性をエートスとして分析することを目的としている。なお、補助的にインタビュー調査に基づいた分析を採用した<sup>24</sup>。また、必要に応じて、新聞記事<sup>25</sup>や県議会議事録での確認を行った。

すなわち本研究では、まず円卓会議方式の会議事例の議事録分析をすることによって現行の議論の場に横たわる問題を帰納法的に抽出し、その課題を捉えなおす。ここで示した課題を基に、従来の形式的な「合意」が、「合意形成」として普遍性を持つための条件と可

<sup>22</sup> 2011年3月の東日本大震災における政府の震災対応では、政府の組織のうち原子力災害対策本部等の10組織で会議議事録が未作成であったことが後に発覚した。未曾有の大災害の経験を将来に受け継ぐためにも、議事録は残さなければならない。

<sup>23</sup> 筆者は一部の会議に傍聴者として参加したが、議事録分析だけでは議論の直観的なズレが判別しづらく、社会的事実の全貌の解明には至らないことを実感した。

<sup>24</sup> 筆者は当初、全ての事例で半構造化インタビューによる質的調査法を用いることを検討した。しかし、会議が終了してある程度の年月が経過し、逝去や入院、高齢を理由に全ての関係者へのインタビューは実現しなかった。インタビュー対象者の偏りが懸念されることから、インタビュー調査は補足的段階に留めた（「第3章」「第6章」参照）。

<sup>25</sup> 全国紙の上位であるという筆者の判断により、「朝日新聞」「読売新聞」「毎日新聞」「日本経済新聞」の報道と、地域的な報道を補うため、「地方紙」も適宜参照した。

能性を解明するため、演繹的に検討する。これにより、本来、合意形成プロセスで議論されるべき基本理念の方向性を示そうというのが本研究の方法である。

#### 0-4 本論文の構成

本研究の構成は以下のとおりである。

まず、序章で、本研究の目的、問題意識や分析の方法を述べる。

第1章から第3章では既存の合意形成プロセスについて、円卓会議方式を分析軸として議事録による分析を行った。第1章と第2章では、言わば、産業技術の発展と地域社会の境界で起きる問題を、第3章では人間と自然の境界で生じる問題を扱った。

まず第1章では、日本ではじめての市参加型円卓会議である『成田空港問題円卓会議』を取り上げる。反目する者同士が同じ土俵で議論する際の視座とは何か、合意に至る要件を述べた。

第2章では、原子力政策について「国民的合意形成」を目指して設置された『原子力政策円卓会議』を分析した。原子力を推進する側と、それに抗う側との主張内容や立場の差異を主に比較した。

第3章では、『三番瀬再生計画検討会議』を事例として取り上げ、市民による自然再生の評価や、環境行政とどのように向き合ったのかを中心に考察した。また、後継組織である『三番瀬再生会議』では、合議における環境政策の策定過程を解明することを目的として、特に政策実現のための市民の役割と政策評価の現状を分析した。

第4章では、第1章から第3章の3事例の合意形成プロセスの特質を帰納法的分析によって抽出した。それらの特質を超越することによって、合意形成プロセスになりうる可能性はあるのか。あるとしたら、どのような要件が必要となるのかを検討する。

第5章では、合意形成プロセスにとって意義ある規範的原理として、なぜ風土論を分析方法とするのかを説明した。また、市民を包摂した議論にとって「エートス」が、十全なる合意形成の条件となるとの着想から、合意形成プロセスを分析する方法として「風土のエートス」を提起した。その際、風土については主に和辻哲郎、三澤勝衛らの概念にその手がかりを求めた。

第6章ではあえて多様な利害関係者が参加をすることによって「平等性」を強調する円卓会議方式ではなく、専門家と市民が対話した『鴨川沿岸海岸づくり会議』を対象に分析を行った。この会議を選んだ理由は、会議手法の比較検討をするためではない。合意形成プロセスにおける、風土の理論的イデオロギーとしての意義と、そこから示唆される「風土のエートス」の実践の可能性を考察する。

終章では、第1章から第3章で取り上げた合意形成プロセスを風土論的考察によって原点回帰を試みる。原点回帰が意味するものとは、風土のエートスを分析視点として再考した場合、第1章から第3章で示した議論の帰結とは異なる実相が表出されるだろうという

筆者の着想が根底にある。そしてこの実相を踏まえて、今後、どのように合意形成プロセスを深化させていけるかを検討する。つまり、合意形成をより実践レベルへと修正することによって、普遍的な議論の場へと発展していく可能性についての価値、評価を行う。

最後に本研究の限界と今後の課題を述べる。

## 0-5 本研究の意義

本研究の意義は、以下の2点に集約される。まず第1の意義としては、従来の市民参加型会議にありがちな議論の仕組みづくり、制度設計といった制度的方法による論法ではない分析枠組みを論証したところにある。より良い市民参加型会議の手法を見出す策として、「円卓会議」と「コンセンサス会議」等の手法の比較検討をした先行研究は存在する。だが、それらのような手法の分析に疑義を提示した上で、本研究では個人に内在する「エートス」という内生的側面から合意形成プロセスの解明を試みた。その際、合意形成プロセスにおいて必ずしも「市民」を強調するのではなく、社会問題の解決の糸口を「エートス」の共有に求めた。

第2の意義としては、合意を形成する方法論として、風土を理論的イデオロギーとして取り上げた点にある。風土を分析枠組みとしたアプローチにより、風土が政策論、経済、産業、法律、倫理などの諸課題をも包括する独自のイデオロギーであることを明らかにした。これにより、制度的方法として議論の場を探究することの限界を示した。公共政策、文化、社会科学といった地域に関する諸問題を解決するにあたり、風土を軸に既存の議論を再度、論証した試みは未だないように思われる。この検証が一定の有効性を持ちうる理由は、和辻や三澤が、風土論をそもそも実践的な貢献に資することを目的としていたわけではなく、あくまで倫理学を論ずることを目的としているところにある。風土を現代的位相として実践的側面に視点を移しかえることで、より新しい行動様式を見出した。

現代の社会的な課題は、人文・社会だけでなく、自然科学・工学的議論の評価も、経済、政治等の分析も必要不可欠である。しかし、従来のような一つの専門領域で社会の深層を追究するのではなく、本研究では風土を分析枠組みとして学際的超領域的研究を志向した。理論面、実践面の両方の側面から合意形成プロセスを追究することは、今後の社会をデザインする上で重要な示唆となるだろう。この点で大きな貢献をなすと考えている。

## 第1章 日本初の市民参加型円卓会議方式—成田空港問題円卓会議—

本章の目的は、日本ではじめて円卓会議方式で合議をおこなった『成田空港問題円卓会議』<sup>26</sup>を題材として、航空行政を推進する国側と反対派の議論の場における対立軸に焦点をあてることにある。

いわゆる成田空港（正式名称：新東京国際空港。以下「成田空港」と記す）の問題に関しては、概して空港建設反対を訴えた過激派による闘争の歴史と表象されることが多い。そのため、空港建設の反対を訴えた農民らによる運動や、空港開港前後を中心とした武力闘争を描いた大衆運動の文献、ジャーナル誌は数多く存在する。その一方で、空港開港後に設置された『成田空港問題円卓会議』における立場の違いを対置して論じた先行研究は、管見の限りではあるがない<sup>27</sup>。しかし、農民と警察との衝突を成田闘争の歴史ととらえた研究によって知り得るのは、成田問題の歴史的変動過程を経験的に探求するような歴史社会学の領域や、成田新法を論じた刑事事件の領域である。したがって成田闘争の終焉とともに歴史の解明自体も終わってしまう。本研究では、この円卓会議を社会運動史として捉えていない。合意形成プロセスを分析することによって、市民の包摂を主眼とした合意形成の取り組みに関し、何らかの示唆を得ることを目的としている<sup>28</sup>。

### 1-1 成田空港問題の経過と概要

本節では、閉鎖的な航空行政には、どのような使命があり、それが民主的な解決へと向き合うことになったのかを把握するため、討論の場設置に至るまでの動向や背景についてレビューしたい。

#### 1-1-1 空港開港地区の決定と反対運動の組織化

敗戦後、我が国は民間航空の禁止により、すべての翼を失うことを余儀なくされた（表

<sup>26</sup> 本章でふれた歴史については、主に成田市編さん委員会編『成田市史—近現代編 第5章』ならびに成田市ホームページによる。

<http://www.city.narita.chiba.jp/kanko/guide/sight-avi-sanrizuka.html>

<sup>27</sup> 国立情報学研究所の <http://ci.nii.ac.jp/>及び、電子ジャーナルアーカイブ

<http://reo.nii.ac.jp/oja/>で検索。2015年3月末現在。

成田空港問題では、反対派の側から描かれた、思想運動の歴史を描いた文献等は散見できる。会議の参加者や運動の支援者らによる文献は、石毛博道の『ドラム缶が鳴り止んで』（石毛 1998）や、福田克彦の『三番瀬アンドソイル』（福田 2001）等がある。これらは会議を鳥瞰図的に捉えてはいないものの単独の章を充て、議論の場の参加者、傍聴者の立場から回顧している。多くの字数を割いているのは、「隅谷調査団」の隅谷三喜男による『成田の空と大地—闘争から共生への途』（隅谷 1996）、宇沢弘文の『成田とは何か—戦後日本の悲劇』（宇沢 1992）であり、話し合いの場を時系列で記している。

<sup>28</sup> 議事録の公式記録として発行されている『成田空港問題シンポジウム記録集』（成田空港問題シンポジウム記録集編集委員会編 1995）、『成田空港問題円卓会議記録集』（成田空港問題円卓会議記録集編集委員会編 1996）の議事録を元に論じる。本書の場合、速記録をそのまま記載してあるのではなく、重複箇所を削除したり、表現を修正した上で発行されている文献である（成田空港問題円卓会議記録集 1996）。

1-1)。1951年7月、変則的な形ではあるが、国内航空運輸事業が再発足されるまでの間、日本は、「空白の6年」と呼ばれる時間を味わった。しかし、戦後の「空白の6年」から脱却すると、航空界は黎明期を迎える。空港政策の根拠とも言うべき「航空法」の第1条は、航空事業の繁栄をまさに目指したものであった<sup>29</sup>。

表 1-1 戦後の航空政策と成田空港問題の経緯～空港の候補地決定まで

年	月	経緯	内閣	公団総裁	千葉県知事
1945	11	民間航空禁止に関する総司令部の指令が日本政府宛に発せられる。12月31日以降、民間航空関係の活動全面禁止	幣原		
空白の6年					
1951	7	国内航空運送事業再発足	吉田・第3次		柴田・第1次
1952	7	羽田飛行場返還「東京国際空港」に空港法制定公布			
1956	4	空港整備法制定	鳩山（一） 第3次		柴田・第2次
1962	11	運輸省航空局、東京第2国際空港の基本構想を発表	池田・第2次		加納
1963	12	航空審議会、新東京国際空港の候補地を①千葉県富里村、②防衛庁との調整が出来れば霞ヶ浦周辺も適当と答申	池田・第3次		友納・第1次
1966	6	佐藤首相、友納千葉県知事が、空港規模を縮小し、三里塚での開港を協議	佐藤・第1次	成田	
1966	7	閣議で成田市三里塚への変更が決定			

(筆者作表)

成田空港問題は1960年以降、当時唯一の国際空港だった東京国際空港（以下、「羽田空港」と記す）の容量が限界に達するとの予測のもと<sup>30</sup>、政府が1963年に第2の国際空港と

<sup>29</sup> 「航空法」の第1条ではこの法律の目的について、「この法律は・・・航空機の航行の安全及び航空機の航行に起因する障害の防止を図るための方法を定め、並びに航空機を運航して営む事業の適正かつ合理的な運営を確保して輸送の安全を確保するとともにその利用者の利便の増進を図ることにより、航空の発達を図り、もつて公共の福祉を増進することを目的とする」とある。

<sup>30</sup> 『運輸白書』の昭和39年度版によると、「現在の発着回数の増加趨勢からすれば、(昭和)45年ごろには空港の能力は限界に達する」とみていた。

して新空港建設の候補地選定に入ったことにはじまる。空港輸送需要は増大する傾向にあり、来るべき超音速旅客機（SST）の登場に備え、4000m級の滑走路を持つ大国際空港を新たに建設することが緊急かつ重要な課題となった。日本が世界の航空産業の流れに追随するべく政策を講じていたことは、昭和40年度『運輸白書』によっても裏付けられる。

「航空機の発展は急速であり、大型ジェット機の出現後間もない現在において、すでに超音速旅客機（SST）の研究開発が進められているが、・・・近い将来において世界の主要航空路線に就航するものと予想される。しかし現在の東京国際空港ではこれを受け入れることは不可能である。もしこのまま放置されれば、世界の航空路における日本の地位が、東洋のローカル線のターミナルに転落することとなるであろう」（昭和40年度『運輸白書』）

1963年の時点では千葉県印旛郡富里村<sup>31</sup>と、茨城県霞ヶ浦が新空港の候補に上がっていた。だが、霞ヶ浦は技術的観点から適当ではないとの政府の判断により、1965年11月、政府は富里村付近に国際空港を開設する方針を内定した。内定時の案では、空港の規模は主滑走路2本、副滑走路2本、横風用滑走路1本、主滑走路の長さ4000m程度、敷地面積2300ha（700万坪）程度が予定された（成田国際空港株式会社広報室編2012:126）。しかし地元の反対運動が激化したことにより、1966年7月、富里村に隣接する三里塚地区<sup>32</sup>に変更することが閣議で決定された。国側には、当初予定していた約半分の規模で建設することで三里塚に空港を開港させ、反対運動の展開を回避する狙いがあった。同月末には、建設から管理まで一貫した責任体制のもと運営を行う新東京国際空港公団<sup>33</sup>（以下「公団」と記す）が発足し、事務所は東京都港区の共同通信会館内に置かれた。

空港予定地を富里村から三里塚へ変更した大きな理由の1つに、宮内庁の下総御料牧場の存在がある。国は国有地である下総御料牧場を最大限利用できるとして、この地を選定した<sup>34</sup>。1875年に大久保利通によって開設された御料牧場は、日本の牧畜技術の最先端を担ってきた場所であると同時に桜の名所でもある。住民らは、富里村から三里塚への変更の経緯について国側から十分な説明がなかったため、抗議のためすぐに三里塚・芝山連合空港反対同盟（以下「反対同盟」と記す）を結成した。

空港建設の予定地は、明治維新によって職を失った武士を中心に入植した開拓地と、明

<sup>31</sup> 現、富里市

<sup>32</sup> 空港敷地内市町村別面積は、成田市が972ha（92%）、芝山町が73ha（7%）、大栄町が15ha（1%）であった（成田市編さん委員会編1986）。

<sup>33</sup> 「新東京国際空港公団法」の第20条によって、「新東京国際空港の設置及び管理を行なうこと」が定められている。なお2004年4月1日、成田国際空港株式会社法により公団は解散。同法も廃止された。公団の業務は、成田国際空港株式会社に承継された。

<sup>34</sup> 土地所有者別面積は、国有地（御料牧場）が232ha（22%）、県有地が104ha（10%）、市有地が724ha（68%）であった（成田市編さん委員会編1986）。

治時代以前から存在した古村で成り立っている。古村は、水田耕作を中心に生計を立てている古い共同体の性格を有した地域である。一方、三里塚の中心部分の天浪、木ノ根、古込、東峰、桜台の各部落は戦後開拓の部落である。1945年11月、政府は戦後の食糧事情の緩和と海外引き揚げ者の帰農・自作農創設を目的に「緊急開拓事業実施要領」を閣議決定した。三里塚の開拓は近隣古村のほかに、沖縄からの引き揚げ者も入植して始まった（成田市立図書館編 2000）。開拓部落では、点在して割り当てられた土地に住民は小屋を建てて居住していたため、共同体的な性格の地域ではなかった。それでも住民にとっては、「終戦後、開拓に入って23年間の血と汗の結晶」（三里塚からの農民宣言編集委員会 1990:38）を失うことである。こうして空港問題が浮上した際、離村した住民と開拓地を失うことを阻止する住民に二分された。

1962年6月に農業構造改善促進対策が閣議で決定されたことにより1965年、農林省蚕糸局、農林省蚕糸試験場、千葉県農林部、成田市、成田市農業協同組合で構成される『大規模養蚕団地造成連絡協議会』が発足した。この協議会によって、300ha程度の集団桑園を建設するシルクコンビナート構想が打ち出された。国は千葉県を通じて成田市遠山地区東峰、天神峯、十余三を中心に、稚蚕共同飼育所と壮蚕飼育所の建設を計画した。このシルクコンビナート構想は、農業経営に苦しむ農民たちの悲壮な願いであり、野菜を植えた畑を桑に植え替えて集団桑園を造成するまでになったが、1966年に成田空港の建設予定地として三里塚地区が閣議決定されたのに伴い中止された。

反対同盟は、国による空港予定地内の土地収用に対抗するため、地権者から土地の提供を受ける戦略に出た。この戦略は、公団による土地の買収手続きを煩雑にするため、一筆の土地の名義を大勢の反対同盟やその支持者で分割して所有するものである。一坪運動と呼ばれるこの戦略は、一時、約1200人にまで膨んだ。反対運動はますます激しさを増していき、1967年、新空港建設の外部測量をめぐる中核派、社学同統一派、社青同解放派も運動に参加をし、次第に過激派として組織化されていった。成田闘争は空港周辺住民の反対運動にとどまらず、ベトナム戦争反対や反戦平和を訴える運動に至るなど、独特な事情も加わった。

1969年8月、御料牧場は樹木26万本のすべてを切り倒して、栃木県に移転した。そして、空港建設予定地に指定された地域の住民も、住居の移転を余儀なくされた（成田市史編さん委員会 1982:164）が、国側は、それでもなお残った住民に対しては、法に定めた手続きを取ることもやむを得ないとの見解を示した。1969年9月、公団は強制収用の法的根拠である「土地収用法」に基づく事業認定の申請を行い、同年12月建設大臣により空港建設の事業認定を行った。事業認定によって公団には土地調査権が与えられ、仮に住民から売り渡しを拒まれた場合でも、立ち入り調査を行え、また、収用委員会には裁決申請が可能になる。土地の明け渡しの裁決が出された場合、土地は強制的に収用される。その場合、住民にしてみれば立ち入り調査を拒否する以外の道はない。そこで、反対同盟は、彼らの

象徴的役割である団結小屋に立てこもって抵抗したが、逮捕者を出すなど闘争は大きな社会問題へと発展した。地域に決定的な権力が介入し、更なる社会問題が表出したのである。

公団は、当初 1971 年 4 月の開港を目途に作業を進めていたが遅々として進まず、1971 年 2 月、土地収用のため第 1 次強制代執行、同年 9 月に第 2 次強制代執行を立て続けに実行した。同じ頃、三里塚東峰十字路で 3 名の警官の死亡、その他多数の負傷者を出す東峰十字路事件が起こった。千葉県警による逮捕は翌年 9 月まで続き、逮捕者は青年行動隊員のほとんどと支援者の述べ 122 名に上った。

1973 年 4 月、ようやく現滑走路である A 滑走路 (4,000m) 1 本が完成した。しかし空港開港を間近に控えた 1978 年 3 月、管制塔が反対同盟に占拠されたことにより、政府はいったん開港を延期した。事態は急を要すると判断した政府は、1978 年 5 月、「新東京国際空港の安全確保に関する緊急措置法」、いわゆる「成田新法」を交付、施行した。この「成田新法」の施行は過激派を大いに刺激したものの 1978 年 5 月、一期工事の段階で政府が悲願であった成田空港は開港の運びとなった<sup>35</sup>。これにより、国際線の離発着は、羽田空港から成田空港に切り替えられた。

そして、政府が空港開港の次に取り掛かったのが、A 滑走路に平行する B 滑走路 (2,500 m) と、強い横風が吹いた場合に備える C 滑走路 (3,200m) である。1986 年 11 月、B・C 滑走路のための二期工事が着手されると、工事の阻止をかけた反対闘争に発展した。1988 年千葉県土地収用委員会委員長への襲撃事件がおこると、同委員会は事実上、機能しなくなった。この事件により事業主の運輸省（現；国土交通省）は、滑走路用地の強制収用が不可能な状態に陥った。

### 1-1-2 航空政策を決めるのは誰か

航空政策の範囲には「空港施設に対する公共投資政策」と「航空運送事業に対する産業組織政策」の 2 つの解釈がある（岡田 1979）。ここでは、後者の意味に特化して「航空政策を決めるのは誰か」を確認したい。

「航空法」の第 39 条第 2 項によると「運輸大臣は飛行場の設置の許可にかかる前項（審査）を行う場合には、公聴会を開き」、空港の位置は決定される。しかし成田空港の場合、位置決定については 1965 年に成立した「新東京国際空港公団法」<sup>36</sup>が適用され、その第 2 条で「政令で定める位置に設置する」とされていることから、閣議で位置を決定した後に

---

<sup>35</sup> 昭和 52 年度『運輸白書』には、「様変わりする輸送構造」との章を設け、「新幹線、自家用乗用車、航空の高い伸びは高速性、機動性、快適性へのより強い志向を示すものであり、旅客輸送に対する国民の意識がより高度な輸送へと変化してきていることを示している」と国民の意識が変化してきていると説明している。

<sup>36</sup> 例えば、同じ第一種空港（国際航空路線に必要な飛行場）である羽田空港は、設置管理者が運輸大臣であるのに対し、成田空港の設置管理者は公団である。なお、公団は、2001 年に民営化が決定した（脚注の 33 参照）。



公聴会が行われたのである（「第8回成田空港問題シンポジウム」における発話。以下「第8回シンポ」等と記す）。1966年に成田市三里塚に位置が決定されたことは既に述べたとおりである。時あたかも空港の位置が決定するわずか1年前に成立した法律によって、地域はコントロールされた。利害関係者はたとえ公聴会に参加したとしても、空港計画の制約の中でしか意見を言うことはできない。1967年1月10日にただ一度、開かれた公聴会は、儀礼的なものであったという<sup>37</sup>。1978年5月の一期工事を終えて以降、未だ1本の滑走路での運用を余儀なくされていた国側にとっては、世界に通用するための2本の滑走路建設が悲願であったことからして<sup>38</sup>、儀礼的な公聴会にしかならなかったろう。当時の千葉県知事であった友納武人は、自著において「国側の働きかけ」により空港の位置を決定したと記述している<sup>39</sup>（友納 1984）。ただし、三里塚への位置決定について、後に開催された『成田空港問題シンポジウム』では、国側よりもむしろ友納知事側が空港誘致について政府へ熱心に働きかけたという事情が取りざたされた（第7回シンポ）。だが、政府と知事とのどちらが積極的に三里塚に決定したのかはともかく、空港づくりのような専門知識を要する政策については、伝統的に運輸省や公団の官僚、そして誘致自治体の長が中心となって事業を推進してきたのである。しかし航空政策がたとえ専門性を有するものとしても、四半世紀に及ぶ国側と反対同盟との対立からは、実態として空港づくりに正統性があったとは言えない。反対同盟が運輸省や公団の政策について、民主的手続きを欠いた「問答無用の強行策」（第1回シンポ）であったと繰り返し訴えているゆえんである。

では民意が反映されるべき地元自治体の議会の動向は、どのようなものであったのだろうか。1965年11月、政府が関係閣僚懇談会で国際空港を富里村に内定した後、すぐに富里村と隣接する八街町の2町議会は空港設置反対を決議した。しかし、政府は富里村での

---

<sup>37</sup> 成田空港設置に関する公聴会は1967年1月10日に千葉県民ホールで1回開催された。『成田空港問題シンポジウム』で運輸省の高橋朋敬は「説明会は開催いたしましたが、それに加えてさらにきめ細かくやっていくということについて思い立っていないということが、当時の事実」（第8回シンポ）と述べ、また、隅谷調査団の高橋寿夫は「（公聴会は）聞き置くというか、切り捨て御免というような感じは否めない」（第9回シンポ）と述べた。

<sup>38</sup> 『運輸白書』には「世界の主要空港では、その多くが3,000メートル以上の滑走路を複数有しているほか、横風用の滑走路を完備している」（昭和58年度『運輸白書』）、「新東京国際空港は・・・主要な国際空港としては他に例を見ない滑走路一本による運営を余儀なくされており・・・空港の早期完成を図る必要がある」（昭和59年度『運輸白書』）、「新東京国際空港には・・・新たに39か国から乗り入れ希望があるが、このままでは、今後乗り入れを制限せざるを得なくなり新たな国際摩擦を引き起こしかねない状況となっている。・・・国際摩擦を回避するためにも、残る2本の滑走路と第二旅客ターミナル等を早期に整備する必要がある」（昭和62年度『運輸白書』）と世界からみた日本の立ち位置を懸念している実情が報告されている。

<sup>39</sup> 友納が記した著書には「成田空港は千葉県が誘致したものでもなければ発想したものでもない、国が非常にまずい方法で押し付けてきたけど、広い視野で考えた場合に、ほかにここならいいじゃないか、という場所がないという意味で受け入れたのです」（友納 1984:323）とある。

反対運動が展開したことで富里村を断念し、翌年7月、空港の位置を成田市三里塚に閣議決定した。これに対し、千葉県議会は閣議決定と同日、「三里塚空港建設促進決議案」を可決、さらに同日、成田市議会も「三里塚空港設置反対決議案」を可決した。

一方、公団は富里村に空港建設が内定したものの実現しなかった反省から、1966年7月に三里塚へ位置の変更が決定されると、いち早く反対決議を出した成田市議会に可決の撤回を働きかけた（隅谷 1996:31）。そして1966年8月成田市議会での反対決議の白紙撤回を受けて、周辺自治体の議会も一変して反対決議の白紙撤回に回った。1967年3月に、周辺自治体の議会の全てが反対決議の白紙撤回をしたことによって、運輸省は空港の受け入れには問題がないとの判断を下したのである（表1-2）。

表1-2 国および地元自治体の議会の動向

年月日	国	周辺自治体	
1965.11.18	関係閣僚懇談会で新空港を富里に内定		
1965.11.25		富里村、八街町議会、空港設置反対を決議	⇒1967.3.2 白紙撤回
1966.7.4	空港の位置を成田市三里塚に閣議決定	千葉県議会「三里塚空港建設促進決議案」を可決	
		成田市議会「三里塚空港設置反対決議案」を可決	⇒1966.8.2 白紙撤回
1966.7.20		芝山町議会「成田空港建設に強く反対する決議」を可決	⇒1966.12.27 白紙撤回

（隅谷 1996）をもとに筆者作表

1980年代に入ると、成田空港の国際化への機運は高まっていった。この機運に、空港の立地によって地域経済の活性化を期待する光町議会<sup>40</sup>が1982年11月、空港の二期計画工事の促進決議を採択した。光町議会に続き、翌年、成田市をはじめとする3つの周辺自治体の議会は二期工事促進の決議を採択していった。次々と空港周辺の自治体議会による二期工事促進の決議が採択される中、1984年3月、空港立地に最も近い芝山町議会では、議会の傍聴を求めて反対同盟が議会に押しかけ、逮捕者が出る事態へと発展した<sup>41</sup>。だが、二期工事の促進決議を採択した自治体は、1989年6月までの3年間で21自治体を数えた（表1-3）。

<sup>40</sup> 現、横芝光町

<sup>41</sup> 1984年3月17日・朝日新聞・夕刊

表 1-3 空港周辺の自治体議会による二期工事促進決議

採決年	空港周辺の自治体議会 <sup>42</sup> ( ) は、採決の日
1982	光町 (11.30)
1983	成田市 (6.10)、千葉県 (7.13)、神埼町 (12.15)
1984	横芝町 (3.13)、多古町 (3.15)、印旛村 (3.16)、蓮沼村 (3.16)、芝山町 (3.17)、富里村 (3.17)、八日市場市 (3.19)、佐倉市 (3.21)、松尾町 (3.21)、大栄町 (3.23)、八街町 (3.23)、印西町 (3.24)、下総町 (4.5)、栄町 (5.1)、干潟町 (6.12)、白井町 (6.22)、酒々井町 (6.23)

((原口 2002) をもとに一部加筆修正)

### 1-1-3 反対同盟の分裂と話し合いの場の模索

空港建設をめぐる国側と反対同盟との対立が激化する中、反対同盟内にも政府と話し合いの場を持つとする動きが出て来た。このような動きの要因は輻輳しており、全てをここで述べることは出来ない。だが、話し合いへの契機的主要な要因としては、①東峰十字路事件裁判の長期化による反対闘争継続への負担、②反対同盟の分裂、③芝山町長選——の3点を挙げる事が出来る。

まず1つめの要因である。1971年に起こった東峰十字路事件の裁判は、1983年7月に始まり、その後14年にわたって裁判が続けられた。反対同盟が被告という立場に置かれた以上は、第二次代執行は継続された。これに対抗するため、反対運動も沈静することはなかった。ただ、反対同盟にとって闘争は、精神的にも肉体的にも負担が生じ始めていたことは確かである(第11回シンポ)。

2つめの要因は、反対同盟の分裂である。空港反対側の異議の申し立てが通用しない中で、反対闘争が三里塚という一つの地域に留まらず、ベトナム戦争反対運動や学生運動と合わさって、全国的な社会問題と化した。このことが、皮肉にも反対同盟内に思想の差を生んだ。1983年3月、かつての一坪運動の持ち株数が減少したことによる再共有化運動を進める熱田派と、それは「土地を売るものだ」<sup>43</sup>と反発する北原派に分裂した。1987年、北原派からさらに小川派に分裂をした。以後、熱田派と北原派は対立を強めることになった。

3つめの要因は、1989年6月に行われた空港周辺自治体の一つである芝山町の町長選挙である。現職の真行寺一朗町長の無投票による5選が濃厚であったが、熱田派は元町議を急きょ擁立した。結果、現職が当選したが、現職に肉薄した結果に、話し合いによる解決

<sup>42</sup> 表 1-3 にある自治体名は決議当時の名称を記した。光町は現在の横芝光町であり、以下、表の採決年にしたがって、自治体名が変更されている箇所については「旧自治体名→現在の自治体名」と記す。「横芝町→横芝光町」「蓮沼町→山武市」「富里村→富里市」「八日市場市→匝瑳市」「松尾町→山武市」「大栄町→成田市」「八街町→八街市」「印西町→印西市」「下総町→成田市」「干潟町→旭市」「白井町→白井市」

<sup>43</sup> 1983年3月6日・読売新聞・朝刊

の機運が高まったのである<sup>44</sup>。

1989年11月熱田派はまず、江藤隆美運輸大臣に対して公開質問状を2回にわたって提出した。1989年11月の第1回公開質問状において熱田派は①用地内住民への人権侵害について、②ボタンのかけ違いとは何か、③事業認定の無期限の収用権、無期限規制が存在することについての根拠を問い質した。翌月の第2回公開質問状で①用地内住民への人権侵害について、②事業認定の法的問題について——の2点を質した。これに対し江藤運輸大臣は、事業認定の効力については法的に有効であるとしつつ、「対等の立場」に立った話し合いの場を図りたいと回答した（三里塚からの農民宣言編集委員会 1990:79-88）。1990年1月、江藤運輸大臣が熱田派の一部地権者と現地で会談を行い、公開の場での話し合いの模索は続けられた。

#### 1-1-4 「議論の場」設置の背景

1990年11月、こう着状態を解決するため、反対同盟熱田派の一部と県や空港周辺自治体等で組織される『地域振興連絡協議会』が発足した。その設立総会で審議された規約の第3条において、空港問題の解決策として公開シンポジウムが提案された（隅谷 1996:92）。発起人は、反対同盟幹部の石井新二、千葉大学教授の村山元英、芝山町長の真行寺一朗、芝山町議の伊橋昭治と同じく芝山町議の吉岡誠である。構成員は発起人の他に、周辺自治体の町長、成田市議、商工会や農協が加わった。これにより産官学が連携し、話し合いに向けて反対派とともに動き出したのである。

1991年4月、『地域振興連絡協議会』は運輸省、公団、千葉県、反対同盟三派に公開シンポジウム参加を呼びかけた。これに対し運輸省、公団、千葉県はシンポジウムへの参加決定を『地域振興連絡協議会』に回答した。一方、反対同盟3派のうち熱田派はシンポジウムへの参加条件として、①政府・運輸省に対して、以後、強制的手段をとらないこと、②学識経験者は強制手段を排して空港問題を解決すること——等を提示した。1991年5月、『地域振興連絡協議会』はシンポジウムの開催あたり、学識経験者6名に空港問題解決の調整役を依頼した。同月、村岡兼造運輸大臣は『地域振興連絡協議会』に対し、「二期工事の土地問題を解決するために、いかなる状況のもとにおいても強制的手段をとらなわないことを確約します」と文書で確約した（宇沢 1992:314）。これを受けて1991年6月、反対同盟の3派のうち熱田派（以下、会議には熱田派のみ参加していることから、「反対同盟」と記した場合、熱田派を指す）が、シンポジウムの参加を決定した。また、議論の調整役として、運輸省から依頼を受けた隅谷三喜男<sup>45</sup>、運輸省と反対同盟双方から依頼を受けた宇

<sup>44</sup> 得票数は、現職の真行寺一朗 2938 票、熱田派の元町議の相川勝重 2350 票であった。

1989年6月12日・読売新聞・夕刊。

<sup>45</sup> 1993年5月25日・朝日新聞・朝刊

沢弘文<sup>46</sup>、反対同盟の希望によって参加した河宮信郎ら計5名の学識経験者で構成される隅谷調査団（正式名称：成田空港問題の原因を糾明し、その現状を明らかにし、併せて社会正義にかなった解決の道を見出すことを目的とする調査団。以下「隅谷調査団」と記す）が発足した<sup>47</sup>（表1-4）。このシンポジウムの開催にあたっては、『地域振興連絡協議会』が主催では反対同盟の反発を招くとの懸念から、主催は隅谷調査団が行なった<sup>48</sup>。1991年7月、隅谷調査団は公開シンポジウムを開催・運営する『シンポジウム運営委員会』を発足させた。

表1-4 隅谷調査団メンバー

氏名（役割）	肩書き等
隅谷三喜男（団長）	東京大学名誉教授、元東京女子大学学長
高橋寿夫	日本航空ビルディング社長、元運輸省航空局長
宇沢弘文	東京大学名誉教授、文化功労者
山本雄二郎	高千穂商科大学教授、空港政策研究理事・事務局長
河宮信郎	中京大学教授、エントロピー学会世話人

（筆者作表）

シンポジウムを控えた1991年10月、空港問題をめぐって座談会が開催され、読売新聞に掲載された<sup>49</sup>。その中でシンポジウムの目的を、後にシンポジウムと円卓会議で調整役を担う宇沢弘文は「私たち（学識者）が行司役として裁定を下すわけではなく、戦争状態を終結させるためのもの」と述べている。同様に調整役を担う高橋寿夫も「まずシンポを開いて25年間の反対農民の思いを全部ぶちまけてもらう。そして国の対応をどうするかを中心に県や関係市町村、住民代表も意見を述べ合う。これがシンポの最大目的で、具体的な解決策を出す役割ではない」とシンポジウムの性格を語った。

## 1-2 成田空港問題シンポジウムの概要

1991年11月、第1回『成田空港問題シンポジウム』が開催された。国側が想定内で解

<sup>46</sup> 宇沢は自著でシンポジウムに参加するいきさつについて、「今年（1991年）の2月も終わりに近い頃である。運輸省の方がお二人、私を訪ねてこられた。それは、私が日本に帰って間もない20年以上も前に、私のゼミの学生だった人で、人間的にもっとも信頼し、また現在も親しくしている人からは是非会って話を聞いて欲しいという依頼があったからである」と、その依頼内容が成田問題であり、加えて「反対同盟の方々からもつよい要望があった」との理由から参加したと記している（宇沢1992:38）。

<sup>47</sup> 隅谷調査団は、運輸省側2名、反対同盟側の推薦者2名、中立の立場としての隅谷の5名で構成されることが了解された上で発足された（隅谷2003）。

<sup>48</sup> ただし、シンポジウム開催の経緯については、別の見方がある（村山・石井編1994:59-63）。

<sup>49</sup> 1991年10月15日・読売新聞・夕刊

決してきた時代とは異なり、公開の原則を用いた。第1回シンポでは、この会議を見届ける地域住民やマスコミを含め、傍聴者は約400名にのぼった<sup>50</sup>。1993年5月までほぼ一月に一度、計15回にわたって開催され、運輸省、公団、反対同盟の熱田派<sup>51</sup>が参加し、議論の調停には隅谷調査団があたった。

座長である隅谷は、会議の中心課題を「空港問題を問うことであって、地域振興ということではありません」（第1回シンポ）と述べ、会議の性格を明確化した。では、成田空港問題の何を問題としたのか。本節では事業を推進する国側と反対同盟の認識の差に注意しながら論じていく。

### 1-2-1 「対等の立場」の模索

反対同盟が成田問題を解決するにあたって最初にこだわったのが、「対等の立場」である。反対同盟は、対等の立場にこだわる理由について、「シンポジウムで立場と力が明らかに違う者同士の議論が正しく進められるため」（第1回シンポ）であると述べた。彼らがこうして釘を刺すのには訳がある。実は、第1回シンポの直前に運輸大臣に就任した奥田敬和が就任直後の共同記者会見で、記者から前大臣が強制収用をしない方針を打ち出していた件を問われ、「政治決断もありうる」<sup>52</sup>と強制収用を示唆していたのである。奥田運輸大臣のこの発言をめぐり、反対同盟の政府批判の姿勢は強まった。反対同盟は第1回シンポで『徳政をもって、一新を發せ』と題する意見発表を行い、「強制収用放棄は対等の立場への第一歩にすぎません」と述べた。対等の立場の実現の真意を問うため、反対同盟は大きな対立点である事業認定の失効を政府が認めること、空港づくりの誤りと責任を認めることの2点を主張した。この主張に基づいて、1969年に反対同盟に対して行った事実認定の効力を集中的に審議した。

事業認定については、土地の自由な売買や形状の変更などが出来なくなるなど大幅な制限を伴うが、有効期限については明文規定がない。しかし公共事業を施行するに際して用いられる「土地収用法」では、認定から10年を経過しても収用した土地が使われなかった場合など、元の所有者に買受権が生じ、20年の経過で消滅すると定めている。つまり、1969年に発効した事業認定は、この時点で22年を経過していることになる。反対同盟は、その20年という期間を失効の根拠とし、「買受権が消滅する以上、事業認定の効力も失効すべき」（第5回シンポ）と主張し、「事業認定をかけられて収用裁決申請を申請されてい

<sup>50</sup> 1991年11月21日・毎日新聞・夕刊

<sup>51</sup> 熱田派の参加について、シンポジウムに一時参加していた反対同盟員は「シンポジウムに参加しなくても空港反対はつらぬけると思うだよな。シンポジウムに対する対案がないからといってシンポジウムに参加しなくてはならないということにならないべ。参加しなくても空港反対だという立場もあり得るんだっぺ」（福田2001:421-422）とシンポジウムの途中で参加しなくなった事実を明かしている。シンポジウム以外の対案がないのであれば、シンポジウムに参加するべきといった参加要請があったことが推測出来る。

<sup>52</sup> 1991年11月7日・読売新聞・朝刊

る、そういう人間が現に 20 何年も生きている」(第 5 回シンポ)と訴えた。これに対し、奥田運輸大臣の後任の村岡兼造新大臣が「強制収用の放棄」を確約したものの、法的には未だ有効とみる運輸省と反対同盟との間で平行線をたどった。この争点をめぐって隅谷調査団は拡大運営委員会を開催し、2 つの法解釈を提示した(隅谷 1996:153)。1 つは法文の文言を厳密に解釈する方法であり、2 つめは広く社会的状況、具体的には紛争自体が置かれた事態を踏まえて法解釈する方法である。このうち、隅谷調査団が採用したのが、後者の法解釈である。第 6 回シンポで隅谷調査団は「(事業認定問題に関しては)社会的正義の視点からも、問題があると言わざるをえない」と国側に批判的な内容の所見を発表すると、運輸省、公団ともにその所見を受け止める姿勢を見せた。事業認定問題はシンポジウム前半の大部分を費やす結果となったが、反対同盟にとっては「強制収用の放棄は対等な立場への第一歩」(第 1 回シンポ)となる核心部分にであっただけに、大きな道筋が描けたといえる。

反対同盟は事業認定と同様に、補償の認識を質すことも「対等の立場」への一歩と考えた。空港建設のような公共事業に必要な土地等の収用や使用に関する損失補償については、「土地収用法」に規定されている<sup>53</sup>。反対派の農民は、同法が規定する「正当な補償」という公共目的の制度的な性質によって、地域から去ることを強制させられた。ただし、この適用を阻止しようと繰り返された闘争は、反対同盟にとっては過去の話ではない。シンポジウムでは、以下のように訴えた。

「強制力をもって土地とそこに住む人間の生活を収用する土地収用法は、関係人の範囲を制限し、その土地の保全を義務付け、価格を固定し、その条件の中で、補償はすべて金銭に換算される仕組みになっています。しかし、移転先の地域住民に受け入れられるための近所付き合いやよそ者扱い、水の美味しさ、土地の地味といった生活に直接影響するものであっても、それは補償の対象とされていない」(第 2 回シンポ)

国側が持ち出す補償はあくまで法律解釈論を採用しているのもあって、この発話にあるように、反対同盟が考える生活世界をも含める補償の考え方との隔たりは大きい。反対同盟は、「傷口に絆創膏をどんどん貼りましょう、金が欲しいならやりましょう・・・そういうものの考え方で空港公団がやってきた結果が今なんです」(第 2 回シンポ)と、国側を痛烈に批判した。だが、対等の立場を希求したのは、反対同盟だけではない。シンポジウ

---

<sup>53</sup> 「土地収用法」の第 1 条「目的」に「公共の利益となる事業に必要な土地等の収用又は使用に関し、その要件、手続及び効果並びにこれに伴う損失の補償等について規定し、公共の利益の増進と私有財産との調整を図り、もつて国土の適正且つ合理的な利用に寄与することを目的とする」とある。

ムの序盤で、地域の市民組織や周辺住民が特別に召集されて意見発表した際にも、対等な立場で地域像を出し合うべきとする主旨の発言が相次いだ。だが、そのような議論の方向に進むことはなかった。それを阻んだのは次に述べる、地域の歴史をめぐる意見の相違であった。

### 1-2-2 歴史の検証

歴史の検証をするにあたり、当初、参加メンバーではなかった千葉県が第7回シンポから議論に加わった。第8回シンポで反対同盟は、開拓農民に対して奨励したシルクコンビナート構想が突然中止になり、空港政策へと転換した件について国と県に問い質した。この問題についてはまず、シルクコンビナート構想に参加した反対同盟の回顧から始まった。

「蚕が桑を食べる音は、ザワザワと夜中に雨が降っているような状態でありまして、慣れないとなかなか眠れない小さな音ですが、夜中になると相当大きな音になって眠れない、夜中にそういう音で目が覚めて『やっぱり俺は今養蚕場にいるんだなあ』と思ったことがありました。今でも思い出します」(第8回シンポ)

しかし農民が「新しい農業の転換に夢を賭けた」(第8回シンポ)シルクコンビナート構想の場所は、突如、空港建設予定地に指定された。その時の様子を、「悔しさというか、憤りがずっと渦巻くというような日常が続」(第8回シンポ) していると訴えた。そして、この悔しい思いが空港を反対する理由の原点であると重ねて訴えた。この政策転換に対して国側は、次のような反省の弁を多く発するようになる。

「空港の計画づくりに対する十分な中身がなくて杜撰ではなかったかと厳しいご指摘もあるわけでございます。そういった面も一部あるわけでございますので、そういう反省に立ってご理解を賜りたい」(第8回シンポ)

ただし、歴史を検証し始めた当初の国側の反省の弁からは、未だ反対同盟の「理解」を得たいという真意も透けて見える<sup>54</sup>。しかし、代執行で怪我を負った反対派の象徴的人物であった大木よねへの補償とその妥当性(第11回シンポ)、反対同盟の象徴でもあった鉄塔撤去問題(第12回シンポ)、パイプラインの経緯(第13回シンポ)等、次々と歴史を検証していく中で、国側の「歴史の反省」の弁は変化していった。運輸省の一人は次のように述べた。

<sup>54</sup> 後に述べる『原子力政策円卓会議』でも「理解」を得たいということの問題は生じている。さらにこの問題については第7章で述べる(「7-2-3」参照)。



「紛争を解決するということは、どういうことかという、自らやってきたことを反省して、それで元に戻って、普通の関係で話をするという、そういうふうに戻す構造だろうと思うわけです。そのことにこのシンポジウムの中で私たちはだんだん気がついてきたわけです。・・・紛争を解決してから、信頼を確立した上でなければ、次の話はないよということを私たちはこのシンポジウムの中で学び、今までの話し合いに関する私たちの流れというものを反省してみたいというふうに申し上げたいと思います」（第12回シンポ）

要するに当初、運輸省にとっての成田空港問題の解決とは、「二期をやらせてもらうこと」（第12回シンポ）であった。それが歴史を検証する過程では、「普通の関係で話をする」ためにも信頼を確立しなければならないとの視点が持てたという（第12回シンポ）。議論当初、国側は「わが国の国益」を繰り返し強調していたが、議論が深まるにつれて、「わたくしどもの反省」というように、社会集団としての内省的意味が込められた。隅谷調査団は「シンポジウムの中で運輸省、公団などが、農民のきちとした理解を得ないままで行ったことに対して、いろいろな反省の言葉も述べられているということの持っている意味は非常に重要」（第12回シンポ）と評価した。ここに対等関係の確立が議論プロセスに与える影響が読み取れる。

### 1-2-3 シンポジウムにおける合意事項

最終の第15回シンポでは、前回のシンポジウムで反対同盟が表明した3項目の提案を参加者全員がほぼ認める形で合意をして終結した（表1-5）。

表1-5 成田空港問題シンポジウムにおける合意事項

反対同盟側の提案 (第14回シンポ)	合意事項 (第15回シンポ)	その後の展開 (執行年月)
収用裁決の取り下げ	国が同意すること	事業認定の失効 (1993.6)
B・C 滑走路建設計画を白紙に戻すこと	国は白紙の状態に戻して地域とよく話し合っ解決の道を探ること	白紙 (1993.11)
空港をめぐる地域のコンセンサス作りのための新たな場づくり	国・同盟のほか地元関係者が合意し、それが実現されることにより「力による対決」の時代が終わり、今後は新たな場において空港と地域の共生の仕組み等について関係者が自由に話し合い、解決の道を探ること	円卓会議の設置 (1993.9)

(筆者作表)

合意の1点目は、国による収用裁決申請の取り下げ、2点目がB・C滑走路計画の白紙化である。これらの点は国が強制収用を法的に放棄し、現在進行中のB・C滑走路の増設建設をいったん中止するという厳しい条件である。言わば今までの話し合いの真価を問う帰結となる提案と位置づけられる内容である。そして3点目が、地元関係者を交えて問題解決するための新しい場の設置——である。

隅谷調査団団長の隅谷三喜男は最終所見の締めくくりで、これらの合意が「関係者の良識ある対応による成果」と評価し、「対立する両者による妥協ではなく、双方の主張、見解を十分に聞いた上で、社会的公正の視点に立って結論を導き出した」と述べた。確かに話し合いによる強制収用裁決の申請取り下げや、B・C滑走路計画の白紙化は、四半世紀続いた実力闘争では得られない内容である。

#### 1-2-4 合意の要因

当初、隅谷が調整役を頼まれる際、運輸省から「壇に上るのは2、3回」（隅谷 2003:358）と聞かされていたシンポジウムは結局、15回を数えた。そのプロセスは、参加者による「意見発表」の後、第3回シンポから第6回シンポで「事業認定」の失効問題を、第7回シンポから第12回シンポで空港の位置決定以降の「歴史検証」をした。第13回シンポと第14回シンポで反対同盟は「空港不必要性」を提示し、国側に責任や自覚を問い、「空港行政批判と二期工事不要論」を発表した。これらを経て最終シンポでは、「最終所見」の合意に至った。この過程では、問題点の洗い出しのための質疑に多くの時間を割いた。その結果、国側はこれまでの地域に対するコンセンサスの不十分さや努力不足、空港づくりの拙速さについて公式に認めた（第8回シンポ）。1993年6月には『成田空港問題シンポジウム』の合意に従い、国は収用裁決申請を未買収のまま取り下げ、以後の用地取得は任意買収だけとなった。これは事業認定の失効を意味する。そして合意内容に実効性を持たせるため同年11月、二期工事は中断した。こうしたプロセスについて、反対同盟の一人は言う。

「シンポジウムが空港予定地内にもたらした最大のものは、人生の選択が可能になったことだと思う。『空港に売るか売らないか』『仲間を裏切るか、闘うか』では運命を強要されるだけであって、そこには自由な選択の余地はない。予定地内の人にはあたかも空港完成の鍵を握り社会的責任があるかのように言われたが、選択の自由がないところに責任が生まれることはない。シンポジウムはわずかばかりとはいえ予定地内に自由をもたらした。ここではじめて自分たちの行く末を考えたのである」（相原 2000:73）

本来的に空港と地域との関わりを阻害されてきた人々に対し、その要因を取り除き、再

び空港を含めた地域との関わりを模索し始めたことは成果と言えよう。隅谷調査団の隅谷団長は「シンポジウムと円卓会議の特色は金銭的な補償問題などが全く討議の対象とならなかった」（隅谷 1996:372）と述懐している。海外の政策に目を転じれば韓国、北京、香港、シンガポールで大規模な国際ハブ空港が建設される中、日本も大胆な航空政策へ転換したいというのが当時の政府の意向であった。そのような中、隅谷調査団は政府の意向に縛られることはなかった<sup>55</sup>。それには隅谷調査団の中でも、キー・パースンとしての隅谷三喜男の存在が欠かせない。このキー・パースンの概念について、市井三郎は次のように定義する。

『リーダーシップ』という語が含意する『リーダー』という言葉を用いると、そこに『リード』される多数に対する少数者たる『リーダー』あるいは『エリート』のなんらかの政治的支配がある、と考えられがちであるが、わたしがわざわざ『キー・パースン』という妙な造語を用いるにいたったのは、その既成概念を避けるためである。この造語でわたしがとくに強調したいのは、対人的な政治的支配ではなくていわば、歴史支配、つまり歴史形成における顕著な機能という意味でのリーダーシップなのである」（市井 1963:33）

このように市井は、エリートの持つ政治的意味合いを避ける目的で、キー・パースンとリーダーとの違いを明確にしている。たとえ立場の平等性を重視したとしても、社会的課題の解決のためには専門家の果たす役割を無くして議論は出来ない。運輸省はこの会議の開催に際して、元運輸省の高橋を調整役に、団長として隅谷を推薦した。それは、議事進行役の人選に均衡を保たせたわけではなく、二期工事の必要性について反対派に理解させるための国側の方途だったのかもしれない。それにもかかわらず隅谷調査団は必要に応じ、国側に批判的な所見を発表し、公正な調整役としての立場に徹している。次章で見ていくように、既存の会議には政策に近過ぎ、実際の現場に遠い専門家は多く、政策推進のスポークスマンにしかない場合がある。キー・パースンが率先して行った歴史の検証作業は、ともすると対立軸の焼き直しをすることに繋がりがねない中で、論点を見極めた過程は評価に値する。

また、隅谷調査団の一人である宇沢は、後に以下のように議論を振り返っている。

「国家権力の行使の過程において、数多くの犠牲者を出し、また数多くの若者

---

<sup>55</sup> 伊藤茂運輸大臣(当時)は『週刊東洋経済』1994年3月12日発売号に「成田空港以外に大規模な拠点空港を建設し、成田は貨物か地方路線の空港にしてよい」とする論文を掲載した。続く、同誌の1994年3月19日発売号にも「国際ネットワークにも順応できる政策を至急考案すべき」とハブ空港の必要性を強調した内容が掲載された。

たちが、成田闘争に一生を捧げてきたということを考えるとき、国・公団の当事者たちがまず、この点にかんする真摯な反省をおこなうことが、成田問題の解決に向かって重要な前提条件となる」（宇沢 1992:13）

宇沢が解決への道筋には、権力者側の「真摯な反省」（宇沢 1992:13）の存在を指摘する一方、五十嵐敬喜は別の見方を示す。五十嵐は、官僚は自らの政策判断や計画の誤りについて「誤っても、謝らない」と指摘した上で、シンポジウムで国側が過去の歴史の誤りを認めたことについては「学識経験者たちの努力・・・のほか、強行着工や収用裁定申請にかかわった当時の幹部はもちろん、課員まで退職したからだ」（五十嵐 1997:88）とみている。しかしシンポジウム終了後に反対同盟が発話した「新しいタイプの官僚が出てきて国も徐々に変わっていく希望が見えてきた」<sup>56</sup>という見方も出来るのではないか。これには、隅谷調査団のメンバーの一人である高橋寿夫の役割が大きい。高橋は成田空港開港当時の航空局長であったにもかかわらず、時に反対同盟の立場に立って運輸省の答弁に批判を加えた。その姿勢が反対同盟の信頼につながった。こうして成田問題を共同想起して評価をし、結果、国側と反対同盟、双方による象徴的譲歩がみられた<sup>57</sup>。

### 1-3 成田空港問題円卓会議の概要

『成田空港問題シンポジウム』の合意をもとに、1993年9月、第1回『成田空港問題円卓会議』（以下「第1回会議」と記す）が開催された（表1-6）。

『成田空港問題円卓会議』は、シンポジウムと参加主体の点でかなり構成を異にしている。まず『成田空港問題シンポジウム』から引き続き参加した隅谷調査団、運輸省、公団、反対同盟の他、地域の問題を全体的に話し合うという観点から、新たに千葉県や成田市、芝山町、多古町の周辺自治体で構成される三郡代表、地元民間団体代表が加わった。なお、熱田派以外の反対同盟小川派と北原派にも参加の呼びかけを行ったが、2派とも拒否の応答をしている。また、必要に応じて周辺地域の住民も登壇して発話することが許された。これにより国側（運輸省、公団）、反対同盟、地域社会（周辺自治体、地域民間団体）が関与し、3つの立場が一堂に会したことになる。またこれらの構成員の紹介がある場合、傍聴者としての参加が許された（隅谷 1996:223）。事務局は千葉県企画部空港地域振興課が担当し、1994年10月までほぼ一月に1回、計12回実施された。

そして、この会議の最大の特徴は、構成員が平場で話し合うスタイル、すなわち円卓会議方式がとられたことである。シンポジウムの開催によって、「成田空港問題」の認知的な

<sup>56</sup> 1993年5月24日・日本経済新聞社・夕刊

<sup>57</sup> 2001年に設置された『淀川水系流域委員会』でも当時の国土交通省の担当者の存在が合意につながったが、このような政策決定機関の官僚や元官僚が議論に尽力して合意の形成に至ったケースは珍しい。

役割を果たしたが、その後の『成田空港問題円卓会議』ではもう一段踏み込んだ議論へと進展させるためである。円卓会議では、運営委員会から外生的に課題や目的が与えられる仕組みがとられた。運営委員会は議事を進めるにあたり会議に求められる要素を十分に取り入れて具体的なテーマを設定し、円卓会議によって厳格に議事は進められた。運営委員会は主義一貫した会議運営を目指し、メンバーを学識経験者や運輸省、公団、反対同盟等で構成させた。

本節では、『成田空港問題円卓会議』という日本で初めての円卓会議方式での議論を通じて、国側や反対同盟、そして地域住民の立場や価値が十分に示されたのか、みてゆくことにする。

表 1-6 『成田空港問題シンポジウム』と『成田空港問題円卓会議』の概要

	成田空港問題シンポジウム	成田空港問題円卓会議
期間	1991年11月～1993年5月	1993年9月～1994年10月
回数	15回	12回
調停	隅谷調査団	隅谷調査団
参加主体	運輸省、公団、反対同盟、隅谷調査団	運輸省、公団、反対同盟、隅谷調査団、千葉県、三郡代表、地域代表
事務局	千葉県	千葉県
運営	運営委員会（学識経験者2名、反対同盟3名、運輸省2名、県1名、成田市1名、芝山町1名、多古町1名、地域振興連絡協議会2名）	運営委員会（学識経験者2名、反対同盟3名、運輸省2名、公団1名、県1名、成田市1名、芝山町1名、多古町1名、地域代表3名）

(筆者作表)

### 1-3-1 「円卓会議」の位置づけ

シンポジウムで一つのハードルを越えたものの、その合意をさらに発展させる場としての円卓会議の性格については、各参加者で大きな見解の相違があった(表1-7)。

まず第1回会議で、隅谷調査団から円卓会議については「成田地域の全体的な共生の道を求めて話し合う」場であり、「多数決によって決する場ではない」ことが確認された。隅谷調査団の見解は、「円卓会議は唯ここに並ぶ構成員の利害を論じ合う場ではなく、一段高い場にあって、共生の途を求め、論じ合って欲しいと願います」(第1回会議)と述べたように、「地域と空港の共生について合意形成する」場である。

シンポジウムで過去の国側の責任については既に一定の決着がついたとみる運輸省は、円卓会議の場を「新しい空港づくりの考え方を踏まえて・・・空港が地域に受け入れてい

ただける道筋をなんとしても見出す場と捉えている。公団も「話し合いを通じて成田空港を真に地域に受け入れて頂けるよう誠意をもって臨んでまいる」場と説明した。このように、運輸省も公団もあくまで完全空港化を目指す「国側」としての位置づけでは一致している。

また千葉県や三郡代表、地域代表の発話からは「話し合い」の場との認識であることが分かる。

表 1-7 「意見発表」における成田空港問題円卓会議についての見解

参加主体		円卓会議の位置づけ
隅谷調査団		「地域と空港の共生について合意形成する」場
運輸省		「新しい空港づくりの考え方を踏まえて…空港が地域に受け入れていただける道筋を見出す」場
公団		「話し合いを通じて成田空港を真に地域に受け入れて頂く」場
反対同盟		「…円卓会議は原因がはっきりした成田空港問題を解決する」場
千葉県		「国側と地域が原点に立ち返って空港と地域の共生の道を話し合う場」
三郡代表	成田市（印旛）	「自由で活発で、公正な議論が尽くされる」場
	芝山町（山武）	「過去のいきさつを乗り越えて理性的な話し合いを重ね、空港と地域との共生の道について、新たに合意形成ができるよう努力していく」場
	大栄町（香取）	「国、同盟、千葉県、住民代表、各自治体が公正で理性のある話し合い」の場
地域代表	成田空港対策協議会	「議論をつくす場」「地域の将来を拓く協議の場」
	ネットワーク芝山21	「様々な角度から地域と空港は共存できるのかを模索する」場
	大栄町青年会議	「多くの問題の根源的な解決を目指し、破壊した環境を復元し、空港の存在が地域住民に強いてきた過大な負担を解消させていく道筋を作り上げる」場

（「第1回会議」「第2回会議」での発話を元に筆者作表）

一方、反対同盟は、シンポジウムで収用裁決申請の取り下げ、B・C滑走路の白紙で過去が清算されたとするのは間違いであると断じた上で、「…円卓会議は原因がはっきりし

た成田空港問題を解決するための場所」と見ていた。その際、運輸省と公団に対して、「過去の誤りの責任をいかに組み込んで今後の空港問題を解決するか、その当事者責任が問われている」と質し、「この円卓会議の場で空港拡張計画の断念をすみやかに表明すべきだと思います。そのうえで、現空港と地域との共生の道を探っていくべき」であると訴えた。さらに反対同盟は参加者全員に対しても、シンポジウムでは成田空港問題の原因を解明したに過ぎないことを確認すべきだと主張した。つまり、反対同盟にとって円卓会議とは「参加者が学習によって認識を高め、共通の価値観、新しい価値を創出し、地域再建への道筋を明らかにする場」であるという。このように円卓会議が開催されてもなお、反対同盟と他の参加者とでは、円卓会議に対する考え方や、会議に賭ける期待、参加の目的が非共有状態であることが示された（第1回・第2回会議）。そして各参加主体の描く地域像や将来像には、更なる違いがあった（表1-8）。

表 1-8 「意見発表」における参加者の地域像・将来像

参加主体		円卓会議における空港・地域像についての見解
運輸省		「新しい空港」
公団		「新しい空港」
反対同盟		「空港計画の変更が前提」「二期工事の中止」
千葉県		「国際空港として整備」
三郡 代表	成田市（印旛）	「完全空港化」
	芝山町（山武）	「空港整備の必要」
	大栄町（香取）	「空港の早期完成」
地域 代表	成田空港対策協議会	「空港の受け入れ」「二期工事推進」
	ネットワーク芝山21	「二期工事の賛成、反対というのは意味がない。二期計画の実現によって将来生じる問題の詳細な検討が先決」
	大栄町青年会議	「二期工事よりも騒音等の対策を」

（「第1回会議」「第2回会議」での発話を元に筆者作表）

運輸省と公団は「新しい空港」の必要性を説く点で共通している。この国側が言う「新しい」の意味するところは、シンポジウムでの合意である B・C 滑走路の白紙化との関係で注目すべき見解である。国側の説明によれば「1966年の B・C 計画当時の役割・意義は大きく変わり、現時点ではもうない。今後、1本のまま将来とも推移してはいけない。その意味で B・C の再提案ではない」（第8回会議）ということである。その上で国側は「旧計画が持っている意義は現時点では失われている。その意味でも B・C 計画はもう無いと考えている。・・・しかし、成田空港が現状のまま推移してよいとは思っていません。より良い

国際空港にしていくことが必要」(第9回会議)と説明した。だが、「新しい」と述べた国側の言い分の裏には、シンポジウムでB・C滑走路が白紙となった以上は同じ案を再提起することは許されないため、新たな滑走路建設計画を提起すると主張することによって、国際空港に適した拡張案を合意させたいという思惑がある。また千葉県や周辺自治体も「完全空港化」や「早期完成」、「整備の必要性」を訴えて、あくまで国際空港の必要性を表明した。地域代表のうち成田空港対策協議会は、「空港の受け入れ」、「二期工事推進」を主張した。これに対し、ネットワーク芝山21が「二期工事の賛成、反対は意味ない」と発話し、また大栄町青年会議は「二期工事よりも騒音等の対策をすべき」と訴え、空港建設の是非よりも優先すべきことがあるとの見方を表明した。このようにシンポジウムでの合意を経てもなお、円卓会議の参加者にとって地域像や将来像に相違があることが、序盤の2回の開催によって判明した。つまり、この時点で「空港計画の変更」を訴えたのは反対同盟だけであり、他の参加者は圧倒的に「空港の必要性」を求めているのである。

### 1-3-2 「共生」を求めて

第1回会議では、運輸省も公団も、これまでの空港政策に対する反省の弁と共に「空港と地域との共生」の方針を示した。ただし、この方針に対しては地域代表や千葉県副知事から、B・C滑走路の完成を図りながら同時に空港と地域との共生を目指すことに対する疑問が投げかけられた。また、ここで地域代表から提案されたのが「公団本社の成田への移転」(第2回会議)である。それまで公団本社は、東京都港区にあった。空港周辺地域との共生を図りたいならば、同じ地域に住まうべきであると指摘したのである。

反対同盟は、国側が第1回会議で示した「空港と地域の共生をめざした空港づくり」の一層の具体化を強く要望した(第3回会議)。この要望に応じるため、運輸省は隅谷調査団の河宮信郎ら専門家とともに地域計画、環境問題、農業政策に関する検討を行ってきた。さらに関西空港や海外の空港づくりの事例をもとに検討した結果を、「共生の一般原則」として取りまとめて準備にあたった。また、千葉県は人口、地元自治体の財政状況、主要産業の農業、商工業、日常生活、環境問題、移転者の調査、騒音対策等の40項目にわたる統計資料と住民アンケート調査を実施し、その結果を公表した(第3回～第5回会議)。第5回会議で運輸省は、「空港と地域との共生に関する基本的な考え方について」と題した共生の理念を提案した。これは「共生の一般原則」を成田空港に当てはめて共生のあり方を提示したものであり、おおむね以下のとおりである。

- ① 共生関係の形成を基盤として、空港と地域社会や地域住民との間に相互関係を基盤とした信頼関係を築く
- ② 共生の問題は、空港づくりの問題であり、地域づくりの問題。地域社会や環境にもたらす大きな負荷を受忍限度内に軽減する



- ③ 国の事業であれ、国と地域が互いに理解を深めながら進める共同事業である
- ④ 地域住民の考え方が空港づくりに十分に反映される必要がある。住民福祉の観点も含めて地元自治体とも十分に相談しながら空港づくりを進める
- ⑤ 施策を進めるにあたって、空港と周辺地域を一体的にみて総合的に進めることが肝要。空港本体だけが空港ではない
- ⑥ 施策の実施については、関係者の緊密な連携と協力の下に総合的に進める。地域が主体の地域づくり。地元自治体等と協議して地域の意向を十分にくみ上げながら、国が積極的に協力する
- ⑦ 大規模空港の運営においては、空港側と地域社会で共生懇談会等の組織を設ける。共生状況についての評価や体制の検討、相互関係や信頼関係の発展が必要

運輸省が示したこれらの共生の理念について、反対同盟は「非常に画期的」（第 6 回会議）と評価する姿勢を見せながらも、具体的な仕組みを示すよう再度、要求した。特に、反対同盟は運輸省に対し、信頼関係の発展させ方について具体的に示すよう再三の問いを投げ返した。その上で反対同盟側は、「地球的規模で生じている環境問題の解決から空港問題も考えねばならない」（第 6 回会議）と訴えた。この指摘を受けて、国側は新たに「地域との共生を目指した取り組みについて」と題した、次の 5 項目を発表した（第 7 回会議）。

- ① 成田空港における共生を目指した新しい取り組みの方針を取りまとめる
- ② 空港の立地に伴う直接的な影響への取り組み
- ③ 地域環境や地域社会との積極的調和
- ④ 空港立地により生ずる地域社会の変動に対応するための基盤整備や施設整備
- ⑤ 地域特性を活かした「地域おこし」的取り組みの促進＝円卓会議での議論を踏まえる

この 5 項目について、反対同盟は周辺の地域住民が苦悩している騒音対策や落下物対策等の具体的内容が示されていないことを問題視した。運輸省の一方的な地域対策の説明に反対同盟は「共生、共生と言いながら、地域は空港に無理やり共生させられている。今からどんどん共生を強いられているというか、そういう感じが非常にする」（第 8 回会議）と警戒心を露にした。この状況に隅谷調査団の高橋寿夫は、「ご当局は、空港の建設運用は、わが事である、それによって受ける被害の問題は他人事であるというスタンスを転換しなければいけない」（第 8 回会議）と発話した。反対同盟にしてみれば、「共生論の考え方がまるで生かされておらず、滑走路をつくりたいという気持ちばかりが表に出た欠陥の多い提案」（第 9 回会議）であり、国側の共生案は「歴史的な伝統を踏まえないでやっている」（第 9 回会議）としか思えないのである。反面、反対同盟によって導き出された共生案に

は、「断念の思想」が根底にある。つまり、「運輸省がより多くの断念を示すことによって、はじめて相互理解から相互信頼への飛躍の扉が開かれる」(第8回会議)との発想のもと、いかに地域を再建するか議論へと発展させたのである。その後、運輸省からは「断念の思想についても共生論の視点から受け止める必要」(第8回会議)があるとの認識が示された。一方で、周辺自治体にとっての共生は別の様相であった。例えば芝山町の内田町長は、新たな空港計画について基本的に支持する立場から、次のように述べた。

「私共の立場から言えば、空港の建設は単に国の政策上必要であるだけでなく、反対同盟、各自治体、また多くの住民の皆様が主張してきた、地域の再建や、均衡ある地域振興を、どう実現していくかという切実な問題でもあります。そのため、空港を造る側の国も地元と一体となって財政再建措置をはじめ、地域が安心出来る具体策を取りまとめて欲しいと思います。・・・芝山町は、空港が完成すると町の64パーセントが騒音区域になることが予想されており、この問題なしに、共生はないと認識をいたしております」(第9回会議)

このように地域振興、財源措置、騒音対策を共生の問題として取り上げる立場は芝山町だけでない。周辺自治体の所見は、総じて同様であった。新しい空港について反対同盟が、「その地域の反対派の農民の心情や気持ち・・・を尊重しながら提案するというを基本的に前提にする」(第9回会議)ことを国側に求めたのに対し、周辺自治体の示す共生とは、あくまで財政再建措置を前提とした地域振興である。ここに共生の意味の多義的性格を捉えることが出来る。

第10回会議で反対同盟は、集大成としての論文、『児孫のために自由を律す——農的価値の回復を』を発表した。この論文は国側による二期工事の建設に対する対案を位置付けられており、「運輸省が共生という言葉を使うとしたら、まず、空港がこの共生関係を破壊した最初の存在であることを、痛みをもって語る義務がある」と倫理観の欠如した航空行政を批判した。その実践として論文では、闘争の歴史を克服する試みとしてB・C滑走路計画予定地に農的営みとしての「地球的課題の実験村」の建設を提案した。この提案で、農業を続ける意志があるにもかかわらず転地や転業を余儀なくされ、四半世紀の間踏みにじられてきた農村の思いを込めた。続く第11回会議では、運輸省から民家防音工事の再助成や飛行便数の制限などの騒音対策の強化、地元対策への積極的な取り組み、周辺地区の活性化対策としての芝山鉄道の延伸などの提案があり、これらに参加者全員が合意した。最終回で隅谷調査団は、「共生とは意見や利害を共通するものが寄り集まって事を進めるということではない。見解を異にし、立場の違うものが集まって意見を交換し、立場の違いを調整し、一つの方向を見出していくということ」(第12回会議)との命題を打ち出した。

#### 1-4 対立構図

反対同盟がシンポジウムで提起した事業認定問題は、成田空港問題の最大の争点であったが、唯一の争点ではない。それでも議論では、絶えず「国」対「反対同盟」に陥っていると指摘は多い（第2回・第10回会議他）。こうした状況に隅谷調査団は、最終所見で、「全過程を通じて対立構造の解消が最大の関心事であった」（第12回会議）と締めくくった。

そこで本節では、対立構図の象徴となる4点を確認したい。

1点目は「対等」についての議論である。前述したように、反対同盟は常に「対等の立場」を意識していた。反対に運輸省はシンポジウムの終盤に歴史の検証をしていく中で、ようやく議論に臨む姿勢が明確となった。運輸省が従来の政策の誤りを認めた件について反対同盟は、「力による対決の時代は終わり、空港問題の話し合い解決のための対等な立場が確立される」と述べている（第14回シンポ）。だが、反対同盟にとって今まで力を保持してきた国側と対等の立場で1つの円卓を囲むことは、あくまでも原点に立ったに過ぎない。議論の上で対等の立場になってはじめて、議論が成立するのである。その上で、反対同盟は当事者責任を強調し、「私どもは意見を引っ込めて運輸省も引っ込める、どっちが譲り合って五分だという話じゃないと思うんですよ。これはあくまでも国側の責任は大きいと思うんですよね」（第1回会議）と訴えた。つまり、対等の立場を示すために運輸省が事業認定を「引っ込めた」からといって、反対同盟も国側の過去の誤りを「引っ込める」わけにはいかない立場を強調したのである。こうして第1回会議以降、国側は空港政策の正当性、公共性、公益、国益の重要性を主張し（表1-9）、反対同盟側は三里塚の歴史的な価値や空港の不必要性に多くの時間を割くという二項対立の形となった。

表1-9 空港政策の変化と「公共性」

時代	昭和戦後期	高度経済成長期	平成
空港事業	「空白の6年」→空港整備		空港運営
社会資本整備	空港網整備 国際化 →		
空港政策	国際空港 →		
	新東京国際空港公団法	空港法	航空法
公共性	需要の高まり → 快適性 利便性 共生		

(筆者作表)

2点目は、シンポジウムの結論としてB・C滑走路計画が白紙となったことに伴う「計画変更の有無」である。第1回会議で反対同盟は運輸省に対し、二期工事計画の断念を求め、「空港計画の変更があり得ることを前提に円卓会議に臨むべき」と主張した<sup>58</sup>。これに対

<sup>58</sup> 後に反対同盟は、当時を振り返り「俺らが一番聞きたかったのは、議論の結果によって

し伊藤茂運輸大臣は、「1994年（来年度）の運輸省としての予算要求という中には、従来の延長戦でB・C滑走路をつくるための建設費用という項目は計上しておりません」といったんは説明した。その上で改めて「白紙の上から皆さんと議論をし、また共生の道を模索しながら次の空港を作っていく」必要性を説明した。だが、ここで言う「次の空港」が、二期工事の着工に相当する「新たな空港づくり」の第一歩と捉えていることは明らかであった。反対同盟は、政策変更の可能性についてはシンポジウムの最初の段階から除外したにも関わらず、国側のこれらの説明に強い不信感を示した。「一つの不信の表明だと考えて頂きたい。二期工事が白紙になったのに、また同じような計画をすぐ提案されて完成されるのではとの危惧がある」と迫り、白紙後の計画の変更は許さない構えである。このように「白紙」という同一の対象に対して、反目する双方が異なる判断をしている状況が続いた。円卓会議の中盤で、運輸省は空港づくりの一般原則を提示し、それを成田空港にあてはめる展開になった。まず第7回会議で、運輸省は「共生を目指した今後の成田空港づくりの考え方」を発表し、先送りされていた成田空港像を描いた。運輸省は国際交流の意義を鑑みると、成田空港の国際空港化の促進が求められていると訴えた。その際、空港立地に伴う直接的な影響への取り組みについては、移転農家への営農資金融資や転業者への就職あっせん、騒音対策を行い、地域環境や地域社会との積極的調和を目指すと説明した。さらに、運輸省は「今後の成田空港の整備及び地域づくりについて（骨子）」と題した提案を行い、成田空港の具体的な必要性の提案を説いた（第8回会議）。運輸省の説明に対して、反対同盟は、「徹頭徹尾、非常に腹立ちを覚えますね。今まで自分たち（運輸省）は頑張ってきた、これからも一所懸命やりますって。・・・一所懸命やってきたことなんて何の役にも立たないわけですよ」（第8回会議）と述べた。続く第9回会議でも、運輸省はB・C滑走路の増設を中心とした空港整備計画案を提案し、「白紙」前の計画の再構築ではなく、現時点で検討した新しい計画であることを強調した。これに対して反対同盟は改めて「白紙の意味について円卓会議としてきちんと確認したい」（第9回会議）と訴えた。

3点目は「リスク」に関する議論である。反対同盟や地域住民がB・C滑走路の増設に関して懸念する内容には、騒音による健康リスク、農村文化の衰退といった文化的リスクがある。また上空を飛ぶ航空機からの落下物被害といった安全上のリスクを訴えた。一方、これらのリスクについては国側も認めつつも、現行の1本の滑走路では強い横風の際の安全性が保てないこと、また定時性の確保という飛行上の技術的リスク面から、C滑走路の必要性を説いた。しかし、国側が提示したC滑走路の利用可能性は、年に2%と低いものであった。反対同盟にとってこの2%という確率は、合意出来る数字のレベルではない。だが、市民の意思決定ではその根拠が示せない以上、結局はリスクと必要性の兼ね合いの

---

は、運輸省が二期工事を断念する可能性があるのかどうか。最大の関心だったから、（円卓会議の）最初に言わせようとした。・・・国に二期工事を断念させるにはどうすればいいかをずっと考えていた」と振り返っている。1997年8月29日・朝日新聞・朝刊

問題は、専門家に依存する展開に導かれていった。

4点目は「将来」をめぐる議論である。運輸省はあくまでも成田空港の国際化に必要な、B・C滑走路を増設する必要性を説いた。反対に、反対同盟は地域の将来のために、白紙に戻されたB・C滑走路予定地に農業の再建と環境問題に対応する「地球的課題の実験村」の建設を提案した（第10回会議）。あえてB・C滑走路を対象として、将来の地域再生論として農的営みを展開する方向性を示した。成田空港問題をめぐる対立構造をなくすには、国側が「新しい空港」と称するB・C滑走路建設を断念すべきという判断である。

この「地球的課題の実験村」構想の発想自体には、参加した地域代表や周辺自治体から肯定する意見も出されたが、B・C滑走路予定地内にあえて「地球的課題の実験村」を建設することについては疑問の声が広がった。千葉県は「対立構図を『空港』対『地域』という関係に限定する」（第10回会議）として、懸念を表明した。運輸省もこの構想の理念については理解を示しつつも、構想には「なお、いくつかの問題を抱えている」（第10回会議）との見解を示した。逆に運輸省は、「首都圏の将来にわたる国際交流の基礎となる、あと2本の滑走路の国際空港をつくる」（第10回会議）と述べ、今後の国際社会にける大規模空港の必要性を主張した。しかし第11回会議で運輸省は、C滑走路については「平行滑走路の整備と切り離す」という事態打開に向けた凍結案を表明した。

