

協働型政策決定の法構造

—自然再生推進法を素材として—

勢 一 智 子

はじめに

- 1 自然再生における協働型決定の導入背景
- 2 自然再生推進法における協働型決定の仕組み
- 3 協働型決定方式の法的特色と機能条件

おわりに

はじめに

(a) 合意と政策決定

行政政策の意思形成において、市民参加が標準的装備となりつつある。政策形成への市民参加には、その目的や手法、意見反映の程度まで極めて多様なものが見られるが、こうした仕組みが採用される背景には、市民社会の成熟にくわえて、社会的な合意形成を政策決定に求める意思決定規範の変化がある。

「以和為貴。無忤為宗。」(十七条憲法の1) —合意を基調とする政策決定は、新しい要請ではなく、共同体における古典的なスローガンといえる。

現代法的課題は、合意形成を現代型政策決定に組み込む具体的な制度設計と理論化にある。多数当事者の合意により意思決定を実際に行うためには、利用可能な局面を選別し、合意形成に参画する範囲を設定し、諸々の条件と環境を整える必要がある。さらに、その仕組みを継続的システムとして機能させるためには、実施体制の法制度上の確保も重要となる。

(b) 合意形成のための「協働」への着目

公私の多様な主体による合意形成については、近年「協働 (Kooperation, cooperation)」という用語が象徴的に登場する¹⁾。「協働」の概念については、法的な定義は存在しないが、公私を含む多様な主体の間で合意を基礎とする政策決定や実施の仕組みとして広義で捉えれば、近年数多く見受けられるに至っている。

このような社会事象に対しては、協働のメカニズムを分析・理論化する学際的アプローチが進められており、ガバナンス論、パートナーシップ論、コモンズ論、社会関係資本論など、いくつかのキーワードを挙げる事ができる²⁾。行政の意思決定過程においては、地方自治、まちづくり・都市計画や環境領域を中心として実務での工夫から多様な取り組みが進展しており³⁾、民意の反映を基調とする仕組みは、数多くの事例で見受けられる⁴⁾。そのため、行政法学においても注目を集める考察対象になっている⁵⁾。

- (1) 「協働」は、概念定義の段階でも議論がある用語であるが、本稿では、多様な主体が参画する政策決定の仕組みを機能面から検討することを目的とするため、そうした決定方式を幅広く「協働」と捉えて検討を試みる。協働の一般理論につき、参照は、山本隆司「日本における公私協働」稲葉馨／巨理格編『行政法の思考様式』（青林書院、2008年）171頁以下。
- (2) 網羅的ではないが、例えば、松下和夫編『環境ガバナンス論』（京都大学学術出版会、2007年）、日本行政学会編『ガバナンス論と行政学（年報行政研究39）』（ぎょうせい、2004年）、山口二郎『グローバル化時代の地方ガバナンス』（岩波書店、2003年）、神野直彦編『ソーシャル・ガバナンス：新しい分権・市民社会の構図』（東洋経済新報社、2004年）、ロバート・D・パットナム（河田潤一訳）『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』（NTT出版、2001年）。自然再生に関連して、釧路自然再生事業調査報告書『自然再生をめぐるローカル・ガバナンスの論理—釧路湿原自然再生事業を事例を通して』（2006年3月）2頁以下〔中俣保志執筆〕。
- (3) 代表的な手法として、ワークショップ方式、フォーラム方式、パブリック・コメント、パブリック・インボルブメント、市民提案型手続などがある。
- (4) 法制度化された例として行政手続法における意見公募手続（39条）や生物多様性基本法の戦略的環境アセスメント（25条）、市民による計画提案制度として都市計画法21条の2や景観法11条が挙げられる。
- (5) 山本・前掲（1）のほか、例えば、山本隆司「公的協働の構造」碓井光明／小早川光郎／水野忠恒／中里実編『公法学の法と政策（下）』（有斐閣、2000年）531頁以下、山田洋「参加と協働」自治研究80巻8号（2004年）25頁以下、岸本大樹「公的任務の協働遂行と行政上の契約（1）-（4）」自治研究第81巻3号（2005年）91頁以下、6号132頁以下

他方で、協働による「意思決定」が制度として十分に機能するかについては、なお留保が伴う。とりわけ法制度の観点からは、任意性や自発性など協働のメカニズムへの評価から、その法的性質づけが議論となる⁶⁾。実務の進展を踏まえて、協働による政策決定がどのような法的性質を備え、機能条件を必要とするのかについて、今後は、具体的事例に基づく検討を重ねることにより明らかにしていくことが求められる。

