

地域共同管理空間（ローカル・コモンズ）の維持管理と再生のための社会的合意形成について

桑子敏雄

1 はじめに

地域共同管理空間（ローカル・コモンズ）とは、地域社会のしくみにより、地域が持続可能性に配慮して共同管理してきた空間である。コモンズは、自然生態系とそれを維持管理してきた地域の土地管理のしくみ、伝統、文化などの社会的装置の両方を含んでいる。

科学技術振興機構（JST）・社会技術研究センター（RISTEX）・社会技術研究開発事業「地域に根ざした脱温暖化・環境共生社会」研究開発プログラムでは、「地域共同管理空間（ローカル・コモンズ）の包括的再生の技術開発とその理論化」（以下、「コモンズ再生研究」と略記）と題して、平成二〇年から新潟県佐渡島をフィールドに研究開発活動を行っている。この研究プロジェクトの目的は、危機的な状況にあるコモンズを再生し、地域社会を活性化するための基本的な考え方、その実現のための方法、そして、その方法論を支える理論を研究し、また実践することである。

本論文では、わたしがリーダーを務めている上記の研究プロジェクト活動を中心に、環境配慮型公共事業推進の現場での経験とそれに関する課題について論じたい。具体的には、このプロジェクトを推進する上で、行政や住民との話し合いの設計・運営の主体として、また、進行役として、どのような活動を行ってきたかについて紹介する。また、関連する公共事業を、一つのプロジェクトとしてマネジメントすることに関し、プロジェクト・アドバイザーとして活動してきた経験についても述べようと思う。さらに、ローカル・コモンズの保全および再生の課題と問題解決の方向性を、地域社会の現場に即した社会的合意形成の方法と関係づけながら論じたいと思う。

2 「ローカル・コモンズ再生研究」プロジェクト

「地域に根ざした脱温暖化・環境共生社会」研究開発プログラム

の趣旨はつぎのようなものである。

地球温暖化と大規模な気候変動の危機の解決は、私たち人類の活動が環境と共生しえない水準に達したことから発生している多様な問題の中でも、最も重要な課題の一つとなっています。特に先進国では、八〇%程度の温室効果ガス削減は避けられない戦略的課題です。

しかし、脱温暖化に向けた取り組みでは、観測や分析、新しいエネルギーなどの先端的な技術の開発を進めることに重きが置かれ、技術を私たちの生活の中に生かしていく方法を、社会のシステムも含めて見直そうとする試みはあまり実施されてきませんでした。

本領域では、温暖化対策を、新技術の開発や導入のレベルだけでとらえるのではなく、産業革命以来の近代化の流れの中の、とくにこの五〇―六〇年間の、大きな社会変化の中でとらえます。具体的には、産業経済から人々の生活習慣にまで広く深く浸透し、きわめて整備された法制度や各種の許認可制度、税制など社会システムとの関係において、現場目線から問題を検討し、その担い手づくりを含めて、エネルギー自給能力のある地域づくりに取り組むといったことを、重要な課題として掲げます。

また、これまで、保全・再生という観点のみでとらえられてきた自然と人間の共存の問題も、手入れの行き届いた森林や湿原の炭素貯蔵庫としての機能の維持拡張といった視点を加味して評価

したり、木材利用による炭素の社会的ストックを正當に評価したり、過疎地域を住みたくなる地域とすることがもつ脱温暖化効果にも視点を当て、石油漬けの近代化からの脱却と連結していく可能性に期待します。

このようなプログラムの趣旨に沿いつつ、「コモンズ再生研究」は以下のようなことを目的とする。

すなわち、危機的な状況にあるコモンズを再生し、地域社会を活性化するための基本的な思想、その実現のための技術、そして、その技術を支える理論を実践的に研究することである。ローカル・コモンズ再生の研究は、脱温暖化を近代の作り直しとする哲学の提案を含む。

具体的な研究開発目標はつぎの五点である。

1. 河川・湖沼・海岸・森林・湿原・棚田（耕作放棄地などを含む）のローカル・コモンズの再生を通して自然環境と地域社会を包括的に再生するための技術、およびこれを実現するためのプロジェクト推進技術の開発とその理論化を行う。この研究は、哲学、社会学、政治学、生態学、工学などの諸学問の協働によって展開する。

2. ローカル・コモンズの再生の視野を地球全体の環境問題（大気・水などのグローバル・コモンズの問題）へと展開し、ローカル・コモンズ再生がどのように石油依存社会からの脱却を助け、大きな意味でCO₂削減に貢献することができるのか、

またその程度は概算でどれほどなのかを示す。

3. 「ローカル・コモンズ再生を通じたグローバル・コモンズの持続可能性への貢献」という目標を見据えた、多様な主体による新たな社会的合意形成の技術を体系化・理論化し、普及させる。また、地域の主体形成のサポートを行う。

