

環境基本計画における参画とパートナーシップ

——滋賀県野洲市の試みを事例として——

宮 永 健 太 郎 (滋賀県琵琶湖環境科学研究センター)

査読付き論文

原稿受付日 2007年6月25日 原稿採択日 2008年4月20日

1. はじめに

「環境ガバナンス」という用語は実に多面的な学術的・実務的意味内容を含んでおり、論者がその用語に込めるニュアンスも様々である。しかし次の点については、程度の差はあれ広範な合意が得られていると見てよい。地域レベルの環境政策に住民が主体的に「参画」すること、そして住民と行政とが「パートナーシップ（以下「PS」と略）」¹⁾で課題に取り組むことが想定されているという点、それである。実際、参画やPSを実現する仕組みとは何か、それはいかにすれば構築できるのか、参画やPSの主体はどうすれば育つのかといった点が現在議論になっている。こうした点をめぐる現状と課題を明らかにすることは、環境ガバナンス研究に課せられた大きな課題の1つである。

本稿の目的は、滋賀県野洲市の環境基本計画ならびに策定委員会（以下「委員会」と略）の試みを事例として、その評価を行うとともに、今後のあるべき参画とPSを考える上で論点を抽出することである。と同時に、関連分野における既存の議論に対して、本稿の分析結果が持つ意義の提示も試みる。

後に詳述するが、本事例は参画とPSという観点から見たとき大きな2つの特徴がある。まず第1に、一般公募による住民委員や市関係各課からの行政委員が委員会に加わるなど、計画策定に本格的な参画を導入したことである。そして第2に、PSプロジェクト主体型の計画を策定した、言い換えれば実施

計画の性質を兼ね備えた基本計画という形式を採用したということである。

なお本事例で計画策定業務の委託を受けたのはNPOであり、そこがコーディネーター²⁾となって委員会運営を補助したのであるが、筆者も市の環境経済部長（当時）の依頼を受け、そこに加わった。したがって本稿は、参与観察の手法に基づいた分析でもあることを付言しておく。

最後に本稿の分析範囲であるが、まず本稿が扱うのは計画の策定段階（2005年9月～2007年3月）とし、それ以降の実施段階については基本的に分析対象外とする。といっても、後に述べるが、実は策定段階に加え実施段階にも本格的な参画とPSを想定していることも本事例の大きな特徴である。言い方を変えれば、実施段階での参画とPSを見据えて策定プロセスがデザインされているのであり、その文脈に限って実施段階についても適宜触れることとしたい。また分析対象主体としては「住民」「行政」「コーディネーター」に焦点を絞ることとし、例えば地縁団体や議会といった主体については、それ自体明示的には扱わない。参画とPSを考える上でこれらをどう位置づけるかは重要な論点だが（原料編著2005 佐藤他2005）、本稿の趣旨を一層浮かび上がらせるには三者の関係性に着目することが望ましいと判断した。

本稿の構成は以下の通りである。まず次節では関連先行研究を整理する中で本稿の意義と独自性を明らかにした後、本稿の分析視点を提示する。そして野洲市環境基本計画と委員会の概要と経緯を詳細に述べた後、その

評価を試みるとともに、今後のあるべき参画とPSを考える上での論点を抽出する。最後に既存の関連分野における議論への示唆を要約し、まとめにかえる。

2. 関連先行研究の検討

「環境基本計画における参画とPS」というテーマをめぐるには多くの関連先行研究が存在するが、そのアプローチをあえて分類するならば大きく次の3つになろう。

まず第1は事例研究的アプローチであり、分野としては環境社会学や環境経済学に基づいた環境政策論が多い。しかし、アプローチの性質そのものに由来するわけではないのだが、既存研究の大半は、個々の施策レベルあるいは単発的なレベルでの実践を題材にしていたという特徴がある。だが現実には、他の施策と組み合わせたり、場を連続的に展開したりしなければ参画の効果は限定的であるとも指摘されているように（佐藤他 2005）、むしろ長期的・総合的・戦略的な視野を持つ実践を題材としてとりあげることが求められている。またそもそも環境基本計画があまり着目されないように、このアプローチでは自治体計画という題材が等閑視される傾向にある。

第2に、自治体計画という制度を切り口にテーマへ接近するアプローチである。分野としては主に政治学・行政学であり、議論の蓄積も多いが、一方で環境ガバナンスという問題意識、特にそこでの参画とPSという視点から論じたものが少ないという点は、やはり指摘しておく必要がある。しかしそれ以上に重要なのは、以下の点である。

打越（2004）は自治体計画論の系譜を整理する中で、高度成長期以来日本の行政計画論は、組織経営論や社会工学論の視角から構築された計画論を基礎としていたため、特定の政策目的の達成のために合理的な手段を提示し、優先順位を明らかにして財源、人員、予算、組織といったリソース配分を事前に定めることが、計画の重要な役割として考えられるようになった、としている。こうした背景もあって、既存の議論は行政側に視点を置く

ことが半ば自明のこととなっているが、それは住民という主体が登場し、行政との相互関係が論じられる場合も例外ではない。計画の策定に住民が関与すべき理由としてしばしば挙げられるのが、計画の正統性確保や円滑な実施可能性向上といった点であるが、このように住民は、行政や計画の側から見て「外部からのインプット」と位置づけられることが多い。これは単なる視角の設定問題であり、それ自体規範的議論の対象とはなりえない。しかし住民側に視点を置いた場合、自治体計画というものは住民にとっても一つのツールであるという側面はしばしば看過されている。

そして第3に、環境基本計画を含め、本事例のような試みを先駆的に分析主題化してきたアプローチである。原科編（2007）、原科編著（2005）、佐藤他（2005）、佐藤（2005）、川崎他（2004）、田中他（2002）、中口（2001）、高橋（2000）などがその代表である。これらは、本稿のような参与観察的手法を通じて現場の実態に迫った研究が多いという点でも貴重である。しかしあえて言えば、その先駆性ゆえに、関係領域における先行研究との関連性に関する議論が手薄になっている。本稿は、基本的にはこのアプローチでの議論を発展させつつ、同時にそうした関連性も明らかにするという方向性をとる。

ところで本稿の趣旨は、今後のあるべき参画とPSを考える上での論点を提示することであって、単なる事例紹介ではない。そうだとすると、本稿がなぜ本事例を題材に選んだのかという点、そしてなぜたった1つしか事例をとりあげないのかという点がたちまち論点となろう。直接的な理由としては、正に筆者がコーディネーターとして策定に関わったという点である。これ以外の理由として、ここでは以下の2点を指摘しておく。

まず第1に、行政計画である環境基本計画はPSの指針たりえないとして、環境基本計画に先立ってPS計画であるローカルアジェンダ（以下「LA」と略）の策定を優先すべきという意見もあることから³⁾、その意味において先進的な、例えば京都市（京都府）や豊中市（大阪府）を事例にするという選択肢

も考えられる。しかしそれらはパイオニアとしての試みという面があり、全国的に見た場合、どちらかというとな例外的な事例である。一方現在の趨勢としては、同じく先進的であることに変わりはないが、環境基本計画にLA的な性格を持たせるといった試みの方が、程度の差はあれ広がりつつある。またその方が、未だに認知度が低くかつ概念をめぐって混乱も見られるLAを活用するよりも、汎用性は高いと思われる。本稿は1事例についての分析、しかも先進的であることに変わりはない事例の分析であるにも関わらず、事例に含まれる事例特殊的要因は少ないと考えられる。