だが、反対同盟がこだわり続けたB・C滑走路計画予定地での「地球的課題の実験村」の建設は、反対同盟が今までの円卓会議で想定してきた地域の再生像として、第10回会議で発表した『児孫のために自由を律す』との間に、決定的な違いがあることは見逃せない。つまり、『児孫のために自由を律す』で展開された地域の再生像は、空港政策によって侵害されてきた大地で農業を継続するという確固たる主張が要諦であったのに、「地球的課題の実験村」構想は、自己の農業の営みを地球的課題として捉えようとしていたのである。以下のように、反対同盟の一人は述懐している。

「自分たちの営みとりわけ農業に意味づけを与えようとするあまり、自分たちの農業の営みが、そのまま地球環境問題に直結され、現在の営みそのものが、自然と人間との本質的關係—農的価値の名の下に地球の未来を救うものとして一体化されている」（相原 2000:50）

反対同盟が示す地球的課題とは、支配関係を象徴するB・C滑走路を国側が「自らの自由を律する」ことによって実現するものと想定しており、ひいては共生をも実現すると結論づけたのである。つまり、国側が第5回会議で提示した農民の生活感情に根差した共生案に賛同したはずの反対同盟が、逆に第10回会議では、地域から離れた地球規模の課題として共生案を再提示しているのである。地域に固執した反対同盟が、地球的課題の共生概念を提示することは本来の主旨とは異なるはずである。ここに、反対同盟が描いた地域像

が、一貫性のない再生理念であったという限界がある。

以上の4点の対立構図の特徴を概観したように、円卓会議では最後まで①運輸省・公団、②反対同盟、③地域社会（県、市町、地域代表）の三者構成での議論にならなかった。国側と反対同盟の二項対立に固定された原因は、往々にして反対同盟側が空港建設の問題点を提起し、それに国側が回答する会議運営をとったからであろう。他の参加者が提起する場合も、例えば千葉県は、「新東京国際空港周辺整備のための国の財政上の特別措置に関する法律」いわゆる「成田財特法」の延長を求める発話であり（第1回会議）、実質的な対話がなされていたわけではない。同様に、成田市をはじめ周辺自治体の首長の場合も、完全空港化の要望とそれによって生じる地域振興を唱える場となっていた（第2回会議他）。周辺自治体にとって空港に依拠しながら地域経済の発展を目指すことが「共生」であるとの認識に立つならば、それもやむを得なかったかもしれない。しかし、同じ方向を向いて空港像を描いていないのであれば、円卓会議としては機能不全の状態であったと言えよう。

このような社会的認識について脇田健一の表現を使うと、脇田は、「集合的定義過程における社会的認識のズレ」があると説明し、「リスクに関して社会的に統一された明確な科学的評価が得にくいために生じる」（脇田 2002）のだという。この会議の場合、科学的必要性や、騒音や健康といったローカルな環境的安全性に関するリスクの認識にズレが発生しているが、これは脇田の整理と重なるものといえる。加えて B・C 滑走路の白紙化の問題や、空港と地域の将来像をめぐる議論では政策の科学的・技術的知識に依拠した議論を中心になされ、国側と反対同盟が同一の定義をもとに議論をしたとは言えず、「状況の定義のズレ」を生じさせていたのである。

## 1-5 議論の帰結

最終の第12回会議で、隅谷調査団から所見「成田空港問題円卓会議の終結にあたって」が示された。この所見では、B 滑走路の整備は必要であるという運輸省の方針は理解できるとしつつも、以下の5点を示した。

- ① 用地取得は話し合いにより行うこと。C 滑走路の整備については、B 滑走路が完成する時点であらためて提案すること
- ② 「地球的課題の実験村」の構想については、運輸省に検討委員会を設けて速やかに具体化のための検討を開始すること
- ③ 空港の建設・運営における公正と担保するための第三者機関を設置すること
- ④ 騒音対策の一層の充実や成田空港周辺地域振興策の推進などについては、円卓会議の結論に従って、実現のために努力すること
- ⑤ 合意の尊重

最後に示した「合意の尊重」について運輸省は、合意の形成は「法律を上回る重みを持った保証」（第6回会議）と述べていた。法律を遵守すべき役割の国側からこの発話が出たことは大きい。当初「円卓会議に出席する意味がない」（第1回会議）とまで述べていた反対同盟も話し合いを続け、反暴力への尽力によって合意に至った<sup>59</sup>。

このように合意に至った背景には、「歩み寄りの兆し」の着実な積み重ねがある。「歩み寄り」の1点目は、国側が「事業認定」問題に対して批判的な内容の所見を受け止めた点である。このことは反対同盟にとって新しい局面となった。2点目は、反対同盟は国が公共事業を進めるにあたり、対話をしながら問題を解決する「成田方式」を提案した点である（第7回シンポ）。すでに第1回シンポで反対同盟は、「国が何らかのプロジェクトを考えると、それに関係する住民と国家は対等であり、国はそれら関係する住民と十分に討議を重ね、時間をかけて合意を形成していくというスタイル」を提案していたが、常にその継続に努めた姿勢は重視されるべきである。3点目であるが、運輸省が今後の大規模建設のあり方を示す「空港と地域との共生に関する基本的な考え方について」を発表したことも大きい（第5回会議）。この考え方は前述したように従来の空港政策を大きく変更するもので、空港計画の正式決定前に大綱案を地域へ提示し、地域の意見を調整するなどの内容を具体的に示している。これにより地域との合意形成を図る共生のガイドラインが規定された。さらに運輸省は、最大の目的であったC滑走路を凍結し、対立構造の解消のため計画変更に踏み切っている（第11回会議）。これらの歩み寄りが合意を形成する契機となったことは間違いない。反対同盟の一人は、以下のように対話の歴史を述懐している。

「反対同盟は、シンポジウム・円卓会議と経て、はじめて異なる意見を持った人々を討議し、自分たちの主張を論理的に述べた。政府の意見を批判し、自分たちの主張を表明するとともに、異なった意見の間で合意の形成もした。自分の思いだけを100%主張し続けることの不毛も体得した。構想力とは、様々な選択肢のなかで、自分たちが実現したい目標に向かって、何を選択し何を断念するかを、一つの過程として考え抜いていくことだ」（相原 2000:57）

つまり、一連の議論では掛け違ったボタンを外す努力は国側が行うべきだとして、一貫して国側に断念の思想を問うた反対同盟であったが、国側だけでなく、自分たち反対同盟側にも断念の思想の必要があったというのである。

この会議で形成された結論には、「運輸省はじめ参加者全員が尊重すること」（第3回会議）とされていたとおり、最終所見に全参加者が合意をして会議は終結した。結局、国側は強制力を持って空港建設を行った過去を謝罪し、強制収用裁決申請を取り下げ、C滑走

<sup>59</sup> 後に山本長公団総裁は、「円卓会議については当時、明るい展望を持てなかった」とし、ギリギリの局面であったと明かしている。1997年8月29日・朝日新聞・朝刊

路の建設を凍結した。その代わり、B滑走路については話し合いで建設できることに合意したのである。この他、合意事項には成田空港周辺地域振興策については千葉県が中心となって計画的に進められるが、国としてもこれを支援していく必要があると記載された。なお円卓会議の終結は、1994年10月14日の閣議で報告された<sup>60</sup>。円卓会議の結論を受け、村山富市総理大臣は、これまでの政府による強固な政策姿勢について謝罪した。

このように、合意の背景にはシンポジウムから引き続き参加者が信頼した「成田方式」がある。「成田方式」は、長良川河口堰の反対運動に取り組む住民リーダーも1996年、『長良川河口堰円卓会議』を開催した際に採用している<sup>61</sup>。

今まで同じテーブルに着くことを拒んで来た人々の発話は、その後の空港や空港周辺地域のあり方に相対的な自律性を持たせる意味において重要である。ただし、この会議では、関係する全ての利害関係者が参加をしたわけではない。反対同盟3派のうち熱田派だけが参加した。隅谷調査団は最終所見で、「熱田派以外の反対同盟の方々の参加を得ることのできなかったのは、極めて残念である」（第12回会議）と発話している。参加を拒否した熱田派以外の2派は、会議終了後も「結局、円卓会議は脱落派事務局長の石毛が、B滑走路は早くつくりたいという運輸省の希望を一方向的に受け入れたという恥をさらして終わった」（萩原2008:104）と否定的な見方をした。特に北原派は「円卓・シンポは民主主義か。とんでもない。闘争継続する反対同盟の社会的抹殺だ」（北原1996:183）との見方を崩さず、暫定滑走路に反対し続けた。

## 1-6 「成田空港問題円卓会議」後の展開

合意の正当性をどう調達するかは、合意が合意としての意義を有するかを見る上で意味がある。そこで合意の後、成田空港とその周辺地域はいかなる展開をしたのかを確認する。

### 1-6-1 「成田空港地域共生委員会」の設置と「地球的課題の実験村」構想

1994年12月、円卓会議での合意に基づき、第三者機関としての共生懇談会構想は、正

---

<sup>60</sup> 「成田空港問題円卓会議の終結について」と題された報告の一部を抜粋する。①平行滑走路の整備は必要であるという運輸省の方針は理解できること。ただし、その用地取得は話し合いにより行うこと。横風用滑走路の整備については、平行滑走路が完成する時点であらためて提案すること。なお、横風用滑走路計画用地を現滑走路と平行滑走路間の航空機の地上通路として整備するという運輸省の方針は理解できること。②円卓会議で提案のあった「地球的課題の実験村」の構想については、運輸省に検討委員会を設けて、すみやかに具体化のための検討を開始すること。③空港の建設・運営における公正を担保するための第三者機関として、共生懇談会（仮称）を設置すること。④騒音対策の一層の充実や成田空港周辺地域振興策の推進などについては、円卓会議の結論に従って、その実現のために努力すること。

<sup>61</sup> 合意事項が何らかの形で事業に反映されることはなく、議論は建設相の判断材料となるのみであったが（公共事業とコミュニケーション研究会2002:352-357）、その後の民主的解決に大きな役割を示した。



式に『成田空港地域共生委員会』（以下「共生委員会」と記す）<sup>62</sup>として発足した。1995年1月『共生委員会』が設立し、2009年1月まで65回の会議を開催した。代表委員には隅谷調査団の一人である山本雄二郎が就いた。また、学識経験者として隅谷調査団の河宮信郎が参加した。空港の設置によってマイナスの影響を受ける地域住民側の視点に立ち、反対派<sup>63</sup>も推進派とともに国側による騒音対策の実地状況を監査する第三者機関は前例がない。『共生委員会』の任務は、「円卓会議の結論を正しく実現することによって、将来にわたって空港と地域の共生をはかること」（成田空港地域共生委員会編 2005）である。また、円卓会議で合意した「騒音問題」「移転問題」「落下物問題」「環境問題」「電波障害」「滑走路計画」「移転跡地」の7項目の実施状況を点検する役割を持つ。用地交渉については話し合いを基本として空港づくりを進めた。1995年7月、円卓会議を拒絶してきた反対同盟小川派の一部の農家が反対運動の終結を表明し、国側との話し合いの後、空港施設内からの移転に至った。またこの時期、小川派以外の農家とも移転交渉を締結している。

1998年12月、第5回会議で出された「共生を目指した空港づくりの在り方」の実現として、『共生委員会』は「地域と共生する空港づくり大綱」を取りまとめた。最終回の会議では、①成田空港問題を後世に正確に伝えるための歴史伝承、②環境情報、運用情報、共生実施状況などの情報公開、③地域交流など地域と空港の共生を進めるための様々な活動——の3点に取り組むことを確認した。ここでの問題は、『共生委員会』の3点の実践が、①果たしてどこまで空港と地域の共生を基層とした「地球的課題の実験村」構想という合意と矛盾がないか、②「地球的課題の実験村」構想は農的営みとしての「共生」として機能しているのか否か——にある。

「地球的課題の実験村」は、地域全体の拡がりの中にありながらも、地球環境の負荷を少なくし、農業の自律性ある共生の実験の場として構想された。白紙となったB・C滑走路で農的回復を展開する構想であることからして、『共生委員会』の7項目の点検業務のうち、「地球的課題の実験村」構想と競合すると考えられる点検項目は「滑走路計画」である。だが、「滑走路計画」の点検業務が「滑走路問題」ではないことから分かつたとおり、B・C滑走路の必要論が共生委員会の主要議論であった。

一方、「地球的課題の実験村」構想については、1995年、運輸省内に『地球的課題の実験村構想具体化検討委員会』が発足し、隅谷調査団の一人である宇沢弘文が座長に就いた。3年余りの議論の末、1998年5月の第22回会議で発表した報告書「若い世代へ——農の世界から地球の未来を考える」には、現代社会が突き当たった地球環境問題や資源エネルギーの枯渇などの問題を解決するため、人間と自然環境の関わりを踏まえ、循環を基礎と

<sup>62</sup> 「円卓会議合意事項の実施状況の点検、地域住民からの要望、意見、苦情の取り扱い、公団が行う情報公開を点検すること」を目的として1994年12月19日に設立された。

<sup>63</sup> なお、会議で反対派の中心であった反対同盟事務局長の石毛は会議の終了により、反対同盟を離脱したため、『共生委員会』には参加していない。

して自らを律していく必要性を示した。だが、国、周辺自治体、反対農民との間で意見を共有出来るような構想であったとは言い難い。例えば公団は1998年5月「エコ・エアポート基本構想」<sup>64</sup>を発表し、①環境への負荷やエネルギー消費をできる限り小さくした循環型の空港づくりを目指すこと、②地球的視野に立った循環型の空港づくりと周辺地域の農業の再生への協力——の2点を柱とした。公団はこの構想と合わせてA滑走路の南端部分の高台に「三里塚さくらの丘」を整備し、1998年に供用使用を開始した。これに続き、滑走路北側に公団と成田市が共同で桜の木を植樹した「さくらの山公園」を開園させた。これに対し反対農民は、「地球的課題の実験村」構想を運動として展開させていった。

『共生委員会』の活動と『地球的課題の実験村構想具体化検討委員会』の終結をうけて隅谷調査団は、「成田空港問題は社会的に解決され、今後関係者が進んでいく道筋が理想的にも示されるようになった」（成田国際空港広報室2012:150）との所見を発表した。だが、議論を通じて反対同盟が重視した地球的課題としての農的営みは、後に設置された『共生委員会』や、『地球的課題の実験村構想具体化検討委員会』における事業では、その道筋を描いたと言えるほどには進展しなかった。それは結局のところ、2つの委員会が示した地域の価値判断は、飛行ルートの検討を名目とする滑走路建設へと転換されたからである<sup>65</sup>。これにより空港周辺地域では、成田空港の玄関口となる成田市、富里町などの経済効果を受けている地域と、発展に属さない地域との格差も生じた。それは『共生委員会』が、2009年4月、シンポジウムと円卓会議で描いた共生の姿とは異なる「共存共生から共栄」という新たな理念を掲げた『成田空港地域共生・共栄会議』として再出発したことが、実態を表している。つまり、地域のために農業の持つ多様な自給自足性に合意した「共生」は、利益の拡大につながる「共栄」として解釈されたことになる。

### 1-6-2 滑走路建設と成田空港周辺地域の地域づくり

運輸省は1999年9月、32年ぶりに暫定平行滑走路建設<sup>66</sup>を目的とする公聴会を開催した。永井隆男公団副総裁は「現状では、空港能力は限界で、増便要望にもこたえられない」<sup>67</sup>と訴え、運輸省も2002年6月に控えた日韓共催のサッカー・ワールドカップまでに滑走路を完成させる旨を表明した<sup>68</sup>。こうした国側の表明に、周辺自治体の議員らは「開港によって周辺市町村の人口や財政規模が大幅に増え、人・モノが国内外を行き来する拠点

<sup>64</sup> 成田国際空港株式会社ホームページ

[http://www.naa.jp/jp/csr/eco/kankyo\\_ecoairport.html](http://www.naa.jp/jp/csr/eco/kankyo_ecoairport.html)

<sup>65</sup> 1999年12月、暫定平行滑走路（2180m）の着工が開始され、2001年10月、工事完成した。2002年4月、使用が開始された。2005年8月、北延伸を正式決定（2500m）、2006年9月に着工、2009年10月に工事は完了した。

<sup>66</sup> 本来の2500mという平行滑走路計画よりも短い2180mで暫定的に整備する計画。

<sup>67</sup> 1999年10月18日・朝日新聞・朝刊

<sup>68</sup> 1999年10月18日・朝日新聞・夕刊

として地域経済が活性化した」<sup>69</sup>との賛成の意を示した。反面、反対派は「話し合いで解決するという円卓会議の合意にも反する」（成田国際空港広報室 2012:132）として滑走路建設の凍結を求めた。だが、賛成意見が相次いだことから、運輸省は認可の判断をした。

1995年2月、県は空港と地域の一層の共存共栄を図るべく、独自の振興計画として「成田空港周辺地域振興計画」を策定した。この計画は、地域の望ましい将来像の実現に向けて交通網の整備と諸機能の分散配置によりネットワーク型地域構造を形成し、併せて生活環境整備と産業振興の分野における重点的な施策の展開をうたっている。

一方、共生の姿の証とされた公団本社の成田市への移転は、1996年7月に実現した。東京都港区から成田空港内に公団本社ビルが移転し、空港、地域住民、利用者の三位一体を意味する「NAA」の愛称が導入された。その後、2004年4月、公団は成田国際空港株式会社として民営化された。2008年1月、空港周辺9市町で構成される『成田国際空港都市づくり推進会議』が設立し、今後の空港整備を踏まえつつ国際拠点空港としての機能を活かし、空港周辺地域の一層の活性化を図ることを目的とした議論が交わされている。

## 1-7 まとめ

成田空港問題は、水俣問題と並び称されるほどに社会運動の側面から理解されてきた。しかし日本で最初の円卓会議方式によって、空港闘争の歴史に一応の区切りをつけた点に着目すれば、その後の市民参加型会議のあり方へ一石を投じたことは評価できる。従来の閉鎖的な空港政策過程で、常にその内部にいた運輸省や公団と、外部において対抗的な位置にいた反対同盟や、民間団体が同じ土俵で議論した。この合意形成プロセスからは、強制力をもつ側と反対運動を展開する側との力の差が確認できた。

また現在、公共事業をめぐる行政と住民の対立問題が次々と表面化しているように、計画の構想段階で合議が行われるのが望ましいのは当然である。『成田空港問題円卓会議』の議論が行われたのは、既にA滑走路によって空港が開港した段階である。B・C滑走路に至っては、法的手続きが整った段階の着工工事を凍結して円卓会議で議論を行った。しかも議論の途中で運輸省がいったんはB・C滑走路増設を再提案しながら、C滑走路の凍結という政策転換をした。この成果は、後に設置された円卓会議方式の会議に引き継がれた<sup>70</sup>。

だが、議論での合意がその後、機能を果たしていないということも露呈した。それは、議論の中で合意への前提とした「対等」が、いかなる経緯で求められ、また「対等」が合意とどのような関係があるのかを解きほぐすしかないが、これについては他の事例と合わせて第4章で検証する。そして、現在、政治や経済、社会の急速な変動の中で、航空行政

<sup>69</sup> 1999年10月19日・朝日新聞・朝刊

<sup>70</sup> 1995年の『長良川河口堰円卓会議』では、既に完成した河口堰の運用の是非めぐって議論を重ねた。2003年に設置された『三番瀬再生計画検討円卓会議』は、埋立て後の自然再生について合意を目指すことを目的としている。

も変化し始めた。激化した成田問題の歴史に対する配慮から生まれた「国際線は成田、国内線は羽田」の原則は、2009年10月、前原誠司国土交通省大臣が、羽田空港を国際ハブ拠点とすると宣言したことによって揺らいでいる。「合意は法律を上回る重み」として、新しい価値が創出されるはずの「かつての合意」の真意が、再び問われている。

## 第2章 科学技術の事例から－原子力政策円卓会議－

本章では、1996年に内閣府原子力委員会<sup>71</sup>（以下「原子力委員会」と記す）が設置した『原子力政策円卓会議』を事例として、この会議が目指した「国民的合意形成」の理念と現実について分析したい。

原子力とは、「原子力基本法」の第3条において「原子核変換の過程において原子核から放出されるすべての種類のエネルギーをいう」と定義されている。科学者ならば、当たり前であるこの定義をどこまで一般の市民や非専門家が理解し、社会への影響について議論出来たであろうか。そして、「国民的合意形成」は、どのように定式化されたのかを考察していく。

### 2-1 原子力政策の民主化への試み

本節では、戦後の日本の原子力政策についての概要と、『原子力政策円卓会議』設置までの過程を簡単に述べておく。閉鎖的であった原子力行政は、どのようにして民主化へと踏み出さなくてはならなかったのか、その経緯を探っていきたい。

#### 2-1-1 戦後の原子力政策の展開

日本の原子力政策への本格参入は1954年、政府によって非軍事利用、つまり平和的利用として予算が成立したことにはじまる。翌年12月には国会で与野党一致により「原子力基本法」が成立し、「民主・自主・公開」の原則が盛り込まれた<sup>72</sup>。これにより、原子力開発推進の政治的合意形成が得られた最初の一步になった。

だが、原子力政策の歴史を振り返れば、科学技術庁グループ、電力・通産連合は、一枚岩のまとまった体制ではなかった。原子力の草創期では、電力・通産連合が商業用発電炉の導入・運転を担当し、他のすべての業務を科学技術グループが担当するという二元体制が取られていた。それが、時代と共に変化し、大局的に見れば、電力・通産連合が少しずつ、その勢力圏を拡大していったとされている（吉岡2011:180）。ただし、これらの2つの勢力を公認し、尊重してきたのが1956年1月に発足した総理府（現；内閣府）原子力委員会である。原子力委員会は「原子力委員会設置法」の上では、原子力政策の最高意思決定機関である。しかし原子力委員会は、政策の企画やその審議、決定する機関<sup>73</sup>であり、また内閣総理大臣を通じて関係行政機関の長に勧告する権利や、内閣総理大臣は決定を尊重

<sup>71</sup> 内閣府原子力委員会ホームページ <http://aec.jst.go.entaku/>

<sup>72</sup> 「原子力基本法」の第2条（基本方針）には、「原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り、安全の確保を旨として、民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする」とある。

<sup>73</sup> 「原子力基本法」の第5条（任務）には、「原子力委員会は、原子力利用に関する事項（安全の確保のうちその実施に関するものを除く。）について企画し、審議し、及び決定する」とある。

する建前になっただけながらも<sup>74</sup>、事実上は原子力政策を実施する権限はなかった。実際は、原子力政策は政府と通商産業省、産業界によって上意下達で進められた。つまり、批判的な立場（以下、「反対派」と記す）の市民はおろか、学識経験者や知識人でさえ閉ざされた状態であった。目に見える形での議会による原子力の統制は不十分で、その結果、「国会議員さえタッチできない内閣の専権事項、つまり政府の決めることで、その意を受けた原子力委員会の力が大きい・・・立地している自治体にはまったく手が出さない問題」（佐藤栄 2009:50）となっていたのである。

1950年代から1960年代にかけては、原子力発電所（以下「原発」と記す）の誘致も盛んになる。このような中、1967年に策定された「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」<sup>75</sup>（以下、長期計画については「長計」と略記する）では、高速増殖炉（以下「FBR」と記す）が国家プロジェクトとなった。そして1970年代、原発が次々と運転を開始する中<sup>76</sup>、原発立地に対する反対運動が起きるようになった。初期に起こった市民運動の大規模なものとしては、1970年11月茨城県で『原子力発電所設置反対全国連絡会議』が開催された。1973年には関西電力美浜原発の第1号炉の核燃料棒を折損する事故が起きたが、事故の存在そのものが隠された<sup>77</sup>。また1974年8月に開始した原子力船むつが、そのわずか一月後に放射線漏れ事故を起こした。1981年、敦賀原発1号機の一般排水溝から放射性物質が漏洩する事故とそれに伴う事故隠しも起き、原子力の安全性に対する国民の不安感を増大させていった。特に1979年3月、アメリカのスリーマイル島原発で起きた放射能漏洩事故や、1986年4月ソビエト連邦で起きたチェルノブイリ原発事故の発生によって、国内世論を巻き込み、原子力行政全般に対する国民の不信、不満、批判は一気に高まった。

原発立地が問題なのは、「すべての許認可権が中央政府に集中していることであり、都道

---

<sup>74</sup> 「原子力委員会設置法」の第2条（所掌事務）には、「委員会は、次の各号に掲げる事項について企画し、審議し、及び決定する。1.原子力利用に関する政策に関すること。2.関係行政機関の原子力利用に関する事務の総合調整に関すること。3.関係行政機関の原子力利用に関する経費の見積及び配分計画に関すること。4.核燃料物質及び原子炉に関する規制に関すること。5.原子力利用に伴う障害防止の基本に関すること。6.原子力利用に関する試験研究の助成に関すること。7.原子力利用に関する研究者及び技術者の養成訓練（大学における教授研究に係るものを除く。）に関すること。8.原子力利用に関する資料の収集、統計の作成及び調査に関すること。9.その他原子力利用に関する重要事項に関すること」とある。また第3章（決定の尊重）には、「内閣総理大臣は、前条の決定について委員会から報告を受けたときは、これを尊重しなければならない」とある。さらに第4条（勧告）には、「委員会は、原子力利用に関する重要事項について必要があると認めるときは、内閣総理大臣を通じて関係行政機関の長に勧告することができる」とある。

<sup>75</sup> 原子力委員会が「原子力基本法」に「原子力の研究・開発及び利用に関する施策を計画的に遂行」する旨が規定されていることから1956年9月に策定。当該会議時点での最新の長計は1994年で、それまでに8回の見直しが行われている。

<sup>76</sup> 1970年代の発電用原子炉は全部で20基を数え、80年代以降も、原発建設はおおむね年1.5基を数えた（吉岡 2011:143）。

<sup>77</sup> この事故が明るみに出たのは、事故後約4年近く経った1976年である。

府県や市町村が一切の決定権を奪われていること」(吉岡1995:160)にあった。だが、1995年12月8日福井県敦賀市の動力炉・核燃料開発事業団(以下、「動燃」と記す)の高速増殖原型炉もんじゅ(以下、「もんじゅ」と記す)のナトリウム漏れ・火災事故が起きると、状況は大きく変わった。事故を隠蔽するような事実が次々と発覚し、市民の政府や電力会社に対する不満や不安が高まり、安全確保などに関する多くの意見、要請、提言がなされた。この閉塞感打破のため、1996年4月、政府は閉鎖的であった原子力政策に民主的な議論の場を導入するべく、『原子力政策円卓会議』を設置した。

## 2-1-2 原子力政策における「議論の場」の設置

もんじゅの事故後、安全確保などに関する多くの意見、要請、提言がなされた。1996年1月、日本の発電用原子炉のほぼ3分の2を立地している福島県の佐藤栄佐久、新潟県の平山征夫、福井県の栗田幸雄の3知事は、原子力政策の再検討と国民各界各層の幅広い議論・対話を通じた合意形成を目指す「今後の原子力政策の進め方についての提言」(以下、「三県知事提言」と記す)を政府(当時:橋本龍太郎内閣総理大臣)に申し入れた。

1. 核燃料サイクルのあり方などに関して、改めて国民各界各層の幅広い議論・対話を行い、その合意形成を図るため原子力委員会に国民や地域の意見を十分に発揮させることのできる、権威ある体制を整備すること(下線は筆者)
2. 合意形成に当たっては、安全性の問題を含め、国民が様々な意見を交わすことのできる各種シンポジウム・フォーラム・公聴会等を各地で積極的に企画、開催すること
3. 必要な場合には改定時期にこだわることなく原子力長期計画を見直すことと、プルサーマル計画やバックエンド対策の将来的な全体像を具体的に明確にし提示すること(佐藤栄 2009:59)

三県知事提言が提示するこのような政策への「民主化」と「公開性」の要請を踏まえて、橋本内閣は原子力行政改革の対応を示した。原子力委員会は、「我が国の原子力の研究、開発及び利用に関する国民各界層の多様な意見を今後の原子力政策に反映させ、原子力の研究、開発及び利用についての国民的合意形成に資する」<sup>78</sup>と発表、「国民的合意形成」を目的として『原子力政策円卓会議』を設置した。

原子力行政の問題点を解消する目的として組織を立ち上げた例は、過去にもあった。1974年9月に起きた、原子力船むつの放射線漏れ事故を受け、1975年2月、内閣総理大臣の私的諮問機関として『原子力行政懇談会』が設置された。招へい者は専門家、評論家、

<sup>78</sup> 1996年3月15日付け原子力委員会の「原子力政策円卓会議の設置について」を参考。  
<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/iinkai/entaku/round-table/nc960315-1.html>

ジャーナリスト等で、1976年7月、原子力行政体制の改革、強化に関する意見をとりまとめて内閣総理大臣に提出した。その際、原子力安全規制を一元化し、原子力安全委員会を設置した。また1993年には、江田五月科学技術庁長官が「長計」に関して国民意見の聴衆を示し、これを受け1994年3月、専門家、評論家、ジャーナリスト、さらには若干の原発反対派も含め『ご意見を聴く会』を実施した。このように、原子力に関して反対の立場の側が意見を言う機会は、これまで全くなかったわけではない。だが、『原子力政策円卓会議』の場合は、情報公開と意思決定という民主化が強調されているだけに設置の意味は重い。

ただし、三県知事提言の指摘には、原発立地地域が置かれている立場についての問題、高レベル廃棄物処理を含めた核燃料サイクル問題を指摘しているのもであって、既存の原子力の廃止までを提言しているものではない。この提言の前提にあるのは、後の議論にもあるように、立地地域以外の市民が、立地地域の構造を当たり前なものだと見做す不平等にある。むしろ、原子力政策と原発立地地域が分かちがたく結びついている社会構造を、国民全体で認識するところに意図がある。

### 2-1-3 誰が「国民的合意形成」に参加したのか

三県知事提言で用いられた「国民的合意形成」という用語については、古くは1979年に出版された、長尾演雄著『現代生活と住民運動の社会学——国民的合意形成の理論』（長尾1979）がある。この著書の中で長尾は、当時の支配階級における合意形成機能の改変を念頭におき、その方策として地域住民が地方政治を担おうとする住民運動過程から考察している。その中で住民運動こそ、問題解決に取り組む主体形成の過程であるとみている。

一方、三県知事提言では政治的な合意形成を意図したわけではなく、原子力に関わる全ての人々、しかも多様な層の意見を汲みとることを目指す旨が、提言の「国民各界各層の幅広い議論・対話を行い、その合意形成を図るため原子力委員会に国民や地域の意見を十分に発揮させる」から読み取れる。もんじゅの事故を通して、象徴言語として働いた「国民的合意形成」は、逆に原子力を推進してきた国側に、その重要性と意味づけが託された。

もともと、この提言には、国民各界各層の具体的な基準は明示されていない。では、誰が「国民的合意形成」に参加するのか。中川秀直原子力委員会委員長が始めて出席した第1次の第2回会議の冒頭の挨拶では、「国民一人一人が自らの問題として考えていただく」と述べた。この会議の提案者でもある三県知事提言の一人、新潟県知事の平山征夫は、以下のように国民各界各層による会議の設置の真意を述べている。

「…多くの国民の声を聞いていただきたい。それは単に賛成という人だけじゃなくて反対している人の声もなぜ反対かということもきちんと聞いていただきたい。特に立地地域における、なぜ立地に反対なのかと。そしてどうやってこなし



ていくのか。これは相当、時代の流れの中では枠組みをもう少し見直さないと無理なんじゃないでしょうかというような気持ちを持って申し上げに行ったわけがあります」(第1次第1回会議における発話。以下、「①第1回会議」等と記す)

平山知事は、消費地域の議論ではなく、立地地域を含めた議論を強調している。また岩崎駿介(筑波大学助教授)が、地域住民の参加を一層、強調して「地域円卓会議の開催」(①第2回会議)の必要性を主張したことも、原子力行政について高度な政治判断をするのではなく、直接の利害関係者である原発立地地域の住民を交えて判断しようとした意図がある。従来の原子力政策の担い手だけではなく、「自分は何が正しいのか分からない、色々な人の意見を聞きながら生活者の感覚でこうかと思っている人」(①第1回会議・庄田武・静岡県副知事)や「漠然とした市民枠」(①第2回会議・山地憲治・東京大学教授)といった生活者レベルの参加が不可欠であるとの指摘がある。一方、「何も知らない人を呼んでも・・・意味はないと思いますんで、ある程度、詳しい人がいい」(①第1回会議・ケント・ギルバート・カリフォルニア州弁護士)との見解や、「原子力あるいはエネルギー問題について継続的に一生懸命勉強して意味のある意見を言っている人」(①第5回会議・吉岡斉・九州大学大学院教授)から選ぶべき等の主張も相当あった。

では、「専門家」とはどのような人を指すのか。梶田孝道は狭義のテクノクラートについて、行政組織内部に属し、組織運営に主要な労力を投入する主体、そして、専門知識中心的に関与する主体があるという(梶田1988:63)。つまり前者が原子力委員会であり、後者が学識経験者、研究機関、評論家、産業界ということになる。この会議では圧倒的に後者、すなわち原子力政策に近い領域の学識経験者や産業界(以下、当会議に出席した工学研究機関や大学や研究所に所属し、主にエネルギー政策を論じる招へい者を「専門家」と呼ぶ)が参加した中で、市民や非専門家が招へいされても、しょせん専門家にとっては「やはり素人は出ても困る」(①第5回会議)存在でしかなかった。科学界の専門家らが中心となって議論している状況に、学識経験者であっても「文系の私には技術的なことが多すぎてよくわからないところが正直言って多かった」(①第5回会議)との意見もある。また電力関連産業の招へい者であっても「今までさんざん論争してきた内容が正直言って私もわかりません。どの程度のことかは。これは一般国民の人にとっては全くわからないわけです」(①第1回会議)と指摘したように、尖鋭化した原子力の問題は、専門分野が異なると議論がしにくい。科学や技術の尖鋭化した議論の応酬に終始した議論の場に対して、招へいされた建築家やジャーナリストからは、自身の参加が「大変場違いだということで、躊躇した」(①第3回会議)、「ある意味ではそれでは大変場違いな所に来ているのではないか」(③第3回会議)との意見が出た。尖鋭化した専門領域の議論になればなるほど、その中心で発話していた大学教員自身も「私みたいなロートルは出ないほうがいいと思うよ・・・私自身は率直に今でもそう思います」(①第1回会議)といった感想を漏らし

た。

原子力の「推進派」やその同調者だけではなく、「反対派」も参加した会議であったが、その招へい者の人選については、「基準が必ずしも明確ではない」（①第1回会議他）等の批判が続出した。第1回会議に出席した技術評論家の桜井淳は、当初、主催側から「原子力発電所の安全解析の経験のある中立的専門家として参加してもらいたい」との要請があって応じたものの、「科学技術庁原子力調査室は、会議の1週間前、参加者ひとりひとりに直接、会議開催の主旨を説明した。資料送付といい主旨説明といい、筆者には科学技術庁からの原子力推進要請のように感じる」（桜井1996）との印象を持ったという<sup>79</sup>。

## 2-2 原子力政策円卓会議の概要

1995年12月、もんじゅの事故による国民の原子力行政への不信不満の高まりを受け、1996年4月、第1回の『原子力政策円卓会議（以下、「第1回会議」等と記す）』は開催された。同年に計11回（以下、「第1次」と記す）、そして1998年に計5回（以下、「第2次」と記す）、1999年に計7回（以下、「第3次」と記す）の会議を開催した（表2-1）。

まず、この『原子力政策円卓会議』の概要について述べる。議事進行役は原子力委員会が依頼をしたモデレーターと呼ばれる、環境問題や政策分野の学識を有する者や評論家が務めた。会議での議論は、最終的にモデレーターが独自にまとめていくこととされ、原子力委員会委員長に提出された。招へい者はモデレーターと事務局が人選し、毎回異なる6名から13名の招へい者が参加した。会議には、招へい者と呼ばれる学識経験者、電気事業者、評論家、ジャーナリスト、自治体の首長、市民団体に所属している人、原発立地地域に居住している人、都市圏の市民らが多岐に渡って参加した。合計23回の会議が開催され、延べ招へい人数は210人にのぼった。ただ、多くの招へい者が単発での参加ではあるが、複数回招へいされた者も一部には存在した。そして、そのような彼らの多くが大学に所属する「推進派」の学識経験者であった<sup>80</sup>。

<sup>79</sup> 会議開催の1週間前に科学技術庁原子力調査室から招へい者に送付された参考資料は、①原子力委員会「原子力政策円卓会議の設置にあたって」、②原子力委員会委員長談話「原子力政策円卓会議の設置に当たって」、③科学技術庁・通産省編「原子力政策円卓会議に関する国民的合意形成を目指して」、④科学技術庁「原子力政策円卓会議（第1回）の結果について」、⑤原子力委員会編『原子力白書』（平成7年版）、⑥原子力安全委員会編『原子力安全白書』平成7年版）、⑦原子力委員会編『原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画』、⑧原子力委員会編『長期計画改定に関する意見への対応について』、⑨動力炉・核燃料開発事業団編『高速増原型炉「もんじゅ」ナトリウム漏えい事故について（回答）』、⑩科学技術庁編パンフレット「原子力、今日そして明日」、⑪科学技術庁パンフレット「もっと知りたい、もっと考えたい」の11点である。

<sup>80</sup> 紙面の関係上、4回以上出席した招へい者を記載する。近藤駿介（東京大学教授）合計6回（第1次=3回、第2次=2回、第3次=1回）、鈴木篤之（東京大学教授）合計6回（第1次=4回、第2次=0回、第3次=2回）吉岡斉（九州大学大学院教授）合計5回（第1次=1回、第2次=3回、第3次=1回）、中村政雄（科学ジャーナリスト）合計5回（第1回=0回、第2次=0回、第3次=5回）、栗田幸雄（福井県知事）合計4

表 2-1 『原子力政策円卓会議』の特徴

	第 1 次	第 2 次	第 3 次
開催期間	1996.4～1996.9	1998.9～1999.1	1999.6～2000.2
設置回数	11 回	5 回	7 回
設置の根拠	三県知事提言	第 1 次における提言	第 2 次における提言
事務局	原子力委員会	(株)三菱総合研究所	(株)三菱総合研究所
原子力委員会委員長	中川秀直・科学技術庁長官 (提言提出時)	中川秀直・科学技術庁長官	中曽根康弘・科学技術庁長官
原子力委員会	5 名参加	オブザーバーとして 1 名参加 (木元教子)	オブザーバーとして 1 名参加 (木元教子)
モデレーター	岩男壽美子 (慶応義塾大学教授)、茅陽一 (東京大学名誉教授)、五代利矢子 (評論家)、佐和隆光 (京都大学経済研究所長)、鳥井弘文 (日本経済新聞社論説委員)、西野文雄 (埼玉大学大学院研究科長)	石川迪夫 (原子力発電技術機構特別顧問)、小澤遼子 (社会評論家)、茅陽一 (慶応義塾大学教授)、木村孟 (学位授与機構長)、中島篤之助 (元中央大学教授)	石川迪夫 (原子力発電技術機構特別顧問)、小澤遼子 (社会評論家)、茅陽一 (慶応義塾大学教授)、木村孟 (学位授与機構長)、中島篤之助 (元中央大学教授)
出席者の構成	モデレーター、招へい者、原子力委員会	モデレーター、招へい者、オブザーバー	モデレーター、招へい者、オブザーバー
位置づけ	原子力委員会の下部組織	独自の組織	独自の組織
市民参加	第 8 回、第 10 回会議	なし	第 3 回、第 4 回会議
議事進行役	モデレーター (開催回ごとに議長、副議長を任命)		
主な原子力事件・事故等	珠洲市長選無効判決(石川県/1996,5,31)、巻町住民投票(新潟県/1996,8,4)	東海村再処理事故(茨城県/1997,3,11)	敦賀 2 号炉一次冷却水暴出事故(福井県/1999,7,12)、JCO 臨界事故(茨城県/1999,9,30)

(筆者作表)

原子力委員会が原子力政策に関して国民の声を聞く会議を開催するにあたり、新聞各社も社論で取り上げた (表 2-2)。朝日新聞と読売新聞は「円卓会議が成果を上げるため」

回 (第 1 次=3 回、第 2 次=0 回、第 3 次=1 回) 鳥井弘之 (日本経済新聞社論説委員) 合計 4 回 (第 1 次=モデレーターとして参加、第 2 次=1 回、第 3 次=3 回) 山地憲治 (東京大学教授) 合計 4 回 (第 1 次=1 回、第 2 次=1 回、第 3 次=2 回)

には「実りある会議を目指し」ていくべきだとして、円卓会議への注文をつけた。中でも読売新聞は「会議の中身が質問と回答という形や、賛成・反対の前提に立つようなものではなく、具体的テーマに沿って国民一人一人が考えさせられるような中身になることを期待したい」と要望している。国民一人一人が「考えさせられる」という私人の領域に、この会議の真意を求めるのであるならば、通常よくある東京での会議の開催ではなく、積極的に電力生産地でも開催されるべきであった。だが、開催地のほとんどが東京をはじめとする大都市圏の電力消費地であった<sup>81</sup>。また、反対派も含めた国民一人一人が原子力政策の「考えを言える」会議でなければならない。特に原発立地地域の住民にとっては反対の声すら出し難い状況であった。「私のいままでの中であったことをただお話ししたい。・・・自分の言いたいこと、自分の意見をはっきり言えないような、そんな環境の中に住んでいるというのはもう我慢ができなくなって」(③第3回会議・杉本英弥・公募市民・福井県)出席したと感想を述べた一般市民もいた。非公開・権威的決定へと受動的に進んだ社会や歴史から転換するために、会議は設置された。反対の声を出不せない土壌を解消することが、この会議の成否の1つでもあろう。そこで本節では、議論のプロセスにおいて「国民」が「議論する」ことが出来たのかを中心にみていきたい。

表 2-2 『原子力政策円卓会議』の開催に関する新聞の社説の見出し

新聞名	掲載日	社説の見出し
日本経済新聞	1996,4,8	「もんじゅ」の教訓に具体的回答を
朝日新聞	1996,4,26	真に開かれた原子力論議を
毎日新聞	1996,5,9	原子力 政策の決定過程の公開を
読売新聞	1996,5,15	論議の輪広げたい原子力政策

(筆者作表)

### 2-2-1 第1次円卓会議

まずは、第1次円卓会議から順に追ってみたい。1996年4月に開催された第1回に閣僚でもある科学技術庁長官の中川秀直が原子力委員会委員長として出席し、以降、海外出張で欠席した1回を除き、参加したことは異例なことである。

序盤から会議の成果が政策に反映される仕組み作りや、相互討論の必要性の訴えが寄せられた。ただし第1回から第4回まではテーマを決めず、招へい者全員による問題点の抽出する、自由討論の形式を取った。そのため反対派、推進派が総じて持論を主張する場となった。特に反対派からは意見を聞き置くだけでは意味ないとの指摘が多数なされた。第

<sup>81</sup> 東京は第1次だけで8回開催し、第3次まで合計16回開催している。その他の都市では第1次から第3次まで、横浜と敦賀での開催が各2回、京都、大阪、福岡での開催が各1回である。原発立地地域では敦賀市以外の開催はない。

5回会議以降、モデレーターと原子力委員会によって内省的に「安全・安心」「代替エネルギー」「核燃料リサイクル」「原子力と社会との関わり」の4つの課題が導き出され、毎回のテーマが決められた（表2-3）。ただ、議論の対象となるテーマや論点、争点の決め方といった議事進行においては「全く計画的ではない」（小島2007:82）との見方がある。

表2-3 第1次の各回のテーマのタイトルとその「期待される議論」

回	テーマのタイトル	期待される議論
1~4	設定なし	設定なし
5	原子力は安全か？ 安心か？—原子力 と社会：安全と安心	(1)人間文化・社会と原子力 (2)原子力の安全確保 (3)安全と安心
6	原子力に代われる エネルギーは？— エネルギーと原子 力	(1)世界のエネルギー情勢 (2)ライフスタイル、社会・経済構造とエネルギー需給 (3)地球環境とエネルギー需給 (4)省エネルギー・新エネルギー (5)原子力エネルギーの意義 (6)エネルギー源の選択
7	原子力—未来に何 を引き継ぐか？— 原子力開発利用政 策と核燃料リサイ クル	(1)人間文化・社会と原子力 (2)エネルギー源の選択 (3)原子力開発の意義（総合科学技術としての意義も含む） (4)原子力開発利用政策のあり方 (5)核燃料リサイクルの意義・展望 再処理、高速増殖炉、プルサーマル、バックエンド対策)
8	原子力は何をもた らすか？—原子力 と社会との関り	(1)人間文化・社会と原子力 (2)原子力の安全確保 (3)安全と安心 (4)立地地域と消費地 (5)原子力に関する教育、広報 (6)情報公開、政策への反映
9	原子力開発利用の 未来は？—核燃料 リサイクル	(1)核燃料リサイクルの意義・展望 (2)再処理 (3)高速増殖炉開発の意義 (4)プルサーマルの意義 (5)バックエンド対策、特に高レベル放射性廃棄物処分の展望
10	原子力は何をもた らすか？	(1)人間文化・社会と原子力 (2)原子力の安全確保 (3)安全と安心 (4)立地地域と消費地 (5)原子力に関する教育、広報 (6)情報公開、政策への反映
11	未来に何を残すの か—エネルギー問 題と原子力	(1)世界的・歴史的な視点に立ったエネルギー問題と原子力の役割 (2)核燃料リサイクルの意味、プルサーマルの意味、高速増殖炉の意味、核燃料リサイクルの課題、高レベル放射性廃棄物の処理処分

(筆者作表)

ところで会議の開催にあたっては、事前に科学技術省原子力局から「原子力政策円卓会議の設置について」と題した書類が公表された（脚注の 79 参照）。その書類には会議のテーマの他、「期待される議論」が併記されている。その内容は、「原子力の安全確保」「原子力開発の意義」「バックエンド対策」「高レベル放射性廃棄物処分の展望」「原子力に関する教育」といった、エネルギー全体に占める原子力の優位性を念頭に置いた恣意性が高いテーマであると言えなくもない。特に第 9 回会議では、もんじゅの事故を受けて開催されているにも関わらず、「高速増殖炉開発の意義」「プルサーマルの意義」を挙げている。

第 1 次の前半では、FBR 開発や原子力の役割、政府が固持する核燃料サイクルの位置づけ等、多くの点で意見の対立を見た反面、市民参加、情報公開の促進についてはある程度の意見の一致をみた。その結果、第 8 回と第 10 回で、抽選で選出された公募市民の参加が実現した。ただし第 8 回会議では公募市民だけではなく、科学技術庁が既に別の目的で募集していた「原子力モニター」の応募者も、「市民」として会議に加わった。これについては、早急な会議の設置を優先し、公募する時間的余裕がなかったという事情がある。しかし致命的な欠陥は、もともと原子力に関心のある市民が「原子力モニター」に応募したであろうことを勘案すると、バイアスがかかった市民が参加したことになる。このような公正性を欠く招へい者の選出や放埒な会議運営に対して、会議の中盤、それまでの招へい者のうち有志 17 名<sup>82</sup>が連名で、原子力委員会委員長に「原子力政策円卓会議への提言」を提出した。この提言書では、会議という場が設けられたこと自体は高く評価しているものの、課題点として 5 項目、会議の改善点として 3 項目を挙げている。その内容は、おおむね表 2-4 のとおりである（表 2-4）。

提言書が提出された背景には、原子力委員会が会議で表明された意見をどう政策と結びつけるのかといった、主に反対派側の懸念がある。そもそも反対派にとっては、政府が設置する会議に出席すること自体が懐疑的であった。1994 年以来、長計の改定の際に開かれた『ご意見を聞く会』でも反対派の声は聞く置かれるだけで、計画は規定通りというのが常であった。その経験がある提言書の発起人、高木仁三郎（原子力情報室代表）は、「ここに来て言わないとしようがないと思って出てきた」（①第 1 回会議）と述べた。また、大下由宮子（原子力発電に反対する福井県民会議事務局長）は、「何で出たかというところが国の政策会議だから。私は国のエネルギー政策を是非見直しをして頂くことを発言するために参加した」（①第 10 回会議）と述べている。反対派にしてみれば、同じ轍を踏むことはできない。その反発心から能動的に国家行政に参加した部分も大きいと見て良い。そこで、原子力委員会からのフィードバックの重要性を強調したのである（①第 8 回会議）。その後、中川秀直原子力委員長は、議論の政策への反映について次のように言及している。

<sup>82</sup> 高木仁三郎をはじめ数人の有志の呼びかけ人が、第 1 次第 6 回会議までの 71 名に文書で賛同を依頼し、賛同した有志 17 名の連名で提出された。

「それぞれのお立場からまことに深く掘り下げたご意見をいただき、また、かみ合ったご議論をいただいたと、このように私は印象を持った次第であります。いろいろ今日いただいた多くのこの貴重なご意見を、これからきちんと政策に反映すべく、モデレーターから賜ります円卓会議のまとめのご意見等もいただきながら、原子力委員会として責任ある答えを出してまいりたい」（①第 10 回会議）

また、伊原原子力委員長代理も、「たくさんの示唆に富んだご意見をいただきまして、かなり深い議論にまでいけたと思っている」（①第 11 回会議）と評価したが、討議内容の国の施策への反映方法については言及していない。

表 2-4 有志による「原子力政策円卓会議への提言」

課 題	1. 原子力政策円卓会議設置の目的が「既存の原子力政策ありき」であること
	2. 円卓会議が全般にわたって不透明であること
	3. モデレーターの人選と役割 ① 市民からの推薦者がモデレーターに含まれていないこと ② モデレーターの役割が不明なこと
	4. 招へい者の人選の問題について
	5. 原子力政策円卓会議の提言や成果の取り扱いが不明であり政策への反映も保証されていないこと
提 言	1. 原子力政策円卓会議の目的の見直し
	2. 原子力政策円卓会議の運営に関する提言 ・ 市民団体、女性、若い世代をより多くすることを含め、招へい者をどのように選ぶか ・ 今後、どのように議事を設定し、原子力政策円卓会議を進めていくか ・ 運営事務局自体の情報公開 ・ 意見の取りまとめ方法 ・ 討議を補完するための中立機関による技術アセスメントや社会経済アセスメントの実施
	3. 原子力政策円卓会議の提言の反映について

（筆者作表）

第 9 回会議では、3 日前に行われた新潟県巻町での住民投票における民意をめぐり、議論が交わされた。原発の受け入れを 6 割の住民が拒否した結果について、推進派は市民の

原子力への理解の低さが原因であるとの見方を示し、「市民の理解を進めたい」（①第9回会議）と強調した。原子力教育こそ現代的課題であるという論理を展開し、市民の科学理解は原子力政策を万事好都合に進める重要な要素とされた。しかし、これを契機に、原発立地自治体の首長は、次々と国の政策を批判し始めていった。栗田福井県知事は、原子力委員会に「高速増殖炉懇談会といったような懇談会を設置して議論することが重要」（①第9回会議）と具体的な提言をした。

第1次の会議運営は、試行錯誤であったと言ってよい。このような経過について、新聞の論調も「原子力政策円卓会議の運営方針も揺れている」（1996年6月7日・朝日新聞・朝刊）、「会議の契機に原子力委員会のあり方そのもの見直しや市民参加の原子力政策が実現できるかどうか、日本の原子力政策の正念場」（同年7月17日・朝日新聞・朝刊）と、円卓会議のあり方を指摘している。

1996年10月、モデレーターは国民との対話や計画の公開を重視した提言を原子力委員会に提出した（表2-5）。円卓会議の参加者が毎回異なるとの理由から、提言内容は全面的にモデレーターの責任において作成された。具体的な提言は、新円卓会議を設置するという、ただ1点にとどまった。

表2-5 第1次における「原子力委員会への提言」要旨

1. エネルギー需要の伸びや省エネの進展などについて議論した上で原子力の位置づけの明確化
2. 原発使用済み核燃料の解決策やプルサーマル計画の公開、もんじゅを含めた核燃料サイクルに関する提言
3. 原子力の安全確保と防災体制の確立
4. 原発立地地域との国や電力消費地との交流・連携の強化の促進
5. 新円卓会議の提案

（筆者作表）

提言を受けた中川秀直原子力委員会委員長は、「原子力政策に的確に反映させる。早急に委員会としてとるべき措置をとりまとめる」<sup>83</sup>との談話を発表した。また、原子力委員会は、「今後の原子力政策の展開にあたって」を発表、もんじゅを含めたFBR開発のあり方を議論する『高速増殖炉懇談会（仮称）』の設置など、今後の方針を決めた。

政府の方針にモデレーターのまとめた提言内容が反映されたことが会議の成果といえるかどうかは疑問符が付くが、新円卓会議の設置という提言を受けて原子力委員会は、『第2次原子力政策円卓会議』の開催を決定した。しかし、この議論とは関係なく1997年2月

<sup>83</sup> 1996年10月4日・朝日新聞・朝刊



プルサーマルを含めた核燃料サイクルの推進について閣議で了解されるなど<sup>84</sup>、国が独断で進める手法は、従来と変わっていない。

結局、開催回数を決めずに開始した会議は、最終的に 11 回を数えて終了した。

## 2-2-2 第 2 次円卓会議

1998 年 9 月に開始した第 2 次の円卓会議では、会議運営が①事務局の変更、②原子力委員会からの独立、③モデレーターの変更——と大幅に変更された。

まず、①であるが、第 1 次では科学技術庁が事務局を取り仕切ったが、第 2 次では第 1 次の反省も踏まえ、原子力委員会とは独立の立場を取り、事務的作業は民間の株式会社三菱総合研究所が担当した。②と③に関しては、原子力委員会の下部組織から独立して独自の組織になったことで弊害も生じた。モデレーターの権限が大きくなったのである。原子力委員会が人選した 5 名のモデレーターのうち 2 名が議長と副議長として議事進行役を務め、他のモデレーターは一参加者として関連する知見の提供や発話が出来るようになった<sup>85</sup>。ただしこのモデレーターの構成については、「原子力開発利用の関係者が務めるのはまづい」（②第 5 回会議）と明らかな推進派の存在を批判している報道がある<sup>86</sup>。この中立性の問題が表面化したのが第 2 回会議である。自身の見解を強固に主張したモデレーターの一人と、NGO 代表の招へい者との間で激しいやりとりが続いた。モデレーターは推進派、反対派の両極の意見を公平に取り上げ、円滑な議事進行に努めることが役割であるにもかかわらず「モデレーターに原子力委員会の意向仲介的発言が多かった」（古川 1996）ことも、会議の中立性を欠く印象を招へい者に与えた。

各回のテーマはモデレーターが選定したため、議論の進め方だけでなく、「原子力運営体制のあり方」といったような原子力運営が前提のテーマで議論が進められた（表 2-6）。このように第 2 次以降の運営体制の変更は、「政策形成過程における位置づけが明確にされないまま円卓会議が政策決定者から切り離されることを意味しており、むしろ円卓会議の存在意義を危うくするもの」（尾内 2005）であった。

第 2 次開催までの間、両派双方にとって主張に影響を与える事象が起きた。1997 年 3 月 11 日に茨城県東海村にある動燃の再処理場工場（アスファルト固化施設）で、大規模爆発が発生したのである。再処理施設の運転が停止したこの事故では、周辺住民が事故を知ったのはテレビや新聞報道<sup>87</sup>であり、この事故でも動燃による科学技術庁へ虚偽の報告が行われた。第 1 次での提言の 1 つである、情報公開の教訓は生かされていない。反対派

<sup>84</sup> 1997 年 2 月 5 日・朝日新聞・朝刊

<sup>85</sup> 平成 10 年 8 月 14 日付けの「原子力政策円卓会議の目的」と題された書面による。

<sup>86</sup> モデレーターについて反対派の市民団体は、5 名のモデレーターのうち 3 人は明らかな推進派で、かつ学者が 3 人を占めておりバランスを欠いているとの批判声明を出した。

1998 年 7 月 15 日・中日新聞

<sup>87</sup> 1997 年 3 月 12 日・朝日新聞・朝刊

にとっては原発に対する不安、不信要因が増大した一方、推進派にとって有効に働いたのが 1997 年 12 月の気候変動枠組条約第 3 回締結国会議（以下、「COP3」と記す）の開催である。原子力政策を審議する機関としては、通商産業省の諮問機関である『総合エネルギー調査会』（現；総合資源エネルギー調査会）も原子力委員会と併存してあるが、『原子力政策円卓会議』が独立性を持って議論をしていた最中にも関わらず、COP3 終了後に『総合エネルギー調査会』が独自に地球温暖化の観点から原発 20 基の増設を決めたのである。『総合エネルギー調査会』の実質的な意思決定機関は非公開である上に、この決定によって推進派の主張する、「CO2 マイナス 6%削減目標を達成するためには地球温暖化を促すガスを出さない原子力が有効であり、CO2 の削減という国際公約の遵守こそが日本の責務である」との意見を補強することにつながった。

表 2-6 第 2 次の各回のテーマ

回	テーマのタイトル
1	今、なぜ原子力問題か
2	今、なぜ原子力問題か
3	今後の原子力立地のあり方について
4	原子力の運営体制のあり方について
5	原子力の運営体制のあり方について (2)

(筆者作表)

第 2 次の議論では、地方自治体の首長らが出席し、地域振興策を中心とした地方からの問いかけが顕著となった。この問いかけについては、受益圏と受苦権の問題として後述する（「2-3-3」参照）。

会議後の 1999 年 3 月 31 日、モデレーターは議論のすれ違いが目立つ中でも一致点であった情報公開の徹底等を盛り込んだ中間提言をまとめた（表 2-7）。

表 2-7 第 2 次における中間提言の要旨

1. 原子力など多様なエネルギー源についての情報を正確に国民に伝える
2. 原子力立地地域の広義的な振興に協力する
3. 政策決定では国民の声を反映して選択する
4. 第三者的立場で行政を評価し、政策提言を行う機関を設置する

(筆者作表)

### 2-2-3 第3次円卓会議

1999年6月からの第3次では、本来のテーマを超えて、原発事故をどう捉えたかを中心に展開した（表2-8）。

表2-8 第3次の各回のテーマ

回	テーマのタイトル
1	我が国の核燃料サイクルについて
2	高レベル放射性廃棄物処分について
3	今後の原子力のあり方について
4	今後の原子力のあり方について（2）
5	今後の原子力のあり方について—電力生産地と消費地のあり方—
6	今後の原子力政策のあり方
7	今後のエネルギー問題と原子力の位置づけ

（筆者作表）

ナトリウム漏れから3年半、運転を停止したままのもんじゅの扱いでは運転再開について反対派が疑問視する中、「もんじゅの延長線上に実用化があるのかどうか」（③第1回会議・中村政雄・科学ジャーナリスト）と、性急すぎた原子力路線を見直すべきとの軟化した意見が出された。国民の代表である国会議員が多数参加した第6回会議でも、もんじゅの扱いについては、意見の一致は見られなかった。戸田邦司（自由党参議院議員）が「予算をかけて始めた以上、実験を行うべき」と主張した。一方、辻一彦（民主党衆議院議員）は、「再開前に科技庁や原子力安全委員会の責任を明らかにすべき」と指摘した。また、二人の国会議員がもんじゅの運転再開の中止を訴えた。

一方で円卓会議での議論とは別に、国の政策の機軸はもんじゅの運転については再開の兆しが見えない中、FBRからプルサーマルへと移っていくことになる。福井県知事の栗田幸雄は、関西電力高浜3、4号機でのプルサーマル計画受け入れを正式に認めた<sup>88</sup>。国民的合意形成を求めた知事が、まさにその議論の最中で結論を出したことになる。

第5回会議では本来のテーマをはずれ、議論は1ヶ月前に起きた東海村でのJCO臨界事故<sup>89</sup>が中心となった。電力会社の一人からは「これ（JCO臨界事故）をもって原子力政策全体が破綻したと言い切るのはどうかと思う」（③第5回会議）との意見が出たものの、反対派からは脱原発シナリオについて政府が検討すべきとの声が続々とあがった。この事

<sup>88</sup> 1999年6月18日・朝日新聞・朝刊

<sup>89</sup> 1999年9月30日、茨城県東海村のJCO東海事務所で、ウラン加工燃料施設での核燃料を作る工程で規定量以上のウラン溶液を処理したことにより、核分裂の連鎖反応を起こす臨界事故が発生した。

故により、政府の原子力政策推進への目論見は再び振り戻されることになった。

最終回の第7回会議では、前年の9月に、世界史上3番目で日本史上最悪の原子力事故(当時)に見舞われた東海村の村上達也村長が出席し、事故の3ヶ月後に実施したアンケート結果を公表した<sup>90</sup>。村上東海村村長は、住民意識が明らかに原子力への懸念を示す方向へと変化したと述べ、どこに民意が向いているのかと問題を提起した。

会議の終盤では「いかにして国民の参加を担保するか」、「合意が取れていたのか、取れないのかわからない」との声が上がるなど、会議運営の難しさが露呈したが、2000年2月25日、第5回の会議をもって第3次が終了した。モデレーターは最終となる「原子力政策円卓会議からの提言」にまとめ、中曽根康弘原子力委員会委員長に提出した(表2-9)。

表2-9 「原子力政策円卓会議からの提言」の要旨

1. 原子力推進政策をとり続けた場合の日本のエネルギー需給などについて、複数のシナリオを作成し、公表すること
2. 国と原子力関連事業者が安全確保に向けて徹底した責任と明確化を行うこと
3. 国会議員が議論と検討を深め、それをエネルギー政策に反映させる努力をすること
4. 電源三法交付金の見直し
5. 原子力とエネルギーについて、早い時期からの徹底教育
6. 核燃料サイクルは今後の重要な選択肢であり、研究開発の努力は継続すべき。もんじゅは維持コストが大きいため、早期に運転再開すること。将来は、①一定期間研究開発し廃炉、②一定期間後に処置を判断、③従来の計画通り研究開発を継続——の3つの選択肢から選定すること
7. 原子力政策コミュニケーション会議の新設

(筆者作表)

この提言には、停止中のもんじゅについては研究開発の手段として依然重要であり、安全に万全を期した上で「早期の運転に向けた努力を望む」といった、反対派からみれば、恣意的なとりまとめがなされたことは看過出来ない。これに加え、総合的かつ客観的な分析がなされないまま長計への反映がなされていくという、より大きな課題も生じた。それは、従来の原子力政策を改革に導くことはできなかったということの意味する。

<sup>90</sup> 東海村の村民1426人を対象(回答数546人)。同一人に事故前と後の意識変化と調査したもので、「原子力の安全性について」の問いに対し、事故前は「安全、まあまあ安全」が62.9%、事故後14.9%に減少。「危険、少し危険」が32.2%であったが、事故後77.9%に増加した。また、「原子力の推進について」の問いについては、事故前が「推進」が52.8%で、事故後32.4%に。逆に「廃止」が11.7%から39.7%へと増加した。

## 2-3 対立構図

前節では、4年弱に及ぶ議論を概観した。その中で、推進派も反対派も、エネルギー問題を懸念している点では一致していた。しかし、推進派は原子力のメリットを、反対派はデメリットを論じるなど多くの論争点で対立した。このような解けない対立構図については、多くの先行研究が指摘している（尾内 2005 他）。それらの先行研究の問題意識や分析視角は、必ずしも同じではない。それでも差異を超えた論点としては、科学技術のリスク評価をめぐる「市民と専門家の対話」への模索である（表 2-10）。では、その対立構図とは、いかなるものであったのか。

表 2-10 原子力政策円卓会議での主な論争点

主な論点	推進派	反対派
将来のエネルギー需要	過去のトレンドに沿って伸びる	抑制すべき。また抑制は可能
原子力の位置づけ	早晩、石油は枯渇する。小資源の日本では原子力は不可欠	原子力ありきの状態は間違い
諸外国と原子力政策	東アジア諸国の経済発展、発展途上国を中心とした人口増加によりエネルギー需要が急増し、原発依存度の高まりは確実	多くの欧米先進諸国が FBR、原子力から撤退しつつある中、日本だけが原子力を機軸エネルギーとして位置づけている
エネルギー源の選択	新エネルギーはコストが高い ベストミックスを探る	新エネルギーは重要。研究費を原子力なみに付け、市場の形成を図る／エネルギーが足りないから原子力に依存するきらいがある
環境問題と原子力の関係	地球温暖化のためには原子力は有効	大量生産、大量廃棄社会の見直し
核燃料サイクルについて	プルトニウムは人類に必要な資源	世界の信頼を得るためにも、余剰プルトニウムを保有すべきではない
立地・地域振興	市民に対し、理解を進める	なぜ過疎地にのみ原発を造るのか

（議事録を参考に筆者作表）

### 2-3-1 推進派と反対派の論争点

ここで、推進派と反対派の論争点を整理していこう（表 2-11）。会議の中心的な論客は、原子力に関わる研究機関の技術者、工学系、技術系の大学教員、産業界らの多くの推進派の専門家である。一方、反対派は招へい者自体が少なく、主に原発立地地域で活動する市

民団体や市民<sup>91</sup>、社会学系の学識経験者が参加した。

表 2-11 発話分析からみる論点の差異

	推進派	反対派
中心的論客	工学系の学識経験者、産業界	市民団体、公募市民
目線	論理的で確実だと思われる将来	現実をふまえた公明な将来
	「技術的」かつ「グローバル」	「文化的」かつ「地域」(ローカル)
	他者に対して、「理解を求める」	理解をしたとしても不安が残る
	専門家の認識のトータルな見方	市民の認識の部分的な見方
リスク	客観的、技術的	主観的、社会的

(筆者作図)

例えばエネルギー危機に関する議論では、推進派は発展途上国を中心とした人口増加によるエネルギーの急増を展望し、原子力は 21 世紀の主力エネルギー供給源になるとの視点を強調した。ただし、原子力の優位性を強調する中でも火力、水力、新エネルギーと原子力を組み合わせた「ベストミックス」を探るべきとする意見も多く提起された(①第 1 回・①第 2 回・①第 3 回会議他)一方、反対派は他国で FBR に見切りをつけて撤退している事情や、自然エネルギーに向かっている諸外国を例に挙げ、日本もその方向に向かうべきとして新エネルギーの研究強化を訴えるとともに、省エネルギーの解決の道を探った。ここでは両派の危険に対する目線のズレを、第 1 次第 3 回会議での議論で確認したい。

(①第 3 回会議)

① 新實美代子(若狭の原発を案じる京都府民世話人)

「(推進派は) メリットのあるほうが語られたように思う。私はいつも万一、何かあった場合には人類は終わりというふうな考えをもっていますから、デメリットを知らせてほしい」

② 近藤駿介(東京大学教授)

「・・・デメリットの指摘は大事なのですが、公衆の安全の問題ですから、トータルに議論することが大事(下線部は筆者強調、以下同様)」

<中略>

③ 新實美代子(若狭の原発を案じる京都府民世話人)

<sup>91</sup> モデレーターが人選した市民は、原子力関連の職業に従事している者等、その多くが科学リテラシーのある市民が招へいされていた。原子力モニターに応募した市民をこの会議に参加させたこともあり(「2-2-1」参照)、積極的にこの会議に参加の意を示す公募市民が参加したのは第 1 次から 3 次までの計 23 回の会議中、4 回のみである。

「環境問題では、原発そのものの事故ではなく、例えば空から落ちてくる、地震が起きて何とかなるとか。そういうときに一挙に何か起こって、それは押さえられないということをまず考える。・・・例えば、関西電力の原発で事故がおきた時に放射能が降って来るわけですね。そうしたら、私らはどうしたらいいんですか」

④ 松井孝典（東京大学助教授）

「人類は・・・1万年前に農耕・牧畜を始めたときに生物圏から抜け出て、そのときから環境破壊をしている。汚染しているんですね。・・・そういう議論をここでも結局、どこまで許されるのかという話になります」

<中略>

⑤ 松井孝典（東京大学助教授）

「放射能で人類が全滅するのではとの話もありましたけど、放射能で全滅するというよりは、それによる気候変動で死ぬ方が多い。そういうことをすべて勘案した上で、トータルに物を見て判断しているわけでして、個別的にこれはよくないからとか、あれはよくないと言ったら、みんなよくないことになっちゃって生きていけなくなる」

⑥ 新實美代子（若狭の原発を案じる京都府民世話人）

「私たちは、人工の放射能が沢山増えてもいいし、高レベル廃棄物も増えても何ともないという判断をすれば良いわけですか」

⑦ 松井孝典（東京大学助教授）

「そういうことのないように施術者の方が・・・設計してやっているわけでした」

⑧ 新實美代子（若狭の原発を案じる京都府民世話人）

「放射能が増えないんですか」

⑨ 松井孝典（東京大学助教授）

「核実験を除けばそんなに増えていない。原発が破壊されたら、大変な危機的状況ですよけどそういうことのないようにやっているわけですから、そういうことが起こったらどうという議論をしても、あまり建設的でない。・・・原発の破壊の結果どうなるという議論をしても、架空の議論はしてもしようがないというのが僕の意見」

このように、原子力を推進する専門家の側が、「専門家の認識のトータルな見方」対「市民の認識の部分的な見方」という図式を積極的に用いている。しかも反対派にとっては、専門家が社会的な言葉をも科学分析的な論理へと展開させるという、さらに高いハードルが待ち構えた。例えば②、⑤のような原子力の専門家の「トータルな見方をせよ」との次

元では、市民による③で述べた地震への懸念は、部分的であるとみなされる。科学技術の問い直しが必要と見る反対派の指摘には、不可視的な要素が強い。したがって③、⑥、⑧の発話のように、放射能についての懸念も同様に原子力の専門家からは否定される。新實は、「女の人は私一人で、学者でない人がぼこんと来まして一生懸命言わなければならない。何か一生懸命言っても、他の賢い人がこうだと言う。やっぱり違うと思う。もっと普通の人の声を聞いてほしい」（①第3回会議）と述べた。そこに国民的合意形成という前提と、「一般の市民には原子力問題は難しい」という市民参加のジレンマが存在する。このようなジレンマを上手く取り持つ試みは取られていない。

一方、推進派は、自動車事故や航空機事故も原発事故とリスクの点では同一の性質であると主張し、リスクを負担する側と利益を受ける側も相対で比較する見方を示した（①第11回会議）。したがって、専門家の言うトータルな見方は、大多数の市民の利害を集約しているかの如く聞こえてしまうのである。そのため、一定の説得力を発揮することにも繋がりがねない。このような専門家と非専門家の間には、事実認識の違いからリスクに大きな埋まらな差異が存在した。例えば、一般公募の招へい者も日本の技術レベルはトップクラスであると認めている。だが、それとリスク問題とは別である。

「問題なのは阪神大震災の例もあって、安全基準が絶対的に安全を保証できるものではないという不安です。・・・もう一度、震度7の地震がもし敦賀市に起こったらと考えると本当に怖いです。・・・専門家の方も同じように危機感を持って対処してほしい」（①第8回会議）

このように原子力に反対する市民の側は、原発事故に起因するさまざまな「社会的リスク」について、不安を払拭するためにも、リスク意識の共有が必要であると強く求めた。一方、推進派の場合、研究や論文を例に科学技術の「技術的リスク」の一般的定義から議論が始まる。その上で「リスク」については、学識経験者を中心に「各種産業の中で、一番死亡者が出る頻度が低いのが原子力発電所」であり、「自然災害と比べると、原発の災害は、100基で、隕石が落ちてきた時にそれにあたって死ぬという確率くらい安全」（①第5回会議）といった他と比較した中での確率論が展開された。仮に「技術的リスク」だとしても、積極的な挑戦こそが日本の経済を活性化させ、社会を前進させると見る。このような専門家のリスク分析に対し、環境ジャーナリストは、「リスクを受ける人とベネフィットを受ける人が違う場合、リスク・ベネフィット分析というのは意味がない。意味がないだけでなく、これは私は倫理に反すると思う」（①第5回会議）と疑問を呈した。

このようなやりとりに対し、科学の専門分野でない立場で招へいされている学識経験者



らは、論点の差異の生じる心理過程に注目する<sup>92</sup>。まず、医学博士の黒田勲（早稲田大学教授）は、「技術的リスクをもって説得をするということと、社会がリスク感覚に関していかに納得しない」（①第5回会議）かと、説得と納得の違いを指摘した。市民は日常抱いた不安や不信に、自分自身や地域が納得できなければ反対の立場から変わることはない。よって反対派にとって推進派の発話は、「非常に楽観的な原理論」（①第7回会議）に聞こえるのである。また、高レベル廃棄物についての議論では、心理学者の田中靖政（学習院大学教授）は、以下のように問題提起した。

「非専門家の場合は、地中に高レベルな廃棄物を一時置いておき、そして最終的には埋没してしまうのだ、永久的にその場所に埋めてしまうのだと言われても、なかなか理解できません。理解ができて不安が残るのですから、理解できなければ一層不安が残ります。これは専門家といえども説得力に欠くということがあると思います。したがってやはり深地層を研究するための研究施設は造らなければならないし、そしてそれはやはり一般市民に公開して、深地層の体験を共有してもらおうということが1つ重要なことだろうと思うのです」（③第2回会議）

つまり、非専門家や一般の市民は科学的な理解がし難いが、かく言う専門家の側にも問題があるというのだ。およそ専門家の認識は「数字とか金という価値が重視され、概念であるとか基本的人権とか、そういった価値が軽視される社会」（②第5回会議・飯田哲也・日本総合研究所主任研究員）である。確かに専門家の説明は、次の発話に見られるように定量的な化学分析によるデータや統計をもとにしている。

「エネルギー消費は・・・この100年間で何と25倍、特に戦後から見ますと4.6倍にも膨れがっています。・・・そのうち90%に相当するのが化石燃料でありまして、これは過去も現在も変わらないということが基本認識として大半ではないか」（①第6回会議・内山洋司・財団法人電力中央研究所）

このようなデータや科学的な実証を重視して将来を論じる専門家の論法は、公募市民に

---

<sup>92</sup> しかし、社会学系など、異分野の専門家が多く招へいされたわけではない。招へい者の大半が原子力を専門とする工学系の専門家であった。筆者が招へいされた学識経験者の肩書きを参考に専門分野の割合を計算したところ、工学部系が合計31名（第1次=19名、第2次=8名、第3次=4名。57.4%）であり、人文・社会学部系は合計23名（第1次=11名、第2次=6名、第3次=6名。42.6%）。あくまでも招へい者の所属だけを基準にしたが、およそその人選の傾向は分かる。学識経験者以外に科学技術系の評論家、ジャーナリスト、産業界を加えると、原子力を専門とし、推進を主張する論客は圧倒的に多く招へいされた。両派の人数について中川秀直原子力委員会委員長が「なるべく同数」（①第10回会議）にしたというものの、推進派が占めている。

としては、「そういう問題の立て方自体が、非常に、何というか、人を困らせるものである」(①第 8 回会議) と感じるのである。

### 2-3-2 「要る」立場と「有る」立場

次に、参加者がどのような立場で参加していたのかについて考えてみたい。ここで確認しておきたいことは、専門知のみに原子力政策を任せていた時代の終焉という現実を前に、国民各界各層で原子力問題を考える目的で会議が設置されたことである。しかし専門知中心の議論の中で、市民団体に所属する招へい者や一般公募の招へい者の経験、知恵や価値観という社会的な立場からの発話は、判断力のないものと軽視された。市民や市民団体の多くは原子力自体への批判や政策決定の不透明性を問題視したが、専門家のように学術的な裏付けがない。モデレーターから原子核からエネルギーを取り出すことについて問われても、「その点に関しては、一般の人は知らないと思うのです」(③第 4 回会議) と返答しているように、市民は原子力が何たるかという理屈を知った上で反対をしているわけではない。推進派が主張する原理的な論自体を拒否することにより、反対派の論は感覚的な判断からはなかなか抽象化されることはない。このような反対派の発話に対して推進派は、反対派は「怖い」という「感情論」で原子力政策に反対しているとして、皮相的に見るのである(③第 5 回会議他)。さらに、「反対派の主張に対案がない」と述べて、否応無く科学的立場に対抗する論理を見出すよう迫るのである。よって、反対派がもんじゅの事故の重大性について質しても、推進派からは「科学技術的にきちんと言っている。片やおれ(反対派)は気分で言っているんだというのはいけない」(①第 5 回会議) との反論を受ける。このような推進派の発話は、「原子力の専門家」自身の専門知は、「気分」で話す反対派より上の立場に位置づけていることを証明している。そうなると、阪神・淡路大震災の経験から次に地震がおきたらどうなるのか、という先の社会的リスクを重視した市民の意見も「気分」とみなされる(「2-3-1」参照)。