4. 脱温暖化を近代の作り直しとする地域マネジメントの哲学の提案を行う。

5. ローカル・コモンズ再生の課題をもつ地域間のネットワークの拠点を新潟県佐渡市に構築し、情報の交流を図る。

「コモンズ再生研究」プロジェクトでは、自然再生と地域再生の包括的再生という課題を、湖沼・河川・森林などの「地域が共同管理している空間（ローカル・コモンズ）の再生」として捉え、脱温暖化の課題（グローバル・コモンズの問題解決）と連携させながら、人文科学、生態学、土木工学の協働を展開し、実践的に解決する技術の開発とその理論化を行うことを目的としている。

本研究がたんに理論的な研究とするのではなく、フィールドを選定し、実践的な活動を行っているのは、地域に根ざした脱温暖化・環境共生社会の実現には、具体的な地域の現場で、問題解決の当事者として研究者が活動することが何よりも必要だとい考えに基づいている。

観察者として地域に向き、インタビュアーや地域の実情の観察を通して現状分析を行うだけでは、地域の問題を具体的に解決することはできない。地域の抱える問題は、複雑であり、ときには、多様

な要素が錯綜している。他方、学問的研究はともすれば原理的、一般的な研究に止まり、特定のディシプリンの視点から問題を捉えることで、地域の複雑な現実をむしろ単純化してしまい、問題の本質を見逃しがちである。地域の問題は、風土性と歴史性に深く彩られており、原理原則に基づくという意味での合理的な思考態度だけでは問題解決にはならない。

研究グループがフィールドとして佐渡島を選んだ背景には、以下のような事情がある。

研究グループのうち数名は、このプロジェクトに先立つ環境省地球環境研究総合推進費「トキの野生復帰のための持続可能な自然再生計画の立案とその社会手続きに関する研究」（九州大学の島谷幸宏教授を研究代表者とし、「トキの島再生研究プロジェクト」という）において佐渡島をフィールドに数多くのワークショップやシンポジウム、その他の活動を続けてきた。

「トキの島再生研究プロジェクト」には、自然科学と人文社会科学という二つの枠組みがあった。七つのチームが自然科学の研究、一つのチーム（「トキと社会」研究チーム）が人文社会科学の研究を進めた。自然科学と人文社会科学の研究が連携しつつ、自然と社会の豊かさを実現する包括的自然再生プロジェクトであった。トキの野生復帰事業は、環境省が平成二〇年に増殖したトキを野生に戻すことを目的に進めてきた事業であるが、「トキの島再生研究プロジェクト」では、自然再生と地域再生の関係について研究を行った。ただし、この活動は、たんなる研究ではなく、地域に入り込ん

で多様なステークホルダー間の合意形成を図りながら、トキの野生復帰と佐渡島の自然再生、地域再生を包括的に実現しようという試みであった。わたしがチーム・リーダーを務めた「トキと社会」研究チームは、佐渡の地域社会がトキの野生復帰に向けて、どのようにすれば自然豊かで活気ある地域社会を再生できるかという課題をもって、地域社会の人びとと討議を進めていったのである。

「トキと社会」研究チームの研究の具体的な内容は、つぎのような点である。

- ・ 佐渡島で暮らす人びとの関心・懸念を把握する。
 - ・ 多様な立場・世代の人々による協働をサポート・推進する。
 - ・ こどもたちが地域と自然について考える力を育む。
 - ・ 佐渡島の自然再生計画について地域の人びとと一緒に考える。
 - ・ 佐渡島で展開する新たな自然再生の考え方を生み出す。
- 「トキと社会」研究チームの役割は、「佐渡の社会状況を客観的に観察するのではなく、地域に入り込み、利害関係者（ステークホルダー）とのワークショップを繰り返しながら、トキに関する歴史・文化的文脈、野生放鳥への認識の類似点・相違点、トキへの夢、利害関係などを緩やかに明らかにしながら、自然系の研究者から提案される自然再生のシナリオの修正を行い、合意形成をはかる」ということであった。

以上のように「ローカル・コモンズ」再生研究に先立って、「トキと社会」研究においても、地域の人びととともに、地域の問題を解決するという作業を進めることを課題としていたのである。すな

わち、トキの野生復帰と地域再生という問題をもつ現場でその問題解決の当事者として活動していたということである。たんに客観的な観察者、分析者として活動するのではないという点が重要である。これは、研究者自身による社会実験に近い活動である。地域の人びとがどのようにして交流しあい、共通の課題について討議し、解決してゆけるかということ、地域の人びと、行政とともに考え実行するプロセスを通して、トキの野生復帰を地域社会の合意のもとに進めてゆくのである。