このような状況にある協働型活動形式について、従来は、インフォーマルな方式を中心に実務で取り組みが進められてきたが、近年、協働による政策決定を法制度化する先駆的事例として自然再生推進法が登場し、個別事例の運用も始まっている。本稿では、この具体例に着目し、協働による政策決定が法制度としてどのような構造を有するかについて、本法を素材として、実態調査による現状分析の視点を含めて、協働型決定の法的特色と機能メカニズムの解明を試みたい。

(c) 自然再生における合意形成の意義

自然再生とは、開発等により過去に損なわれた自然環境を再び取り戻すことを直接の目的とする施策であり、湿地や干潟、河川など再生対象となる自然環境に応じて様々な事業工法がとられる。例えば、改修工事された河川を再び蛇行した自然の形に戻す作業（いわゆる再自然化）は自然再生事業の典型例であり⁷⁾、自然再生の先駆的事例である釧路湿原の再生事業においても、直線化さ

下、12号111頁以下、82巻4号126頁以下（以上、2006年）、戸部真澄「協働による環境リスクの法的制御（上）（下）」自治研究83巻3号80頁以下、4号79頁以下（以上、2007年）、木村琢磨『ガバナンスの法理論』（勁草書房、2008年）、また、公法学会でも取り上げられている（公法研究65号（2003年）所収）。

- (6) 協働の理念を早期から取り入れてきた環境法においても、「協働原則」の法的位置づけについては、議論がある。参照、大塚直『環境法（第2版）』（有斐閣、2006年）65頁以下。同様の議論は、協働原則を環境法の主要三原則と位置づけるドイツにおいても見受けられる。参照、勢一智子「ドイツ環境法原則の発展経緯分析」西南学院大学法学論集32巻2・3号（1999年）147頁以下、松村弓彦「環境法における協働原則（1）（2）」環境研究136号143頁以下、137号120頁以下（以上、2005年）。
- (7) 河川の再自然化は、1970年代にスイス・ドイツで開発された近自然工法・多自然型工法を起源とし、氾濫原など自然の回復力を水害対策にも活用する手法である。国内では、国土交通省による1990年から始められた「多自然型川づくり」（現在は「多自然川づく

れた釧路川の再自然化が実施されている⁸⁾。

自然再生は、一見して自然保護に特化した施策に見えるが、事業の実施や内容の決定に各地域の経済的・社会的要因が非常に強く作用する性質をもつ。例えば、河川の再自然化は、水害対策の変更や流域の土地利用、産業活動などと密接な利害を伴うほか、公共インフラの整備を含めた流域のまちづくりに大きな影響を及ぼす。また、自然再生に必要な科学的知見も地域の情報収集が不可欠であり、あわせて、再自然化に伴うコストやリスクについては、直接的に事業を担い、負担を払う地域の受容判断に依拠することになる⁹⁾。このような事情から、自然再生において、利害や知見・情報を有する関係者が合意形成を通じて事業内容を決定していく手法が先駆的に導入されている。

1 自然再生における協働型決定の導入背景

以下では、最初に、自然再生推進法（以下、再生法とする）に協働型決定方式が採用された経緯をみる観点から、法の沿革を概観する。続いて、法が規定する協働のための仕組みについて、制度概要と特色を把握することにより、多様な主体の参画による意思形成を導くために、いかなる構造が用意されているかを見てみたい。

(1) 自然再生推進法の沿革

-
- り)を嚆矢とするほか、地方自治体でも多くの取り組みが見られる。参照、国土交通省河川局「多自然川づくり基本指針」(2006年10月)。海外でも、老朽化した高速道路を取り去り、暗渠になっていた川を再び地上に戻したソウル市の清溪川など、注目を集める事例も多い。参照、吉川勝秀編『都市と河川』(技報堂出版、2008年)、リバーフロント整備センター編『川からの都市再生—世界の先進事例から』(技報堂出版)、(社)自然環境共生技術協会「平成18年度自然再生実施状況等把握業務報告書」(2007年3月)。
- (8) 釧路湿原における自然再生の概要につき、環境省/自然環境共生技術協会編『釧路から始まる自然再生』(ぎょうせい、2004年)、鶯谷いずみ/草刈秀紀『自然再生事業—生物多様性の回復をめざして』(築地書館、2003年)を参照。
- (9) 自然保護の基本理念として住民参加を強調するものとして、畠山武道『自然保護法講義(第2版)』(北海道大学図書刊行会、2004年)55頁以下。

再生法の沿革で興味深い点は、多様な主体による参画、すなわち協働を自然再生に求める契機が、規制改革にあったことである¹⁰⁾。2001年12月の総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第一次答申」では、「自然の再生、修復の有力な手法の一つに地域住民、NPO等多様な主体の参画による自然再生事業があり、省庁の枠を超えて自然再生の効果的・効率的な推進のための条件整備が必要」と示されている。これを受けた「条件整備」として、自然再生推進法が2002年12月に制定され、2003年4月に「自然再生基本方針」が策定されている¹¹⁾。規制改革における位置づけでは、協働の採用には官僚主導と縦割り型行政からの脱却、財政難と人材不足の解消に狙いがあり、それと同時に新規産業の発展とそれによる雇用創出が期待された。