一方、技術論を自負する推進派の専門家も、「原子力に反対する人は自動車やクーラーを使うべきではない」(①第 8 回会議) や、「大量のエネルギーを使うことによって、私たちは非常に豊かに生活を営む社会が築きあげられる。肉体労働等から解放され、快適で生活しやすい日々が送れる」(①第 6 回会議) というように、原子力エネルギーの必要性和、人間生活上の便益とを天秤にかけた主張を展開した。反対派はもとより我々は既に陽が暮れば電気をつける生活を営み、レントゲン等の医学的な治療をも享受している。総発電力量の 3 分の 1 強を原子力に依存しているという構造化された状況に、市民が原子力に疑問を呈する発話をする事自体が批判的になる。もちろん、現代では科学技術の発展によって我々の生活は向上した。だからといって、このような実体化をもって、社会生活を調和的に創造するとの展望を抱くことはできない。エネルギー問題に取り組む推進派は「原子力は要らないものなのか」(③第 5 回会議) と欲求の無限性を提示することで、近代文

明のために必要という主張に正当性を付与するのである。また、専門家はこの提示で原発立地地域に住む電力生産地の住民に対してをも、「電力消費者」として見ていることが分かる。ただし、原発建設に一心に突き進んできた原子力政策は、高レベル廃棄物の処分については立ち遅れた。したがって、「日本の原子力政策というのは、政策がどんどん決定されていくけれども、それが技術の裏付けを持っていないという特徴がある」（③第2回会議）との批判も出るのである。

しかし議論全体を見渡せば、原子力に内在する諸要素を技術専門家以外の招へい者が一貫して認識することが困難であるほどに技術論に終始した。もはや議論を重ねても結局は高度な技術革新の問題へと向かうことに対して「国民が参加し、国民が知るという問題をどう整合化するかというのは非常に難しい問題」（①第1回会議）となってきた。

このような技術と生活世界の縫い目のところにある原子力とは、推進派、反対派にとってはどのような立場なのか。推進派の研究者にとって原子力は、あくまでも研究対象なのであって、彼らの生活の一部に過ぎない。また現在も研究が変動中の分野であるため、原子力という科学的知識が「必要」とされる。つまり、推進派は専門知が「要る」立場であり、専門知と現実との整合に価値を置くため、これからも原子力を探求し、結論を導き出さなくてはならないのである。したがって、科学技術神話に頼らざるをえない。一方、原発立地地域住民にとっては日常生活という現実を通して内在的に人知が生産されている。既に何が真で、何が幸福かというレベルでの知が「有る」立場である。「要る」立場と「有る」立場の差異は、互いの距離を乖離させる大きな要素となった（③第4回会議）。

### 2-3-3 「受益圏」と「受苦圏」の問題

論点や立場における対立構図を見てきた。そしてこの2つの構図の次にみるのが、地域の問題である。梶田孝道は、「加害ないしは受益者の集合体」を「受益圏」、「被害者ないしは受苦者の集合体」を「受苦圏」と概念設定している。その上で、大規模開発問題においては、①受益圏と受苦圏とがかなりはっきり分離していること、②受益圏は当該地域から離れた広範囲な地域へと希薄化されつつ拡大していること、③受苦圏は局地的な一地域に集中していること——の3つが特徴であると述べる（梶田 1988:8-9）。ここに電力を消費している「都市部=受益圏」と、電力を生産する「原発立地地域=受苦圏」という二項対立の型が発現する。この二項対立には、この現象特有の4つの課題がある。

1 点めは、原発立地自治体の長による住民の声を聞き入れるべきという陳情である。平山征夫新潟県知事は、「多くの国民の声を聞いて欲しい。特に立地地域において、なぜ立地に反対なのか」（①第1回会議）と訴えた。もんじゅが立地する敦賀市の河瀬一治市長も、「地域住民はこれまで国策に協力することによって苦悩や苦しみを背負い、様々な苦勞をなめました。…もう限界にきている」（①第2回会議）と原発立地地域への理解を訴えた。

2 点めは国の原子力政策および原子力業界へのあり方自体を問うものである。福井県知

事の栗田幸雄は、「国のプルサーマル計画については国民の合意形成がない」（①第 3 回会議）と述べ、福井県内での計画を拒否する姿勢を示した。栗田知事は「立地地域固有の政治・行政問題にとどまっている」（①第 10 回会議）とし、自治体の知事としてはじめて FBR 開発計画や長計といった国の基本計画の見直しを求めた（①第 10 回会議）。また、福島県双葉町長の岩本忠夫が、使用済み核燃料を発電所内に長期貯蔵せざるを得ない状況について、「永久に立地町に置かれることのないように、国民的な合意のもとに適切かつ慎重な対策を講ずるべき」（①第 7 回会議）と述べ、偏重した政策への疑問の声を投げかけた。そして使用済み核燃料問題を抱える青森県の木村守男知事は、国の再処理プルトニウム利用政策については「先行きが不透明であり、本県への放射性廃棄物や使用済み燃料の搬入だけが進められていく」（①第 7 回会議）と訴えた。原発立地地域である受苦圏の住民らの主張や訴えは、「国民を子供扱いしてきたのが私は原子力業界だろう」（③第 7 回会議）との発話に示されているとおりである。

3 点めは地域振興策への不満である。受苦圏の自治体にとっては、地域振興と引き換えに原発等の施設を誘致したという思いは強い。しかし現実には地域の活性化につながっていないため、国の政策に協力していながら「肩身の狭い思い」（①第 3 回会議等）を常に有する。栗田新潟県知事は、国の進め方について「釣った魚にえさをやらない」（①第 10 回会議）と訴えた。福井県大飯町長の古池和廣も「立地対策は何か生かさず殺さずで、・・・漁法でいうなら一本釣り」（①第 10 回会議）と訴えた。河瀬一治敦賀市長は、「電気はどんどん生産をして京都、大阪に送電しているにも関わらず、（若狭、嶺南地域は）電車はディーゼルだ」（②第 3 回会議）と地域振興の充実を強調し、原発立地自治体が使い易いような電源三法交付金（以下、「交付金」と記す）<sup>93</sup>の制度変更を求めた。これに対して原子力委員会の木元教子オブザーバーは、地元ビジョンがないと交付金を「いつももらっている感じ」（②第 3 回会議）になるとして、地域の自立を促した。交付金については拡充を求める意見もある一方で、利益追求型の立地政策に繋がる交付金自体を疑問視する声もある。事実、交付金という国からの財源投入では、本質的に地域が抱える受苦は軽減されない。だが、交付金に頼る以外に手立てがない自治体の住民は、原子力を表立って反対することさえ出来ない。このような懐柔策は受益圏では電力を、受苦圏では交付金という相互依存によって格差を分離させ、地域問題の解決の困難性を一層深化させるのである。

4 点めは、原発に対する受益圏と受苦圏の認識の乖離である。そこで第 1 次の第 5 回会議での発話をみてみたい。

（①第 5 回会議）

① 伊原義徳（原子力委員会委員長代理）

<sup>93</sup> 1974 年に地域住民の福祉と発電用施設の設備の円滑化をねらって成立した「電源開発促進税法」「電源開発促進対策特別会計法」「電源発電用施設周辺地域の整備法」の三法。

「過疎地に原子力発電所がいくのか？東京になぜできないのか？と。これは一言で言うと、土地代が高いだろうとっております。東京に原子力発電所を置くと、これはもうとんでもない電力料金を払ってもらわなければいかんと」

② 吉村清（「高速増殖炉など建設に反対する敦賀市民の会」代表委員）

「東京は土地代が高いので過疎地に行くんじゃないのと言う話だったんですが、こういう人を食ったような発言は私は是非撤回してほしい・・・」

③ 伊原義徳（原子力委員会委員長代理）

「原子力施設が大きな事故を起こす可能性はゼロではないですから、その時に人口集団の（被ばく）線量をできるだけ低くすると・・・」

議論が公開であることの利点は、このような都市住民と立地住民との不均衡な「痛み分けの合意」（①第10回会議）を公に曝すことにある。反対派にとっては、推進派が原子力の安全性を説くのなら「電気を使う東京や大阪でまず何で（原発を）造れないか」（①第8回会議）との思いは強い。だが消費地側の市民には、原子力政策には賛成でも反対でもないとしながらも「しかしながら原子力関係施設が遠くにできるのは賛成だが、近くに出来るのは大反対の立場をとっておるわけです。要は勝手なのですが、国民の大半がそうではないかと思っております」（①第10回会議）と述べる滋賀県在住者や、「危険を立地県に押しつけているとございますが、消費地には消費地としての危険があり、猛毒ガス等は背中あわせの状況にあることを理解してもらいたい」（①第10回会議）との見方を示す愛知県在住者も現実にはいた。このような発話に、原発を抱える大館町長古池和廣は、「都市の人たちは、私どもから言いますと、垂れ流しのようになりながら、立地に対する冷ややかな目で見ている、そういうことについては、本当に残念な気持ちでおります」（①第10回会議）と心情を述べた。受益圏の利益は、他者の受苦によって成立される状況が見えてきた反面、同じ原発立地地域であっても受け止め方に微妙な差があった。日本で最初に原子力施設を受け入れた、茨城県東海村の原発の受け止め方は違う。人見實徳茨城県副知事は、「本県におきましては原子力の研究開発や利用が今日まで順調に進展しているわけでございますけれども、これもひとえには、地元の理解と協力のたまものである」との見方を示した。それでも、大谷昭宏（ジャーナリスト）が「原発が日本の地域民主主義を滅茶苦茶に破壊してきた。対話さえできない爪痕を残した」（③第3回会議）と指摘したように、受益圏という特定の社会への受苦の要請が地域に重大な犠牲を強いているのである。

#### 2-3-4 推進派と反対派の対立の再考

以上、論点、立場、地域の3つの視点から、対立構図を見てきた。こうした権威化した推進派とそれに抗う反対派の対立からは、単なる二項対立ではない特徴が見えてくる。それは2つの推進派と2つの反対派である。

推進派には、政府、原子力委員会を中心とする権力機関及びそれを支える専門家・技術者、産業界という「積極的」推進派と、交付金に頼らざるを得ない自治体やその住民らの「消極的」推進派がある。積極的推進派は原子力研究を進めるべきと訴え、中でも FBR の推進については国会議員をはじめ、電力会社は率先して「よその国がやらなくても、未来の世代に向けてリーダーとなるべき」（③第 6 回会議）、「日本が続けるのには意味がある」（①第 6 回会議）、「先進国として FBR の新技術の開発に挑むのは責務。それでなきゃ日本の将来はない。途上国が追いかけてきている。日本が一步前を走るために何と言っても科学技術」（①第 9 回会議）と日本の責務を強調した。もとより、もんじゅの再開についても日本の国益、経済性の視野から見て判断すべきであるとの意見が出された。

「もんじゅというのはせっかく作ったのだから動かしたらいい。・・・大体、6,000 億円もかけて作った物を放ったらかすという手はないわけです。ナトリウムが漏れて大事故だと言いますけれども、私は化学の爆発を勉強しましたけれども、ガソリンがこぼれて爆発するほうがよっぽど危ないですよ。ナトリウムが漏れたくらいであの炉を放棄するなんてとんでもない話だと思います」（③第 1 回会議・中村政雄・科学ジャーナリスト）

これらの見方は、進歩のための進歩の考え方に立つ。日本は広島、長崎で核の脅威を味わった。その経験を熟知しているはずの日本は、技術の立ち遅れへの懸念から多数の推進派が日本のイニシアティブを発揮するためにももんじゅ事故を契機として、更なる前進をすべきであると主張した。

ところで戦後、原子力について先鋭的な議論を提起したのが、原子物理学者の武谷三男である。武谷は次のように、原子力の平和利用の主張を残している。

「日本人は原子爆弾を自分の身に受けた世界唯一の被害者であるから、少なくとも原子力に関する限り、最も強力な発言の資格がある。原爆で殺された人々の霊のためにも、日本人の手で原子力の研究を進め、しかも人を殺す原子力研究は一切日本人の手で絶対に行わない。そして平和的な原子力の研究は日本人がこれを行う権利をもっており、そのためには諸外国はあらゆる援助をなすべき義務がある」（武谷 1972:154-155）

加納実紀代は、『改造』1952年11月に掲載されたこの言説から、「被爆国だからこその原子力利用（下線は原文のまま）」（加納 2011）との論を導き出した。注意しておきたいのは、加納が被爆国だからこそ「平和利用」へ向かったという用法である。だが、会議で積極的な推進をする側の主張は、「だからこそ」日本のイニシアティブの強化のために推進し

ていったという論理を展開している。専門知に支えられた科学技術としての原子力は、日本の政治、経済の側面でもより把握されるようになった。推進派の側のみが権威化した会議での「だからこそ推進すべき」との主張は、人間の生の基層である「文化」（①第6回会議）や「文化論」（②第1回会議）、「文化的な豊かさ」（②第2回会議）、「幸福感」（③第3回会議）といった深い感性に根差した「積極的」な反対派の発言を対立軸の相手とは見なさなかったのである。このような「文化」を中心とした市民、市民団体らの「積極的」反対派と、公募の福井県民のように「原発がある地元の住民の多くは原発関連企業に関わっているため、自由な討議ができない状況」（③第4回会議）に置かれている「消極的」反対派の存在がある。後者の反対派は、文化や生き様や倫理的な側面を説いたが、権威に立ち向かう形での声を上げるまでには至っていない。

このような反対派の参考になるのが、ドイツのエネルギー政策に関しては科学技術と社会が密接不可分だとする捉え方である。ドイツでは2011年4月、倫理委員会「安全なエネルギー供給」を設置して原子力議論を始めた。ドイツでは原子力の判断する際、「どうやって」の前に、「なぜ」という理由を問う倫理的価値判断が先にある<sup>94</sup>。日本の原子力の反対派にあるのは、尖鋭化した原子力論を果たして地域社会は受容出来るのかという自問である。ここにドイツとの違いがある。

## 2-4 議論の帰結

こうしたプロセスによって出された、最終提言についてみていきたい。この提言は招へい者が毎回入れ替わるとの理由から、招へい者の総意ではなくモデレーターのみでまとめられた。そもそもモデレーターに明らかな推進派が人選されていた中で、モデレーターが中立的な役割を果たしたとは言い難い。「原子力政策円卓会議からの提言」の7項目は、そのどれもが抽象的な次元にとどまるレベルであった（「2-2-3」（表2-9）参照）。

問題は、提言の1の「エネルギー需給シナリオの作成と国民への公開の要請」については、シナリオを検討する姿勢については皆無である（高橋暁2002）ことや、提言の5の「原子力とエネルギーシステムについての教育」のように推進派寄りの意見が色濃く反映された点にある。特にもんじゅについては基礎的な理念の一致すらなかったにも関わらず、研究開発の手段としては依然重要であるとし、提言の6で早期の運転再開を求めた。逆に反対派が主張した脱原発については、「原子力が電力の35%を占め現実性に乏しい」として提言には反映されていない。原子力政策は国策であると強調した国会議員の参加もあつ

---

<sup>94</sup>ドイツ倫理委員会は、①原発の安全性は高くても事故は起こりうる。②事故になれば、他のどんなエネルギー源よりも危険である。③次世代に放射性廃棄物処理などを残すのは倫理的に問題がある。④より安全なエネルギー源がある。⑤温暖化問題もあるので、化石燃料の使用は解決策ではない。⑥再生可能エネルギー普及とエネルギー効率の改善で段階的に原発ゼロに向かうことは、経済的にも大きなチャンスになる——の6点を報告にまとめている。2011年9月3日・朝日新聞・朝刊

たが、議論が国会を巻き込むことはなかった。

議論が政策に反映されたかは、会議の1つの評価基準でもある。そこで「原子力政策円卓会議からの提言」の内容と、2000年11月に正式決定した長計とを比較してみよう（表2-12）。「原子力政策円卓会議からの提言」の項目1と3以外は反映されたといえるが<sup>95</sup>、政治的決定権力に影響を及ぼす制度上の可能性があったとまでは言えない。ところが、高橋暁子が会議の招へい者に対して行ったインタビュー及びアンケート調査によれば、政策に「全く反映されていない」「ほとんど反映されていない」との回答が多いという。この結果について高橋は、最も実効性のある見込める提言の1と提言の3に関して政策当局が聞き入れなかったことにあると分析している（高橋2002）。このような反対意見が政策に反映されていない点について小島剛は、「政策のあり方があたかも民主的な手続きを経て実現しているかのような偽装をこうした意見を述べる場が可能にすること、それによってたとえ改革的な発言をしてもそれが意図するところは、逆に既定路線に民主的な正当性を付与しているかのような印象を与えてしまう」（小島2007:83）と批判している。このような議論の帰結が、どのように以後の国の構想と政策に関連していったのかが問われる。

表2-12 「原子力政策円卓会議からの提言」と長計への反映

提言の要旨	長計への反映	
1. 原子力推進政策の複数のシナリオの作成、公表	なし	
2. 国と原子力関連事業者の責任の明確化	第1部第4章1	「国民・社会と原子力」
3. 国会議員によるエネルギー政策への努力	なし	
4. 電源三法交付金の見直し	第2部第2章4	「立地地域との共生」
5. 原子力とエネルギーについての教育	第2部第2章3	「原子力に関する教育」
6. もんじゅの早期運転再開	第2部第3章1	「基本的考え方」
	第2部第3章5	「高速増殖炉サイクル技術の研究開発の在り方と将来展望」
7. 原子力政策コミュニケーション会議の新設	第1部第4章1-2	「信頼の確保」

((高橋2002)を参考に筆者作表)

<sup>95</sup> 原子力委員会「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画（平成12年）」  
[http://www.aec.go.jp/jicst/NC/tyoki/tyoki\\_back.htm](http://www.aec.go.jp/jicst/NC/tyoki/tyoki_back.htm)



## 2-5 「原子力政策円卓会議」後の展開

『原子力政策円卓会議』は、2000年2月に幕を下ろした。会議の終了から10年以上が過ぎた今、国民の声が政策への反映を見たとは決して言えない。

本節では、会議後に原子力政策がどのように展開したのかを簡単に述べておきたい。

### 2-5-1 市民参加懇談会

原子力委員会は、2000年に策定された長計の「広く国民の声をくみ上げて原子力政策に反映させていく」という観点から、『原子力政策円卓会議』に続く新たな意見集約の場の在り方を検討する」との指摘を踏まえ、2001年に『市民参加懇談会』を設置した。

この懇談会は、原子力政策の決定過程における市民参加の拡大を通じて、国民の理解をより一層、促進することを目的として捧げている。2002年1月新潟県刈羽村で『市民参加懇談会 in かりわ』を開催して以降、日本各地で2009年2月までの間に、原発立地地域5箇所を含み、計18回開催した。この刈羽村の開催にあたって、当初、木元教子原子力委員は反対派の参加を求めた。しかしこの会議が、東京電力柏崎刈羽原発のプルサーマル計画をめぐる刈羽村の住民投票で、反対多数の結果の後に設置されたという事情に、地域の反対派は反発を強めた。反対派は「住民投票結果を骨抜きにする企画で、『反対派の声も聞いた』との口実になることは目に見えている。警戒を強め、プルサーマルの完全中止を目指す」<sup>96</sup>との声明を出し、出席を拒んだ。また木元が原子力委員の立場でありながら、原発推進を呼びかける新聞広告の対談に出席していたことも、反対派に中立性を欠く印象を与えた。その後、開催予定であった新潟県柏崎でも、反対派が欠席の意向を示したことから開催は見送られた。

このように、市民参加の門戸は再び開かれたが、参加の幅は依然として狭いままである。そして現実には、『市民参加懇談会』でも「聞き置かれる」との懸念は払拭されてはいない。

### 2-5-2 原子力白書

原子力委員会は2003年12月、原子力政策に社会の理解を得ることを目指した2003年版（平成15年度）の『原子力白書』を約5年半ぶりに発表した。もんじゅの事故後も相次いで起こった原子力関連施設の事故や事件を受けて、『原子力白書』では、新たな時代の原子力政策を打ち出している。ただし、原子力に対する信頼を回復にあたっては、公聴活動の重要性を提示しているが、その中心的活動として挙げているのが『市民参加懇談会』である。更なる『市民参加懇談会』の拡大化を示しているが、会議を設置するという目的に性急である体質は依然、変わっていない。

---

<sup>96</sup> 2002年1月16日・朝日新聞

その後の『原子力白書』でも、「原子力利用の着実な推進」「原子力研究開発の推進」を主とした内容をまとめた白書の刊行が続いた。『原子力政策円卓会議』で推進派の一人で最も多く招へいされた学識経験者が会議後に原子力委員会委員長に就任していることも、推進ありきの体質の表れであろう（脚注の 80 参照）。そして 2011 年 3 月、東日本大震災が起きた。

## 2-6 まとめ

本章では原子力政策を題材として、合意形成プロセスの解明を試みた。この議論では『成田空港問題円卓会議』が重視したような、「対等」の立場を自主的に取り入れようという試みはない。推進派は既存の「原子力全般への確信」を前提にしており、「原子力政策への不信」を示す反対派に意見をいかに受容させ、市民をコントロール下におくかに終始した。議論では、原子力政策のあり方、使用済み核燃料の処理問題、原子力技術、余剰プルトニウムを持たないという国際公約への遵守など多種多様な論点が指摘された。その過程で、市民の知に、積極的に耳を傾ける仕組みはとられていない。

実際の議論の場は、国民各界各層の利害関心を適切に応えられる状態であったとは言えない。従来の行政や専門家を中心とした技術的側面と、市民らによる社会的相互作用によって成果を志向することは困難であり、それを「国民的合意形成」と呼ぶことは出来ない。

また二項対立の中で、個々人が自己の立場を乗り越えて社会と向き合えるかという根本的な問いを改めて認識した反面、未成熟な議論空間という側面も同時に確認出来た。

この合意形成プロセスからは、止揚することのない推進派と反対派の比類なき差を確認することが出来た。しかしこの差の存在こそ、円卓会議で反対派から提起された「地震への警鐘」を見失うもとなつたのであり、それ以降、再度意味をもつことはなかった。2011 年 3 月 11 日の東日本大震災が、いみじくもそのことを物語っている。

### 第3章 自然再生の事例から－三番瀬再生計画検討会議・三番瀬再生会議－

高度経済成長期以降、環境破壊を懸念した市民、市民活動団体らが反対したにもかかわらず、河川や道路事業等の大規模事業の実施は数多い。そのため、従来の円卓会議の多くが、住民投票条例に基づく投票など公共事業の賛否を問うものであった。このような中、日本ではじめて自然再生を目的とした円卓会議が2002年、千葉県（以下「県」と記す）によって設置された。『三番瀬再生計画検討会議』である。

本章では自然再生に対し、間接的な議会という形ではなく市民が直接、望ましい地域の自然環境を決定する過程を考察する。

#### 3-1 三番瀬の埋立事業の概要

本節では、三番瀬の自然再生に関する合意形成の契機となった三番瀬問題とは何かを述べる。まず、三番瀬の概要を述べた後、埋立事業について時系列的、並びに参加主体別に見ていくことにする。

##### 3-1-1 三番瀬の位置と特徴

三番瀬の位置は浦安市、市川市、船橋市、習志野市の東京湾沿いに広がる約1,800haの干潟・浅海域のことである（表3-1）。その海域は概ね、西は浦安護岸、北は市川市塩浜地先の直立護岸及びふなばし三番瀬海浜公園、東は船橋航路東端、南は浦安護岸突端と茜浜突端を結ぶ干潮の水深5m以浅で囲まれる範囲である。

表3-1 三番瀬の概要

	三番瀬地域
位置	東京湾最奥部
湾岸行政単位	1県（千葉県）・4市（浦安市、市川市、船橋市、習志野市）
都市との関係	首都に隣接
湾の周辺人口	1,406,000人以上
自然災害	地震（液状化）、台風
人的災害	浦安側の海水の停滞、富栄養化による青潮、地盤沈下、土砂流出
湾の水面面積	1,800ha
湾の平均水深	0～1m
生物の特徴	アサリ、シオフキ等の底生生物、渡り鳥の休息場
交通計画	高速道路
漁業協同組合	南行徳漁業協同組合、市川市行徳漁業協同組合、船橋市漁業協同組合

（三番瀬再生計画検討会議事務局編2004等を参考に筆者作表）

三番瀬には3つの特徴がある。1点目は、三番瀬沿岸域の急激な人口増加である。その交通への対応のため、国土交通省の「3環状9放射のネットワーク構想」<sup>97</sup>の一環である「第二東京湾岸横断道路」（以下「第二湾岸道路」と記す）の建設計画が検討されている。また、人口増加によって湾や流域河川の生態系は、大きな負荷を与えている。2点目は、JR東京駅から約20分という大都市圏であり、都市の成長の著しい大都会に隣接した立地であること。工場地帯と東京ディズニー・ランド、ショッピング・モール、大型道路に囲まれた内湾のほとんどが護岸で遮られ、市民が気軽に海と触れ合うことは出来ない。3点目は、日本有数の渡り鳥の飛来地である。

### 3-1-2 三番瀬の埋立事業の歴史

東京湾の奥に残された三番瀬の埋立事業は江戸時代に遡る。江戸時代には、既に房総半島と三浦半島を結ぶ東京湾全域の埋立構想があった。しかし明治期における埋立てでは塩田整備を中心とした小規模なものとなり、それも1929年の塩田整理令とともに塩田も消滅した（船橋市郷土資料館編1990:1-10）。埋立てが目覚ましく進んだのは、昭和に入ってからである（表3-2）。利根川につながる印旛沼の水を東京湾に流すための運河建設計画が持ち上がるが、この計画は、太平洋戦争により中止された。1937年の日中戦争を機に重化学工業化に向くと、現在の浦安市から市原市までの海岸を埋め立てて、工場を誘致する案が持ち上がった。県は1950年8月に川崎製鉄を千葉市に誘致したことで、埋立行政に拍車をかけた。当時の柴田知事が推し進めた手法は、遠浅の海域を活かした千葉県独特のものであり、安価かつ計画的に工業用地を造成する構想であった<sup>98</sup>。京葉工業地帯という名称を命名したほど、柴田知事は埋立造成に力を注いだ（柴田1965:50-73）。

加納久朗知事は1958年、東京の晴海から千葉県富津岬までを結ぶ東京湾全域を埋立て、新首都「やまと」を建設するという「加納構想」を発表する。これを皮切りに工業生産を主とした「ネオ・トウキョウ・プラン」、1961年の海上都市構想を盛り込んだ「丹下プラン」等の埋立構想を打ち出した（近岡1972）。経済優先の政策は日本全域の沿岸での現実的課題でもあったが<sup>99</sup>、首都東京に隣接していながら川崎や横浜に比べて経済産業が立ち遅れた千葉県の現状を回復するため、友納武人県政では逼迫した財政の中、千葉方式と呼

<sup>97</sup> 国土交通省環境地方整備局ホームページ

<http://www.ktr.mlit.go.jp/honkyoku/road/3kanjo/history/index.htm>

<sup>98</sup> 柴田は「他産業や大会社、大工場などの企業を県内に誘致して県財政を裕福にしたのち農業の近代化をはかっていきたいという欲望を早くから持っていた。つまり『農業をよくするには農業経営規模を大きくする。そのためには農家の一部が他に転業しなければならぬ。即ち新しい職場を必要とする。さらに農業改革のためには、金がいる。工業をまず発展させる』ということ（強調は原文のまま）」（柴田1965:88）と記している。

<sup>99</sup> 1960年代、沿岸各地の埋立を促進した背景に「新産業都市法」「産業特別地域整備法」がある。反面、沿岸域を保護する観点では1971年6月に漸く、工場や事業場から公共用水域に排水される水の排出等の規制を目的とした「水質汚濁防止法」が施行された。

ばれる資金調達法を駆使した。元々財政難であった千葉県は、不動産業者から予約金を借りて埋立工事や漁業補償を行い、借りた資金は進出する企業が県に納めた前納金の中から利子をつけて返却したのである。県の埋立ては千葉県開発部（1959年）、千葉県開発局（1963年）、千葉県開発庁（1970年）、千葉県企業庁（以下、「企業庁」と記す）（1974年）と組織を次々と拡張していった。1961年に策定された「京葉臨海工業地帯造成計画」の中に三番瀬の埋立ては位置付けられ、1963年に京葉臨海工業地帯の一環として、一部の埋立事業が行われた。その際、藻場やアシ原は埋められ、名産のハマグリやアマモは絶滅した。

表 3-2 歴代民選千葉県知事と三番瀬の政治的イシュー

代	知事名	在任期間	イシューの特徴
初代	川口為之助	1947.4-1950.10	農林水産業
2	柴田等	1950.12-1954.10	京葉工業地帯の埋立て・工業化
	柴田等	1954.11-1958.11	
	柴田等	1958.11-1962.11	
3	加納久朗	1962.11-1963.2	埋立て地に首都構想
4	友納武人	1963.4-1967.4	「千葉方式」による埋立て
	友納武人	1967.4-1971.4	
	友納武人	1971.4-1975.4.	
5	川上紀一	1975.4-1979.4	東京湾岸道路開通
	川上紀一	1979.4-1981.2	漁業振興の推進
6	沼田武	1981.4-1985.4	「行政中心・隠蔽」の埋立て
	沼田武	1985.4-1989.4	
	沼田武	1989.4-1993.4	
	沼田武	1993.4-1997.4	
	沼田武	1997.4-2001.4	
7	堂本暁子	2001.4-2005.4	「住民参加」「情報公開」による自然再生
	堂本暁子	2005.4.-2009.4	
8	森田健作	2009.4-2013.4	『三番瀬再生会議』の終了
	森田健作	2013.4-	

(筆者作表)

高度経済成長期以降、三番瀬の埋立事業として議論されているのが、住宅の整備と廃棄物処分場の建設を目的とした千葉県企業庁が事業主体の「市川Ⅱ期埋立計画」（以下、「市川Ⅱ期計画」と記す）と、船橋側の港湾整備と流通機能を中心とした千葉県土木部、運輸

省（現；国土交通省）が事業主体の「京葉港Ⅱ期埋立計画」（以下、「京葉Ⅱ期計画」と記す）である。ただし市川Ⅱ期計画や京葉Ⅱ期計画は、その後の環境運動の高まり<sup>100</sup>や石油危機による経済状況の悪化などを受け、埋立計画の縮小案を発表したものの凍結せざるを得なくなった。しかしその後、景気の転換や業務商業用地の都市基盤整備、住宅用地の必要性など埋立ての目的も変化した。1983年、県は船橋側の一部先行着手を計画するが、船橋市と船橋市漁業協同組合の同意が得られず、実現には至らなかった。

1980年代、中曽根康弘内閣の民活路線により、埋立政策は進展した。1981年、沼田武知事は、大規模開発の積極的促進を県政の最優先課題にあげた。民活政策による景気刺激策が発表されると、1984年、740ha（市川Ⅱ期地区 470ha、京葉Ⅱ期地区 270ha）の埋立計画が浮上した。1993年に決定した基本計画では県は当初、魚類や鳥類への影響は小さいとする環境保全計画書をまとめたが、県の大規模開発による海の影響を審議するため1992年に設置された『千葉県環境会議』は、1995年、三番瀬の補足調査の実施、土地利用の必要性についての再検討、専門委員会の設置等を提言した。この提言により、県は1995年『補足調査専門委員会』を発足させ、埋立計画の見直しを図った。そして1999年に県は740haの埋立計画案を計101haに縮小する、見直し案を発表した。だが、計画を中止するまでには至らなかった。県は計画の見直し作業を進める一方、県は740haに下水道終末処理場、まちづくり用地や道路建設のための埋立計画を1993年に発表した。

2000年以降、国レベルでも自然再生型公共事業への機運が高まる中<sup>101</sup>、2001年に三番瀬の埋立計画の白紙撤回を公約に掲げた堂本知事が誕生した。

### 3-1-3 環境団体の活動と展開

三番瀬の周辺住民が、保護活動を通してどのように三番瀬と関わってきたのか。三番瀬における市民活動の歴史がはじまった1960年代から述べていく。この時期は、諫早湾干拓問題、川辺川ダム問題、吉野川河口堰問題など全国各地で公共事業に対する反対運動や異議申し立てが起こった。このような市民側からの高まりは、日本だけでなく、世界的に経済、産業界への警告と既存の価値に対する問い直しを迫るものであった<sup>102</sup>。

---

<sup>100</sup> 自然保護運動の高まりによって、「東京湾の埋め立て中止と干潟保全の国会請願（1972-73年）」が通過した。

<sup>101</sup> 2001年2月、小泉純一郎内閣総理大臣の主宰による「21世紀『環の国』づくり会議」では、自然再生型公共事業を都市と農山漁村のそれぞれにおいて推進することが必要と結論づけ、同年7月に提言としてまとめている。  
首相官邸ホームページ

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/wanokuni/010710/report.html>

<sup>102</sup> ローマ・クラブが『成長の限界』（ローマクラブ編 1972）において、世界人口、工業化、汚染、食糧生産、資源利用の成長率が不変のまま続いた場合、地球上の成長は限界に達するとの警鐘を鳴らしたのが1972年である。また1972年にストックホルムで開催された国連人間環境会議では、「かけがえのない地球」が強調された。

1967年に発足した市川市の「新浜を守る会」による湿地の自然保護運動は、まさに今、埋立てられようとしている干潟に飛来する渡り鳥を守る運動であった。「新浜を守る会」は、日本ではじめての埋立反対運動として注目を浴びた。渡り鳥を守る活動は実を結び、1970年、80haの行徳鳥獣保護区が設立された。1979年、「行徳野鳥観察舎友の会」が日本で初めての官営施設として設立される。しかし、この運動の中心であった蓮尾純子（後に『三番瀬再生計画検討会議』、『三番瀬再生会議』委員）は、「80haの代わりに、私たちは千葉県に埋立ての免罪符を渡してしまった」<sup>103</sup>と振り返っている。「新浜を守る会」を引き継ぐ形で、1971年に「千葉の干潟を守る会」が発足し、習志野市地先の干潟の埋立て（京葉港I期計画）反対運動が行われた。この運動はPTAなどの広範で力強い地域住民によって東関東自動車道反対運動と結びつき、谷津干潟保全運動に繋がっていった。更に東京湾の生態系の豊かさを訴え、1997年、第2回「朝日・海への貢献賞」（朝日新聞社主催）のボランティア賞を受賞した。

1980年代、埋立計画段階では、反対する市民運動はさらに拡大した。船橋市の漁民の大野一敏（後に『三番瀬再生計画検討会議』、『三番瀬再生会議』委員）は、サンフランシスコ湾の保全計画を元に東京湾保全計画の策定を呼びかけた。

また一市民であった森田三郎が三番瀬に隣接する谷津干潟のゴミ拾いを一人で続けた活動は、次第に地元住民を巻き込み、1988年に国指定谷津鳥獣保護区（面積41ha、うち特別保護地区40ha）に指定されたことで実を結んだ。1993年にはラムサール条約登録湿地（40ha）となった。これ以降、県民や市民の目が三番瀬にも徐々に注がれ、埋立計画の撤回や、ラムサール条約の登録を求める署名運動も活発化した。

そして、市民自らが行う調査活動も活性化するようになる。この市民調査を支えたものに、財団法人トヨタ財団の助成プログラム（1979-1997）がある。第4回研究コンクールでは「行徳野鳥観察舎友の会」（東良一理事長）が、自然の復活力を生かした湿地の再生に取り組み、「よみがえれ新浜—水質浄化と水鳥の誘致—」で最優秀賞を受賞した。後に、水鳥を呼び戻す活動で、2005年5月に環境大臣表彰を受賞した。第5回研究コンクールでは「三番瀬研究会」（小埜尾精一代表）が、「三番瀬の埋め立てを行なう事なく創出できる市民の親水空間を」で受賞した。後に「三番瀬研究会」は「三番瀬フォーラム」（小埜尾事務局長）へと分岐した後、トヨタ財団のフォローアップ助成を受け（小埜尾 1995:171）、活動の幅を広げている。

### 3-2 埋立ての問題点

高度経済成長期には、県による埋立政策は、経済の推進に主眼が置かれた。県の埋立計画は、永続的な社会の原動力を臨海部の埋立てというただ1点に求めた政策であった。そ

---

<sup>103</sup> 2010年5月10日インタビュー

これは1961年「港湾整備緊急措置法」、1973年「公有水面埋立法」の改正の他、1962年「全国相互開発計画」、1972年「日本列島改造計画」等、次々と制定された開発志向の立法にも支えられた影響もあろう。干潟を保全する重要性が指摘されたのは、環境省が「海洋生物多様性保全戦略」の素案をまとめる中で方針を打ち立てた2010年に入ってからである。

そこで本節では、この間に露呈した埋立特有の問題点について、漁業権放棄、転業準備資金問題、まちづくり計画の3点に特化して述べる。これは、後に述べる「多様な主体の参加」によって委員となった漁業関係者、産業界、地域代表らの合意形成プロセスにどのような影響を与えるのかを見る準備のためである。

### 3-2-1 漁業権放棄の問題

戦後、日本各地で漁業制度改革によって漁業権の放棄が進む中で<sup>104</sup>、三番瀬周辺でも開発によって漁村は商業地へと包含されていった。埋立てに限らず原発立地問題などの公共事業では、地権者や漁業権者の同意さえ得られれば金銭で補償しさえすれば良いとの考えで、事業を促進してきた時代がある。開発により工業や港湾機能中心へと海の利用が変化したのに伴い、漁場は減少し、漁業権放棄も進んだ（表3-3）。

表3-3 三番瀬海域における漁業権放棄

年	漁業協同組合名（放棄内容）
1962	浦安町漁業協同組合（一部放棄）、浦安第一漁業協同組合（一部放棄）、船橋市漁業協同組合（一部放棄）
1963	習志野漁業協同組合（一部放棄）
1965	習志野漁業協同組合（全面放棄）
1969	船橋市漁業協同組合（一部放棄）
1971	浦安町漁業協同組合（全面放棄）、浦安第一漁業協同組合（全面放棄）
1973	船橋市漁業協同組合（全面放棄）
1976	南行徳漁業協同組合（一部放棄）
1977	市川市行徳漁業協同組合（一部放棄）

（筆者作表）

漁業権は「漁業法」の上では、物件とみなされる。政府が従来の漁業権をいったん買い上げて民衆的な漁業協同組合（以下「漁協」と記す）に組織替えさせ、改めて漁業者に漁業権を許可する。つまり漁業権の取得にあたっては、漁業者個人の力は及ばないのである。

<sup>104</sup> 例えば三番瀬と同様に都市に隣接する名古屋港では、1959年の伊勢湾台風の後、高潮防波堤が作られ、下之一色を中心に漁業権が放棄され、臨界工業用地の造成が進んだ。



現在の三番瀬には3つの漁協がある。船橋市には船橋市漁業協同組合（以下「船橋漁協」と記す）がある。漁協の近くには、今も大神宮や東照宮が残っている。市川市には、市川市行徳漁業協同組合（以下「行徳漁協」と記す）、南行徳漁業協同組合（以下「南行徳漁協」と記す）の2つの漁協がある。

浦安町（現；浦安市）には、当初、浦安町漁業協同組合と、後にそこから分裂した浦安第一漁業協同組合があった。1958年、浦安の本州製紙江戸川工場が悪水を海域に放流し、これに抗議するため、浦安の漁民たちが工場に乱入した、本州製紙事件が起きる。この事件により、漁民の多くは漁師としての道を諦めていった。1960年、浦安町議会は漁業権一部放棄を決定し、翌年、漁業協同組合と漁業補償交渉を開始した。1962年、埋立造成により浦安地先の漁場は消滅した。1971年、全面放棄によって漁業権は無くなった<sup>105</sup>。これにより漁業者転業対策協議会が設置された。本州製紙事件後、本州製紙が浦安漁業協同組合に補償金を支払い和解した（浦安・聞き取り調査隊編 2009:240-241）。

市川市では周辺の埋立工事に伴い、南行徳漁協が1976年、行徳漁協が1977年にそれぞれ漁業権を一部放棄した。漁業補償は南行徳漁協が約29億3000万円、行徳漁協が約2億6000万円である<sup>106</sup>。一部放棄後も漁業を継続しているが、市川市の行徳漁協、南行徳漁協の2漁協の中心部の漁場は、隣接する浦安地先D地区の埋立事業の影響を受けてヘドロや死貝で澱んでしまった。そこで1991年、行徳、南行徳の両漁協は「三番瀬の埋立てによって新しい漁場を開発すべき」として県に対し埋立ての促進を陳情した<sup>107</sup>。更に1996年6月、両漁協は『新三番瀬造成推進協議会』を設立し、当時の埋立て計画地の沖合に、人工干潟を含めた約940haの新漁場をつくる構想を掲げ、「三番瀬はすでに環境が破壊され、赤潮や青潮の発生源になっている」と、再び埋立て促進を主張したのである<sup>108</sup>。

したがって漁業者らが埋立て促進を陳述するのには2つの理由が考えられる。1つ目は、埋立計画がなくなると漁業補償金による清算手段が確保出来なくなるためである。2つ目は青潮の問題である。青潮は成層期に無酸素水が湾奥部の沿岸に沸き上がる現象で、一たび台風などで青潮になると魚介類は大量にへい死する。県の埋立ては海の砂を掘削する「浚渫埋立」のため、海底には深さ25m以上の通称、深掘れが出来た。この深掘れに夏場は貧酸素水塊がたまり、閉鎖性内湾の三番瀬に青潮を発生させる。特に市川側の漁師たちは、青潮対策と漁場汚濁の慢性化を解決させるため、深掘れの埋め戻しのための埋立てを要望している。

船橋漁協は1963年に市川Ⅱ期、京葉Ⅱ期計画が策定されると、1973年には、船橋漁協が約104億8000万円の補償を受けて漁業権の全面放棄を決議し、船橋地域の埋立てが確

<sup>105</sup> 漁業を諦めきれない一部の漁師は、富津市漁協浦安市部で漁を継続する道を選んだ（富津市富津漁業協同組合 1981:322-336）。

<sup>106</sup> 朝日新聞 1996年12月12日・朝刊

<sup>107</sup> 朝日新聞 1991年12月7日・朝刊

<sup>108</sup> 朝日新聞 1996年6月29日・朝刊

定した。現在は埋立てが進まないため漁業補償を一部返還し、短期免許による区画・共同漁業権の交付を1年更新という条件つきで組合として受ける許可漁業である<sup>109</sup>。市川の漁師は半漁半農であったが、船橋の漁師には売る土地も無いというのが現状であった<sup>110</sup>。ただし、漁業補償金と引き換えに陸へ上がった漁師に対する補償については、配分に違いがあったと漁師を義父に持つ男性は次のように明かす。

「義父が漁業権を放棄した時、皆、漁業者は同じ割合で土地が配分されたと思っていたんだ。でも実際は優遇分譲というのがあって、義父は70坪だったんだが、後になって1,000坪貰ったなんて人もいたんだ」<sup>111</sup>

本来、漁業補償金は漁協に与えられるが、漁業権放棄によって個人の漁業者に現金や土地が入る経路があったのだと言う。筆者は現時点で男性が語る1,000坪もの優遇分譲についての確証は得られていない。しかしこの男性にとって理不尽な配分であったとの認識であったことは言うまでもない。こうして得た補償金だが、結局、「札束を見せつけられて、毎晩、酒飲んで数年で無くなった漁業者もいる。だって、転業できねえもん、字読めなくて」<sup>112</sup>というように、生活を一変させたのである。

### 3-2-2 転業準備資金の問題

次に浦安地先の埋立てによる漁場環境の悪化を受けて、陸へ上がった漁業者に支払われた転業準備資金問題を見ていく。

この問題は1970年代に市川Ⅱ期埋立計画が実施されるという前提のもと、行徳漁協が県に融資を求めたことに始まる。県の企業庁が1982年に県信用漁業協同組合（以下、「信漁連」と記す）を介して行徳漁協の組合員624名に転業準備資金の名目で合計約43億円を融資し、組合員約600名に無利子で貸し付けた。当時この支出に関して県議会の議決を経ておらず、1999年に発覚した時点で、その利息は55億円に膨れ上がっていた<sup>113</sup>。当初は漁業補償金で事実上、相殺する仕組みであった。また信漁連に発生する利息は、企業庁が全額負担することになっていた。しかし埋立てが進まない中、元金よりも利息が上回っ

<sup>109</sup> 漁業権は当該海域の独占的、排他的な用益権であるため、放棄しても非独占的、非排他的な許可漁業については可能である。

<sup>110</sup> 「市川は磯つき百姓と呼ばれていて、何とかなっただけかもしれないけど、船橋はそうではなかった。船橋みたいに漁業だけっていうところは本当に少ないよ。・・・1981から2年頃、底引き網、巻き網漁の33名は永久にココ（船橋）に残る、と県に契約をして残存漁師となったんだ」という。2008年7月10日インタビュー

<sup>111</sup> 2010年9月22日インタビュー

<sup>112</sup> 2010年9月22日インタビュー

<sup>113</sup> 千葉県議会1999年12月8日・12月定例会（第2日目）沼田武知事の答弁による。  
千葉県議会議事録 <http://www.pref.chiba.lg.jp/pbgikai/dsweb.cgi/>

た。企業庁や行徳漁協は、近い将来、よもや埋立てが白紙撤回されるとは思わず、埋立工事の着工を信じたからこそ転業融資金を受けたのである。

一方 2000 年、市民によって一連の問題についての差止請求が出されたが<sup>114</sup>、県監査委員はこれを棄却した<sup>115</sup>。だが、2001 年埋立てが白紙撤回したことで、漁協にとって漁業補償金で返済をする前提は崩れた。2005 年、市民によって当時の企業庁らを相手取り、県への返還を求めた訴訟では請求は棄却されたものの、融資の枠組みの違法性が指摘された<sup>116</sup>。2005 年、県は補償問題を調停する第三者機関、『アドバイザー会議』を開催し、「県は損害を救済するべき」との結論に至ったことを受け、2007 年、両漁協に対して損害額を提示した上で、民事調停を申し入れた<sup>117</sup>。翌年、東京地裁で提示された補償額約 66 億円（行徳漁協 60 億円、南行徳漁協 6 億円）を支払う民事調停が成立した<sup>118</sup>。

### 3-2-3 まちづくりの問題

先に埋立の歴史を概観したが、三番瀬の周辺自治体のうち一番影響を受けたのは市川市である。1975 年竣工の市川Ⅰ期埋立事業の後、すぐに市川Ⅱ期埋立計画は実施されるはずであった。しかし環境意識の高まりや石油危機の影響により、計画が提示されてから実施までに 10 余年を要した。埋立計画の変転によって市川市では、描いていたまちづくりの青写真は大きく崩れた<sup>119</sup>。市川市の海岸付近の行徳地区では 1960 年頃の急速な工業化、都市化に伴って地下水や天然ガスを汲み上げたことにより、軟弱な地盤が沈下する現象が生じた。また同市塩浜 1～3 丁目の護岸は、県による市川Ⅰ期計画の工事の際、市川Ⅱ期計画の埋立てを前提として暫定的に造成したため、埋立計画の中止により、護岸は延長 3 km に及ぶ鋼矢板製の直立護岸のまま残され、実質上の三番瀬の海岸線となった。1990 年頃から、付近では老朽化した護岸の陥没が多発した。市川市にしてみれば老朽化した暫定護岸の改修については埋立ての中止に伴うものであり、その管理責任に関しては県に移管したい考えであった。対して県は、埋立てに際して市川市が設置した護岸は、管理下にある市の責任で改修するべきと主張した。このような、護岸の責任の所在をめぐる行政間の対立は長期にわたった。

1973 年、県は下水道終末処理場として計画した場所が、地権者の反対にあったことから、市川Ⅱ期計画の埋立地に移す計画に変更した。ところが埋立計画は進まず、下水道終末処理場の土地利用制限だけが残った。30 数余年が経ち、現在この用地には大量の建設残土が

<sup>114</sup> 朝日新聞 2000 年 4 月 8 日・朝刊

<sup>115</sup> 朝日新聞 2000 年 6 月 10 日・朝刊

<sup>116</sup> 朝日新聞 2005 年 10 月 26 日・朝刊

<sup>117</sup> 朝日新聞 2007 年 5 月 17 日・朝刊

<sup>118</sup> 朝日新聞 2008 年 10 月 28 日・朝刊

<sup>119</sup> 市川市は独自に塩浜地区の土地利用に関して「塩浜地区まちづくり基本計画」を策定し、地権者組織である『市川市塩浜地区第 1 期まちづくり推進協議会』を設立している。

不法投棄されている<sup>120</sup>。

1988年3月、貨物線として計画されたJR京葉線は、旅客用に転用して開通した。市川Ⅱ期計画は、国際性・文化性豊かな環境都市づくりを基本理念とし、海浜における文化・レクリエーション空間の創造を主な目的としている（市川市 1996:77）。しかし、東京ディズニーランドに隣接するJR舞浜駅（浦安市）の2駅隣のJR市川塩浜駅（市川市）の周辺の大部分が工業専用地域もしくは工業地域であり、駅前には未整備のまま地域計画が進められずにいる（写真3-1）。



写真3-1 JR市川塩浜駅周辺



写真3-2 市川行徳漁協

JR市川塩浜駅にほど近い市川漁港は、Ⅱ期埋立てを前提に1971年に暫定漁港として作られたため、施設や広さも不十分な漁港である（写真3-2）。浦安地先では1972年11月に埋立免許を取得し、1980年竣工した。財政難だった県は三井不動産や京成電鉄等と組み、1983年の東京ディズニーランドの開園にこぎつけた。沿岸は、浦安エリアでは大手企業が住宅や大規模ホテル建設に乗り出して活性化する一方、市川市のように市川Ⅱ期中止で開発が遅れた地域とに決定的に二分された。行政中心の埋立事業による地域発展という目的は、浦安を除き、沼田県政の終盤では特段の説得力を見せなかった。

### 3-3 堂本暁子千葉県知事の誕生と三番瀬

三番瀬の自然再生問題を論じるには、三番瀬問題が最大の争点となった2001年3月に行われた千葉県知事選を論じなければならない。三番瀬沿岸の開発は急激な人口増加、都市開発、経済発展等に応じた形で計画された結果、地域に利用規模の大型化（大型住居群）、利用範囲の広域化（商業施設）をもたらした。反対に沿岸環境への影響が多くなるのと引き換えに、市民が三番瀬に近づくことは出来なくなった。このような中、堂本暁子元参議院議員が千葉県知事選に出馬、当選し、三番瀬の 이슈は大きく変わったのである。

<sup>120</sup> 通称、行徳富士と呼ばれる山となった不法堆積については、2001年6月12日、市川市が残土運搬業者を「土砂等による土地の埋立、盛土及びたい積の規制に関する条例」違反で刑事告発し、同年9月20日逮捕、12月26日千葉地裁で有罪判決が確定した。

### 3-3-1 三番瀬が争点となった千葉県知事選

千葉県知事選では5名の候補中、堂本以外の4名が三番瀬に焦点を当てて民意を問うというポピュリズムを取った(表3-4)。堂本の選挙公報には三番瀬の文字はないものの<sup>121</sup>、選挙公示後の新聞記者との質疑応答では「三番瀬は・・・保全と回復からの観点の見直しをすべき」(堂本 2001:139)との考えを表明している。首長による成長政治を見てきた三番瀬周辺の市民にとって三番瀬は核心部分の政策課題だけに、新知事の実行力を問うた選挙であった。長年、千葉県知事選の投票率は低迷していたが、2001年の知事選では三番瀬に隣接する浦安、市川、船橋、習志野市のいずれも投票率は上昇した(表3-5)。

表3-4 2001年千葉県知事選候補者

候補者名(年齢)	政党(党派)	投票数	選挙公報での三番瀬に関する公約
岩瀬良三(67)	自由民主党・安心で夢のある千葉県をつくる会推薦(無所属)	472,325	三番瀬の環境保全
堂本暁子(68)	21世紀の千葉県を創る県民の会推薦(無所属)	491,205	
門田正則(53)	無所属(無所属)	53,865	三番瀬のラムサール条約登録湿地
河野泉(60)	明るい民主県政をつくる会・日本共産党推薦(無所属)	240,271	三番瀬埋め立て、湾口道路中止
若井康彦(55)	民主党・社民党・連合千葉推薦(無所属)	428,153	三番瀬の開発計画の凍結、抜本見直し

(千葉県選挙管理委員会<sup>122</sup>を参考に筆者作表)

表3-5 近年の千葉県知事選の投票率

(単位 %)

知事選実施日	県全体	浦安市	市川市	船橋市	習志野市	当選知事名
1993.3.14	31,90	26,47	22,51	27,22	31,36	沼田武
1997.3.16	28,67	21,77	20,44	25,18	27,54	沼田武
2001.3.25	36,88	31,16	30,97	35,18	38,55	堂本暁子
2005.3.13	43,28	37,25	36,20	41,63	44,55	堂本暁子

(2001年3月25日執行千葉県知事選挙公報を参考に筆者作表)

<sup>121</sup> 堂本の選挙公報には、著名人からの応援メッセージを掲載している。

<sup>122</sup> 千葉県選挙管理委員会ホームページ <http://www.pref.chiba.lg.jp/senkan/>

堂本知事の誕生に、福田康夫官房長官が「政策をあんまり論じないで、強い関心を持たずに投票される方が多い」と懐疑的な意見を述べた<sup>123</sup>。堂本の埋立て白紙撤回の公約について福田官房長官は「公約を実行できる力をどこから得るのか」と発話した。これは堂本が無党派で出馬をしたことを念頭に置いたものと想像するが、この「どこから得るのか」の問いに対しての堂本の答えが市民参加型の会議の設置である。

### 3-3-2 埋立の白紙撤回から円卓会議の経緯

2001年の知事選後、堂本は知事就任直後の臨時県議会で三番瀬の埋立白紙撤回を正式に表明した（表3-6）。

表3-6 堂本知事の『三番瀬再生計画検討会議』設置までの三番瀬関連の主な県議会発言

会期	堂本知事の三番瀬関連の主な県議会発言要旨
2001年 4月臨時	現行の埋立計画は一たん白紙に戻し、自然の保全と、地域住民が親しめる里海を目指す新たな計画を、県民参加、市民参加のもとに作りあげる
2001年 6月定例	市川Ⅱ期地区・京葉Ⅱ期地区土地造成計画については、これまでの計画を一たん白紙に戻し、様々な意見を聞きながら、今後の対応を早期に決めていきたい
	猫実川河口部の環境評価については、三番瀬全体の生態系の多様性を維持する上での役割を担っている
	白紙撤回イコールそのまま放っておくことではない。何らかの形で手を加えながら、それは外国の例をみればよくわかる
2001年 9月定例	転業準備資金の貸し付けについては、未解決のまま現在に至っている。早急に解決を図る必要がある
	三番瀬の今後のあり方については、全国のモデルとなる千葉方式を確立する
	101haの埋立計画は行わないことを再度明確にし、具体的な再生計画は、千葉方式として国の内外に誇れるようなものにしたいと考えている
	三番瀬はシギ・チドリの全国有数の渡来地で、再生計画を策定し、並行して国設鳥獣保護区の設置を検討する
2001年 12月定例	新しい公共事業のやり方として、計画づくりの段階から徹底した住民参加と情報公開で、議論を重ね、住民、関係者及び行政が一体となって具体的な再生計画を策定するため、「(仮称)三番瀬再生計画検討会議」をすみやかに設置する。それを千葉モデルとして全国に発信して行きたい

(千葉県議会議事録を参考に筆者作表)

<sup>123</sup> 2001年3月26日・朝日新聞・夕刊

まず、「三番瀬の環境保全についてシンポジウムを開くなど、さまざまな意見を聞きながら、今後の対応を早期に決めていきたい」<sup>124</sup>と表明し、そのシンポジウムについては、「具体的な案を9月議会で示したい」<sup>125</sup>と述べた。2001年8月と9月に『三番瀬シンポジウム』を開催し、その後の県議会では、「101haを埋め立てて欲しいという（県民の）声はまったくなかった」「専門家だけでなく地元住民、環境保護団体、漁業関係者などの参加を得て、具体的な再生計画を策定する」と述べ、その後の県議会で現行の埋立計画の白紙を正式に明言した。しかし肝心の自然再生をどのように具体化するかについて堂本知事は、サンフランシスコ湾の住民参加型の再生事例<sup>126</sup>を参考に、「101haの埋立計画は行わないことを再度明確にした上で、今後の方針について申し上げます」と答弁するに留めた<sup>127</sup>。そもそも「自然再生」とは、次のように定義される。

「自然そのものだけでなく、自然と人のつながり、豊かな自然に支えられた人と人とのつながりを回復させるための『試み』・・・であり・・・生態学などの科学の知識、伝統的かつ斬新な土木技術のほか、さまざまな科学技術を適切に調和的に活かしながら、土地と人びとの絆、人と人との絆を取り戻すことによって、その地域で人々が『末永く幸せ』に暮らしていくための見通しをつけようというのが『自然再生』である」（鷲谷 2003:8）

この定義の「自然と人のつながり、豊かな自然に支えられた人と人とのつながり」という表現には、自然再生推進法の定義にはない視点を持つ。埋立促進の時代には、「つながり」は求められていない。どのように「つながり」合わせていくのかは、知事就任後に設置する「市民参加」での議論に委ねられたのである。

### 3-4 三番瀬再生計画検討会議の概要

2001年11月、『三番瀬の再生計画策定のための検討組織設立準備会』（以下、「準備会」と記す）の第1回を、同年12月に第2回を開催した後、2002年1月、第1回の『三番瀬再生計画検討会議』は開催された。準備会の会長であった岡島成行は、引き続き『三番瀬再生計画検討会議』の会長に就任した。委員構成は準備会の議論を受け、学識経験者9名

<sup>124</sup> 2001年6月13日定例会

<sup>125</sup> 2001年7月の定例記者会見

<sup>126</sup> アメリカのサンフランシスコ湾では住民運動の後、1960年代に保全政策へと転換した。流域管理として「サンフランシスコベイプラン」を策定し、湾の基本的な考え方として「湾は自然のかけがえのない贈り物である」「湾はひとつの水域である」「湾は、今日よりも大きな人間の要求に答える能力をもっている」「湾は、不必要で徐々に進行する破壊から保護されねばならない」の4点を提示している。

<sup>127</sup> 2001年9月26日定例会

128、環境団体 4 名<sup>129</sup>、漁業関係者 4 名、地元住民 3 名、公募委員 3 名、産業界 1 名の合計 24 名に決まった。オブザーバーとして浦安市、市川市、船橋市、千葉県、環境省、国土交通省、水産庁各 1 名ずつ参加した。県はオブザーバーと事務局を務めた。

また『三番瀬再生計画検討会議』の指示に基づき、三番瀬の再生に向けた具体的な課題の解決策を検討するため、下部組織として専門家で構成された会議を 1 つ立ち上げ、他に 3 つの小委員会、7 つのワーキンググループを発足させた。そして 2 年間に渡って審議を続け、2004 年 1 月、最終報告である「再生計画案」を知事に提出して解散した。

この会議の特徴は、県が原案を書くのではなく、委員が白紙の段階から議案設定や論点の絞り込みまで行っている点である。また「公開性」と「透明性」を重んじ、市民の傍聴も可能とした。「情報公開」「住民参加」を原則として、議事録は県のホームページで公開された<sup>130</sup>。

### 3-4-1 「中間とりまとめ」まで —第 10 回会議まで—

会議の開催早々、三番瀬の最大の当事者である地権者が参加していないことに対し、委員からは、「最低限必要」（第 1 回・第 9 回・第 11 回・第 15 回会議）との再三にわたる参加要請があった。しかし会長の判断により、地権者の委員としての参加は認められず、ワーキンググループで地権者からの意見を吸い上げる形にとどまった。

また、三番瀬を横断する「第二湾岸道路」と「下水道終末処理場」の建設をめぐることは、多くの委員が議論の必要性を主張した。三番瀬の埋立白紙撤回に伴い、港湾の拡張等の県の計画は、変更あるいは中止を余儀なくされていたが、堂本知事は「第二湾岸道路」と「下水道終末処理場」の建設については、必要との立場を県議会では表明していたのだ<sup>131</sup>。しかし、議事進行役の岡島会長から「県議会との関係で（建設の）議論ができないのではないか」（第 2 回会議）との言及があり、大槻副知事からも「環境省、国土交通省との関連がある」（第 3 回会議）として、議論しない方向に促された。「第二湾岸道路」と「下水道終末処理場」の建設の議論なくして自然再生は始まらないとする委員に対し、県はこれらの建設の議論がないと自然再生が進まないわけではないとの主張である。結局、「第二湾岸道路」と「下水道終末処理場」の審議は断念したが、議案の設定自体にも合意を要してい

<sup>128</sup> 専門分野は、「都市計画」「海洋工学」「鳥類」「環境アセスメント」「水環境」「底生生物」「海洋環境」「水生生物」である。

<sup>129</sup> 県のよびかけにより、三番瀬の市民活動団体が加わる「三番瀬市民会議」が 2001 年 12 月に発足し、『三番瀬再生計画検討会議』の開催にあたっては「三番瀬市民会議」に参加している団体の中から環境団体委員が選出された。

<sup>130</sup> 千葉県ホームページで公開されていた『三番瀬再生計画検討会議』および下部組織の議事録は 2010 年 8 月末で削除された。本研究はそれ以前に入手した情報を元に論じる。

<sup>131</sup> 2001 年 6 月定例会議では、「第二湾岸道路は、湾岸地区に集中する交通を分担する道路として大事だ。国に整備を働きかける立場で、三番瀬の計画とは別に検討すべき」「下水道終末処理場や第二東京湾岸道路については、これは別個に検討を進める」と発話。



た委員にとって、県の意向で議案を諦めたことには不満を残した。会議の設置段階で会議の独立性は明確であったが、それが建前であったならば意味がない。ただし、審議の断念について吉田正人委員は、「公共事業の見直し等を合意形成の場にかける場合、政治家が責任をもって解決しなければならない課題と、住民参加によって議論する余地のある課題を区別して、後者の話題にしぼって時間を区切って議論したことが合意形成につながった」（吉田 2007a）と指摘する。このように自然環境と関連するはずの公共事業について議論を「区切った」結果、以後、「里海」「持続可能性」「復元」といった議論が中心になった。再生の目標に関しては、「生物種や環境の多様性」「海と陸との連続性」「環境の持続性と回復力」「漁場の生産力」「市民と自然との触れ合い」の 5 点とした（第 5 回会議）。

中盤の区切りとして提出する「三番瀬の再生に向けての中間とりまとめ」の策定では、対立点が少ない意見を共通認識として、項目別の整理とフィードバックを繰り返す作業をした。この中で委員間の主張に大きな隔たりをもたらした 1 つに、鋼矢板が老朽化した市川市塩浜地区の直立護岸（以下「市川護岸」と記す）の改修方法がある。環境団体委員は、護岸付近の生物調査の結果、当該地は多くの生物の生息地で水質浄化能力が高いと主張し、「護岸のあり方については、・・・後ろへ引っ込む（陸域を削る）という工夫をして頂きたい」（第 5 回会議）と訴えた。一方、産業界委員は、周辺に立地する企業を勘案し「絶対に陸を削ることはしないでほしい」（第 6 回会議）と主張した。これらを受け、2002 年 12 月に知事に提出された「三番瀬の再生に向けての中間とりまとめ」では、「できうる限り自然を保全する」（第 9 回会議）との干潟再生の視点を基礎としながら、5 つの再生目標と 11 の再生のために必要な考え方が提案された。しかし、再生目標の実現にあたってその方法をどうするのか。猫実川河口部の評価と対処についての 2 点では意見が一致しなかった。結局、「中間とりまとめ」の整理の仕方が強引であるとの理由で、一部の委員は辞任した。

### 3-4-2 「再生計画案」提出まで —第 22 回会議まで—

当初 1 年で終了するはずの会議は 2 年目に入った。

現況把握の調査が必要との意見が出たことから調査した結果、市川護岸の激しい劣化状態が判明した（第 14 回会議）。この結果を受けて、「再生計画案」では「海と陸との連続性」の観点から、人と海とのふれあいの確保や、危険性が指摘されている護岸についての早急の対応といった内容が議論された。対立点であった護岸のあり方については「構造上、海に張り出す必要がある場合には、海への影響が最小限となるようにする」ことで合意した。しかし環境団体委員らが会議を通じ、一貫して「これ以上海を狭めない」ことを主張した結果、護岸の前面の勾配は、捨石を積上げるのに必要な最小勾配の 1:1.5 程度の石積護岸が示された。ただし元々、岩場や磯場ではない場所に、基点から上下方向 1 m に対し、水平方向に 1.5m 先の点と基点を結んだ勾配の石積護岸を作ることについては、「本来の姿ではないということなので、むしろ暫定的な姿というふう考えるべき」（第 17 回会議）

との専門家委員の指摘もあり、石積みが可能で「一番急な積み方」（第 17 回会議）に決定した。少しでも護岸を海域に張り出さないようにするための、苦渋の選択であった。さらに専門家委員からは、息の長い自然再生作業では、自然現象や社会環境に対する影響については不確実性を伴うとの判断により、順応的管理の視点が示された（第 17 回会議、「3-4-3」参照）。この順応的管理の提案や「三番瀬の再生に向けての中間とりまとめ」の観点等にしたいがい、2004 年 1 月、最終報告である「再生計画案」が知事に手渡された。終盤では会議日程が過密になり、議論を正確に振り返る時間がなくなるなど、苦勞を乗り越えての「再生計画案」の提出である。

この「再生計画案」を受け取った際、堂本知事は、以下のように評価した。

「一番すばらしいことは実際に再生計画案が仕上がったことであり、公共事業が中止された後に、住民、環境団体、漁業者、産業界、専門家等様々な方が係わってレベルの高い再生計画をまとめたことは、全国でもなかったと思う。『千葉モデル』といったが『日本モデル』としてもいいと思う。・・・新しい民主主義のスタートのような感想を持った。この宝石を無駄にしないように最大限の努力をしたい」（第 22 回会議）

このように堂本知事が「千葉モデル」さらには「日本モデル」と賞賛した議論だが、これは合意内容が、堂本知事が県議会で発言していた方向性と、さほど異なるところがなかったことによるものであろう（「表 3-6」参照）。だが、反面、当初の期待ほどには民意は向かなかった。会議の傍聴者は徐々に減少し、終盤まで残った傍聴者は県庁職員や熱心な環境団体であった<sup>132</sup>。また、堂本は次のように述べている。

「最近も、漁民と自然保護団体が激突しました。これで駄目かなと一度は思いました。アサリを捕るの、そこに土を入れるの、入れないのということで、大激論になったんです。でも、結果として、みんなが見ているものですから両方で妥協して、そして先へ進みました。いかに情報公開が大事か、いかにディベート、議論することが大事かということを見たような気がします（下線は筆者）」（読売新聞社編 2004:237）

ここで、大きな問いにぶつかる。合意形成とは、「参加」の原則を糊塗した「妥協」の産物ということなのか。この点の議論は、第 4 章以降の分析に委ねる。

---

<sup>132</sup> 第 1 回会議では約 250 名が傍聴したが、第 4 回会議以降は 100 名前後まで減少した。最終の第 24 回会議でも 150 名に満たなかった。

### 3-4-3 議論の帰結

最終的に合意した「再生計画案」は、第1章「再生の基本的な考え方」、第2章「再生のために必要な項目」、第3章「課題」、第4章「提言」の4章からなる（三番瀬再生計画検討会議事務局編 2004）。

三番瀬の再生には海域をこれ以上狭めないことを原則として、長期と短期の目標に分けて「三番瀬再生の目標」を設定した。長期目標としては、①海と陸との連続性の回復、②生物種や環境の多様性の回復、③環境の持続性・回復力の確保、④漁場の生産力の回復、⑤人と自然とのふれあいの確保——の5つの目標を掲げた。この5つに沿う形で、短期目標として「海と陸との連続性の回復」「生物種や環境の多様性の回復」「環境の持続性・回復力の確保」「漁場の生産力の回復」「人と自然とのふれあいの確保」を実現するための内容を規定している。

また、「再生のために必要な項目」では、①干潟・浅海域、②生態系・鳥類、③漁業、④水・底質環境、⑤海と陸との連続性・護岸、⑥三番瀬に向き合う街づくり・景観、⑦海や浜辺の利用、⑧環境学習・教育、⑨維持・管理、⑩再生・保全・利用のための制度及びラムサール条約への登録促進、⑪広報——の項目ごとに現状と目標をアクションプランとして示した。だが多数決によって裁定しない難しさから、両論併記をした項目もあった。

ところで、「再生計画案」が提出される前の2002年12月、「自然再生推進法」が制定された。「自然再生推進法」の第2条では、過去に損なわれた生態系の再生を強調し、沿岸地域の住民が主体となるという再生の本質が明記されている。そして、その基本理念として、①豊かな自然を将来世代にわたる維持、②地域の多様な主体の連携、③科学的知見に基づいた実施、④順応的管理による実施、⑤自然環境学習としての活用——の5項目を掲げている。つまり、「再生計画案」の第1章と第2章は、この「自然再生推進法」の5項目と同じ方向、かつ地域独自の取り組みと合致していることが分かる（表3-7）。

この他、「提言」として2つの施策が明記された。まず、「人と自然の共生を実現するための具体的施策」では、漁業という単一産業のみが焦点となり、抽象的レベルでの「持続的な漁業」が均衡を取る形で設定された<sup>133</sup>。そして「三番瀬の自然再生のための具体的施策」として、順応的管理の必要性が記された。順応的管理は2002年3月、地球環境保全に関する関係閣僚会議の「新・生物多様性国家戦略」で、「自然と共生する社会」の実現のための重要ポイントとされたことで注目された。この概念は「調査し、計画し、実行し、その視点の結果を把握し、次期の計画を策定するというサイクルで、生態系を安定させていこうという方法」（関 2009:168）とされる。順応的管理の重要点は、「事業を一つの『仮

<sup>133</sup> 2004年5月、『三番瀬再生計画検討会議』を振り返る『ふりかえりワークショップ』が開催された。この参加者からは「(漁業については)私自身としてはものすごく不自然に感じました。だって、漁業権放棄しているわけですから、なぜいまさら、漁業者というようなことを前面に出すのかよくわからない」(三番瀬円卓会議ふりかえりワークショップ実行委員会 2005:44)と「漁業」を特別視している旨の批判的意見が出された。

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。三番瀬の自然が時々刻々と変容する性質からすれば、将来にわたり順応的管理の視点を導入することに合意したのは当然でもある。その意味では自然の想定外の「不確実性」、その際の見直しの必要性の両方に合意したことになる。

表 3-7 「自然再生推進法」における基本理念と「再生計画案」との比較

自然再生推進法	「再生計画案」における対応箇所	
基本理念の要旨	第 1 章 再生の基本的な考え方 「三番瀬再生の目標」	第 2 章 再生のために必要な項目
1. 豊かな自然を将来世代にわたる維持		②生態系・鳥類
2. 地域の多様な主体の連携		⑧環境学習・教育 ⑩広報
3. 科学的知見に基づいた実施	①海と陸との連続性の回復	
4. 順応的管理による実施		①干潟・浅海域 ④水・底質環境 ⑨維持・管理
5. 自然環境学習としての活用		⑧環境学習・教育

（「再生計画案」を参考に筆者作表）

### 3-5 三番瀬再生会議の概要

2回の準備会を経て、2004年12月『三番瀬再生会議』が設置された。本節では、三番瀬の自然再生の施策づくりに市民が参加することはどのような意味を持つのか。持たなかったのか。それを考えてみたい。

この会議は、『三番瀬再生計画検討会議』の後継組織として位置づけられ、「住民参加」「情報公開」の原則も引き続き用いられた。会議は第1期から第3期の合計32回、6年以上にわたって開催され、議論は県のホームページで公開された<sup>134</sup>（表3-8）。

<sup>134</sup> 千葉県のホームページ

<http://www.pref.chiba.lg.jp/kansei/sanbanze/sanbanse/sanbanse/index.html>

表 3-8 三番瀬再生会議の開催期間

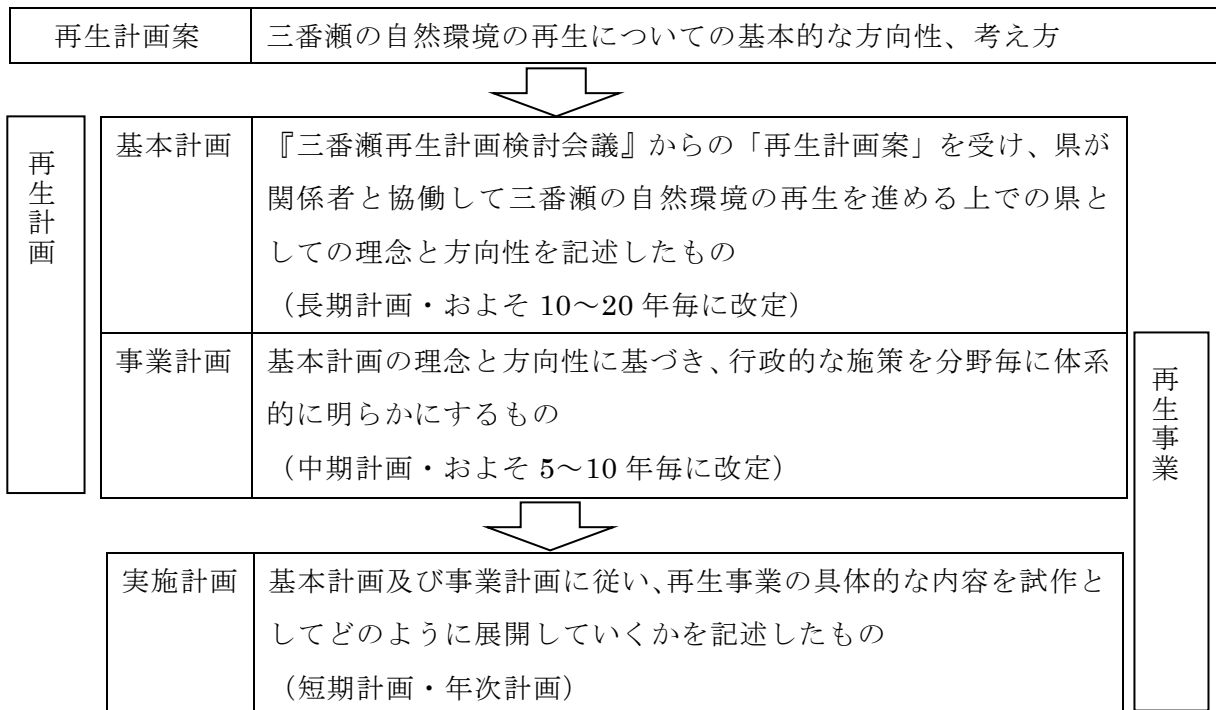
	会議回	開催期間	知事名
第 1 期	第 1 回～第 16 回	2004 年 12 月～2006 年 11 月	堂本暁子
第 2 期	第 17 回～第 26 回	2007 年 1 月～2008 年 11 月	堂本暁子
第 3 期	第 27 回～第 32 回	2009 年 6 月～2010 年 12 月	森田健作

(筆者作表)

委員構成は学識を有する専門家、地元住民、公募、漁業関係者、環境保護団体、地元の産業界関係者である。『三番瀬再生計画検討会議』で問題となった地権者の参加は、この会議でも実現していない。議事を取りまとめる会長には、専門家委員の大西隆が選任された。オブザーバーには、『三番瀬再生計画検討会議』では参加メンバーではなかった習志野市を新たに加え、船橋市、市川市、浦安市、水産庁、国土交通省、環境省が務めた。委員は知事が委嘱をし、任期は 2 年、再任が認められた。

この会議には『三番瀬再生計画検討会議』での観念的な自然再生の議論を超えて、市民が三番瀬の再生、保全及び利用という計画の策定から実施、見直しの各段階での 2 つの実践的側面が与えられた (図 3-1)。

図 3-1 千葉県再生計画の構成



(『三番瀬再生会議』の資料を参考に筆者作表)

1 つめの側面は、県民とのパートナーシップのもとで、能動的に三番瀬の再生を目指す

ものである。もう1つは『三番瀬再生計画検討会議』がまとめた「再生計画案」を元に、県が策定する「再生計画」と、それに基づき実施する「再生事業」に対する「意見」を述べる側面である。行政計画の中心である「基本計画」と「実施計画」を、議会で承認を経て策定するのではなく、『三番瀬再生会議』の独自の判断に委ねられた。ただし、対象とする事業内容が幅広いことから、個別の検討委員会を多数設置した<sup>135</sup>。知事はこれらの委員会に検討の依頼が出来、また委員会は科学的知見に基づき、知事に報告を行う。また、知事は事案の重要な部分については『三番瀬再生会議』に諮問する役割を担い、その諮問に対して『三番瀬再生会議』は答申をする役割を担った。「再生計画」とは、10～20年毎に改定する「基本計画」と、5年間の中期計画である「事業計画」を合わせたものである。「事業計画」は「再生計画案」のアクションプランで提案した12事業と、県が取り組むその他の事業を対象としている。施策別の「実施計画」は年次計画であり「事業計画」の下に位置付けられ、個別の検討委員会が必要なものにつき、予算に基づいて年度毎に検討する計画である。