活動の具体例として、平成一九年五月一二日に佐渡市岩首地区の旧岩首小学校で行ったワークショップを紹介しよう。このワークショップでは、トキに対する関心をどう高めるかということと少子高齢化の進む岩首地区の活性化をどのように行ったらよいかということをテーマに議論した。ワークショップは、地域の高齢者が理解できないという理由からネーミングを工夫し、「談義所」と命名した。「談義所」とは、もともとは中世に日本各地で普及した仏教の学問活動の拠点である。ここで重要なのは、「談議」ではなく、「談義」だということである。

「談義所」は、宮城県日南市飢肥にある「談義所」に出会ったことがきっかけで発想した。廃仏毀釈の嵐が吹き荒れたとき、地域の人びとは、仏教寺院を示す「談義所」に「言（ごんべん）」を付けて、ここは仏教寺院ではなく、地域の人びとの「おしゃべりの場」であるとし、破壊を免れたのである。廃仏毀釈の嵐がおさまった後、人びとはもう一度「言（ごんべん）」を取り外し、「談義所」に戻した

という。現在では、地域の人びとの貴重な交流の場になつていていると聞いた。

そこで、この逸話から佐渡でのワークショップを「談義所」としたのであるが、この表現は、「談義する」という動詞を伴つて語ることが大きな特色である。「ワークショップは、「ワークショップする」という動詞にはならないからである。談義所は、討議、討論の場の意味をも含むものとして、佐渡で普及し、また、国土交通省宮崎河川国道事務所が進める宮崎海岸侵食対策事業（わたしがプロジェクト・アドバイザーを務めている）では、「宮崎海岸市民談義所」として、住民参加型公共事業の重要な拠点となつている。

岩首地区での第一回佐渡巡りトキを語る移動談義所では、四つのテーマについて話し合った。

1. 岩首地区の課題
2. 岩首地区のよい点
3. 岩首小学校旧校舎の利用法
4. トキとの共生

佐渡の地域社会は多様な課題を抱えているので、一つの事業目的のためだけの議論を行うと参加者の意識が限定されてしまい、多様な意見を掘り起こすことができない。とくに岩首地区は、談義所を開催した岩首小学校がその年の三月に統合のために廃校となり、体育館だけは地域に開放されていたが、旧校舎は閉鎖されてしまつた。木造の校舎をどうにか使えないかという思いが地域にあつたのだが、運営のための費用の点で所有者の佐渡市と岩首地区との間

で意見の違いが生じていた。旧校舎を地域のために利用できるようにし、また佐渡市にとつても有効活用できるようにするにはどうすればいいのだろうか。この問題を談義所で談義したのである。

「トキと社会」研究チームは、地域の人びとの関心・懸念（インタレスト）を前もってヒアリングし、地域の人びとや行政の意見の違いとその理由を把握した上で、上記のテーマを設定し、談義に臨んだ。

地域の課題としても多かつた意見は、生活の利便性とくに交通の利便性の課題および少子高齢化であつた。少子高齢化との関連で、就業について、働き手の不足と仕事の不足とが指摘された。地域の環境についても意見があつた。

地域を活性化するための地域資源としては、なによりもこの地域の環境のよさと人々の人情のよさが指摘された。また、祭礼を中心とする文化についても、誇るべきものがあるとの指摘が多かつた。

岩首小学校旧校舎の利用については、参加者には、ワークショップ開始前に旧校舎を見学し、どう利用できるかを考えてもらう機会を設けた。ワークショップでは、さまざまな形での交流の場として活用が可能であるとの意見が多かつた。研修や合宿での利用、臨海・林間学校としての利用などの提案があつた。また、地域での公共的な施設としての利用を提案する意見も多く、高齢者のための施設という意見もあつた。また、トキについての交流の拠点とする意見もあつた。

トキと地域との共生についての談義では、情報の共有の必要性を

述べる意見が多かった。また、棚田の管理を行うことが、トキの生息しやすい環境づくりのために必要であるという意見も多数あった。ただ、トキ放鳥による農業への悪影響を懸念する意見も見られた。

以上を要約すると、地域の課題は、利便性の課題と少子高齢化にどう対応するかということであり、その方法としては、地域の資源を活用し、さまざまな形で交流を促進するということである。その一つの手段として、岩首小学校旧校舎は、地域の人々とくに高齢者の交流施設として、また、島外の人びととの交流の場として、あるいは、トキについての情報発信、情報交流の場としての活用が可能である。

岩首地区および「トキと社会」研究チームは、佐渡市に対し、旧岩首小学校者を地域内の交流拠点、地域と地域外の人びととの交流拠点、さらには、トキに関する情報共有の拠点として再利用することを提案し、佐渡市は、「ありえないほど迅速に」小学校舎の再利用を暫定的に三年間認めたのである。