環境政策領域においても、生物多様性保全などの国際的な要請を受けて¹²⁾、国内でも自然再生に向けた取り組みが進められた。2001年7月の「21世紀『環の国』づくり会議報告書」で、積極的に自然を再生する公共事業、すなわち「自然再生型公共事業」の推進が提言され、2002年3月の「新・生物多様性国家戦略」では、自然再生の基本的考え方として、1) 科学的データを基礎とする丁寧な実施、2) 多様な主体の参画と連携を提示するなど、自然再生の原則や手法が形成されてきた¹³⁾。

法制度化の動向の中、他方では、先駆的な自然再生の取り組みが各地で進め

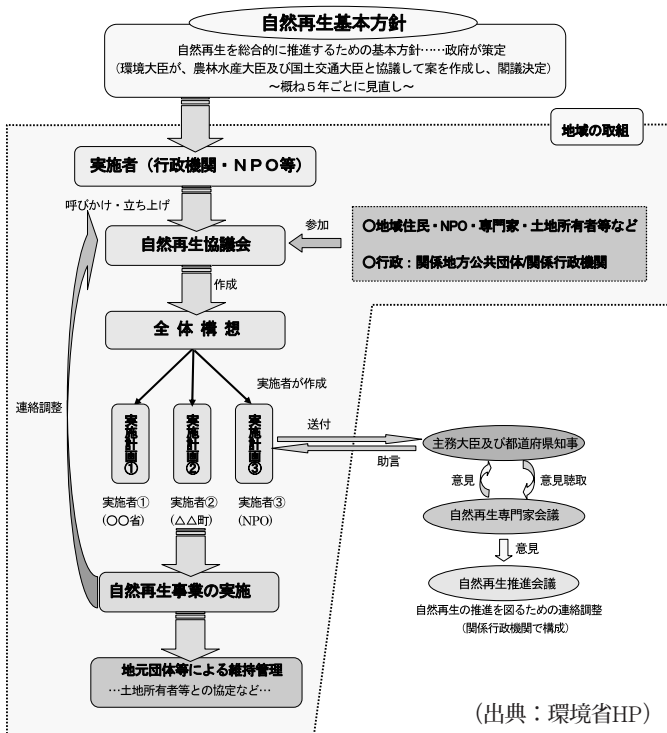
-
- (10) 自然再生推進法の沿革につき、参照、環境省・前掲注(9)、羽山伸一「自然再生推進法案の形成過程と法案の問題点」環境と公害32巻3号(2003年)52頁以下。谷津義男・田端正広編『自然再生推進法と自然再生事業』(ぎょうせい、2004年)、釧路自然再生事業調査報告書・前掲注(2)31頁以下〔寺田英司執筆〕。
 - (11) 自然再生基本方針の概要につき、参照、小幡雅男「自然再生推進法にみる『基本方針』の役割について」大阪学院大学法学研究31巻1・2号(2005年)1頁以下。
 - (12) 例えば、生物多様性条約の「エコシステム・アプローチの原則」(2000年)、ラムサール条約の「湿地復元の原則」(2002年)が挙げられる。国際的動向につき、参照、畠山武道／柿沢広昭編『生物多様性保全と環境政策—先進国の政策と事例に学ぶ』(北海道大学出版会、2006年)。
 - (13) 新・生物多様性国家戦略では、「自然再生」を、今後、展開すべき施策の大きな3つの方向性の1つとして位置づけ、その具体策である「自然再生事業」の推進を規定し、基本的考え方を提示している。参照、環境省編『新・生物多様性国家戦略—自然の保全と再生のための基本計画』(ぎょうせい、2002年)。この点は、第3次生物多様性国家戦略(2007年11月)にも引き継がれており、一層重要視されている。

られており、こうした事例の一部が再生法制定後に法定枠組みに移行することとなる¹⁴⁾。法制定以前に、こうした蓄積があったことは後の再生法の下での運用に大きなアドバンテージとなる点は後述する。

(2) 自然再生推進法の制度概要

再生法による自然再生は、自然再生の実施者である行政機関やNPO等が関係者などに広く呼びかけ、自然再生協議会を立ち上げることから開始される（法8条1項，図を参照）。再生法では、参加主体を募る段階から協働が予定されて

