

さらに、委員は県民を代表しているわけではありませんので、役割、責務も明確にならず、たぶん委員自身が、どう動いたらいいのか、あるいは、どこまで動いていいのかということを確認できずにいるのではないかと感じます。

金澤先生が以前、県民会議が議会と両輪となり、チェック機能、住民意思の提案機能を果たすとおっしゃっていたのですが、それができるとするならば、いま私が考えておりますようなところを再検討し、改善していかないと難しいのではないのでしょうか。

その可能性が見えると、市民も参加した上で応分の責任を負いながら、責任を果たす主体となっていくのだと思います。その場合、市民が共同責任を取れる体制をどうつくるのか、個人ではなく、あるいは行政という主体でもなく、どういった責任を取る体制ができるのかということを検討する必要があるだろうと思います。

もう一つ、キャパシティービルディングと書きましたけれども、これは文字通り組織基盤強化と能力向上の両方を考えています。私は、少ないですが政策評価や、マニフェスト評価をさせていただきました。その経験から市民が政策や評価に関わるには、学習したり、あるいは情報を得たりということがないと、とても負担が重いと感じます。

例えば農水省ですと、事前に一つひとつの施策について担当部局からレクチャーがあります。さらに、政策評価課という政策評価の担当部局の方が全面的に政策評価委員を支援します。情報提供もしてくれますし、担当部局に対して強くいろいろな要望をしてくれたりもします。

そういったバックアップがないと、市民が政策に関わっていくのはなかなか難しいのではないかと考えます。その市民の時間的な、あるいは精神的な負担に対して、いかに支援体制がつかれるかということも重要なポイントになると思います。

最後ですが、先ほど共感が大事だというお話をしましたが、県民会議が共感を産み出せているのかということも、疑問に感じています。

県民会議には、さらに県民と向き合って、応分の責任を引き受けながら、県民会議の活動を広げて行ってほしいと考えております。ありがとうございました。

### 第3報告

#### 「水・森をめぐる公共政策とそのガバナンス」

滋賀県琵琶湖環境科学研究センター

宮永健太郎 先生

『水と森の財政学』の執筆者は全部で9名いますが、そのうち唯一私だけが非財政学者で、環境経済・政策学や環境ガバナンス論を専門としています。他の方々は財政学者ということでガバメントの専門家ですけれども、私はガバナンスの専門家として、神奈川県水源環境税の分析・評価の一翼を担ったというわけです。本日は、同税導入の一環で設けられた「水源環境保全・

再生かながわ県民会議」に関する分析の概要をお示しするとともに、さらにそこから、水・森をめぐる公共政策のガバナンスのあり方を考える上での示唆も引き出せたらと思います。

ところで私は3年ほど前、今回の本とは別に、県民会議の分析をしたことがあります。その時ここにおられる平松さんと長谷川さんにヒアリングをさせていただいたのですが、実はその時もう一人、ヒアリングをしようと考えていた方がおりました。それは何を隠そう金澤先生でして、ヒアリングの依頼をしようかというまさにその時、訃報を知りました。みなさんご存じのように、生前先生は県民会議の座長をされていましたが、そのお考えを直接聞くことは叶わなかったわけです。しかし今回、平松さん・長谷川さんをはじめみなさんとこうして再び県民会議について議論ができるということで、実に感慨深いものがございます。では、本題に入りたいと思います。

県民会議は、水源環境税収を用いて実施される行政の水源環境保全・再生施策をチェックしたり、県民の参加や意思反映を促進したりするために、2007年に設けられた組織です。また県民会議は、通常の会議形式だけでなく、市民活動補助金の制度設計・運用や一般県民向けの啓発イベントなど多様な活動を展開していることでも知られています。

ところで私は、水・森という公共政策領域の特徴として、次のような4点に注目すべきではないかと考えています。第1に、水・森は生態系サービスを生産する一種のストック(環境資産)であり、しかもそのストックは“社会的共通資本”という言い方もされるように、パブリックな性質が強いという点。第2に、さりとて水・森の公共政策は単なるストック管理の次元では完結せず、それを取り巻く経済や社会のシステムも政策の射程に入れなければならないという点です。つまり、環境・経済・社会を含む総合的なビジョンの構築やその追求といった要素が入ってこざるを得ません。第3に、水・森というのは非常に複雑な自然科学的メカニズムが働く世界であるため、科学的知見の活用やその体制が政策の成否を大きく左右します。第4は政策統合であり、諸富先生からもお話がありましたが、「水是水」「森は森」とか「上流は上流」「下流は下流」とかいうように個別に分断して対応すると政策の有効性・効率性が落ちてしまうという問題です。

詳しくは本をご覧いただきたいのですが、県民会議という仕組みやその取組を評価するにあたって、まずはこうした基本的な政策的文脈を押さえておくことが必要だ、というのが私の立場です。そしてそれをふまえ、水・森の公共政策では次のような5つの論点が考慮される必要がある、と整理させていただきました。

第1に、金澤先生も強調されていた参加型税制です。第2に、二元代表制という既存の統治システムに対して参加というものをどう具体的に関連付けるかという問題です。第3は、持続可能性(サステナビリティ)です。これは本日何回も登場した言葉ですが、環境・経済・社会の持続可能性実現に向けた取組の担い手づくり、あるいは場づくりの重要性です。第4に、順応的管理手法の適用による科学的不確実性への対処です。第5に、これも本日何回も登場しましたが、統合的水資源管理や流域自治といった発想です。