岩首小学校は、それ以来、三年間で一万人以上の来訪者を受け付けるまでになり、文字通り交流の拠点としての役割を果たしている。わたしたち「トキと社会」研究チームの行ったワークショップ、佐渡巡りトキを語る移動談義所は、こうして、三年の間に延べ四三回、一、五〇〇人以上を動員して終結したのである。

旧岩首小学校校舎の再生は、それ以降、統廃合によって生じるいくつかの校舎の利用問題を議論するきっかけとなった。

佐渡の移動談義所は、多様な立場・世代の人びととともに、トキと人が共に暮らすことができる島とは何か考え、またそのような島をつくるにはどのようなようにしたらよいか意見を交換することを目的とした。トキとの共生は、環境、農業、観光、福祉、教育など、さまざまな社会の課題と関連して考えなければならない。そこで、地域づくり関係者、農業従事者、女性、小・中学生などとともに、談義を重ねた。

「トキと社会」研究チームが行った談義のうちでもっとも重要なものの一つは、二〇〇八年三月一日に行った「みんなトキ色談義」である。この談義では、トキ野生復帰にかかわる地域の課題について、佐渡でさまざまな活動を展開する人びとが集まり、自由な討議を行って、共有できる考え方をまとめた。そこでまとめられたのが、「山と海と湖と海の恵みをつなぐ包括的再生」の思想である。

「包括的再生」の思想は、五つの「つなぐ」から構成されている。

- (1) 山から海への水の道を緩やかに柔らかくつなぐ
- (2) 自然という恵みと人びとの暮らしぶりをつなぐ
- (3) 地域のもつ恵みとリスクの負担をつなぐ
- (4) 制度と行政の仕組みの切れ目をつなぐ
- (5) 三つの「た」を「さ」でつなぐ

(5) の「三つの「た」を「さ」でつなぐ」ということはつぎのようなことを意味している。すなわち、「た…生物多様性の保全（環境省）」、「た…農業・農村の多面的機能（農林水産省）」、「た…多自然川づくり（国土交通省）」という三つの「た」を「さ…佐渡島」の「さ」

でつなぐということである。国が三省でそれぞれ進めている三つの政策を佐渡地域の現場でつなぐということである。

生物多様性とは、いろいろな種類の生物が存在していることであるが、佐渡でも、乱獲、生息地の破壊、自然のつながりの分断、里地の減少、外来種の導入などにより、生物多様性は低下している。トキが暮らすことのできる環境について考えながら、さまざまな生きものが棲める環境をつくらなければならない。これが佐渡での生物多様性保全の課題である。

また、水田をはじめとする農地は、生物を養い、洪水を防ぎ、美しい風景をつくっており、農村は固有の文化を育んでいる。これらを保全するのが、農業農村の多面的機能の保全である。

多自然川づくりは、国土交通省河川局が進める政策で、多様な生きものが棲みやすい川をつくることであり、そのためには、いままでの直線的な河川ではなく、蛇行があり、流速が変化して、淵と瀬をもつ川をつくるのが目標とされている。また、地域の歴史と景観を大切にしながら、佐渡の風土にあった川づくりを進めることが求められる。

自然再生は、地域をさらに元気にしていくことに繋がらなければならぬ。そこで、「トキと社会」研究チームは、

さまざまな省庁が進める自然再生の理念を机上で議論するのではなく、具体的な地域の現場で統合する活動を目指した。

自然再生という課題であっても、あるいは地域



再生という課題であっても、いくら実践的であることが重要であると強調しても、実践のかけ声だけでは、地域の具体的な問題は解決しない。かけ声をかけるだけでなく、どう具体的な活動をするのかということが問題である。研究者が研究という名の観察や分析だけで研究成果を地域に押しつけても、その成果が生かせるわけではない。むしろ、研究者自身が当事者として現場に入り込み、行政関係者と地域の人びととともに問題解決に当たることが重要なのである。

このような考察から明らかになることは、大きくわけて三つのステークホルダー間の連携が重要になるということである。すなわち、

① 地域住民・一般市民

② 行政機関

③ 研究者・学識経験者

の三者である。この三者の連携が円滑に進むとき、地域の問題解決は進む。

ここで、少し話を戻し、前述した「包括的再生の思想」の五つの「つなぐ」のそれぞれについて説明しよう。

まず第一の「水の道を緩やかに柔らかくつなぐ」という点についてだがトキの野生復帰が進められる地域は、佐渡島中央部の東側であり、小佐渡といわれる山地から天王川が流れ出している。この天王川流域がトキの定着することが期待されている地域である。天王川は北流し、加茂湖へと注ぐ。自然再生は、山から川へ、川から湖へ、湖から海へとつないでいかなければならない。しかし、これま