### 3-5-1 三番瀬再生会議の開催までの動き

当初、「三番瀬再生会議設置要綱」では、関係4市も委員としての参加が規定されていた。しかし会議の開始直前、松崎秀樹浦安市長が会議への不参加を表明した。「再生計画案」で自然再生の実験の場として位置付けられている浦安市内の土地の購入財源が示されていないことから、「地元で財政負担をおしつけられる可能性がある」との見解を示したのだ。また市川市と船橋市、習志野市も同様に足並みを揃え、結局、関係4市はオブザーバーの立場で参加した<sup>136</sup>。

『三番瀬再生計画検討会議』委員の大半は引き続き選任されたが、漁業関係者が『三番瀬再生会議』委員としての参加を見送る事態が起きた。彼らは参加の拒否理由について、「漁場に手を入れて再生したい漁業関係者と、今の環境を保全したい委員たちの間で議論が食い違った」<sup>137</sup>とし、新たに知事の諮問機関として設置した『三番瀬漁場再生検討委員会』に参加した。利害関心が相対的に濃い漁業関係者にしてみれば、漁業関係以外の人の意見には温度差を感じ、また議論の場という慣れない環境に身を置くことへの抵抗もあったろう。ただし、『三番瀬再生会議』に参加していない彼らの意見や価値観は必然的に合意には反映されず、『三番瀬漁場再生検討委員会』との整合性も図られることはなかった。

『三番瀬再生計画検討会議』の終了後の2004年6月、県が「海岸法」に基づき、市川市塩浜を行政区分上の海岸線を示す「海岸保全区域」に指定した。これまでの埋立計画の

<sup>135</sup> 2005年6月、『市川海岸塩浜地区護岸検討委員会』を設置。2006年3月『三番瀬環境学習施設等検討委員会』を設置。2006年5月『三番瀬評価委員会』を設置。2007年9月『再生実現化試験計画等検討委員会』を設置した。

<sup>136</sup> 2004年11月20日・読売新聞・朝刊

<sup>137</sup> 2005年3月11日・毎日新聞

存在時のままであった海岸線は、約 1 km 内陸に変更された。「海岸法」の第 3 条の規定上、海岸保全地区は知事が指定出来るが、まさに海岸について議論をする『三番瀬再生会議』の開催前に、県が独断で海岸保全区域を指定したことで、委員らは知事と県への不信、不満を抱えることになった。

そして『三番瀬再生計画検討会議』の委員が不満を募らせたのが、知事の三番瀬の保全策への対応である。三番瀬の再生にあたっては既存の自然環境保全条例を改定する方法を取らず、「三番瀬保全条例」を上程する方法を取り、「再生計画案」に条例要綱案を盛り込んだ。合意の実現にあたって、住民代表である議事機関としての議会の議決を経て自主法を制定する方法を選択したことは、法制面の妥当性<sup>138</sup>だけでなく、住民参加を基本とした会議の主旨とも合致する。しかし条例案が上程されないまま『三番瀬再生会議』が開催されることに、「知事の不作为」への批判が続出した。この批判に対して堂本知事は、「条例は立法府である県議会に権限があり、上程すればそれですんなり通るといような状況ではなかった」と、県議会への上程を断念した経緯を説明した（第 1 回会議）。実際、堂本知事がそのように回顧するほど、県議会では苦杯をなめた。県議会との関係では、無所属の堂本知事は自民党勢力に押され、容易に条例を上程出来る状態だったとは言い難い<sup>139</sup>。しかし、「再生計画案」が構想だけで終わることは許されない。

### 3-5-2 合意に基づいた再生計画づくりという課題

2 回の準備会を経て 2004 年 12 月、『三番瀬再生会議』の第 1 回会議が開催された。

会議の主な役割は、「再生計画」「実施計画」の知事の諮問に対して答申を行うことである。答申には、事業や政策をどのように評価するかによって多様な選択肢がある。しかしその原案を県が執筆していることから、委員には会議当初より、「行政追認型の会議形式に繋がる」（第 3 回会議）との危惧があった。また委員にとって諮問と答申の役割関係を把握することは容易ではなく、会議の序盤は所掌業務の確認に時間を割いた。

第 4 回会議では、堂本知事から三番瀬再生の基本理念である「千葉県三番瀬再生計画（基本計画）（素案）」が諮問された。この素案に対し、『三番瀬再生会議』では約 90 か所の修正を加え、2005 年 6 月答申した。県のパブリックコメントと県議会での議論を踏まえ、2006 年 12 月「基本計画」が確定した。そして第 8 回会議では、「事業計画」のうち「市川市塩浜護岸改修事業」に関する諮問を他事業に先行して議論した。その内容は、特に市川市から強い着工要請のあった老朽化した市川護岸の直立護岸を先行して改修するものである。しかし議論が市川護岸の改修に偏り過ぎたことにより、他事業を議論する機会を失

<sup>138</sup> 憲法 94 条では「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」とある。

<sup>139</sup> なお、民主党は 2007 年 4 月の県議選における千葉マニフェストで「三番瀬保全条例」の制定を掲げ、県議会において再三、早急な制定を要望している。

った。本来の自然の環境、生態系の議論が手付かずの状態に、委員からは「生物のこと、環境についての議論が不十分」（第10回会議）、「せっかく生物の調査をしても議論をする場がなかった」（第10回会議）との不満が噴出した。

一方、『三番瀬再生会議』と併行して、2005年10月、県議会に『三番瀬問題特別委員会』が新設された。2006年9月の県議会では市川護岸の整備、ラムサール条約への登録が示された他、『三番瀬再生計画検討会議』で議論から排除した「漁業者の転業準備資金問題」や「第二湾岸道路問題」を優先課題として示した。

また、「事業計画案」については、審議の後、パブリックコメントを経て知事に答申した。委員の意見が一致した事項を答申の内容としたが、一致しなかった意見は付帯意見とし、44事業の「実施計画」を策定した。

2006年12月「基本計画」が確定した。「基本計画」では、「自然環境の再生・保全と地域住民が親しめる海の再生を目指し、三番瀬の再生に関する施策についての基本的な方針、三番瀬の再生に向けて講ずべき施策及び三番瀬の再生の推進方法」を定めている。その基本的な方針では、再生の目標として、「漁場の生産力の回復」「人と自然とのふれあいの確保」等の5項目を定めた。中でも「海と陸との連続性の回復」では、護岸を「緊急課題」として安全性を強調させた。この目標の実現に向けて、2007年1月からの第2期では主に市川護岸や漁場再生事業を中心とした「事業計画」の策定を議論した。

第2期に入り、専門家委員3名、公募委員2名、環境団体委員2名が交代した。また、第1期で環境団体委員として参加していた漁業者の一人が船橋漁協の組合長に再任したことを受けて、漁業関係委員として参加した。市川行徳漁協と南行徳漁協は参加していないものの、ようやく漁業関係委員の枠が埋まった委員構成になった。その一方、前会議から、市民が自主的に選出していた環境委員枠を、県主導で任命することに変更された。

第17、18回会議では、平成19年度の「実施計画案」について12事業を審議した。中でも「生物多様性の回復のための目標生物調査事業」では、三番瀬に生息する生物について、県民や行政が共通認識を持つ必要性が指摘された。

ところで、県の「再生計画」には、各関係市がそれぞれ実施する事業との整合性の問題がある。「再生計画」と関係市との事業が錯綜する場合には、その自治権を『三番瀬再生会議』が侵害してはならず、また財政的な裏付けや地権者の了解も必要となる。それでも実際には、県と関係4市が錯綜するような案件は生じる。浦安市が用地の確保について独自に計画する事態が発覚した（第19回会議）。この事態に委員からは、知事がリーダーシップを発揮していくことを要求する意見が相次いだ。

そして次第に県からの評価報告がない段階で、県が既に次年度の護岸改修を着工したり、試験計画案をつくる日程に合わせて『三番瀬再生実現化試験計画等検討会』の設置を検討するなど（第20回会議）、来年度の日程に合わせた形骸化の兆しが現れてきた。

2007年2月、「事業計画」を策定した。ただし事業や施策の案件に追われ、本来の自然



再生の審議の時間はほとんどなかった。三番瀬の自然再生の将来像が遅々として描けないことから、2008年3月委員有志は5つのワーキンググループを発足させて対応を急いだ。

平成21年度「実施計画」の審議では、「ラムサール条約の登録促進」「三番瀬再生のグランドデザインの検討」等の4点について意見を付した（第26回会議）。委員の理解では、「再生計画案」を踏まえて埋立てはしないこと、防災の観点からの護岸整備については意見が一致した。しかし極めて厳しい日程での事業の審議を迫られ、議論当初から重要課題として認識されていた「再生のグランドデザインづくり」でさえ後手に回った。将来のグランドデザインのために「当面の事業だけに集中してもいけない」（第28回会議）と、議論を改めて確認する事態となった。以後、「三番瀬グランドデザインワーキング」を中心に、再生目標として干潟環境やまちづくり、漁場環境、市民の三番瀬の利用目標を定め、これらに合わせて目標生物を定めた。長期、短期の時間軸に沿った植物、無脊椎動物、魚類等の目標生物の生育を目指した。また海域を8区分し、回復目標や安定した漁業目標を決め、総合的な三番瀬再生のグランドデザインをまとめた（第30回会議）。

「事業計画」の策定についての委員の問題意識は、単に事業の廃止や見直しを判断するのではなく、事業目的と照らして目指すべき再生像の妥当性や現状を把握する点で一貫している。つまり、数値目標の設定よりも実態に即した定性的な成果目標を採用し、もっぱら行政の行動に期待を託した。第31回会議では、「実施計画」の44事業について委員が点検した。「再生計画」では策定後の評価に関しては、いわゆる第三者委員会のような外部評価ではなく県の自己評価である<sup>140</sup>。その評価では「概ね達成された」との評価が22事業、「部分的に達成された」との評価が14事業、「ほとんど達成されなかった」との評価が8事業であった。特に「概ね達成された」と評価した事業の少なさに、委員から県の実行力不足を問う声が相次いだ。しかしそれ以上に委員からは「概ね達成された」と評価した事業でさえも、県のお手盛りの自己評価であるとして異論を唱えた。自治体の計画の評価には①政策の技術的な中身の評価、②政策が及ぼす地域社会への作用についての評価――の2つの側面が考えられる。特に委員にしてみれば、後者のイニシアティブある実践を期待していただけに落胆は大きい。しかしその後、評価が修正されることはなかった。行政にはいったん事業評価をすれば、市民からの批判や反論があっても市民に対して倫理上の問題を要請する必要はないという傾向は未だにある。行政が自発的に評価を見直すことも覆すこともない。行政の不誠実で不正確な防衛型の答弁を聞かされるだけである。したがって委員には、自らの手で将来像を策定した実感がなく、「どういう成果があったかというのを外の人に説明するにも多分不十分」（第31回会議）という不満だけが残る。市民を包摂して基本計画を策定しても、評価は行政のメカニズムに委ねざるを得ないのである。

---

<sup>140</sup> 『三番瀬再生会議』の下部組織に『評価委員会』があるが、これは『三番瀬再生会議』が事業実施による影響の評価（①三番瀬全体の影響評価、②個別の再生事業の実施に伴う評価）をする際に必要となる専門的な検討を行うために設置されている。

### 3-5-3 森田健作知事と『三番瀬再生会議』の終了

2009年3月、堂本知事の任期満了に伴い、森田健作知事が誕生した。三番瀬の再生について森田知事は「地元の意見を聞く」<sup>141</sup>と強調していたが、その後の態度は消極的であった。知事就任後の第27回会議では出席せず、第29回会議に初めて出席した。森田知事はその際の挨拶で、三番瀬を「東京湾の宝物」と評したが、合意をどのように政策に反映させるかについては具体的に示さなかった。そして間もなく、森田知事は県議会で会議を終了する方針を示唆した<sup>142</sup>。県も5年間の「事業計画」の終了に伴い、行政のスリム化、事務負担の軽減、会議開催コストの抑制の観点から、「次回の再生会議が最後の会議という形になる」（第31回会議）と言及した。

このような不本意な幕引きに、最終回の会議では委員や傍聴者からの反発が強まった。専門家委員は「なぜこれがうまくいかなかったのかを反省して・・・限られた予算でやっていく体制をつくっていただけるように、本当に祈るような気持ちでお願いしたい」（第32回会議）と新体制への厳しい提案をした。そして議事進行役の大西会長は「三番瀬問題が何であったのか、ということをつまみ返して、・・・参加と情報公開の役割の重要性ということをかみしめていただきたい」（第32回会議）と述べた。政策立案への責務が高まっている委員に対して、知事や行政職員はそのようにはいかない。政策決定権者の交代によって、議論の場は従来の閉鎖的なコンセンサス構造へと容易に戻るのである（「3-7」参照）。

### 3-5-4 三番瀬再生計画検討会議と三番瀬再生会議の合意の相違点

『三番瀬再生計画検討会議』で合意した「再生計画案」の内容は、的確に『三番瀬再生会議』へ受け継がれたものばかりではない（表3-9）。ここでは、「ラムサール条約の登録」と「市川護岸」の合意の相違点に着目する。

ラムサール条約（正式名称「特に水鳥の生息地として重要な湿地に関する条約」）は、当初、水鳥の保護を目的とした条約であったが、現在は「湿地の賢明な利用」を目的とし、生態系全般を保護する国際条約である。環境省が定める日本におけるラムサール条約登録の条件とは、①国際的に重要な湿地、②国の法律により、将来にわたって自然環境の保全が図られること、③地元住民の登録への賛意——の3点を満たしている湿地である<sup>143</sup>。条約登録の①の条件に照らすと、船橋側は生態学上、植物学上、動物学上、湖沼学上、水文

<sup>141</sup> 2009年6月4日の記者会見。2009年6月5日・読売新聞・朝刊

<sup>142</sup> 2009年9月千葉県議定例会第2日目の山中操議員の「再生の進め方を抜本的に改め、再生を着実に進めていくような体制にしていきたい」との発言に対し、森田知事は「今後は行政が基本計画等に基づき、具体的な再生事業を着実に進めていくことが必要」とし、その際、「既存の審議会等のあり方を抜本的に見直す」と答弁している。

<sup>143</sup> 環境省ホームページ <http://www.env.go.jp/nature/ramsar/conv/2-1.html>

学上、基準を満たすため、一旦は「段階的登録という選択肢も持ちながら全面登録をする」（第 25 回会議）と集約をした。

表 3-9 『三番瀬再生計画検討会議』と『三番瀬再生会議』の合意の相違点

主要点		三番瀬再生計画検討会議	三番瀬再生会議
海岸線	海域	海域を狭めない	砂なし（「実施計画」）
	造成方法	養浜＝砂（ふれあいの確保） 干出域の形成	石積み護岸
護岸前面 勾配		1 割 5 分勾配	3 割勾配
海岸保全区域		海岸線の位置に幅を持たせる	工業地域に 23m 前出し
ラムサール条約		三番瀬全体を対象	三番瀬全体を対象→困難な場合は船橋側のみ→範囲未確定
行徳湿地再整備事業		行徳暗渠から開渠へ	予算上困難
漁業		青潮の検討	なし
浦安市日の出地区		海に戻さない形での陸上の湿地再生	土地利用計画に伴い、一般住宅地へ変更
事業の検討方法		市民主導、調査と評価	来年度の予算日程に合わせる

（筆者作表）

しかし、2008 年 10 月に韓国で開催される第 10 回ラムサール条約締結国会議に登録する目処が立たないことが判明し、2008 年 7 月環境省から 6 年間交付されていた三番瀬の自然再生事業としての補助金（その後、自然環境整備交付金に変更）の延長申請が見送られた。この交付金は本来、国指定の鳥獣保護区において都道府県または市町村が行う自然再生事業に対して交付されるが、三番瀬は例外的に認められていた。だが登録への実行段階に至って、条件③の地元住民や漁業関係者らの賛意が得られておらず、登録への具体的なスケジュールが示せないことから、交付金を諦めざるをえなくなった。そこで改めて、次の条約締結国会議が開催される 2012 年に照準を合わせることに変更した（第 30 回会議）。登録には前年度までに国指定の鳥獣保護区の特別保護区の指定手続きが必要となるため、2010 年度中に関係者による明確な意思表示が必要となる。そこでまずは三番瀬全体での登録を目指す、これが困難な場合には登録に前向きな船橋地域の登録を目指すこととした<sup>144</sup>。そこで焦点となるのは、市川市と浦安市の「条約の登録については時期尚早」と

<sup>144</sup> 船橋市議会は 2004 年「三番瀬のラムサール条約登録湿地指定促進に関する決議について」を全会一致で可決した。船橋漁協は 2008 年 3 月の臨時総会で、ラムサール条約登録によって海産物のブランド化を図るとして条約の登録に賛成している（2008 年 3 月 16 日・毎日新聞）。ただし 2012 年秋の青潮被害で壊滅状態となったアサリなどの漁場

する見解である。かつては市川市も、国設鳥獣保護区の設定とラムサール条約の要望を県と国に要望していた。しかし市川市には、管轄エリアの2漁協の漁場環境の改善を優先する必要があった。会議では、会議に参加していない漁業関係者の見解を代弁し、漁場環境の改善を繰り返し主張した（第23回・第30回会議）。加えて市川市の地域住民委員もラムサール条約には消極的賛成の立場を表明し、2漁協を擁護した。このようにラムサール条約の具体化の段階に入っても、積極的な登録とはいかなかった。

次に「市川護岸」の事例を振り返りたい。「再生計画案」には、石積護岸は「暫定的な姿」であり、その構造や耐久性の検討については「海と陸との連続性」を十分に吟味した上で「海域を狭めないこと」を重視し、護岸前面の勾配を1割5分（1:1.5勾配）と明記した。これらにしたがって委員が護岸の保全計画を策定する矢先、県によって三番瀬再生の「先発事業」として位置づけられ、議事進行役が次のように説明した（第2回会議）。

『緊急に護岸を整備しなければいけない』というのが、以前の議論であれば今の護岸を修復するということが緊急対策としてあり得たのですが、現在の位置づけはそれでは済まないのですね。したがってしっかりした護岸をつくらなければいけないということで、緊急性ということはもちろん大事ですが、今の護岸を補強するというだけでは済まない。しっかりしたものをつくる」（第2回会議）

この説明は、緊急性に加えて技術的に「しっかりした」護岸改修案にするという難題にぶつかったことを示す。しかし、議事進行役の以下の発話によって議論は急展開する。

「今日（2003年10月8日）・・・了承していかなければならない重大なことがあります・・・来年度4月から国の費用も入れながら・・・時間的に見まして、護岸の形状を基本的に提案のあった石積護岸・・・を合意して、県のほうに国と交渉に入っていただくということをここで合意していただきたい」（第7回会議）

つまり、予算スケジュールに間に合わせることを優先させるため、「しっかりした」護岸の議論については「今日」中の「合意」が要請されたのである。そして、石積構造の安全性を考慮した結果<sup>145</sup>、「再生計画案」に示した1:1.5の勾配では不可能であり、より緩やかに海域に倍の長さの捨石をする1:3勾配構造へと変更した。

---

再生を最優先させるため、ラムサール条約促進撤回を決めた（2012年12月23日・朝日新聞）。船橋市長は2005年以降、ラムサールの登録を公約している。船橋市議会ホームページ 平成17年第2回船橋市議会定例会

<http://www.city.funabashi.chiba.jp/assembly/002/17/002/p006274.html>

<sup>145</sup> 地震時に地盤の変形が生じた場合、安定性が確保出来ないことも判明した（第2回市川塩浜地区護岸検討委員会）。

ではなぜ、会議では自然の豊かさを言及していた三番瀬に愛着を持つ環境団体や地域住民が、合意後の再生段階に至り、本来の水辺の姿とは異なった、人が海に近づけない石積構造の護岸に納得したのか。それは、市民参加は合議のための1つの役割を果たすことは出来ても、市民の構想をそのまま実効性のある政策とする事の難しさと関係している。ここに「予算がついたので取り組まなくてはいけない感じ」(第2回三番瀬再生会議準備会)という市民参加の限界がある。地域ビジョンを市民と専門家が共有しつつ、行政の政策を十分に吟味していかなければ、実質的な議論になると全てが無に帰してしまう。理に適う自然再生にするためには、市民参加による、「吟味された合意」を前提とすべきであったが、どのように合意を事業に反映させるのかを検討する前に、スケジュールに「間に合わせた合意」にならざるを得ないのである。

### 3-5-5 議論の帰結

全32回を数えた『三番瀬再生会議』では、本来の自然再生の議論よりも防災への配慮から護岸の技術的な対処を優先させた結果、「海岸保全区域」と「市川市護岸の改修工事」という比較的狭い範囲での現地調査や試験実施に留まった。会議後、環境団体委員は次のように感想を語った。

「会議には期待感があった。・・・回を重ねる度に、段々、いわゆる利権をいかにして守るかっていうね。それでね、海のこと、緊急なことは護岸を作ることだとか、で、そういう風になって来て、段々、熱がさめてきた」<sup>146</sup>

このような中で評価すべきは、ワーキンググループが原動力となって「目標生物種の選定」「ランドデザイン」の指標を残したことである。一方、検討課題であった三番瀬保全条例の制定については、短期計画ではなく、中長期計画の位置づけになった。またラムサール条約については、どの範囲を登録地にするかの決定がないまま会議は終了した。

### 3-6 対立構図

ここまで『三番瀬再生計画検討会議』と、『三番瀬再生会議』の2つの円卓会議を概観してきた。これらの議論の中で、三番瀬の再生を望む点で各委員の意見は共通していた。だが、再生の将来像や方法論では多くの縮まらない対立が存在した。本節では、どのような対立があったのか、それが合意形成にどのような影響を与えたのかに注意して述べていく。

---

<sup>146</sup> 2010年11月30日 環境団体委員へのインタビュー

### 3-6-1 保存と保全思想をめぐって

これまでの議論から、三番瀬の再生の考え方は、①かつての干潟に近い三番瀬へと再生を目指す立場、②現状を前提に可能な限り改良していこうとする立場、③三番瀬自然自体の価値を認め、手を加えずに現状を維持する立場——の3つに集約される（図3-2）。

環境思想との関係では、①は保全の立場から人間の手による自然への介在に賛成する生態学的立場、②は保護の立場から人間の手による自然への介在に賛成する工学的立場、③は保護の立場から人間の手による自然への介在に反対する生態学的立場——に呼応する。①と②の立場は、自然を人間の利用の目的とする思想であり、人が自然の中に介入すれば、多かれ少なかれ必ず負荷は起きるとみる③の立場とは大きく異なる。

議論で展開された①の立場は、三番瀬の価値を経済基盤と連動して捉え、生息する希少種も希少性の相関物として捉えている。漁業関係者らの主張する②は、自己の経験から得られた「知」に基づいている。漁業関係者からは「三番瀬はドブ臭のする死んだ海」であるとして、新たな港湾開発を望む発話もあった。環境団体委員による③の立場の委員は、人間の思い上がりや傲慢さを反省すべきとして、自然に価値を付与し「人間が自然をどうしようなんて、実におこがましい」との姿勢を強固に示した。日本では「保全主義は人間の立場にたった功利主義と考えられ、保存主義の純粋さに比べて評価が低い」（吉田2007b:14）とされるが、三番瀬に関しては、政策と結びついた形での①と②の立場は多い。つまり、三番瀬の負荷を前提として、人の手を加えていこうとする考えである。結局は③の保護論と、①と②の再生論の二項対立に帰着した。このような二分法は議論を深化させないばかりか、視野の狭い感情的な対立を引き起こした。

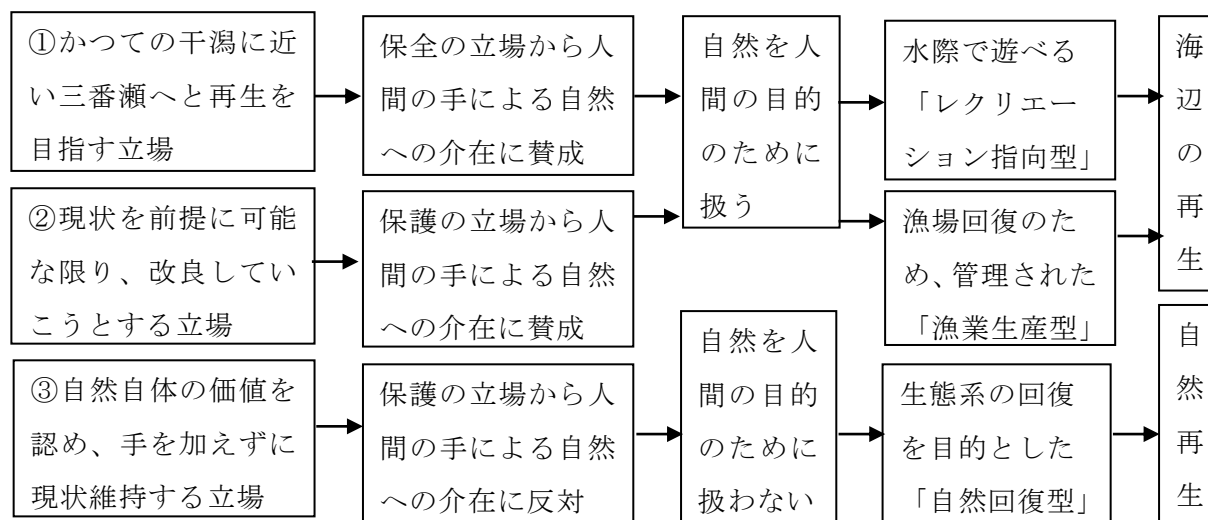


図3-2 三番瀬の再生の考え方

（筆者作図）

特に自然についての不確実な要素の多い議論では、参加者ごとに問題視する要素が異なるため、自然の根幹的な把握よりも互いの参加者の特性を知るところに時間を費やす。初

回の会議では本題の議論に入る前に、他の委員がどの集団に属し、そして専門知中心か実践重視か、技術論については賛成か反対か、どのように三番瀬を認識しているか、自然をめぐっては保全主義か保護主義かによって、「〇〇重視の人」という一面的なラベリングをして自己との境界線を引くところから始まる<sup>147</sup>。結局、③の保護論に即した発話は、①と②の立場の委員によって合意の「補足意見」として位置づけられた。自然環境に対しては、あえて同床異夢的な「一時的な同意」（富田 2010）の繰り返しも念頭に置くべきとの指摘は、この構造的問題を実に言い当てている。

### 3-6-2 市民と専門家—「専門家のジレンマ」の視点から—

行政や専門家を中心とした閉鎖的な政策決定過程の時代から、市民参加の必要性が認識されてからも合意の課題は、いかに市民の精神を取り入れるかに重きが置かれていた。したがって秋吉貴雄の「わが国の政策形成においては『住民参加バイアス』と言っても過言でないように住民参加が非常にクローズアップされている」（秋吉 2003）との指摘は的を射ている。これは科学技術社会論（STS）では「地域住民の知は、必ず科学技術の専門家の知識との比較として議論される」（藤垣 2004）のに対し、環境社会学では地域住民の知と専門家の対比はそれほど前面に出ず、「圧倒的に地域住民の知が信頼性と正統性のあるもの」（藤垣 2004）とされるという指摘にも表れている。堂本知事の場合も「住民参加」は、「専門家の知識と技術をフル活用し、そのプロセスに住民も参加してもらおう」<sup>148</sup>ことを意味した。ここからは専門知を軸にして、そこに市民参加という「住民参加のバイアス」をかけて平等性を図ったものと推察される。

市民参加型会議の意義が市民にあるとする文脈においては、市民を擁護するあまり専門家をバッティングの対象とする結論も多い。本研究でも第2章の『原子力政策円卓会議』では、科学技術を専門とする専門家中心の議論が展開したことによる合意形成の弊害を論じた。それについては次の2点に集約されよう。

まず1点目が、合意の困難性の要因を専門家の知の偏重による結果と結論づけるものである。座長や議事進行役を誰が担うか、どの専門家が出席するかで議論の流れは決まる。確かに「結論ありき」で議論が進行するような従来の会議では、専門家が示した知見を市民側が受け取った中で、最も適した解決法を選ぶという専門家優位のプロセスを踏むのが実態であった。そのため合意に際しては、専門性に特化した議論の中で市民がその選択に苦悩し、判断が出来ない状況の中でさえ決断することを与儀なくされた。

2点目は市民参加によって合意に至った決定が、必ずしも合意した内容に沿ったプロセスをたどらない場合、専門家がその責任を問われることがある点である。それが多様な主体との間で合意したとしても、専門家だけに無責任な責任転嫁は起こり得る。

<sup>147</sup> 複数の『三番瀬再生計画検討会議』委員へのインタビューによる。

<sup>148</sup> 2001年9月定例県議会後の記者会見での発話。2001年9月27日・朝日新聞・朝刊

例えば『三番瀬再生会議』後に筆者が行った、委員への議論の場に対するインタビューでは、専門家は「専門家」が「市民の自由な発想や発話を制限している」という見方をされることについて「それはやっぱり違う」と述べている。このように、市民の有用性に焦点があたった会議自体を批判しているのに対し、専門家委員以外の委員は専門家自体を批判している。合意内容への不満から、「大学の先生って、実行力がない」「専門家の弱さ」と述べ、さらには専門家が自身の研究成果として机上論の「御用学者」に終わってしまうことへの危惧さえあった（表 3-10）。確かに、この会議によってメディアや社会学分野の研究者の目が三番瀬に注がれるようになった<sup>149</sup>。反面、市民主体性を前面に設置された会議であったが、委員にはそれを貫くことが出来なかった苛立ちがある。

表 3-10 委員を対象にした議論の場に対するインタビュー

委員	インタビューに対する回答 <sup>150</sup>
専門家委員	「専門家は市民の自由な発想や発話を制限しているんだっていう。それはやっぱり違うなと思うなって気もしますけどね」
公募委員	「単に大学の先生って、実行力がないんだなと思った。・・・合意形成はあの程度だったし・・・論文1本書けたら、大学の先生は食っていただけますけど、漁師はアサリがいなかったら、生活出来ない。A先生は論文書いていたら、イケるんですよ」
環境団体委員 A	「B先生はね、端的に言えば、御用学者」
環境団体委員 B	「私は土地の利用が肝心なんだって思う・・・専門家も分かっているながら、そこに触れられない。そこに触れられない弱さ」

(筆者作表)

そこで市民参加の拡大によってもたらされる専門家へのバッシングへの疑義について市川護岸の議論から読み解くと、合意を要請される専門家の立場が見えてくる（表 3-11）。

市川護岸に関しては、「海と陸との連続性を確保すべき」との合意に至った。しかしその当時でさえ委員や地元市の間では湾岸地域の防災や危険性、将来像をめぐって既に異なる解釈が存在していた。加えて「再生計画案」では、背後地の地権者の同意が十分に解決されていないまま将来像を描いていた問題もある。背後地の陸の調整がなければ、専門家をして海岸の生態系の検討には踏み込めない。しかも生物の予測や海底の地形、地質や波の影響等、自然科学の不確実性の多い事象の中で、自然再生の概念については委員の中で

<sup>149</sup> 従来の主な三番瀬研究は自然科学を中心とした底生生物調査の分野が中心だった。

<sup>150</sup> 各委員へのインタビューは次のとおり実施した。専門家委員については 2011 年 2 月 16 日。公募委員については、2010 年 10 月 28 日。環境団体委員 A については、2010 年 11 月 30 日。環境団体委員 B については、2010 年 9 月 22 日。



も抽象と具象の間で揺れていた。特に海と陸との連続性の回復を踏まえて決定した市川護岸の石積みの断面について海岸の専門家委員は、その実現性には当初、「(非常に生物的には) 受け難い」(第 12 回会議) との見解を示していた。石積みについては別の委員からも、生物や自然環境の影響を懸念する声もあった。しかし地元市や地元産業界、地元自治会の委員らが主張する「陸の利用」を考慮し、少しでもあり得る護岸を探って議論を交していたのも事実である。このような場合でも、専門家の不決断は許されない。専門家は市民参加で出た結論と専門知に裏打ちされた、「誤りなき決断」を迫られる。また様々な課題が懸案事項としてあるにも関わらず、長年暫定的であった護岸を改修したいという地元の意見を聞き入れて、護岸改修事業を優先した緊急課題としての誘因も加わった。つまり、優先的に市川護岸を議論することにより、平等性を図ったのである<sup>151</sup>。

表 3-11 三番瀬における「専門家」の現実と問題点

	専門家	問題点
状況	埋立ての歴史を考慮して平等性を図る	一部地域の集会的営為(地元の意見=陸の利用)を聞き入れる
局面	生態系にとって「受け難い」護岸の構造を提案される	「石積護岸」の提案に対し、検討時間が無い
立場	「結論を下す人」という役割 = 不決断は許されない = 「誤りなき決断」を迫られる	委員間に①自然科学の不確実性の認識②自然再生概念についての差異—があるにも関わらず、専門家委員への依存度が高い = 合意への圧力
対応	専門的な内容を発話しなくなる	「合意」が目的 = 専門家委員のジレンマ
不都合	専門家委員にジレンマが生じる	社会に対する専門家の責任 = 専門家バッシング

(筆者作表)

ここでの議論の核心は2つある。まず1点目は、地域の実情を総合的に踏まえて将来像をデザインしたわけではなかった点。2点目は、自然科学の分析を踏まえた「科学的合理性」による合意ではなく、むしろ地元の土地計画と親水性を踏まえた「社会的合理性」を重視した点である<sup>152</sup>。護岸の背後地を含めた土地計画の問題へと移り、専門家委員は現実的に

<sup>151</sup> 『市川海岸塩浜地区護岸検討委員会』が検討委員会の中では最初に設置された。

<sup>152</sup> U. ベックはリスクの認定について、「科学の合理性」と「社会の合意性」を対立させている(ベック 1986=1986:89-92)。船戸修一は「科学的合理性」とは、科学的なデータのみで判断されるような場合であり、それとは別の価値観であり、大多数の一般の人

は当初、観念的な議論で描いた護岸では「自然再生としてはなかなか一般的評価はされにくい」(第4回市川海岸塩浜地区護岸検討委員会)と、施工が不可能であることを説明した。それにも関わらず、「市民参加で決めた計画があった時に、専門家も行政側もそれを受けざるを得ないので。その範囲の中で努力してベストを尽くしてくれということに追い込まれる」(第9回会議)と述べた。市民参加型会議において専門家の決断には、自己の専門性に依拠しながら決定することに加え、市民のもつ地域や現場の知、地域社会の共同性、規範や伝統を総合的に評価して合意をまとめる責任が含まれる。「再生計画案」をまとめた当時に将来の確実な解を出すことは、自然科学的観点から難しい。しかし専門家は現在の護岸におけるリスク評価と、将来像における自然科学の不確実性の評価の両方の判断を下さなければならない。専門家委員は次のように心情を語った。

「皆さんに、断面を見て、もうちょっとやれること、その意思決定による構造上の順応的などころもお願いできたらということです。・・・皆さんに見ていただいて『これじゃいけないよ』と言っていただければ、また違うやり方もあると思う・・・全部こちらで引き受けるというのだけだと、もうぎりぎりまで追い詰められているかなという気がする」(第9回会議)

「順応的」は、保全や再生の問題を先送りするようにも受け取れる。だが、あえて順応的の意味に、専門家のみならず三番瀬に関わる人々が問題解決へ向けた対応や新たな発見等、試行錯誤を絶えず調整するべき暫定性を示したのである。

藤垣はベックの科学的合理性と社会的合理性の区別を土台に、「価値をふくめた判断」(藤垣 2003:80)を社会的合理性の側に含めている。今まで専門家の「知」は権威であり、政策の中心であった。しかし、この会議のように専門家が科学的合理性より社会的合理性による合意を重視した場合、専門家はその社会的な課題の深さゆえに理想と現実との双方に関してアンビバレントな状況に置かれる。すなわち、平等性が前提である場合には、専門家のジレンマは起こり易くなるだろう。しかもこの場合、専門家集団全員にジレンマが誘発されるわけではない。専門家が複数名参加し、課題については多角的な視点で取り組むことを想定していたはずであるが、結局は尖鋭化した専門性に頼らざるを得ない状況に陥り、特定の専門家にのみジレンマが降りかかった<sup>153</sup>。したがって専門家への過度の期待とその結果への責任が、専門家バッシングに繋がったのである。

ただし、専門家バッシングだけでなく、ある特定の主体の利益のみを目指した結果、護

---

との「納得」のうえに成立するものを「社会的合理性」としている(船戸 2008)。

<sup>153</sup> ただし、専門家個人の研究成果を社会に反映させようとする社会的責任の有無や科学自体のあり方にもよるであろう。例えば前章の原子力推進派の専門家が、科学的合理性は社会的合理性を包摂し得ると主張するならば、専門家のジレンマは起こらないだろう。

岸の議論に終始し、三番瀬全体の利益が損なわれる「四人のジレンマ」をも引き起こした。この会議では市川護岸の改修に終始し、本来の自然再生議論が進展しなかったことは、既に述べたとおりである。平等性を強く意識し過ぎると、合意形成への葛藤や委縮を招きかねず、予想されるそれらの摩擦を避けようという思いが生じることになる。

では自然再生プロセスをデザインするにあたり、専門家委員のジレンマを軽減する視点とは何か。その手がかりを本研究では「<sup>エグイティ</sup>衡平」に求めるが、これについては次章で述べる。

### 3-6-3 「前向き」の合意形成と「後ろ向き」の合意形成

『三番瀬再生計画検討会議』は多様な参加構成を前提にしている限り、その主体性、専門性、地域性や世代別等の属性の交わる上に議論が成り立つはずである。そこで議論に参加した主体別に発話割合の変化に着目した（図 3-3）。議事進行役の会長は必然的に発話数が多くなるために除くと、発話の割合は委員構成別に大きく2分していることが分かる。まず1つめは、専門家、環境保護団体委員、公募委員らの、会議終了まで発言割合が変わらないか、増加していく参加主体である。一方、漁業関係委員、自治会長らで構成する地元住民の委員、産業界の委員による、会議終了に向って発話数が減る参加主体である。ここで議論が減少していく漁業関係委員に着目すると、会議当初から漁業関係委員の発話が少なかったわけではない。第1回会議で「委員の参加の立場」に関する議論がなされた際、漁業関係委員は、漁業関係の代表としての役割を語った。しかし「代表」としての意識であった漁業関係委員は、会議の回数を経るごとに発話が減少した。

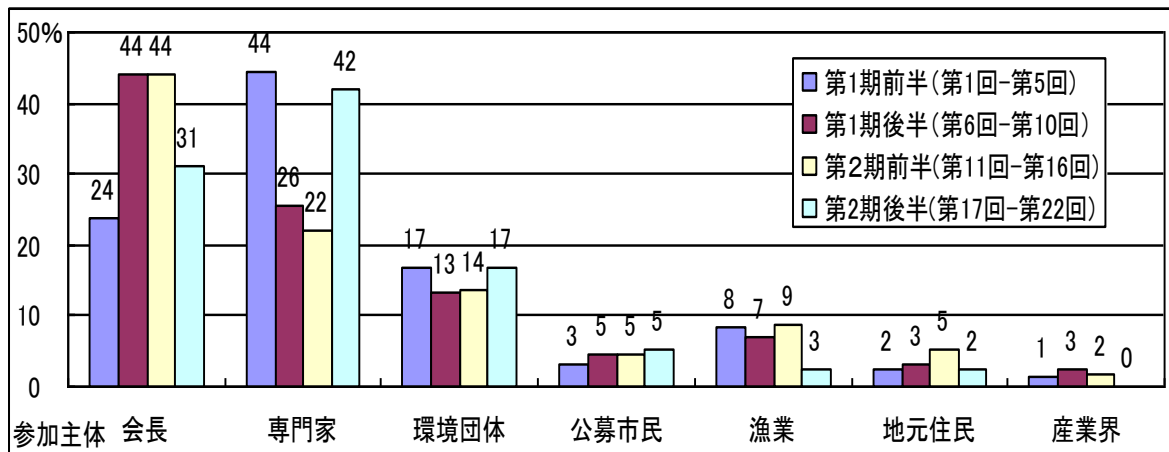


図 3-3 会議における参加者の発話割合（『三番瀬再生計画検討会議』議事録より筆者作図）

そこで、県の事業計画である船橋漁協による覆砂事業<sup>154</sup>に関する議論を例に考察を行う。覆砂とは、水質の物理化学的環境・水生生物の生育環境を改善させることを目的として、

<sup>154</sup> 船橋漁協の覆砂事業とは、ここ数年激減してきたアサリ資源を、底質改善により緊急的に回復させようとするもの。当該年度に新たに実施する事業。0.3haの覆砂、覆砂量は1,500 m<sup>3</sup>、覆砂用砂については、小櫃川河口域の浚渫砂を予定。

現在の低質を良質の砂で覆うことであり、この計画に関して環境保護団体委員による「覆砂については下部組織である小委員会でも議論すべき」との提案から見ていきたい。

(第2回会議)

① 大浜委員 (環境保護団体)

「(覆砂事業については) いろいろな問題が生じてくると思う。そういう問題の検討がどうなっているか。それはやはり小委員会を通していただきたいと思うのですね。どこの小委員会でも構わないのですけれども」

<中略>

② 滝口委員 (漁業関係委員; 船橋漁協)

「覆砂の問題は、いろいろ検討した中で進めているわけですよ、組合として。これは議論するのだったら何時間でもいいですよ。私は議論しますよ」

③ 岡島会長

「議論をする場をつくろうか、つくるまいか、という議論をしているわけです」

④ 滝口委員 (漁業関係委員; 船橋漁協)

「覆砂の問題に対して、調査とかそういう問題じゃないと私は言っているんです、現状の段階で」

⑤ 岡島会長 (議事進行役)

「滝口さんが考える調査と皆さんが言っている調査とは若干違うかもしれないですね。調査というのはじーっと待って研究しているみたいなイメージだけでも、調査も対策も含めている委員会と考えていかがでしょうか」

⑥ 滝口委員 (漁業関係委員; 船橋漁協)

「調査よりも、覆砂はもう今年やるんですよ。そういう状況下です。今年やることに決定していますので、覆砂の問題に対して、土の問題とか、取る場所とか、いろいろ疑問がありましたら、いくらでも説明しますので、ぜひ組合のほうへ来てください」

<中略>

⑦ 滝口委員 (漁業関係委員; 船橋漁協)

「・・・私も昭和29年から漁業に携わって、現在に至っているわけですよ。・・・また覆砂の問題に関しては、いろいろデータを集めた中でこれをやって、先ほど言ったようにアサリの発生、また底生生物の発生がよくなるという形の中で進めておりますのでね。大浜さんがどう考えようとも、悪いけど海のことに関しては私のほうが・・・」

<中略>

⑧ 岡島会長 (議事進行役)

「滝口さんたちの強い愛着と自負もわかりますから、別にそれをないがしろにしているわけではなくて、今ここでは、緊急調査の委員会をつくろうかどうかということですので、そんなことをやっている間に私らはこっちをやっているよという気持ちもわかりますが、とりあえず調査委員会を立ち上げようということで大体みんなが来ていますから」

(第3回会議)

⑨ 岡島会長（議事進行役）

「(県から覆砂事業の説明をうけた後)・・・風呂田委員（専門家委員）から、サキグロタマツメタガイがちょっと悪いことをしそうだ、この貝が覆砂に混じってくるのではないかと、という意見もいただいております」

⑩ 石井委員（漁業関係委員；南行徳漁協）

「とにかくアサリの激減に対するアサリ資源の回復、これはぜひとも緊急に実施していただきたいと思います。それから、先ほどの風呂田先生の発言の中で、アサリを食い荒らす貝が盤洲方面（当該事業における浚渫地）にいますとおっしゃっていますが、確かにいることはいるらしいですね。それを一緒に北部へ運んでくるのはどうかという内容のご発言でしたが、盤洲の砂を東京湾の北部（三番瀬）に運んでくるのは、これから初めてやる事業ではないです。何年も前から、深掘部の埋め戻しその他に相当な量を運んでおります。・・・アサリを食い荒らす貝が異常発生して困ったという話は、聞いたことも見たこともございません。ちなみに私は、この三番瀬海域で漁業者として50年やっております。1度も聞いたことも見たこともございません」

⑪ 風呂田委員（専門家委員；底生生物専門）

「状況をちゃんと把握するところから始めなければいけないという例だと思います。このサキグロタマツメタというのは、盤洲で出てきたのはおそらく1990年以降の話です。（と貝についての専門的説明が続くが省略）・・・そのモデルは、一番先生になるところは小櫃川の河口干潟です。・・・ここで砂を採ってくるということ、濘掘りという形で継続的にやっているのは私も知っていますが、ただし、本来はそれはやめるべきなんです。（と干潟の専門的説明が続くがここでは省略）・・・千葉県はそういうことをちゃんと分析できないのか。これは、先ほども言いましたが、行政サイドでこの問題に本当に積極的にかかわろうという気がないのではないかと、ということを考えざるを得ないわけです」

<中略>

⑫ 落合委員（漁業関係委員；行徳漁協）

「漁業者としてあえて言わせていただきます。我々はここで生活をしているんです。この生活をしていく上に非常に不便な場合、これは直していきながらよ

りよい生活の仕方をしていくのは、どこでも当たり前だと思います。盤洲の砂を持っていっちゃいけないとか、いいとか、こういう問題じゃないと思うんですね。ここで飯食ってんだから。・・・船橋の覆砂は、これはやらなければわからないことなんです。今までに風呂田先生が言ったような動物も、私も長いこと海をやっていますが、見たことがありません。確かに（サキグロタマ）ツメタ貝はおります。しかし、そういうものには遭遇しておりません。本年度、船橋の覆砂においては、これをやっていくのが一番いいことだと思います」

<中略>

⑬ 落合委員（漁業関係委員；行徳漁協）

「我々は、漁業権漁場で漁業を行っています。ここにおいてよりよい漁業をしていくように考えるのは漁業者の務めだと思います。またここで多くの者が生活をしているのですから、これについても早期の考え方とゆっくり時間をかけてやるというような言い方もしていますが、いま組合のことを話して申しわけないのですが、本年度、アサリはゼロです。揚がっておりません。多分、南行徳さん（南行徳漁協）も同じだと思います。そういう状況になって、何トンあるとか何個あるとか、そういう問題はもう通り越していると思います。我々もこういう問題は、徐々に徐々にですけれども、20年間も続けてきているわけです。そういうところを理解してください」

<中略>

⑭ 小笠尾委員（環境保護団体委員）

「別に覆砂事業そのものに関してクレームをつけているわけでもありませんし、浚渫そのものがと言っているわけではありませんで、きっと同じだと思うのです。この円卓会議にかけられる問題の中で突然、浚渫工事、事業費がついてますよと言われる。おかしいんじゃないですかと言っている」

⑮ 滝口委員（漁業関係委員；船橋漁協）

「悪いことを想定したら、試験も結果もわからないわけです。それと、磯部先生がおっしゃったように、それくらいの面積と覆砂する高さが狭いわけですから、すぐ復元できると思いますよ。やって悪ければやりませんからね。やっていいことをやろうということですから、そういうことをよく理解してもらったほうがいいですね」

まず「小委員会での調査の必要性」の議論では、①、③、⑧で小委員会設置自体に関する発話があった。だが、次第に②、⑦、⑩、⑫の漁業関係委員から、事業の必要性や埋立てに伴う心情が訴えられる。地域の自然観をよく知るであろう彼らの発話は、ある状況や視点のもとでは、市民の方が的確な自然の知識や接し方を習得していることがある。だが、

三番瀬再生という大きな枠内での発話とは必ずしも言えないため、周囲からは個人的な知識と取られる。一方、⑨にある専門家委員の意見は、広義の自然科学のリテラシーが十分備わっているわけではないが、推測の段階であっても専門知として議論の対象となる。よって、漁業関係委員は専門家委員の狭義の専門領域の説明にはなかなか納得しない。このような中、⑪で底生生物の専門家委員は、科学的知見から「小櫃川河口の砂は使用すべきではない」と指摘する。専門家知見と漁業関係者の経験知は、必ずしも一致しない。しかし専門家委員の科学的知見の客観性と普遍性の提示によって、漁業関係者らの経験知は排除された。ここで着目したいのは⑪の専門家委員と⑭の環境保護団体委員が、事業計画を策定した行政判断の不当性を指摘して覆砂事業の中止の正当性を述べた点である。これに対し、過去の埋立ての経緯をめぐって違和感を覚えた船橋漁協以外の漁業関係委員が、⑩、⑫、⑬で船橋漁協の覆砂事業を援護した。だが、第4回会議で事情は一変する。

(第4回会議)

⑯ 岡島会長（議事進行役）

「・・・覆砂の事業について、漁業組合の方と水産局には非常にご迷惑というか、決まっている予算をいろいろな形で変えていただくことになりました」

⑰ 滝口委員（漁業関係委員；船橋漁協）

「・・・覆砂をしないほうがいだろうという皆さん方のご意見がありまして、大変苦汁の選択の中で、残念ですけれども久津間（当初予定されていた小櫃川河口）からの覆砂の砂を取りやめまして、せめて船橋の漁業圏内の中の耕耘、それによって出る砂で・・・事業ができるようになりました」

結局、県の事業計画である覆砂事業は、⑰で「大変苦汁」の末に小櫃川河口の砂から変更して実施することになった。漁業関係委員は「円卓」に座りながらも、本性のままに発話すると議論空間に「支配的」な自然再生論によって自分たちの意見は捨象されるため、支配的な論に対しては「後ろ向き」になりつつ、自らの生業を維持させる議論をした。つまり、覆砂事業を犠牲にしつつ議論の場に支配的な秩序に不本意ながらも合わせる漁業関係者とは、漁場の改善のため、そして議論の場に漂う支配的秩序から脱するための戦略をとったことに他ならない。この覆砂事業の一件後も漁業関係委員の主張はなかなか通らず、「いつも会長には頭を押し付けられちゃう。しょうがない、納得します」（第5回会議）といった場面が生じた。漁業関係委員には経験知があるがゆえに、三番瀬に対する鋭い洞察力を持つことはありえる。しかし漁業関係委員の主張には、「・・・ノリや魚や貝を取らせたらここにいる人には絶対負けないけれども、しゃべらせると苦手の部類に入るのですね」（第16回会議）と言うように、客観化、形式化できないもどかしさがあった。漁業関係者の公開の場での議論の不慣れさについては、他の委員も擁護する程であった（第17

回会議)。そこで漁業関係委員は、漁業の専門家の新規加入を再三要請したが（第10回会議他）、実現はしなかった。当初、能動的に議論していた漁業関係委員だが、終盤になるにつれて口を閉ざし、「後ろ向き」な委員に変容した。

（第17回会議）

⑱ 大浜委員（環境保護団体委員）

「・・・どうして、漁業団体代表がもっと心を開いて、市民の支持を受けながら東京湾の漁業を盛んにしていこうという態度ができないのだろうか」

<中略>

⑲ 海保委員（漁業関係委員；千葉県漁業協同組合）

「先ほど漁業者はなぜ心開かれないのだろうか。・・・漁業者委員は、長年、環境の悪くなった漁場で悪戦苦闘しながら、現在も生活をかけてこの三番瀬を利用している。その自分たちの立場をなぜわかってもらえないのだろうか、逆に思っているのですね。・・・最初は、これはいいことになってきた、自分たちの漁場もよくなるのだろうということで、大変期待したそうでございます。自分たちもぜひ協力して再生に当たっていかねばならないと思って臨んだ。ところが、だんだん議論していくうちに、自分たちの意見はどうも通らない、どうも否定されてしまうというようなことを感じ、そしてだんだん横を向き、後ろを向いてしまっている」

船橋晴俊によると、対抗的關係におけるコミュニケーションの不全の形態として「対話の欠如」と「言語不全」がある（船橋 2002）。「言語不通」は、当事者間で言葉のやりとりはあってもそれぞれの主体の間の主張のへだたりが大きく、相互に共通の認識や価値判断を確立することが出来ないことにある。「対話の欠如」とは、当事者の間での話し合いが十分になされないことを言い、一般に「力による決着」と結びついている。つまり漁業関係委員らは会議の席に着いたのだが、経験知を否定され「言語不通」を経て「対話の欠如」となった。このように不可避免的に「後ろ向き」の合意形成に至ったのは、漁業関係委員や先に述べたような少数派の自然保護派の委員だけではない。産業界委員も後ろを向いた主体の一つである。産業界委員は、ラムサール条約の締結に関する議論では「陸域も含めてラムサールに登録されてしまうのではないかと懸念している。・・・鳥類だけが生きるわけではないので、私も自分の立場から言わせてもらおうと、（ラムサール条約の締結によって陸域が）かなり規制を食うのは困る」（第14回会議）と述べ、登録に対して強い懸念を表明した。漁業関係委員、地元住民委員、産業界委員、市川市は立場の相違があっても、埋立計画の白紙撤回によってまちづくりが白紙になるという、経験的にも意識構造的にも互いに親近性を持った思考を生み出した。議論では、「後ろ向き」の委員が「過去」と「現在」



の埋立ての歴史の境目で揺さぶられたのに対し、「前向き」の委員は、埋立ての善悪の境目で揺さぶられた。

議論の参加者にとって、自分の思うとおりになって欲しいと願う「期待」は大きい。だが、漁業関係者は、議論をするにつれて「漁業者が現在の漁業の生産活動を制約されてしまうのではないか、このままいくと大変ではないか・・・当初の期待感が今は危機感に置きかわってしまっている」（第17回会議）という。漁業関係委員のように「期待」が失われたならば「場」に留まることはない。弱い立場の委員は、自らが合意形成プロセスのアウトサイダーの立場に追いやられていく「場」に憂慮していった。結局、全体の約3分の1の委員が辞任した。

このように「後ろ向き」の合意形成とは、苦痛や格差が押し付けられている状態であり、自分たちの経験的見解や意識、行為規範からなる意思決定を制約する外的条件に影響を受ける。反面、専門家委員らのような「前向き」の合意形成には、自分達に則した議論の流れを保有出来るほどの内的な積極性がある。問題は、「前向き」の委員らの自己準拠性に帰着した合意とは、「後ろ向き」の委員にとって真意でないことである。「後ろ向き」な委員が強い意見を押し付けられたり、苦痛を味あわせられないことが、「前向き」な合意形成の条件となる。このような衡平性については、次章で述べたい。

### 3-7 「三番瀬再生会議」後の展開—「三番瀬ミーティング」—

『三番瀬再生会議』が終了し、後にどう影響したのかを確認しよう。まず、再生の議論は、新組織『三番瀬ミーティング』に引き継がれた。しかし議論の形態は、「円卓会議」からは遠く離れた。再生の推進については、県と関係4市が主体で取り組むことになった。堂本の「市民参加」の試みを早く終結させようと画策する、森田県政の狙いが実現した形である。また今後は漁場改善への補助や、市川護岸の改修の議論のみ、小規模に再編された。地域政策についての情報公開が前提であったにも関わらず、非公開や公開が縮小され（脚注の130参照）<sup>155</sup>、行政によって合意内容とは異なる取り組みが実行されるのである。

会議の設置権者によって議論が終わることは、往々にしてある。国家行政レベルの議論でも同様に、2009年3月に内閣府が発足した円卓会議が、同年9月、自公連立政権から民主党へ政権交代の実現とともに運営は事実上休止状態となった（脚注の11参照）。だが、議論にとって重要なのは誰が会議設置者であるかより、議論するプロセスにある。知事の交代という政治問題によって会議を終わらせるのではない。よってプロセスなき『三番瀬ミーティング』を傍聴（参加ではない）しても、言い知れぬ無力感と焦燥感を味わうのである。

---

<sup>155</sup> 2011年8月、三番瀬再生計画検討会議議事録等の資料の閲覧や、三番瀬の写真、生き物の展示など広報活動の拠点として船橋市に設置されていた「三番瀬サテライトオフィス」は閉鎖され、千葉市にある千葉県庁の文書館に移された。

### 3-8 まとめ

以上、日本ではじめて自然再生について合意を目指した『三番瀬再生計画検討会議』と、そこでの合意の具体化を検討した『三番瀬再生会議』を概観してきた。

沿岸域では未公開の情報が多い中で、情報公開を前提として自然再生について、専門家と市民が共に白紙の段階から議論したことは画期的であった。ただし、「情報公開」と「住民参加」の原則により、白紙の状態から自然再生を構想することがあたかも可能であるような言説空間になっていた。委員が独自に課題を設定する方式は、対話に強い「前向き」な人が議論を独占し、反面、経験豊富な市民であっても議論の周縁に追いやられ、「後ろ向き」の合意が形成されていった。

また、行政と市民の協働による議論を前提とした市民参加の場合、「住民参加のバイアス」といった足かせとなる面をも内包する可能性を示唆した。与えられた職務を全うする責任を負った専門家は、過剰な期待と「誤りなき決断」を迫られた。

ではなぜ、「市民参加」が必要なのだろうか。市民とは、その地域と結びついた者である。長年の閉鎖的な埋立行政から転換するには、従来の開発推進型の発想ではなく、彼らの発想に立脚させるために「市民参加」が必要なのである。

## 第4章 衡平な合意形成プロセスの探究

これまで合意形成プロセスにおける達成と限界、議論の積極的な側面と批判的な側面を、個別具体的事例をもとに外観してきた。

本章の目的は、合意形成プロセスに現れる固有の特徴から、理論分析に必要な視角を帰納法分析によって抽出することにある。合意形成プロセスの探究にあたり、ここで得られた知見を既存の概念に依拠することで具体化するのではなく、本研究においては序章で設定した2つの問題軸である「議論システムからの転換」「共有の構築」に照らして衡平性を確立させることで論証する。その際に課題となるのは、会議手法に込めた「立場を異にする多様な当事者」の意思決定が、実際はどのように合意形成プロセスに作用したのか。その結果、どのような問題が表出したのかということである。本章の後半では、ここに留意して分析を行う。

### 4-1 会議における市民参加の特徴－第1章から第3章までの事例から－

本節では第1章から第3章までの会議事例から見えてきた特徴をもとに、「市民参加」の相違点を確認する（表4-1）。

#### 4-1-1 平等性の実現としての市民参加

高度経済成長期以降、科学や技術は大きな力を持った。従来、政策課題の決定については、課題の領域の専門家や行政が中心であり、市民との間で真に開かれた対話の場を持つことはなかった。だが、1990年代以降、現代社会が抱える複雑化、多様化した環境問題などの解決のためには、行政や専門家だけでは限界があるとの認識から、「協働原則」に従った新しい形の市民参加型会議が登場し始めた（倉阪2008）。こうした科学技術産業への過度な依存への反省、あるいは科学や技術を中心とした社会構造に対する疑義の目が向けられるようになり、日本における市民参加型円卓会議は登場した。

1990年代は、「市民参加」にとって一つの分岐点である。序章で述べたように、1989年に始まった東欧革命に端を発するブームにも似た熟議の高揚は、市民に参加民主主義への期待をもたらした。1992年ブラジルのリオデジャネイロで開催した『地球サミット』の採択文書「アジェンダ21」では、広範な社会層の参加が合意形成の枠組みとして捉えられ、また国内でも1997年の「河川法」の改正、2002年の「自然再生推進法」の制定等、市民参加を制度的方法で支える仕組みも整った。ハーバーマスが『公共性の構造転換』の再刊の際し、市民による民主的な社会への高揚を見て「1990年新版への序言」と題して論じたのも1990年である。だが、こうした民主的市民社会へのテーゼや東欧革命の経緯があるにも関わらず、日本初の円卓会議方式である『成田空港問題円卓会議』では、市民参加の実情は平等性の実現として呼び込まれた参加段階に留まっていた。それは地域に続いた

表 4-1 第 1 章から第 3 章の円卓会議事例の概要

会議名	成田空港問題円卓会議	原子力政策円卓会議	三番瀬再生計画検討会議
設置年	1993 年	1996 年（第 1 次） 1998 年（第 2 次） 1999 年（第 3 次）	2002 年
背景	成田空港問題シンポジウムの合意を具現化	もんじゅの事故を受け、三知事提言	知事による埋立ての白紙撤回
原則	（公開）対等	情報公開	情報公開・住民参加
位置づけ 根拠	独立組織	第 1 次＝原子力委員会の下部組織 第 2 次、3 次＝独立組織	知事の諮問機関
設置回数	計 12 回	第 1 次＝11 回。第 2 次＝5 回。第 3 次＝7 回。 計 23 回	計 22 回
議事進行役	隅谷調査団の 5 名	モデレーターの中から、毎回異なる 2 名が担当	学識経験者の中から 1 名選出
事務局	千葉県、関係自治体職員	第 1 次＝原子力委員会 第 2 次、第 3 次＝三菱総合研究所	千葉県
参加者の構成	学識経験者、運輸省、公団、反対同盟熱田派、地域代表、千葉県、成田市、芝山町、多古町	モデレーター、招へい者、原子力委員会	学識経験者、地域住民、公募市民、漁業関係者、産業界、環境保護団体
オブザーバー		原子力委員会	千葉県、浦安市、市川市、船橋市、環境省、国土交通省、水産庁
テーマ設定	運営委員会	モデレーター、原子力委員会	参加委員
集約	隅谷調査団	モデレーター	委員の合意
合意形成	「隅谷調査団の見解」への合意	なし	再生計画案
合意後の影響	参加者が尊重。地域振興連絡協議会が施策を協議	原子力長計策定	再生計画案

（筆者作表）

反対派の暴力的行動を抑え、他方では事業推進者の空港建設の邁進を印象づけないための戦略から開催されたからかもしれない。それでもハーバーマスが「原則上、自由かつ平等なすべての当事者は共同的に真理追求に参画する」(ハーバーマス 2005:65) と述べるような、会議内での発話の自由への配慮はあった。この会議で取られた「多数決を取らない」という平等性に立脚した手法は、効果的に『三番瀬再生計画検討会議』に引き継がれた。

ただし、「市民参加」の理念は普遍的原則のようではあるが、その理念の具現化は個別に異なる。日本で初めての円卓会議である『成田空港問題円卓会議』では、「対等の立場」を希求する、言わば空港政策に「対立する市民」が参加したに過ぎない。また 1995 年に行われた『長良川河口堰円卓会議』は、『成田空港問題円卓会議』をほぼ踏襲して開催されているが、あくまでも「対立する市民」が参加している<sup>156</sup>。1990 年代は、利害調整を主眼とした、円卓会議方式の序章期と位置づけられる。したがって形式的に市民参加の回路を保証しただけの「アリバイ作り」とも取れるような、事業主である行政や国が主催した会議が際立って多い(「表 0-2」参照)のも、そのためであろう。その場合、市民は専門家や行政と同じテーブルに座っていても、底辺に位置付けられるのである。『成田空港問題円卓会議』では、市民参加がアリバイ作りに使われることへの危惧から、市民が議論の際に最も重視したのは「対等の立場」であった(「第 1 章」参照)。また『原子力政策円卓会議』では、市民が原子力に不安を抱くのは科学技術についての知識不足が原因であるとして、専門家からは教育の重要性が多々指摘された(「第 2 章」参照)。

この専門家について、小林傳司は 2 種類の類型があると指摘する。1 つは「自らの専門的知識や技能が不断に非専門家との接触を通して利用される現場に立ち会う専門家」である。もう 1 つは、「自らの専門的知識や技能の流通や使用が比較的閉じた同業者集団に限られ、その種の知識の利用が非専門家に及ぶ場面と相対的に切り離された専門家」(小林 2004:328) である。3 事例の議論の中心であった専門家は、後者にあたる。

このように市民参加型会議では立ち位置の平等を意味しているのであり、市民がもたらす役割の尊重までも視野に入れているわけではない。市民参加は意味があるとしても、必ずしも有意義なわけでもないとみるエリート民主主義論は根強い。以上からは、1990 年代以降に浴びた市民社会への期待は、いささか理念先行であったことが伺える。

#### 4-1-2 政策の実行力としての市民参加

1960 年代から 70 年代の公共事業では、政策内容と市民社会が求める現実との間には確固たる溝も生じ、社会問題に発展した。成田空港問題や原子力問題がそうであったように、公共事業の実施権者が優位の時代では、たとえ市民に議論の場が持たれたとしても、公聴

<sup>156</sup> 例えば『長良川河口堰円卓会議』の開催に際して、当時の建設大臣は「反対の方も賛成の方もおられるので意見を交換して、できるだけ意見の一致を見いだしたいと考え、今回、これらの人を一堂に会して円卓会議を開くことになった」(平成 6 年 3 月 3 日の定例記者会見)と発話している。

会のような儀礼的なものに留まっていた（「1-1-2」「2-1-2」参照）。しかし現代は多様な利害が存在し、市民を抜きに政策運営をすることは難しい。

1995年9月の「情報公開法」の動きと並行し、重要政策プロセスの「公開性」と「透明性」を求める閣議決定がなされた。その結果、地方自治体でも自らの地域において「県民の意見の反映」や「県民の参加」といった形で、「市民」と行政との具体的に連関させた環境基本条例を定める動きが進んだ<sup>157</sup>。また、1997年に改正された「河川法」の第16条の2では市民参加が織り込まれ、制度的な土台も整ったのである。こうしてもはや市民参加の役割は、市民の知の集約だけに留まらず、議論の成果を政策提言にまとめたり、基礎自治体の基本計画や実施計画、条例案等の策定にかかわるといった、「政策の実行力」としての市民参加へと変わってきた。予め提示された事案を単に追認するのではなく、能動的な意思決定や選択をする市民が登場したのである。

ただし、議論の成果として合意することが前提あるいは暗黙の了解とされた場合、合意をいかに法や条例などの立法面、政策過程に影響を及ぼさせるかに注力する向きがある。加えて市民参加が「アリバイ作り」の場合、たとえ合意したとしても、そのまま政策の解とはならないことがある。例えば、2001年2月に設置された『淀川水系流域委員会』は、河川政策のモデルとして「淀川方式」<sup>158</sup>とよばれ、結論として5つのダム建設の中止を提言にまとめた。これを受けて国土交通省は、いったんはダム建設を取りやめたが2005年以降、住民の声を拒む態度を取っている<sup>159</sup>。「河川法」の改正を経ても「河川の流域空間全体の豊かさという観点から、自然環境、歴史性、風土性などを統合して評価し、そのうえでどのような河川行政がふさわしいかを考える」といった方向はまだ見えていないように思われる」（桑子1999:17）のが現状である。つまり、政策の企図と異なる合意に至った場合、その合意が政策へ反映されないばかりか、「淀川方式」も継承されることはない。「淀川方式」による合議は、八ツ場ダム問題で揺れる利根川、ダム問題を抱える吉野川、北海道の天塩川の流域でも要望されたが会議設置者によって退けられた。代わって住民の意見は国土交通省が聴取する方針がとられた。この場合、仮に合意を経ても、議論の帰結は政治的帰結と同一なものとなる。

第3章で述べた『三番瀬再生計画検討会議』の「千葉方式」では、行政や環境運動団体や市民の代表が一堂に会したが、平等な立場で情報を共有し知識と知恵を出し合うという

---

<sup>157</sup> ただし環境基本法の制定より以前に施行に至った例はある（1990年10月熊本県環境基本条例等）。

<sup>158</sup> 「淀川方式」の特徴は、①公共事業に否定的な市民も委員として参加し、②基本整備計画の策定作業から加わっていること、③関係書類はすべて公開、④事務局は民間機関に委託し、⑤傍聴者の意見も尊重する——の3点を基本とし、国の原案を追認するものではなく、流域住民も含めた委員会組織が治水、利水、環境、景観などをゼロの状態から議論をしていった。

<sup>159</sup> 『淀川水系流域委員会』は2007年1月、第2次が休会し、2009年8月、第3次が休会した。

協力関係を構築するまでには至らなかった。

このように市民参加の実態は、2000年代に入っても行政によって政策に都合の良い専門家や、特定の課題を背負った市民団体等が登用されるなど、問題を抱える人々や関心を持って取り組む市民の高揚ほどには進展していない。

#### 4-1-3 多様な主体による公論形成の場

政治的意思決定の外部にいた市民が偶発的に意思決定権者に支配されていたのではなく、政治的意思決定から排除されてきたという意味で、市民の排除は本質的であった。ベックは市民が科学技術や市場経済を見直す意味において、市民社会やグローバル化が現代を突き動かすものとして政治とは完全に区別された「サブ政治」(ベック 1986=1998:381)という、新しい概念を持つべきだという。ベックによれば、これからの政策では、政府や行政ではない「サブ政治」における意思決定が意味を持つという。

「サブ政治は<下からの>社会形成を意味している。上から見た場合、このサブ政治は、実行力の喪失と、政治の萎縮や過小評価に帰着する。サブ政治に向かう流れを受けて、実質的な技術化や工業化の過程にこれまで関与してこなかったグループ、つまり、市民や公衆、社会運動、専門家集団、現場で働く人びとなどが、社会協定を生み出すことにたいして発言する権利を持ち、そこに関与していく機会が増大している。勇敢な人びとが、事態の進展の中枢神経に入り込んで『山を動かす』機会さえ生まれている。したがって、政治化とは、中央集権統治方式の衰退を暗に意味している。言いかえれば、これまでずっと摩擦を免れてきた社会過程が、相反する目的を提示する人びとによる抵抗を受けて、頓挫することを意味しているのである」(ベック 1994=1997:47)

ベックは、これまで政治の外部にいて、技術化や工業化の過程に関与してこなかった広範な市民らの「下からの社会形成」に新たな可能性を見ている。

2000年代になると、地球環境への関心、公害問題における技術やモラル、環境政策への期待からコスモポリタンな観点からの捉え直しが注目を浴びるようになった。そして多様な主体による市民参加型が、これらの社会的要求に応えていくとの期待が込められた。このような中で、合意形成の基本的な考え方としての「サブ政治」も注目されるようになったと言える。この考え方では、社会の諸側面を踏まえた上で議論に具体性を持たせるため、公共事業の推進派、反対派が対峙するのではなく、市民や専門家、NPO/NGO、企業、行政等の幅広い分野の代表者が協働して議論する場を再構築する役割を担うべきだとされる。

2000年に開催された『愛知万博検討会議』や『三番瀬再生計画検討会議』では、市民と事業者によるパートナーシップの確立が強調され、民主的な合意形成が目指された。ただ、

『三番瀬再生計画検討会議』では、多様な主体が参加した一方、参加すべきである地権者の参加がないなど、結局はあて職とも言える利害関係者が参加していた（「3-4-1」参照）。そして往々にして、自分にとって都合のよい立ち位置を確認するだけの参加を誘発する。このような状況の中、2009年3月に内閣府は『社会的責任に関する円卓会議』<sup>160</sup>を設置し、「各ステークホルダーが平等に参加し、自らの意見を平等に表明でき・・・また相互に平等に説明責任を負う」（内閣府 2008）と定義される「マルチステークホルダー・プロセス」を、意思決定プロセスの鍵と見て、本格的な議論を進めている。

だが、「サブ政治」は、ベックが想定している以上に考察が必要となる。つまり、合意形成には「前向き」な合意形成だけでなく、参加している主体を消極的にさせるような「後ろ向き」の合意形成も存在している。その「後ろ向き」の合意形成は、結局は設えられた「サブ政治」という公論システムの1つの皮肉な帰結であることは看過出来ない。要するに、ベックが動かそうとしている「山」は、議論空間に占める圧倒的な力の差までは動かせないのである。合意形成にあたっては、多様な意見を包摂した議論が基本であるとしても、従来のような特有の権威の主張だけが認められるという、いびつな民主的議論への反省から、いかに参加型にするかといった制度的方法に目が置かれ過ぎているのである。

多様な市民による参加に力点を置きすぎることによる弊害の例として、次の『三番瀬再生会議』委員の発話を見てみよう。たとえ委員に合意形成自体への無理解があったとしても、参加者の一意見、あるいは少数意見として聞き入れなくてはならない恐れが生じる。

「今日は私は久方ぶりで出てきまして、大変楽しみに出てきて、再生会議は最後だということで すばらしい話を聞かせていただけるのかなと思って来たら、・・・目的意識が全然違った方向に行ってしまうのではないかと、そんなふうに思います」（第32回三番瀬再生会議）

この発話には、他者が行った意見の集約に対して最終的に追認することが合意であるとの誤解がある。この場合、他者の意見が集約し終わった段階に出席すれば良いため、会議への積極的な参加は眼中にない。したがって「久方ぶりに出て」来た段階で、集約された内容が自分にとって「すばらしい話」であったならば、「大変楽しみ」に追認をし、反対に集約が自分とは「目的意識が全然違った方向」であったならば「後ろ向き」となる。このような合意形成する場と、自己の意見を述べる場との混同は後を立たない。「専門家に結論を下して欲しい」（「3-6-2」「表 3-11」参照）といったような、「〇〇して欲しい」という要求型の市民参加が生まれたことは、既に述べた通りである。

<sup>160</sup> 『社会的責任に関する円卓会議』ホームページ

[http://sustainability.go.jp/forum/meetings/files/090324/090324\\_gm\\_message.pdf](http://sustainability.go.jp/forum/meetings/files/090324/090324_gm_message.pdf)



#### 4-1-4 市民参加の形骸化・合意形成の神話化

前節まで、「平等性の実現」「政策の実効力」「多様な主体の参加」の3点の要素から、市民参加型円卓会議の発展過程を見てきた。これまでに見えてきたのは、市民参加の形骸化である。

ただし、市民参加型の政策や協働型を強調するあまり、市民を「公募」にすると、似たような会議と同じ顔ぶれになり、市民参加が形骸化する場合がある。また、町内会長といった組織の代表者も複数回、同様の会議に出席していることがある。このように議論慣れした「レイ・エキスパート」(村上 2004:101-113) と言うべき市民と、議論慣れしていない市民が同じテーブルに座っても、議論の論点が複雑になるにつれて、後者の市民には即応できない場面も出てくる。また、科学や技術が市民の手が届かないほどに専門化した中で、政策に近い専門家の登用や、未だ技術論中心の議論が展開するならば、市民には参加にあたっての最大の懸念材料となる。行政が行なう公募を通じて集まる市民とは、単なる意見聴取の立場を自認しているわけではなく、基本的にその分野に関心がある「普通の市民」(新田 2006) である<sup>161</sup>。市民が円卓会議に議論の可能性を見ているのは、従来、政治的意思決定から隔離されて来た人々が議論に参加することによって、本来持っていた利害関心を建設的に意見として発し、その効果が得られるとの想定があるからである。もし、その参加が底辺に位置付けられるのであれば、それは合意形成ではない。なぜなら「あらゆる合意は必然的に排除という行為に基づいている」(ムフ 1993=1998:219) という論理にすぎた、力による合意が正当化されてしまうからである。それにもかかわらず、現行の円卓会議の参加の枠組みには、このような誤解を多分に含んでいる<sup>162</sup>。

「国民的合意形成」や「社会的合意形成」の「国民的」「社会的」という言葉に込めた意味とは裏腹に、問題を抱える地域住民と企業や政府との信頼関係は大変もろい。となれば「国民的合意形成」や「社会的合意形成」は、多様な主体、不特定多数の市民、広範な人々の関わりの中から想起される合意ではないばかりか、「合意」といった一種の流行化、神話化した合意形成でしかないのである<sup>163</sup>。多様な主体の参加という理性主義的な期待だけが過度に際立ち、市民参加の隆盛に実際の議論の場が追いついて行けない弊害なのである。

要するに、市民参加という要件を付与したことによって得られたとされる「合意」とは、既成事実として最適な仕組みでなされた「同意」そのものである。

<sup>161</sup> 新田和宏は、「普通の市民」には、「日々地域に根ざした生活を営む『生活当事者』としての立場と意見がある」と指摘する。

<sup>162</sup> 『原子力政策円卓会議』の最終提言は、参加者の合意ではなくモデレーターによる合意である(「2-4」参照)。『三番瀬再生計画検討会議』では最終報告を受け立った際、堂本暁子千葉県知事は、「妥協」による合意と述べている(「3-4-2」参照)。

<sup>163</sup> 例えば誰もが議論の場に参加し、問題解決志向を高める担い手になれるというコミュニケーションツールとしてサイエンスカフェ、ワールドカフェなどの手法がブームのように生み出されてきている。

## 4-2 合意の様態

合意は、議論空間としての達成状況とその実践次第で、様々な様態が創出される。本節では、そのような合意の特質を主体や原理、時間の諸要素との関係、および合意の持つ動態性に絞って述べていく。

### 4-2-1 合意の構造と時間、社会原理の関係

これまでの考察から得られた、合意と時間、社会原理との間の密接な関係性についてまとめたものが、表4-4である（表4-4）。

表4-4 合意の様態

原理	合意の様態		
	原理に適合的な主な主体		時間的な性格
経済・政策中心	行政・専門家	前向き	間に合わせの合意
現代世代中心主義	多様な主体	後ろ向き／前向き	間に合わせの合意
世代間倫理	認識共有のある主体	前向き	吟味した合意