図：自然再生推進法の概観図



(14) 個別の事例につき、例えば、自然再生を推進する市民団体連絡会編『森、里、川、海をつなぐ自然再生』（中央法規，2005年）を参照。

いる。自然再生の内容やその実施枠組みについては、自然再生協議会の設置後、協議会での議論・検討に委ねられており、自然再生の対象を選び、自然再生目標を決定し、これをもとに全体構想を作成する（同条3項）。これにくわえ、参加主体間の役割分担も協議会の議論によって決定する方式が採用されている。全体構想を実現するために、協議会での議論を反映させた個別の実施計画を策定して自然再生事業を実施する（法9条）。

(3) 自然再生推進法における協働の特色

具体的な法制度の検討に先立ち、再生法による協働型決定の特色を概観する。

1つめの特色は、再生法が自然再生に着手するためのバックアップである点にある。再生法は、自然再生を推進するために基本理念を定め、実施者等の責務を明示し、必要な制度枠組みを提示するものであり、再生の義務づけや自然再生を妨げる行為の禁止といった規制内容を伴わない。

2つめは、地域の自発性の尊重である。再生法は再生対象地域を明示しておらず、再生に取り組むか否かは、地域の判断に委ねられる。

3つめは、ボトムアップ型の決定方式を採用していることがある。自然再生に関する事項の決定は、トップダウンではなく、地域の多様な主体の参加によるボトムアップを中心におく点にあり、これが協働型決定の制度理念となっている。

4つめとして、多様な主体の参画と連携を水平型組織で確保する点がある。地域の自然再生の現場には、地域住民、NPO、専門家とともに国と地方の複数の関係行政機関が対等な主体として参加することが予定されており、公私の多様な主体が水平的に協働する仕組みとなっている。

5つめは、協議会の設置要請がある。多様な主体による協働を実施するために、協議会という専用の場が法定されている。

6つめが、現場主義の採用である。自然再生事業の対象地域で組織された協議会が主体となって情報収集や調査を実施し、協議を重ねて事業目標等を決定していく方式が予定されている¹⁵⁾。

(15) 再生法は、「汗をかく法律」であり、協議会のメンバーが、口を出すだけでなく、「汗をかく」メンバーであることが期待されているとされる。参照、自然再生を推進する市民団体連絡会・前掲注(14) 247, 252頁〔佐藤寿延執筆〕。

表：自然再生協議会の設置状況（2008年10月現在）

	協議会名	位置	事務局	設立日	検討内容		全体構 成日	実施計画作成日
					概要	課題		
1	荒川太郎右衛門地区自然再生協議会	埼玉県	国土交通省関東地方整備局荒川上流河川事務所	H15.7.5	乾燥化が進む旧流域において湿地環境の保全・再生を検討。	湿地環境の保全・再生	H16.3.31 H18.5.28変更	—
2	釧路湿原自然再生協議会	北海道	釧路自然環境事務所、釧路附帯建設部、釧路湿原森林環境保全ふれあいセンター、釧路支庁・釧路土木事業所	H15.11.15	流域からの土砂流入等により乾燥化が進む釧路湿原の再生を検討。	湿原の再生	H17.3.31	H18.2.29/清古歌 H18.1.31/熊澤和吉 H18.8.17/高野聖也 H18.8.17/高野聖也 H18.9.6/毎朝
3	巴川流域麻績逆水地自然再生協議会	静岡県	静岡県静岡土木事務所、静岡市河川建設事務所	H16.1.29	洪水防止が優先として構成された麻績逆水地において元の麻績川における植物の回復等自然環境の再生を検討。	湿地生態系の保全・再生 良好な水環境の再生	H19.3.1	—
4	多摩川源流自然再生協議会	山梨県	小菅村、多摩川源流研究所	H16.3.5	山梨県小菅村全域において森林や河川景観等の再生を検討。	森林の再生 景観の再生	H20.3.21	—
5	葎山山保全活用推進協議会	大阪府	岸和田市環境保全課	H16.5.25	竹林の侵入が進む葎山においてクヌギ、コナラを中心とする落葉樹林帯やカン・ノイを中心とする常緑樹林帯の再生を検討。	里山の再生	H16.10.21	H17.6.1
6	樺野川河川域自然再生協議会	佐賀県	佐賀県環境課	H16.7.4	特定植物の繁殖が植物遺体の埋没をいつ自然環境の進行により劣化している湿地環境を良好な状態へと再生することを検討。	湿原の再生	H17.1.26	H17.3.31
7	種野川河口域・干潟自然再生協議会	山口県	山口県環境政策課・浦政課・港湾課・河川課、山口市林務水産課・環境保全課	H16.8.1	種野川河口域・干潟の自然環境を再生し維持していくことを検討。	干潟の再生	H17.3.31	—
8	霞ヶ浦浦田村・沖宿・戸崎地区自然再生協議会	茨城県	国土交通省関東地方整備局霞ヶ浦河川事務所	H16.10.31	霞ヶ浦海浜部の湖岸環境の再生を検討。	湖岸環境の保全・再生 湖岸景観の再生	H17.11.27	H18.11.27/A区間 H19.9.14/B区間
9	くぬぎ山地区自然再生協議会	埼玉県	埼玉県、所沢市、三芳町、市民団体等	H16.11.6	川越市・所沢市、三芳町にまたがるくぬぎ山の平地林に広がる山地区における伝統的・文化的・環境的価値の継承を検討。	平地林の再生	H17.3.12	—
10	八潮湿原自然再生協議会	広島県	広島県自然環境保全室・芸北地域事務所他	H16.11.7	臥竜山麓八潮湿原地域において湿原環境の再生を検討。	湿原の再生	H18.3.31	H18.10.30
11	上サロベツ自然再生協議会	北海道	北海道地方環境事務所、稚内開発建設部、宗谷支庁・稚内土木事業所、釧路支庁・NPQ法人サロベツ・エコ・ネットワーク	H17.1.19	国立公園であるサロベツ湿原と農地が隣接する北海道釧路支庁において、農地と共に再生した湿原の再生を検討。	湿原の再生	H18.2.2	H18.7.13/農道帯