での自然再生は、山林、河川、農地、湖沼、海岸とそれぞれ分離され、行政担当者もそれぞれの制度的制約のなかで事業に従事しているという状況であった。それをつなぐのは、容易な仕事ではない。というのは、行政的な枠組みのなかでは、いわゆるタテワリ、ナワバリをつなぐことは不可能に近いからである。これは、「制度と行政の仕組みの切れ目をつなぐ」ということも不可分なのであるが、横につながりためには、タテワリのトップかボトムで横断的な体制を採ることが必要である。しかし、トップでつなごうとしても、机上の空論のなかでの連携となりがちであるから、むしろ現場でつなぐほうが現実的である。そこで、「トキと社会」研究チームがそのような役割を果たそうと試みた。

第二の、「自然という恵みと人びとの暮らしをつなぐ」という点について言えば、自然再生はともすれば、地域の人びとの生活との乖離を生みがちであるということに注意しなければならぬ。佐渡でも、多くの農業者が「トキと自分たちの生活とはどっちが大事なんだ」と語っていたからである。また、自然再生にかかわっている研究者は、生物系の専門家がが多く、生物と生態系だけに目がいきがちである。地域社会のもつ問題に関心を向けることが少ないのである。とくに、少子高齢化の進む地域では、水田の草取りや水路の掃除のために労力を振り向けることが難しくなっている。コンクリートの水路を整備したほうがよいと考えている人びとも多い。さらに、河川整備でも、河川環境を整備する部署と洪水に対する対策を担当する部署では異なっている。こうなると、生態系と地域社会

は、つながりをもたず、地域社会が豊かな自然を再生するという方向に向きにくい。しかも、多くの人びとは、自然の恵みと人びとの暮らしがどのように分離しているのかを把握していないのである。

以上の点は、第三の「地域のもつ恵みとリスクの負担をつなぐ」という点とも関係している。天王川もそうであるが、過去の洪水によつて治水対策が進められ、河道は直線化されてコンクリートで固められた。全区間ではないにしても、多くの区間でコンクリート三面張りとなっている。治水対策を行う過程で、環境は完全に無視されてきたのである。そのような河川整備が行われた地域がトキの野生復帰の重点地区となっている。水害のリスクと豊かな環境の保全とは、二十世紀の河川整備では共存していなかったのである。河川の自然再生は、そのような治水思想とまったく逆の方向を向いている。これもまた、机上の議論でつなぐことは容易であるが、むしろ現実の複雑な状況のなかで問題解決を行う試みが重要なのである。

こうして課題は、第四の「制度と行政の仕組みの切れ目をつなぐ」ということになる。「トキと社会」研究チームは、メンバーに環境省、農水省、国土交通省の関係者を擁し、多彩な活動を展開することができた。現場で三省の関係者が活動するということはきわめて異例であった。また、談義の場に、環境省佐渡自然保護官事務所、新潟県佐渡地域振興局、佐渡市役所の担当者に参加してもらい、共に議論することができたのである。

包括的再生の推進のなかで判明したのは、加茂湖の課題であった。過去の公共事業によつて湖岸がコンクリートで固められ、豊か

な葦原が消滅していたからである。加茂湖漁協の人びとはカキの養殖を営んでいたが、加茂湖の悪化からカキの不漁を恐れていたのがある。山、川、湖、海の全体を再生するという課題は、加茂湖の再生という課題に直面することになった。この加茂湖の再生という課題を検討するために、多様な主体が問題を議論する場の必要性を訴える声が高まっていた。

3 天王川の再生と加茂湖水系再生研究所の設立

新潟県は、環境省によるトキの野生復帰事業に沿う形で、天王川再生事業を二〇〇八年三月に開始した。

すでに述べたように、天王川再生事業は、新潟県が二級河川の先端モデルとして佐渡島中部で行っている。河川の自然再生事業は、流域の一部で行われた例はあるが、二級河川の全流域を視野に置いて行っている事業としては、天王川が初めてである。

ここで重要なのは、天王川の多自然川づくりにおける推進体制である。トキの野生復帰事業では、過去にトキが飛来していたとされる加茂湖畔が環境省の重点エリアに指定されなかったこともあり、加茂湖をどのように扱うかが課題であった。とくに加茂湖の漁業者の間では、過去の公共事業をめぐる歴史から行政との信頼関係がなく、天王川の事業推進には、加茂湖漁業協同組合との協力体制の構築が大きな課題となっていた。談義の過程で、加茂湖漁業協同組合長からわたしのほうに、加茂湖の課題を研究するために研究室を設

置しないかという誘いを受けた。個人研究室ではなく、多様な主体が組織する研究所にしないかという提案をわたしが行い、加茂湖水系再生研究所という名前で事務所を加茂湖漁業協同組合に設置することになった。これを「カモケン」と称し、多様な活動を展開したのである。