（筆者作図）

行政計画の策定では、案件の性質を考慮すれば長期間に渡って議論をすべき内容であっても、実際は自治体の時限的な制約に阻まれる場合がある（「3-5-4」参照）。その場合、議論の参加者は必然的に行政の予算スケジュールに合わせて合意していかざるを得ない。すなわち、「間に合わせの合意」である。この場合、議論の流れを保有可能な政策に近い「前向き」な専門家や学識経験者、行政らによって議論が進む。社会学者 N. ルーマンに言わせれば、「討論は不可避免的にコミュニケーションの反復進行において生ずる。その結果はといえば、参加者たちには高速度を要求しながら、その過程のただらした遅さである」（ハーバーマス、ルーマン 1971=1987:420）と、時間の制約の中にも、しまりの無い議論を問題視している<sup>164</sup>。つまり、現代世代だけに適用可能な経済・政策中心の原理のもとでの議論に迫られると、本来の主たる問題が議論されずに、ただらとした印象を受けざるをえない。

このような行政の予算や時間的な制約のもとで行った「間に合わせの合意」の成果物は提言や行政の総合計画等への「同意」である。だが、それはあくまで行政側からの成果物でしかない。たとえ立場を異にする多様な主体が参加をしても、「間に合わせの合意」では<sup>フェア</sup>衡平な議論を尽くしたとは言えない。

<sup>164</sup> この指摘は、ルーマンによる「ハーバーマスは討議のために理想条件として無限に多くの時間を要求する」との批判の言説による。

では、誰しもにとって<sup>エクイティ</sup>衡平な議論を尽くしたと了解できる合意形成、言いかえれば「前向き」な合意形成を行ったと了解できる合意とは、いかなるものか。それは、「吟味」したプロセスにおける合意であろう。評価・検証が不十分なまま議論が進行することへの批判が相次いだ『三番瀬再生会議』では、傍聴者が「必要ならば資料を提示していただいてもう一度吟味していただきたいと思います」（第22回会議）と指摘した一幕があった。傍聴者が発した「吟味」とは、今ある認識や情報、価値だけでなく、世代間の倫理をも十分に話し合っただけを意味する上で示唆的である。問題を抱える人々や、関心を持つ人々をはじめとする立場を異にする主体が、「吟味」していくプロセスにこそ、「前向き」な合意形成は成立する。この結果、形成される「吟味した合意」の成果物は、誰もにとっても「前向きな合意形成プロセス」である。逆に「吟味した合意」が形成される前に、政治や社会状況の影響を受けて施策が進む場合は、参加者にとっては不満を残すことになり、「後ろ向き」志向となる。

合意形成とは、過去・現在・未来にわたる地域社会の普遍的な形成原理と不可分ではない。それでも議論の場に暗黙の了解とも言える現代世代中心の成果物、すなわち合意が要求され、かつその成果物に「適合的」な、ある特定の研究領域、特定の権力を持つ参加者が招へいされることは往々にしてある。その招へい者にとっては「前向き」な議論となるが、反面、「適合的」な議論から排除された参加者は「後ろ向き」の合意形成を生み出す。したがって、強い立場の側が提示した暗黙の了解とも言える議論の結論に合意したとしても地域に受け入れられない、あるいは広く市民に認知されていないという問題がしばしば生じるのはそのためである。

では、「前向き」に「吟味した」合意形成をする方途はあるのか。まず、二項対立した議論空間の内部に、衡平性を配置させることである。その上で我々の思考の基層にあるエートスの方向性を議論することである。そのエートスについては風土論が鍵となるが、これについては第5章で述べる。

#### 4-2-2 合意という視角の持つ動態性—対抗的動態性と退行的動態性—

自然再生のような議論の場合では、「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」（平川 2005）。つまり、一たび合意に至ったとしても、現在の合意が時代の経過後も有効なものとしてそのまま確定されていくわけではない（「3-5-4」参照）。ここでは、そのような合意の特質を「動態性」と呼び、2つの側面から考察する。

まず1つ目は、対抗的な立場や事象の存在が議論に影響して、合意が次第に変容する「対抗的動態性」である。第1章で見てきた成田空港問題を例にとると、政策決定者である国土交通大臣の「羽田空港のハブ化」の一言で、いったん得られたかつての合意の真価が揺らぐといった場合がそれである。また、第3章で述べたように、政策決定者の交代という

対抗的な存在が議論の行方に影響を与え、合意した内容どおりになかなか進まないといった場合である。このような、議論空間以外の外発的要因による動態性のほか、合意形成プロセスにおける委員間のコミュニケーション不全といった内発的要因によっても合意に影響を与え、時に合意に動態的な観念が表出される場合がある。議論の決定権を握る「前向き」な合意形成と、背を向ける「後ろ向き」の合意形成の存在は、社会構造そのものを映し出している。したがって議論が終了した後に弱い立場の側から、支配的な地位を占める利害関係者に対抗する手段として、合意の実行を阻む事態が生じるのである。第3章の三番瀬のラムサール条約の登録を議論した事例では、漁業関係委員や産業界委員らの「鳥の保護により漁業や経済に悪影響を与える」との懸念は払拭されず、現在に至るまで登録されていない。だが、国内には強固な反対の態度から、やがて理解が芽生えてラムサール条約締結に繋がった例は存在する<sup>165</sup>。したがって、対抗的動態性が起こり易くなる要因とは、地域社会と政治状況との間にある連関の強弱によるものと言えよう。

2つ目は合意した事項のプロセスデザインの甘さにより、合意の不確実性が高まる「退行的動態性」である。第3章の市川護岸工事の事例のように、「再生計画案」で合意した護岸の勾配が、実施計画の段階になって勾配角度が不可能であると判明したケースである。経済や政策の方向性に従った「間に合わせの合意」に、この動態性は生じ易い。

この2つのような合意の動態性については特殊な事例ではなく、あらゆる合意に現われうる。その際、たとえ合意が動態性を有して実現しなくても、その合意が熟慮の上の「吟味された合意」であったならば、自己了解に基づいた合意としての納得は得られるだろう。だが、「間に合わせの合意」がそのまま施策として実施されるような場合、議論に関与した者は、議論の場自体に不満や不信を抱く結果となる。

#### 4-3 議論空間に存在する二項対立の構図とその問題点

第1節では、第1章から第3章の事例を手がかりとして、「市民参加」の特質について論じた。本節では、制度的方法によって議論の場を整えたはずが、結局は従来の地域社会にある対立構造と同一視されたままの議論空間の問題について考察したい。

このような設えた議論の場への対処として、対峙する者同士が自己の選好を変容すべきであるとの指摘はかねてからある（田村 2008 他）。だが、議論空間は「立場を拘束する価値基準が一定の特徴的な価値観や世界観の一部となっているとき、その価値基準をたとえ一時的にも放棄することは難しい」（桑子 2002）との指摘があるように、参加者は決して

---

<sup>165</sup> 例えば2005年11月に登録された宮城県の蕪栗沼・周辺水田である。ラムサール条約登録のための方策として水田を農業湿地と捉える合意をした。水田を積極的にラムサール条約湿地に含めた世界初の事例である。登録により「国際的にその価値が評価された農業湿地としての水田を活かした地域作りに役立つ道具になるといった、ラムサールに対する新しい考え方が生まれた」（呉地2010）という。また、厚岸や琵琶湖の場合、水鳥と農業、漁業の関係が環境にも良いことを広く啓発することで条約締結に繋げている。

自己の立場を放棄しない。

そこで本節では、議論空間に常に明示的あるいは暗黙的に存在する二項対立構図の内実と、その結果、合意にどのような影響を及ぼすのかといった問題点を明らかにしたい。

#### 4-3-1 対立の構図の特質—反目する者らの乖離構造—

「多様な主体による参加」という議論の場を鳥瞰図的に捉えると、2つの「場」が存在する。まずは、固有の会議という公論形成の<sup>フィールド</sup>場である。この<sup>フィールド</sup>場は、関係論的に把握することができ、さまざまな利害関係あるいは地位の領域が参加することによって存在する。この参加主体の領域が2つめの<sup>シヤン</sup>場である。この<sup>シヤン</sup>場は例えば専門分野の代表、公募市民、地元自治会の代表、産業界代表、環境団体の代表等の利害関係者ごとの独立した構造体であり、議論空間といった<sup>フィールド</sup>場を構成する。

利害関係者が参集して議論する<sup>フィールド</sup>場は、最初から「利害対立者」による議論が想定された場である。ただし、会議が設置されるにあたってその参加者は、政策推進者によって選出される場合が多い。その場合、政策に適合的かつ、多数派の専門家の<sup>シヤン</sup>場によって議論は優勢に進められる。専門家は将来の予測について工学的実証から科学的に説明し、進歩のための進歩として社会的な受容の必要性を説いた。これにより、専門家の知や威信を行使する強い立場も得た。議論の<sup>フィールド</sup>場では、政策課題となっている空港や原子力を消費する<sup>シヤン</sup>場が中心となって「前向き」な合意が形成されていく。

ただし、利害対立の「利害」とは、このような社会全体に関わる「社会的利害」だけではない。それに反対する市民らの弱い立場の「心理的利害」も多々存在した（「2-3-1」参照）。彼らの発話は、非合理的な感情論や文化論であるとして疎外され、議論の<sup>フィールド</sup>場では次第に議論で孤立し、「後ろ向き」にならざるをえなくなった。『三番瀬再生計画検討会議』でも保全派の議論が活発になる半面、保護派は主張の念押しや、議論を蒸し返さざるを得ない状態になる。立場の弱い側であっても、議論するにあたっては、純然たる意識の中にもこれだけは実現したいという利害関心がどこかにある。しかし、弱い側の利害関心が議論の論点になることはない。「推進派と反対派」「専門家と市民」といった立場や認識の乖離構造が出現する中、論点は、反対派らが有する重要な反論や指摘の大半を捨象することによって成立するのである。議論の場に「適合的」な「多数」の意見が、「前向き」に形成される。結果、「会議の合意」となるのである（図4-1）。

議論の<sup>フィールド</sup>場には、そもそも社会や権力構造に内在する不可避的な2つの「構造的暴力」にあった。1970年代にノルウェーの政治学者、J.ガルトゥングが定義した「構造的暴力」（ガルトゥング 1969=1991）とは、人間が本来持っている可能性や活動領域等が社会構造や南北格差の中で損なわれ、制限されている状態を指す。社会関係の非対称性の中で、暴力は「人間が潜在的に持つ可能性の実現の障害であり、取り除き得るにもかかわらず存在」という特徴を持つ。公共事業を邁進してきた歴史の中での「構造的暴力」と、議論に

「適格的」な多数派による「構造的暴力」の中で、市民は相も変わらず、構造的暴力の弱者として規定される。このように規定された弱者は、<sup>フィールド</sup>「場」では公共事業を推進して来た行政や専門家らの責任を白日の下に曝すことが議論の目的となり、合意形成としての意味も必然的に消滅するのである。

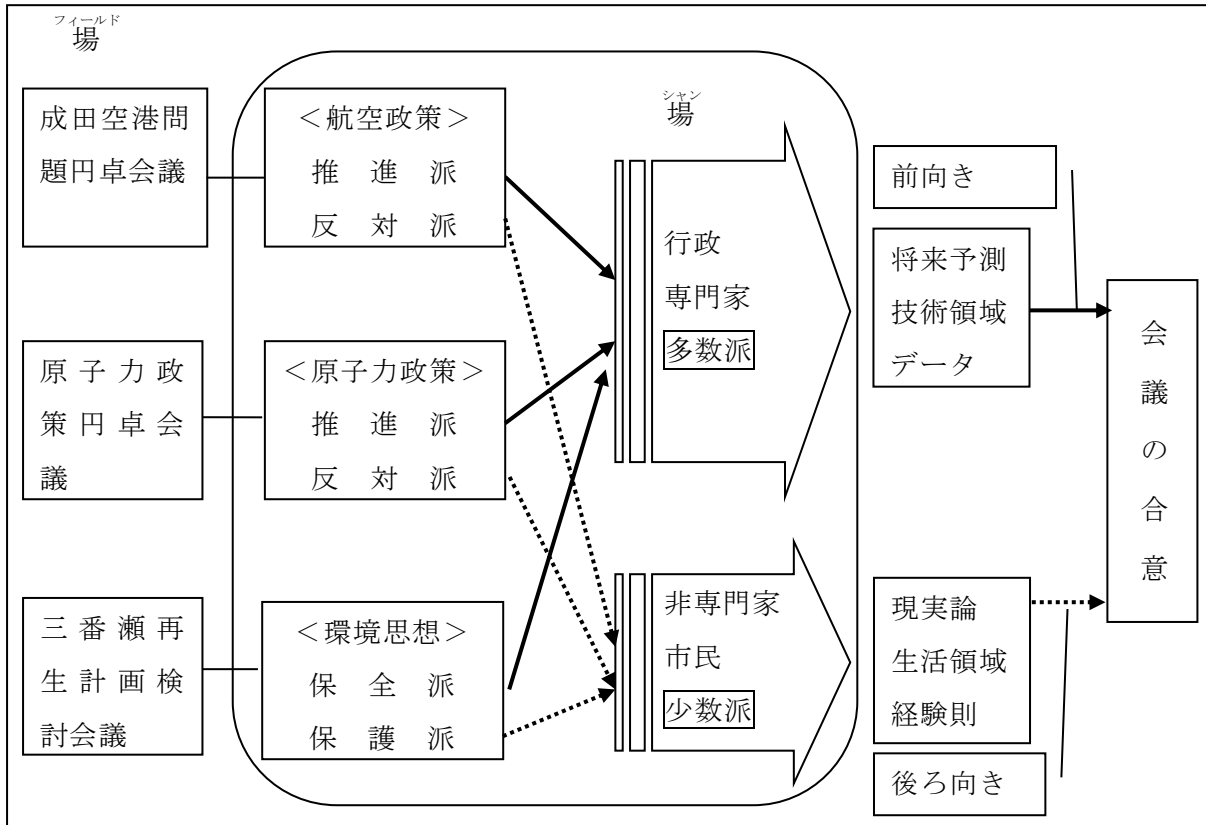


図 4-1 二項対立の乖離構造 (筆者作図)

#### 4-3-2 二項対立構図の問題点

「推進派と反対派」「専門家と市民」といった立場や認識の違いを背景とした二項対立の問題点を、ここで整理したい。

第1の問題としては、合意形成の影響力を客観的に測ることが出来ない点にある。本研究で扱った事例に限らず、大抵の合意形成を目的とする会議では社会的、科学的、技術的、経済学的、自然的等々の実在部分が重層化し、一概にパターン化し得ない問題を取り扱っている。したがって、それに応じて多様な主体が招へいされる会議では、それだけ立場や背景、社会の摂理、エートス、自然の制約等の利害関心の異なる人々が存在することが前提となる。それゆえに参加者は、自己あるいは自己が所属する集団の利益を追求するためだけに会議に臨むのである。つまり、多様な主体が参加をしても、「多様な発想」によって合意が形成されることはない。したがって、多様な代替案の提示もなく、新しい価値創造は創出されにくい点が挙げられる。

第2の問題として、二項対立の争点を過度に絶対化して認識する点にある。特に科学の専門家が言う科学論や技術論と、非専門家や市民らが言う文明論は、互いに自分たちのスローガンに固執した論である。それらが相対的に捉えられるとしても、他者の思考を批判する持論が目立つ。特に専門家は経済や政治の要請に半ば埋め込まれ続けた人々を自己の主張や認識に同化させることに重きを置いた。科学は本来、仮説的性格を持つ「知」であり、一般的で中立的ではないにも関わらず、『原子力政策円卓会議』では、唯一の価値の実体化として議論は展開した。会議の開催中に起きた茨城県東海村の動燃の再処理工場での爆発事故でさえ、学識経験者の推進派は「社会的影響が大きかったから、大事故というのはおかしい」(③第7回会議)と、更なる原子力の地歩の見解を示した。専門家の知には、課題を抱える地域との関係性がない。つまり議論では、科学論で解決すべき事象がどのようにあるべきか、どこに設定すべきかは問題にされない。よって、問題の主たるテーマを議論するよりも、争点となっている一部だけを絶対化し、議論してしまうのである。

第3の問題としては、議論が議論としてなされるために不可避的な発話が制限される点である。議論におけるハーバーマスの考察では、「原則的にすべての関与者は自由であり、平等である者として共同的な真理追求に参加する」(ハーバーマス 1991=2005:99)ことが前提となる。そして道徳的論議に関しては、個々人の独話ではなく関与者が情報や認識を共同して承認するべきだという。つまり間主観的な合意に達したか否かは、自由で制約のない規範と、平等で自由な言語行為をもって妥当請求を掲げたかどうかが規準とされる。ここから導き出される議論の不可避の原則とは、何を問題視してもよく、どんな立場で発話してもよく、どんな意思決定をしてもよいという、議論する際の前提条件である。要するに、合意の生起を妨げるような抑圧がなく、誰しにも発話の自在さがあることが前提となる。

だが、議論の場にとって当たり前に見えるこれらの前提条件は、過度な二項対立構図に阻まれて、実際に遂行されることはない。例えば、『三番瀬再生計画検討会議』では三番瀬を横切る形で計画された第二湾岸道路について問題視することは出来ず(「3-4-1」参照)、それが原因で委員が辞任する一幕もあった。また『原子力政策円卓会議』では二項対立の強い立場の側による制限によって、「我々県民は」といった県民の立場で発話することは出来なかった(「7-2-1」参照)。固有の利害を背負っている人々が一堂に会してはいても、内に閉じた弱い立場の側による「後ろ向き」の合意形成は実に多い。

第4の問題は、制度的平等性への焦りである。序章で述べたように「対座ではない」という「円卓会議」の特質がクローズアップされると、「前向き」の立場の側が「後ろ向き」の立場の側の意見を聞き入れない形の合意であっても、民主的な様相を見せることがある。また、第3章の三番瀬の事例のように地元市や地元住民が暫定護岸を改修すべきとの「利害を聞いてもらう権利」を主張し、他の主体がそれを「聞き入れてあげる義務」を担う片務的關係でも、合意が生成されたものと捉えられる。しかし桑子敏雄の「立場を超えて、

対立を克服できる価値意識を見出し、あるいは構築するということが様々な対立に彩られる現代社会の大きな課題である」(桑子 2002)との指摘のとおり、立場上の利害調整だけを重視するのでは、従来の行政主導の議論空間という退嬰的なエゴイズムの頸木からは到底脱し切れない。秋吉は「政策形成を行っていく上では『専門家知識』と『非専門家知識』というのはいわば車の両輪であり、わが国ように「非専門家知識」を特定のイデオロギーのもとで強調することでは、なんら政策形成の改善にはつながらない」(秋吉 2003)と指摘する。「専門家知識」と「非専門家知識」の真の「車の両輪」の実現のためには、強い立場の側と弱い立場の側の力の再分配としての平等性を捉えるのではなく、立場を超える<sup>エウイテイ</sup> 衡平の構築を目指すことが望ましいと言える。

#### 4-4 自帰性に行き着く議論とその問題点

第1章から第3章まで考察してきた合意形成プロセスの特徴の1つに、<sup>reflexivity</sup> 自省的性格を持つ議論プロセスが挙げられる。自省性については再帰性、省察、反省性、反照性とも捉えられ、これらを区別する場合がある。ここでは厳格に区別せずにこれらの意味を包含した概念として用いるが、一応の理解のため A.ギデンズの「社会の実践の営みが、まさしくその営みに関して新たに得た情報によって常に吟味、改善され、その結果、その営み自体の特性を本質的に変えていくという事実に見出す」(ギデンズ 1990=1993:55)との定義を傍証する。この概念によってギデンズは、人間の行為と構造が反照し合い、また自らに返ってくる弁証法的な働きを捉えている。現代世界の合意形成プロセスにおける行為者の状況を理解するのに、この概念は示唆的である。

そこで本節では次の2つの自省的特質の分析と、今後の課題の導出を行いたい。

##### 4-4-1 自己対峙としての自省性

まず、合意形成プロセスに見られる自省性の1点めの特徴は、議論の主たる問題とこれまでの人間の行動とを自己対峙させ、合意事項に反映させている点である。

例えば、『成田空港問題円卓会議』に参加した委員は、断念の思想を持って自己抑制するという自省的行為こそが、閉鎖的な空港政策の見直しに繋がるといった提案に合意した。歴史認識の把握が最重要と考える反対同盟らは、閉鎖的な空港政策の時代では行いえなかった歴史の検証を批判的かつ自覚的に再検討することを合意形成の基軸に置いたのである。このように現在の高みからみて約30年前の空港立地の判断が正しかったのかを、自省的に問うわけではない。自省の態度は空港の開港についてあくまでも当時の状況、社会常識に照らして最善の判断がなされたかを、常に行きつ戻りつ螺旋的に反照させる行為である。問題を事後的に再考し、紆余曲折しつつ刷新する時、合意が形成する。「合意の尊重」という帰結は、それ自体が社会的課題に省察を加え、社会変革の必要性を示した結果である。

ところで、自省的に振り返るべきとした合意の背景には、「信頼」の存在があると反対同



盟の一人は言う。

「シンポジウムは公開の場で（隅谷）調査団による議論の整理のもと双方意見を闘わせた。一つ一つ論点を整理して、結論を出し次に進んでいった。一つ一つの過程を傍聴者、調査団、当事者が共有していった。多くの人々がこの過程に参加したのである。過程の共有がそれぞれに対し責任を付加していった。過程と矛盾する言動がその人間の人格にかかわる問題を生ぜしめる。裏切りは許されない。それはその人に対する信頼感を消失せしめる。信頼できない人間とのそしりを免れない。それは多くの人間の間で一つ一つの過程が共有されてきたからであり、信頼に対する裏切りは孤立化をもたらす。それだけの重みをもったのがシンポジウムの試みであったのだ」（相原 2000:111）

つまり、「信頼」が成立しない関係では、合意は有り得ないことになる。信頼についてギデنزは、信頼する側の人間に心理的な帰結をもたらす「人格への信頼」と、一連の結果や出来事に関して人やシステムを頼りにすることを可能にする「システムへの信頼」の2つに分類している（ギデنز 1990=1993: 49-50）。先の反対同盟の発話は、中立を守り抜いた隅谷調査団への「人格への信頼」が第1にあった。さらに反対同盟の一人は、以下のように最終合意で国側が非を認めて謝罪したことは、信頼関係の構築につながったと言う。

「（平行滑走路を造って、地域の再建を目指すとした合意に対し、）懸念を感じ結論の有効性に疑問を持った人たちもいたことは確かである。しかし現実の進行は逆戻りできないのである。もし逆戻りさせるのであれば、シンポジウムの結論も破棄しなければならないのである。しかし三里塚闘争の社会的正義を認知した結論を破棄することはできない。こうして円卓会議では、政府－反対同盟－地域住民の構造ができあがり、今後の空港問題の解決のルールも形作られつつあった。円卓会議も結論がたとえ曖昧な合意の形を取ろうが、この過程で形成されたルールは誰も無視することができないものとなっていたのである。これが円卓会議の意義であり地域での民主主義のルールの形成なのである」（相原 2000:40）

反対同盟が円卓会議の中で「解決のルール」を信頼し、「逆戻り」をしない選択をしたのは、円卓会議という「システムが作動しているという前提のもとで、そのシステムの働きに信頼を置いている」（ルーマン 1973=1990:92）からである。つまり、円卓会議という<sup>フィールド</sup>場「システム」に対する信頼である。他者が「合意の重みを守るであろう」という信頼が、合意に導いた。最終回の会議終了後、反対同盟と、完全空港化を目指しながら地元重視の

立場に転換した地域代表、隅谷調査団団長の隅谷は互いに握手を交わしたが<sup>166</sup>、これはルーマンが言う「個人は、他者が自分と同じようなやり方で第三者を信頼しているということを信頼することができる」（ルーマン 1973=1990:128）ことに相違ない。

反面、『原子力政策円卓会議』では、議論の半ばで会議に参加した有志 17 名が原子力委員会委員長あてに円卓会議に対する提言を出したように、<sup>フィールド</sup>「場」に対する「システムへの信頼」すらなかった（「2-2-1」「表 2-4」参照）。反対派からは原子力の専門家や原子力業界という組織集団に対する「システムへの信頼」も醸成されず、科学技術論をも自己言及的な自省の対象とした。今日、特に科学技術分野では不確実性のある問題においても合意が求められているが、合意に関与する産業界への信頼は今日的課題であろう。

このように自省的態度は、行為規範としての「信頼」を生じさせると同時に、そのような「信頼」がいかにか合意形成の可能性を秘めているかが示唆される。つまり自省性を有した合意とは、合意内容と対峙することを強調した外向きの働きであると同時に、議論空間や社会構造、自己のあり方を振り返る内向きの働きでもある。

#### 4-4-2 形式的な合意形成に対する自省的態度

自省的態度の特徴の 1 点めでは、議論の主たる目的と自己とを自省的に対峙させている特徴を挙げた。2 点めの特徴は、それとは異なる。権威者による形式的な合意形成に疑問を呈する側が、議論の<sup>フィールド</sup>「場」や、決して折り合えない他者に対して自己言及的な自省性を産出している点である。

第 1 章から第 3 章までの円卓会議事例は、議論の主たる目的である空港問題や原子力問題、自然再生問題自体の議論の前に、いかにして他者を説得、管理、包容させるのかといった別の問題が生じた。他者を説得させるための尖鋭化した科学技術論が継続されると、さらにその問題に対処するための議論が優先されるという悪循環が生じる。

『原子力政策円卓会議』では、反対派の市民団体の男性は「日本も、もう一度謙虚に振り返って、そして原点に返って、この高速増殖炉開発を突っ走っていくということはやめたい」（①第 5 回会議）と従来のリスク論に反省を促している。また、「原子力政策を国が進めてきた反省を率直にすべき」（①第 11 回会議）との訴えがあり、さらに学識経験者からも「我々は原点に立ち返って問い直していくという姿勢が、個々のイシューでは大変重要」（②第 1 回会議）との指摘や、「運営体制のあり方についての提言。日本では原子力は 1954 年に始まったが、その後 45 年が何であったのか、どこが間違っていたのか、直すべき点はどこか。歴史の基本に立ち返って考え直そう」（②第 4 回会議）と指摘された。政策に近い領域の知識を有する人々が支配した会議特有の議論空間を解消するために、参加者は次第に原子力問題ではなく、議論の<sup>フィールド</sup>「場」に対して「会議への反省」の弁を

<sup>166</sup> 1992 年 10 月 12 日・朝日新聞・朝刊

発った。高橋暁子（高橋 2002）が『原子力政策円卓会議』終了後に参加した人々にインタビューおよびアンケート調査を実施したところ、参加者自身の会議に対する評価が低いことを指摘しているように、この会議では、多様な主体が集まる「円い円卓」どころか、「反省」（小島 2007:84）されるべき形であったことが示された。

『三番瀬再生会議』の最終回でも、参加者が議論の場を設置した行政に対して、議論を設置した本来の目的や真意を反省的に問い直すべきであったとの発話が相次いだ。専門家委員は「反省しないと、次がないですし、霧となって消えてしまうと思う」（第 32 回会議）と述べ、議事進行役の会長も「県の方も、過去を振り返って、三番瀬問題が何であったのかということをとらえ返して・・・参加と情報公開の役割の重要性ということをかみしめていただきたい」（第 32 回会議）と指弾した。この会議で生じた「後ろ向きの合意形成」とは、必ずしも自己が望むような帰結にはならないと自認することである。つまり、委員には、合意形成の限界という意識化した先行判断が既に潜んでいることになる。そのため、形式的には合意に至ったとしても、参加者個人の心の内に議論の<sup>フィールド</sup>場に対する省察を呼び起こすのである。

#### 4-4-3 「自省性」だけで良いのか

以上、見てきたように、議論を経ても合意というものが少なくともリアリティーある了解の資源とはなっていない。この場合のリアリティーとは、当事者同士の相互関係から生じる「信じる」「創造していく」という「前向き」な合意形成をするための、感情的契機としての意味である。A.ギデンズや U.ベックらが近代の特質として強調する<sup>リフレクシビティ</sup>自省性は、それによって自分の行為や認識を修正することこそ現代であると説く。では、合意を形成する上で、自省的态度が表出することの意味とは何であろうか。

『成田空港問題円卓会議』の場合、反対同盟も国側も自省的な自己対峙の末に合意につなげたが、それはあくまでも自分の内部世界の省察や回顧に留まっている。特に『原子力政策円卓会議』と『三番瀬再生計画検討会議』の参加者の自省的态度は、従来の権威者による議論に終始した、<sup>フィールド</sup>場自体を内省的に問うている。その自省的态度が求めたのは、生活世界からの発話を不当とみなす「支配的」で政策課題に「適合的」な議論の型の解消であった。

先に自省性と信頼の関係性について述べた。今日、合意形成の難しさは、反省的に問うべき基盤の信頼それ自体にもはやリアリティーが無いことである。例えば、『原子力政策円卓会議』の専門家が絶対視する科学的な「知」について言えば、反対派の市民らが核開発や原発事故などのリスクを訴えたように、「信頼」はない。また、推進派がそのようなリスクを聞き入れることがなかったように、科学的な「知」それ自体も自省的とは言えない。一方、推進派が「もんじゅの運転再開」を力説したように、科学技術の進歩のための進歩は止まってはくれない。しかし、「(科学の知識からわかった限界について) どういうふう

にうまく限界に達しないようにするかというのも、科学者をはじめ、それから社会学者等が議論しなきゃいけない」（①第 11 回会議）と科学的な「知」の限界を指摘しつつも、議論では深化して話し合われることはない。反対派の中には「原子力政策は原子力委が中心となり、国民不在で進められている」（②第 4 回会議）と原子力委員会の現状に不満を表明し、また、別の反対派からも「原子力委（委員会）を廃止し、政策論議の軸を国会に移すべきだ」（②第 4 回会議）と新しいあり方が提案されたが、議論の場を（自省的に）評価するに留めるばかりで、問題は解決しないのである。

したがって、行為や認識を積極的に修正させていく自省性だけでなく、利害関係者の受苦と受益の差は極めて不均等のままの議論空間では、依然として自己決定に自閉する市民は産出され、人々の行為を「後ろ向きの合意」のように消極的にさせる自省性も少なからず存在しているのである。

ここにいくつかの問いが生まれる。合意形成プロセスにおいては、自省的態度の表出だけでよいのか、自省的態度が「前向き」な合意形成プロセスとなる可能性はあるのか、という問いである。その答えは、「後ろ向き」の人々の自省的態度を、衡平に議論プロセスに反映させることである。「後ろ向き」の人々が意思決定の際に「信頼」を寄せたものとは、地域の身の丈にあった技術、政治や経済の原理から免れる仕組み、価値的で自律的な社会形成の創造である。したがって、従来の「検証」し「評価」するプロセスに留めず、「創造」するプロセスにリアリティーある了解を自覚的に取り込み、自省的態度のあり方を向上させ、議論空間の再編をすることである。そして、リアリティーを希求する心的態度の共有に努めるのである。そのような共有は、実証的な科学技術の因果的解釈とは異なるものであるが、詳しくは後述する（「4-6-2」「6-5-1」参照）。

#### 4-5 共生社会への展望という合意の問題点

第 1 章から第 3 章まで、異なる分野、時期の社会的問題の解決についての合意形成プロセスを抽出したが、議論に共通する点として興味深いのが「共生社会への展望」である。『成田空港問題円卓会議』と『三番瀬再生計画検討会議』では、「共生社会」への展望といった提起に対して合意している。『原子力政策円卓会議』でも提言には明記されていないが、議論の中で社会や地域の目指すべき将来像として共生社会が志向された。

では、このような「共生社会」という合意を通じて、どのような社会を描こうとしたのだろうか。それは実現したのであろうか。本節ではそこに留意して、議論を振り返りたい。

##### 4-5-1 共生理念の 3 類型

「共生」の語源は『日本語源広辞典 増補版』によれば、二種の生物が一緒に生活する「共（ともに）+生（いきる）」に由来する。また、学術用語としては、明治から昭和初期にかけての代表的な植物学者だった三好学（1862-1939）が、symbiosis の訳語として「共

生」を使ったのが最初とされ（共生社会システム学会 2011:巻頭 i）、「生態学で異なった種の生物どうしが相互に利益を与えあい依存しあうことを意味する *symbiosis* に由来する」（尾関他編 2005:50）ことから、当初は、生態学の領域で使われたと見てよい<sup>167</sup>。「共生」の解釈に共通する特徴は、①生態学に基づいた「自然における共生」、②生態学同士の境界線を越えた「自然と人間の共生」、③人間相互の関係に関わる理念として「人間と人間の共生」——の3つに分類される点である。

ところで、「共生」理論にあつては、内山節の論を参考にしたい。内山は、自然と人間の関係性を「共生」とは別の原理である「交通」の概念で「自然と自然の交通」、「自然と人間の交通」、「人間と人間の交通」の3つの規範の関係性を分析している。

「自然は二つの交通のなかにその世界を構成している。そのひとつは自然と自然の交通であり、この世界を私たちはいまでは自然科学の方法をもちいて認識している。自然の生物たちは他の生物といかなる関係を結びながら共生しているのか、自然の法則は生物たちの世界といかに結ばれているのか、いわばそれは生物学の世界でもあり、物理学、されには自然科学一般によって明らかにされてきた世界である。

しかし自然は、決して自然との交通によってのみ成立しているわけではない。人間と交通することによって自然は自然でありうるのである。あるいは労働を所有することによって自然を対象化し、自然から自立し、しかし自然と関係することによって暮らしている人間たちと交通することをとおして、もうひとつの自然は形成されている」（内山 1989:209）

このように、自然には「自然と自然の交通」、「自然と人間の交通」の2つの交通が存在している。この自然のあり方と同様に、人間の存在も、「第一に自然と人間の交通のなかに、第二に、人間と人間の交通のなかに成立している」（内山 1989:210）と内山は言う。また、「共生」とは、互いの交通を通して自らを形成するだけでなく「再生産される状態」（内山 1989:239）であるという。絶えざる変容プロセスであるがゆえに、予めこれこそが「共生」であるという合意は出来ない。つまり、「共生」とは結果なのである。絶えざる変容を作るのは、抑圧のない「交通」関係である。そのように考えると、「共生」とは、「交通」し続けることによって成立する関係性の世界ということが出来る。であるならば、「交通」をより実践的なものにするには、その範囲は共有されたものを引き受けられる限定された地域でなければならない。

---

<sup>167</sup> これとは別に「共生理念は、生物学者など一部論者が誤解する如き生物学的共生 *symbiosis* からの演繹や拡張ではなく、初めから社会的理念として登場してきた」（亀山 2011）との見方もある。

このような解釈をもとに、以下では『三番瀬再生計画検討会議』で提起された②の「自然と人間との共生」と、『成田空港問題円卓会議』と『原子力政策円卓会議』で指摘された③の「人間と人間の共生」をそれぞれ省察する。

#### 4-5-1① 自然と人間の共生—三番瀬再生計画検討会議—

共生の概念は、1990年に大阪で開催された「花の万博」のテーマとして「自然と人間の共生」が使われたことで普及した<sup>168</sup>。その後、2001年に設置された『長野県治水・利水ダム等検討委員会』は、当時の田中康夫長野県知事による「よるかけがえのない地球環境と人類との共生を進める」理念に端を発して発足している。また、2010年10月の『生物多様性条約第10回締結国会議（COP10）』では、「いのちの共生（Life in Harmony）イニシアティブ」が世界に向けて発信された。

ここで『三番瀬再生計画検討会議』の委員が再生にあたって重視した、「自然と人間の共生」を考察したい。三番瀬には「保護と保全」「人間中心か、自然中心か」で解けない対立が存在していることは既に述べた（「3-6-1」「図3-2」参照）。保護派の環境団体委員は、人間の側が自然に対して一切、手をつけないことが「共生」であると主張し、また別の保全派の環境団体委員は、人間が埋立地を湿地に還元する管理方法の観点から「共生」を主張した。一方、専門家委員らは、「持続可能な社会」や「順応的管理」等の合意を補強するために「共生」を提起した。最終回の会議でさえ、「共生」は、必ずしも全員一致の見解があったわけではない。それでも、埋立事業によって解体された自然と人間との関係性を「共生」によって捉え直すべきとの帰結に至り、「人と自然の共生」に合意した。この合意に基づいて、共生型のまちづくりをはじめ、持続可能性と共生の実現を一体の理念とした新たな将来像が示された。漁業を含めた人々の暮らしと自然との共生に合意したことは、従来埋立政策中心の時代からの転換を意味した。

ところが、「人と自然との共生」の捉え方について江戸時代まで遡れば、現在の意味作用との相違に気づく。小説家、徳富蘆花（1868-1927）が1900年に発表した随筆『自然と人生』に、庭の水溜りについて書き記した小編「檐溜」がある。蘆花は何のたわいもない水溜りに、人間が本源的に「共生」する姿を見ている。

「檐溜を浅しと言ふことなかれ。其の碧空を懐に抱けるを見ずや。檐溜を小なりと言ふことなかれ。青空も映り、落花も點々として浮かび、櫻の梢も倒まに覗き、底なる土の色をも見めす。白鷄三羽来りて、紅の冠を揺かしつつ、俯して銜み、仰いで飲めば、其影も亦水にあり。融然として、相容れ。怡然として共棲す」

<sup>168</sup> 花の万博は、「産業思想の転換を紹介し、産業と生命、文明と自然が対立者ではなく、本来、調和しあう存在であることを確認する」ことを基本理念として開催された。公益財団法人 国際花と緑の博覧会記念協会ホームページ <http://www.expo-cosmos.or.jp/>

(徳富 1999:90)

自然に盲目的に甘えるのではなく、最大限の敬意を払った上での人と自然との「共棲」関係が、蘆花の態度に表れている。つまり、他者としての自然を見て、同時に自己の「共生」を見つめているのだ。だから、『三番瀬再生計画検討会議』で提起された「共生」の中に、「レクリエーション指向」「漁業回復のための管理」「生態系の回復」といった複数の対立構図がある（「図 3-2」参照）ことなどは、蘆花の「共生」とは全く異なる。かくして、人間の側からの価値基準で人間と海との共生の合意がなされ、親水性のある護岸づくり市民が憩える海浜施設、海浜一帯に整備した遊歩道、サイクリングコース、キャンプ場、体験学習の拠点となる施設の整備といった都市的機能を融合した計画の策定へとつながった。

#### 4-5-1② 人間と人間の共生—成田空港問題円卓会議・原子力政策円卓会議—

『成田空港問題円卓会議』と『原子力政策円卓会議』の議論で展開した「共生」が、「人間と人間の共生」である。順に見ていきたい。

『成田空港問題円卓会議』では、隅谷調査団によって「空港と地域との共生関係を話し合う場」と示された中盤以降、「共生」は議論の中心課題となった（「1-3-2」参照）。ただし、空港問題の解決の糸口としての「共生」概念をめぐるっては、参加者の捉え方に大きな差があった。国側にしてみれば、シンポジウムで2本の滑走路建設が白紙となった以上、反対派と話し合いの糸口を見つけられないまま円卓会議を終わらせるわけにはいかない。このような中、国側は「新しい空港」を建設するという合意の手段として、「空港との共生」を提案した。一方、反対同盟にとっては、四半世紀にも及ぶ国側による機械論的決定論を解消する前提条件が「地域との共生」である。よって共生の要件は、「相互理解」と「国側の（滑走路建設の）断念」である。反対同盟が描いて譲らなかった共生の形は、農業を中心とした「地球的課題の実験村」を実現することにある。要するに、国側に「地域と空港の共生」に合意をさせる意味とは、土地を収奪されたことに対する対案でしかない反対同盟の一人は後に述べている。

「実験村はもともと、滑走路への対案として提案したものだ。検討委（『地球的課題の実験村構想具体化検討委員会』）では、農的価値や実験村の中身について議論し、最終報告書については、自分たちも合意した。ただ、その解釈が国側とは違っていた」（原口 2002:203）

したがって、会議の場で得られた「共生」という合意が、その後の地域社会に反映されることはなかった。空港と地球的課題との「共生」は、公団側の緑化計画によってダイナ

ミックに整備されたエアフロント開発でしかないのであって、周辺地域の持つ潜在力を活かした将来像を描いてはいない。さらに 2002 年 5 月の日韓ワールドカップ開催を控え、開催までに B 滑走路の建設を完了したいという国側の事情も加わった<sup>169</sup>。そして問題は、反対同盟の側にもある。あれほど疑問視していた国側の「用地交渉」に、実験という形であれ、反対同盟自らも頼らざるを得ない結果となった点である。構想に加わった一人は、次のように述懐している。

「国側にとっての実験村は、平行滑走路の建設を具体化する場だった。しかし実験村検討委員会に参加した反対同盟メンバーにとっての実験村は最終的に平行滑走路を国側に断念させる場だった。かたちを変えた用地交渉だともいえる」(成田空港地域共生委員会記録集 2011:354)

つまり最終的に「地球的課題の実験村」構想は、「共生」の限界を見た。「共生」を合意の手段とすることを無批判に前提とした、「対案」としての合意に継続性はない。

また、合意には反映されなかったが、『原子力政策円卓会議』でも専門家や行政と、問題を抱える住民との間にある認識を埋める手段として「共生社会」が展望された。原発立地自治体にしてみれば、電源三法交付金による地域振興策のみでは「困難」(①第 1 回会議・平山征夫・新潟県知事)な状況で、「将来に向かいエネルギーを原子力に依存することは論を待たない」(①第 7 回会議・岩本忠夫・双葉町長)として、原子力と地域との「共生」の模索を提起した。

反面、推進側からも受苦圏の地域振興策として「共生」が提起された。原子力の推進について電気事業者からは「安全性、それから地域との共生、経済性こういうものを度外視してやるわけにはまいりません」(①第 1 回会議他)との認識が示された。ただ、事業推進側からのこのような認識とは裏腹に、反対運動代表の発話は、共生が無に帰する様子を語っている。

「マンションができました。こういう原子力関係のところで働く人たちのマンションです。村の人たちは、別にマンションが欲しかったわけではない。そして、そういうところで働いてる人のためにバーができました。そういうところに行っ

---

<sup>169</sup> 運輸省が 1999 年 5 月に成田国際空港(株)に指示した、成田空港の平行滑走路の整備について打ち出した新たな方針によると、「・・・2002 年初夏にはサッカーワールドカップの日韓共同開催も予定されている。このような状況を踏まえ、引き続き現計画に基づく 2500m の平行滑走路の早期着工・供用を目指して、地元自治体、関係者の協力のもとに、今後とも地権者の方々との話し合い、その早急な解決を図る。それが困難な場合には、暫定的措置として、平行滑走路の完成済み施設の一部と NAA (成田国際空港株) の取得済み用地を活用して、ワールドカップ開催に間に合うよう延長約 2200m の暫定平行滑走路を建設し、供用することを考慮する」(成田国際空港広報室 2012:131) とある。



て、バーで酒を飲みたかったわけではないんですよ。そういうものは、地域振興だと私は思いませんね。村の人たちも思っていない」(①第10回会議)

原発立地地域の住民の場合、原子力産業と深く関わっているという特殊性があるが、それでも反対派にとって原子力産業関係者のためのマンションやバーが出来ることは、「共生」ではないと断じる。

さてここに疑問が生まれる。このような推進側の提起する「共生」と、反対住民や自治体の長の提起する「共生」は、どのように違うのだろうか。以下で確認してみたい。

#### 4-5-2 共生社会への展望、再考

いずれの議論の場でも、事業推進側とそれに反対する側も一様に「共生社会」を展望したが、その背景には、合意形成をしなければならない議論の場に課された、ある種の実情があった。『成田空港問題円卓会議』と『原子力政策円卓会議』の場合、国側の権威者にとっては過去にあり、未来にあるはずの政策や事業の正当性を「対案」として提起しなければならない事情があった。逆に反対派には対等性の実現、あるいは地域の実情を理解させるための「対案」を出さざるを得ない事情があった。また通常、会議設置者は会議に対し、何らかの合意を要求していることは明らかである。会議参加者はそのような要求を全うする責任から、解けない対立構図を認めていても、不合意は許されないという暗黙の事情があった。それだけに、立場の強い事業推進側が権威的な「共生」を提起し、弱い立場の側に対等者としての同化を迫る「共生」は、唯一の妥協的解決策であった。つまり、合意を前提とした会議において、「共生」という一つのワードに対して議論の参加者が互いに別様に捉えていることを認めていっても、市場原理では解決が不可能であることが自明である以上、それに代わるボランタリーな行動原理として「共生」を提起せざるを得なかったのである。対立解消のための「対案」探しは、「暫定的な妥協の形成」(齋藤 2000:35)を招くという一見、自明なことが改めて重要だと分かる。

これは、本研究で取り上げた3事例以外でも同様である。2005年に設置された『淀川水系流域委員会』でも、「自然と共生し、流域に住む人々や多様な生き物がその恵みを将来にわたって享受し続ける」や『川を制御し、拘束する』という考え方から、川が持つ自然の変化(リズム、変動、動き)を尊重し、共生する考え方への内容を盛り込んだ「中間とりまとめ」を提出している。また、2005年に設置した『愛知万博検討会議』でも、「2005年日本国際博覧会(愛知万博)基本計画」の随所に、共生理念が盛り込まれている。だが、このように合意された「共生」のメッセージには、人間の管理によって自然と「共に存在する」ことをねらいとする、「共生」概念のスローガンとしての使われ方がある。すなわち、「共生社会」への展望を描かなければ、合意は出来ないという証であり、合意形成の限界である。

では片務的な「共生」の合意を、これからの社会デザインとしての「共生」へと転回させるにはどうしたらよいか。それには「共生」の内実に、次の①人間存在の構成原理、②権威の転換原理の2つの原理がなければならない。

まず1つめの人間存在の構成原理である。「人間と人間の共生」については今日、障がい者や民族マイノリティ、文化的マイノリティの差別問題でも関心の目が向けられている。これらの問題意識について、多元性を許容する視点が必要であると提起しているのが法哲学者の井上達夫である。

「我々のいう『共生』とは、異質なものに開かれた社会的結合様式である。それは、内輪で仲良く共存共栄することではなく、生の形式を異にする人々が、自由な活動を参加の機会を相互に承認し、相互の関係を積極的に築き上げてゆけるような社会的結合である。・・・利害と価値観を異にし、多様な生の形式を実践する人々が、対立し、論争し、『気になる存在』として誘惑しあうことこそ、人々の知性と感性は拡大深化され、人間関係はより多面的で豊かになり、人生はもっと面白くなる」(井上 1992:25-26)

このように述べた上で井上は、社会的結合の実現に向けて「決定的に重要なのは、異質な少数者や非同調的個人に対するリベラルな寛容である」(井上 1992:31)と言う。だが、実際の議論の場では、他者への抑圧や、片務的な議論の構造は生成された。その結果、落としどころを見つけるだけの新たな共生の場として、形ばかりの後継組織が設置されるのである(「1-6」「2-5」「3-7」参照)。したがって、井上の共生理念が関係性に言及したことについては、ある意味で自明なことに属するかもしれない。だが、繰り返すが、社会的に弱い立場の側からの「共生」の提起と、取り返しのつかないところまで開発を進めた立場の側からの「共生」が同じ意味であるはずはない。それでも『成田空港問題円卓会議』や『三番瀬再生計画検討会議』のように、自らの主張に一貫性を保持しながらも合意に達するということは、「共生」という共通語に、いかようにも読み替え可能な両義性が含まれていたことを示している。「リベラルな寛容」は、このような理念的両義性に陥るのではないだろうか。少なくとも障がいのある子供を持つ最首悟も、そのようには見ていない。最首は、障がい者との共生については、「内発的義務」(最首 1998:389)による関係性の克服であるとの論を導き出している。

「無神経に『共に生きる』といわれると、重い知恵遅れの子と暮らしている身としてはムシャクシャしてしまうのであるが、しかし同時にその子の存在が、人間の根源的な共同性を想起させることも事実である。・・・ヒトが共同へ向かったときの、その自発意思、すなわち自由をせばめながら責任観念を発生させた内発

的義務とは、何なのであるか、わが身に深く錘鉛<sup>いかり</sup>を降ろすこと。私は、自然人ともいうべきわが子の星子<sup>せいこ</sup>という介助者に恵まれて行こうと思う」（最首 1998:6）

最首の「共生」とは、「異質なものに開かれた結合様式」ではなく、むしろ『ねばならぬ』という内発的覚悟、要請」（最首 1998:389）を含むものとしてある。だからこそ彼は、人間は「共に生きられるほどやわな存在じゃない」（最首 1998:186）と述べる。果たして、議論で展望されたような「共生」が合意として堪えうるのかを考えれば、井上のいうような「開かれた社会的結合様式」でどれほどの「リベラルな寛容」が育まれるかは未知である。つまり、抑圧のない交流プロセスへの義務という自覚に目を向けなければならない。それまであった社会構想のあり方を自覚せずして、真の共生は成しえないからである。

そして「共生」の内実として必要な 2 つめの原理が、権威の転換原理である。異質な意見を排除して同一化を迫る「共生」からの転換をいかに実現するのか。例えば、「共生」は、動物行動学の上では、「異なる種の生物どうしが互いの利益のために一緒に生活する現象」（マクファーランド編 1993）を意味する。一方は保護を受け、代わりに他方に対して利益を与える「相利共生」と、一方の種のみが利益を得て、もう一方は何の影響も受けない「片利共生」とに分けられる。『原子力政策円卓会議』で推進派が提起した原発施設を軸とする「雇用の創出」、「交通網の整備」、「所得の増加」、「安い電力での発展」等の共生案は「相利共生」を提唱しつつも、絶えず体制の維持を求める権威としてあり続けている。そのような「片利共生」に地域住民が合意したとすると、それは「形式的平等性のもとに、それはしばしば抑圧を隠蔽することになりかねない」（尾関 2007:15）結果を招く。だが今一度、最首の理論に立ち返ってみれば、空港や原発立地地域の住民は不平等な「空港との共生」「原発との共生」を、易々と受け容れるほど「やわ」ではないことに気づく。立場が弱くとも、これだけは実現したいというエートスが、誰しにも存在しているからだ。だから、会議に参加して、自らの意見を発表している。とすると、「共生社会」「共生」とは、権威の転換を認識することであり、社会と人間が互いに影響を及ぼす「共変容」があることである。そして、地域社会に関わる人々で「共変容」が絶えず起きていることを了解することである。そう捉えたとき、行政が「共生」を目指すあまり、パートナーシップ活動の PR に励むことへの違和感もここにある。このような共生という論点の立て方は、形式的平等性の修正を求めるものであるが、これについては後述したい（「4-6-3」参照）。

#### 4-6 衡平な合意形成プロセスとするための 4 つの水準

前節では多様な主体の参加を前提とした、円卓会議方式による合意形成プロセスの問題点を指摘した。それらの特徴に見るとおり、制度的手法では根本的に問題を解決する機能は有さないことが分かった。結局のところ、市民参加型会議で証明されたのは合意形成としての役割ではなく、閉鎖的であった議論の場の時代と差異がないという合意形成の限界

であった。

ここで他の市民参加型会議の手法を細かく説明することはしないが<sup>170</sup>、それらも「立場の平等」を目的としている。よって、前節で示したこのような問題点は、本研究が対象とした3事例以外の円卓会議方式にも、また他の手法による合議でも確かめられた特徴でもある。ここに制度的手法を重視した合議の問題の一般性が示されるわけだが、むしろ指摘すべきは、議論の場が<sup>フィールド</sup>場として機能していないにもかかわらず、既存の議論の場は合意形成の普遍性モデルであるかの如く存在している点である。その上で追究すべきは、たとえ「後ろ向き」の合意形成であっても、これだけは実現したいという「エートス」が存在することである。

今日、東日本大震災のような甚大な被害を被った地域の再建プランを、市民や専門家、行政の三者が一体となって討論する場が増えつつある。そこで今後の市民を包摂した合意形成においては、上記の示唆をもとに、何によって衡平な合意形成プロセスが可能となるかに目を向けなければならない。

そこで序章で設定した2つの問題軸、「議論システムからの転換」の必要性と、形式的な合意形成を修正するための「共有の構築」に照らして、衡平な合意形成プロセスとするための水準を4点示した。①プロセスとしての合意形成、②実在性としてのエートス、③形式的平等性の修正、④共有なき人々による議論の修正——である。以下では、この4点を考察していく。

#### 4-6-1 プロセスとしての合意形成

百武ひろ子は合意形成には「とる」合意と、「形成」する合意の2つがあるという（百武 2005）。前者のように、市民から「合意をとる」ことを目的とした場合、企画・運営を行う側は、参加者の理解を得るために、科学的事実に基づいた情報をいかにわかりやすく伝えるかに力が注がれると指摘する。これに対して後者では、合意を「創造する」視点に立つため、創造的なアウトプットの素材となる情報、あるいはアイデアを引き出すためのトリガーとなる情報を求めるのだとして、百武は後者の立場をとる。

この百武の論に依拠しつつ、『原子力政策円卓会議』を掘り起こしてみよう。第2次の第1回会議のテーマでは、「我が国の核燃料サイクルについて」が設定された。会議の冒頭で、議事進行役の一人から核燃料サイクルの概念からみた今後の選択肢として、「軽水炉ワンスルー型」「軽水炉リサイクル型」「高速炉リサイクル型」の3点が提示された。この場合、我が国の核燃料サイクル計画を前提とした3つの選択肢の中から、国民的合意形成を「とる」ことを目的としている。したがって、「核燃料サイクル」という名のプルトニウム利用に疑問を呈した上で、原子力政策を見直すような選択肢が提示されることはない。

---

<sup>170</sup> 主な市民参加型会議の概要については序章「0-1-2」参照のこと。

また、『三番瀬再生会議』のように、予算に合わせた「間に合わせの合意」（「3-5-4」参照）の場合も、合意を「とる」ことにつながる。合意を「とる」ことが目的となった場合、どのような合意を形成するかよりも、いかなる仕方——すなわち平等性の実現、政策の実行力、多様な主体（「4-1」参照）——で「議決」すべきかが重視される。

だが、市民参加型会議への期待が「市民」の参加であったことからすると、合意形成プロセスの核としなければならないのは、問題を抱えた市民にとってリアリティーある地域が創造できるかにある。ゆえに地域と関係のない既成の提言や合意内容を、当該地域に適用したり修正することに合意は出来ない。合意の意義は、合意した内容通りに遂行するのではなく、認識主体の関係性から合意を可變的に発展させる人々の実践プロセスにある。したがって、円卓会議で合意されても一般の市民の理解、関心の高まりが追いついていない感もなしとしないのも、実践プロセスの無さが原因であろう。つまり合意を「とる」という帰結に帰せしめるのではなく、市民によって問題を解決する責務として不断に合意形成するプロセスが必要であろう。プロセスとして捉えた場合、合意と地域社会との影響関係は、地域の人々のエートスと相対的にしか持続することのない地域の側面が創出できる。

#### 4-6-2 実在性としてのエートス

議論の場は、「前向き」の合意形成と、「後ろ向き」の合意形成を生み出した。異なる意見を持つ者が一堂に会することの利点を知りつつも、なぜ「前向き」になれないのか。なぜ「後ろ向き」になるのか。その心的傾向の判断基準に、手がかりがあるはずである。

例えば、『原子力政策円卓会議』で事業推進側の専門家らによって発話された科学技術論とは、「<sup>すべき</sup>当為」を基礎とした実在性としての意味であった。専門家は「エネルギー政策は国策と認識すべき」といった「<sup>すべき</sup>当為」論を展開し、経済発展や実証可能な科学の真理を求める論理を自明な真理とした。彼らには、自らの組織形態によって規定される特定の科学的論理がある。専門家らにとって事実の定立は大きな目的論的な論点であった一方、規範や道徳的な解決策を導き出すことはなかった。

このような事実の定立として、科学や技術の議論を望んでいない非専門家はどう見ていたのか。以下の発話からは、専門家が「<sup>すべき</sup>当為」と言う事実が、非専門家と対比的関係にあることが分かるであろう。

「原子力について、国や専門家、企業からもさまざまな情報が発信されてきましたが、私たち国民はそれにちょっと振り回された感があったと思うんです。例えば、経済の活性化や生活の利便性を確保するために、エネルギーの需要、特に電力需要、そして中でも原子力需要が増加の一途をたどっている。2010年には、原子力発電の構成費が42%にもなる。だからそのために、といったような論理に、です。一見、説得力があるようにも思えますが、その前に自分に問うべき大切な

検討や選択のステップをカットした短絡した論理ではないかと思います。・・・反論する適切な情報を持っていない国民としては、何となく事実確認の裏付けもとれないままに振り回されてきたわけなんです」(①第4回会議)

つまり、国や専門家、企業からの様々な情報が仮に事実であっても、それだけでは「振り回される」というのである。専門家の場合、原子力の客観的データの解釈を事実として提示すればすむのに対して、市民の場合には専門家が提示した事実をさらに「自分に問う」という解釈の過程がある。しかも反対する者らは、その事実の解釈に対しては、科学的実在よりも規範や道徳から成る生活世界が生み出すエートスが重要な位置を占めている。エートスとは序章で示したように(「0-2」参照)、人々の心的傾向を表す概念である。つまり、科学技術は何らかの事実を提示するが、問題を抱える人々がそれを「確実だ」と認める心性の分岐点は別の位置にある。例えば科学技術の反対派は、もんじゅの事故やその後の原発事故を経験し、絶対視されてきた原子力には制御出来ない危険が存在すること、そしてもはや確固たる社会基盤ではないことを認識している。反対派にしてみれば科学は普遍性を有する「<sup>すべき</sup>当為」ではなく、単なる「<sup>あるもの</sup>存在」である。反対派の市民にとって議論空間に支配的であった論理は、これだけ投資すれば、これだけのアウトプットがあることを教えてくれるが、それだけしか教えてくれない「批判的実在」であった。問題を抱える人々は、地域社会の問題に対して、科学技術の論理以外の人間行為の所産であるエートスを通して、自己と地域問題とを了解するのである。つまり、およそ地域に根付いた人々が合意を形成する要素を挙げるなら、「実在」の他に「エートス」も含まれるのである。人々の主体性の表象であるエートスと、空港問題や原子力問題あるいは自然再生問題との関係は独立して存在していない。哲学者の桑子敏雄は、根本的な思想が対立している場面では、「自分がどうして賛成なのか、どうして反対なのかということを明確に意識していない場合が多い」(桑子2006)市民がいることを指摘する。桑子の考察には何が賛成か、反対かの論拠が明確ではないながらも、人々には自分の行為をコントロールし、無自覚のうちにリスクを判断し、意見を調整しているという着想があるように感じられる。例えば『原子力政策円卓会議』では、科学的実在論を明確に反対する論拠を示せないというレッテルを常に貼られる市民に対し、庄田武静岡県副知事が「自分は何が正しいのか分からない、色々な人の意見を聞きながら生活者の感覚でこうかと思っている人も随分いると思う」(①第2回会議)と擁護している。参加した複数の一般市民が、原子力については「よくわからない」(①第10回会議他)としながらも、会議に応募し、参加し、発話するという志向は、経済や科学の実在性への信頼からではなく、地域文化に方向づけられたエートスに支えられているからである。「前向き」な合意形成プロセスの判断基準とは、地域社会の時空間の構造に対する人々のエートスを基礎とした了解を抜きにしてはあり得ない。であるならば、これまで合意形成では専門的な「学知」だけが重視されてきたが、「衡平」な合意形成を発

現するためには、それとは別の思考様式である市民のエートスも実在性を承認していくべきである。地域になかば身体化されたエートスは、自覚化のプロセスと、また合意を合理的に形成する編成力とを同時に生み出す作用でもある。してみれば、リアリティーある合意形成とは、風土性に支えられた日常実践を含意した、ある種共通するエートスの方向性に基づくと言えよう。

#### 4-6-3 形式的平等性の修正

J.ドライゼクが、「ある言説とそのインパクトをより完璧に評価するためには、その支持者だけでなく、その批判者にも注目する必要がある」（ドライゼク 2005=2007:25）と指摘するように、功利主義時代の政策決定の議論では平等性すらなかった。従来の功利主義的政策からの反省のため、民主主義を重視した市民参加型会議の設置が隆盛した背景にあるのは、人間は「立場」において平等であるとみる社会からの要請である<sup>171</sup>。

##### 4-6-3① 立場の平等から知の衡平へ

言うまでもなく、古来より日本では話し合いによって地域の課題を解決していた。元々仏教経典の定期講読会であり、江戸時代に各地に広まった講がある。講には先祖祭り講、神祭り講、山の神講、田の神講のように多々あるが、どの講も互いに尊重し合い、人間だけでなく死者や神、自然をも1つの主体とみなして寄合話をした。地域における社会的課題を決定する意味で動態的な関係である。武士も商人も百姓も上座下座がなく車座になって語る意味の無礼講は、現代でもその語源は残っている。くしくも車座になって議論する無礼講は、現代の円卓会議を彷彿させる。したがって、法的手続きとして合意が要求されていなくても、生活様式としてのエートスを判断して合意を得る素地は、欧米の市民参加のモデルを待つまでもなくあったのである。

こうした規範や判断は合意形成の営為に連なるが、現代に目を戻せば、平等性を制度的方法で捉えているため、それこそが合意形成を阻む壁となる。学識経験者や専門家が率先的な発話者となり、非専門家や一般市民は彼らの従属的位置のままである。非専門家や市民がこのような立場に置かれる背景には、彼らの語る利害が、地域に根付いた「大地」（第1章）、「県民感情」（第2章）、「貴重種」や「生態系」（第3章）といった「エートス」に支えられた心理的利害からの発話であったこともあろう（「4-3-1」参照）。したがって、「きちんとしゃべれない人をしゃべらせる仕事をさせてはいけない」（①第1回原子力政策円卓会議）との認識のもと、専門家や学識経験者中心の議論は活性化した。

<sup>171</sup> 例えば1999年に制定・施行された「男女共同参画社会基本法」では、第5条「政策等の立案及び決定への共同参画」に「男女共同参画社会の形成は、男女が、社会の対等な構成員として、国若しくは地方公共団体における政策又は民間の団体における方針の立案及び決定に共同して参画する機会が確保されることを旨として、行われなければならない」とあるように、男女の機会の平等を目的としている。

だが、今一つ気付くのは、このような合意形成プロセスでは、誰が地域を守り、誰が豊かさを創出するかを議論していないことである。加えて議論の核とされてきた「平等」が形式的平等性であり、地域に暮らす人々のエートスを調和させた実質的平等性への修正が必要であると気づく。相互理解による合意が形成されるためには、配分的な観点から「知」をつり合わせていく実質的な<sup>エクイテイ</sup>衡平なプロセスこそが不可欠である。したがって合意の根拠については、知の<sup>エクイテイ</sup>衡平を図ろうとする「衡平な合意形成プロセス」に求めるべきである。

#### 4-6-3② 「知」とは何か

では、合意形成プロセスに必要な「知の衡平」の「知」とは何か（表 4-5）。言うまでもなく、専門家らにしてみれば、科学技術といった実在による事象の規定力こそ「知」であり、そのような「知」こそ問題の本質を成すと見ている。だが、それだけでは専門家や学識経験者以外は議論に参入しようがない。専門家や行政らのある特定の社会的文脈、利害、方向性に従った科学的なデータや学術論が知覚可能な実在の「知」ならば、地域の問題を抱える人々にとって断片的にしか説明され得ないような人間の普遍的な思いや愛着、経験からの認識も、同様の実在レベルと扱われてしかるべきである。なぜなら、議論の場には利害関係者ごとにエートスがあり、各々がエートスに基づいた真摯な態度が問題の本質を捉えているからである。したがって専門知識は持ち合わせていないが、当の課題や地域との関わりの深い人々に内在するエートスも、「知」と位置づけられなければならない。これにより、実在と認識が一致した合意形成プロセスが可能になる。

一方で、合意形成の足かせとなる「知」も把握しなければならない。科学や技術の専門家にしてみれば、「知」は既に実在しているものであり、それを表象する場として合議の場を捉えがちになる。よって市民からは、職業的な成果と議論を関連づけることへの批判を浴びる（「3-6-2」「表 3-10」参照）。また、市民らのエートスの表象にも、問題の解決に目を向けることなく問題点の吐露のみを強調する場合がある。したがって、衡平な合意形成プロセスには、互いの「知」に基づいた提案力が不可欠である。

表 4-5 「知」とは何か

知	必要要件	合意形成の足かせ要因
市民	エートスを基にした提案力	問題の吐露に終始する
専門家	信頼に足る専門知 合議に対する真摯な態度	専門家自身の職業的な成果と関連づける

(筆者作表)

#### 4-6-4 共有なき人々による議論の修正—風土論の導入—

これまで市民を包摂して真の合意を形成するための水準として、①プロセスとしての合



意形成、②実在性としてのエートス、③形式的平等性の修正——を指摘した。そしてこの3つの水準を包括する視点が、④共有なき人々による議論の修正としての風土論の導入である。

ここに、共有と合意形成について象徴的な議論がある。2001年2月に設置された『淀川水系流域委員会』である。この委員会は約2年の議論の後、治水、利水、河川環境、利用等について、これまでの考え方を見直すことを求めた画期的な内容の提言を行った。提言につながった大きな要因には淀川の実情の共有化にあると、キーパーソンの一人、宮本博司は回顧する。

「委員会を重ね、現地の状況や地域の人々の想いを共有するにしたがって、委員会に参加していた人々がそれまで見えなかったものが見えるようになり、それまで想像さえしなかった他人の想いに共感するようになり、自分が思い込んでいた考え方に拘泥しなくなり、変わっていった」（宮本 2012）

この発話が明らかにしたのは、合意形成とは「想い」を包括的に共有するような、全体性のプロセスでなければならないということである。議論に際しては、議論に関わる人々の差異を認めるという衡平性がなければならない。言い換えれば、全体で一つの共有基盤を持つのである。

だが反面、宮本は「1600万人もの流域住民がいる淀川で事実を共有して議論していくことの難しさ」（宮本・岡田 2007）も認めている。問題を共有することは合意の基礎であるが、問題の共有については、「地域風土」への了解がある分、淀川という広範な地域では困難性を有するからである。したがって、「共有」とは、人々の暮らしや文化、自然といった一連の了解、時空間を生きる人間の生、人間の生によって刻まれる時空間を含意した範囲でしか生成されないのである。

そこで、④共有なき人々による議論の修正として公準を持つと考えられるのが、4点目の水準である風土論の導入である。風土論的考察によってしか合意形成は成り立たないという不可避性については次章で、その具体例については第6章で示したい。

#### 4-7 まとめ

円卓会議方式は政府が設置している学識経験者で構成された審議会<sup>172</sup>と比べ、市民を包摂している点に意義がある。ただし、第1節で考察したように円卓会議の具体的事例から

---

<sup>172</sup> 「国家行政組織法」の第8条「審議会等」には「国の行政機関には、法律の定める所掌事務の範囲内で、法律又は政令の定めるところにより、重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関を置くことができる」とある。

は、既存の閉鎖性を保持したまま、「市民」を新たに変数として加えただけの実態が見えてきた。

本章では前章までの事例について、帰納法分析によって合意形成プロセスの特質を抽出した。そして議論を重ねても埋まることの無い対立構図の存在、自省性に行き着く議論の弊害や、共生社会への展望という響きの良さに基づいたスローガン化の問題を指摘した。

既存の円卓会議は、市民参加というアリバイ作りが、社会から要請されている限りにおいて普及したという皮肉な貢献を果たした。たえず「円い円卓」という実感を持たずに妥協の合意となるのは、その解消法を方法論や制度論以外の方法で見出さなかったからである。本研究では、「円卓会議」を分析軸としたが、このような課題は他の市民参加型会議も同様である。ここに議論の限界と、手法によって議論の場を整えることの限界を示した。円卓会議の使命とは対座か円卓かといった方法論で常に解決する解釈と区別した、自らのエートスに基づいた上で合意を創出する場であらねばならない。政策決定や意思決定の一致点を目指すことは力に曝された現代社会にあっては夢想であって、むしろ芳醇なプロセスを目指すべきである。

そこで序章で設定した2つの問題軸に照らして、4つの水準を設定した。このうち前節では①プロセスとしての合意形成、②実在性としてのエートス、③形式的平等性の修正――の3つの水準を考察した。次は④共有なき人々による議論の修正――風土論の導入――について、風土が具体的にどのように確立するのかが問われるわけであるが、これについては次章で示す。

## 第5章 合意形成プロセスにおける風土論分析

これまで多様な主体による平等性を前提とした、円卓会議方式の合意形成プロセスを3事例、分析し、従来の前提や制度的手法の抱える問題が明らかになった。

前章で得られた知見を整理すると、第1に、議論空間に存在する解けない二項対立による合意の困難性、第2に、議論空間における自省的態度のあらわれ方の問題、すなわち、議論として自省的態度の表出だけでよいのか。第3に「共生」社会への展望が提示されるものの、スローガン化している点である。そして円卓会議方式では、合意を形成するという普遍性は、その自明性を失っていることを示唆した。

概して円卓会議に限らず、市民参加型会議における議論では多くの先行研究にあるとおり、ハーバーマスが発展させてきた熟議理論に沿った形で、市民参加の促進や議論形態の仕組みづくり、コミュニケーションの必要性等に関心が払われてきた。ただし、前章までを振り返れば、議論の制度的方法を向上させて合意が得られたということと、合意した内容通りに以後の社会が実現したかは、別であると分かる。

そこで本章では、従来の制度的諸原理の合意形成プロセスから、規範倫理の原理へと転回させる必要性の観点から、合意形成の内実の変革としての風土論に着目したい。

### 5-1 風土を擁護する理由

前章では、合意形成の困難性の克服においては、参加者の「知」の衡平性の観点を議論に取り入れること、その具体化に向けては人々に内在するエートスも、「知」と認識すべきであると述べた。このような合意形成の規範的原理を再定式化することとは、議論の参加者が問題の文脈の検討に際して風土の議論を導入することを意味する。

そこで本節では、なぜ合意形成にあたり、環境と人間の論理、あるいはコミュニケーション論<sup>173</sup>ではなく、風土論が分析の枠組みとして適切であるとするのかの理由を述べることにする。その際の補助線として、①利害統合の理論、②エートスの規定的契機および要因、③議論の場への規範的判断への要求、④風土の基本的性質——の4つの役割を考察し、その後、合意形成において風土を擁護する理由を述べていく。

#### 5-1-1 利害統合の理論としての風土

議論の場における合意形成の困難性は、次の2つの意味で興味深い。

---

<sup>173</sup> 近年、コミュニケーションの中でも、社会の問題に対する解決を目的とした「環境コミュニケーション」と題した著書等、多く刊行されてきている。大学のカリキュラムにおいては、「環境コミュニケーション論」「環境コミュニケーション学」の講義も増え始めている。これについては環境省の『環境白書』に詳しい（「5-1-5」参照）。また、J・ハーバーマスのコミュニケーション的行為については、序章で述べたので、ここでは触れない（「0-1-3」参照）。「科学技術環境コミュニケーション」については、「5-4-2」参照のこと。

第1に、主に専門家や学識経験者による狭い科学的合理性によって合意が形成される一方、非専門家や市民の発言は合理性のない素人の意見であるとして、常に議論の中心から離れた立ち位置を余儀なくされる点である。

第2に、専門家と素人市民、目的合理性と実践合理性、自然と社会、科学技術と社会といった恒常化した二元論が存在した点である。その結果、受益と受苦は決して等質な社会的圏域であるわけではなく、受益と受苦の和を按分するような合意では合意自体の普遍性はないにも関わらず、「共生」といった1つの範疇に収めた議論に至るのである（「4-5」参照）。つまり多様な主体が参加をしても、「多様な発想」によって合意が形成されることはない（「4-3-2」参照）。

このような二分法の「場」に対する解決の途として、関係論によって乗り越える必要があるとの指摘は既になされている。鬼頭秀一は人間と自然の二分法を脱却するにあたって、「生業」の営みを提案している（鬼頭 1996:120）。鬼頭の指摘からは、人間活動に由来する地域社会の問題を超克するためには、我々の自律的な労働が試みられなければならないという反省的自我が示唆される。

また、フランス人の日本研究者である A.ベルクの場合、二分法を乗り越えるコンセプトとして風土を提示している。

「地球は動かない（フッサール、1934）。

それでも地球は回っている（ガリレオ、1633）。

どちらが正しく、どちらが間違っているのか。

風土の現実には、この種の二者択一ではできていない。

風土——ひとつの社会と、空間および自然との関係——は、いわばフッサールにとっての地球であると同時にガリレオにとっての地球でもある。すなわち、感覚的であると同時に事実に基づき、主観的かつ客観的、現象的かつ物理的なのである」（ベルク 1994:15）

つまりベルクは、風土を人間の主観性であるとして見ているが、ある程度自己の客観化が可能な主観性だと捉えて、古典的な「正か誤か」の二元論の図式に対しては、風土で答えようとする。それゆえにベルクは、風土を固有の両義性を引き受けるものとして捉えていない。風土が主観的かつ客観的、現象的かつ物理的であるというベルクには、風土の特性については、「現代の科学と近縁関係がないわけではなく、二元論を超えて、人を取り囲む物と人との絆を考えるべき」との着想がある（ベルク 2002:265）。このようなベルクの着想に寄り添えば、市民や非専門家が論拠とする関係論と、専門家が論拠とする科学的実在論の2つの側面が融合するような「多様な発想」の鍵は、風土にある。ベルクの言う二者択一ではない発想には、反目する者が、絶えずダイナミズムに影響を及ぼし合う可能性へ

の期待がある。同様の着想をする尾関周二も、近年の環境問題に対する克服の方向性として、『人間中心主義か、自然中心主義か』といった二者択一に陥ることなく、『人間と自然の共生』についての社会哲学的な視点』（尾関 2007:28）を打ち出している。

このように風土論は、二項対立構図の別方向にある「知」を、双方向からの議論とさせる要素がある。なぜなら風土は、専門家があたかも決定論として主張する科学的合理性に対して、非専門家や市民が対話可能な合理的思考を確保する理論であるからだ。すなわち合意形成にあたっては、風土論によって問題の本質を捉えることで、自己の立場の放棄によることなく、衡平な議論が期待出来るのである。

### 5-1-2 エートスの規定的契機・要因として風土

非専門家や市民にとって揺るがない合意形成の姿勢とは、彼らの主体性に添った議論をすることであった。次節で検討する和辻哲郎の風土論は、人間中心主義的な価値観からではない人間の主体性を説いている。

ここで若干、和辻風土論を先取りすると、和辻は著書『風土——人間学的考察』において、風土の現象として「寒さ」という気候の現象学的分析を試みている。和辻は、一般に「物理的客観としての寒気が、我々の肉体に存する感覚器官を刺激し、そうして心理的主観としての我々がそれを一定の心理状態として経験する」（和辻 1979:10）とみなされる「寒さ」に対して、「外から客観が迫り来る」（和辻 1979:10）と捉えることは、志向的關係についての誤解に他ならないと言う。我々は、寒さの「感覚」を感じるのではなく、「直接に『外気の冷たさ』あるいは『寒気』を感ずるのである。すなわち、志向的対象において感ぜられたるもの』としての寒さは、『主観的なもの』ではなくして『客観的なもの』なのである」（和辻 1979:11）という。和辻によればこのような客観的な寒さを体験するのは、「単に我れのみではない。我々は同じ寒さを共同に感じる。だからこそ我々は寒さを言い現す言葉を日常の挨拶に用い得る」（和辻 1979:13）と言うように、挨拶という社会性によって保障される。したがって「寒さ」とは、客観的な温度や湿度を意味するのではなく、間柄としての我々自身の志向性として了解された「感じ」なのである。

ここから和辻は「自己了解の仕方としての風土」というテーゼを導き出した。和辻によれば「人間の自己了解」の型である「風土の現象」は、「文芸、美術、宗教、風習等あらゆる人間生活の表現のうちに見いだすことができる」（和辻 1979:17）という。そのみならず、「村落の位置、家屋の構造、道路網の組織、耕作の仕方、作物の選択などの多くのこと柄について実践的了解として人々に作用する」（和辻 1949:143）のである。例えば、日常の暮らしの中で山岳美を愛でることや、海辺の波音を愉しむことも、自然風物に人生を重ねる意味では身体的関わりとしての風土の自覚である。これは、つまり、風土が意思や思想における規定的な契機となることを意味する。

和辻が言うように「感じ」が介在する場合、「我れ」のみでは成立しないとすると、山や

川、海岸あるいはそこに休息する野鳥や生き物といった地域を形作る風景は、それらにまなざしを向ける「我々」の共同の認識によって成立することになる。市民が主体的存在としてエートスに基づいた発話をし、そのエートスが自己の意思決定に影響を与える実践となる以上、「我々」の行為、共同体のあり方、生業やそれを取り巻く社会状況とエートスは不可分な関係にあると言える。