協働型政策決定の法構造—自然再生推進法を素材として—

協議会名	位置	事務局	設立日	検討内容		全体轉送作成日	実施計画作成日
				概要	課題		
12 野川第一・第二調節池地区自然再生協議会	東京都	東京都建設局北多摩西部建設事務所工事第二課	H17.3.28	土地利用の変化により自然環境が大きく損なわれたかつての多様な河川環境の再生を検討。	水環境の再生 河川生態系の再生	H18.9.13	H18.10.16
13 蒲生干潟自然再生協議会	宮城県	東北地方環境事務所 宮城県自然保護課、仙台市環境管理課、蒲生を守る会、日本野鳥の会宮城県支部	H17.6.19	ンギョドリ類などの渡り鳥の飛来地であり、また底生動物の至産である貴重な干潟環境の保全・再生を検討。	干潟の再生	H18.9.16	H20.3.29
14 森吉山麓高原自然再生協議会	秋田県	秋田県水と緑推進課、自然保護課	H17.7.19	かつて草地として開発された森吉山麓高原を広葉樹林に再生し、周辺の自然環境と共に保全していくことを検討。	森林の再生	H18.3.31	H18.10.20
15 竹ヶ島海中公園自然再生協議会	徳島県	海陽町環境課	H17.9.9	サンゴを中心とした海洋生態系の回復を図ることを検討。	サンゴ群集の再生	H18.3.31	—
16 阿蘇草原再生協議会	熊本県	九州地方環境事務所	H17.12.2	阿蘇の草原の維持、保全及び再生を図ることを検討。	二次的草原の再生	H19.3.7	—
17 石西蘆湖自然再生協議会	沖縄県	那覇自然環境事務所、沖縄総合事務所環境課	H18.2.27	壊れたサンゴ礁を保全することに加え、赤土流出への取り組みを進めるなど陸域からの土壌侵蝕を少なくするとともに、サンゴ群集の修復などを通じてのサンゴ礁生態系の再生を検討。	サンゴ群集の再生	H19.9.1	—
18 葦串自然再生協議会	高知県	中国四国地方環境事務所、高知県、土佐海水作	H18.9.9	葦串湾のサンゴを再生するため、海底に堆積した土の除去や、森林や河川などから土砂流出、周辺地域からの生活排水など、流域からの様々な環境負荷を抑制することを検討。	サンゴ群集の再生	H20.3.28	—
19 中海自然再生協議会	島根県 鳥取県	NPO法人自然再生センター	H19.6.30	戦後の開墾や生活排水の流入などにより失われた中海全域の自然環境の再生を検討。	湖沼環境の保全・再生	—	—
20 伊豆沼内沼自然再生協議会	宮城県	東北地方環境事務所、宮城県自然保護課、重田町、巻米市、射野町、内沼環境保全財団	H20.9.7	周辺の農村環境や地域の人々の生活と共存しながら、豊かな水生植物群落を復元し、多様な水鳥、在来魚が生息していた湖沼環境、湿原景観を再生することを検討。	湖沼環境の保全・再生	—	—

(出典：環境省HP)

2 自然再生推進法における協働型決定の枠組み

以下では、自然再生に取り組むために協働によって決定することが法律上求められている局面を取り上げ、各局面において、法律による要請およびそれが実務現場でどのように実現されているかについて検討したい。個別の事例については、公表されている各種資料や議事録、報告書にくわえ¹⁶⁾、現地視察やヒアリングにより実施した実態調査を基礎としている。あわせて、総務省による政策評価および勧告¹⁷⁾ならびにそれに対する関係省による回答¹⁸⁾も参照した。