カモケンは、つぎのような「宣言」を行った。

1. 公正中立な立場に立つて、豊かな佐渡島加茂湖水系地域を再生するための研究・実践活動を進めます。
2. 佐渡島加茂湖水系地域について、だれもが理解を深め、再生のための活動に参加することができるように、開かれた研究所の運営を心がけます。
3. こどもたちにも分かるような研究成果の説明を心がけます。
4. 参加する者がそれぞれの能力を発揮できるように、実行できることから解決につなげる努力をします。
5. 研究・実践活動を進めるに当たっては、地域の特性と課題をしつかりと踏まえます。
6. 研究所の自然再生の取り組みが、国内外のモデルとなるように、研究実践の理論化と情報発信に努めます。

カモケンは、加茂湖畔で葦原の再生実験をはじめとして、学校との連携による環境教育の実施、「トキと社会」チームの活動の展開としての学校校舎の再利用、その他、環境NPOとの連携によるシンポジウム、講演会の実施など多様な活動を展開してきた。そのなかでも、とくに重要なのが天王川再生に対するサポート活動であ

る。

「カモケン」がとくにサポートしたのは、天王川再生事業の中核に位置する「水辺づくり座談会」である。座談会の位置づけは、「天王川座談会ルール」に示されている。

1. 座談会の議論と合意にもとづいて、県は事業を進めます。
2. 座談会は、だれもが自由に参加し、発言できる話し合いの場です。
3. 座談会では、地域の将来を、みんなで建設的に話し合います。
4. 地域の幅広い意見を聴き、その意見を座談会の議論に反映させます。
5. 専門家から専門的なアドバイスを受け、座談会の議論に反映させます。

このように、だれでもが参加できる「座談会」、専門家の検討を行う「アドバイザリー会議」、そして、事業主体である新潟県の三者がトライアングルを構成し、適切な連携のもとに事業を推進するという体制を採ったのである。

公共事業をめぐる社会的合意形成においてもっとも重要なのは、住民・市民参加型の事業をどのような体制とスケジュールで推進するかというマネジメントの部分である。事業は、ある時点で開始され、ある時点で終結するから、一つのプロジェクトである。プロジェクトを適切にコントロールするためには、プロジェクト・マネジメントの作業が必要である。住民参加型のプロジェクト・マネジメントでは、事業主体と住民・市民と専門家の三者の間のコミュニケーション

ションをいかに効果的、効率的につなぐかということが最大の課題である。

このトライアングル・コミュニケーションの円滑化のための役割を担うのが座談会の進行役であった。これを東京工業大学桑子研究室のメンバーが務めた。このような体制は、「住民参加」というよりも、住民の提案によって事業が進められるわけであるから、「住民主体」の河川再生事業ということになる。とくに、自然再生では、工事後の維持管理が重要な役割を果たすことになるので、行政と住民との緊密な連携体制の構築がもっとも重要な課題となっている。この点も含めて、トライアングルをより堅固なものにしてゆくことが必要となっている。

天王川再生のプロセスでもっとも問題になったのは、流入している加茂湖との関係をどのように捉えるかということであった。中流部の工事によって流出するかもしれない土砂に加茂湖の漁業関係者が懸念を表明していたからである。この問題には、河口部から再生事業を進めるという選択肢を示すことによって解決を見た。また、自然再生は、治水安全度を低めるのではないかという下流住民の懸念も話し合いの過程で明らかになった。これに対しても、トライアングル体制が適切に対応し、専門的な説明を構築することによって対立を解消することができた。

トライアングル体制は、行政（新潟県）、専門家、住民・市民の関係であるが、天王川の場合には、この基本的トライアングルに、国（国土交通省、農林水産省、環境省）が関係し、また、多自然川

づくりについて先端的な研究を進めている（財）リバーフロント整備センターもサポートをしている。この体制に、さらに「カモケン」が地域と行政、専門家を現場でつなぐ役割を果たしているのである。こうして、「トキと社会」研究チームの「談義所」活動と天王川再生事業が融合し、加茂湖水系の再生をどう実現してゆくかという課題が明確になってきた。そこで、わたしの提案で、科学技術振興機構（JST）・社会技術研究センター（RISTEX）・社会技術研究開発事業「地域に根ざした脱温暖化・環境共生社会」研究開発プログラムに応募し、採択されたという事情である。

4 ローカル・コモンズ再生の推進

「ローカル・コモンズ再生研究」の推進の前提として、「トキと社会」研究チームの研究および新潟県の進める天王川再生事業が先行していた。わたしたちは、「トキの島再生研究プロジェクト」の実施過程において、佐渡島では、加茂湖水系の自然再生と、地域の再生が地域の緊急の課題となっていることを明らかにした。その経緯のなかで、佐渡市および両津地区の地域社会から「加茂湖水系の包括的再生」についての環境対応型の実践的研究とその成果の具体化の指導を期待された。この期待に応えるために、二〇〇八年七月一日に「佐渡島加茂湖水系再生研究所」を設立したのである。