第2に、行政学者の意見に耳を傾けよう。例えば西尾(2001)によれば、金太郎鉛型の自治制度を持ち、市民や職員の学歴・知識水準も比較的平準化していることに加え、成功事例が急速に伝播していく行政文化の中では、先駆自治体の経験から全体の動向を占うことは可能であり、日本の自治体間の違いはむしろ時間差に基づく誤差に近いという。しかし分権化の趨勢の中、自治体間で施策に多様化が進みつつあるのもまた事実である。しかしそうだとすると、あるいはそうだからこそ、あえて1つの自治体を深く探り、その中から他の自治体についても類推できそうな論点を探し出してくる方が、はじめから一般化された仮説を用いるよりも適切かもしれない(打越2004:5)とも言えるのである。

なお、これらを踏まえてもまだ事例の少なさがネックになるとしても、それは、参与観察的手法の特徴である「深さ」が補っていると考えられる⁴⁾。

3. 本稿の分析視点

本稿の趣旨に照らすならば、「環境基本計画における参画とPS」というテーマを扱う上で持つべき分析視点の一つは、「参画やPSのツールとして相応しい環境基本計画の内容や策定手法とは何か」である。

環境基本計画の策定は、一般的にはまず行政の担当課が単独もしくは業務受託業者と共に計画原案を作成し、次にそれが審議会への

諮問、パブリックコメントや住民説明会、住民アンケート等を経て、「民意」の反映とオーソライズとが図られるといった手順をたどることが多い。しかし、このように一般住民の実質的な参画を欠いて策定される計画の多くは、彼らの広範な共感を呼べず、実施段階時の参画を得られないことが多い。また担当課と関係課との実質的調整を欠き、計画の推進体制や施策の責任主体が不明瞭になるのも、こうした計画であることが多い。その結果、動く仕組みが不十分で具体的な主体もおらず実効性に乏しいという意味で、例えば「画に描いた餅」と揶揄される。

したがって、まず必要なのは計画策定段階において本格的な参画を導入することである。特に住民、とりわけ一般公募等により広範な中から選ばれた意欲ある住民による参画が不可欠である。そして行政側についても、担当課以外の関係各課からの担当者を策定期間段階から主体的に参画させるなど、計画策定プロセスと実質的な庁内調整プロセスとが密にリンクするようデザインすることが必要であろう。こうすれば住民側と行政側の双方において計画推進の主体も責任も明確になり、実施段階における実効性が高まる。と同時に、参画には十分な時間をかける必要がある。計画案検討会等を設ける例は多いが、その多くは行政側の事情もあり単年度である1年間という期間内、そして開催頻度についても数回にとどまるのが通常である。しかし、本格的な参画を実施する手法としては、これでは不十分である。

またPSの観点からは、行政と住民の対等な関係性を保証する策定の仕組みとなっているかが重要である。残念ながら、現実に「PS」と呼ばれている事例の多くは、行政主導型のそれである。武藤編著(2001)によれば、行政は企画段階からの参画を謳う場合でも、例えば予算額や事業概要等は内部で大枠を決定していることが多く、中には初回の会合までに事業内容に関する組織見解を統一し、ある一定の組織決定までも済ませている場合もあるという。またそれとは逆の、住民丸投げ型の「PS」という例も多い。具体的

には、熱心で「物分り」もいい住民が地域で様々な活動しており、行政はそれを「眺めている」、もしくは「許容している」に過ぎないといったケースである。これを一概に望ましくない状態と断言することはできないが、少なくとも「PS」という関係でないことは確かである。

またPSには、行政と住民が双方ともに主体性を有するという視点も重要になる。対等なパートナーと位置づけておきながら、現実には例えば行政は意見を伺う「主体」、そして住民は伺われる「客体」というような非対称な関係にとどまっている事例は多い。行政と住民が、役割は異なっても主体としては対等なものとなるような計画策定手法かどうか問われる。

さらに言えば、PSを従来多かった個別的・単発的なものではなく、長期的・総合的・戦略的なものにするという視点も重要である。具体的には、プロジェクトの最終的な成果だけでなくそこに至るまでのプロセスも計画の中にデザインされているか、プロジェクト間の関係性は明確になっているか、きちんと機能する進行管理の仕組みを有しているか等である。

4. 委員会の概要と経緯

2004年10月に野洲町、中主町の2町が合併して誕生した滋賀県野洲市は、県南部に位置し、周囲を三上山、野洲川、琵琶湖などの自然に囲まれた人口約5万人の市である。その一方で京阪神方面に向かうJR新快速の始発駅でもあることから、ベッドタウンとしての性格も強めつつある。なお同市は、太陽光発電と地産地消の促進というユニークな仕組を持つ地域通貨「すまいる」で知られている⁵⁾。

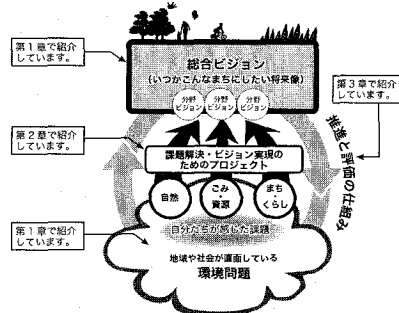
同市には旧野洲町のものをほぼそのまま踏襲した環境基本条例があり、そこには環境基本計画を策定すること、そしてその際は市民の意見を反映できるよう必要な措置を講ずることが定められており、それを踏まえて2005年度から環境基本計画の策定が始まった。

計画の全体構成は図1の通りである⁶⁾。な

お1. で述べたが、本事例の最大の特徴は、策定プロセスに本格的な参画を取り入れたことである。委員は合計37名で、構成としては市民委員30名（うち公募委員8名、地縁団体などからの推薦者18名、事業者団体からの推薦者4名）、そして市の関係各課から行政委員として7名であり、他にも助役（当時）などが頻繁に参加した。委員会は1回3時間で月2回開かれたが、それ以外の任意の会議や打ち合わせも数多く行われた。委員会は正味1年半継続してきたが、それは地域の環境特性や問題課題の把握整理につとめた第1期、そして計画の策定に向けて部会で具体的作業に従事した第2期に分けることができる。

この計画の全体構成

序章	基本的事項 <small>(この計画の基礎となる基本的な考え方など)</small> ・計画策定の背景と目的 ・計画の役割 など
第1章	野洲市環境基本計画のビジョン <small>(目指すべき環境の将来ビジョンと達成目標)</small> ・目指すべき環境の将来像 ・環境指標と目標
第2章	課題解決、ビジョン実現のためのプロジェクト <small>(将来ビジョンを実現するための環境プロジェクトの展開)</small> ※環境の保全に関して、市民・事業者・行政が協働して取り組んでいく具体的な重点や行動について示します。
第3章	推進と評価の仕組み <small>(画に描いた餅に終わらず、実際に結果させるための手順)</small> ・計画推進方針 ・進行管理 ・推進体制
参考資料……	委員名簿 ・環境の現状 など



(注) 計画書目次をもとに筆者作成。ただし下部の図は、計画書4ページより引用。

図1 計画の全体構成

4. 1 第1期の経緯

第1期は、毎回テーマを決めた学習会の実施を通じて、委員が地域の環境特性や問題課

題の把握整理に努めることに主眼が置かれた。具体的には、「環境基本計画について」「住民参画について」「ごみ」「地球温暖化とエネルギー」「水・琵琶湖・河川」「まちなみ・商店街・まちづくり」「交通」「緑・農業・里山」「企業・事業所の環境に対する取り組み」等であり、講師は外部の学識者やコーディネーターが務めたりしたほか、委員自身が話題提供者になることもあった。それ以外の活動としては、野外フィールドワークや市からの情報提供が挙げられる。これらは、今後の議論の基礎となる情報と知識を委員会内で共有するとともに、「自分たちが計画を策定する」「自分たちにもできる」という実践者としての確信と勇気を委員に持つてもらうための不可避のプロセスである。勉強会にはいくつか特色があるが、本稿の趣旨から見た要点を以下3点示しておく。