では、いかなる社会状況が、地域にとって「問題だ」あるいは、「問題が解決された」となるのか。これを考察するため、『三番瀬再生計画検討会議』での覆砂事業についての議論を振り返ろう。漁業関係委員が求めたのは、地域風土が規定する生活世界のルールであった（「3-6-1」他参照）。専門家が科学の实在のメカニズムを確定するのと同様に、「いろいろ経験した中、また覆砂の問題に関しては、いろいろデータを集めた中でこれをやって、先ほど言ったようにアサリの発生、また底生生物の発生がよくなるという形の中で進めております」（第2回会議）と事業の正統性を訴えた。彼らは、漁協による実験や純粋に経験を語ることに真意があったのではなく、それらを超えた实在を主張したのである。つまり、時間や空間と関わる「風土のエートス」が合意形成の契機あるいは要因となっている。このような状況からすれば、地域の人々が「社会の問題だ」とする根拠とは、その客観的な悪化状態を認識する「風土のエートス」である。あるいは「こうあって欲しい」と地域の将来像を描くのも、地域内部から出現する「風土のエートス」である。「風土のエートス」に示唆された合意形成が、地域社会の問題に対し、合理的な解決を可能にしてくれることもありうるのである。

### 5-1-3 規範的判断への要求としての風土

専門家や行政は実証やデータといった实在に基づいて合意形成の判断を行うが、市民や非専門家問題は抱える地域の時間や空間の履歴を重んじ、倫理的価値に基づいて合意形成の判断を行っている。後者にとっては、規範に基づくエートスと不可分の関係にある。

例えば、『原子力政策円卓会議』では、原発立地自治体の首長から「原発立地地域の女性を嫁にしてはいけない、嫁にもらってはいけない」という風評被害の実態が説明された（「7-2-1」参照）。このような風評被害が生じることについては、迷惑施設と呼ばれるNIMBYの反対運動等、他の一般的な社会問題から必然的な影響予測も対処も可能との意見もあろう。確かに、そのような見方も出来なくはない。だが必然的な影響だけでなく、東日本大震災に伴う福島原発の地域の人々のように、時空間的に限定された影響も生じる。この場合、地域の状況を一般的な理論で解決することは難しい。甚大な災害を経験したからこそ、我々は科学や技術の世界から実体を捉える以外の捉え方を考慮しなければならないのではないか。このような規範的判断への要求に応える視点が、風土論を要請する3点めの理由である。つまり風土的考察により、人間の意思決定の契機として時空間的な幅の広さを視角とし、合意の基礎を地域性に認めるのである。

ただし風土は、科学の対抗としてあるわけではない。ゆえに、「市民には対案がない」との批判があるが、風土に「対案」としての役割を求めるのではない。地域社会の根底には、人々の経験や理念あるいは地域の歴史性の問題を含んでいるという規範的判断を要求するために風土を扱うのである。これは後に述べる、先人たちがウミガメ供養のために海岸線に建てた、亀塚の役割がそうである。埋立てをするたびに、海岸より内陸の場所に位置する亀塚を、現代の人々が地域の変容として把握することは、現代社会の原理や行動規範に目を向けさせる効果を生む（「5-1-4③」「6-3-1」参照）。ここにおいて歴史的風土は、単なる個人の主観ではない、人間の規範と深い関わりを持つのである。さらには、将来世代に対する規範的な責務が生じるのである。

#### 5-1-4 風土の基本的性質—風景、生活様式、象徴、歴史的変容性—

風土に着目する実践的理由の1つは、その基本的性質が自己や地域社会の方向性を定め、意思決定の最小限の公約数を照射するからである。そこで、風土の基本的な性質として①風景、②生活様式、③象徴、④歴史的変容性——の4点を確認する。第4章では自省の態度だけに頼ってよいのかとの問いを投げた（「4-4-3」参照）。この問いに、合意形成プロセスにリアリティーある了解を自覚的に取り込み、自省の態度のあり方を向上させることだと述べた。これに風土の基本的性質は、答えるはずである。

合意形成において問題を抱える人々が述べる風土を論拠とした発話の「確かさ」は、事業推進側が説明した科学や技術の「確かさ」と同じ位置関係にあたる。だが、地域の人々の「確かさ」は、「地域の人々」が発話している点でより定まっている。

#### 5-1-4① 風景

桑子敏雄によれば、風景とは「身体の配置への全感覚的に出現する履歴空間の相貌」（桑子 1999:50）とされる。一人ひとりの人間が位置するところに知覚された、空間の姿のことである。この「身体の配置」の特徴は、次のように関係性を捉えているところにある。

「ひとりひとりの人間がこの地球上のある地点に空間的な広がりをもって配置されていることである。その配置を決定しているのは、身体がこの空間で他の人間や事物、空、大気、水、大地、とどのような全体的な関係にあるかということ、また地球上のさまざまな事物とどのような関係のものにあるかということ」（桑子 1999:108）

「身体の配置」には人間をとりまく複数の要素の配置だけでなく、配置を基にした「世界を知覚し、記憶し、行動の基礎とする」（桑子 1999:108）経験知が含まれる。つまり、風景とは、外観を写真で切り取ったような一元的なものではない。この点で風景とは、景色

や景観とは異なると桑子は言う。

『風景』とは、『風と光』であり、『景色』や『景観』と異なるのは、『風』を含んでいる点である。『風景』は『景色』と同様に、視覚的景観によって与えられるが、風は大気の流動であるから直接には見るができない。・・・『風景』は、視覚のみならず他の感覚によって総合的に知覚されるものである」（桑子 1999:41）

例えば山や里、海に対して私たちは風景と呼んでいるが、それらは人間の感受性の傾向と「履歴空間」が結びついて風景となる。「履歴空間」は、人間存在の様態でもある。ただ、日本は古来より山や海や川、干潟など多くの恩恵を受けていたが、近代以降、人間社会は、経済的に重要なものと、そうでないものに分別した。海域は役割の少ない場所と捉えられ、埋立てられ、宅地や工場に姿を変えた。例えば愛知県の藤前干潟は、臨海工業開発用地造成のため、1950年代に伊勢湾奥部の浅海域を埋め立てた。辛うじて僅かに残った干潟は、シギやチドリの有数の飛来地となったが、木曾川や揖斐川、長良川がもたらす豊かな漁場は一転した。また、有明海の諫早湾の場合は、干潟の「賢明な利用」の概念のもとで干拓事業が実施され、湾の悪化や漁業に多大な影響を与えた<sup>174</sup>。このように空間が持っていた漁業文化を評価する意識は低くなり、地域の履歴の重みは末梢されるのである。高度経済成長期のまちづくり計画では、往々にして風景は情緒的なものとして軽んじられて来た。海辺が「空間の履歴」を考慮せずにレクリエーション、リバーフロント、ウォーターフロント、インナーハーバー、バードサンクチュアリーといった互換可能な等質空間へと変貌した途端、それまであった「空間の履歴」は海岸の造成時点で断絶するのである。

さて、風景について考える際に参照したいのが、坂口安吾が『日本文化私観』（坂口 1999）の『美に就て』に示した見解である。坂口の「美しさ」の参照基準は、実に示唆に富む。坂口は東京から取手へ酒に酔って帰宅する途中、車中から見た小菅刑務所について次のように記している。

「この大建築が一ヶ所の美的装飾というものもなく、どこから見ても刑務所然としており、刑務所以外の何物でもあり得ない構えなのだが、不思議に心を惹かれる眺めである。それは刑務所の観念と結びつき、その威圧的なもので僕の心に迫るのとは様子が違う。むしろ懐かしいような気持である。つまり、結局、どこ

---

<sup>174</sup> 諫早湾干拓事業では、漁業や農業振興を目的とした「湿地の持続的な利用」の観点から、1990年から8年間、潮受け堤防内の建設工事を実施した。これにより、湾内の干潟は干上がり、生態系に大きな影響を与えたが、1997年の「潮止め」では、ムルゴロウなどの生物に事実的な価値を認めなかった。



かしら、その美しさで僕の心を惹いているのだ」(坂口 1999:375)

坂口が心を惹かれた美しい風景として刑務所の次に挙げるのが、当時、雑誌の同人が勤めていた築地の聖路加国際病院横のドライアイス工場である。「(工場には)一切の美的考慮というものがなく、ただ必要に応じた設備だけで一つの建築が成り立っている。町家の中でこれを見ると、魁偉であり、異観であったが、然し、頭抜けて美しい」(坂口 1968:34)と述べる。さらに旅先で見た港町の入江の駆逐艦についても「それは小さな、何か謙虚な感じをさせる軍艦であったけれども、一見したばかりで、その美しさは僕の魂をゆりうごかした」(坂口 1999:377)と回顧する。そして坂口はこれらがなぜ美しい風景なのかを自問し、自らこう答えている。

「ここには、美しくするために加工した美しさが、一切ない。美というものの立場から付加えた一本の柱も鋼鉄もなく、美しくないという理由によって、取った一本の柱も鋼鉄もない。ただ必要なもののみが、必要な場所に置かれた」(坂口 1999:377)

要するに、美しさのための「美しさ」は本物ではないというのが坂口の見解であり、そのためには「法隆寺も平等院も焼けてしまって一向に困らぬ。必要ならば、法隆寺をとり壊して駐車場をつくるがいい」(坂口 1999:378)との結論を出す。ここで坂口が言いたいのは、美しく加工された固定観念に縁取りされた法隆寺や平等院の名所旧跡よりも、一見、魁偉で異観であっても、何も補う物がないそのままの刑務所や工場や駆逐艦の方がよほど郷愁へ導く風景だということである。坂口の言う「美しさ」とは、再現された美しさではなく、生活様式として受け継ぐべき風景を指している。だから、「法隆寺をとり壊して駐車場をつくるがいい」と述べる言葉には、「美しさ」を今一度、考えるべきだという問題提起を潜在的に含んでいる。この点で坂口の見解は、歴史的重みや文脈を勝手に付与するような誤魔化した美は風景ではないと断言した点で意義がある。確かに法隆寺の写真には、歴史の感慨を彷彿させるものの、写真のような美化に傾斜することは風景ではない。

例えば、アメリカのY.トゥアンは、「人々と、場所あるいは環境との間の、情緒的な結びつき」を「トポフィリア」(トゥアン 1974=1992:20)と名付けた。これは「われわれの心を動かすとき、場所や環境は、感情に満ちた出来事を担ったり、あるいは象徴として知覚される」(トゥアン 1774=1992:160)ものである。風景に心を惹かれる親近性や愛着は、人がその地域に対する関係性から芽生えた結びつきの心情、すなわち「エートス」である。

そしてこの「エートス」の観点に立った時、坂口の風景についての見解に疑問が残る。坂口にとっては刑務所も工場も駆逐艦も帰路の途中や出先、旅先での風景である。彼はあくまでも旅行者や観察者であって、刑務所や工場が建設される前の地域の姿、駆逐艦が寄

港する前の港の風景までは知らない。むろん坂口が捉えた風景は、自己を喚起させてくれる美しい存在には違いないであろう。だが、決して「空間の履歴」と融合することはない。となると刑務所や工場、駆逐艦のなかった頃の地域を知る住民は、果たして刑務所を見て坂口のように美しいと思うだろうか。むしろ、彼らには殺風景な「異観」と映るだろう。

第1章の事例である、成田空港建設に反対した農民にとっての風景を振り返ろう。彼らにとって特に桜の名所であった御料牧場には、名状しがたい懐かしさがあった。幼少期に行った御料牧場の花見の記憶は、「それこそ桜花爛漫の候でして、草原がはるか地平線まで続き、そこには馬がいなく牧歌的な風景は、60 数年過ぎ去った今日でも、私の脳裏に深く刻まれています」（第2回シンポ）と鮮明に刻まれている。その記憶には地域住民の思考の中に経済発展や、ましてや観光のざわめきは微塵もない。したがって御料牧場の風景の中に人為的に計画された空港とは、「突然侵入してきた、わけのわからない異物」（第15回シンポ）であり、「この地に暴力的に登場した」（第15回シンポ）空間の履歴の欠如した建造物でしかない。「一つの欲が変えた風景」（のら社同人 2005:118）である。このような御料牧場の喪失感、反対同盟だけの主観的な意見ではない。反対同盟に所属していない近隣の多古町の町民も、「普通った道がなくなり、青々とした緑を抱いていた山が削られ、どんどん村の形が崩されていくのを眼のあたりにすると、胸がしめつけられる思いがします」（第2回シンポ）と述懐している。

つまり、坂口が「美しい風景」と感じたのは単なる出先、旅先の印象であり、空間の歴史ある厚みのうち的一部分を切り取っただけに過ぎない。「空間の履歴」が上書きされた結果、一時的に保存された風景が、「空間の歴史性」（桑子 1999:21）を表すことはない。風土とは、個人的であると同時に、社会的な厚みでもあるのだ。トゥアンに従えば、坂口の言う美しい風景は、場所とのつながりのない非日常的な表層を述べているに過ぎない。

また、『原子力政策円卓会議』に参加した反対派の女性は、次のように居住地に近い玄海原発の風景とそこに暮らす人々と交差させて捉えている。

「原発のある風景の中で生活を営むこと、危険と背中合わせであり、いつ起こるか分からない事故への恐怖心を抱えながら暮らすことについては、思いを馳せるしかありませんが、原発立地地域と原発を推進する側、とりわけ政策を作る側の国の姿勢がひどくかけ離れていると感じています。政策の中に、本当に生活する人間が介在しているのだろうかとか、あるいは立地地域の人々のことが考慮されているのだろうかとか、少しそのようなところが疑いたくなります。・・・私は子どもたちが生きる未来が、本当に豊かなものであってほしいと願っています。地下には放射能の廃棄物だらけ、地上の海岸線は原発の石棺が一杯、このような風景を私は受け入れることができないという視点に立っています」（③第5回会議）

つまり風景の中に原発があることを憂い、そこで暮らしている人々のトポフィリアとしての人間存在を憂い、せめてもの未来を描いた発話である。言わば風景とは、自己の心性と関係した「空間の履歴」の厚みによるのである。

#### 5-1-4② 生活様式

地域に暮らす人々は、農業や漁業等の生業、伝統、そして様々な文化と分かちがたく接している。また、地域の秩序や習わしの意味を共有している。

例えば第1章の空港立地地域である三里塚の場合、農業という一つの文化が終わり、代わって新しく空港産業が生まれるのではない。地域の人々との関わりで言えば、地域の農業や生業が生き続けていると把握することこそ、現代世代だけでなく将来世代の共同体の基盤が欠かせないものとなる。我々が習わしやその意味を共有していることとは、地域にとって風土が「共有された意味」であるということである。このような「共有された意味」が合意形成をする上で規範的判断への要求としての役割を担うことは、既に述べたとおりである（「5-1-3」参照）。

しかし、よくよく考えてみれば、かつての日本は西洋倫理学とは対極に、自己の利益より共同体に重きを置いていたことは、注意しておかなくてはならない。先祖から伝わる掟や習わしに対して内省的に振り返る態度も、人間を取り巻く自然や生活様式との感応の上に成立する態度であり、風土を心の構えとしている。例えば、鴨川海岸では古老が幼少期に浜で「漁で使った網、海草を干したりとか、かなり多様にかつては使われていた」と振り返る態度がそれである（「第6章」参照）。つまり、人は明確に意識をしない中で実は行為や意識を風土として自覚し、その都度、専門知から自立した実在を承認しているのだ。そうした普遍的な風土性も実在として認定することが可能であり、基本的な部分で専門家の述べる科学的実在論に訴えかけることが出来るのである。

#### 5-1-4③ 象徴

現代の合理的な生活では、人々が海や山岳、巨木や巨石に対し、神の存在を認めることや、畏敬の念を抱く事は少なくなった。しかしながら、かつては明示的に、道徳的に神聖な生物や場所があった。また、制御不可能な自然、人間や生物の有限性を、神話や宗教観によって伝承してきた。例えば次章で扱う千葉県の鴨川沿岸では、タイやウミガメがそれである（鴨川風土記編纂委員会 1992:133、鴨川市編さん委員会編 1991:948）。それらの墓である鯛塚や亀塚は、水害で流されない地に立てられるため、伝承であり、<sup>シンボル</sup>象徴でもあり、安全な場所の境界を示すタブーの印でもある。

同じく千葉県の市原市には、石油コンビナート建設に伴う埋立てによって犠牲となった、貝類供養のための「はまぐりの碑」が建てられている（写真 5-1）。石碑は埋立ての際、

地域に共有され続けた貝漁の歴史に敬意を称し、養老川沿いの海岸線に建てられた<sup>175</sup>。その後、埋立地一帯には企業が進出し、石油コンビナート工場が乱立するようになった。現在、かつての海岸線よりかなり内陸に位置している石碑は、「かつて」と「今」をつなぐ地域の象徴<sup>シンボル</sup>でもある。

また、筑後川上流大山川では、ダム建設による河川流量の激減からの環境再生として地域住民は、特産の大型アユの復活を目標に掲げて地域の再生に取り組んでいる。その際、河川流の中にある巨石や河岸の石に象徴<sup>シンボル</sup>としての意義を認め、河川環境を再生する上での重要な要素としている（清野・森・矢野他 2006）。

このように象徴<sup>シンボル</sup>として残された塚や石碑、巨木や石は、人々の行為を条件付けるだけでなく、合理性があるか、正義であるのかの規範的動機付けをも行う要素となっている。したがって地域の空間は、政治や市場経済などの目的的な要因に還元出来ない象徴<sup>シンボル</sup>の了解によって創造が図られるべきだと言えよう。



写真 5-1 「埋立記念 はまぐりの碑」

#### 5-1-4④ 歴史的変容性

次節で取り上げる和辻哲郎は、風土性と歴史性は合一であると説く（和辻 1979:20）。ゆえに、「歴史性が風土性と相即させるもの・・・であるならば、風土的規定は人間の自由なる発動にもまた一定の性格を与えるであろう」（和辻 1979:26）という。この一文が重要なのは、保護しようとする象徴<sup>シンボル</sup>や、美しいと思う風景が、まさに歴史的な構成物であることと関係しているからである。社会の変化や時代の経過とともに風土も変わらざるをえないとしても、それに応じてエートスも変容するとなると、美しいと思う風景や象徴<sup>シンボル</sup>の意味感覚も変容していくのではないか、また、一見、客観化されているように見える固有の事象にも意味感覚の変容が生成されるのではないか、という疑問が湧く。

<sup>175</sup> 石碑に刻まれた建立由来には、稚貝を通して先祖の霊を慰める文章が綴られている。文章の最後には「現代科学の粋を集めた此の工場群の建物の下には今尚生きながら葬られた幾千万の成貝稚貝があり、この供養を通じて併せてこの海に生活して来た私達の先祖の霊を慰めんとするものであります。昭和 44 年 8 月」と結ばれている。

ただし、強調したいのは、科学の進歩や技術の台頭、あるいは産業の展開といった社会が変化する速さと比べて、風土の変容の速さはそのようにはいかないということである。地域社会の問題が「問題」として表出するためには、ある程度の時間を要する。それは、ある程度の時間の中に人間の行為を由来とした帰結が織り込まれているからである。もちろん、公共事業や地域開発が計画されれば風景や生活様式も変わり、<sup>シンボル</sup>象徴の意味も忘れられていくことはある。例えば今、論じている三番瀬は、豊かな漁場だった頃の風景ではない。近年の経済におけるパラダイム・シフトの結果、現在の規範で考え出した風景である。それでも結婚を機に三番瀬界隈に移住した男性（70代）が、「昭和40年代半ばは、カレイが多くてね。涼しい風が河岸に行くんだ。だから、船橋市の滞地区にも夕河岸の姿を取り戻したいね」<sup>176</sup>と嘆いた語りのように、この男性にとって「かつての姿を取り戻したい」というエートスが、風土には織り込まれているのである。

したがって、風土の変容特性を見るには、次の2つの論点を理解することが必要であろう。1つは「社会によるパラダイム・シフトの要請」である。例えば、伝統社会のしほりや抑圧からの解放を求めていくような社会変化の要請は、地域産業のより良い進歩に期待する住民や産業界の側からあったとみてよい。つまり社会からの社会変化の要請であり、社会の変化の要請に呼応して風土の内容が変化していくといった視点である。もう1つは時代の経過に応じて、ゆるやかな速度で地域が変容する特質である。例えば「地域開発は、地域にとって問題だ」と認識したり、あるいは「地域に合った美しい風景」と人々が認めることは、歴史過程と風土のエートスをその都度、発見的に突き合せて判断しているからである。つまり、社会の変化を「認知」する、先行条件としてエートスはある。したがって、今日の画一的な公共事業の問題として、風土に変容の性質を持つにも関わらず、現代の基準を用いて固定的に進めている状況があるが、このような状況の開発計画が持ち上がった場合、合意形成プロセスの中に地域に見合った変化の速度をどう見るのかは重要である。開発計画に伴う地域の変貌と、歴史性の変容の速さ、変容がどこまで進むのかというのは別問題であるからだ。合意形成では、そのような歴史性の変容性の認識を、問題に関わる人々全てが了解することが必要である。

### 5-1-5 風土を擁護する理由

本節のはじめで記した、合意形成にあたって環境と人間の論理、あるいはコミュニケーション論を扱うのではなく、風土論を分析枠組みとすることについて述べたいと思う。

社会問題についての合意形成については、環境社会学や環境問題の視点に立った倫理的な手法<sup>177</sup>で分析をする試みは多い。環境とは人間だけでなく動物、生物、地球といった多

<sup>176</sup> 2007年6月11日インタビュー

<sup>177</sup> 例えば、エコロジズム、エコロジカル・フェミニズム、ソーシャル・エコロジーの観点から、問題を分析する試みが挙げられる。

層的領域に関わりを持つ。そのため、社会環境や自然環境、情報環境、生活環境の側面からの検討も加えられるようになった。ただ、実際の解決の方策となるのは、環境技術的な対応策であり、その中心となるのは実証科学である。例えば、自然科学とは「私たちの周囲に観察される自然現象について、その成り立ちとそれから導かれる法則性について研究することを目的とした」（桜井 1995: i）学問がその中心をなす。したがって因果関係に基づく実証科学の発想は、事象と事象との関係をもっぱら扱うのであって、自然そのものの両義性を認めることを嫌う。

だが、同時に私たち人間は自然の恩恵を受けてきたばかりではなく、地震や津波、台風や火山の噴火といった自然の脅威も味わってきた。そのような自然災害に起因して生じる社会の問題を実証科学から捉えようと、直面している状態とはいかなる事態なのか、被害に直面した現在とはいかなる状況なのかといった、その「現象」を説明することは出来ても、その「本質」を問うことは出来ない。そのような現実の議論は、既に第 2 章で見てきたとおりである。議論の場では、その「現象」を説明することに注力され、その説明に合理性を持たせるための合意や政策につなげることに、意識が注がれるのである。その結果とは言えば、解けない対立構図や、「後ろ向き」の合意形成プロセスの存在、スローガン化した合意形成の帰結に導かれるのであった。

議論の場で問題の「本質」を問うことは、今、述べたような自然の両義性や社会の変化について、問題に関わる人々自身が解釈し、行為規範を築けるかにある。ただし、人々の利害を統合し、共通の価値体系を見出し、創造を可能にするような行為規範を築くことを目指すのであれば、コミュニケーション論や、環境コミュニケーション<sup>178</sup>といった視点からでも分析可能であるように思われよう。ただ、「これまでコミュニケーション論において焦点をあてられてきたのは情報の伝達の側面であった」（新井 2005）という指摘のとおり、議論の場では、（特に権威者にとって）いかに自分たちにとって有利なように情報伝達するのかが重要な要素であった。コミュニケーション論を分析枠組みとした場合、他者に情報や知識を伝達できたかが議論の「目標」となり、さらに伝達の有無が合意形成プロセスの評価となる。それは序章で述べたような、本研究の目的とは異なる。よって本研究では、コミュニケーション論を扱うことはしない。コミュニケーションが目標とする「情報の伝達<sup>シグナル</sup>」と、先に述べたような風土の基本的性質である「象徴<sup>シンボル</sup>」とは、峻別しなければならない。

このような理由から、本研究では合意形成プロセスの分析枠組みとして「風土」を使う。

---

<sup>178</sup> 環境省の『環境白書』では、「持続可能な社会の構築のためには、個人、企業、NGO、行政などの各主体が、おのおのの社会経済の営みの各段階において、意識や行動に環境配慮を織り込みながら、パートナーシップを確立していくことが必要」（平成 13 年度『環境白書』）と定義している。

## 5-2 和辻哲郎における風土の概念

以上、風土を擁護する理由を述べた。合意形成プロセスの風土による分析において参照したいのが、和辻哲郎と次節で検討する地理学者、三澤勝衛の理論である。

本節では、和辻哲郎の概念の整理を行う。本研究で主に依拠する 1935 年に出版された和辻の著書、『風土——人間学的考察』は、京都帝国大学在籍時代の講義草案をまとめたものであり、5つの章で構成されている<sup>179</sup>。中でもとりわけ重要な位置をしめているのは、風土の基礎理論を収めた「第1章 風土の基礎理論」である。

この著書の最大の特色は、「人間存在の構造契機としての風土」（和辻 1979:3）を明らかにする点にある。人間の存在は、人間の体を超えて風土の中にも存在しているという身体性について論じている。このような風土性の着想は、『風土——人間学的考察』の序言でハイデッガーの『存在と時間』の影響によると言及している。ハイデッガーが人間存在の契機を時間性によって捉えているのに対し、和辻はあくまでも人間存在とは何かという存在論を空間性の次元を取り込むことによって論究する人間学的考察である。ただし「第2章 三つの類型」以下の和辻の論考は、風土の類型を世界各地の民族や文化、社会を取り巻く自然環境の相違から説明した環境決定論に過ぎるとの批判も多くある。よって、和辻には称賛だけでなく、個の軽視、社会変革の視点を欠く、旅人としての主観的見解であるといった難点も指摘されている<sup>180</sup>。本研究も和辻の風土をそのまま受容することはしないが、人間の主体的契機が個人的であると同時に社会的であると見る和辻風土論の功績は、以下に述べるとおり、合意形成の文脈において認めねばならない。

### 5-2-1 自己了解と自己理解

和辻は、地理学的な「ある土地の気候、気象、地質、地味、地形、景観などの総称」（和辻 1979:9）を人間の「自己了解の仕方」として主体的に捉え、そのように了解された自然環境を「風土」と呼んでいる。「自己了解」とは、「風土は人間存在が己れを客体化する契機であるが、ちょうどその点においてまた人間は己れ自身を了解するのである。風土における自己発見性と言われるべきものがそれである」（和辻 1979:24）とし、日常何らかの意味を見出すとする。したがって、自然科学の対象としての自然環境を見ているわけではない。「日常直接の事実としての風土」（和辻 1979:10）を問題とし、主体としての人間を切り離していない。それは、「志向性を特質としている人間存在の構造契機として風土現象をとらえ」（生松 1971）るということである。例えば、私たちは古来より、山や海、地域や家族との関わりの中で、慣習や規範的態度を意図せずとも取り入れて来た。生活世界には、

<sup>179</sup> 「第1章 風土の基礎理論」「第2章 三つの類型」「第3章 モンスーンの風土の特殊形態」「第4章 芸術の風土的形態」「第5章 風土学の歴史的考察」の5章で構成され、大別すると風土理論（第1章、第5章）と風土分析（第2章から第4章）からなる。

<sup>180</sup> 代表的な指摘としては戦前の戸坂潤など。なお戸坂による和辻批判については、（高橋 1997, 松岡 2013 他）を参照のこと。

科学の持つ客体対象には還元できない、なにがしかの風土の論理がある。和辻の風土論には、正しくこのような論理が見出される。和辻は「風土の現象を文芸、美術、宗教、風習等、あらゆる人間生活の表現のうちに見い出すことができる」（和辻 1979:17）と論じ、人間だけの生活ではないところに、「生」を了解している。このような発想から、和辻は「たといここで風土的形象が絶えず問題とせられているとしても、それは主体的な人間存在の表現としてであって、いわゆる自然環境としてではない。この点の混同はあらかじめ拒んでおきたいと思う」（和辻 1979:3）と、風土があたかも自然環境と同義と読み取られることを望まない。このような和辻の「自己了解」とは、人間が風土の中に超越して成立する点において意味を持つ。例えば、京都の町屋を残したいと考える人々の動機は、町屋を客体として保存するのではなく、人間存在との関係性の中で望んでいることになる。

だが和辻の場合、明らかに人間の特殊性における存在を前提としているところがある。

「そうして人間存在は個人的・社会的なのである。が、歴史性のみが社会的存在の構造なのではない。風土性もまた社会的存在の構造であり、そうして歴史性と離すことのできないものである。歴史性と風土性との合一においていわば歴史は肉体を獲得する。もし『精神』が物質と対立するものであるならば歴史は決して単に精神の自己展開であることはできない。精神が自己を客体化する時にのみ、従って主体的な肉体を含むものであるときにのみ、それは自己展開として歴史を造るのである。このような主体的肉体性とも言うべきものがまさに風土性なのである」（和辻 1979:20）

このように和辻は、空間的構造に基づく人間の主体的肉体性の理解を風土に求めたところに論点の後退が見られる。その結果、『風土——人間学的考察』の第2章以降では、風土類型へと論が展開してしまっている<sup>181</sup>。だが、本研究との関連で着目したいのは、和辻が留学経験<sup>182</sup>の中で風土の多様性について考察しながらも、結局は日本文化の独自性に帰

---

<sup>181</sup> 和辻が風土をモンスーン型、砂漠型、牧場型の3つに類型化していることに関しては、「風土から歴史の問題への移行は可能になるが、自己の問題そのものには至らず、『自己了解の型』の問題にとどまらざるをえなかった」（桑子 1999:32）との見方がある。また、ベルクは和辻を「わずかな言葉で表現している直感の深さには、脱帽するしかない」（ベルク 1996=1996:188）とする一方、ハイデッガー理論に修正を加えているはずが解釈学的現象学の全般的展望は保持したままだと指摘し、『風土——人間学的考察』の第1章で環境決定論とは完全に無縁としたはずが、続く数章で「和辻が決定論的見地に陥り、必然的に伴わざるを得ないような誤りを犯す」といった「首尾一貫性の欠如」（ベルク 1996=1996:155-156）があると批判している。

<sup>182</sup> 和辻は1927年から1928年にドイツに留学をした。彼の転機とも言える留学経験については、『風土——人間学的考察』の「序言」に次のように示されている。「自分が風土性の問題を考えはじめたのは、一九二七年の初夏、ベルリンにおいてハイデッガーの『有と時間』を読んだ時である。人の存在の構造を時間性として把握する試みは自分にとつ



着している点である。既に見てきたようにエートスが意思決定の契機として内在している以上、人々が風土の中に能動的に働きかける生の了解を、合意形成における意思決定の基層として捉えたいのである。このように了解された心性は、空間の履歴が蓄積された「エートス」によるものと言えよう。この風土とエートスについては、三澤風土論を概観した後でさらに論じたい（「5-4-1」参照）。

### 5-2-2 「人と人との間柄」「人と自然との間柄」

和辻は、「世間、世の中とは、歴史的、風土的、社会的なる人間存在である」（和辻 1937:19）と述べているように、風土に、人間活動を通じた個人と社会の二重構造を見る。

「人間とは『世の中』であるとともにその世の中における『人』である。だからそれは単なる『人』ではないとともにまた単なる『社会』でもない。ここに人間の二重性格の弁証法的統一がみられる。人間が人である限り、それは個別人としてあくまでも社会と異なる。それは社会でないから個別人であるのである。従ってまた個別人は他の個別人と全然共同的でない。自他は絶対に他者である。しかも人間は世の中である限り、あくまでも人と人との共同態であり社会であって孤立的な人でないからこそ人間なのである。従って相互に絶対に他者であるところの自他がそれにもかかわらず共同的存在において一つになる。社会と根本的に異なる個別人が、しかも社会の中に消える。この弁証法的な構造を見ずして人間の本質は理解せられない」（和辻 1937:12-13）

和辻は二重構造を社会と人間との「弁証法的統一」の実践空間と捉えており、人間の「個」としての主体性を批判する。和辻は倫理問題の場所は「まさに人と人との間柄にある（強調は原文のまま）」（和辻 1937:2）と説明する。「間柄」が、個人と「世の中」の相互に結びられているとの考え方は、人々は基本的なリアリティーの共有の上にある差異を了解しつつ、生を営んでいる、それが個人的であり、社会的であるということである。さらに和辻は「間柄」に、過去世代との「間柄」を運命付けている。

「過去の世界はこの村、この山、この川の外のどこにあるわけではない。人々は子供の頃、この川で泳ぎを覚え、この山で茸を探したのである。しかし昔の姿は今のこの村のかつての姿ではないかもしれない。しかし昔の姿は今のこの村の

---

て非常に興味深いものであった。しかし時間性がかく主体的存在構造として活かされたときに、なぜ同時に空間性が、同じく根源的な存在構造として、活かされてこないのか、それが自分には問題であった。・・・このような問題が自分に現れて来たのは、時間性の親密な分析に首を突っ込んだ自分がちょうどさまざまな風土の印象に心を充たされていたためであったかも知れぬ」（和辻 1937:4）

中に生きている」(和辻 1937:8)

このように和辻は、過去の世界のみならず、村という空間的な風土をも背負うという。和辻の歴史性と風土性の双方に即して把握しようとする試みは、「間柄」の概念として、現在世代や将来世代を参照させる意味を持つ。つまり「間柄」は、自らをも表現可能とする。

ところで和辻にとっての風土は、現代において一般的な人間と外在したような位置にある、自然現象や自然環境とは別なものと捉えている。例えば「寒さ」という風土的現象に対して、人間と自然との関わりを次のように述べている。

「寒さを感じるときには我々は体を引きしめる、着物を着る、火鉢のそばによる。否、それよりもさらに強い関心をもって子供に着物を着せ、老人を火のそばへ押しやる。あるいは着物や炭を買い得るために労働する。炭屋は山で炭をやき、織布工場は反物を製造する。すなわち寒さとの『かかわり』においては、我々は寒さをふせぐさまざまな手段に個人的・社会的に入り込んで行くのである」(和辻 1979:14-15)

この一文が示すとおり、人間が自然に対し適切に「かかわり」を持つべきことを指摘する。人間生活の中に蓄積される「日常直接の事実としての風土」(和辻 1979:10)とは、風土は人間存在の主体性そのものの構造的契機であるため、人間を外から規定することを否定する。だから、「人間は単に風土に規定されるのみではない、逆に人間が風土に働きかけてそれを変化する、などと説かれる」(和辻 1979:17) ような誤解した立場は、「具体的な風土の現象から人間存在あるいは歴史の契機を洗い去り、それを単なる自然環境として観照する立場」(和辻 1979:17) と和辻は言う。近年のような自然現象をあたかも風土と捉えた上で人間活動との相互作用をさせる考えは、和辻に言わせれば「真に風土の現象を見ていない」(和辻 1979:17) のである。

そこで、現代における埋立問題を例にとろう。土木学会の埋立ての定義とは「人為的に水流面または静水面を陸地に変更すること」(土木学会編 1999) である。この定義からは、生態系や歴史、文化に対する配慮に欠けた物理的側面しか把握できない。特に「陸地への変更」という人間の行為が、地域に住む人々の内面的表象の問題をも含むことまでは規定されていない。したがっていざ、埋立てが社会問題へと発展しても、西欧の人間対自然の二分法論にありがちな人間中心主義からの脱却に重点を置くアプローチで議論され、埋立てられる前からの伝承やタブー、慣習とどう「折り合い」を付けるかの議論は捨て置かれる。このような人間と自然がどのように「折り合い」を付けるかについて、和辻はどう見ていたのか。それについて彼は、人間と自然との共生を「汝」と捉えている。しかし、基本的に人と人との間という全体性を前提にして人間の存在様態を見る和辻の思想には、自然

を人間との関係にある社会事象との関係で捉えることに意識を向けていない。風土と人間の思考との間には、自然との関わりの中におけるタブーや慣習、個人と地域社会のあり方、風景、地域産業等と不可分な関係があるが、この点が和辻風土論からは見えにくい。社会問題についての合意形成には「人と人」、「人と自然」の視角が必要となるが、それについては次節の三澤勝衛に論を委ねたい。

### 5-2-3 他者という視角

今一度、押さえておかななくてはならないのは、合意形成プロセスは共通の地盤を持たない多様な他者との議論から始まることである。和辻は人間の間柄的存在を最も重要な概念としながらも、利害関係者、自然を含めた他者といった複数の個が、いかに「間柄」を築きあげるのかという点においては十分な論考を重ねてこなかった。高野宏の次の批判のように、和辻風土論には他者という視角が明らかに欠如している。

「風土は行為者において実践的な意味に満たされた空間であり、いかなる結合原理であれ、行為者と共通の地盤を持たない者にとって直接的には理解不能な事象に属するはずである。それにも関わらず、和辻は・・・解釈学に十全な信頼をおいた。それゆえ、対話（当事者に語らしめる）という研究方法まで進展せず、芸術家や建築家による作品を中心とした分析に留まってしまった」（高野宏 2010）

「他者性」とは、「踏破できない無限の距離」（大澤 1995:5）として把握されるように、「理解不可能性」「理解困難」「共感的理解不可能性」と解される。他者という視角を持たない和辻の論は、高野から見れば「明らかに楽観的過ぎる」（高野 2010）のである。また、「他者への想像力としての“思いやり”というものが位置付いていない」（草薙 2011）との指摘もある。言うまでもなく、対話において他者性の視角がない和辻の理論には、立場の異なる者同士が相手の立場の背後を押し量り、その相手の意思を認識し、自覚し、尊重し、止揚する思考がない。主意主義的観念論に陥りがちな議論空間を十全なものとするには、参加者が衡平性あるプロセスを了解し、そのプロセスによってはじめて自己を了解出来ることが必要である。では、和辻風土論の他者性の欠如を合意形成プロセスに適用させるためには、いかに「間柄」の概念を再定式化すればよいのだろうか。

対話的想像力をテーゼとするコスモポリタン概念を説く社会学者 U・ベックは、「他者の持つ『他者性』をも包み込めるような生活様式と合理性の別のあり方に関する想像力」の重要性を主張し、他者の捉え方自体が終焉を迎えているとみている（ベック 2000=2002:15）。それは J. トムリンソンに言わせれば、「他者のない世界」（トムリンソン 1999=2000）であり、我々に共有や共生社会への展望を想起させてくれる。だとすると他者理解とは、自己の生活様式に既にある文化や合理性、内面化された他者を排除するので

はなく、他者との抑圧なき関係性を持つ衡平性に由来する。つまり、他者の抱く理念や実践に対して、自己のこととして類比する思考を持つことである。「間柄」とは、自己の主張を断念するのではなく、他者の思考の本質を明確に理解し、自己の価値観と意見を異にする人々に言外の意味をもたらすことである。単に他者の持つ全ての価値を同等と認めるとなると、議論の場にジレンマを誘発させることにつながりかねない(「3-6-2」参照)。

したがって他者性の欠如を修正すべき点としては、類比思考に基づく実践的態度といてよいだろう。当然、議論の場では専門家や行政は仮説を提示する中で推論をするリスクを負うが、反面、創造力や推論を不断に生み出すことにつながる。類比思考においては、強い立場の側は、他者の抱える文化の衝突を自ら引き受けるような「共生」(「4-5-2」参照)を意識すべきであるし、また弱い立場の者も、場合によっては自己中心的な文化観から抜け出す視点が必要となる。議論の場において他者に対する類比思考は、問題を抱える人々がその不断の推論に納得した時、説得力が形成される。なぜなら類比思考は、他者の意見を止揚するところに意義があるので、「前向きな合意形成」と言えるからである。現代社会の問題解決に向けた合意形成プロセスでは、議論の本質的な問題をローカルな現実 접촉させることによって、異なる利害関係主体ごとのエートス、歴史や他の産業、文化といった様々な命題への飛躍が期待出来る。その結果、科学的实在論には還元されないような新たな仮説や創造力も得られるだろう。また未来世代への飛躍という形に理解されれば、世代間倫理への示唆に通じる。議論の可否は、1つの社会的論理を重んじるのではなく、複数の「個」のエートスを合意として形成していく行為規範にかかっている。そのプロセスに人間中心主義的価値観からではない間柄、すなわち他者への類比思考が成り立つ。

このように和辻には他者という視角が欠如しているとはいえ、合意形成プロセスを考察する際に有力な示唆を与えている。それは、人間中心主義を克服すべく地域を基礎とした新たな関係性の創造が、合意形成への導きの糸となるという見通しである。

### 5-3 三澤勝衛における風土の観念

前節で論じた和辻には、無自覚のうちに風土を外部から眺めるような視座が見受けられた。よって「地域創造」「他者性」に関しては、配慮が必要であると述べた。そして和辻とは対称的に、あくまでも風土の内部から論じた在野の研究者が三澤勝衛である。

三澤は1885年に長野県に生まれ、小学校教員の傍ら独学で本格的な地理学研究を始めた。旧制諏訪中学校教師に招かれた後も、特に信州諏訪の野外調査に力を注ぎ、「地域の力」や「地表現象」といった独自の見解を導き出した<sup>183</sup>。

---

<sup>183</sup> 三澤は「野外調査のすすめ方」として、①地域性を表わす地表現象の予想、②予想と実際との比較、③地表現象の分布的調査、④郷土人からの現地聴取、⑤風俗習慣の中の地表現象、⑥産業と豊凶の調査、⑦地表現象の辺縁部、漸移地帯の調査、⑧四季にわたる調査の必要性。⑨ほかの地域との比較観察、⑩過去における地表現象の調査、⑪有力

本節で捉えたいのは、実践的経験と風土の形成とを結び付け、権力や政策、制度、特産物の流行等に地理学としての価値を見い出さない、三澤の実践からの知である。なお、和辻風土論についての先行研究が既に一とおりに出尽くして再考の段階に入っているのとは対称的に、三澤風土論はわずかである<sup>184</sup>。したがって、三澤の研究をここで取り上げることの意義もあると思われる。

### 5-3-1 三澤風土論と和辻風土論

和辻風土論が認識論の意味での存在論について哲学から地理学に接近したのに対し、三澤は地理学から接近していった。

「山や川が、すなわち大地の表面がある、その上に大気があります。したがって、そこで大気と大地の表面とが触れ合っている、その触れ合っているところはもはや大地でもなく大気でもない、触れ合った面、独立した接触面です。それを私は風土と呼んでいるのです」（三澤 2009C:32）

三澤の風土は、気候でも土質でもなく、両者の「触れ合ったもの」として、触れ生ずる自然の力に大きな信頼を置いているところに特徴がある。このような風土の捉え方は、和辻に代表されるような当時の風土論が、西洋に向けて日本が生き生きと国家を形成していることをアピールするのとは大きく異なる。

三澤のように、地理学からアプローチをした地理学者に A.ベルクがいる。ただしベルクの場合、地球的観点から環境としての自然観を捉えているが、三澤はあくまでも風土を狭い範囲で概念化しているところに両者の違いがある。それは三澤が研究初期の段階では「地域」「地理学的地域」と表現して、「風土」の用語を使っていないことがそれをよく示している。彼が「風土」を用いて理論を展開するのは後期の著作からで、45歳を過ぎたあたりからである。ここに、三澤の風土論理思想を模索する手がかりがある。三澤の場合、和辻の言う気候や地質などの総称を、風土とは呼ばない。和辻のように東アジア圏までも視野に入れることはせず、地域というローカルレベルの「接触しうる範囲」こそが風土の範囲であると強調する。この点について、三澤は次のように注意を促す。

「風土の意味というものを単に大地と大気との両方を一緒にしたもの、すなわち混合物と考えられてはこまるのです。どちらかといえば化合物と考えて、その接触の結果、ぜんぜん質のちがったものになるのだということを、ご了解してい

---

な地表面象の選択、⑫現地での分布調査の着眼点。⑬数量的調査の重要性、⑭文献集めと思索——の14項目を挙げている。

<sup>184</sup> 三澤の教育者としての立場から、『新地理教育論』等を論じた先行研究は複数存在する。

ただきたいのであります」(三澤 2009:33-34)

化合とは、例えば炭を燃やすと酸素と炭素が化合し、炭酸ガスが生じて熱を出すという現象で説明される。三澤はこの現象を応用し、風土が単なる「混合物」ではないと説明した。大地と大気が化合して、水や植物、動物のほか、それらと共に生きる「人間」を含めた「化合物」が生み出される、このようなものこそ風土と規定したのである。前章で考察した「共生社会」への展望という時の「共生」とは、一方における強制や同質化を強いることであり、三澤に言わせれば、「混合」そのものであろう。地域社会で「化合」することによって、より良い地域を創出しようというところに、三澤風土論の真髓がある。

和辻は、人間を個人的であると同時に社会的であるという関係態としての「間柄」を明示したが、三澤も関係態を考慮し「個」に埋没することはなかった。

「接触現象としてはまずその地のもつ土壌がすでにその一つであると考えられるものである。しかしけっしてそれだけでは十分ではない。またそれだけでもない。・・・土壌によって生まれ、一方においてはその大地に、また他方においてはその大気にさえ交渉をもっている植生そのものの存在に注意しなければならない。すなわち植物の生態は、その土壌以上にその大地と大気の接触現象として有力な資料であると考えるのである」(三澤 2009b:70)

このように三澤も大地や大気だけではなく、関係態を考慮している。しかも大地と大気の触れ合った化合物には、場所場所で異なる「地域性」があると述べている。

「風景や景観には、すでにその中に永遠の過去と未来が潜在されているのである。これはひとり風景や景観だけに限られたことではない。・・・万象は空間的にも時間的にも、そのすべてが互いに連関した、一大総合体として存在しているはずのものであるからである」(三澤 2009b:167)

これは、三澤が現在だけではなく、過去と未来との関係も重視している点で重要である。自然と人間がどのような関係であるべきかを空間的、経験的に問題提起していると理解するならば、三澤と和辻の概念は相互補完的であるからだ。三澤の風土には人間が「化合物」と共に歴史を歩むことや、共に暮らす親和性が色濃く表れている。この点で次のベルクの視点とは異なる。

「哲学と地理学において異なる形で取り扱われているいくつかの問題、すなわち存在という哲学の問題と、地球という惑星の自然環境の多様性と人間のさまざま

な社会との関係と言う地理学の問題を<総合>すること、統一し示すことを目的としているのである」(ベルク 2002:3)

ベルクの言う「総合」には、「認識論的な意味で、存在論と地理学を近づける営み」(ベルク 2002:4) が込められている。彼は、和辻風土論に対する意義を補強するものとして、二元論的に分けられた主体 (sujet) と客体 (objet) とをつなぐ「通態化」の概念 (trajet) を独自に考え出した。通態性とは「風土性を生み出す、主観的なものと客観的なもの、物理的なものと現象的なもの、生態学的なものとの風土=歴史的な結合過程」(ベルク 1990=1994:58) と定義している。しかし、三澤が強調する「化合物」の論理に従えば、「通態性」は異質なものによる「混合物」と捉えられないだろうか。三澤は、たとえ二元論的異質物であったとしても、ありのままの自然の生産力を化合させるところに、風土としての意味や独自性を見出している。三澤の「土地利用ということは、一方その土地に訊き、一方はその作物なりに聞いて、その両者のもっともよく調和する、言い換えれば、もっともその、その自然に近い形におく」(三澤 2009C:127) べきとする主張には、郷土に生きる人々が土地に訊き、作物、そして水や家畜や農具に聞くことを可能ならしめる範囲こそが風土であるとの含意がある。こうして三澤は、既成の学問が土地利用を科学として扱うことは風土ではないとの考えを導き出す。

ところで、三澤 (1885-1937) と、先に取り上げた和辻 (1889-1960) は同時代人と捉えてよいだろうか。1935年に和辻の『風土——人間学的考察』が出版された2年後に三澤は死去し、三澤の亡くなった年に風土探求と教育について著した『新地理教育論』が出版されたことを考慮すると、多少、理論の成熟時期は違うようである。また両者は、信州と京都という社会背景の違いや、教育歴に大きな違いがある。和辻は外国留学を通して東アジアを研究対象としている。これに対し、三澤は、初期の論文において信州における「地域性」の理論的構成を試みた。ただし、三澤は自著において地域における自然凝視の重要性を提する際、俳人高浜虚子や画家の津田青楓の名とともに和辻の名を挙げ、「まことに玩味すべきである」(三澤 2009b:114) と記している。この玩味と評する記述からは、当時、少なくとも三澤が和辻の自然凝視の考え方と同様の論点を持っていたことが想像できる。中央のアカデミックとの関係では、地理学の重鎮である辻村太郎の景観論は、三澤の著作の至るところで看取され、三澤理論の構成要素の形成に影響を与えたものと思われる。特に土地利用に関して、密接な「地形と土壌と産業との関係」(辻村 1937:68) と見る辻村の景観論は、三澤の地域創造論の土台となった。以上から、近代日本の京都学派の哲学者たちが彼に与えた衝撃は、少なからぬ役割を果たしたと言えよう。

### 5-3-2 地域の環境創造の視点

和辻は、自然科学的な見方を抽象の所産と見て、人間の主体性に即した風土に定位して

問題を捉えたが、三澤の場合、風土の類型化に陥ることなく、地理学的自然という観点を導入して独自の解釈を切り開いた。まず、三澤は国策的な工業の導入を批判し、次のように地域の価値を活かした「生産」の観点から「自然力更正」の地平を切り開こうとする。

「作物を栽培するにせよ、家畜を飼うにせよ、さては、工業から商業にいたるまで、ないしは、皆様のご専門の土木事業に至るまで、一方にはその風土を調べ、一方にはその作物、家畜、製作品、木工の性質を究め、できるだけその両者の調和し融合するようなものを、選択し取り込んでくるということが、言い換えますならば、きわめて自然に近いような形に整えていくことが、もっとも意義のある地方開発というもので、われわれ人間はただすなおに、一種の『触媒』としての役割をもっているものとして考えていてこそ、真に人間としてのすなわち天命の役割を果たし得たものと私は考えかつ信じているのでございます」（三澤 2009C:130）

この三澤の洞察からは、人間中心主義の環境思想に対する批判が読み取れる一方で、「地方開発」の観点は自然中心主義の環境思想とも一線を画している。三澤の思想に貫かれているのは、人間の生産活動として風土を理解する「地域創造」のモメントである。よって三澤からは、地域の課題を地域の責任において処理する意味での自治に意識的であるようにも受け取れる。そのような三澤の立場から見れば、現代の自然保護思想は人間と自然との互恵的な地域創造の視点が欠如していると感じるだろう。彼の地域の独自性を重視する見方は、和辻やベルクとは異なり、風土を「きわめて地方的、局所的」（三澤 2009:220）範囲に限定している<sup>185</sup>。

このような地域の局所的な特性を、現代の合意形成を実現するための要点として挙げているのが高田知紀である。高田は、自身の調査の取り組みにおける考察から、「地域空間における微細な地理構造の変化によって生じる風土的特性」（高田 2014:121）を、「局所的風土性」と定義づけている。高田が三澤の着想を意識していたのかは分からないが、地域の大局的な全体性に意味を見ない点に注意を払っていることは、三澤の問題意識に通じる。高田は、「局所的風土性」という概念が、多様な人びとの間で共有可能な価値を掘り起こし、納得にもとづいた合意を実現するとみている（高田 2014:111）。現在、荒廃した地域の再生が指摘される中、ややもすると残った自然だけを調査しデータ化して再生議論をしているが、地域創造の視点にこそ社会的な意味空間が生成されよう。

---

<sup>185</sup> 和辻については脚注の 181 を、ベルクについては「5-3-1」参照のこと。



### 5-3-3 「局所的風土性」と現代地域論との相違

では、「局所的風土性」に即した地域の創造の概念は、現代社会学で言う地域論と比べて、どのような共通点と相違点があるのだろうか。ここでは現代地域論の中でも、社会学者である鶴見和子らの提唱する政策の一環としての「内発的発展論」を例に考察したい。鶴見は「内発的発展論」を、次のように説明する。

「特定の地域の住民が、その地域の自然生態系と文化伝統にもとづいて創り出す地域発展の仕法を、政府または地方自治体が、その政策の中に取り入れる場合である。日本の高度経済成長期に、過疎化した農村を活性化するために、地域の住民が、自発的に工夫したムラおこし運動を、県の政策として取り入れた場合がある。大分県の一村一品運動は、その顕著な事例である」（鶴見 1996:27）

鶴見が挙げる大分県の一村一品運動とは、1979年に平松守彦大分県知事が提唱した運動である。「ローカルにしてグローバル」との原則のもと、「その地域ならではの産品、しかも日本市場はおろか世界市場に通用するものをつくろう、その町や村が誇れるものをつくりあげよう、という運動」（平松 2005:71）である。大分県の一村一品運動は、提唱後「内発的発展論」の好例として認知されてきた。

一村一品運動の地域の独自性にしか持続性はあり得ないとする視点は、三澤の着想と同様である。しかし内発的発展は、「内発的」な発想による発展と言えるだろうか。既成の産品を注入したわけではないという消極的な発想があるのであって、知事がリーダーとなって生活の質を重視した、むらおこし運動として発展してきた。それが、村民の思いや自然環境と調和するのであるならば、現代における運動の一つのあり様でもある。だが、このような村民の暮らしぶりが行政規模での経済や流通システムに合致する形での一村一品運動は、三澤風土論が「時代の要求より風土との調和が大切」（三澤 2009c:269）と主張するあり様と、本質的に異なることは明らかである。つまり、地域社会を創造するにあたり、行政主導で経済的振興を導入することは、「内発的」とは言えない。だが、地域資源を地域レベルで先取りして地域振興にあてようという一村一品運動の考え方は、個性の豊かさだけが標榜されるようになり、他にも「地域通貨」「日本一づくり運動」などの地域づくりが各地でブーム化した。

このような誤謬した「個性の豊かさ」について、『原子力政策円卓会議』で展開した原子力を地域の特産としてみるべきかをめぐる議論がよく表している。

#### ① 松浦祥次郎（日本原子力研究所副理事長）

「地域がある特産品を持っているというのは、今まで歴史上いっぱいあるわけです。焼物の町であるとか、織物の町であるとか、果物のおいしいものを出し

ている町であるとか。それぞれの地域がそれぞれの特産品を出しているというのは、それぞれの地域にとっては非常に誇りであるわけです。・・・原子力発電所の製品は何だといったら、電気ですね。電気は、それこそ現代社会における非常に重要な生産物なわけです。その重要な生産物が、地域の特産品としてなぜ誇れないのか。その観点で電気を考えたことが皆にはないのでは。エネルギー立地がエネルギー源を出している拠点であるとの誇りを持てるような仕組みを考える必要がある」

② 長谷川公一（東北大学文学部助教授）

「瀬戸物と原子力とはどこが違うんだらうかと。原子力を、いわばその地域の一村一品運動みたいな、我が町の一つの個性として原子力をとということをおっしゃったんですけど、・・・原子力というのはある種の普遍性があるわけでありまして、地域の外側から外在的に持ってこられた技術なわけです。地域の内在的な、例えばどういう地質になっているとか、木がどんな木だとか、そういう地域の個性なんかと全く結びつかないような、外から巨大技術が来る。私たちは、そういう地域の実情に即してこの立地の問題を論じない限り、今日の円卓会議は、立地点の市町村長の方々とか住民の方々に、こういう議論では私は恥ずかしいと思いますよ」（①第 11 回会議）

以上の①のような、原発の製品である電気を「なぜ誇れないのか」という発話から透けてみえるのは、原子力の電力生産地域への押し付けである。それはすなわち、電源三法交付金といった誤った地域への忠誠心をも押し付けることにも繋がる。個性の豊かさの解釈でしか「内発的発展論」が効果を発揮しないということは、地域は望んでいない。地域創造とは、②で示されたように、経済の発想から離れて地域がどれだけ了解出来るのか、どれだけ自律性が維持されるかの発想が可能にするものである。三澤が「地域の力」の中に、「集落の使命を決定する力。地域、およびその地域の制約を受けて現れてきている文化現象そのもの」（三澤 2009:39）を見ているように、地域自体が創造することに意味がある。地域それぞれに使命があり、その使命とは地域の人々が「地域の力」によって果たすべきである以上、地域振興を行政が先導して考えた「地域の個性」「地域の力」に、新たな地域モデルの地平があるとする政策では、地域は発展しない。もし仮に、住民らが企画したとしても、時流にのっただけの運動は内発的ではない。原発立地地域に目を戻せば、地域に住む人々が、地域の伝統的なあり方を振り返りながら新しい発想を描けなくては、内発的とは言えない。つまり原子力に自律性がない以上は、内発的とは言えないのである。

三澤は地方振興策があまりに人為に過ぎたことを憂い、「真の地方振興策なるものは自然力そのものを基調としてその上に打ち立てるべきであることを強調しようとするものである」（三澤 2009:42）と述べ、「自然力更正」を基礎とした「風土産業」を説いた。三澤に

言わせれば、局所的風土性に独自性を見出し、地域自体が産業を計画するのでなければ地方の産業は発展しなからう。彼は時代の要請よりも、風土との調和を重んじているのである。

#### 5-3-4 三澤勝衛の科学と自然の捉え方

三澤は、科学者が科学変化を説明するように、風土を「化合物」の用語で説明しているところから彼の科学観が垣間見られるが、三澤は地域の風土に立脚することを旨としながらも、科学を全面的に否定しているわけではない。

「私は科学なるものはなにも自然を征服するために起こったものとは考えていない。科学の職能は自然を理解し、自然の真相をきわめ、その自然の偉力を礼賛しわれら人類はそのすべてをあげてそれをその大自然の中に投げ込み、巧みにその大自然に調和し巧みにその大自然を背景とし、否、まったくそれに合致して活動すべき点にあると信じている」（三澤 2009a:43）

三澤にとって科学とは、自然を礼賛するためにある。つまり、人間が自然に順応する立場を重視しているのであって、決して反科学主義を意味しない。三澤の狙いは「単にある種の科学（課学）だけ図抜けて、先進したり急進したりすることはできない」（三澤 2009b:221）として、科学者の編み出す理論や科学の万能性を警告し、万能性を生み出す人間万能への批判を説いた。議論の場に共通したのは、事業推進側が科学や技術の知を唯一の合理的真理だと考え、地域や社会にもそれを要求した姿である。当然、科学自体は否定されるものではない。しかし、我々は 2011 年の東日本大震災を経験し、自然の倫理、自然の猛威という自然の両義性を味わった。もはや科学自体に「信頼」を持ってないことを、実感したのではないか。三澤は、科学の専門家が陥りがちな主知主義の傾向に、以下のよう強い批判的姿勢を向けている。

「科学者以外の方がたの間には、不幸にして、その科学に対する認識の不徹底から『科学万能』というように考えられておられる人たちが、またけっして少なくないようございます。しかも、その科学なるものが、私ども人類の意欲の建設したものである結果、それがついには、『人間万能』というような思想を招来させまして、それに対して、さらにその人間の他の一方に、その人間の意欲を抜きにした大自然というものを、その対象として押し立て、言い換えますと、その大自然と人間とを対立させまして、かつては、私ども人類の驚異の対象であり、いや、敬畏のシンボルとさえ考えられておりました。その自然に対しまして、『自然征服』というような・・・思想までももたれるようになってきておりますことは、

否定できない事実でございます」(三澤 2009c:103)

三澤風土論が問題とするのは、「人間と科学」「人間と自然」、あるいは局所的地域といった、風土の社会的・文化的な意味である。それは地域住民らの持つ関心や自然に対する情緒こそが、三澤にとっての真理だからである。現代の地域の問題とは、関係性からでしか分かりえないが、その解決にあたっては科学的实在論をも無視出来ない課題がある。三澤の科学に対する鋭い眼差しは、21世紀の様々な課題を既に見通していたことになる。

### 5-3-5 三澤勝衛の自然観、基本的立場—西田幾多郎との比較から—

ところで三澤も和辻も、とりたてて自然自体の概念を定義して論じてはいない。それでも現代における自然を再生せしめんとする試みに対して、三澤風土論から自然観を読み解き、あるいは和辻風土論を援用して何らかの視座を得ることは、それほど困難なことではない。しかし、ここでは三澤の自然観や基本的立場をより探り出すため、別の論者との比較を行いたい。

ヨーロッパ近代哲学の側から、東洋の自然・環境が人間文化に与える影響を捉えようとする立場は和辻だけではない。環境としての自然と人間は同一の实在の発現であると明快に言い切ったのが、西田幾多郎である。最初期の著書『善の研究』において、自然は意義を有するとして、西田の自然観が極めて集約された形で述べられている。

「我々が実際に経験する真の自然は決して・・・抽象的概念でなく、したがって単に同一なる機械力の作用でもない。動物は動物、植物は植物、金石は金石、それぞれ特色と意義とを具えた具体的事実である。我々のいわゆる山川草木虫魚禽獣というものは、皆かくの如くそれぞれの個性を具えたもので、これを説明するには種々の立脚地より、種々に説明することもできるが、この直接に与えられる直覚的事実の自然は到底動かすことのできないものである」(西田 2006:204)

この一節から分かるように、西田は自然については機械的作用という誤った自然認識ではなく、個性を備えていると強調する。自然を機械力の作用と捉えることにより、倫理的な対象から除外してきた思想を転換すべく、倫理的な問いを立てたのである。

また西田は、自然の意義目的について以下のように述べる中で、人間は自然をいかに認識すべきかという認識論的な問題に触れている。

「我々が自然の意義目的を理会するのは、自己の理想および情意の主観的統一によるのである。例えば、我々が能く動物の種々の機関および動作の本に横たわる根本的意義を理会するのは、自分の情意をもってただちにこれを直覚するので、

自分に情意がなかったならば到底動物の根本的意義を理会することはできぬ。我々の理想および情意が深遠博大となるに従って、いよいよ自然の真意義を理会することができる」(西田 2006:208)。

人間と自然を一元的に捉える西田は、人間も自然も統一的自己の統一作用であるが、事実の上では自然は人間自身の「情意」によって意義を把握するとみる。

では、「情意」とは何を意味するのだろうか。まず、後期西田哲学は、行為的主体の働きを論じており、「情意」に行為を含むと考えてよいだろう。したがって西田の自然観からすれば、現代社会が抱える深刻な自然の荒廃問題は、人間の自然への情意の欠如に起因する。つまり、自然に対する態度は人間の営み次第ということになる。

「実在はただ一つあるのみであって、その見方の異なるに由りて種々の形を呈するのである。自然といえば全然我々の主観より独立した客観的実在であると考えられている、しかし厳密に言えば、かくの如き自然は抽象的概念であって決して真の実在ではない。自然の本体はやはり未だ主客の分れざる直接経験の事実であるのである。例えば、我々が真に草木として考えうる物は、生々たる色と形とを具えた草木であって、我々の直覚的事実である。ただ、我々が、この具体的実在よりしばらく主観的活動の方面を除去して考えた時は、純客観的自然であるかのように考えられるのである。しかして科学者のいわゆる最も厳密なる意味における自然とは、この考え方を極端にまで推し進めたものであって、最抽象的なるものすなわち最も実在の真景を遠ざかったものである」(西田 2006:201)

西田は純粹経験が唯一の実在であるとし、しかも純粹経験は、自然としての動植物にも個性を読み取ることができるという。現代科学の考える自然は客観主義を極端にまで推し進めたものとみる西田の純粹経験へのまなざしは、科学者らの観察者の視点を否定する。そして我々人間が自然に対し、「情意」の念を持って接することの必要性を説いている。

だが一方で、西田の説明には、その説明をも客観的に説明しようとする意図が見受けられる。

「自然とは、具体的実在より主観的方面、すなわち統一作用を除きさったものである。それ故に、自然には自己がない。自然はただ、必然の法則に従って外より動かされるのである。自己より自動的に働くことができないのである。それで自然現象の連結統一は精神現象においてのように内面的統一ではなく、単に時間空間上に偶然的連結である」(西田 2006:201)

西田の「自然には自己がない」との見方からは、客観的自然という観察対象としての自然を否定できないところがある。しかしながら西田の主張には、一見、法則に従うように見える自然ではあっても、実は自然自らの法則に基づいているのであり、そのような本来の意味をあまりにも人間が知らなさ過ぎるのだという警鐘を鳴らしているようにも感じる。この点において「情意」には、「行為」だけではなく必然の法則も含まれると言えよう。けれども、人間と自然との相互作用の関係については、次のようにも西田は言う。

「真に具体的実在としての自然は、全く統一作用なくして成立するものではない。自然もやはり一種の自己を具えているのである。一本の植物、一匹の動物もその発現する種々の形態変化および運動は、単に無意義なる物質の結合および機械的運動ではなく、一々その全体と離すべからざる関係をもっているので、つまり一の統一的自己の発現と見なすものである」(西田 2006:205)

西田はこの一節で、先とは逆に自然を観察の対象とするのではなく、自然と人間とが「一の統一的自己の発現と看なすべき」ものと見做していることが分かる。相互行為の関係、すなわち自然統一といった「情意」の関係としてあるのだと言う。このような一連の文脈から読み取れるのは、西田が自然という客観と、必然の法則を含めた「行為」とをつなぎ合わせ、方法論的に「情意」という用語で日本思想を説明しようとしたことである。

一方で三澤には、西田が「現今科学の趨勢はできるだけ客観的ならんことをつとめている。それで、心理現象は生理的に、生理現象は化学的に、化学現象に、物理現象は機械的に説明せねばならぬこととなる」(西田 2006:203)というような、現今の科学を客観的に捉える見方はない。また、自然を合理的に説明しようとする西田のような表現も、三澤にはない。三澤の場合、地域の人々による絶えず実践的な「知」を蓄積し、言わば自然との動的な応答関係を重んじるのである。地域の風土に没入し、現象化した自然の力と対峙する方法論は、現代の科学的な方法論とは異なっている。関わりの世界にこだわりを見せる三澤の風土論は、現代の視点で見ても示唆的であることには異論はないだろう。したがって本研究で問いたいのは、三澤の約 100 年前の地域と自然との関係に対する視角が、現代では忘却されていることである。こうした問いにどう答えるかによって、第 4 章で触れたような今日の単なる「共に居る」意味で提起される「共生」をも、見つめ直すことが出来るのではないかと考えている。

#### 5-4 合意形成プロセスにおける風土のエートスと科学的実在性

今日の、社会的問題を解決する議論のプロセスにおいて、風土論と科学や技術との関係性をどうみるのか。本節では、衡平性を手がかりとしてその要件を探る。

#### 5-4-1 衡平な合意形成プロセスのコンセプトとしての風土のエートス

合意形成プロセスでは、政策に「適合的」な人々に特有の「支配的」な議論の型が存在し、「後ろ向き」の合意形成をせざるを得ない状況に追いやられても、それとは別に、経験や規範を苗床としたエートスに支えられた人々の領域はあった。議論の参加者が他者性を了解し、「前向き」な合意を形成出来るのは、和辻の示す「間柄」による共有が構築している場合だけである。このように捉えると、「間柄」は自己了解の先行条件であり、合意形成の先行条件でもある。単なる意見の一致点を発見するだけでは「合意」でしかないが、関係者の相互理解による「間柄」によって価値判断を共有する態度が、「合意形成」である。そして合意形成プロセスというものが、了解を形成するものであるならば、自分を支える経験や規範を内省させるだけでは不十分である。必要なのは、問題に関わる人々が共に関係性を構築し、合意形成プロセスの中で選択的に行為として反映させることである。

例えば、第1章の『成田空港問題円卓会議』の事例では、空港の設置が決まった三里塚の住民にとっては育てた蚕や桜の木のような小さく平凡な記憶こそ、風土の感性となってエートスは育まれた。個人の成長過程において地域で育まれた空間の記憶は、心を震わせるような記憶として内面化する。そのような情操は、必ずしも大きな出来事に芽生えるのではない。つまり地域の住民が明確に意識をしない中で、実は自己の行為や意識を風土として自覚し、受容して表象するのが風土のエートスである。ここにおいて風土は、地域住民の規範と深い関わりを持つ。だから、風土のエートスは、常に一定で絶対的なものとは限らない。それでも合意形成に際し、風土のエートスに依拠するのは、「成田空港問題」が、社会的かつ倫理的な側面への問いを含むものだからである。つまり、問題を抱える人々が、社会的かつ倫理的な両側面の相補性を持つ利害対象に焦点を合わせることによって、一定の価値判断の共有ができると企図されるからである。だから風土のエートスは、単に議論のプロセスを通じて自己を了解するだけではない。風土のエートスは、合意を形成する「心理的起動力」(ウェーバー1972:141)としての役割も担うのである。したがって、『成田空港問題円卓会議』に対する批判に、反対同盟3派のうち1派しか参加をしていないため、合意形成とは言えないとの見解があるが、たとえ3派とも参加をしても風土のエートスと向き合って議論をしない限り、より良い合意をもたらすことはない。つまり、批判の向けどころが違うのである。

とはいえ、議論空間において、風土のエートスを参加している全員が内在化し、共有するにはどのようにすればよいのだろうか。これは、議論の場がどれだけ反省的空間であるかという点と関係する。例えば、問題の解決にあたって、個人が「私」だけを前提として自己再帰した意思形成の場合、問題の解決は困難である。地域に共有された意味や歴史を「我々」へと広げる「間柄」こそ、社会的世界に対する信頼関係を築けるのである。「私たち」の「あいだ」については、過去世代という時間と、議論の場という「空間」を結びつける意味での自省も含むと考えている。

そして、「風土のエートス」を合意形成プロセスに導入することによって、価値判断の共有が得られる。それは現代世代だけでなく、時間（時代）的な他者をも引き受けるのである。なぜなら、関与者は地域が背負ってきた矛盾を共同で負担し、利益の総和に基づいた解決の糸口を探ることが可能となるからである。

合意形成にあたり、地域における課題との関係態としての「間柄」や、規範への了解が存在しているのが次章の事例である。しかし、規範に否応なしに支えられているというよりも、議論の場における個人の立場の認識との関連では、ある種の気概も次章からは読みとれる。

#### 5-4-2 合意形成において、科学的实在論に出番はないのか

本研究で扱った、1990年代から2000年に初めてかけて実施された合意形成の事例では、時間と空間の履歴を一変させる科学技術の不可変的な「知」のみが賛美された一方、慣習的なエートスは合意形成から排除された。

しかしながら社会的意志決定において、長年、市民が排除されてきた状況に対し、ただ、手をこまねいていたわけではない。2000年代になると、社会のための科学技術という新たな「科学技術コミュニケーション」ツールが登場し、日本でも試みられるようになった。ただしこの対話手法は、あくまでも社会的問題の解決のために科学技術をどう貢献させるのか、どう研究成果を理解してもらうのかを前提とした「公衆の科学理解」への促進に力点がある。したがって、社会的問題の解決にそのまま貢献するとは必ずしも言えない。なぜなら、「科学技術コミュニケーション」は市民による科学技術の解釈の理解を経ることによって可能とされるが、問題を抱える人々の場合、科学技術の解釈の理解とは別の次元、すなわち地域文化や歴史のエートスが源泉となって選択的意思を創出しているからである。このような背景から、これまで合意形成への応用可能性として風土が社会の総体的な方向性を示すことを述べ、風土に即した個人の意思決定の必要性を模索し、風土論的視角の導入を提示してきた。

では、人々が望む規範や道徳的判断を、科学的实在論が手蔓となることは全くないのだろうか。科学論的实在論の基本的な主題とは、科学者らによる意識や主観を超えた独自の实在を認めるものである。簡単に、前半部分で考察した3つの合意形成事例における科学的实在論の立場と合意形成の関係について振り返ると、議論の場ではそのような専門家が説いた科学的实在性こそ合意の中心条件であった。だが、例えば科学技術論は、何らかの事実を想定した上で解決に向けた実践的な提示をするという一面だけ見れば实在論としては有効である。これに対して反対派からは、科学や技術の確実性については信頼できる程の実効性がないという反論は常にあった。事業推進側が述べる社会事象、自然事象、科学事象は、それが科学技術の事実性を説明しているとしても、地域の人々が発話の基調とするのは、人々と多様な風土との絶えざる交換の中にある「現実」である。問題を抱える人々



にしてみれば、地域の本質的な問題を「問題だ」とする規定力は科学的実在にはなく、地域風土の中にある（「5-1-4」参照）。つまり、科学的実在論がいかに「事実」として問題視したとしても、人々は空間の履歴や風土の変容していく方法に照らして「問題」だと規定するのである（「5-1-3」参照）。科学的実在論がたとえ良い解決法を提示したとしても、規範や道徳と切り離すならば、問題を抱える人々にとってはありうる結論の1つの可能性でしかない。

ただし強調したいのは、科学技術論だけでも、風土的考察によるだけでも、合意は形成しないということである。合意形成に欠かせない衡平なる知とは、風土的考察と科学技術と対抗的に対峙させ、議論の論点を風土的考察に置き換えることではない。地域社会の歴史や規範、道徳の真実性を承認しながらも、利害関係者が風土のエートスを共有することを前提とし、科学技術の側を基礎とした専門知の許容量を認めるものである。衡平性とは、科学技術の側にある実在のあり方と、規範や道徳を適切に扱い、互いの役割の双務性を根源的に自覚することである。科学や技術が本来持っている仮説的性格は、風土が提供する規範や道徳からの提示に様々な面で応える——排除するのではない——用意があるはずである。

したがって問題解決をするための合意形成プロセスでは、風土のエートスの共有を逸脱しない形で、科学主義を超えた科学のあり様を適切に活かすことが必要である。それと同時に、これらの了解の関係態としての「間柄」がダイナミズムであること、これが筆者の目指す合意形成プロセスである。

## 5-5 まとめ

前章では、立場を異にする多様な当事者が合意を導く要件とは、「円い卓」を囲むことではなく、特に問題を抱えている人々にとっては、「円い卓」に象徴される衡平性の理念であることを明らかにした。本章ではその衡平性を、4つの水準を設定した上で、人々に内在する風土のエートスに求めた。合意形成プロセスでは、風土を共通の基盤として構築することによって他者と同じ方向——地域にとってよりよい将来像の構築——を向いた衡平な議論を可能にする。

このようなアプローチを合意形成プロセスの実践に移した場合、それによってどのようなプロセスとなるのか。また、それによって合意は得られるのか。どのような合意になるのか。そこで次章では、風土のエートスが合意形成の基軸となった実例を分析する。

## 第6章 衡平な合意形成プロセスの実践—鴨川沿岸海岸づくり会議—

今日、地域資源を地域に還元するための方途として、市民参加によって地域計画や条例等を作成する取り組みがなされつつある。その際、現代の諸条件に応じた科学的な判断や技術的な判断が、不可欠な問題として生じる場合がある。以下では、原理的には科学や技術、工学の領域で結論を出すことが可能であるが、地域の人々の日常的な経験に基づいて形成されるエートスの共有が問題解決に導く好個の事例を論証したい。

なお、問題を解決するために議論の場を設置する場合、形式的な参加を調えるだけでは合意形成は不十分であるとの前章までの結論を踏まえ、本章では問題を抱える人々に風土のエートスがどのように合意形成プロセスへと作用するのかに主眼を置いている。したがって、本章では円卓会議方式ではない会議を抽出した（「6-3」参照）。単なる市民参加型会議の「手法」の比較として取り上げたわけではないことを、予め断っておきたい。

### 6-1 沿岸域環境の流れ

日本では中世以降、埋立や干拓が行われ、特に戦後の土木技術や経済需要の進展に伴い、利便性を重視した国土形成の取り組みが行われて来た。その問題点、地域への影響については既に、第3章『三番瀬再生計画検討会議』で述べたので、再度ここで説明することはしない（「3-1」参照）。そこで本節では、戦後の日本各地で海岸づくりのために実施されてきた、大規模な沿岸改変の流れを簡単にみていく（表6-1）。

#### 6-1-1 環境修復としての海岸づくり

島国である日本は、多くの沿岸海域を埋立て、漁港や工業地域、産廃地、空港等の用地として利用してきた。しかし戦後から高度経済成長期にかけて、多発する台風や津波といった自然災害に対処すべく、沿岸域の法律の制定と環境に配慮した法改正も進んだ。併せて行政上の政策としては、1987年の「第4次全国総合開発計画」によって、日本の沿岸域は「資源としての利用」「自然としての利用」「空間としての利用」の3つの方向性が示された<sup>186</sup>。沿岸を多面的に利用して地域振興の促進を図ろうというものである。

だが、次第に河川改修や砂防事業をはじめとする沿岸機能を高める公共事業にも力が注がれるようになる。ところが、このような対策目的で作られた突堤や堤防といった構造物は、住民の側から見れば、第5章で触れたように、海岸の風景を一変させる（「5-1-4①」参照）。例えば、陸上への波の侵入を防いだり、海岸の砂が沖に流出することを防いで背後に砂をためるための離岸堤は、ほぼ海岸線と平行に設置することから、風景を阻害