研究所は、当プロジェクトの研究者および佐渡市民有志が、行政（佐渡市、新潟県佐渡地域振興局、環境省佐渡自然保護官事務所等）

および産業（漁業協同組合）等の支援により、NPO的な組織として設立したものである。プロジェクトの過程において、研究所をコアとし、利害や世代を超えた多様な関係者の新たなコミュニティを形成した。このコミュニティでは、研究の成果を実現するための人材育成（次世代のための環境実践教育）を併せて行っている。

ローカル・コモンズ再生シナリオは、環境再生と地域再生の包括的再生の過程を含む。このシナリオは、

①加茂湖水系の湖沼、護岸の再生とその周囲の水田（棚田を含む）・里山の整備、流入河川の再生、周囲の農地・耕作放棄地の再生型整備、河畔林の整備など、面的な広がりをもつ湖沼とその流入河川の流域をCO₂吸収源として整備するための多種多様な提案

②実際に行政が行う湖岸や河川の整備に対する環境配慮型・環境再生型の工事の提案

③加茂湖水系の生態系をまもるための地域住民を主体とする行政、産業界との連携促進活動

④加茂湖水系の漁業資源・農業資源の地産地消推進等を含むことになる。

再生シナリオの課題は、CO₂削減のためにコモンズ再生のプログラム、スケジュール、実行組織、その他、課題実現のためのプロジェクトをどうマネジメントするかということである。そのためには、地域社会がCO₂削減の目標に向かってどのようなプロセスで行動するかというシナリオを地域自らが描く。

このような課題に答えるものとして設立される研究所は、ローカ

ル・コモンズ再生を目的とするプロジェクト指向の組織とし、ローカル・コモンズ再生をCO₂削減の一環として多様な主体が目標を共有する活動を展開できるように、社会シナリオを作成する。その際、このシナリオを二〇五〇年ごろまでの国のCO₂削減シナリオのうちに位置づける。

また、研究所は、研究成果を地域において実行に移す装置として機能するとともに、政治・行政との永続的關係を担う。本研究開発プロジェクトが終了したのちも、この研究所がローカル・コモンズ再生実現のプロジェクト・マネジメント組織として機能する。

ローカル・コモンズ再生は、たんに「自然再生」を意味しているのではない。自然の再生を実現するためには、行政や地域組織や地域住民の多様な利害關係を深く認識した上で、関係者の納得のいく合意形成プロセスを構築しなければならない。この課題に答えるためには、資源管理・災害リスク管理や行政組織間の連携、官民協働といった課題の連鎖をトータルに捉え、具体的に問題を解決することを必要とする。このような課題に答えることは、合意形成の高度な技術をもつプロジェクト指向の組織によってはじめて可能となる。

研究所では、地域資源とそれを擁する空間をローカル・コモンズとして再発見し、そこにかかわる関係者の関心・懸念を明らかにしつつ、社会的合意を形成する技術を開発する。本プロジェクトの重要な課題は、こうした包括的解決を目標とし、研究者と市民がコアになり、行政、産業界等の支援を得た新たなコミュニティにおいて、

「ローカル・コモンズ再生」を実現するシナリオを作成すること、そのための合意形成技術を普遍的な技術として理論化することである。

ローカル・コモンズ再生は、以上のような目標を掲げ、具体的な活動を行ってきた。その成果のいくつかを紹介しよう。

(1) 本プロジェクトの活動が佐渡市によって評価され、佐渡市が管理しているトキ交流会馆に新たな研究拠点を「ローカル・コモンズ再生共同研究所」(通称「コモンズ研」)として、整備することができた。「コモンズ研」は、活動の軸足を研究活動とその発信、および、その成果の地域還元置く。この点で、地域に密着した活動に軸足を置く「カモケン」と差別化する。すなわち、「コモンズ研」が理論活動、「カモケン」が実践活動を行い、この両者が「ローカル・コモンズ再生」の両輪となる。この研究拠点の整備により、佐渡市との日常的連携がさらに強化されることになった。

コモンズ研を開発することで、平成二一年度まで加茂湖水系再生研究所に置いた研究拠点は、地域の多様な関心・懸念を踏まえて、中立的な立場をとるために「カモケン」から独立し、研究者主体の研究室と地域主体のNPOとの連携という形で「地域に根ざす」ことを実現する。「コモンズ研」は、「カモケン」が加茂湖水系再生を目標とする市民団体としてさらに成長するように積極的に支援する。

「コモンズ研」は、「カモケン」と連携しつつ、より中立な立場に立つて、加茂湖漁協、佐渡市、新潟県地域振興局、環境省佐渡自然

保護官事務所等とも連携を図り、当研究課題の研究推進および地域の環境保全・地域活性化の課題解決に向けて活動する。また、以下に述べる「エコパーク構想」を中心的な研究課題に位置づけ、プロジェクトの課題を具体的な形で研究する。