具体的には、自然再生の対象を選ぶ段階（対象選定段階：以下、(1)で述べる）、自然再生の目標を設定する段階（目標設定段階：以下、(2)で述べる）、自然再生事業の実施にあたり事業手法を検討する段階（手法検討段階：以下、(3)で述べる）、および参加主体を決定する局面（参加主体の決定：以下、(4)で述べる）を取り上げる。その上で、各局面における事例実態を踏まえて、実質的に協働型決定を構成する要素を抽出してみたい（以下、(5)で述べる）。

(1) 対象選定段階

再生法は、自然再生の対象となる自然環境について、どこを自然再生事業の対象とするかという選定を各地域に委ねる方式をとる。その前提として、対象選定に際し抽象的な基準を提示している。

-
- (16) 自然再生推進法および自然再生事業に関する主要な情報は、環境省の自然再生推進法のHP (<http://www.env.go.jp/nature/saisei/law-saisei/>) および自然再生ネットワーク (<http://www.env.go.jp/nature/saisei/network/index.html>) のほか、個別事業については、各自然再生推進協議会のHPにおいて公表されている。その他、再生法に基づかない自然再生事業についても参照している
- (17) 総務省「自然再生の推進に関する政策評価—効果の把握結果」、同「自然再生の推進に関する政策評価—制度の仕組みと事業実施状況」（以上、政策評価・独立行政法人評価委員会・政策評価分科会資料：2007年7月20日開催）、同「自然再生の推進に関する政策評価結果（総合性確保評価）」（2008年4月22日勧告）、同「自然再生の推進に関する政策評価書」（2008年4月）。
- (18) 環境省／農林水産省／国土交通省「自然再生の推進に関する政策評価結果に基づく勧告に伴う政策への反映状況（回答）」（環境省：2008年12月2日、農林水産省：2008年11月28日、国土交通省：2008年12月3日）。

(a) 対象選定の基準

再生法が要請する自然再生の対象は、「過去に損なわれた生態系その他の自然環境」と明文化され、河川、湿原、干潟、藻場、里山、里地、森林の7点が例示されている（2条1項）。より具体的には、「生態系を重視する観点から緊急に自然を再生することが必要な地域」として、以下の3点が挙げられている¹⁹⁾。

- 1) 地域を代表する自然生態系を有する区域
希少野生動植物等の重要な生息・生育の場であるなど
- 2) 生物多様性保全のために再生する必要がある地域
生物の生息・生育環境の連続性の確保という観点から重要な位置にあるなど
- 3) 自然環境再生の必要性、効果が高い地域
変遷の状況が顕著であり、社会的関心が高いなど

自然再生の対象となる自然状態の基準は、「過去に損なわれた」点と「生態系保全のために再生が必要」という点に求められるが、いずれも抽象度が高い。また、条文で例示されている対象は、河川、湿地などの原生的自然から里地里山に代表される二次的自然までと幅広い²⁰⁾。

(b) 対象候補の多様性と事実上の選定基準

二次的自然まで含む基準は、日本の自然環境のデータから見ると、極めて広範囲を包括することになる。森林面積は、国土の67%、このうち自然林は2割弱、二次林・植林地が約5割であり、また、農耕地・二次草原は、国土の26.5%である。数字の上では、これらで国土の9割以上となる。他方、自然環

(19) 環境省「自然再生事業：忘れてきた未来」、環境省「自然再生推進法のあらまし：地域の和、科学の目、自然の力」（2003年7月）。

(20) 里地里山とは、一般的には、主に二次林を里山、それに周辺農地等を含めた地域を里地と呼ぶ場合が多い（黒川哲志／奥田進一／大杉麻美／勢一智子編『確認環境法用語230』（成文堂、2009年）28頁以下）。里地里山の概念については、環境省では、「都市域と原生的自然との中間に位置し、様々な人間の働きかけを通じて環境が形成されてきた地域であり、集落をとりまく二次林と、それらと混在する農地、ため池、草原等で構成される地域概念」と定義している（『日本の里地里山の調査・分析について（中間報告）』：<http://www.env.go.jp/nature/satoyama/chukan.html>）。本稿でも、この意味で用いる。

境の減少状況はデータ上顕著であり、例えば、河川および隣接湿地は、明治大正期と比べて、5割以下になっており、干潟は、埋立・干拓などにより昭和20年以降、約4割が消滅している²¹⁾。「自然が損なわれた」とする基準時をどこに設定するかにもよるが、近年の自然破壊の進行を鑑みれば、極論すれば、市街地4.3%を除くほとんどの地域が自然再生の対象となり得る可能性もある。