まず第1に、テーマの選定にあたっては、どうしても不可欠な「環境基本計画について」や「住民参画について」などを除いては、事務局やコーディネーターの側が事前に用意して委員に押し付けるということはしなかったという点である。具体的には、ワークショップ形式で「野洲で好きな所」「野洲でいやな所、よくしたいこと」を委員自身で議論してもらい、その結果から各テーマを導き出すという手順をとった。

第2に、委員に対し重点的に提供されたのは「危機をいたずらに煽るだけの情報」「他者の非をあげつらうだけの情報」ではなく、「参画とPSに基づいて環境基本計画を策定していく上で、委員が今後の展望を持つことができる情報」だったという点である。地球温暖化問題を例にとれば、IPCCの将来被害予測や日本におけるCO₂の排出源別割合といった紹介に終始せず、例えば市民共同発電など地域レベルで住民が主体的に関与できるPSプロジェクトの事例も紹介するなどである。この方針は、講師が学識者の場合にも徹底してもらった。

第3に、各回とも座学では完結させず、必ずアイスブレイクやワークショップを組み合わせたといい点である。場合によっては委員

をいくつかのグループに分け、そこでの議論の結果を委員自身でまとめて全体場で発表してもらったりもした。

これら3点の背後には、実は全て共通する意図がある。それは、どうしても委員が受動的な立場に置かれがちな勉強会というプロセスの中にも、委員の関心や主体性を育み生かすための仕掛けを随所に組み入れているということである。こういう工夫がなければ、委員会が単なる評論家集団になってしまうとともに、行政やコーディネーターへの依存心が委員に根付いてしまったり、他者特に行政の責任追及が目的の場に委員会が変質することを助長したりする結果、具体的なプロジェクト策定作業を行う第2期へスムーズに移行できなくなるからである。特に過去審議会等の経験があり、事務局が全て用意を整えている中、そこに指示さえしておけば何でもできると考えているような、いわゆる「行政慣れ」した委員の場合はなおさらである。また例えばワークショップをするのも、これは単に座学だけでは家に帰さないといった消極的理由だけでもなければ、お互い見知らぬ委員同士が知り合うきっかけをつくるといった理由だけでもない。委員のコミュニケーション能力とプレゼンテーション能力を高め、計画策定主体としての自覚と力量を高めてもらうことが狙いである⁷⁾。

4. 2 第2期の経緯

2006年3月下旬から、いよいよ計画の具体的な策定作業が始まった。第1期の作業は、ワークショップを除けば原則的に委員会全体で行うものであったが、第2期は部会別作業が基本になった。ここでも、どの委員がどの部会に所属するか、そしてそもそも委員会にはどのような部会が必要なのか等については、委員の関心と主体性をもとに決定し、その結果「自然部会」「まちくらし部会」「資源循環部会」という3部会が誕生した⁸⁾。なお部会作業は、委員会外で自主的に行われることもあった。

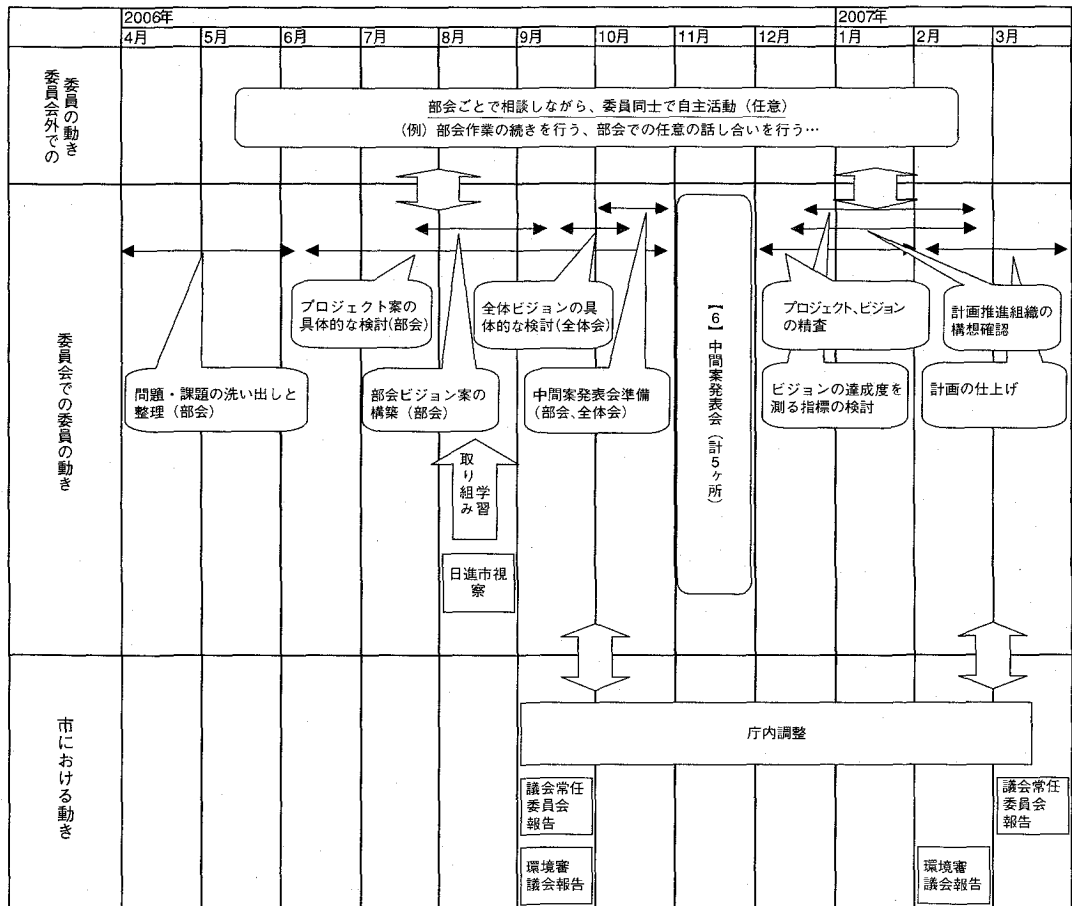
そして第2期が始まるに当たり、同時に幹事会も立ち上げた。幹事は委員の自薦他薦に

基づき部会ごとに選出したわけだが、本事例のような運営方式では、例えば審議会の会長職とは異なり、関係者間の根回しで事前に決めておくといった方法はとれないのである。幹事会は、事務局やコーディネーターも同席して委員会開始1時間前に開催、各部会の進捗状況の共有や委員会運営等についての協議を行った。また、協議結果は幹事会報告として全体会で報告され全員で共有されるというように、部会作業が中心になりつつも部会ごとに縦割りにならないよう工夫が施された。

なお第2期には委員会全体としての活動もあった。例えば、本事例と似た手法で既に計画策定を済ませていた日進市（愛知県）への視察である。策定時の経験談や策定後の計画

推進組織の様子などを見聞きすることが目的であったが、同時に自分たちが多大な時間と労力を割いて行っている作業に意味はあるのか、あるいはそれは本当に計画として結実するのかといった点をめぐる委員たちの不安を、実例に触れてもらうことで少しでも和らげてもらうという役割もあった。