<sup>186</sup> この計画には、「貴重な国土資源である海洋・沿岸域を適切に保全しつつ、自然とのふれあい、資源、空間としての多様な役割、豊かさを今日に生かし、かつ、子孫に継承するため、海洋・沿岸域の総合的、計画的な利用を進め、新たな海洋時代にふさわしい沿岸域を形成する」とある（国土庁計画・調整局監修 1991:169-177）。

する恐れがある。また、これらの構造物の性能も、巨大台風の激浪を防ぐことは難しい。海岸の侵食は砂浜を減少させ、波の流れを変えて、波の打ち上げ高を増大させる。そして更なる、砂浜の侵食を引き起こす悪循環の要因ともなる。

1990年代後半になると、沿岸環境を開発するのではなく、環境を修復する方向へと計画の見直しされるようになった（水産庁漁港部 1999）。この環境修復については、今ある沿岸環境の利用可能性を高める観点から改善を目指す発想が根底にある。だが、利用の可能性を示すほとんどが海岸生態系の質的低下を招く恐れを含むことになり、更なる開発問題が生じるとの批判もある（風呂田 1996）。そして修復の観点から自然環境を守り、自然と共存しながら人々にとって必要な利用環境を実現していくことが目指されるようになってきた。それが、1999年に改正された「海岸法」である。

表 6-1 戦後の沿岸に関する政策

西暦	沿岸政策	国際会議
1949	漁業法制定	
1950	港湾法制定	
1956	海岸法制定	
1964	河川法改正	
1970	水質汚濁防止法制定 海洋汚染防止法制定	
1980		第1回ラムサール会議（ほぼ3年毎）
1992		地球サミット「アジェンダ21」
1993	環境基本法制定	
1994	環境基本計画策定	第1回生物多様性条約会議（ほぼ2年毎）
1997	河川法改正 環境基本計画策定	
1999	海岸法改正	
2000	港湾法改正	
2001	漁港漁場整備法制定 水産基本法制定	
2002	新・生物多様性国家戦略策定	
2007	海洋基本法制定	
2008	海洋基本計画制定	
2011	水質汚濁防止法改正	

（（清野 2009）を参考に一部加筆修正）

## 6-1-2 海岸づくりと海岸法の改正

改正「海岸法」では、旧「海岸法」の目的である「被害からの海岸の防護」に、新たに「海岸環境の整備と保全」及び「公衆の海岸の適正な利用の確保」の2つの目的が加えられた<sup>187</sup>。また、地方分権の面から、「市町村の発意による海岸の管理」も新たに加えられた<sup>188</sup>。経済性と利便性を優先させてきた公共事業を疑問視する住民らの意識も、次第に高まりを見せはじめ、海岸を地域で考える機運も生まれてきた。

しかし法制度という外形的仕組みが変わっても、それまで「防護」のみに徹してきた海岸を、「防護」「環境」「利用」の3つの目的が調和するような海岸にすることは容易でない。例えば「環境」には、越境する渡り鳥やウミガメ等の自然環境だけでなく、漂着ゴミや漂流ゴミといった人間の生活環境とそのあり方も含まれる。また、海岸をどのように「利用」するかについても、後述するように様々な利用形態がある。ただし、ここで注意したいのは、「海岸法」の指す「利用」には、漁業が含まれていないことである。漁業には、「漁業法」が適用される。そのため「海岸法」が規定する「利用」は、あくまでも「公衆」、すなわち人間の海岸の適正な利用についての内容を意味している。だが、地域の人々が目の前に広がる海岸を議論する場合は、生活文化の息づいた漁業と、人々の「利用」を包括的に捉えるのであって、漁業を切り離して考えるわけにはいかない。「海岸法」に沿って議論をすることが、地域にとってより良い海域をもたらすとは言えないだろう。

以下では、多様な価値観や世界観が存在する中で、海岸をどのように捉えるかについて議論した、鴨川沿岸の事例を追いたい。

## 6-2 鴨川沿岸における会議設置の経緯

本節ではまず、鴨川海岸が位置する千葉県鴨川市の全体像を簡単に述べておく。鴨川市は、北側の山並みを残す農村地帯と、「日本渚・百選」にも選ばれた南側の前原海岸と東条海岸（以下、「鴨川海岸」と記す）の2つの海岸が開けている。鴨川海岸は延長約3.8kmで、2つの岬に挟まれた凹形状のポケットビーチと呼ばれる海浜形状は、本来であれば比較的安定した沿岸である。鴨川漁港は、利用範囲が全国的な第三種漁港に指定され、国の港湾整備長期計画に基づき、防波堤などの整備が計画的に実施されている。

鴨川市は古来より漁業に支えられてきた。海岸に関わる商業の割合、海洋に関わる分野の従事者の割合は共に高い。また、近年の地域産業の目覚ましい特徴で言えば、医療地域と

---

<sup>187</sup> 「海岸法」の第1条「目的」には、「この法律は、津波、高潮、波浪その他海水又は地盤の変動による被害から海岸を防護するとともに、海岸環境の整備と保全及び公衆の海岸の適正な利用を図り、もって国土の保全に資することを目的とする」とある。

<sup>188</sup> 「海岸法」の第5条「管理」には、「・・・市町村長が管理することが相当であると認められる海岸保全区域で都道府県知事が指定したものについては、当該海岸保全区域の存する市町村の長がその管理を行うものとする」とある。

しての発展がある。鴨川市の亀田総合病院一帯は、周辺を医療地域の基幹病院エリアとして整備し、多くの外来患者、見舞い客等が県内、県外から足を運んでいる<sup>189</sup>。

房総海岸の中でも鴨川は、既に明治期には海水浴をしに夏場になると、「東京客が多」<sup>190</sup>く訪れている。俳人、鈴木真砂女（1906-2003）の生家である吉田屋旅館（現、鴨川グランドホテル）をはじめとする旅館の賑わいは、房州鴨川を一大観光地へと大きく発展させていった。

1970年代以降、沿岸には大型ホテルやレジャー・観光施設が多く立ち並び始めた。波の良好な環境に支えられ、特に日本のサーフィン発祥の地とも言われる東条海岸沿いには、現在も大勢のサーフィン客が訪れている。

生活資源としての沿岸が次第に様相を変え始めたのは、1980年代後半である。1987年の「第4次全国総合開発計画」に合わせて、鴨川市もリゾート開発の一環として海岸の南端に位置する鴨川漁港と加茂川をはさむ形で新たな観光資源が模索された。1987年に制定された「総合保養地域整備法」<sup>191</sup>、通称「リゾート法」の流れを受け、フィッシャリーナ<sup>192</sup>の造成を本来の目的とした、新漁港の造成工事が行われた。漁業者の一部やサーファーからは、工事による海岸の地形の変化や生態系への影響を危惧する声上がる中、長引く経済不況も影響し、海岸に突出した形のフィッシャリーナが完成したのは1990年代後半に入ってからである。だが、危惧されたとおり、2001年度に開業したフィッシャリーナによって海岸の地形は大きく変化した。造成の影響により、漁業の基盤である漁獲高も目に見えて減ってきた。

長年、鴨川沿岸の侵食被害を抱えてきた鴨川市であったが、鴨川沿岸を中心とした追加の改修工事に迫られた。改修工事の計画にあたって「きれいで安全で利用しやすい海岸」を目指すこととし、海を利用する全ての人が意見を言える場として2003年11月、鴨川市は『鴨川沿岸海岸づくり会議』を設置した。

### 6-3 鴨川沿岸海岸づくり会議の概要

この会議の参加者には特別の要件はなく、テーマとなる鴨川海岸について関心を持って

---

<sup>189</sup> 1995年、隣接地に診察室約100室の亀田クリニックを、2004年には亀田リハビリテーション病院を次々と開業している。

<sup>190</sup> 1910年7月10日・読売新聞・朝刊

<sup>191</sup> 「総合保養地域整備法」の第1条には、「この法律は、良好な自然条件を有する土地を含む相当規模の地域である等の要件を備えた地域について、国民が余暇等を利用して滞在しつつ行うスポーツ、レクリエーション、教養文化活動、休養、集会等の多様な活動に資するための総合的な機能の整備を民間事業者の能力の活用に重点を置きつつ促進する措置を講ずることにより、ゆとりのある国民生活のための利便の増進並びに当該地域及びその周辺の地域の振興を図り、もつて国民の福祉の向上並びに国土及び国民経済の均衡ある発展に寄与することを目的とする」とある。

<sup>192</sup> 漁港を漁船と漁船以外のヨットやプレジャーボート等との利用調整をする為の総合施設。

いる人ならば誰でもが参加可能である。中心に議論をしたのは漁業者やサーファー、地域の一般市民であり、沿岸の専門的知識や調査データの解析、あるいは依頼に応える形で工学の専門家が2名議論に加わった。オブザーバーとして、千葉県（鴨川整備事務所、南部漁港事務所、南部林業事務所ほか）が参加した。

計画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る市民参加には、パブリックインボルブメント<sup>193</sup>（通称、PI）と呼ばれる手法がある。『鴨川沿岸海岸づくり会議』は広義のPI方式と言えるが、いわゆる体験型のワークショップやグループディスカッションによって進められているわけではない。関心を持って参加した人々が、互いの対話の中から本質的な利害や関心を探って海岸づくりのための情報を得ることに主眼を置いている。

会議運営や費用等については、次のとおりである。資料づくり、技術的な検討等の専門的分野をサポートする事務局は、主催した鴨川市と市が委託したコンサルタントが担った。事務局運営や技術検討に必要な費用は海岸を維持・管理する立場である千葉県が持った。3年3ヶ月、6回にわたって開催され、その会議の議事録、資料は全て鴨川市のホームページで公開された<sup>194</sup>。

本節では、議論を振り返り、どのように独自の海岸づくりを目指したのかを中心に論じよう。

### 6-3-1 地域住民にとっての鴨川海岸—第3回会議まで—

2003年11月、第1回会議が開催された。午前中は、鴨川漁港の前原防波堤<sup>195</sup>先端と、災害復旧工事中の海岸を見学するフィールドワークを行い、約50名の参加者で共通の認識を持つ工夫がされた。午後は地域住民や漁業者、サーファー、地元の観光業者、千葉県など90名近くが参加し、意見交換を行った。

鴨川市長の挨拶に続いて、主催者である鴨川市から会議を設置した背景が説明された。その後、鴨川沿岸の課題が専門家から示された。特に、河口近辺の土砂の堆積、前原海岸離岸堤や鴨川漁港防波堤の建設による東条海岸の侵食<sup>196</sup>についての現況は深刻だった。説明によれば、侵食対策として設置している護岸や堤防等の構造物は、構造によって波力を減殺させる機能がある一方、これにより本来、動的に動くはずの砂の流れを著しく劣らせ

---

<sup>193</sup> 「PI」は、欧米で広がった公共事業に一般の意見を広く採り入れる手法である。PI方式の国内の例では、国土交通省と東京都が、東京外郭環状道路の都内区間の建設を進めるため、2002年「PI外環沿線協議会」を設置している。

<sup>194</sup> 鴨川沿岸海岸づくり会議ホームページ

<http://www.city.kamogawa.chiba.jp/kaigan/kaigandukuri-index.htm>

<sup>195</sup> 港外からの波浪を遮断、通過させ、その勢いを減少させる施設のこと。

<sup>196</sup> 波浪、沿岸流等によって海岸の土砂が持ち去られることによる汀線の後退、又は河川からの流出土砂の減少や、「海に面する沿岸域の開発に伴う沿岸漂砂の遮断による汀線の後退のこと。

るのだという。また、専門家は、既設の構造物によって近年、砂が減り続け、波の影響をまともに受ける地域が生まれてしまったこと、加えて、このままでは生態系の生活基盤は失われつつある状態であることを指摘した。

参加者の意見交換で最初に専門家が強調したのが、「過去の履歴を明らかにする」（第1回会議）ことであった。その上で「よい意味の折り合い付け」（第1回会議）をしたいと述べた。そのため、第1回会議で時間を割いたのは、参加者が持ち寄った生前の地図やスナップ写真、経年的な航空写真等の記録に基づき、鴨川沿岸を解析することであった。当時の生活の変遷を振り返り、事実情報や価値情報を交流させる中で、漁業者からは海難防止の神であり、大漁の神でもある「弁天島」の情報が紹介された。また、ある古老の漁業者からは、「網をみんなここへ持ってきて、干したのですよ、この砂浜で」（第1回会議）といった若き日の記憶が語られた。砂浜で1955年頃まで続いたこの風習からは、現在の浜幅が急激に狭まってしまった事実を確認した。このように古い地域の写真によって経年変化を共有する試みは、第1回会議以降でもたびたび行われた。過去の状況を認識した上で現在の数kmに及ぶ航空写真を専門家が解析し、越波被害の影響パターンの予想をはき出した。これにより、地域の人々に防災意識を高める意識が形成された。また、ウミガメの産卵地といった局所的地点にも目を配った。

産業や地域の産物の把握は、三澤風土論から演繹される実践的態度であるが（「5-3-2」参照）、この会議では前半段階で産業、特に漁業の重要性の議論を行っている。例えば第1回会議で、漁業者による衰退した漁業産業の現状を語る機会を作った。第2回会議ではより踏み込んで、第1次産業である漁業整備と、第3次産業のフィッシャリーナのレジャーが併存した時代背景を専門家に確認した。

第2回会議では、3名の市民がそれぞれ「沿岸の植物について」、「鴨川の漁業について」、「海岸の利用について」と題する基調講演を行った。「沿岸の植物について」の講演では「四季折々に汐入公園<sup>197</sup>、その道中にかわいい花が咲いているのを見て、本当にこれがもっとももっといっぱい咲けばいいのに、と思うのですが、なぜか絶えていったりするのです」（第2回会議）と語られた。波を被ると花が枯れることを、長年、地域の人々は見てきた。この語りは、海岸沿いの侵食によって花の成育に必要な砂幅が消失した現実を物語っている。海岸に咲く花は、地域の人々にとっての生活的自然であり、単なる観賞用の自然ではない。何気ない発話の中から、気づきの重要性を見出したのである。

また漁業者は、新たに造成した鴨川漁港内の波が高いことから、船揚場に船を係留することができないと訴えた。ただし高波の対応に有効な方法として、今ある防波堤を延伸する策もある。だが、その方法では別のエリアで浸食を拡大させ、越波を継続させることになる。そうなると、レジャー産業や観光にも影響を及ぼすことになる。従って、一概に防

---

<sup>197</sup> 鴨川市立公園で東条海岸に面している。

波堤を延伸することもできない。漁業者は、「レジャーも大切ですが、私たちの方の船の引き上げも非常に大切だと思っています」（第 2 回会議）と苦しい胸のうちを吐露した。この発話によって、伝統的な漁業や生活に特有の受苦の存在が示された。

さらに「海岸の利用について」のタイトルで登壇した地元サーフィンクラブに所属する関西出身のサーファーは、「ほかの土地から来た人間として」（第 2 回会議）と前置きをした上で、日本全国の中でも鴨川はサーフィンの環境が整っていると述べた。「地域にサーフィン文化が根付いている」（第 2 回会議）鴨川から、世界に羽ばたくサーフィン選手を輩出するべきであると訴えた。

基調講演は通常、学識を有する専門家が自分の研究領域の知見を発表するが多い。しかしこの会議では、動植物などの生物調査に従事していたり、郷土史を研究しているような市民ではなく、あくまでも普通の市民（脚注の 161 参照）が議論の場の中心であったことは留意すべきであろう。また、専門家は、政策を担う行政の求めに応じて知見を公表する役割が多い中、この会議では、市民の要求や疑問に答える形で知見を提供している。

第 3 回会議ではウミガメの墓である「亀塚」の場所や、かつて漁で使った網を干した記憶から、元々の海岸線の位置が大幅に後退したことを確認した。『鴨川市史』には漁師がウミガメを「リュウジンサマ」と呼び、龍神様の使いとして大切に扱っていた記録が残っているように（鴨川市編さん委員会編 1991:948）、鴨川市民にとってウミガメは、特別な意味がある。産卵に訪れるウミガメに必要なのは、波浪の影響を受けにくい安定した砂の位置である。よって、豊かな浜幅は植物の生育やウミガメの産卵のためだけではなく、大きな被害をもたらす越波対策として、防災上からも意味がある。ただし、「ウミガメ」という局所的意味での修復を行ったとしても、元々あった海岸域の環境条件の回復は困難な可能性が示唆された。他の会議では、議論の最初で既に利害関係者間の緊張関係が形成された様子を述べてきたが、第 3 回会議までそのような場面を見ることなく、住民自らが生活態を包括的に評価していった。

### 6-3-2 地域における海岸づくり—第 6 回会議まで—

第 1 回会議で認識された防災の観点が具体的に進展したのは、台風が海岸に及ぼすインパクトが語られた第 3 回会議の後半からである。過去 20 年の浸水被害の状況を調査し、当時を振り返った。鴨川漁港の対策として波除堤の検討と、今後の計画を確認した。

続く第 4 回会議では、利害が異なる参加者がさまざまに提起した意見を、「一つの沿岸」として捉えていった。まず、前回から引き続き波除堤を中心に検討した。その結果、波除堤を整備して港全体の波を抑えることにより、港内の静穏度を高める方向を選択した。参加者がこの整備を受け入れたことは、県から「(工事作業中は)釣りを一時の間だけ我慢してもらいたい」との説明を聞き入れたことを示す。釣りが生活の一部である地域の人々——特に老後に釣りを楽しむために移住してきた人々——にとっては賛成し難い選択であっ



たかかもしれない。だが立場の異なる参加者によく見られがちな、何が正しい意見なのかを議論することなく、風土の共有によって「昔の浜に戻したい」（第4回会議）という反省性に基づいた意見への集約をもたらした。これ以降、議論は飛躍的に前進した。サーファーからは、沿岸についての「短期」と「長期」の対策に分けて考えるべきとの提案があった。この提案に基づいて、参加者が事業を優先すべきエリアを共有していった。

第5回会議では、越波被害の対策案について議論を交わした。緊急度を勘案した結果、鴨川シーワールド前が最も越波しやすい状況であることが判明した。そこで優先的に陸上から対策を取る方法として、嵩上げ工を主に検討した。この検討では海岸前に壁が立つ構造となるため、視覚面では単調さ、利用面では圧迫感をもたらす。それを危惧した市民からは、景色や風景についての疑問や質問が次々と挙がった。中でも市民が抱いた多くの懸念は、改修する護岸の高さが遠景とのバランスを失うような空間になった場合、かけがえのない海岸の眺めを失うというものである。特に近隣の病院の患者も海岸を利用するだけに、市民からの「車いすの方だとほとんどもう海岸が見えないよという状況になってしまう」（第5回会議）との指摘は、専門家をして「全然僕は気がつかなかった」（第5回会議）点であった。このような沿岸の多元的な価値の見出し方は、先鋭化した知識に頼る専門家には不向きであり、地域の市民こそが、それを発見できたのかもしれない。一般的な議論の場では、専門家が住民の知の問題解決力を認めることはあまりない。住民の持つ地域知と専門知を了解し合う「意味ある応答」<sup>198</sup>（原科 2005:35）が、合意形成に導いた。

#### 6-4 議論の帰結

3年3ヶ月にわたる議論は2007年2月、最終の第6回会議を迎えた。越波対策の実施方法については、主に以下の3点の合意が得られた。

- ① 東条海岸の越波対策として護岸を嵩上げし、緩傾斜護岸とすること
- ② ①の際には、護岸に100~200m毎に海浜へアクセス可能な階段工を設置すること
- ③ 鴨川漁港は静穏度を考慮し、除波堤に変更すること

これらを総体的に見れば、海岸中央部の観光施設側の越波に緊急性を持たせた合意内容

---

<sup>198</sup> 環境計画における市民参加について原科幸彦は、1969年にアーンスタインの提示した「参加の段階に関する梯子モデル」の8分類では不十分とした上で、政策科学の視点から「情報提供」「意見聴取」「形だけの応答」「意味ある応答」「パートナーシップ」の5段階の分類を提唱している。中でも意思決定を反映するにあたって、「透明な形での議論」を意味する「意味ある応答」を保証するため、「自由討議の場」「アドホックな代表者による合意形成の枠組」「アウトリーチ」「計画の推進」「評価」「議会との関係」等の検証を行うことにより、実効性ある合意形成の方向を示している（原科 2005:35）。

である。観光施設側を優先的に改修することに対しては、最終回ではじめて参加した市民から、「シーワールドのために（この会議に）来たようなもんじゃないか」（第6回会議）との不満の声も挙がった。しかし、こうした意見の差異を同定した上で、継続して参加をしていた一人が発話した、「ともかくこの合意というのは悲観的なものではないというのは理解した方が僕はいいと思うんですよ。その上で、だからまた次もつなげていかなければいけないと思うし、自分たちで」（第6回会議）との集約に、全ての参加者が了解する形で合意した。この発話への了解が意味するものとは、「次もつなげていかななくてはならない」という意思決定に対する責任をも了解したことである。

さらに特筆すべきは、②の合意の、海浜へ降りる階段工を100～200mのどの幅にするのかは、住民主体で「防災」と「風景」の観点から決定していく点である。専門家から助言を得つつ、②の決定に至った後に「公共の方向性」を担うのは、住民である。つまり、階段利用時に高波が発生した場合を想定し、命の保障の観点から住民らが「実際に浜辺で歩いてみる」（第6回会議）という「防災」の視点と、「観光客も、私たち地元民もシーサイドを歩きたい」（第6回会議）という「風景」の視点を融合させて、階段工の幅を決定するのである。意思決定の際に地域の人々が観光客や、病院の入院患者に対して「風景」を配慮することは、坂口安吾が刑務所や駆逐艦、工場を見て「美しい」と思う風景とは異なる（「5-5-4」参照）。坂口は、あくまでも訪問者としての風景であったが、この議論の場で重視したのは、「空間の履歴」に裏打ちされた「美しい風景」の普遍化である。よって海辺の風景や生態系といった地域風土だけではなく、護岸設計といった技術論だけでもなく、過去世代や将来世代への応答という意味付けが合意につながった。一見、鴨川シーワールドといった観光面に優先度を持たせたかに見える合意は、それぞれの人々が持つ地域像を失うことなく、全体として1つの方向性を共有しているのである。

これらの合意が工事主体となる千葉県政策に反映されたことは、大きな成果である。しかしながら、このような合意形成プロセスを経たからといって、砂浜の侵食が即時に止まるわけではない。ここで重視すべきは、越波対策についての合意以上に、将来にむけた具体的な地域の方向性について合意した点である。第6回会議では、漁業文化の象徴である「弁天島」を今後、参拝しやすくするよう地域文化を見守ることで合意した。このような合意をすることで、弁天島を新たに日常的に介することによって履歴を形成する意味空間と、地域の者同士がつながろうとする意味空間の2つの空間が生成されるのである。

地域の再生とは、結局、豊かであった時代に、どのくらいまでなら戻せるのか、失ってしまったものを戻すのが最善であるのか、どの程度まで新しく創造するのかを地域の人々自身が判断することである。この場合「昔からの漁業」（第1回会議）、「昔の漁港」（第2回会議）、「昔いた亀」（第3回会議）、「昔の浜幅」（第4回会議）といった「昔」に対する信頼が鍵となる。なぜなら地域住民の人々は、「昔」から続くプロセスの先に具体像を捉えるからである。その具体像は、近年の海岸の開発やサーフィン文化の導入などに対し、風

土の要素を喪失することなく、むしろサーフィン文化や観光産業を受容する形で海岸づくりの工程を許容範囲とすることで決定した。

要するに、具体的な地域の方向性として風土を創成することに合意したのである。

## 6-5 合意形成プロセスにおける風土の意義

従来、合意の後の最終的な手段は、往々にして専門家と行政に任せるのが主流であった。しかし、この会議では合意後に「鴨川沿岸の性格」を政策的に変更することも、意図的に固持することもなかった。すなわち、サーフィン文化や観光産業を受容し、「弁天島を通じて地域を見守る」という、新たな風土を創成することに合意したのである。

本節ではどのようにして、新たな風土を創成するという合意に至ったのか、合意形成における風土の意義を考察したい。

専門家が繰り返し、地域住民から地形変化前の暮らしや海岸での遊びを開く機会を設けた真の意図は、信仰や掟を回顧することにあつたと思われる。特に古老による昔話としてのウミガメは、<sup>シンボル</sup>象徴としてのウミガメとして共有された。ウミガメは、産卵場所を守ることによって生態学的保護対象として認識された同時に、「産卵場所を越えた領域は人間が住むには適さない」という、タブーの了解にもなつた。ウミガメという生態に対して人間の行動を自省的に振り返ることは、風土の観点から生じた倫理観の表れであり、合意への方向性を導く作用として意味を持った。議論を通して<sup>シンボル</sup>象徴を認識したことは、合意の形成という成果だけに留まらない。文化や社会、関係性を再認識させることにもつながつた。

「大変、海を愛している」（第5回会議）と語る地域住民にとって海辺は、散歩や釣り、漁の網を干したり、スポーツとしてのサーフィンといった生活の文脈の中にある。すなわち、「身体化された海辺」である。このような身体的存在として蓄積された「身体の配置」、「空間の履歴」を掘り起こす中で、自分自身と地域との関わりを再認識し、利害や課題をつなぎなおしていった。だからこそ、風景を眺められないような護岸の高さに対して、真っ先に懸念を示したのである（第5回会議）。その過程で、風土を主観や印象にとどめず、皆で認識を共有した上で、専門家によって工学と歴史学を接合した結論を導き出した。従来の専門家の立場が、あまりにも「組織」に依拠し過ぎて合意形成の障害となっていることを思い出せば、この会議における専門家の姿勢は大きい。また、行政の側も恣意的に専門知を活用することもなかった。

### 6-5-1 風土のエートスと自己了解

この会議では専門家が大きな役割を果たしたが、専門家が作った合意案に対し、地域の人々が追認したわけではないことは重要である。あくまで地域の人々の自己了解が、合意へ導いたのである。彼らが発話した海岸文化や歴史認識からは、単なる事実認定に頼るのではない人々のエートスへの照射が見て取れる。それは、『成田空港問題シンポジウム』で

の歴史認識の過程が、客観的事実の評価に費やされたのとは異なる。

では、「風土のエートス」が、どのように合意形成プロセスに反映されていったのか。議論において「海岸づくり」は、発話者の分だけ多岐な捉え方をした。例えば、海岸の美化や新しい漁港整備、越波対策やリゾート施設の災害対策も意味した。「サーフィンには波がいると思う」（第1回会議）といった、現行の漁業文化を否定する提案も「海岸づくり」であった。海岸に咲く花の香りは、本人以外の者に対しては説明しづらいが、当人にとっては「海岸づくり」に重要な要素である。だからこそ、「昔から海を見ていた」という住民のエートスには共通のリアリティーがあった。もちろん、諸個人の間で論理的な風土性が一致しているわけではない。それでも、リアリティーの共有の上に差異があるというところから議論をしたことにより、合意に至ったのである。

そのようなリアリティーある風土のエートスを「自己了解」することで、主体的な行動様式は生まれた。そして、合意形成を生み出す要諦となった。今、目の前に広がる荒廃した海岸は、自分たちの行いの末に現前したものだという反省のもとで、護岸の将来像を描いた。自省的態度から自己了解を通じたダイナミズムな人々の問い直しを経て、合意へと導いたのである。それが第4章で提起した、「自省性」だけでよいのかの答えでもある（「4-4-3」参照）。例えば旋網漁業の漁業者は、イワシの漁場が消滅したのは埋め立てによる海岸整備だけが原因でなく、生活排水とか浄化槽による漁場悪化が影響していると指摘し、「とにかく海を汚さないことです」（第1回会議）と断じた。この発話に対しては、排水を流す側の市民からも拍手を浴びた。つまり、「自己了解」とは、主観としての自分自身を理解することではない。人間と社会との関わりにおいて、地域の生業の存続を理解することである。この了解は、現代世代だけでなく将来世代にとっても欠かせない。それは、漁業という一つの文化が終わり、代わって新しく観光産業が生まれることを示すものではないからである。

また、基調講演で発話した女性が、道端に咲く花を見て「かわいい花がもっともっといっぱい咲けばいいのに」（第2回会議）と述べた、その花のかわいらしさは、和辻哲郎の言葉を借りれば、このように表現できよう。

「植物学的な研究がどれほど進んでも、また光や色についての物理的な研究がどれほど精細に発達しても、説明され得ないであろう。何故なら花が美しいというあり方は人間存在にもとづくものであって、人間存在からひき離れた花というものの性質なのではない。人間は花の美しさを感じることににおいて、花のもとに出ているおのれの存在を受け取っている」（和辻 1949:147）

地域に暮らす女性にとって「かわいい花がもっともっと咲いて欲しい」というエートスは、科学や技術とは別の方向をとって、自己の空間の履歴を通じた生活世界の<sup>シンボル</sup>象徴へと向

かう。つまり「かわいい花」という発話が、客体としての花の属性を意味するのではなく、発話した女性にとって「<sup>シンボル</sup>象徴」であり、自己了解の表象なのである。あえて自然環境の保護を意図したわけではなく、花の美しさを追求し、大事に守ろうと願うことで、結果的に適正な沿岸の姿を見据えた。そのような表象が海岸づくりという議論において、合意を形成する方向へと導いたのである。三澤勝衛が大地と大気の接触が生み出す「化合物」に「信頼」を寄せたように（「5-3-1」参照）、また、本事例の女性参加者が路傍に咲く<sup>シンボル</sup>花に「信頼」を寄せたように、風土に育まれたリアリティーあるエートスの共有が合意形成プロセスの鍵となる。

つまり、第4章でまとめたように、設えられた議論の場に参加した人々の場合、「共生社会」への展望といったような両義性ある合意をし、合意後にいかようにも取れる解釈の余地を残した。リアリティーあるエートスの共有をした合意の意義は、解釈の余地を残すことがない合意を形成する点にある。

#### 6-5-2 空間性と時間性の具体化プロセス

ところで和辻は、『倫理学 下巻』の中で、「人間存在の空間性が人倫的組織を通じて風土性に具体化してくる」（和辻 1949:270）と論じ、空間性は具体化によって、風土性として現われると強調する。特に和辻は、以下のように土地を個性として捉えるのではなく、人々の間としての「存在の個性」に着目している。

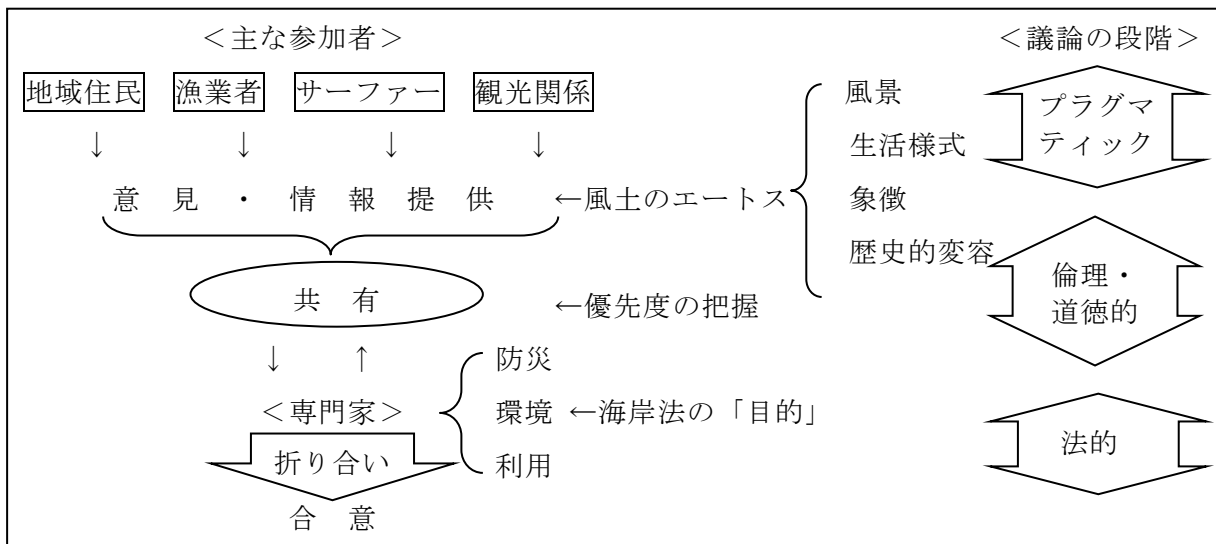
「ここにわれわれは人間存在の風土的構造の問題の核心を見いだすことができる。それは人間存在における個性の根源をつきとめることである。われわれは前に歴史の唯一回性を追究して、一方は時間的すなわち時代の独自性に、他方は空間的唯一回性すなわち地域の独自性に到達した。その地域の独自性の問題が人間の地理学の本来のねらいとして取り上げられているのである」（和辻 1949:220）

このように和辻は、地域の空間としての独自性に配慮する見方をしている。だが、地域の課題解決にあたって空間の独自性とは、地域の一点だけを検討して確答が得られるものではない。これまでの都市計画や開発行為の一切が、地域の一点だけを考慮して設定された空間的発想であったことは明らかである。しかし、そのような計画とは異なり、「かわいい花」（第2回会議）と発話した女性の内的動機は、具体的な空間への注視であり、浜幅が狭くなった海岸環境の全体性を捉えていた。また、別の発話者は、後背地の竹林からも海岸は影響を受けるという経験から、海岸の背後地を積極的に議論の対象としていた。このような空間性への注視は、他の会議で陥りがちな尖鋭化した技術論の展開とは全く様相を異にしている。その分、毎日、自然条件、護岸の条件、生物の条件に接している市民の意見は、豊富かつ具体的であった。例えば、専門家が「技術論の話は全然する必要はなく

て、もっと率直に、奇想天外な案でもいい」(第3回会議)と呼びかけたのに対し、市民からは「(海岸沿いに建つ)ホテルはその後ろに下がっていただく(陸側に下がる)などという夢物語ができたらなあ」(第4回会議)との意見が出た。また、護岸の構造についての意見交換では、「シーワールドさん(鴨川シーワールドの水族館)にある大水槽のような厚いアクリルのパネルでつくるとか・・・」(第5回会議)、「可動の護岸をつくって、危ないときだけせり出してくるといのはいかがでしょうか」(第5回会議)との案が出た。これらの意見は、一見、「奇想天外な案」(第3回会議)に思えよう。しかし、実はそうではない。越波被害ではどのエリアに優先度を持たせ、あるいは諦め、どの風景を重んじるのかを、参加者が全体性の中で空間的に「了解」したからこそ出てきた意見である。一度はこれらの案を提示された側の専門家も難色を示したものの、「却下してしまうのはもったいなさ過ぎますね」(第5回会議)と応答している。

以上の合意形成プロセスは、次のような鳥瞰図で示される(図6-1)。

図6-1 『鴨川沿岸海岸づくり会議』における合意形成プロセス



(筆者作図)

まず、鴨川沿岸が荒廃した因果的関連を風土のエートスを基に、プラグマティックに議論した。その後、地域の課題とビジョンをどのように社会の方向性に接近させるかという倫理的、道徳的認識につなげた。この段階では、海岸は自然と人々の関わりの場であり、その関わりは時間的にも空間的にも大きな影響を及ぼすという、参加者自身の自己了解が問われる。それだけではない。変容する風土に寄りそって判断をする歴史的、文化的アイデンティティも合意形成への鍵となった。そして断片化した地域の情報に風土の視角を編み込み、その上で専門家とともに海岸法の目的である「防護」「環境」「利用」の視点を重ね合わせたのである。

護岸の改修の議論に際し、工事技術をどうするのかを議論するのではなく、地域のあり

方を議論することに力が注がれた。「空間の履歴」と「時間性」との関係によって、ダイナミズムな「間柄」が生じ、これからの鴨川海岸がデザインされた。まさにローカルな会議ゆえになされた豊かな空間的構想力である。昨今、海岸行政においては、「親水の場づくり」といった耳障りの良い言葉が先行し、市場レベルでの大規模な開発計画も多く見受けられる。しかし重層的な構造における基層のローカルレベルでこそ風土は再生し、あるいは創造出来るのである。つまり、空間的な意味での地域の相互関係と、時間的な意味での将来的かつ歴史的な相互関係とが結合した総体が、合意の形成につながるのである。

### 6-5-3 風土の射程範囲からみた合意の範囲

議論の場において、全員が同じ意見で合意に至ることはない。この事例でも最終段階に来て、決まった案に疑問を投げかけた参加者もいた（「6-3-2」参照）。しかし、地域の人々が抱く「風土のエートス」を共有することにより、「良い意味で折り合い」（第1回会議）を付けて合意を形成した。この場合、折り合いを付けることとは、利害の異なる参加者が、利害の折り合いを付けることではない。議論の過程で、人と風土との関係に地域の創造的な課題を見だし、相互了解することを意味した。折り合いとは「だれかをつぶして、だれかが伸びるということではな」（第1回会議）い。地域の将来像を、海水浴やサーフィンを主とした観光・レジャー事業や、衰退した漁業産業などの大小によって決定するのではなく、文化や情報を重層化したものとして描くことが「折り合い」となる。つまり、『原子力政策円卓会議』で都市住民と原発立地地域の住民との議論で見られがちな、「痛み分け」の合意とは根本的に異なる<sup>199</sup>。それゆえ合意形成のための議論の<sup>フィールド</sup>場は地方自治体の単位よりも、より小さな社会単位の規模である方が範囲としては好ましい。なぜなら、憂いや葛藤を抱きつつも地域や文化の実態を了解出来て「折り合い」が付けられる範囲、並びに将来像を描くことが可能な最低限の範囲が合意形成の範囲であり、意思を反映させられる規模だからである。したがって、これまで見てきたような県や国レベルで設置したような大規模な会議で政策課題を議論した場合、出された意見の内容はローカルレベルでの会議とは全く異なる。この場合、具体的な意見が出ないだけでなく、自分や自分達の利益の私化の場となっているのである。参加者が現場や現状を見ずに議論している場合が多いからだと言えよう<sup>200</sup>。

このように考えると、地域にとっての合意を目指すならば、利害調整を目的とした多種、多様な層の利害関係者による合意形成ではなく、エートスを把握出来る必要最低限の人々

<sup>199</sup> 『原子力政策円卓会議』の第1次第10回会議に出席した古池和廣大館町長は「現状で国の省庁間の理解すら十分得られていない状況は、国民的コンセンサス以前の問題だ。都市住民と立地住民の痛み分けの合意であるとはっきり定義付けて欲しい」と訴えた。

<sup>200</sup> 『原子力政策円卓会議』では、招へい者の大多数が学識を有する専門家であり、大都市圏の大学、研究所に勤務している研究者であった。それに対し、原発立地地域の住民が委員として招へいされたのは、ごく少人数にとどまっていた（「第2章」参照）。

による合意で十分なのである。したがって、社会的に高まる合意形成への期待に対しては、「風土のエートス」の共有に寄与出来るような、議論の場および合意の範囲は考慮されねばならない。

#### 6-5-4 改正海岸法の「目的」と風土

この会議の特徴は、単に専門家や行政が提示する対策法を市民が選択するのではなく、多くのエートスを含む議論をし尽くした上で、その方向性として対策法を選ぶというプロセスであった。エートスを整理することで、改正海岸法の目的である「防護」「環境」「利用」の要素が見渡しやすくなった（表 6-2）。

表 6-2 「海岸法」に準拠した海岸づくりと風土の視角

海岸法の目的	発話	風土の視角	実施計画についての合意事項
防護	「砂が少なくなりっぱなし（浸食）」 「波を被ってしまう（越波）」	・背後地や森林等の水系全体を視野に入れる	<ul style="list-style-type: none"> <li>・護岸の嵩上げ</li> <li>・100～200m毎に海浜にアクセスできる階段工の設置</li> <li>・鴨川漁港の除波堤への変更</li> <li>・人のスケールの確認</li> </ul>
環境	「花がいっぱい咲いてほしい」 「ウミガメにとって最適な砂浜に」	・植物や生物に最適な浜幅の検討	
利用	「漁港を利便性の高いものに」 「サーファーの育成」 「釣りが好き」 「シーサイドを歩きたい」 「海が見たい」 「ハマグリを拾いたい」	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「身体化された海辺」の記憶を掘り起す</li> <li>・風景の確保</li> </ul>	

（筆者作表）

海岸の「防護」を想定した場合、越波被害の大きい堤防や突堤、あるいは侵食の激しい砂浜や離岸堤等、さまざまな場所での被害が想定された。被害の存在は地域住民による情報提供によって確認できても、そのうちのどれに優先順位を持たせたらよいかを判断するには、専門家の助言を借りるしかない。だが、人間のための防護ラインをどのように決めるのか、生物や植物のために背後地をどのように決めるのか、それを判断するのは地域の住民自身である。それは、改正「海岸法」の目的でもある「利用」に関わってくるからである。そのための議論は、これまで見てきたようにこの会議では十分し尽くされていた。

「利用」に関しては、「昔からある漁港はいい場所ですが狭い」（第1回会議）、「サーフ



インに望ましい波」(第 1 回会議)、「やっぱり観光客も、私たち地元民もシーサイドを歩きたいということは最大限な喜びだと思う」(第 6 回会議) 等の様々な要望が出された。このような様々な意見がありながらも、会議開催の当初から地域の歴史や社会的な事実を分かち合ったことは、結果的に合意へとつながった。住民の「対話的な想像力」によって、他者の動機や選択を共有しやすくなったのである。この会議が見出した海岸の姿とは、人間が使える自由度の幅を狭くとり、その代わりに海岸自体が変化していく自由度の幅を持たせたことだと思われる。それを「了解」したのである。

また、「環境」については、自覚的に発話して「環境論」を展開したわけではなく、風土を要素とする発話を「海岸法」の目的である「環境」に適合させていった。仮に、「環境」自体を問うたならば、海辺の自然環境、漁村の風景、人や動植物を含めた生活環境の議論ではなくなり、ともすると地球環境に至るほどの有限性を意識するあまり、議論が管理的なアプローチとなる恐れが生じたであろう。それに対して風土を問うということは、人と動植物との関係や、生活様式への問いによって、地域が持っている「風土のエートス」の自覚を可能にするのである。このような環境を直接問わないアプローチの利点は、風土に関する発話を共有することによって、地域の特徴である歴史、人々の生き方、地元への愛着を際立たせ、将来像を豊かに提示してくれる効果をもたらした。

#### 6-5-5 地域の視点から—『三番瀬再生計画検討会議』との比較—

第 3 章で考察した『三番瀬再生計画検討会議』も『鴨川沿岸海岸づくり会議』も、議論の過程で護岸工事をどうするのが問題となった点ではそう大差はない。だが、合意までの足跡を振り返ると、同じ海岸行政であっても実態の違いが浮き彫りになる。

『鴨川沿岸海岸づくり会議』の場合、自然そのものの議論だけではなく、エートスを支える自然と人間の関係性、自然を媒介とした人間と人間の関係性をつなぐ試みを行い、地域社会の問題とした点は特筆されるべきである。ゆえに、他の会議にありがちな、参加者同士の言説が激しく対立した場面は相当少ない。議論空間に三番瀬のような土地の保全か生態系の保全かの激しい対立を生まなかった違いは、ここにある。もちろん三番瀬には、海域に面した土地に地権者がいた事情もある。ただ、本章の事例の場合、ウミガメや海岸植生を守ったほうが、地域に根源的な意味をもたらすと判断しているのである。地域の特性に沿った利害を検証し、専門家さえも気づかない発想を明確に打ち出したことは、海岸づくりに一石を投じたと言ってもよい。反面『三番瀬再生計画検討会議』の場合、客体としての自然を議論した。『鴨川沿岸海岸づくり会議』が序盤に行ったような、自地域の経年変化を参加者が主体的に把握することもなかった。

では、両会議は「海岸法」の目的をどのように解釈したのだろうか。『三番瀬再生計画検討会議』の場合も、再生にあたり「海岸法」の目的である「防護」「環境」「利用」は意識していた。ただし、「防護」「環境」「利用」を計画や制度の領域で議論したことは、本章の

事例とは大きく異なる。三番瀬における「防護」の議論は、海岸保全施設のイメージづくり、護岸の基本構造の検討、まちづくり基本計画の策定といった県が示した領域を出ない。同様に「利用」についても、「後背地の利用計画の把握」「護岸バリエーションの検討」等の課題が提示された中で検討している。それだと人間だけの「利用」のための自然を自然科学的に評価することしか出来ず、技術優先の議論とならざるを得ない。また「環境」については、護岸工事によって直接的な影響を受けるハビタットにおいて、優先種の基準値を設定することが真っ先に検討された<sup>201</sup>。生活世界に生きている人々にとって、本来不可分であるはずの風景の問題であっても、議論の中心となることはない。三番瀬の議論では、地域問題の中から三番瀬を取り出し、さらにそこから水循環を取り出し、そこから生態系を取り出して議論しやすい対象のみを議論した。このような議論だと、狭く区切った枠組みの中でしか問いを立てることが出来ない。そしてさらに、現代の自治体の環境政策では、地域を強調した事業を策定さえすれば、地域の実情に沿った評価をしなくても良いとの傾向がある（「3-5-3」参照）。このように三番瀬の事例では、かつての三番瀬の自然環境を自然科学の発想で、出来る限り復活させることを目的とした議論であった<sup>202</sup>。よって、人間が自然を利用しながら保全する意味での「共生」を持続する方向に帰着した。

このような三番瀬の事例とは異なり、『鴨川沿岸海岸づくり会議』の場合、海岸法の目的である「防護」「環境」「利用」について地域の人々が前提とする評価基準は、人々の意識、しかも無意識のエートスの中にある（「6-5-2」「図 6-1」参照）。「かわいい花がもっともっと咲いて欲しい」（第2回会議）と発話した女性にとって「かわいい花」は、和辻の言う「人間存在」としての境界である。自己の身体感覚を通して、失われた心の拠り所を再び得ることに評価の核心がある。だから、この会議で合意に至った要因は、参加した人々が、海岸に対して内在的価値を理解するところから議論を始めたことだと言えよう。特にウミガメは、それ自体に貴重で尊い価値を認め、海岸とそこに通う主体としてのウミガメに向き合ったのである。現在、残されている生態系や文化、海岸風景を制度的保障で守るだけでは再生出来ないことを了解した。ここに市民参加の意義もある。

つまり、海岸づくりについての様々な問題の出口を、主に制度的保障にその解決に求めた『三番瀬再生計画検討会議』と、内面的な解決に求めた『鴨川沿岸海岸づくり会議』との違いがある。三番瀬の場合、「三番瀬保全条例」という新しい条例の制定を提起した。この「三番瀬保全条例」によって自然再生が可能になると理解するならば、重要な問題を喚起している。そもそも合意をした「順応的」には、自然科学や技術の側から、行政の政策

---

<sup>201</sup> 石積護岸の改修事業では、マガキや重要種のウネナシトマヤガイの定着を目標基準とし、マガキの再定着によってハビタットの形成を確認した(第18回三番瀬評価委員会)。

<sup>202</sup> 「再生計画案」では、「三番瀬でいえば、かつて生息していた生物種を回復するとともに、三番瀬の海域の生態系、すなわち生態系の要素である水循環、流砂系、食物連鎖、物質循環が動的なシステムとして機能すること、人間活動をも含んで動的な平衡を保つことが求められます」(三番瀬再生計画検討会議事務局 2004:42)と集約している。

上から、地域社会の側からの3つの要請の側面がある。そのうちのどれに特化するのかわけなく、どのような「適切さ」で順応的にすべきかについては市民の自発的な発想に委ねるべきことに合意したのである。だが、最終的に条例の制定は、議会での議決に委ねることになるため、市民参加の範疇を超えてしまう。なぜなら「順応的」に合意したはずが、制度の中に組み入れられることにより、順応たり得なくなるからである。条例の制定という発想そのものが間違っているのではない。ただし、(現段階で条例は制定されていないが)市民主体性による合意形成機能を衰退させ、議会がその機能を有することにより、再生の本質が見えにくくなったことは確かであろう。

## 6-6 合意形成プロセスにおける風土の意義

ここで風土的考察を用いることに、どのような一般性と特有性が導かれるのだろうか。本節では、このような考察が合意形成プロセスに与える意味について述べていく。

### 6-6-1 本事例における風土的考察の一般性と特有性

本章では、鴨川海岸という一つの事例を用いて市民参加型会議における風土的考察を検討したが、そのことにどのような一般性と特有性が導かれるのかを見ていく。

まず、従来のハーバーマス流の合意形成の思考が、人間と人間の関係をもっぱら考察対象としているのに対し、本事例では、風土が人間と自然の関係を問い直す視座を有した点に着目したい。この点に関しては、他の会議事例のような単にアトム化した個人や、地域を二分するような市民団体や地権者が参加していなかった事実もある。だが、より重視されるべきは、この会議での参加者の発話が、地域として海や風景、ウミガメに対する畏敬の念を語ったところにある。これは、鴨川海岸の事例を通して見出される風土的考察としての一般性である。近年、地域性と程遠い画一化した公共事業によって地域が変質していく事例が後を立たない。他の地域についても一般的な傾向として把握出来るだろう。

次に特有性であるが、議論の場が国や地方自治体の単位よりも小さな社会単位の、鴨川海岸という一地域の規模だったことである(「表0-3」「6-5-3」参照)。合意形成が地域レベルで作用し、有効性を発揮したことは、今後の議論を設定する際の示唆となる。つまり、風土のエートスの共有に寄与出来るような、議論の場および合意の範囲という特有性は、裏を返せば一般性ということでもある。

これらの一般性と特有性を認識しながら、次章では、第1章から第3章までの事例を再考する。

### 6-6-2 合意形成プロセスにおける風土のエートスの意味

第1章から第3章で取り上げた事例では、特に弱い立場の市民側は、強い立場から意見の受容を迫られる場面が多々見受けられた。強調したいのは、従来の市民参加型会議に生

じる対話不全の原因は、風土の共有を合意の分析視角として用いなかったことにある。人々の持つ「風土のエートス」を要素とした合意形成プロセスによって、他の会議にありがちな政策に「適合的」な人々特有の「支配的」な議論空間を、2つの再構成の契機で捉え直すことが可能となる。

議論空間の再構成の1つめの契機は、問題設定の再定義が出来る点である。風土的考察は豊かな感性を出現させるだけでなく、新たな問題状況を認知し、原点回帰が可能となる。例えば、本来、市の政策は予算編成の都合上、短期間で海岸づくりに向き合わざるを得ない性格もあった。だが、「間に合わせの合意」に終わらせることはなかった。歴史空間を意識した中で「また次もつなげていかなければいけないと思うし、自分たちで」（第6回会議）と、長期の問題へと再定義し直したのである。つまり、議論をより実質的な方向へと転化させ、地域の市民としての責務の自覚をもたらしたのである。合意形成プロセスとは、このような社会的責務へと接続されるものでなければ意味がない。

議論空間の再構成の2つめの契機が、目的設定の再創造が出来る点である。会議を設置するにあたり、予め行政によって、海岸づくりという議論の目的が与えられていた。しかし、立場の背景にある地域の空間の履歴、現在、将来の時間軸を分析し、それらを共有していく中で、人びとのバイアスをなくし、<sup>シンボル</sup>象徴である「弁天島」を参拝しやすくするという、新たな目的を創造するに至った。「風土のエートス」の共有は、地域の責任を地域自身で分かち合うといった自発性も形成され、問題解決だけではない合意形成の効果も得られた。参加者は単に過去から受け継がれた風土だけを合意の視角とするのではなく、社会科学と社会との関係において新たな風土を創出することを視角として、海岸づくりを実現させたのである。

三澤は、探訪者による「通りすがりの観察」（三澤 2009a:63）を認めていない。専門家をして、地域の人々と比べれば一時的で短い現状を見ているにすぎない。地域の風景や風習については、地域の人々の語りが意味を持つのである。合意形成では専門家の適切な関与も射程に入れるプロセスが必要である。科学技術あるいは風土を最優先に活かすのではなく、調和して活かすことに意味がある。その際、この事例では「風土のエートス」とさまざまな科学技術をどの程度の適切さで調和的にするのかは、地域の風土にローカリズムを継承した市民側と専門家との衡平なる「知」によって答えを導き出している。かくして、参加者の身体化された風土のエートスは、地域にとってよりよい合意形成の一つの方向性を見出すものと言える。例えば、先に述べた、筑後川上流大山川における特産の大型アユの復活を目標とした事例でも、同様の示唆的視点がある（「5-1-4③」参照）。ここで詳述することは避けるが、この事例では、地域住民が河川の中にある巨石や河岸の石に<sup>シンボル</sup>象徴としての意義を認めていることを専門家が認識し、河川環境の再生にあたっては巨石や石をその要素とした。巨石が与える河川環境上の意味だけでなく、地域住民の長年の観察と経験からみた特別な意味を加味して、環境再生の全体像の把握に取り組んだのであ

る（清野・森・矢野他 2006）。

したがって、地域の人々によって風土のエートスを統合し、共有し、さらに風土として伝承し、時代に応じて変容させていくことが必要となろう。

## 6-7 まとめ

市民の声をいかに議論の場に組み入れるかは、社会からの要請でもある。本章で取り上げた『鴨川沿岸海岸づくり会議』は、このような要請に応えるにあたって、風土論が合意の視座を与えてくれた説得的事例である。風土が認識論であるがゆえに、地域独自の観点から了解された解決法を具体的に提示できたのである。

地域問題を解決するための合意形成プロセスでは、人間と自然との折り合い、人間と人間との折り合いにより、2つの視点を導き出すことが可能となった。まず1つ目は、生活者個人が持つエートスを導き出し、地域の生活者の歴史的再構成に焦点をあてた点である。2つ目は、エートスから地域の持つ可能性を導き出す点である。その意味で風土を軸にした地域づくりとは、人間の行為を再検討していけるようなローカル性にこそ機能する。つまり、ローカル性にこそ普遍性があり、未来へのまなざしも示されるのである。合意の可能性は、地域に内在する固有の意味や価値を共有出来る基盤の有無にある。

沿岸づくりという行政的課題とするのではなく、地域に関わってきた人々の「風土のエートス」を中心に、地域の関係性の再認識、社会的、経済的な主題として捉え直している。ありがたい専門家中心の法的海岸観からの海岸づくりではなく、認識論としての海岸を捉えていった。従来であれば「歴史」や「思い」は捨象され、行政が提示した地域の将来案に対して、妥協を探りながら合意をするのが常であった。だが、本章の事例では、参加者が自分の事として心の中に引き受けるといったような内面的解決を重んじ、自然の固有の価値との調和を原理とした点で示唆に富む。

現在、日本各地の海岸、河川、里山等の環境問題は、それぞれ根本的には同じ問題を抱えている。特に地域の問題では、地域社会の構成員としての市民が主体的に発話していきえるような場が求められる。もし、風土を志向するエートスが公共事業の実践において全く了解されないとするなら、現代世代のことしか考えていない事業しか成立しない事態は避けられないだろう。

ただし、ハーバーマスの描いた公共圏理論のように、鴨川沿岸の流域の狭い市民による同質的な議論であったがゆえに合意が可能であったとの捉え方もあろう（「0-1-4」参照）。合意形成とは、限られた個別の場面で有効であるに留まらず、一般に広範な状況で応用可能とすべきであるとの見方があることも承知している。しかし、筆者がこの事例で言いたいことは、合意の形成とは、地域問題を共有していける実現可能な最小限の範囲で生成されるという事実である。必要な観点は、地域の経験に立脚した議論の重要性、風土を实情に合わせてその都度、合意を変容させていく主体性である。ゆえに近年、多様な主体

による市民参加型会議が開催されているが、「多様な主体」だけでは地域像の創造は意味を持たない。どのような主体が参加すべきかではなく、風土のエートスに立脚した議論が形成できれば、よりよい合意が成立しうるのである。この会議の実績が一定の反証となろう。

## 終章 合意形成プロセスを問い直す

本研究の目的は、議論の場を手続的公正性としての運営原則、住民参加の促進といった制度的方法によって普遍性を示す、既存の市民参加型会議における合意形成プロセスへの疑義を提示するものである。そして、合意形成プロセスを普遍的であると捉えるのならば、どのようなプロセスであらねばよいのかを示すことであった。そしてこれらの問いに対する問題軸として、序章では第1に、制度的方法で設えられた「議論システムからの転換」の必要性を設定した。そして第2に、合意形成する上で、形式的な合意形成を修正するための「共有の構築」を設定した。

序章で述べた第1の問題軸である「議論システムからの転換」については、議論の場を外生的に整えるのではなく、筆者は議論空間における衡平性という内生的条件によることを提起した。衡平性なる合意形成プロセスをどのようにするかについては、第2の問題軸である「共有の構築」により考察した。そして、前章では合意形成プロセスに、ローカルな次元の関係性が多大に寄与したこと、その基盤となるのは、「風土のエートス」の共有であることを明らかにした。これは、第2の問題軸が本研究の問題解決の条件であることを示している。

そこで本章の第1の目的は、第2の問題軸に沿った議論の場の再考である。その際、第1章から第3章で論じた事例がそれぞれ議論から時を経た今、改めて「風土のエートスの共有」の構築を分析することで、議論の場にどのような再構成の契機を捉え直せるのかを問うものである（「6-6-2」参照）。この分析については、第1節から第3節にかけて行う。

次に本章の第2の目的として、合意形成プロセスをより実践レベルへと修正することによって、議論の場を普遍的なものへと発展させるための準備作業を行う。特に第4節では、合意形成の現在性と公共性に迫ることで、今後も増えるであろう立場を異にする当事者が議論する場への示唆を得たい。

そして第5節において、本研究の結びとしたい。

### 7-1 「成田空港問題円卓会議」のプロセス、再考

第1章で取り上げた『成田空港問題円卓会議』には、2つの課題点が浮かび上がる。1つめは、『成田空港問題シンポジウム』の段階では、国側には空港計画の変更を認めさせたものの、議論の場が『成田空港問題円卓会議』に移った際、何を固持するのかをめぐって議論が振り出しに戻り、こう着状態が続いた点である。つまり、合意に退行的動態性が表出したのである（「4-2-2」参照）。では、議論の参加者たちは何を固持したのか。2つめは、地域を捉え直すことで合意したはずの将来像がなぜ、地域性と程遠い画一化したものへと変質したのかという点である。では、その原因は何だったのか。順に再考したい。

### 7-1-1 空港政策議論のどこに問題があったのか—大地と土地のはざまで—

空港政策についての合意形成プロセスにおいて国側が固持したのが、2本の新しい滑走路の建設であったことは明確である。では、反対同盟は何を固持していたのか。議論がこう着した原因を明らかにするため、再度、第1章の事例を振り返りたい。

幼き頃から風景に支えられた、反対派農民のエートスは、合意形成と無縁ではない。したがって、空港建設に農民が反対した最大の理由は、それによって失われるのが「土地」ではなく、生活文化と深く結びついた愛着ある「大地」だったことである。反対同盟にとって大地は「単に、私が所有権を有する土地であるだけでなく、公の生命を育む共生の『大地』であり、生命を維持していくための最低限必要な社会的共有の財産」（第1回シンポジウム）である。反対同盟は、「土地といえば、工場たてたり、家たてたりよ、広がっているというイメージがある」（のら社同人 2005:362）一方、「土地」を「土」と言う時、その実相は、以下の農民たちのやり取りが示すように違った形を表している。

石毛 「土というのはいつでも強制収用の対象にはならないからな」

石井 「土地というのは区切りがあるんだよな」

三ノ宮 「土といたらきりはなせないもんだよな」

柳川 「どこからどこまで土ということはないもんな」

島 「条件派<sup>203</sup>なんか金をもらうかわりに、土地買われたんじゃなく、土をも  
っていかれて、根性とか恨みとか『百姓』とかをもっていかれたんだな」

<中略>

石井 「・・・支援団体は土地と土をごっちゃにしてるもんな」

三ノ宮 「一坪運動だってよ、ブルドーザーきてやれば、かんたんに土地とられちゃう。だけどそれは土地なんだ」

石井 「オレたちは土地を守るだけの自信はねえかな。でも土を守るだけの自信はあるわけだ」

島 「・・・土地は土の一部なんだから」（のら社同人 2005:362-363）

彼らが述べたように「大地」は、たとえ変貌したとしても、反対同盟にとっては苦労を重ねて開墾した農地であり、守るべき「共通の生活基盤」である。また、彼らは自身を「自然風土を母体とする胎児のごとき存在」（桑折 1982:14）であるという。さらに、農民にとって「大地」との関係は、「肌の感覚とともにあった」（第15回シンポ）と説明する。そのような「身体の配置」（桑子 1999）の関係にある「土」とは、「面積や価格の問題としてあるのではなく、このように生きた関係として呼吸を通わす関係」（第1回シンポ）であ

<sup>203</sup> 国側が示す条件次第では、空港建設のために立ち退くことに賛成する立場のこと。



った。農民からすれば、「空港問題によって、『広さと価格』によって評価される『何か』へと変わってしまうような不安が感じられた」（第 15 回シンポ）と言う。反対運動には、ありふれた日常にあって、農民らの血肉化された「空間の履歴」としての「大地」が突然奪われた。このような「大地」と「土地」の認識の違い、この「はざま」にこそ、「空間の履歴」は刻まれていたのであり、議論のこう着状態になった原因もここにある。

### 7-1-2 「成田空港問題」の再定義—それは議論の中で共有できたのか—

反対同盟は、大地で育まれた情操の心は、大地ばかりでなく日常的な空間にも偏在しているという。したがって、議論の場では奪われたのは住み慣れた家や田圃、大地だけではなく、「農村社会の人間関係を不意打ちのように引き裂いた」（第 15 回シンポ）と訴えた。

「共同で行っていた田植えや稲刈り、葬式や結婚式、宗教的な講や様々な寄り合い、それらを包み込む村落という人間、地縁の関係によって、農民は生き、また生かされてきたのです。・・・農民から大地を奪うということは、農民一人一人が固有に持っている自然との関係を突然断ち切ること・・・」（第 1 回シンポ）

農民らが失った「地縁の関係」とは、国側にすれば「移転協議問題」として認識される。公団は 1968 年から成田市に生活相談所を設置するなど制度の中で、その解決を図って来た。しかし農民に言わせれば、「他の土地へ移れということは・・・それをとりかこむ自然との対話の中で形成してきた精神の土台を奪うということ」（第 15 回シンポ）という訴えにしかならない。だから、同じ場所を議論していても、国側が言う「用地の確保」という主張には違和感を覚えたに違いない。議論を通じて反対同盟は、地域の風景であり、大地であり、そして「地縁の関係」を訴えたのである。そして「空間の履歴」なき国側が、「空間の履歴」を搾取された側へ配慮をすべきであるとの主張を繰り返した。

先に、反対同盟が固持していたものが、「大地」であったことを述べた。彼らは、『成田空港問題円卓会議』の中で、「大地」の意義を認めさせようとしていただけではない。「空港反対の政治理論よりも、ここで百姓を続けていく強い意志を持てるかどうか」（第 10 回会議）と発話したように、反対同盟が求めていたのは「成田空港問題」を通して、自分たちの社会的評価の再定義をすることであった。反対同盟はそのような再定義の了解を、議論の中で全参加者に対して求めたのである。反面、国側は、新しい 2 本の滑走路建設を議論しながら、「成田空港」の再定義を追求していた。この齟齬が、新たな創造社会へと発展しなかった理由でもある。以下では、この点をもう少し見ていくことにする。

### 7-1-3 「間柄」と「地域」

「地域とは何か」を考えるとときに欠かせない要素として、「地域社会」とコミュニティを

関係付ける考え方がある。三浦展は戦後の日本の消費社会が地域コミュニティの崩壊をもたらした結果、全国一律の均質化した状態に至ったという。この現状を「ファスト風土化」（三浦 2004）と名づけた。

ではなぜ、円卓会議で地域環境を重視する取り組みに合意した後に、実際には社会に受容されないような後継組織が結成され、短絡的で地域の文脈と合わない画一化した「ファスト風土化」地域が形成されてしまったのか。そこでまず、空港建設を推進する国側が詳細な議論を避け続けてきた「地域」とは、本来、どのような空間を指すのかを見たい。それには、和辻の次の記述がよく言い表している。

「村人たちは意識を持ちはじめた当初よりすでに稲とか麦とか、あるいは葡萄とかオリーブとかを『作物』として尊重することを教わり、また牛とか羊とかを親しい生き物として愛護することに慣れている。まず初めに単なる自然物を見だし、後にその担う社会的価値を会得するというわけではない。物心のついたとき、すでに、稲の植えてある田は、誰かの労力を敷き詰めてある土地として、かりそめにも踏み込んではいけない、タブーのかかった場所である。無心の子供たちがそこを自由な遊び場として感ずるのは、稲が刈り取られて株のみが残っている時であろう。こういう仕方で田畑を交渉しはじめるということは、明らかに村落的な共同存在の場面において田畑が出逢うということである。すなわち、村人としての主体的な間柄が田畑をして姿を現してくるのである。・・・このような存在の共同は、意識の表面に現れてきても、実践的了解として力強く作用している」（和辻 1949:142-143）

この考え方は、これまで何度も論じてきた「間柄」という認識に基づいている。地域とは固定的な空間ではなく、村人の「主体的な間柄」に応じて実存していくものである。また、村人たち同士だけでなく、作物や生き物、田畑にも方向づけられている。地域はそのような文脈に満ちた空間であり、意識を持ち始めた頃より、エートスに刻み込まれていくものである。このように解釈すると、反対同盟こそが将来世代をも含めた「地域」を創造しなければならない主体である。それは「大地」だけでなく、「大地」に生きる農民自身と社会、歴史、文化的現象との「間柄」も考慮しなければならないという意味で重要である。それこそが、和辻の説く『風土』において我々自身を、間柄としての我々自身を、見いだす」（和辻 1979:14）視点である。

だから反対同盟が「農民の精神も、太陽や水や風や、動物や植物という自然のあらゆる形象との関係によって形成されている」（第1回シンポ）と語る「関係」とは、「根源的には間柄としての我々」（和辻 1979:13）であり、太陽や水や、風、動物や植物は、農民がそれらをエートスとして知覚し、解釈し、恵みや災いに思う限りにおいて存在している。先

に述べたように、反対同盟においては「大地」にこそリアリティーは存在する。ゆえに会議で「大地」との関係性を描き出すことによって、国側の空港政策のリアリティー不全を追求したのである。

だが、次第に反対同盟にとっては、今の大地を守り抜こうとするただ一点に生の価値が注がれていった。反対同盟が幼少期に経験した状況は、反対同盟のメンバーとなって四半世紀を経ても変わらず、同じ価値意識で規定し続けている。反対同盟は、そのような変わらない価値意識のまま、残された大地をどれだけ維持させるのかに固執するあまり、描いた「共生社会」「地域像」はリアリティー無きものとなった。リアリティーとは、目の前の事象を将来のものとして描く姿勢と言ってよいかもしれない。それが失われていったのである。

反対同盟は、日本社会に生じた矛盾を問うたが、自己の文化の中にある矛盾に目を向けていなかったのである。反対同盟のような弱い立場の側の武器は、人間が人間として立ち向かうことである。そこに訴えたとき、国側に対しても一過性のものではない強さを発揮することができるのである。それによって、地域にとって新たな風土を創る社会原理が芽生えるのである。

## 7-2 「原子力政策円卓会議」のプロセス、再考

科学の専門家、電気事業者は、従来から原子力政策における権威者であり、第2章で見えてきた『原子力政策円卓会議』においても、その権威の優位性は失っていなかった。会議に対して「支配的」な地位を築いたり、政策に「適合的」な議論が常に範型化されるほどの絶対的な対立構図が存在した。

そこで本節では、このような議論の場をとりわけ認識の乖離が著しい「立場」と「理解」の課題を手がかりに、改めて問い直してみたい。その際、本節では、原発立地地域の住民や非専門家の反対派といった少数派の視点に立って考察したい。

### 7-2-1 「立場」と自己了解－「我が国」と「我々」－

反対の立場で会議に出席した高木仁三郎は、かつて原子力関係の雑誌を読んだ際、いわゆる原子力産業の技術屋と呼ばれる人々が執筆した論文の特殊性を、驚きをもって次のように記している。

「原子力産業側で書いている人、それは別に電力会社の社長であるわけではなくて、一研究員のレベルであるとか、課長レベルであるとか、あるいは政府でもせいぜい課長クラスかそれよりももう少し下の課長補佐くらいの人たちが書いているのですが、私は役職で人を差別しているわけではなくて、皆ものすごく国を背負ってしまっているのです。だいたい彼らの書いている論文の冒頭を見ると、必

ず『我が国は』と始まっています。『我が国における電力事業は』とか、『我が国の需給の状況を見ると』などというふうに、常に我が国ではこうなっていて、と始まるのです」(高木 2000:62-63)

高木の指摘によれば、「技術の発想からすれば、我が国のポリシーはそもそもどうなっていて、というようなところから発想するのではなくて、技術としてはこうあるべきだということから発想すればよい」(高木 2000:63)という原子力必要論、原子力共同体論が大前提で存在しているのである。

この指摘と同様なのが、会議で参加者が発話する際の主語である。例えば、強い立場の側の主語は「わが国は」「日本は」である。特に、推進派は「我が国の原子力を取り巻く状況は・・・である」「日本は・・・すべき」と諸外国と比べ、日本の立ち位置を最初に切り出している。推進派が多く招へいされたことも影響し、「日本は・・・である」との主張は、一回の会議で 90 回近く発話された回もある。しかし、この傾向は原子力の領域だけに限らない。『成田空港問題円卓会議』でも、当初、運輸省や公団は「わが国」の国益から見た「必要論」を強調していた。要するに、人間中心主義的に公共事業を推進してきた強い立場の側が発話する「わが国」とは、「立場」や「権力」を示した態度である。

このような科学への強い自信を前にして、原発立地地域の住民の立場で招へいされた弱い立場の側は、「我々は・・・」「県民／市民は・・・」と発話せざるを得ない。河瀬一治敦賀市長は、「我々」が住む地域の実情を以下のように訴えた。

「(事故の際)国民全般から見ますと、発電所のある地域に非常に危ないところだというような認識がありまして、あの地域に行ったら危ない。例えば昭和 56 年の例ですと、バスが通りますと、窓を閉めなさいと、放射能が危ない。当然、嫁に行ったらあかん、嫁をもらったらいかんというような話がずっと広がっていく。そういう非常にリスクを・・・非常に我々は負わされているというふうに思っています」(①第 2 回会議)

科学の専門家や受益圏に住む参加者は、事故が起きても「科学」という真綿に包みつつ、他方で自らは都心で生活する安全地帯に身を置き、そして原発立地地域については何も言及しない。そればかりか、事故についてはまるで関心を示さないといった議論の風潮があった(「2-2-3」「4-3-2」他参照)。そこを河瀬市長は突いて出たのである。続けて、河瀬市長は、受苦圏としての地域の現状を次のように訴えた。

「例えば、我々、嶺南地域というのがございまして、若狭湾一帯なんですけれども、15 基発電所がございます。しかし電車はディーゼルが走っています。電気

をあれだけ生産しながらディーゼル機関車が走っております。高速道路もなかなかできません。一体地域振興って何が・・・。」(①第2回会議)

このような訴えは河瀬市長だけではなく、原子力に反対する市民団体や市民も、「高速増殖炉だけはやはり止めてほしいというのが、率直に言って県民の世論です」(②第4回会議)と発話している。このような「我々は」「県民／市民は」等の表現は、地域との関係性を前提としたものであり、議論の場には不可欠である。「我々」の私的な感情が、地域社会の文脈を超えて社会的、普遍的な意味を成す。それこそが「国民各界各層で考える」という思いは強い。

ラディカル・デモクラシーの立場から C. ムフは、議論の場で「公共」を議論する場合、「私」の立場ではなく、「我々」の立場での議論が目指されると指摘した。

「ラディカル・デモクラシーのシティズンシップは、ラディカル・デモクラシーの立場からなされる自由と平等の原理の解釈に共同して同一化することを通じて『我々』を構成すること、言い換えれば、民主主義的等価性の原理によって様々な要求をすべく、それら諸要求の間に等価性の連鎖を構成することを目指すのである」(ムフ 1993=1998:283)

この会議における議論も、この構成によく当てはまることが分かる。受益圏の人々や市民の言う「我々」は、推進派らの「我が国」と明確に一線を画している。だが、ここで重要なのは、実際の議論の場では公募市民が地域の代弁者を前提とした「我々」や「県民が」と発話することに対して、専門家は大衆理論に頼った感情論と見做して異議を唱えた点である。専門家には、「市民参加」が指し示す「市民」とは地域の代弁者としてではなく、「個人」としての意見を発話するべきだという解釈が存在していた。「県民は」と発話した公募市民は、専門家から「私は」と言い直しをさせられ、代弁者としての立場の意味も平等性の基盤も失った(③第4回会議)。これはおよそ「円卓会議」が平等というには、遠いものである。

では逆に、推進派の主語である「我が国」と「我々」には、どのような含意があるのか。専門家らの言う「我が国」は、我が国の利益に還元することを目的としており、科学の立場が「要る<sup>いゝ</sup>」(「2-3-2」参照)立場である。例えば、「今後の原子力のあり方について」<sup>204</sup>を議論する場で、既定された政策路線を「要る<sup>いゝ</sup>」ものとして議論することは非現実的であり、むしろ観念的科学観でさえある。それに対し、原発立地地域の市民には、原子力の問題を捉えた受苦圏地域の一員として現実的な意味がある。原発立地地域の住民にしてみ

---

<sup>204</sup> 第3次のテーマ(第2章「2-2-3」表2-8を参照のこと)

れば、風土から独立した「私」という立場の存在はありえない。なぜなら、『私』と『私たち』は相関関係にある」(③第4回会議)からである。私一人だけの了解ではなく、「我々」の「間柄」としての了解を発話している。それは「我々」の自己了解だけでなく、過去の人々の自己了解をも含意している。したがって、一般に議論の場で「私は」と発話するとき、「我々」の「間柄」の中にある「私」を議論している。『原子力政策円卓会議』に出席した福井県在住の公募市民の男性は、一度は会議への招へいを辞退したものの、改めて出席した際、以下のように述べた。

「欠席した理由についてなぜ出なかったのか。1つは福井県民だからだったのだと私は思っています・・・父親から『出ないでくれ』と・・・『お前がそんなところに出て発言して、賛成か反対かは関係ない。もしそこで発言して、それでお前が俺の息子だとわかったら俺はどうなるんだ。うちの家族はどうなるんだ。お前はいいよ』と、はっきり言われました・・・福井県民でなかったら・・・東京、大阪の普通の親子だったらどうだったのだろう・・・自分の言いたいこと、自分の意見をはっきり言えないような、そんな環境の中に住んでいるというのはもう我慢ができなくなって・・・福井にあるだけで親子の関係がぎくしゃくしてしまった。福井に原発がなければという思いもしています。別に私は原発反対論者でもないし、推進論者でもありません。ただその時から、原発が福井にある」(③第3回会議)

ここで注目すべきは、彼が原子力を問うと同時に人間存在をも問うた点である。彼は一度めの招へい時も、この発話をしている時も「福井県民」としてのエートスを伴っている。このエートスが、彼の参加に対する意味づけをしている。このような発話は、他の利害関係者、特に専門家や受益圏の招へい者と趣を異にする。家族との関係性という受苦圏のジレンマに縛られながら、決して「私」だけの事情を公表しているのではない。また、河瀬敦賀市長も『敦賀は大変なところだ。危ないものを沢山持っていて、こんなところによく住めるな』と。それに近いようなことを言われる。『嫁に行ったらいけない・・・もらったらいけない』という話も出ている」(②第3回会議)と「我々」の受けた苦悩を述べた。

『原子力政策円卓会議』設置の本来の目的は、国民各界各層によって原子力政策を議論することである。その実態は、原子力政策の長期ビジョンを明確にした上で、そのビジョンに照らし、現代世代に理解を求めるものであった。議論空間を再考して見えてくるのは、人間が人間として長期的に生活していくためにエートスの了解をするという、目的設定の転換の必要性である。

### 7-2-2 空間の履歴なき原子力議論

現代社会は国家と産業界という2つの領域が唯一の立場だと誤謬して、技術の成果を追求してきた。原子力開発は、その最たる例である。

本来、もんじゅの事故を受けて設置された議論の場に課せられた課題とは、国民各界各層で「我々」と「原子力」をどうしたらよいのかという「関係性への問い」であらねばならなかった。そしてこれまで、「我々」の議論がなされなかったことを述べてきた。問題は、「我々」の議論がなされずに、「空間の履歴」が問われないまま原子力のテクニカルな議論だけが進んだことである。原子力の推進派は、「技術の継承」(②第1回会議)との前提のもとで、エネルギーと結びついた形で説明した。安全・安心は尖鋭的な技術開発の文脈のみで語られた。だから推進派にとっては、高レベル廃棄物を一時的に受け入れている青森県六ヶ所村については「人が近づけないようにしておけば安全」(③第2回会議)との評価を下すのである。そうやって原発立地地域では技術の発展を支え、経済の成長にも寄与し、均質的、一元的な価値の体系で地域を再編し続けてきた。だが、地域の外側から外在的に持ってこられた技術に「空間の履歴」はない。