再生対象の決定は、過去に失われたことだけが要件ではないが、自然ごとの再生への緊急性や優先順位などについての具体的な基準や計画はおかれていない。そのため、多様な自然のうち、どれが再生対象となるかについては、再生法が自然再生事業の前提として協議会の設置を求めていることから、地域における関心の高さが事実上決定的な影響を及ぼす仕組みとなっている。この場合、生態系保全の優先度ではなく、地域の行動力が最終決定権をもつことになり、これまでの事例を見る限り、現実には、そういうパワーがあるところが自然再生事業の対象となっている。

(c) 自然再生対象選定の実務上の要素

実際の対象選定状況をこれまでの事例から見ていくと、従来から自然公園法による指定やラムサール条約による登録などにより、自然保全が明示的に要請されている区域、あるいは、それに準ずるような自然的価値が認識されているものが多い。そのため、再生法制定以前から取り組みがなされていた区域が再生法において主な対象とされていることがうかがえる²²⁾。このような事例の場合、従前の体制が再生法に移行した例が多く、自然再生の対象を再生法に基づく協働により決定したとは必ずしも認められないと思われる。

また、現在までの自然再生の取り組み事例をみると、たしかに多様な自然環境が対象になっているが、対象地域の土地所有・管理状況が作用していること

(21) 数値データにつき、環境省による自然環境保全基礎調査「緑の国勢調査」(http://www.biodic.go.jp/kiso/fnd_f.html)を参照。

(22) 例えば、樫原湿原の事例では、2004年7月に自然再生協議会が設立されているが、樫原湿原保全の地元での取り組みは、1971年に七山村道開設による影響の懸念から、同年に県は自然保護条例を制定し、1972年から自然保護審議会にて検討を進め、1976年に湿原地区を佐賀県自然環境保全地域に指定している。参照、樫原湿原地区自然再生協議会「樫原湿原地区自然再生全体構想」(2005年1月)。

が見てとれる。里地など民有地が多い二次的自然が選定されているのは例外的であり、国公有地・公的管理地がほとんどである。近年、里地里山の保全が急務であることが指摘されていることを鑑みれば²³⁾、保全の緊急性や自然の価値では対象は決まらず、現実の再生事業の実現可能性や着手の見通し、実施の容易さも重要な決定要素になっていることがうかがえる。

(2) 目標設定段階

(a) 目標設定の基準と方法

次に、何を目指して自然再生を行うか、自然再生の目標設定について見てみる。再生法では、自然再生の目標は、自然再生協議会で作成する「自然再生全体構想」において設定することになる。法律と基本方針による具体的な要請基準は下記のように、目標の設定方法について示されているが、目標の具体的内容の要件への言及は抽象的なものにとどまる。ここでも、対象選定と同じく、個別の事例ごとに目標を決定していく構成になっている。

- ・「健全で恵み豊かな自然が将来の世代にわたって維持」、「生物の多様性の確保」「自然と共生する社会の実現」、「地球環境の保全」(3条1項)
- ・「生態系の健全性の回復」(生物多様性戦略・第2章第4節ア)
- ・自然再生協議会で作成する「自然再生全体構想」で設定(8条3項2号)
- ・「それぞれの地域の自主性・主体性の尊重」(基本方針1(2)イ)
- ・「地域における客観的かつ科学的なデータを基礎として、できる限り具体的に設定する」(3条3項,基本方針3(2)ウ)

(b) 個別事例における目標設定の多様性

個別の事業において、どのような目標が設定されているか、現在までの取り組みをもとにおおまか類型化すると以下の通りになる²⁴⁾。

- (23) 「新・生物多様性国家戦略」、および「第三次生物多様性国家戦略」を参照。里地里山の保全につき、参照、南真二「里山保全の方向性と法の仕組み」法政理論(新潟大学)40巻3・4号(2008年)24頁以下。
- (24) 各事業の目標については、各協議会が策定した全体目標を参照している。各協議会の概要を取りまとめたものとして、環境省自然環境局自然環境計画課「全国自然再生の取り組み：自然との共生を目指して」(2007年3月)。なお、各事業の目標は1つに集約・

1) 回帰年代設定型：

- ・保護地域指定時：「ラムサール条約登録時の湿地」（釧路）「国立公園制定時の植生」（上サロベツ）、「国立公園制定時のサンゴ礁生態系」（石西礁湖）
- ・大規模開発時以前：「七山村道開設以前」（檜原湿原）
- ・昭和30年代（以前）の姿：「水のある農の風景」（野川）、「30年代前半頃の湿地生態系」（八幡湿原）、「30年代前半までの森林生態系」（大台ヶ原）、「昭和中期頃の湿地植生の再生」（檜原湿原）