第2期の詳細については表1の通りであるが、その全てを詳述することは紙幅の関係で不可能である。そこで、その中でも特に重要な作業だった「プロジェクト案の具体的検討」「ビジョンの構築」「中間案発表会」の3つについて述べることにしたい。



（注）筆者作成

表1 野洲市環境基本計画策定委員会（第2期）のプロセス

4. 2. 1 プロジェクト案の具体的検討

本計画がプロジェクト主体型の計画ということもあり、部会作業の中で最も中心的な位置を占めていたのはプロジェクト案の具体的検討だったわけだが、その前にまず「問題の洗い出しと課題の整理」という作業を実施した。委員会では「ボヤきをやる気に変える」というキャッチフレーズを用いていたが、具体的には例えば、「ごみが増えて大変だ」といった地域の問題を洗い出す、そしてそれを例えば「ごみの出ないライフスタイルを地域で広める」といった課題命題に全て書き換えるといった作業を、各部会で実施したのである。こうした一見回りくどい作業を行ったのは、直接的には部会が現状の不満を言い合うだけの場になるのを避けるためである。またこの作業には、対症療法ではなく予防的発想に基づいたプロジェクトが構想されやすい雰囲気をつくるという意味もある。こうして整理された問題と課題は、マスコミや学識者からの受け売りや、行政が集約してくれた住民アンケート結果といった他律的ものではなく、あくまで委員が自らで主体的に設定し議論した結果出てきたものであり、プロジェクトの主体性は一層強化されるのである。

そうした作業を経て、いよいよ具体的な案

の作成に着手した。具体的には委員からの案を他の委員とともに議論しブラッシュアップさせていくという方法をとったわけだが、そこでは重要なルールが2つ設けられた。

第1のルールは検討手法に関するものであり、委員は「プロジェクト名」「目的と効果」「主体と対象」「具体的内容と手法」といった欄から構成された共通様式のシートを使って、部会での提案や議論を行わなくてはならないというものである。そもそもプロジェクトは目的、主体、対象など実に大量の情報を含むものである。それを分かりやすく整理することで、議論が拡散したり、案の全容が提案者の頭の中だけにしか描かれておらず、部会や委員会全体で共有されていないという事態が生じないようにしたりするという意味がある。さらには、後々誰かから「何のためにやっているのか」「対象は誰か」などと尋ねられても明確な返答が可能になることで、委員会や計画の対外的な信頼性を確保できるという意義もある。

第2のルールは内容に関するものであり、住民だけ、あるいは行政だけが主体となるプロジェクトではなく、住民と行政がPSで取り組むプロジェクトを検討するという点である。例えば、市民が憩える遊歩道を整備する

自然分野	「おらが川」人が楽しめるきれいな川づくり	ごみ・資源分野	みんなで進める環境学習
	野洲の里山の自然に触れよう、知ろう		生ごみ資源化システムづくり
	野洲の自然を次世代につなぐ「自然案内人」を増やそう		天ぷら油を捨てずにエネルギー(BDF)化しよう
	山の木を活用し、市民の手で野洲の山を守ろう	まち・くらし分野	お得で楽しいリユースステーションをつくらう
	葦地帯をみんなで増やそう		「こんなエコな店あるよ!」ガイドブック作成事業
	琵琶湖を身近なものにしよう		一人ひとりが自動車社会を見直す「エコドライブ活動」
	内湖の復活で琵琶湖を守ろう		バス利用大作戦
	まちなかの緑ボリュームアップ大作戦		自動車を利用しなくても、安心安全安価でクリーンな市内移動が楽しめる交通体系整備
	河畔林の再生		きらりと光る野洲の自然、まち、人応援プロジェクト
	鎮守の森再生		ごみを出さない売り方・買い方が広がるまち
	環境保全型農業推進計画		「環境共育支援ネットやす」の設立と運営
			事業所環境保全取り組み向上プロジェクト
	三上山をはじめとする、野洲ならではの景観を守り育てよう		

(注) 計画より筆者作成

図2 計画のプロジェクト一覧

というプロジェクトが提案されたとしよう。しかしこれが、部会メンバー数人による発案のみをもとにしており、次年度から行政による土地収用や建設工事に向けた手続きが早速始まる、といったプロセスを想定しているのであれば、その案はそのままで認められない。公募委員を含む住民の議論の成果といっても、ごく一部の住民の意向が反映されているに過ぎないという意味で、そして実施段階になった途端に行政が一元的な主体となってしまうという意味で、参画やPSの理念を欠いているからである。例えば、「遊歩道の整備」が一部ではなく多くの地域住民の思いとなるには、例えば誰でも参加できるセミナー

や現地学習会を開催する、あるいは候補地で社会実験を行ってみるなどの取り組みが必要となる。そしてそれは委員を核にした住民側のイニシアティブを進める、そして行政もその動きを様々な形で後押しするというように、地域住民を巻き込んだり、地域に機運を作り出したりするプロセスをPSで作ることが必要となるのである。

こうしたプロセスを経て、最終的に合計24のプロジェクトが完成した。コーディネーターによる技術的サポート、それに市の庁内調整を受けての文言の微修正などはあったが、基本的にはプロジェクトは全て委員自身の手によって書かれたものである⁹⁾。プロジェク

自然分野
プロジェクト紹介

プロジェクト名: 「おらが川」人が親しめるきれいな川づくり		活動NO. No.1
ビシヨウ まち中の各集落を流れる川には清らかなせせらぎが流れ、それが家集川などに流れ込み、僅かな間にそそがれる。まち中の小川の両岸の石垣の隙間にはサワガニや小魚が、また川の川底にはカワエナやシマドジョウが棲み、子ども達は毎日のように川に入って魚つかみに興じる。夏にはヘイケボタルやゲンジボタルが乱舞する。		
目的・効果(主たる目的)	波及的効果	
川づくりの仲間を増やし、川を親しみやすく、きれいにすることで遊歩道がきれいになり野洲川や日野川にヒマズミが行き交う川と湖にする。	川に流れを取り戻し、自然環境を整えることで魚やホタルなどの生物が帰来、子どもから大人まで川に親しむようになり、川を守り育てていく活動が展開していく。	
実施主体	対象	
環境基本計画推進協議、市(環境課・道路河川課・市街地整備課・都市計画課・商工観光課・農政課・学校教育課・教育研究所・生涯学習課)、すでに川づくりに取り組んでいる自治会、市民団体	これから川づくりをはじめようとする自治会、子ども、市民	
内容・手法		
第1段階 「おらが川」づくり仲間を繋ぐ(ソフトづくりの取り組み)		
1. 環境基本計画推進協議、市民団体、自治会、市関係課で構成する「川づくり委員会」を組織し、以下の計画を実施する。 2. すでに川づくりを推進している地域への見学や昔のきれいな水、くらしや川について、地域の人に話を聞く調査ツアーを実施。コミュニティ形成の場として、自治会がホタルやサワガニ、小魚が棲める川づくり活動をするよう奨励する。 3. 川づくり、川で育て、そして川との関係をもうたげやり直す活動の一環として、地域の有志と連携し、野洲の子どもたちを舟に乗せて家集川流域を案内する。将菜、野洲内外の市民(観光)を対象にしたエコツアーとして展開する。		
第2段階 交流活動による仲間づくりの拡大		
1. それぞれの活動が展開してきた「おらが川自衛大会」を開催し、川づくりの楽しさやゆたかさを披露。さらに川づくり、川育てに取り組む自治会、事業者、市民団体を増やしていく。 2. 「おらが川自衛大会」に参加した自治会、事業者、市民団体の「川づくり委員会」への新たな参加によって委員会を再結成し、治水・利水と共に治水・保水など多岐にわたる総合的な川づくり、まちづくりを進めていく。また、川の維持管理についても委員会の検討課題とする。		
第3段階 自然豊かな「おらが川」の環境整備(ハード整備の取り組み)		
1. 川の水面の無い地域について、関係部署と川づくり委員会が協議・検討を行い、自治会に対する水環境改善の支援により、地域で川づくりを機動的に行うことができる環境を作る。 2. 地域の合意が得られる川は、可能な限り多自然型工法を導入し、また川に接する地面はコンクリートではなく土・草等の自然状態を維持し生物が住める環境づくりを行う。 3. 川の遊びや川の生き物や水質調査を年間環境教育プログラムとして展開する野洲川や日野川などの大きな川でも子どもが観察できる行事(例えば、雨具を使った魚つかりと洗浄など)を実施する。		
活動の期間	予算(必要な項目)	
第1～2段階: 1年目～5年目 第3段階: 4年目～10年目	川の多自然型整備費、川の環境保全状況調査費、生き物調査費、水質調査費、水環境整備支援対策費	
評価指標		
川づくりに取り組む自治会・市民団体・事業所数、啓発活動に参加した子どもの数、エコツアーの参加人数、川のごみの量、水質の悪い川の箇所数、風情ある川景色の箇所数、河川水質、ホタルの稚虫調査数		