(2) 加茂湖畔は、国定公園に指定されているが、公園としての整備はほとんど行われてない。そこで、「コモンズ研」の研究課題として、「加茂湖エコパーク」構想を推進する。そのためには、(1)で述べたように、加茂湖漁協、佐渡市、新潟県佐渡地域振興局、環境省佐渡自然保護官事務所、潟端地区自治会等との緊密な連携を展開する。ただ、過去の公共事業等をめぐってステークホルダー間の潜在的な対立は深く、大目標に向けた合意形成は容易ではないので、以下のような戦略でこの課題についての研究を推進する。

①脱温暖化および生物多様性保全という環境問題対応を実現するために、関係者の話し合いを推進し、新たなエコパーク概念の創出を図る。

②エコパークの実現には、関係者の深い対立的となつている潟端地区浚渫土問題の解決が必要である。この困難な課題に向けて、「コモンズ研」が合意形成の拠点として活動する。この活動そのものを研究の対象として観察し、脱温暖化・生物多様性保全のための社会的合意形成プロセスの方法およびその理論と、プロジェクトのマネジメント理論の構築を進める。

(3) 「カモケン」を中心に、葦場再生実験を引き続き推進する。昨年の赤潮被害により打撃を受けた加茂湖漁協との連携をさらに強

化し、加茂湖再生の機運を高める。

(4) 「コモンズ研」および「カモケン」の両者が理論、実践の両面から新潟県が進める中小河川再生のモデル事業、天王川再生への支援を推進する。また、再生の議論のなかにこれまで含まれていなかった温暖化対策の観点を積極的に導入する。

(5) これまで連携体制を構築してきた兵庫豊岡市（コウノトリを中心とする生物多様性保全）および沖縄県国頭村（ヤンバルクイナ・ノグチゲラ等の希少種を中心とする生物多様性保全）との連携を強化する。生物多様性保全と脱温暖化対策との関係について地域との関係をどう実現するかという課題について研究を行う。

(6) 多様な活動の実現可能性とCO₂削減効果の算定を行う。これまで整備してきた岩首第二研究室（旧岩首小学校）は、地域の活動の成果として、廃校舎再生によつて、どれほどのCO₂削減効果があるかを算定する。また、エコパーク構想のある潟端地区の浚渫土について、移動、運送、廃棄にかかわるCO₂を算定する。その他、地域の活動にかかわるCO₂排出、削減効果の算定を行い、地域のCO₂削減効果について多様な観点から脱温暖化推進の活動の体系化を行う。

(7) 地域の学校との連携による環境教育の実践を行いつつ、あるべき教育の形について研究を進める。

(8) 地域に根ざしたプロジェクト推進のための合意形成マネジメントおよびプロジェクト・マネジメント方法論の理論化を進める。

5 おわりに

ローカル・コモンズ再生は、地域の複雑な状況に身を置き、地域の課題そのものを研究者、行政、住民のトライアングルで明確にしてゆく過程である。いわば与えられた石をよく観察してから彫刻を削りだしてゆく過程である。この過程は、地域の複雑な状況に対処しなければならぬから、当初から原理原則、すなわち特定学問のディシプリンによって理解することはできない。むしろ、そのような態度は、問題の本質を見逃し、かえってトラブルを引き起こしかねないのである⁽¹⁾。

注

(1) 本論文は、科学技術振興機構(JST)・社会技術研究センター(RISTEX)・社会技術研究開発事業「地域に根ざした脱温暖化・環境共生社会」研究開発プログラム、「地域共同管理空間(ローカル・コモンズ)の包括的再生の技術開発とその理論化」研究プロジェクトの内容について概説したものである。下敷きになった資料は、平成二〇年度の研究計画書と平成二一年度の研究報告書である。プロジェクト・メンバーには、この場でお礼を申し上げたい。

なお、プロジェクトについては、<http://www.ristex.jp/env/index.html>を参照のこと。

また、「談義所」の概念は、文中にも述べたように、宮崎県日南市飯肥にある談義所にヒントを得たものであり、ワークショップを意味している。この意味での「談義所」は、里帰りし、国土交通省宮崎河川国道事務所が行っている市民参加の話し合いの場で、「宮崎海岸市民談義所」として海岸の再生・保全の事業での市民参加型合意形成の場で用い

られている。他方、行政、住民、専門家の「トライアングル」は、「宮崎海岸トライアングル」が発祥であり、佐渡に導入された。宮崎海岸浸食対策事業については、<http://www.qsr.mlit.go.jp/niyazaki/html/kasen/sskondan/index.html>を参照のこと。