本では「複眼的アプローチ」と表現していますが、これら5点について県民会議は実際どう関わっているのか、あるいは今後どういうふうに関わっていくべきなのかを検討し、そこから県民会議の意義や課題を浮かび上がらせるというのが、私のとった分析手法でした。まず意義の方についてですが、私は次のような点に着目しています。

まず県民会議最大の売りは、参加制度と財政制度のリンケージを実現したということではないでしょうか。財政や予算というのは地方政府の意思決定の基盤ですし、極論すれば意思決定そのものです。そのプロセスで県民参加が実現するというのは、やはり大きな魅力だと言わざるを得ません。

それに、参加制度としての射程の広さにも私は注目したいと思います。もし「県民会議という制度が必要な理由を述べよ」と問われれば、「超過課税という形で県民に追加負担をお願いするのだから、その税がきちんと使われているかどうか県民自らがチェックしたり、県民の理解を育んだりする仕組み・仕掛けがなければならないから」、というのが最も標準的な回答になるかと思います。全く異論はないのですが、ただそれだけだとやや矮小化されているような気がします。どういうことかといいますと、そもそも参加という理念は、何も超過課税分だけではなく一般財源の部分でも当然求められるものです。実際県民会議でも、超過課税による水源環境保全・再生施策のあり方を議論しつつも、そこから一般財源を使った水と森の施策のあり方へも議論が発展するようなケースがあったのではないのでしょうか。しかもその議論は、支出側だけではなく、それを支える税制つまり収入の面、さらには支出や収入を決める公共的意思決定システムの面にまで発展しうるものです。このように県民会議の活動には、水源環境保全・再生施策のチェック・評価という基本的な機能を超え、より大きな動きをつくり出す起爆剤となる可能性が潜在的に含まれているのではないのでしょうか。

一方県民会議には課題もありますが、時間がないのでここでは1点に絞ります。スキームそのものの限界とも言えるのですが、超過課税による水源環境保全・再生施策の大枠は『かながわ水源環境保全・再生施策大綱』と『かながわ水源環境保全・再生実行5か年計画』という2つの計画によってすでに固まっており、しかもこれらは議会の議決を経ているため、議会の同意なしには変えられません。したがって、万が一県民会議で「この事業は効果が薄いから抜本的に改めてはどうか」とか、「こんな事業を新たに立ち上げる必要があるのではないか」という意見が出て、そうした事態にすぐ対応できるようにはなっていません。それに、県民会議は確かに用途面のあり方を一生懸命議論しているわけですが、他方で税制や収入の面はほとんど議論できていません。こうした、「参加型税制の理想と現実」という状況をどう考えるかという問題があります。

最後にまとめに代えて、私なりのあるべき県民会議像について簡潔に述べたいと思います。私が県民会議というものを初めて知った時、まず思ったのは「なぜ審議会ではなく、わざわざ県民会議という仕組みを立ち上げたのだろうか」ということでした。審議会でも施策のチェック・評価はできますし、そこに公募委員枠をつくれれば「県民参加」のようなものも一応実現し

たことになるわけです。しかし神奈川県は、そうはしなかった。真の意味で県民参加に基づいたチェック・評価をするには、行政の附属機関ではダメなのだという考えが、金澤先生をはじめ当時の関係者の間であったのかなと勝手に想像いたしました。この点は金澤先生に是非聞いてみたかったのですが、もしそうだとしたら非常に慧眼だったと言わざるを得ません。

ただここで問題になるのが、議会との関係です。「そもそも行政施策のチェック・評価は議会の仕事なのだから、県民会議のような仕組みは不要だ」というような意見が仮に出てきた場合、それに対していかなる論陣を張って県民会議の存在意義を主張するのか。一つの方法は、議会の補佐機関という役割を持たせてしまうことですが、それだと行政の附属機関の場合と同じく、それは果たして目指していたはずの「県民参加」だったのかという問題が出てくるように思います。

私が思うに、行政の附属機関でも議会の補佐機関でもない独自のアイデンティティを確立する意味も込めて、今後県民会議は県民と向き合うことにもっと力を入れるべきではないでしょうか。例えば、無関心層に属する一般県民を関心層に引き上げる、あるいは関心層に位置する県民の中から、県民会議に能動的にコミットしてくれるような熱心層を掘り起こす。しかも、掘り起こしたらそれで終わりなのではなく、彼らを活動や組織運営の担い手として位置付け、そのための継続的な仕組みや仕掛けをつくる。施策のチェック・評価活動と並行して、こういった活動にもどれだけ汗をかくことができるかが、一つのポイントになるように思います。

司会：

それでは早速、討論者の3人の先生方から順次、ご質問、ご意見、コメント、その他をいただきますと思います。まずお一人目、阪南大学の野先生、お願い致します。

## 討論 1

「参加の段階論から戦略論へ」

阪南大学経済学部

大野 智彦 先生

阪南大学の野先生と申します。私は、河川政策や環境政策、特に住民参加の問題に関心を持っております。今日は、お三方のご報告に対するコメントの機会を頂いたわけですが、この本の中に論文を執筆されていた宮永さんへのコメントが中心になることをご了承いただきたいと思います。

まず宮永さんの論文の概要と、私自身どういう視点からコメントをさせていただくか説明させていただきます。宮永さんの研究の問題意識は、県民会議の分析を通じて、水・森に関連する公共政策のガバナンスの在り方を考えるというものです。特に、その中で5つのアプローチを打