課題: きれいな水が流れる川の復活を通した人づくり、まちづくりをする。	問題: 川がきたなく、水がない、その結果、琵琶湖が汚れる、川に傷心くなる。
--	--

(出所) 野洲市環境基本計画冊子36ページ

表2 プロジェクトの一例

トの一覧(図2)ならびにプロジェクトの一例(表2)を、参考のため示しておく。

4. 2. 2 ビジョンの構築

ビジョンとは目指すべき地域の将来像、言い換えれば計画やプロジェクトが実施されていった結果生まれると期待される地域社会像のことである。既存の計画でもそれは文章やキャッチフレーズの形で書かれているが、その多くは抽象的でその地域ならではの特性が反映されていない。そのため住民の共感をなかなか得られず、とりわけ実施段階で具体的PSプロジェクトの実施を想定しているようなケースでは、実施自体に支障をきたすことすらもある。

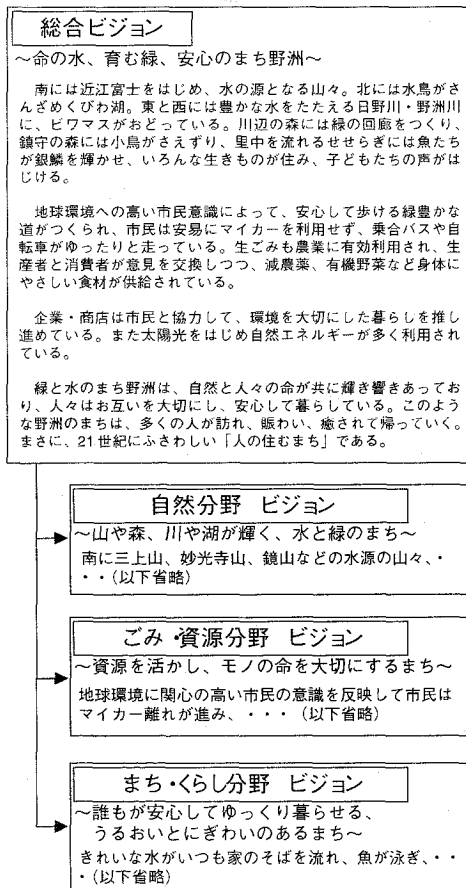
委員会では、ビジョンを計画全体のビジョ

ンである「総合ビジョン」と分野ごとの「分野別ビジョン」とに分けた上で、前者については全体会で、後者については部会ごとに検討した。ビジョンについてもプロジェクトと同様、コーディネーター等の力を借りて委員が自らの手と言葉を用いて作成した。

4. 2. 3 中間案発表会

2006年11月に委員会は、一般住民を対象に委員会の経緯や計画案を発表する中間案発表会(以下「発表会」と略)を、市内のコミュニティセンターなど計5カ所で開催した。発表会の趣旨は、大きくは2つである。まず第1に、一般住民を対象に計画について広く告知を行うとともに、参加者から意見を聴取し、案のブラッシュアップを図ることである。そして第2に、計画の実施段階における潜在的な賛同者と参画者を増やすことである。こうした目的を実現するため、市の広報誌や自治会回覧板を使った開催告知はもちろん、委員も行政も一緒になって地域のキーパーソンへ地道に参加をお願いして回ったりもした。

この発表会は、通常の自治体計画策定時に実施されるいわゆる地域説明会や住民懇談会とは根本的に異なるものである。そういった会では、行政は会を主催し案を住民に説明する「主体」、そして住民は意見を伺われる「客体」という位置づけが与えられる。しかし本事例における計画の策定主体は、委員会である。したがって発表会の主催も当然委員会であり、案の発表はもちろん、配布資料の準備やワークショップの運営、それに当日の会場設営に至るまで委員が分担し実施した。また参加住民も単なる客体ではなく潜在的な主体、つまり計画の実施段階において推進組織のメンバーとなってプロジェクトを推進する潜在的な主体という位置づけが与えられるのである。プロジェクトが住民も参画できるPSプロジェクトの形態をとっていることがここでも活きるのである。また、こうした意図を持つ発表会は、住民が計画をより身近に感じたり、協力しようという機運を高めたりすることに繋がる。さらに、発表会の準備・実施時の共同作業や一般住民を前にしての発



(注) 計画より筆者作成

図3 計画の総合ビジョンと分野別ビジョン

表は、その後委員としての責任感を育んだり委員会の雰囲気をよくしたりする作用があったことも付け加えておく。こうした効果は、地域説明会など住民が客体に位置づけられてしまうような場ではまず期待できない。

ちなみに発表会は5ヵ所で合計約100人の参加者を集めることができた。また部会やプロジェクトによってそれぞれ異なるものの、寄せられた意見は再度部会内で議論され、反映されることとなった。

なお住民意見を求める他の常套手段としては、例えばアンケートがある。しかしこうした方法で集まる意見は、本事例のような手法では実はあまり役立たないという点も指摘しておきたい。委員会の趣旨や経緯をあまり知らずに出されるのは、えてして「水が汚れている」「雑草が生い茂って困る」といった苦情型情報であり、本事例のような計画の策定方式において役立つものは皆無である。そもそもアンケート等で形式的に意見を聞き、それを反映させるといったやり方への反省が、本事例のような参画方式をとった背景にあるのである。仮にアンケートを用いるにしても、そもそも何を尋ねるのか、集約に委員がどう主体的に関わるのか、結果を計画やプロジェクトにどう反映させるのか等を明確にする必要がある。アンケートはあくまで委員会の補完物なのであって、決して代替物ではないのである。

4. 3 コーディネーターの役割

ここで、コーディネーターの役割についても述べておく。本事例のように本格的な参画とPSを取り入れるといった場合、コーディネーターの役割が決定的に重要となる。立場も関心も経験も様々な委員が混在する中で、彼らと同じ目線に立ちながら思いや意見を引き出し、議論を建設的な方向に導きつつ、それを具体的なプロジェクトや計画という「形」にするための手伝いをする。これが本事例でコーディネーターに課された役割であった。具体的には、これまでのコーディネーター経験や各種市民活動経験を活かしつつ、委員同士の、そして委員会と行政の間の意見調