反対派の論客が、「地域の実情に即してこの立地の問題を論じない限り、恥ずかしい」(①第10回会議)と、地域のエートスを重んじるよう提起したが、このような提起は非合理とみなされ続けた。地域の人々は、誰もひたすら推進派が描くような「技術の継承」(②第1回会議)という思惑だけで、原発施設の立地を推進する社会基盤を思い描いてはいないだろう。前章の事例が示すように、「風土」は一定の理論を有する。原発立地地域は、経済発展を影で支えるという使命にとらわれずとも、地域社会の「風土のエートス」に即して絶えず変容していかなくてはならない。地域は、人間生活の外側にある学術の物理的空間にあるわけではなく、ましてや産業界の空間に埋め込まれているわけではない。地域は生活世界の空間であり、個人の履歴の中にある時間である。そこの議論を国民各界各層が了解することが望まれる。

先に筆者は、科学は地域に即した形であるべきだと述べた(「5-4-2」参照)。では、既にある原子力が地域と共生する形とは、いかなる形か。それは、原発立地地域の内側から問題の実情を発見し、その解決に対しては科学の側が寄り添う形で貢献することである。それについて本研究では、「風土のエートス」を通した了解の共有という提示をしてきた。以下では、了解された発話を争点とみなす必要性を論じる。

### 7-2-3 理解と了解のはざま

第2章で見たように、この会議では市民が生活世界から編み出す意見は「感情論」であると、政策に近い側のモデレーターや専門家からことごとく排除された。ここで「市民」に着目すると、科学技術の素人である市民の方が、ある意味で問題の解決に大きく寄与するという判断がある。「公衆の科学理解」(Public Understanding of Science: PUS)とし

て議論されているものである。ただし、科学コミュニケーション論の立場から、藤垣裕子は、「公衆の科学理解」とは総じて公衆の科学に対する無知と誤解に基づいた認識を前提にしているという（藤垣 2005:11）。無論、そこに市民と専門家の知の違いを認めていることを批判しているからである。

そこで原子力の推進派の主張を今一度、振り返ってみたい。次の推進派の発言から読み取れるのは、原子力の発展には、市民の「理解」が不可欠であるという権威主義的主張である。電力会社にしてみれば「(原子力の)情報は発信側と受け手側によって、発信された情報を正しく理解されるかどうかということがあって、それは受け手側の初等教育を含む一般教育の問題」(①第 8 回会議)ということになる。また、安全性の議論では、研究者からは「事故がなくて技術開発なんかできない、それを乗り越えていくことが将来のエネルギーを安定に、社会を安定に維持する基本になる。そういうことがなかなか理解されない」(①第 11 回会議)との解釈が示される。これらの解釈の前提となっているのは、先の藤垣の指摘にもあるように市民の科学技術に対する無理解にある。こうして、原子力の発信側である専門家と、情報の受け手側としての市民という構図が常に固定される。例えば会議の際には、推進派は専門用語で書かれたレジュメと膨大なデータを記した配布資料を提出している<sup>205</sup>。そして議論に招へいされた市民を前に、推進派は「地域住民、国民全体に正しく理解してもらえよう努力を」(①第 1 回会議)すると述べて、科学的で解りにくい配布資料の解説に時間を費やすことが往々にして起こる。

さて、ここに哲学者内山節が、「了解」と「理解」の意味を厳格に区別した論考がある<sup>206</sup>。

「私の表現を用いれば、合理的理解は精神の最深部からの理解ではないのである。もっと正確に記せば、精神の最深部からの諒解ではない、と書くべきであろう。なぜなら精神の最深部でとらえられているものは、理解というような合理的判断ではなく、受け入れられる、諒解されるというかたちでしか表現しえないものだからである。私自身はこのような意味を付与して、理解と諒解を使い分ける」  
(内山 2009:13)

つまり「理解」とは、情報や知識というように合理的な判断に基づくものである。しかし、「精神の最深部」にある「了解」は、理解を超えたところにあるという。確かに、推進派の学識経験者が述べる「理解」とは、「(原子力の有用性は) 専門家が様々な国際学会等で議論してきた結果として問題ないという認識を持っていますし、安全委員会もそのような結論になっていると理解しています」(①第 11 回会議)というように、国際学会におけ

<sup>205</sup> 反対派の配布資料の場合、「円卓会議」のあり方を述べたものや、自治体の長の場合、自治体のアンケート調査の結果を記載したレジュメであることと比べ、大きく異なる。

<sup>206</sup> 内山は「諒解」の語を用いているが、本研究では和辻の「了解」に統一して使用する。



る知や行政の把握している情報こそが「理解」ということになる。推進派の専門家は、専門知の理論的理解、もんじゅ等の実験（炉）への理解、確率（第3次円卓会議の際は、特に事故の確率）への理解を問題としていた。それは、原発立地地域以外の公募市民も、情報に基づいた理解だけで判断する点では同様である。「原発が遠くにできるのは賛成だが、近くに建設されるのは大反対」（①第10回会議）との発話も、当然、一つの意見である。だがそこには、複数の個との「間柄」の了解はない。

議論の場が抱えた齟齬の問題に対して、内山の言うような「精神の深層部」からの「了解」の問題として捉えているのが反対派である。原発立地に反対する市民団体の代表は、原発事故について、次のように心情を述べている。

「私どもは、それ（原発事故）は、予想外であったということでは済まないわけです。その辺についてまで、はっきりした納得を得られるような形でやっていかないことには、やっぱり立地点では了解が得られない」（①第11回会議）

つまり、ただ説得されるような理解ではなく、「はっきりした納得」を「了解」することが、原発立地地域の住民にとって必要だと言うのである。したがって、推進派が技術開発に事故は付き物とする理解こそ、反対派には「了解」出来ない。このように、推進派が「感情論」と見做した発話は、反対派が地域の実情を「了解」しているがゆえの発話である。

また、小説家の加藤幸子は、推進派に対して、人間としての営みは原子力利用の上になり立つわけではないと反論した。世界が自然を含む他者と結ばれた社会とみる加藤に言わせれば、原子力を妥当性ある資源として利用する場合、「人の文化はほとんど外側に飛び出す」ことになるという。そのような「自然に穴があく」状態を警告し、次のように訴えた。

「自然に穴があいたところは、事故による破壊、環境破壊等の危険性がある。何よりも人間が飛び出した場合、人間は自然の中の生物ではなくなる。人間は進化の中で生物として今ある。私たちの全ての営みは自然の中に位置づけられた人間としての営みをしているが、飛び出してきたものがほとんど人間になった場合、もう人間とは呼べない」（①第6回会議）

以上のような自然と社会の相互関係の了解について歴史的に振り返れば、日本では1950年代以降、1956年の水俣病発生（熊本県）、1957年の本州製紙事件（東京都）、1961年、四日市ぜんそく（三重県）等、公害や環境問題に起因する問題が次々と起きた。これらの問題が市民に大きな反響を与えたのは、技術の進歩に伴う人間の広範な営みの中で人間は自然の変化に余りにも脆弱であり、自然と対峙してこなかったことへの現実味ある警鐘だったからである。だがしかし、専門家の側がこれらの警鐘の受け手となって議論すること

はこれまでなかった。議論の中で生の豊かさは捨象されていき、「公衆の科学理解」という「科学」に照準をあてた「理解」が語られた。議論をしても議論空間に、「理解」と「了解」がクロスオーバーしている以上、「痛み分けの合意」（①第10回会議）にしかならないのである。むしろそれがゆえに、結果的に提言が合意されたとも言えるだろう。だから、本来、中心に据えられるべき倫理的了解の希薄さは否めない。関係性からなる他者への了解がないところに、国民的合意形成という会議の難しさがある。社会的課題に対して真に向き合えるかは、了解をいかに共有できるかにかかっている。それこそが、合意に問われている視点である。

### 7-3 「三番瀬再生計画検討会議」のプロセス、再考

2002年、『三番瀬再生計画検討会議』が設置されたことは、埋立てと行政主導の三番瀬政策の双方との決別を意味し、また、三番瀬の自然再生を議論する社会化された市民参加が期待された。しかしこのような歴史を問い直す場に対する期待が、必ずしも自然再生への途を導いたとは言えない。議論を経ても、市民が海へのアクセスを取り戻すことは出来なかった。2001年の千葉県知事選では、「海は行政だけのもの」という政策は受け容れがたいとして、県民をかくも燃え上がらせて争点となった三番瀬は、今では民意が遠のいてしまっている。

では、自然再生問題のどこに問題があったのだろうか。

#### 7-3-1 自然再生問題のどこに問題があったのか—持続性の捉え方—

『三番瀬再生計画検討会議』は、日本ではじめて自然再生について、立場を異にする多様な当事者が一堂に会し、合意形成を目指した会議である。ただ、第3章で論じたとおり、行政主導の議論システムからの転換は出来なかった。だが、ここで問いたいのは、議論の場で自然再生を模索する人々の「自然」に関する考え方が、「再生」をどう導いたのかである。それを考える際に手がかりとしたいのは議論の際に、繰り返し提起された「持続性」の概念である。

一般に「持続可能な発展」と言われる中で捉えられる「持続性」は、飽くなき経済成長の発展を追求してきた社会構造からの変換を意味している。したがって本来は、地域のローカルレベルの世界に照準を合わせた時に、「持続性」の姿や課題が見えてくるはずである。ここで議論の中で委員らが述べた「持続性」の提案を振り返れば、その大部分は河川や水質をモニタリングし、適切な水がどのように河川に流入し<sup>207</sup>、有機成分が入るのか、砂浜が存在するのかといった、自然再生力の確保が中心の自然科学の発想である（「5-1-5」参照）。つまり、人間から区別された「自然科学」の一方向から、「持続性」を捉えていた。

<sup>207</sup> 主な流入河川は海老川（東側）、真間川、江戸川放水路（中央部）、猫実川（西側）であり特に論争となったのは、猫実川である。

このような合理面からみた自然の資源化の発想は、必ずしもローカルレベルの世界に照準を当てているとは言い難い。更なる問題は、そのような話し合い自体が持続性に帰依すると捉えていたことである。

もともと元来、自然と日本の人々とは不可分な関係にあった。東洋文化圏の日本には自然と人間の関係性を考慮した思想的、文化的な世界観があった<sup>208</sup>。環境問題が甚大になってきた現在、そのような古くからの日本人の思想的伝統や自然観がどれほど寄与しうるかと言えば、ほとんど考慮されていないように思われる。なぜ、小泉八雲（1850-1904）が『虫の演奏家』（平川祐編 1990）の中で 100 年前に西欧にむけた言葉が、今日の日本人に忘れられたのか。この 100 年の間、自然界の規範の最も介在してはならない領域に、我々人間は介在してしまった。自然を科学的に取り組むものとする現代の科学者たちによって、自然と社会は分断された。自然の内実を語ることなく自然科学に寄り添った自然観の解釈をして、結果、現代の我々は自然再生という言葉で、あたかも普遍言語であるかのごとく誤解した。それが 2001 年、三番瀬の自然再生が争点となった知事選である。

『三番瀬再生計画検討会議』を振り返ろう。三番瀬では、人間の方が自然の両義性から免れて来たにも関わらず、自然の法則性を知っているような錯覚を認めない。実は、実在としての自然の一部を見ているに過ぎないのに、自然科学を体系化して扱う方向へと向かい、あたかも全ての解答が得られると思ってしまう。このような解釈の行政、オブザーバー、委員は確かに存在した。このような解釈では、三番瀬への河川の流入一つ考える場合でも、どのような適切さにするのかの判断は、自然の能力を最大限活用したいと考える人間の側に求められる。だから自然の内実からの「持続性」は、方向を見失うのである。自然科学の一般化が徹底されればされるほど、人間と自然の関係性は失われる。民意が三番瀬から遠のいているのもこのためであろう。「再生計画案」に立脚することを旨としながら、「持続」の目的を達することは困難になる。「持続性」という合意に、将来への期待が込められたのであれば、「自然科学」からのアプローチではなく「人間と自然」「人間と人間」との関係性ある持続性に支えられていなければならない。

もともと会議では、自然自体の「持続性」を捉えた発話もあった。40 年以上、三番瀬の保護活動を継続している委員は、「三番瀬は今でも生き物は生きている。人間が再生をやるぞというのは非常におこがましい考え方。一步下がって控えて自然を大切に」（第 1 回会議）や、「望むのは、埋立地を海に戻すこと」（第 4 回会議）と提起した。一見すると、自然を尊重した捉え方ではある。しかし自然とは、「自然とのかかわり」（鬼頭 1999:164）という「動き」が想定されていなければならない。例えば干潟や湿地は砂浜だけで環境が整

---

<sup>208</sup> 日本の自然理解の歴史を振り返れば、8 世紀前後に収録された日本最古の歌集『万葉集』には、豊かな自然の恵みを享受し、また育むといった情緒的な自然への接し方が多く編まれている。平安時代中期に成立した『源氏物語』第 28 帖の『野分け』など、気象現象を要素とした言葉は、温かな恩恵をもたらす自然観をよく言い表している。

うのではない。三番瀬は、放水路の不断の水管理によって保たれており、鳥の渡来や、底生生物の生息状況は後背湿地や内陸部と深く結び付いている。だから、「埋立地を海に戻すこと」（第4回会議）で実現する持続性は、今、現在、残された埋立地に飛来する渡り鳥や生息する底生生物とのかかわりを、人間が新たに手を加えることによって断ち切ってしまうことを考慮していない。つまり、「埋立地を海に戻す」という論理には、人間が自然の作り手となる矛盾がある。地域は風土の変容の場として存在している以上、単にある歴史の一致点に戻す復元の考え方は、自然への欲望を抽象的に表しただけであり、将来的な変容可能性を考慮していない。このように三番瀬で合意した「持続性」は、結局、人間の資源活用を意味した。よって自然再生の基本的性格とは、生態系や自然の摂理に、人間の側から影響を与えないことだと言える。

1992年の『地球サミット』で産業社会からの転換を意味する、「持続可能な発展 (Sustainable Development)」<sup>209</sup>が強調されたことで、「持続性」は脚光を浴びた<sup>210</sup>。『三番瀬再生計画検討会議』が2002年に設置されたことを考えると、「持続性」という合意に至った背景には、応用可能な概念への依存もあったろう。ただし、自然科学自体に非があるわけではない（「5-3-3」参照）。人間生活のあり方と無関係に存立する自然科学などないはずであるが、あまりにも自然科学の側からの視点に寄り添い過ぎたことは否定しがたい。これが前章の『鴨川沿岸海岸づくり会議』との違いである。だから、自然の「持続性」の問題とは、人間自身の側を問う問題である。関係性のつながりが見えない状態で「持続性」を提起しても、地域は持続しない。したがって、「再生計画案」で示した「漁業の持続性」のように、結局は立場の平等を強調した啓蒙的な合意になるのだ。

三澤勝衛は、風土における人間の営みの姿やその歴史を考察している。その中で自然と人間の関係とは、大気・地形・水・生物・人間などが作り出す様々な生きた「一つの統一体」（三澤 2009a:71）を成すと三澤は説いた。都市部に隣接する三番瀬の再生問題が抱える苦しさは、人間と自然の生きた「一つの統一体」が見えないことである。だが、今ある状態を自然科学的に「持続」させるのではなく、持続的に風土を「変容」させなければ地域にとっては、風土のエートスを失いかねない。地域の風土をそのまま規範化するので

---

<sup>209</sup> 「持続可能」は、「永続」の用語で用いられることもある。永続と持続の区別は、多くの場合、同様の解釈であることが多いが、M. レッドクリフト著『永続的発展』の訳者である中村尚司は、「持続は短い期間」という解釈により、A. ドブソンの著書『緑の政治思想』では、永続可能性の語を使用している（レッドクリフト 1987=1992:11）。『緑の政治思想』（1995=2001）の第3章では、ほぼ「永続可能な社会 (The sustainable society)」について論じている。

<sup>210</sup> 『地球サミット』の採択文書、「アジェンダ 21」では、生物多様性については「すべての生物（陸上生態系、海洋その他の水界生態系、これらが複合した生態系その他生息又は生育の場のいかなを問わない）の間の変異性をいうものとし、種内の多様性、種間の多様性及び生態系の多様性を含む」と定義された。地球サミット以降、「持続可能な社会」の実現に向け、日本でも「環境基本法」「生物多様性基本法」「海洋基本法」等の法改正が進んだ。

はなく、変容させることに意味がある。つまり、地域に風土のエートスを取り入れつつ風土を変容させる「新しい風土の創出」である。

今日、自治体等では、生活環境を形成する身近な都市の自然の持続性を提唱している。これらに対し、風土が提供できる論理とは、①地域を持続的に構想していく要素であるが、②風土を自然科学の一部と見なす限りにおいて合意形成への適用は困難である——ことであらう。

### 7-3-2 「里海の再生」の論理

三番瀬の自然再生の理念として強調されたのが、「里海の再生」である。「里海」とは、「人手を加えることで、生物生産性と生物多様性が高くなった沿岸海域」（柳 2010:3）のことである。

「里海」は、会議を設置した堂本暁子千葉県知事が、参議院議員時代より生物多様性条約や、「環境基本法」の取り組みの中で関わってきたテーマでもある。知事当選後の 2001 年 6 月定例県議会で、堂本知事は里海を「人の暮らしと密着なかかわりを持つ自然環境、水辺、陸といった水域と陸域、両方合わせた地域」と説明し、里海の再生については「懐かしい世界に戻すのではなく、逆の発想。20 年後、30 年後、50 年たったときに、あの時千葉の人たちは正しい判断をしたと。それに耐えうるような自然の再生をしたい」と答弁している。

しかし、議論の中で「里海」は、委員によって様々な認識がなされ、それによって再生像も多様な捉え方がされた。例えば、三番瀬のノスタルジックな一面だけを切り取って「里海」と評価した委員、あるいは生態系サービスを楽しむ目的で人が適切に管理するイメージを里海に抱く委員、さらには自分たちの生業を追求することが里海を実現してゆくことになるとの価値観を有する委員もいた。海域をどのように捉えるのかは、最大の争点でもあった。結局、「再生計画案」には「里海」の明確な定義はないと断った上で、「里海の再生」は、長い時間を要するものだという考え方を重視し、「都市に接し、人の暮らしと深くかかわって、人が適切に手を加えることで良好な環境が維持されている、あるいは維持されるべき海域。または、単に、ふるさとの海」と記された。

だが、根本的な問題は里海の再生にあたって、人が手を加える「適切さ」とは、生物多様性の一面だけで議論をするのではないということだ。「空間の履歴」との応答しながら、我々自身、そして将来世代のために、三番瀬の持つ営みを生き生きとデザインすることである。しかも自然を情意し、自然と一体となろうとする態度は、自然の脅威もあるがままに受け入れることになる。つまり「里海」とは人が手を加えて持続を可能にさせるものではなく、地域の「風土のエートス」に基づいた変容性と捉えなければならない。その誤解があったために、里海の議論が「人間と自然のつながり」が見えないような、都市の中の自然公園の域を出なかったのである。

なお三番瀬の浦安市では、2011年の東日本大震災によって液状化の被害に直面した。その後、浦安市は「絆の森」（森の防波堤）<sup>211</sup>事業への取り組みを開始した。液状化の土砂とガレキを礎に緑化の推進と高潮や津波などの災害の備えとして子供たちの手で2,540本の苗を植えて森をつくる事業である。この事業は、1947年9月におきたカスリーン台風による浦安での被害を、東日本大震災では教訓として生かせなかった反省をもとに計画をされている。この成否は、新住民と呼ばれる浦安市民がこれからの浦安を里海として了解できるかにかかっている<sup>212</sup>。

#### 7-4 実践指針としての合意形成プロセス—社会デザインのベクトル—

本章の第1節から第3節までは、本研究で取り上げた円卓会議事例を風土的考察によって改めて振り返った。問題を抱える人々とその解決を図ろうとする人々との「風土のエートス」の共有が、合意形成へと導く重要な要件であることを示してきた。

従来のように社会的合意形成と称して何らかの合意をしたとしても、その合意が社会に受容されるまでに長期間を要するのは、議論の場では地域の本質的課題を捉えずに専門家らの尖鋭化した技術領域の側からの要請を優先して聞き入れて合意をしていたからに他ならない。だが、今日、「市民参加」が至るところで提起されている。誰もが社会の問題や課題の当事者になり得るし、また関心を持つべき責任もある。

そこで今までの議論を踏まえて、本節では次代の実践指針となるべく地域社会の合意形成プロセスを構想したい。

##### 7-4-1 合意形成プロセスにおける風土論的考察の現代的意義

近年、「国民的合意形成」「社会的合意形成」と称して実施される合意形成の特徴は、本研究で論じた空港、原子力、自然再生問題のほか、ダムや可動堰といった問題にみられるように、政治的なシングルイシューが目的化されている。そのようなシングルイシューだけに焦点を当てて賛否を問う議論方法は、結論が予め想定されたアリバイ作りの場に過ぎないものであった。専門家の意見をいかに「国民的」あるいは「社会的」に広めるか、市民参加によって担保するか、議論の目的が置かれているからである。

だが第6章で考察したように、「海岸づくり」という1つのイシューを核とした議論であっても、人間の特性や文化といった地域の独自性を合意形成プロセスで問うことで、問

<sup>211</sup> 浦安市ホームページ <http://www.city.urayasu.chiba.jp/menu11446.html>

<sup>212</sup> 災害から立ち直る力を意味するレジリエンス(Resilience)という概念がある。これは、2005年に神戸で開催された『世界防災会議』で採択された「兵庫行動枠組」の中に導入され、広く知られるようになった概念である。レジリエンスは、失われた機能を人々によって回復させるという意図が含まれている。回復とは、破壊や汚染される以前の状態に戻すことではない。例えば緑化を目的としたまちづくりが自然を重視していると捉えることは出来ない。回復とは、「自然と人間」「風土」を含めた地域づくりであるべきで、地域に期待されている機能の回復だけを議論するのは、実体としての復元に過ぎない。

題の解決の途を導き出すことは出来る。なぜなら、「風土のエートス」を要素とすることによって、議論空間を 2 つの再構成の契機で捉え直すことが可能であるからだ（「6-6-2」参照）。先に筆者は、議論空間の再構成の 1 つめの契機は、問題設定の再定義が出来る点、そして、議論空間の再構成の 2 つめの契機として、目的設定の再創造が出来る点を分析結果として述べた。本章の第 1 節から第 3 節では、円卓会議方式の事例を、風土論によって再考を行った。では、どのような問題設定の再定義が可能であろうか。これを問うことで、現代における合意形成の実践にも意味がある。

『成田空港問題円卓会議』の場合、「成田空港」をどうするのかを問題とするのではなく、四半世紀続いた「成田空港問題とは何か」の再定義をし、そこを議論の出発点とするべきであった。また、「国民的合意形成」を目指した『原子力政策円卓会議』では、あくまで原子力政策をどうするのか争点であった。だが、問題を抱える地域住民と推進側の「了解」と「理解」のはざまの問題の方がより深刻であることが分かった。したがって、「国民的合意」として目的を再定義し直すことが必要である。さらに『三番瀬再生計画検討会議』の自然再生議論の場合は「自然科学」を終始、問題としていたが、誰もが親しめる三番瀬の「自然」自体を、県民、市民が考える場として円卓会議を開催するべきであった。

長い間、科学や技術のテクニカルな側面に縛られながらも、主体的・社会的存在として人間が、それらの境界を「風土のエートス」に基づいて超克するところに合意形成プロセスの今日的な意味がある。「風土のエートス」の共有の上に道筋を立て、合意を形成することが「社会的合意形成」であるというのが、筆者の考えである。

#### 7-4-2 合意形成の射程範囲

合意形成に関する諸々の会議は、特定の社会的問題に対し、その解決の一環となる目的を持って行われる。ただし、社会的問題とは言え、本研究で見えてきたように、成田空港問題について話し合う、原子力政策を国民各界各層で議論する、三番瀬の自然再生を目指す、といった抽象度の高いシングルイシューである。したがって、問題解決のための課題設定が明らかでなく、雑駁な議論と利害の対立に時間が割かれるケースが多い。逆に、目的については政策決定や行政計画のガイドラインの策定など、限られた時間での議論が求められた。このような既存の合意形成を捉えた上で憂慮される点として、次のことを検討しなければならない。すなわち、問題に関わる誰もが「風土のエートス」を知覚して議論をするべきであるならば、風土の射程範囲と合意が捉えうる問題の規模、問題とする内容や目的との関係である。

『鴨川沿岸海岸づくり会議』では、合意形成の実現範囲とは地域が風土を共有し、創造し続けられる範囲であり、狭隘な空間であることが確認できた（「6-5-3」参照）。言い換えれば、合意形成に意味を持たせるためには、それぞれの地域にふさわしい最小限の合意形成こそが望ましい。現代は政治や地域の境界を越え、社会的・政治的な領域が拡大

し、相関性が広範になりつつある。だが、風土が共有出来ないような大風呂敷を広げた議論の場では、合意は不可能である。だからこそ強調したいのは、風土の議論をすれば合意が形成されるわけではないということである。

では、地域の課題を引き受けられるローカルレベルが合意形成の前提であるとしても、地理的に幅を広げ、リージョンレベルで生じた事象では合意形成しないのだろうか。例えば、東京湾沿岸海岸に位置する三番瀬と千葉東沿岸海岸の鴨川海岸は、自然、地形、人々の暮らし、歴史環境も相当の違いがあるが、ともに房総半島の千葉県の海岸線上の沿岸である。仮に「千葉県の沿岸域を考える」というような課題が課せられたとしよう。この場合、三番瀬と鴨川のように遠隔にあっても合意形成は可能だろうか。この問いを解く鍵は繰り返し述べてきた風土の共有にある。対立が生じる原因は、風土を要素とする規範、歴史、生活文化、<sup>シンボル</sup>象徴の関係性の欠如による。したがって、それぞれの地域の風土が、互いの地域の人々にとって共有の了解となりうる要素があれば合意形成は可能である。逆に、風土の共有にあたって、行政主導で地域の関係性の構築を目指したり、あるいは共有そのものが希薄であれば合意の形成は不可能である。市民を包摂した議論の意味もここにある。

次に現代的な意味の組み直しとして、都市問題の中で課せられた問題に対し、風土の論理を導入することの可能性を考えたい。例えば和辻は『風土——人間学的考察』の中では、その第3章で日欧の都市の比較を試みている他、都市論的分析はしていない。三澤に関しては、信州の村落の風土を対象としている。ただ、風土が、実践的に関わり合う人間や自然、文化のあり方を空間と捉えていることを思い起こせば、都市論的課題についても風土の共有が出来るならば合意形成は可能であると言える。

現在、地球温暖化問題、砂漠化、資源の枯渇、有毒物の廃棄、原生林の伐採、酸性雨問題、遺伝子組み換えへの危惧等のグローバルレベルで生じる科学技術の不確実性の問題が表出している。遠く隔たった国や自治体を単位をとした意思決定を自明視してきた従来の科学は、21世紀になってその説明力を失い、我々は何ら抜本的な解決の糸口が見出せないまま、その場しのぎの対応に追われてきた。このようなグローバルで生じる問題において、合意を形成することは出来るだろうか。このようなグローバルな課題に対して、ローカルレベルでの実践的有効性を適応させることは困難であろう。なぜなら本研究で追究した、問題を抱える人々が主体となって決定する合意形成とは異なるからである。合意を形成するには互いの顔の見える小さなローカルレベルでの関わりの中で、どのように人々が動き、影響を与え、作用するのかを考慮することが要件となる。したがって国境を越えるような課題は、国際協力や国際契約といった「政治上の契約」で捉えるべきであろう。グローバルレベルの社会関係、国際社会の問題を合意することの重要性はもともとであるが、風土性の徹底に基づけばグローバルレベルでは対話的共有がないと言わざるを得ない。ローカルレベルでの問題は、グローバル化の変容の一部を構成するわけではない。「合意」の意味が広く使われているという、ディスクール倫理の限界がここにある。



以上をまとめれば、第1に、あらゆる問題や課題が風土的考察の彫琢によって得られるわけではないこと。第2に、議論が可能な範囲を吟味することで、議論はより良い合意形成に至ること——の2点を示した。つまり、合意形成プロセスとは地域の持つ課題が、その地域の空間の履歴が持つ方向性と逸脱していないかどうかにかかっているのである。

#### 7-4-3 合意形成における公共の意味

従来、政策を決定付けてきた科学や技術は、その内部でのみ受容されていればよかった。このような政治的イシュー化がもたらした公共事業に対して、反対側の市民らは事業の公共性に疑問を呈した。市民らは事業の公共性自体の必要性は認めるとしても、その実施方法や手順と、地域社会の人々の関係性との比較考量において異論を示した。なぜならば、合意が一たびなされたならば、合意内容の正当性や妥当性は別にして、民主的了解を得たものとして公共性の効果を帯びるからである。それは合意形成プロセスに直接、関わっていない人であっても、人々は広くその合意に拘束されるからである。そこで、公共性と合意形成との関わりを考察しておきたい。

日本語辞典の『大辞林』による「公共性」の定義は、「広く社会一般に利害・影響を持つ性質。特定の集団に限られることなく、社会全体に開かれていること」とされている。さらに斉藤純一は公共性に係る問題を、国家に関係する公的な「official」と、特定の誰かにはなく、すべての人びとに関係する「common」、誰に対しても開かれている「open」の3つに分けて考えている（斉藤 2000:viii-ix）。

例えば原発立地の議論では、専門家や電気事業者らは「電力」という「official」な事業の必要性を論じ、合意を「とる」ことを目的とする。そして合意後はあたかも「open」の次元として「公共」が強調されるのである。逆に地域の立場からみる「公共性」の場合はどうであろうか。成田空港問題を例に挙げれば、反対同盟が固持した「大地」とは、彼ら自身の指摘から読み取れば「(国側が)“公性”に何の配慮もなく、土地を“私”したといっても過言ではない」(第1回シンポ)として批判するように、「common」そのものである。要するに、地域の人々の視点に立った「common」と、行政や政策に近い側の「official」な公共というギャップが存在しているのである。このような地域の人々の関係性からなる「公共」と、行政や事業実施に近い専門家の考える政策的に制度化された公共性の違いについて傍証したいのは、内山節が、群馬県上野村の村人が使う「公共」と東京で使われている「公共」の違いについて述べた以下の説明である。

「東京で『公共』といえは、国や自治体が担うもの、つまり行政が担当すべきものを指していた。・・・だが村人が使う『公共』は、それとは違う。『公共』とは、村でも、みんなの世界のことであり、『共の仕事』は、『みんなでする仕事』のことであった。・・・行政イコール「公共」ではなかった。・・・村人が感じている

『公共』の世界とは・・・自分たちが直接かかわることのできる世界であり、自分たちが行動をすることによって責任を負える世界のことであった。つまり、自分との関係がわかる広さといってよいし、それは、おおよそ、「村」という広さであるといってよい・・・」（内山 2005:49-50）

つまり、東京のような都会では、システムや制度によってもたらされる益が「公共」なのであるのに対し、村人たちにとっての「公共」はシステムや制度によるものではなく、地域規模の狭い世界の空間を指している。このような狭い空間の公共を、第6章で論じた『鴨川沿岸海岸づくり会議』で示すとすれば、地域固有の生活様式や日常性、具体性に合わせて、護岸の高さや、守るべき遠景等々の合意を形成したが、これらが「公共」にあたる。このようにローカリズムを核とした公共の考え方は1つではない。人々が行き交えるような地域社会の結び目を「公共」と捉えていることは確かである。地域と結びついた公共性は、地域の変容、成長の速さに合わせた可変的な性質がある。第6章でいえば、サーフィン文化の一層の発展やウミガメの生育等によって、守るべき範囲や時期、優先度も変わる。これらを十分了解した上で、「地域の公共」の意味を地域で捉え直すこと合意した。これが政策的に制度化された公共性の場合、不可変な制度や、空間になる危険が生じる。ゆえに行政や権力に繋がる「公共」の問題は、公共性を継続するにしても、中止するにしても、必然的に市民の意見は排除されてしまうのである。

そこで問題となるのは、そもそも制度化した公共の設定は、住民側が出来るわけではないという事実である。例えば、地域住民への補償と公共性をめぐる問題がある。本研究で取り上げた空港問題や原発立地問題、海域の埋立問題以外にも補償の問題は、今日数々ある。その際、八ツ場ダム問題のように、地域住民が開発事業による補償を得た後に反対派から推進派に転じるケースは多く、更なる対立を引き起こす。だが、そもそも市民運動の高まりを受けてもなお原発を立地することが出来た背景には、「漁業権者、地権者の同意を取り付けること・・・さえクリアすれば、科学者や市民団体からのいかなる反対運動に遭遇しようとも、原子力計画は実現されてきた」（吉岡 1995:157）ような圧倒的な力があつたからだ。問題を抱える地域の側に、このような地域の形成過程が存在するのにもかかわらず、議論の場で補償問題を持ち出されて「補償金を要求する住民」と見られることについては反発もあつたろう。公共の福祉のための補償が基本であるならば、本来、補償問題が議論の場で課題として上がることは馴染まないはずである。この補償問題のもっとも難解な点は、対等を前提とした議論の場にあつても、補償金を手にした地域の側は、常に「弱者」として見られ続けることにある。心情的対立が増幅したところに、「国民的了解」の合意形成は必要となるのだ。

地域にとって合意すべく公共とは、「風土のエートス」の共有による衡平性とその判断基準になる。もし仮に公共事業に反対する住民の論理だけを突き詰めると、例えば「三番瀬

には1mmたりとも手を加えるな」という地域エゴに近い環境思想も、公共性の前提とせねばならないことにつながりかねない。

『鴨川沿岸海岸づくり会議』では日常会話の形で議論を重ね、地域が持つ「公共」を議論して合意につなげている。市民参加によって議論することの意義は、ここにある。

#### 7-5 まとめにかえて—本研究の限界と今後の課題—

本研究においては、『風土論からみた合意形成プロセスに関する研究』との題目のもと、既存の円卓会議を事例として合意形成プロセスの批判的再考に取り組んできた。

まず、既存の政策に関わる合意形成プロセスが、一体、どのような言語空間であったのかをまとめれば、第1に、議論の仕組みづくり、いかに参加型にするかといった制度的方法で設えられた議論の場では、合意の困難性を有すること、第2に、そのような合意形成プロセスにおいては、社会空間にある構図と同様の二項対立の構造が慣性として存在し続けることである。よって議論の場は、たとえ合意に至ったとしても、必ずしも期待に応えられる様な場となっていない(第1章、第2章、第3章)。特に、合意後の地域社会は政策戦略に取り込まれたままである。これは本研究が合意後も「プロセス」として捉えていたことにより、明らかになったことである。

そして、本研究の序章で問題軸とした、設えられた「議論システムの転換」、「共有の構築」の2つの分析によって明らかになったのは、合意形成の根拠とは、合意が得られた議論空間にどれだけ衡平な応答があったかによって測られるということである。そのためには、個人に内在するエートスをも、「知」として扱われるべきことを指摘した(第4章)。東日本大震災を経て、科学とは合理的に捉えられないものであると誰もが知ったのではなかろうか。すなわち科学や技術が責任を負う幅は狭く、反面、地域問題を抱えた場合には、その対応に追われる時間はとてつもなく長い。だから科学や技術は、分をわきまえなければならない領域にある。そのためにも「風土のエートス」は、合意形成には欠かせないが、風土だけで合意を形成することは出来ない。形式的な合意形成の修正の手がかりとして、「風土のエートス」の方向性に合意の根拠を求めるべきである(第6章)。「風土のエートス」を一定の価値判断とすることで、権威的な利害関係主体側からではない問題の解決策を導くことが可能となる(第6章)。これは序章で設定した2つの問題軸で捉えたことで確認できたことである。ゆえに風土の観点から、別の地域の人々や社会層にも同じように妥当性を持つとは言えない。問題を抱える地域ごとの「風土のエートス」が存在するからである。以上、前章までに明らかになったことをまとめた。

未曾有の災害を経験し、地域の問題に際して、立場を異にする当事者が合意を形成する場は益々増えてきている。今ここで、合意形成プロセスを問い直すことは、具体的な実践につながると考えている。たとえ手続的公正性、住民参加の仕組みといった制度的方法が万全であったとしても、問題を抱える人々が地域との折り合いや、自分自身との折り合いが

付けられないような合意は、合意形成とは言えない。合意を意味あるものにするためには、風土に沿ってその都度、目的を再構成させながら、地域を変容させていくことが必要である。つまり、このような風土を分析枠組みとする実践からは、自ら問題点を自省的に検証し、評価し、創造できるならば、どのような合議でも実践可能だという点が示唆される。そこに本研究の意義があるといってもよい。であるならば、本来であれば第 6 章の PI 方式以外の市民参加型会議も考察を試みるべきであったかもしれない。本研究では風土論的考察の有効性を見出すことを目的としたため、そこまでは及ぶことが出来なかった。そこが本研究の限界である。よって、今後の課題としたい。

筆者は、風土論的考察に際し、合意を時代とともに地域の「風土のエートス」に合わせて地域を「築きあげて」いくこと——新しい風土を創る——が、合意形成プロセスであると結論づけた。したがって、そのような新たな風土の実証的合理性をどのように保証するかまでは、本研究では述べることが出来なかった。これは地域社会という空間の履歴との関係で、新たに創出した風土が功を奏しているか否かは、長い歳月を要することだからである。この点を踏まえて今後も研究の中で取り組んで行きたい。

## 別紙

### 別紙1 成田空港問題をめぐる主な経緯

年	月	経緯
1963	7	千葉県内に新空港建設で知事に申し入れ
	11	航空審議会が国際空港の候補地として、①千葉県富里村、②防衛庁との調整が出来れば霞ヶ浦周辺も適当と答申
1965	11	政府、国際空港建設地を富里に内定
	11	千葉県富里町議会が反対決議
1966	6	佐藤首相、友納千葉県知事が、規模縮小をして三里塚御料牧場地区とする協議
	7	空港の位置を成田市三里塚に閣議決定
	7	新東京国際空港公団法施行
	7	新東京国際空港公団が発足
	7	三里塚・芝山連合空港反対同盟結成
	12	反対同盟、団結小屋の建設
1967	1	「新空港の工事实施計画の認可に関する公聴会」の開催
	8	千葉県知事が空港外郭の測量公告
1969	9	新空港の建設に着手
	12	土地収用法に基づく事業認定の告示
1970	12	成田空港建設を「特定公共事業」に認定、告示。本格的な敷地造成工事の開始
1971	2	第1次強制代執行
	9	第2次強制代執行で3警官死亡
1973	4	A滑走路(4,000m)完成
1977	5	公団、反対派の鉄塔を撤去
	11	政府、成田空港を1978年3月30日に開港予定と宣言
1978	3	過激派が管制塔を占拠、開港延期
	5	成田空港開港
1983	3	反対同盟が北原派と熱田派に分裂
1986	11	Ⅱ期工事(B滑走路2,500m、C滑走路3,200m)着工
1987	9	北原派から小川派が分裂
	11	「成田新法」初の適用
1988	9	千葉県土地収用委員会委員長への襲撃事件
1990	1	江藤運輸大臣(当時)と反対同盟熱田派との対話
	11	「地域振興連絡協議会」発足
1991	4	「地域振興連絡協議会」が運輸省、公団、千葉県、反対同盟三派に公開シンポジ

		ウム参加を呼びかけ
	4	運輸省、公団、千葉県はシンポジウム参加を地域振興連絡会に回答
	5	村岡運輸大臣（当時）が、強制執行の放棄を宣言
	5	「地域振興連絡協議会」が学識経験者 6 名に空港問題解決の調整役を依頼
	6	反対同盟熱田派、シンポジウムの参加を決定
	6	学識経験者（隅谷調査団）がシンポジウムの主催者として発足
	7	公開シンポジウムを開催・運営する「シンポジウム運営委員会」が発足
	11	『成田空港問題シンポジウム』開始
1993	6	公団が土地収用の裁決申請取り下げ
	9	『成田空港問題円卓会議』開始
1993	11	Ⅱ期工事中断
1994	9	運輸省、C滑走路建設の凍結を表明
	12	成田空港地域共生委員会発足
1995	1	『成田空港地域共生委員会』開催
	2	千葉県が「成田空港周辺地域振興計画」を策定
1998	5	公団、「エコ・エアポート基本構想」を発表
	5	運輸省、公団、「地域と共生する空港づくり大綱（共生大綱）」を発表
2004	4	新東京国際空港公団民営化し、成田国際空港株式会社（ANN）に
2009	10	前原誠司国土交通大臣が、「羽田ハブ化」宣言

（筆者作表）

別紙2 日本の原子力政策、事件、事故をめぐる主な経緯

年	月	経緯
1945	8	広島・長崎に原爆投下
1954	3	中曽根康弘衆議院議員ら、原子力予算の提出、可決成立
1956	1	自主、民主、公開を定めた原子力基本法施行
	1	原子力委員会発足
	6	科学技術庁発足
	9	原子力開発利用長期計画①策定
1957	6	核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律
	7	国際原子力機関(IAEA)に加盟
1961	2	原子力開発利用長期計画②策定
1962	5	通商産業省が産業構造調査会に総合エネルギー部会を設置(1965年総合エネルギー調査会へ改組、2001年経済産業省総合資源エネルギー調査会へ改組)
1966	5	科学技術庁発足
	5	原子力委員会が、高速増殖炉をナショナルプロジェクトに
1967	10	動力炉・核燃料開発事業団(動燃)が発足
	12	原子力開発利用長期計画③策定
1972	6	原子力開発利用長期計画④策定
1973	8	日本初の原発立地裁判「伊方原発訴訟」
1974	6	電源三法制定(電源開発促進税法、電源開発促進対策特別会計法(現:特別会計に関する法律)、発電用施設周辺地域整備法)
	9	原子力船むつで放射線漏れ事故
1975	2	内閣総理大臣の私的諮問機関として原子力行政懇談会を設置
	8	初めての反原発全国集会(京都)
1978	4	原子力開発利用長期計画⑤策定
	10	原子力安全委員会発足(原子力委員会から分離。独立)
	11	東京電力福島第一原子力発電所3号機事故。日本で最初の臨界事故
1979	3	アメリカスリーマイル島原子力発電所事故
1982	6	原子力開発利用長期計画⑥策定
1983	5	国が高速増殖炉原型炉「もんじゅ」の設置を許可
1985	10	「もんじゅ」着工
1986	4	ソ連チェルノブイリ原子力発電所4号機で爆発事故
1987	6	原子力開発利用長期計画⑦策定
1991	5	「もんじゅ」完成し、試運転開始

1994	3	長計に関する「ご意見を聞く会」の開催
	4	「もんじゅ」臨界試験成功
	6	原子力開発利用長期計画⑧策定
1995	12	「もんじゅ」ナトリウム漏れ事故。運転停止
1996	1	三県知事提言
	4	第1次原子力政策円卓会議開催（～9月まで全11回）
	8	新潟県巻町でわが国初の住民投票。建設反対が多数
1997	3	動燃東海事業所火災爆発事故
1998	9	第2次原子力政策円卓会議開催（～1999年1月まで全5回）
1999	6	志賀原子力発電所第1号機臨界事故
	6	第3次原子力政策円卓会議開催（～2000年2月まで全7回）
	9	東海村 JCO 臨界事故
2000	11	原子力開発利用長期計画⑨策定
2001	9	市民参加懇談会開催
2002	8	東京電力等の原子炉損傷隠蔽事故
2011	3	福島第一原子力発電所事故、福島第二原子力発電所冷却機能一時喪失

(筆者作表)



別紙3 三番瀬海域の主な経緯（沼田県政～堂本知事就任まで）

年	月	経緯
1961		浦安から富津に至る京葉臨海工業地帯造成の一環として、市川行徳地先の海岸に工業用地を主とした約 760ha の市川Ⅱ期土地造成が計画・構想される。
1962		浦安町漁業協同組合、浦安第一漁業協同組合、漁業権の一部放棄 船橋市漁業協同組合、漁業権の一部放棄
1963		市川Ⅱ期、京葉Ⅱ期埋立て計画策定 船橋地区、埋立造成工事着工（1965年竣工認可） 習志野漁業協同組合、漁業権の一部放棄（176ha）
1964		浦安、北部土地改良事業開始（猫実、当代島地区） 市川地区第2次埋立事業開始（千鳥地区、1966年に市域に編入）
1965		浦安、第一期埋め立て工事着工 浦安、南部土地改良事業開始（堀江地区）
1967	9	港湾審議会第30回計画部会で、船橋、市川地区（京葉港地区）417haの京葉Ⅱ期土地造成を位置付け
1969	3	市川Ⅰ期地区埋立免許取得、市川市地先の埋立事業開始 船橋市漁業協同組合、漁業権一部放棄（1894ha）
1970	12	船橋市栄町地区、埋立造成工事着工 習志野漁業協同組合、漁業権全面放棄
1971	4	浦安町漁業協同組合、浦安第一漁業協同組合、漁業権の全面放棄
1972	11	浦安町、第2期地区埋立工事着工
1973	2 3 3	千葉県第4次総合5カ年計画策定により、市川Ⅱ期・京葉Ⅱ期埋立計画の凍結 県知事の決定により江戸川第一終末処理場を本行徳石垣場・東浜地区に都市計画決定 船橋市漁業協同組合、漁業権全面放棄
1974	5	江戸川第一終末処理場を埋立地に計画変更
1976	9 12	千葉県新総合5カ年計画で市川Ⅱ期について「用地が必要とされる時期を待って着手する」とされる 南行徳漁業組合、漁業権の一部放棄（65ha）
1977	5 11	市川市行徳漁業協同組合、漁業権の一部放棄（65ha） 港湾審議会第80回計画部会で京葉Ⅱ期の「埋立計画が具体化されるまで、現計画の一部（Ⅱ期地区）を留保する」とされる
1983	4	東京ディズニーランド開園
1986	9	県が市川Ⅱ期地区基本計画案を発表

1990	7	「市川Ⅱ期地区・京葉Ⅱ期地区計画基本構想」策定
1992	3	県が京葉Ⅱ期（270ha）の土地造成を計画
	6	「千葉県環境会議」設置
1993	3	県が市川Ⅱ期地区、京葉Ⅱ期地区土地造成基本計画（740ha）が決定
	3	千葉県環境会議に「市川Ⅱ期地区・京葉Ⅱ期地区土地造成計画に係る環境保全計画書」を提出
1995	11	千葉県環境会議から「市川Ⅱ期地区・京葉Ⅱ期地区土地造成計画に関する環境保全のあり方について」の提言
1996	1	補足調査の現地調査開始（平成9年12月現地調査調査終了）
1998	5	補足調査専門委員会から「現況把握の中間的とりまとめ状況」を県に報告
	6	知事が「市川Ⅱ期地区・京葉Ⅱ期地区土地造成計画」の見直しを表明（740haから101haへ縮小）
1999	3	県主催のシンポジウムを開催
	3	市川市が環境庁、県知事あてに「市川Ⅱ期地区計画における海の再生に関する要望書」を提出
	6	市川市が県知事あてに「市川Ⅱ期地区計画に関する要望書」を提出
	6	市川Ⅱ期・京葉Ⅱ期地区計画の「見直し案」（740haを101haに縮小）を発表
2001	3	千葉県知事選挙（堂本暁子が知事に初当選）
	3	千葉県環境会議が「市川Ⅱ期地区・京葉港Ⅱ期地区土地造成計画に係る具体的な計画案に関する環境保全のあり方について」の見解を発表
	4	堂本知事が4月臨時県議会において、埋立白紙撤回を表明
	6	堂本知事が県議会で三番瀬の埋立問題については「シンポジウムの開催」と言及

（千葉県三番瀬再生推進室資料、及び市川市ホームページをもとに筆者作表）

別紙4 三番瀬再生計画検討会議設置以降の三番瀬をめぐる動き

年	月	主な動き・政策
2001	8	第1回三番瀬シンポジウム開催
	9	第2回三番瀬シンポジウム開催
	9	堂本知事が9月県議会において埋立計画の中止を表明
	11	第1回三番瀬の再生計画策定のための検討組織設立準備会開催
2002	1	三番瀬再生計画検討会議設置
2003	1	委員3人が辞任
	10	堂本知事が市川市塩浜地区の垂直護岸改修を表明
2004	1	三番瀬再生計画案を知事に提出・三番瀬再生計画検討会議解散
	8	第1回再生会議準備会開催
	12	三番瀬再生会議設置
2005	3	堂本知事が再選
	4	三番瀬再生計画（基本計画）について諮問
	6	三番瀬再生計画（基本計画）について答申
	8	基本計画についてパブリックコメント実施
	9	9月定例県議会において「三番瀬問題特別委員会」設置
	11	市川市塩浜護岸改修事業に係る再生計画（事業計画）（案）について諮問
	12	市川市塩浜護岸改修事業に係る再生計画（事業計画）（案）について答申
2006	3	三番瀬再生計画（事業計画）（素案）について諮問
	10	9月県議会において「三番瀬問題特別委員会」委員長報告
	11	三番瀬再生計画（事業計画）（素案）について答申
	12	「三番瀬自然環境調査のあり方」及び「市川市塩浜護岸改修事業に係るモニタリング手法」について意見
	12	基本計画確定
2007	2	事業計画確定・再生計画44事業の策定
	3	平成19年度再生実施計画（案）について意見
2008	2	平成20年度再生実施計画（案）について意見
	2	「三番瀬自然環境調査のあり方」及び「市川市塩浜護岸改修事業に係るモニタリング手法」について意見
	3	船橋漁協が三番瀬のラムサール条約登録に賛意を表明
	7	環境省による三番瀬の自然再生事業の補助金・交付金の打ち切りが判明
	8	埋立て中止に伴う市川市行徳、市川市南行徳漁協に対する漁業補償をめぐる民事調停で補償額として計66億円を提示されたと県が発表

	11	漁業補償をめぐる民事調停で補償額として計 66 億円を支払う
	12	平成 21 年度再生実施計画（案）について意見
	12	「三番瀬自然環境調査事業」、「市川市塩浜護岸改修事業」、「三番瀬再生実現化推進事業」について意見
2009	2	堂本知事が 3 選不出馬を表明
	3	千葉県知事選挙（森田健作が知事に初当選）
	12	第 29 回三番瀬再生会議に森田知事が初出席
2010	2	平成 22 年度千葉県三番瀬再生実施計画（案）について意見
	2	「三番瀬自然環境調査事業」、「市川市塩浜護岸改修事業(2 丁目)」について意見
	9	森田知事が「今後は行政が具体的な再生事業を着実に進めていく」と県議会答弁
	12	千葉県三番瀬再生計画（新事業計画）（案）について意見
	12	「三番瀬再生ランドデザイン」について意見
	12	第 32 回三番瀬再生会議で解散となる

（千葉県三番瀬再生推進室資料をもとに筆者作表）

## 参考文献

- 相原亮司,2000,『三里塚闘争に関する覚書』相原亮司.
- 秋吉貴雄,2003,「政策形成における2つの知識のあり方に関する考察」『熊本大学社会文化研究』(1)17-30.
- 新井克弥,2005,「新しいコミュニケーション論の基礎——『伝わらないこと』」『宮崎公立大学人文学部紀要』12(1), 1-16.
- Andrew Dobson,1995, *GREEN POLITICAL THOUGHT*, Routledge,London. (=2001, 松野弘監訳,『緑の政治思想——エコロジズムと社会変革の理論』,ミネルヴァ書房).
- 五十嵐敬喜・小川明雄,1997,『公共事業をどうするか』岩波書店.
- 石毛博道,1998,『ドラム缶が鳴り止んで』四谷ラウンド.
- 市井三郎,1963,『哲学的分析—社会・歴史・論理についての基礎的試論』岩波書店.
- 市川市,1996,『いちかわ環境プラン実施計画』.
- 井上達夫,『共生への冒険』毎日新聞社.
- 猪原健弘,2011,「序章 合意形成学の構築」(=猪原健弘編著『合意形成学』 p 1-14) 勁草書房.
- 今田高俊,2011,「社会理論における合意形成の位置づけ——社会統合から社会編集へ」(=猪原健弘編,『合意形成学』 p17-p36) 勁草書房.
- Immanuel Kant,1795,*Beantwortung der Frage——was ist Aufklärung?! Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf* (=2006,中山元訳,『永遠平和のために——啓蒙とは何か 他3編』光文社).
- 宇沢弘文,1992,『成田とは何か——戦後日本の悲劇』,岩波書店.
- 内山節,1989,『自然と人間の哲学』岩波書店.
- ,2005,『「里」という思想』新潮社.
- ,2009,『清浄なる精神』信濃毎日新聞社.
- 生松敬三,1971,「和辻風土論の諸問題」『理想』(452) 14-23.
- 大澤真幸,1995,「他者・関係・コミュニケーション」(井上俊ほか編,『他者・関係・コミュニケーション』岩波書店).
- 岡田清,「航空政策」,1979,(木村秀政・増井健一編,『日本の航空輸送』第8章 p213-p234), 東洋経済新報社.
- オギュスタン・ベルク,1988,篠田勝英訳『風土の日本——自然と文化の通態』筑摩書房.
- Augustin Berque,1990, *Being human on the earth——principles of ecumenal ethic* , Ruclus, (=1994,三宅京子訳『風土としての地球』筑摩書房).
- ,1996,*Être humains sur la Terre, principes d'éthique de l'écoumène*, Paris, Gallimard, (=1996,篠田勝英訳『地球と存在の哲学——環境倫理を越えて』筑摩書房).

- , *Médiance, de milieux en paysages*, Paris, Belin/Reclus, 2000 (=1994, 三宅京子訳『風土としての地球』筑摩書房) .
- , 2001, *Écoumène. Introduction à l'étude des milieux humains*, Paris, Belin, (=2002, 中山元訳, 『風土学序説——文化をふたたび自然に、自然をふたたび文化に——』筑摩書房) .
- 萩原進, 2008, 『農地収奪を阻む——三里塚農民怒りの43年』編集工房朔.
- 尾関周二・亀山純生・武田一博編, 2005, 『環境思想キーワード』青木書店.
- 尾関周二, 2007, 「共生理念と共生型持続社会の基礎視点」(=『共生社会システム学序説——持続可能な社会へのビジョン』p10-45) 小埜尾精一, 1995, 『東京湾三番瀬海を歩く』三一書房.
- 尾内隆之, 2005, 『円卓会議』の記憶を掘り起こす——原子力政策における『合意形成』問題再考『思想』(973) 129-151.
- 嘉瀬井恵子, 2013, 『円卓会議の成立——現代における円卓会議とは』21世紀社会デザイン研究学会, (5)80-90.
- 加藤尚武, 2009, 『合意形成の倫理学』丸善出版.
- 加納実紀代, 2011, 「ヒロシマとフクシマのあいだ」『インパクション』(180) 150-163.
- 梶田孝道, 1988, 『テクノクラシーと社会運動——対抗的相補性の社会学』東京大学出版.
- 鴨川風土記編纂委員会, 1992, 『鴨川風土記 第2巻』鴨川市.
- 鴨川市編さん委員会編, 1991, 『鴨川市史——通史編』鴨川市.
- 亀山純生, 2005, 『環境倫理と風土——日本の自然観の現代化の視座』大月書店.
- , 2011, 「シンポジウム報告論文 里山と風土保全の現代的意義——現代の“人間の危機”克服と文明転換の視点から」『共生社会システム研究』5(1), 28-46.
- 桑子敏雄, 1999, 『環境の哲学——日本の思想を現代に活かす』講談社.
- , 2002, 「合意形成と「立場」の概念」『哲学雑誌』117(789)139-156.
- , 2006, 「社会的合意形成と風土の問題」『公共研究』3(2)114-122.
- , 2011, 「社会基盤整備での社会的合意形成のプロジェクト・マネジメント」(=猪原健弘編『合意形成学』p179-202) 勁草書房.
- 北原鉦治, 1996, 『大地の乱成田空港——三里塚反対同盟事務局長30年』御茶の水書房.
- Giddens Anthony, 1990, *The Consequences of Modernity*, Stanford University Press, (=1993, 松尾精文・小幡正敏訳『近代とはいかなる時代か? —モダニティの帰結—』而立書房) .
- 鬼頭秀一, 1996, 『自然保護を問い直す——環境倫理とネットワーク』筑摩書房.
- , 1999, 『アミノクロウサギの『権利』という逆説』(=『環境の豊かさを求めて——理念と運動』) 昭和堂.
- 共生社会システム学会, 2011, 「Kyosei と Satoyama」『共生社会システム研究』5(1)巻頭

1-3.

- 具度完, 舩橋晴俊監訳, 2013, 「環境問題と公共圏——韓国事例」(=舩橋晴俊・壽福眞美編, 『公共圏と熟議民主主義——現代社会の問題解決』 p94-120) 法政大学出版局.
- 草薙睦, 2011, 「和辻倫理学における「間柄」と「信頼」について——その哲学的的位置づけと可能性」『文化学研究』(20) 80-104.
- 倉阪秀史, 2008, 「公共研究と市民参加」『公共政策』5(2)18-29.
- 黒田暁, 2007, 「河川改修をめぐる不都合からの合意形成——札幌市西野川環境整備事業にかかわるコミュニケーションから」『環境社会学研究』(13), 158-172.
- 呉地正行, 2010, 「湿地のワイズユースとしての、ふゆみずたんぼ」『環境研究』, No157.
- 公共事業とコミュニケーション研究会, 増島俊之他編, 2002, 『証言・長良川河口堰——対立する世論 錯綜するメディア 苦悩する行政』日本工業新聞社.
- 小泉八雲, 1990, 牛村圭訳「虫の演奏家」(=平川祐弘編『日本の心』), 講談社.
- 桑折勇一, 1982, 『物語戸村一作』朝日新聞社.
- 国土庁計画・調整局監修, 1991, 「第四次全国総合開発計画解説と資料」ぎょうせい.
- 小島剛, 2007, 『科学技術とリスクの社会学』御茶の水書房.
- 小林傳司, 2004, 『誰が科学技術について考えるのか』名古屋大学出版会.
- 齋藤純一, 2000, 『公共性』岩波書店.
- 坂口安吾, 1999, 『坂口安吾全集 03』筑摩書房.
- 最首悟, 1998, 『星子が居る——言葉なく語りかける重複障害の娘との20年』世織書房.
- 桜井淳, 1996, 「原子力の動きを読む——『原子力政策円卓会議(第2回)に参加して』『原子力工業』42(8)38-39.
- 桜井邦朋, 1995, 『自然科学とは何か——科学の本質を問う』森北出版.
- 佐藤栄佐久, 2009, 『知事抹殺——つくられた福島県汚職事件』平凡社.
- 三番瀬再生計画検討会議事務局編, 2004, 『三番瀬再生計画案』, 三番瀬再生計画検討会議事務局.
- 三里塚からの農民宣言編集委員会, 1990, 『三里塚からの農民宣言——とりもどそう、緑と大地を!』七つ森書館.
- 三番瀬円卓会議ふりかえりワークショップ実行委員会編, 2005, 『検証・三番瀬円卓会議——市民による「ふりかえりワークショップ」の記録と提言』三番瀬円卓会議ふりかえりワークショップ実行委員会.
- 柴田等, 1965, 『三寒四温』隣人社.
- Chantal Mouffe, 1993, *The Return of the Political*, Verso (=1998, 千葉眞・土井美徳・田中智彦・山田竜作訳『政治的なるものの再興』, 日本経済評論社).
- 篠藤明德, 2011, 「新しい市民参加と討議デモクラシー」『とうきょうの自治』(82), 2-8.
- Sherry Arnstein R. 1969, “A Ladder of Participation” AIP(American Institutes of

- Planners) Journal, Vol.35, NO4, 216-224
- John S. Dryzek, 2005, *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*, Oxford University Press. (=2007, 『地球の政治学——地球をめぐる諸言説』丸山正次訳・風行社) .
- James S. Fishkin, 2009, *When the People Speak——deliberative democracy and public consultation*, Oxford University Press, (=2011, 曾根泰教・岩木貴子訳『人々の声が響き合うとき——熟議空間と民主主義』早川書房) .
- Johan Galtung, 1969, *Violence, Peace, and Peace Research*, Journal of Peace Research, (=1991, 高柳先男他訳『構造的暴力と平和』中央大学出版部) .
- Chantal Mouffe, 2000, *Democratic Paradox*, London: Verso. (=葛西弘隆訳, 2006, 『民主主義の逆説』以文社) .
- 隅谷三喜男, 1996, 『成田の空と大地——闘争からの共生への途』岩波書店.  
———, 2004, 『隅谷三喜男著作集第9巻』, 岩波書店.
- 清野聡子, 2009, 「日本の海岸環境の課題と展望——海岸法改正から10年」『河川』(11) 5-12.
- 清野聡子・森和恒・矢野真一郎他, 2006, 「筑後川上流大山川における住民の地域知と河川環境再生研究での作業仮説形成」『第34回環境システム研究論文発表会講演集』(34) 231-238.
- 世古一穂, 2001, 『協働のデザイン——パートナーシップを拓く仕組みづくり、人づくり』学芸出版社.
- 高木仁三郎, 2000, 『原発事故はなぜくりかえすのか』岩波書店.  
———, 2002, 『高木仁三郎著作集第七巻——市民科学者として生きる1』七つ森書館.
- 高田知紀, 2014, 『自然再生と社会的合意形成』東信堂.
- 高野宏, 2010, 「和辻風土論の再検討——地理学の視点から」『岡山大学大学院社会文化研究科紀要第30号』(30) 313-332.
- 武谷三男, 1972, 『武谷三男著作集3 戦争と科学』.
- 田中慎次郎, 1953, 「朝鮮休戦から政治会議へ(座談会)」『世界』(96), 35-51, 岩波書店.
- 田中宏明, 2006, 「研究ノート 国際関係論と世界市民教育——カントのコスモポリタニズムをめぐる議論から」『宮崎公立大学人文学部紀要』14(1).
- 高橋暁子, 2002, 「科学技術行政への市民参加——『原子力円卓会議』と『遺伝子組換え農作物を考えるコンセンサス会議』にみる現状と展望」『科学技術史』(6) 71-117.
- 高橋浩, 1997, 「和辻哲郎と15年戦争——和辻の思想的特質とその問題点をめぐって」『鹿児島女子大学研究紀要』19(1) 13-30.
- 田村哲樹, 2008, 『熟議の理由——民主主義の政治理論』勁草書房.
- 近岡武男, 1972, 「サンフランシスコ湾の保全・開発と東京湾の課題」『自治研究』



48(2)109-136.

辻村太郎,『景観地理学講和』地人書館.

土屋雄一郎,2008,『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.

堂本暁子,2001,『無党派革命』,築地書館.

徳富蘆花,1999,『徳富蘆花集第4巻』日本図書センター.

富田涼都,2010,「自然環境に対する協働における『一時的な同意』の可能性——アザメの瀬自然再生事業を例に」『環境社会学研究』(16),79-93.

———,2008,「順応的管理の課題と『問題』のフレーミング——霞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.

友納武人,1984,『疾風怒涛』千葉日報社.

Tomlinson John, 1999, *Globalization and Culture*, Polity Press. (=2000,片岡信訳,『グローバル化——ローバリゼーション』青土社).

Tuan Yi-Fu, 1974, *Topophilia——a study of environmental perception, attitudes, and values*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.(=1992,小野有五・阿部一共訳『トポフィリア——人間と環境』せりか書房).

トクヴィル・アレクシ・ド,1987a,井伊玄太郎訳『アメリカの民主政治・中』講談社.

———,1987b,井伊玄太郎訳『アメリカの民主政治・下』講談社.

内閣府,2008,『安全・安心で持続可能な未来のための社会的責任に関する研究会報告書』,内閣府.

長尾演雄,1979,『現代生活と住民運動の社会学——国民的合意形成の理論』恒星社厚生閣.

成田空港地域共生委員会編,2005『成田空港問題円卓会議合意事項点検記録集——共生をめざした10年間の軌跡』成田空港地域共生委員会編.

———,2011,『成田空港地域共生委員会記録集』成田空港地域共生委員会編.

成田国際空港株式会社広報室編,2012,『成田空港——その役割と現状』.

成田市立図書館編,2000,『成田市史叢書第3集——市民が語る成田の歴史』,成田市教育委員会.

成田市編さん委員会編,1986,『成田市史——近現代編』成田市立図書館.

西田幾多郎,小坂国継全注訳,2006,『善の研究』講談社.

新田和宏,2006,「ワークショップという熟議民主主義——「日本型熟議民主主義」の可能性」『Memoirs of the School of Biology-Oriented Science and Technology of Kinki University』(17)51-62.

のら社同人,2005,『壊死する風景——三里塚農民の生とことば(増補版)』創土社.

Habermas Jürgen, 1992, *Faktizität und Geltung——Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main: Suhrkamp (=2002,河上倫逸・耳野健二訳『事実性と妥当性——法と民主的法治国家の討議理論にか

- んする研究（上）』未来社）。
- , 1992, *Faktizität und Geltung—Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main: Suhrkamp (=2003, 河上倫逸・耳野健二訳『事実性と妥当性——法と民主的法治国家の討議理論にかんする研究（下）』未来社）。
- , 1981, *Theorie der Kommunikation Handelt*, 2Bde., Frankfurt am Main: Suhrkamp. (=1985-87, 河上倫逸・平井俊彦・藤沢賢一郎他訳『コミュニケーション的行為の理論上・中・下』) 未来社。
- , Luhman Niklas, 1971, *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie—Was leistet die Systemforschung?*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, (=1987, 佐藤嘉一, 山口節郎, 藤沢賢一郎訳『批判理論と社会システム理論上』) 木鐸社。
- , 1991, *Erläuterungen zur Diskursethik*, Suhrkamp: Frankfurt am Main, 1991, (=2005, 清水多吉・朝倉輝一訳『討議倫理』, 法政大学出版局)。
- , 1989, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, trans. by Thomas Burger, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- , 1990, *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society* / Jürgen Habermas; translated by Thomas Burger with the assistance of Frederick Lawrence (=, 1994 細谷貞雄・山田正行訳『公共性の構造転換——市民社会の一カテゴリーについての探究』) 未来社)。
- 博物館ボランティア浦安・聞き取り調査隊編, 2009, 『ハマーン記憶を明日へ——「黒い水事件」から50年』浦安市郷土博物館調査報告書・第5集, 浦安市郷土博物館。
- 原口和久, 2002, 『成田 あ の 1 年』, 崙書房出版。
- 原科幸彦, 2005, 「公共計画における参加の課題」(原科幸彦編者『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。
- 平川全機, 2005, 『継続的な市民参加における公共性の担保——ホロヒラみどりの会議・ホロヒラみどりづくりの会の6年』環境社会学会(11) 160-170。
- 平松守彦, 2005, 『21世紀の地域リーダーへ』東洋経済新聞社。
- 百武ひろ子, 2005 「まちづくりにおける合意形成とプロセスデザイン」『日経研月報』(332) 24-29。
- 古川和男, 1996, 「『原子力政策円卓会議』の第4回までを顧みて」『原子力工業』42(9), 77-79。
- フレイザー・ナンシー, 1999, 『公共圏の再考——既存の民主主義の批判のために』(=グレイグ・キャルホーン編・山本啓, 新田滋訳『ハーバーマスと公共圏』第5章, 117-159, 未来社)。
- Beck Ulrich, 1986, *Riskogesellschaft—Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp Verlag: Frankfurt. (=1998, 東廉・伊藤美登里訳『危険社会』法政大学出

- 版会) .
- Beck Ulrich, Giddens, Anthony and Lash, Scott, 1994, *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge: Polity Press, (= 1997, 松尾精文・小幡正敏・叶堂隆三訳『再帰的近代化——近現代における政治、伝統、美的原理』而立書房) .
- Bourdieu Pierre ,1979, *La distinction——Critique sociale du jugement*, Editions de Minuit (=1990, 石井洋二郎訳『ディスタンクシオン——社会的判断力批判1』藤原書店) .
- Bourdieu, Pierre & Wacquant, Loïc J. D. 1992 *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Paris: Éditions du Seuil.(=2007, 水島和則訳『リフレクシヴ・ソシオロジーへの招待——ブルデュー、社会学を語る』藤原書店.
- 福田克彦, 2001, 『三番瀬アンドソイル』平原社.
- 藤垣裕子, 2003, 『専門知と公共性——科学技術社会論の構築へ向けて』東京大学出版会.  
———, 2004, 「科学技術社会論(STS)と環境社会学の接点」『環境社会学研究』(10), 25-41.  
———, 2005, 『科学技術論の技法』東京大学出版会.  
———, 2008, 藤垣裕子・廣野喜幸編, 『科学コミュニケーション論』東京大学出版会.
- 婦人之友社, 1940, 「家事下手、家計下手が、上手になるための円卓会議」『婦人之友』(34)12, 56-65.
- 富津市富津漁業協同組合, 1981, 『富津の漁業史』ぎょうせい.
- 船戸修一, 2008, 「受け取る側の評価」(=藤垣裕子編『科学コミュニケーション論』東京大学出版会, p175-199) .
- 船橋市郷土資料館編, 1990, 『近・現代の埋立て事業』 .
- 船橋晴俊, 2002, 「環境問題をめぐる政策的課題とコミュニケーション」『都市問題』93(10).
- 風呂田利夫, 1996, 『沿岸海洋研究』「討論:生態系修復としての人工海浜造成の問題点」33(2), 163-167
- Max Weber, 1922, *Basic Concepts in Sociology* (= 1972, 清水幾太郎訳, 『社会学の根本概念』岩波書店) .  
———, 1989, 『プロテスタンティズムの倫理と資本主義の精神』岩波書店.
- 松岡幹夫, 2013, 『京都学派とエコロジー——比較環境思想的考察』論創社.
- マルセル・モース, 有地亨訳, 2008, 『贈与論』勁草書房.
- 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.
- 三浦展, 2004, 『ファスト風土化する日本——郊外化とその病理』洋泉社.
- 三澤勝衛, 2009a, 『三澤勝衛著作集 風土の発見と創造 第1巻 地域個性と地域力の探求』, 農村漁村文化協会.

- ,2009b,『三澤勝衛著作集 風土の発見と創造 第2巻 地域からの教育創造』, 農村漁村文化協会.
- ,2009c,『三澤勝衛著作集 風土の発見と創造 第3巻 風土産業』第2版,農村漁村文化協会.
- 宮本博司,2012,「淀川顛末概記」『龍谷法学』44(4), 1517-1525.
- 宮本博司・岡田幹治,2007,『世界』「インタビュー 淀川流域委員会とは何だったのか(特集 川が市民から奪われる)」(767), 233-240.
- 村上陽一郎,2004,「レイ・エキスパートの役割」(=梅棹忠夫編『ITと文明——サルからユビキタス社会へ』p98-139) NTT出版.
- 村山元英・石井新二編,1994,『成田空港と地域振興——天の心・地の心』文真堂
- Meadows Donella H, (原書の年), *The limits to growth ——a report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*, (=1972,大来佐武郎観訳『成長の限界——ローマ・クラブ「人類の危機」レポート』),ダイヤモンド社.
- 柳哲雄,2010,『里海創生論』恒星社厚生閣.
- 山川偉也,2008,『哲学者ディオゲネス——世界市民の原像』講談社.
- 吉岡斉,2011,『新版原子力の社会史——その日本的展開』朝日新聞出版.
- ,1995,「原子力立地紛争の激化」(=『通史 日本の科学技術 第4巻』p157-174).
- 吉田正人,2007a,「公共事業をめぐる合意形成の場のあり方」『江戸川大学紀要』(17) 39-52
- ,2007b,『自然保護——その生態系と社会学』地人書館.
- 読売新聞社編,2004,『地方が変わる、日本を変える』読売新聞社.
- Luhmann Niklas,1973, *Vertrauen-Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*,Ferdinand Enke Verlag Stuttgart (=1990,大庭健, 正村俊之訳,『信頼——社会的な複雑性の縮減メカニズム』勁草書房).
- ラヤモン,大槻博訳,1997,『ブルート——13世紀初頭に書かれた英国史』大阪教育図書
- リヒャルト・キースラー, フランク・エルベ,田中謙次訳,2003,『ドイツ統一の舞台裏で——六角形の円卓会議』中央公論事業出版.
- Rachel Louise Carson, 1962, *Silent Spring* (= 2007,『沈黙の春』新潮社).
- Redclift,Michael,1987, *Sustainable development*.Routledge a Div.of Routledge,Chapman&Hall Ltd. (=1992, 中村尚史・古沢広祐監訳,『永続的発展——環境と開発の共生』, 学陽書房.
- ローレンス・E. サスカインド, 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——公共政策の交渉と合意形成の進め方』有斐閣.
- 脇田健一,2002,「コミュニケーション過程に発生する『状況の定義のズレ』」『都市問題』(93) 10.
- 鷺谷いづみ,2003,「今なぜ自然再生事業なのか」(=鷺谷いづみ, 草刈秀紀編『自然再生事

業——生物多様性の回復をめざして』築地書館 p2-p 42) .  
和辻哲郎,1937,『倫理学上巻』岩波書店.  
———,1949,『倫理学下巻』岩波書店.  
———,1979,『風土——人間学的考察』岩波書店.

### 辞書・事典

三省堂, 1967, 『広辞林』.  
デイヴィド・マクファーランド編,1993,『オックスフォード動物行動学事典』どうぶつ社.  
土木学会編,1999,『土木用語大辞典』技報堂出版.  
平凡社,1958,『政治学事典』.  
ミネルヴァ書房,2012,『日本語源広辞典 増補版』増補版第1版.  
三省堂,1995,『大辞林』第2版.

## 謝辞

本研究は、筆者が立教大学 21 世紀社会デザイン研究科比較組織ネットワーク学専攻博士後期課程において、内山節教授の指導のもとで研究した内容をまとめたものです。

学位論文をまとめるにあたり、御指導、御鞭撻を頂きました指導教官である中村陽一教授に深く感謝いたしております。時に応じて、厳しく御指導いただいたことを通して、私自身の甘さと至らなさを実感することが出来ました。先生からは東京都三鷹市の合意形成事例を紹介していただいて以降、合意形成とその規模との関連性の観点に辿りつきました。重ねて感謝申し上げます。

修士課程から博士課程を通じ、日々の研究だけでなく、公私にわたり多方面から御助言を賜りました、立教大学名誉教授の北山晴一先生に深く感謝致します。真摯にそして優しく私と向き合ってください、ここまで導いて下さいました。先生の導きによって研究に対する強い意思を持つことが出来ました。本研究の論点でもある「関係性」を、身をもって実感せざるをえません。深く深く感謝申し上げます。

史料の読み方を辛抱強く、かつ有益な御助言を頂きました、立教大学講師の梅原宏司先生に深く感謝しております。

特に三番瀬と鴨川の事例におきまして多くの御助言を頂きました、九州大学工学研究院清野聡子准教授に深く感謝いたします。研究についての資料の提供など多大な御協力を頂きましたこと、重ねて感謝申し上げます。研究に向かう姿勢については清野准教授から示唆を受けたところが大変多く、第 6 章は清野准教授にお会いしなければ論じられなかったと思っています。この場を借りて御礼申し上げます。

第 7 章では、私は「なぜ小泉八雲が『虫の演奏家』の中で 100 年前に西欧にむけた言葉が、今日の日本人に忘れられたのか」と提起しました。この『虫の演奏家』（講談社『日本の心』）は、私が高校生の時に英語を教えて下さった、牛村圭先生（比較文化学者、国際日本文化研究センター教授）が訳されました。『虫の演奏家』を読んだあの日に思い至った「なぜ・・・」は、エトスとして私に宿り続けています。牛村先生から『虫の演奏家』を頂戴した日から時を経て、本研究でエトスを分析枠組みとしたことは、ある意味で、本研究の目的でもあると思っています。

本研究は多くの方々の御協力なしにはまとめることが出来ませんでした。インタビュー調査に応じて下さいました「三番瀬市民会議」の皆様から心から感謝しております。

なお、本研究の一部は、本学「立教 SFR」研究費によります。

最後になりますが、本研究の遂行にあたって御協力を賜りました立教大学 21 世紀社会デザイン研究科の諸先生方に感謝申し上げます。また、私が在籍しております 21 世紀社会デザイン研究科の皆様、並びに筆者を励まして下さいました修了生、在学生の皆様、そして、ここに御名前を記すことが出来なかった多くの皆様に御礼申し上げます。

嘉瀬井 恵子