整、計画内容や委員会進行管理についての助言などを行った。本稿の趣旨に照らして、以下の3点について補足しておきたい。

第1に、コーディネーターが他地域の先進事例について情報提供するにしても、単に実現・実施された結果を紹介するだけでは具体的な策定作業には役立たないという点である。むしろ、そもそも住民を中心としていかなる主体が関わり、どのような経緯で実現・実施されたのかといった「プロセス」に関する情報が重要な意味を持つのである。

第2に、委員との間の信頼関係についてである。コーディネーターという役割は、委員の了承なしに行政が買って出たり外部のコンサルタントを据えたりすれば、たちまち対立が起る（佐藤 2005）し、そもそもコーディネーターの座に行政やコンサルタントが就くこと自体に疑念を呈する向きもある（堀 2002）。今回は、委員に対し同じ目線で主体的な行動を促しやすい立場にいるNPOという主体がその座に就いたわけだが、委員からすればコーディネーターが外生的に与えられた形であることには変わりはないわけで、その意味でも信頼関係づくりには特に力を入れなければならない。具体的には、まず委員とのコミュニケーションに際しては何よりも自分自身の知識や経験をベースとすることに意識が置かれた。仮に本やマスコミの受け売りだけであれば、委員の目からすれば単に自分を正当化しようとしているだけに映り、信頼は得られなかったと思われる。また委員と接するときには、和やかさを大切にしつつも、時には毅然とした態度がとられた。本事例のような参画の場には、時として大声を出せば自分の意見が反映されると考える委員、あるいは委員会の場で議論すべきことを委員会終了後に個別に持ちかけてくる委員など、実に様々な人間が集まる。かといってそういった委員に対し特別の扱いをすれば、今度は他の委員が不信感を抱き、公平さが失われる。

第3に、一般的に本事例のような参画の場では、具体的な中身だけでなく議論の進め方自体についても議論しなければならないことが多い。例えば委員会の手順、スケジュール

や運営体制といった点であるが、この点についての議論ないがしろにすると会はしばしば紛糾する（朝倉・関野 1997）が、かといってこの議論に終始しても、肝心の中身の議論に十分な時間をさけなくなる。しかも、この議論についてのコーディネートには独特の難しさがある。委員の依存心が高いこともあり、コーディネーター側から全体の方針づけを示すと「ルールが敷かれている」と言い出したり、逆に具体的な役割の分担を提案しても反発されたりする。また委員の気持ちちはやっている場合には、順序立てて事を運ぼうとすると「じらされている」と思われてしまうこともある。委員同士互いに面識がなく、また何から着手すべきか分からないといった状況下で委員が不安を感じている場合には、こうした傾向はさらに増す。そこで今回は、議論の進め方については事務局案やコーディネーター案を委員に事あるごとに諮りながら共有化して進めるという形をとることで委員の負担を減らす一方、できるだけ具体的な中身の議論に時間を多くとるといった手法をとった。

5. 本事例の評価と論点

5. 1 本格的な参画に基づく策定

行政にとって都合のよい人だけが選ばれる「参画」、それに様々な人がいる一方でアリバイとしての意味を持たされているに過ぎないような「参画」には問題が多い¹⁰⁾。既存の地域説明会や住民懇談会の全てが後者であるとまでは言わないが、そこでは「要求型の市民意見が横行して形式化した議論だけが行われ、実質的な新しいアイデアはないままに、従来どおりの課題があることを再度確認しただけで終わることが多い」（日本都市センター 2003:58）のも事実である。あるいは誰でも参加できるフォーラムといった形式も考えられるが、単発的に実施されてしまい啓発の域を超えずに終わるケースも目立つ。ではそうではない深い参画を目指すといった場合でも、住民の主体性を引き出すことに失敗すれば、その場は、単に自分の主張を行政に取り

入れさせるためだけの場になってしまう。こうした経緯を経て、結局「住民は言いっぱなし、行政は聞きっぱなし」という均衡点に落ちているのが、多くの自治体の「参画」の場であると思われる。問題は、これが行政と住民の双方が本当に望んでいた結果であったと言えるのかどうかである。

本事例から明らかになったのは、計画を本当に実効力あるものにするためには、そしてそれを主体的な参画に基づいて策定するためには、これらとは違う仕組と主体とが必要になるという点である。それについては4. で詳細に見てきたが、その要点を改めて次の2点に集約しておきたい。

まず第1に、委員は「計画を策定する」という明確な目的を持ち、主体性を発揮して具体的なプロジェクトやビジョンを構築する主体であるという点である。と同時に、委員がそういう主体として動くための仕組みが委員会であり、そこには運営方法やプロジェクト案作成に伴うルールに現れているように、委員が主体性を身につけるための仕掛け、あるいは委員会の委員とは主体性が不可欠になる存在なのだということを認識してもらうための仕掛けが常に意識されているという点である。また、委員会は単発的なフォーラム形式の場とも違い、いわば「複数の取り組みを連続的につないでいくプロセス」（佐藤他 2005:62）である。さらに言えば、本事例はこうした時間軸の視点にとどまらない広がりを持っている。既存の参画の多くは施策レベル、あるいはせいぜい部局レベルに限定されていたが、本事例の参画は行政計画の策定ということからも分かるように、行政全体というレベルを志向しているのである。

第2に、策定段階だけでなく実施段階にも主体的な参画を取り入れる方式、言い換えれば実施段階を見据えて策定段階から主体的な参画を取り入れる方式だという点である。具体的には、策定段階において計画自体だけでなく、その推進組織ならびに組織の担い手づくりについても同時に進める方式である。メンバーの人選やモチベーションの向上、それにメンバー相互の信頼関係の構築等をめぐっ

て、現在推進組織の立ち上げや運営に苦勞している自治体は多いが、その多くは策定段階での参画が形式的なものだったところなのである¹¹⁾。

5. 2 実効力あるPS

これまでの分析から、本事例のPSが、行政主導型のそれとは一線を画したものであることは明白である。また、逆に住民丸投げ型のそれでもないという点も確認できる。まず言えるのは、行政職員も委員として議論に参加し、プロジェクトづくりを担ったということ、したがって住民委員の興味や思い付きだけで、好きなことを好きなように行う「プロジェクト」がまずあり、それらを束ねたものが「計画」になったのではないということである。

実は、住民と行政の双方が主体的で対等なパートナーであるということは、部会がテーマごとに分かれており、「住民部会」「行政部会」「事業者部会」というようにセクターごとの部会ではないという点にも現れている。そうしてしまうと、住民部会は住民だけでできるプロジェクトを企画実行し、行政部会は行政だけでできるプロジェクトを企画実行する、ということになる。それなら、委員会という場で長い時間をかけて具体的なPSプロジェクトを議論し、計画を策定するという手順をとる必然性はなく、それぞれの主体が大事だと思ふことをそれぞれに実施すればよいだけの話になる¹²⁾。なお、双方が主体的であるという前提の下での話だが、行政にとってはパートナーたりうる住民と出会ったり関係を深めたりできるし、住民にとっても行政や他の住民とのPSにより、自らの思いや関心をプロジェクトという具体的な形にできる、あるいはすでに実施している活動を地域全体に広げるチャンスを得られるというように、PSという手法にしばしば求められる「双方にメリットをもたらす」という条件をこの手法は満たしているという点も申し添えておきたい。

本事例の方式は、このように行政と住民の間のいわば縦割りを改善するわけだが、加え

て行政内部の縦割り、そして住民同士の縦割りを改善しうる方式でもある。まず前者であるが、行政委員は実務レベルでの庁内調整を行うという役割も期待されているし、そもそもこうした総合的な行政計画を策定しようと思えば、必然的に何らかの庁内調整体制を構築せざるを得ない。後者についても、住民や住民団体というのは、様々に活動していたとしても異なる分野にまたがる問題に対応したり、複数のテーマに関わったりすることが少ないこともあり、相互交流は意外にないのが現状である（川崎ほか 2004:109-110）。委員会活動や部会作業が、そうした状況の改善に役立つものであることは明らかである。

なお本事例のような計画策定方式は、PSに総合性や戦略性といった要素を導入するのにも一役買っている。本計画のプロジェクトには、目指すべき地域の将来像としての「ビジョン」、そして着実に推進するための「推進組織」も備わっており、さらなる実効性の担保が試みられている。これは、既存のいわゆる「PS」の多くがばらばらなプロジェクトの羅列、あるいは行政部局ごとの縦割りプロジェクトの束に過ぎないのとは対照的である。

5. 3 関わる住民を広げる仕組とプロセスを持つ

本格的な参画の場といっても、そこにいる住民というのは、自治体に住む全住民からすればごく僅かに過ぎない。そのため、本事例に限らず「もっと多くの参画を」という懸念が現場でしばしば出される。確かにもっともな意見なのだが、会議に一定以上の住民に参画してもらうことは、例えば議論の集約に時間がかかりすぎるなど実務的な困難も伴うのもまた事実である。例えば、計画策定に際し参画の範囲を拡大することと制限することの長所と短所を、日本都市センター（2003）は論じている。またメンバーについても、固定型と随時参加型それぞれの特質について佐藤（2005）は論じている。また市民活動法人東京ランポ（2001）も、会での合意が市民全体の合意とは限らないということが、市民委員会方式のネックであるとしている。

これらは煎じ詰めれば、参画の範囲を絞る

か広げるか、あるいは参画の質をとるか量をとるかということはトレードオフの関係にあるという指摘である。しかし本事例が示唆しているのは、それは本当の論点ではないということ、そして「いかに関わる住民を広げていく仕組みとプロセスを持つか」という点がむしろ重要だということである。

もし委員会の趣旨が、単により多くの意見を聞くことであったならば、はじめに挙げた懸念は当たっている。しかし委員会は計画を策定するための場であり、そのために委員数はどうしてもある程度の上限を設ける必要がある。かといって、一般住民であっても広く関われる仕組みも必要である。そこで本事例でとられたのが、具体的なプロジェクトとビジョンをつくったり計画推進組織をデザインしたりすることについては委員会という場で委員が行う、そして一般住民の関わりについては発表会や推進組織といった仕掛けを通じて進める、という方法なのであった。なお既に述べたが、一般住民は単に発表会やイベントの参加者としての関わりにとどまるのではなく、例えば推進組織のメンバーになるなど主体者としての関わりも可能になっている。これは、本事例がプロジェクト主体型の計画方式をとっているからこそ可能になるのである。

6. 既存の研究への示唆

本稿は、行政の側・自治体の側に視点を置く既存の計画論と違い、住民の側・社会の側から見た計画という視点を打ち出した。具体的には、住民が行政等他の主体を巻き込みながら、自らの思いを形にしたり自らの活動をさらに広げたりするためのツール、住民が公共政策の主体として活動する仕組みとしてのツール、個別的・単発的なものになりがちな行政とのPSを長期的・総合的・戦略的なものにするためのツールなど様々な表現が可能である。

実は本事例の狙いは、参画とPSを進める仕組みづくり、そしてそれを担う主体づくりを、環境基本計画という制度をいわば一つのツールとして利用し実現するというものだったと

表現することが可能である。現実の参画やPSの多くが上手く機能していない原因の一つに、それらの制度的位置づけが曖昧もしくは不適切で、行政にとっても住民にとっても自らの主体としての具体的役割が不明になっているという点がある。本事例は、「環境基本計画を策定する」という、いかなる立場の人間から見ても意味するところが明白な役割を委員というものに与えることで、そうした問題を克服している。既存の自治体計画は、こうした視点からも評価される必要がある。ところで西尾隆は、計画とは合理的な技術過程ではなく、具体的状況における具体的課題に対応した、人々の多角的な「政治過程」であるという知識社会学者マンハイムの言を引用している（武藤編著 2001:82）。本稿で示したのは、ある1つの事例におけるそうした過程の部分的な表出なのである。

また本稿は、計画の形態についても一定の含意を持っている。本事例の計画は、通常基本計画というよりもむしろその実施計画がとることが多い体裁であり、前者については「精密な予測や計画内容の具体性・数量性を確保するよりも、体系的に課題や施策を整理できたか、利害関係者の多様な意見を幅広く反映・調整できたかが重要な評価基準になる」（打越 2004:40）という見方が一般的である。しかし本計画は「実施計画の性質を兼ね備えた基本計画」というものであると同時に、実効性担保の手段としては、プロジェクト・ビジョン・推進組織をセットで定めるという方式を採用している。しかしこれらの有効性は、むしろ今後の実施段階の推移の中でこそ明らかになっていくと思われるが、その分析は別稿を期したい。

また近年では改められつつあるものの、「意見を伺われる客体」という参画主体像は環境ガバナンス論等においても未だに根強い。また参画主体は、それぞれが言わば「点」として行政と対峙していると想定されていた。したがって参画の仕組みを考える際にも、それぞれの意見をできるだけ多く吸い上げるにはどうすればよいかという点に議論が収斂しがちであった。これ自体は主体と仕組みに関

する1つのモデルに過ぎず、それを規範論的にどう評価すべきかは別の問題である。しかし行政は公平性を旨としていることもあって、私的な諸利益の足し算という総花的なものになる、あるいは私的な諸利益の最大公約数という妥協的なものになるというのが、このモデルの最もあり得る帰結であるように思える。しかし本事例における委員というのは、具体的な計画を策定するという能動的な主体である。また点として行政と対峙するのではなく、他の委員や一般住民との間で双方向のコミュニケーション関係を構築する主体である¹³⁾。さらに言えば、多様な他の委員と出会ったり、共に作業を行ったりといったプロセスの中でエンパワーされる主体である。そして、こういった能動的・多元的な主体像と不可分に結合しているのが、委員会という形態の仕組なのである。

7. おわりに

これまで述べてきた参画やPSの姿が、本事例において全て実現していたと言うつもりは全くない。結局主体性を発揮することがなかった委員、行政慣れが最後まで抜けなかった委員、必要なコミュニケーション能力を結局身につけられなかったと言わざるを得ない委員なども現実にはいた¹⁴⁾。また発表会などを通じて一般住民から幅広く意見を取り入れるなどしたとはいえ、委員構成が高齢層、しかも男性に偏りがちであった点も指摘しておくてはならない。さらに1年半にわたる作業の中で、最終的には参画する委員も約半分になってしまったことも事実である。ただしこれは、もともと思いが弱かったともいえるし、委員応募時に委員会の趣旨についての理解が十分でなかったということもあったかもしれない。

また本稿は、地域説明会や住民懇談会、審議会、それにアンケートといった形式を無碍に否定するものではない。そういった形式は、委員会とは違う別のしかるべき場で実施されるものだという事、そしてそういった形式に関わるのは、委員会の委員とは主体として

の位置づけが異なる、他のしかるべき主体であるということ、それが本稿の主張である。

注

- 1) 類語に「協働」もあるが、本稿はPSで統一する。
- 2) 類語に「ファシリテーター」もあるが、コーディネーターとの異同については様々な議論があり、その使い分けについても論者によって多様なようである。本稿はコーディネーターという言葉の方を用いる。
- 3) 高橋秀行氏講演資料 (http://www.gef.or.jp/20club/J/meeting2000_takahashi1.html, 2008年2月24日閲覧) による。
- 4) 参与観察的手法については、ごく少数の事例しか扱わないことから一般性に乏しい、あるいは観察者が持つ価値観等が必然的に分析結果に投影されることから客観性に欠ける、といった点が短所としてしばしば指摘される。しかし、対象を通じて調べられる事柄の数の多さやその範囲の広がりに着目すれば、分析結果を一般的かつ客観的ではないと決め付けることは正しくないといった指摘もある(佐藤 2006)。優れた事例研究の多くは、特定の事例について詳しく調べながら同時にそれが全体の中でどのように位置づけられるかを吟味し、それによってより一般的な問題について明らかにしようという発想に裏づけられており(同上書)、本稿の分析もそういったアプローチを志向している。
- 5) (財)社会経済性本部が主催する第5回自治体環境グランプリで優秀賞を受賞するなど、地域通貨の分野では知られた取り組みである。
- 6) 計画の全文については、市のホームページで閲覧することができる。
- 7) 副次的意図としては、コーディネーターが各委員の関心やパーソナリティを把握する、あるいは一般的に馴染みにくいコーディネーターという存在や立場を委員に理解してもらうといった点がある。
- 8) なお「ひと・情報部会」という部会もできたのだが、その後の再編成によってなくなった。
- 9) ところで計画案やプロジェクト案については、

表1下部にあるように議会常任委員会ならびに環境審議会における報告も行われた。前者においては、プロジェクト案に対する特段の要請はなかった。これは、後述する中間案発表会へ既に議員が数名参加しており、状況の把握や意見の表明を済ませていたことが大きかったと考えられる。また後者においては、総合計画との関係性を計画の中で示すよう要請があった程度であり、プロジェクト案自体についての具体的な要請はなかった。

- 10) Arnstein (1969) に従えば、前者は世論操作 (Manipulation)、後者は不満回避 (Therapy) ということになる。
- 11) これについては、「市民は決定過程に対する何らかの関与があつてこそ、実施過程についても主体的に関与することになる。単に行政に意見を述べたりアンケートに答えたりする程度で、内容の反映程度に関わらず実施過程への責任を求められることは、市民としても迷惑な話」(川崎 2000:61) だという指摘が正鵠を射ている。
- 12) これは笹谷他 (1997) でも論点になっていた。加えて宮永 (2005) も参照。
- 13) 人見・辻山編著 (2000:239) は、自治体と住民の関係の場を設定する以前に、住民同士の関係の新しい場の設定がPSにとって必要になるとしているが、筆者もこれに同意する。なお本事例のような参画・PSモデルについては、近年注目されている討議民主主義という観点からも分析・評価する必要があるが、それについては別稿を期したい。
- 14) これがコーディネーターの力が足りなかったからなのか、策定手法に何か欠陥があったからなのか、あるいはこういった斬新な手法を採る以上ある程度は止むを得ないという考えをとるべきなのか、それともやはり彼らのパーソナリティの問題と結論づけざるを得ないのか、紙幅の都合も考えて結論は出さないのでおきたい。また、そもそも一般的な結論を出そうとすること自体、意味は小さい。

謝辞

計画策定を共にした委員の方々、野洲市環境課の方々、それにコーディネーターのNPO法人環

境市民の方々には深く御礼申し上げたい。また、初稿に対し適切なコメントをいただいた査読者各位をはじめ、学会や研究会等の場で有益なコメントをいただいた脇田健一氏 (龍谷大学)、大野智彦氏 (大阪大学大学院工学研究科特任研究員)、それに滋賀県立大学環境計画研究会各位にも深く感謝したい。なお本稿は、文部科学省科学研究費補助金特定領域研究「持続可能な発展の重層的環境ガバナンス」の研究成果に基づくものである。本稿にありうる誤りは全て筆者の責任である。

文献

- Arnstein, Sherry R (1969) A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, Vol35, No.4: 216-224
- 朝倉暁生・関野敦司 (1997) 「環境計画の策定段階における住民参加のあり方に関する基礎的研究 - 「中野区環境にやさしいまちづくり指針」検討委員会を事例として -」計画行政20 (4) 66-77
- 原科幸彦編著 (2005) 『市民参加と合意形成』学芸出版社
- 原科幸彦編 (2007) 『環境計画・政策研究の展開 持続可能な社会づくりへの合意形成』岩波書店
- 人見剛・辻山幸宣編著 (2000) 『市民・行政と自治体のパートナーシップ第2巻 協働型の制度づくりと政策形成』ぎょうせい
- 堀孝弘 (2002) 「地域環境計画への市民参加の現状と課題 - 津山市の事例もまじえて -」田中拓弥企画編集 (2002) 『水系研究の視点：琵琶湖・淀川水系におけるケーススタディ』京都大学生態学研究センター
- 川崎健次 (2000) 「市民と行政のパートナーシップによる自治体環境マネジメント」地域開発 (通号426): 54-62
- 川崎健次・中口毅博・植田和弘編著 (2004) 『環境マネジメントとまちづくり 参加とコミュニティガバナンス』学芸出版社
- 宮永健太郎 (2005) 「環境政策と環境政策研究の課題」『滋賀県琵琶湖研究所記念誌 (所報22 2003年度)』
- 武藤博巳編著 (2001) 『分権社会と協働 (市民・行政と自治体のパートナーシップ第1巻)』ぎょうせい
- 中口毅博 (2001) 「「環境の世紀」における自治体

- 環境行政の課題 環境基本計画の基本的考え
方と策定・運用のポイント 第3回」地方財務
2001年3月号:323-336
- 日本都市センター(2003)『自治体における新しい
計画行政のあり方に関する調査研究 自治体と
計画行政 財政危機下の管理と参加』
- 西尾隆(2001)「自治体計画の位置付けとその変化」
月刊自治研43(通号505):14-22
- 笹谷康之・秋本育生・内藤正明(1997)「市民参加
型ローカルアジェンダ21策定の試み 京都市の
「京のローカルアジェンダ21」を事例に」環境
システム研究Vol.25:711-719
- 佐藤郁哉(2006)『フィールドワーク増訂版 書を持
って街へ出よう』新曜社
- 佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三(2005)『新
説市民参加 その理論と実際』公人社
- 佐藤徹著,高崎市/高崎経済大学附属地域政策研
究センター編集(2005)『市民会議と地域創造
市民が変わり行政が変わると地域も変わる!』
ぎょうせい
- 市民活動法人東京ランポ(2001)『市民活動の新しい
扉を開く 市民公募委員制度の実態調査と提
案』
- 高橋秀行(2000)「自治体環境基本計画の現状と課
題 市民参加・重点施策・フォローアップ体制
の視点から」季刊行政管理研究No.89:19-34
- 田中充・中口毅博・川崎健次(2002)『環境自治体
づくりの戦略 環境マネジメントの理論と実
践』ぎょうせい
- 打越綾子(2004)『自治体における企画と調整 事
業部局と政策分野別基本計画』日本評論社