2) 地域活性化型：

「サロベツブランドの確立」（上サロベツ）、「地域コミュニティ」（蒲生干潟）、「賑わいのある地域社会」（竹ヶ島）、「活力ある地域社会」（阿蘇）

3) 新規整備型：「遊水池への転換」（巴川）

4) 特定植生回復型：

「エダミドリイシが健全な状態で生き続けていける環境」（竹ヶ島）

「クマガラの再生・保護」（森吉）

「里海再生：カブトガニなど」（榎野川）

「人為的干潟の維持・渡り鳥のため」（蒲生干潟）

最も多く見られるのが、特定の時代を設定して、当時の自然状態の回復を目指すタイプである。例えば、保護地域指定時や大規模開発前の自然環境を取り戻すことを目標とするものが典型例である。とりわけ、数多く登場するキーワードとしては、昭和30年代が挙げられ、これは、高度成長による環境破壊が始まる前の姿を取り戻すという点で象徴的目標となっている。こうした事例では、失われたのは、自然そのものにくわえて、「自然と人との関わり」であるという認識があり、その時代の「環境」を回復するためには、「自然と人との関わり」も取り戻す必要があるとされ²⁵⁾、同時に「地域活性化」や「地域社会の再

限定されるものではない。多くの場合、植生回復と地域活性化など、複数の目標設定をしているため、ここでは代表的なものを例示するに止まり、類型化は事業数とは一致しない。

(25) 鷲谷いずみ／鬼頭秀一編『自然再生のための生物多様性モニタリング』（東京大学出版会、2007年）155頁〔富田涼都執筆〕。環境再生を通じた地域再生については、公害地

生」が目標とされる例が多い。

(c) 目標の正当化としての科学性

このように多様な目標設定に対し、再生法は、「地域における客観的かつ科学的なデータを基礎」とすることを要請する(3条3項)。これは、事例ごとに調査を行い、科学的観点から妥当な基準を導き出すことが想定されている。過去に存在した自然環境の回復は、当時の科学的データがほとんど存在しないために、現在の自然環境に対する調査・実験により科学的データを協働で収集・確認していく未来指向の手法となる。また、自然再生が新たな取り組みであるため、参照可能なデータの蓄積が十分ではないことから、実際の調査データを基礎とすることには合理性がある。

その一方で、科学性の基準に関しては、科学的データには常に不確実性が伴うこと、そして、詳細なデータを基礎としたとしても、自然生態系の科学的目標として「唯一の解はない」との自然科学者の指摘がある²⁶⁾。「唯一の解はない」とは、自然生態系には複数の定常状態があり、そのうちのどれが「正しい」かは、科学性のみでは決定することができないことを意味する。

また、自然再生と現存する自然保全の利害が対立する場面も予見される²⁷⁾。自然再生事業は、現存する自然環境との関係では自然生態系に対する「侵害」を伴う。それゆえ、地域ごとの個別目標は、地域や事例ごとの科学性評価にくわえて、広域的目標との整合性も正当化根拠となるが、この点については、再生法は全体計画や広域計画をおいていない。

(3) 手法検討段階

自然再生協議会で作成された全体構想は、それを受けた自然再生事業実施計

域の再生において注目されてきた。参照、永井進／寺西俊一／除本理史編『環境再生』(有斐閣、2002年)、宮本憲一『維持可能な社会に向かって』(岩波書店、2006年)、同『環境経済学(新版)』(岩波書店、2007年)。

(26) 不確実性、複数の定常状態につき、参照、日本生態学会生態系管理専門委員会「自然再生事業指針」保全生態学研究10号(2005年)63頁以下。

(27) 例えば、泥地生息のカブトガニと砂地を好むアサリの生息域が重なる事例として、樺野川河口域・干潟自然再生協議会がある。

画によって具体化され、個別事業が進められる（再生法9条）。実施計画は、実施者が基本方針に基づいて作成するが（同条2項）、その作成にあたり、計画案を協議会で十分に協議し、その結果を反映させることが求められる（同条3項²⁸⁾。

(a) 自然再生の手法カタログ

自然再生目標を具体化する手法として、再生法は、自然環境の「保全」・「再生」・「創出」・「維持管理」を規定する（2条）。自然再生の対象が「過去に損なわれた」自然であるが、「自然再生」には、文字通りの「再生」だけでなく、保全を含む幅広い事業手法が予定されている。基本方針に示されている各手法の概要は以下の通りである。

保全：良好な自然環境が現存している場所においてその状態を積極的に維持する

再生：自然環境が損なわれた地域において損なわれた自然環境を取り戻す

創出：大都市など自然環境がほとんど失われた地域において大規模な緑の空間の造成などにより、その地域の自然生態系を取り戻す

維持管理：再生された自然環境の状況をモニタリングし、その状況を長期間にわたって維持するために必要な管理を行う

このように多様な手法が予定されているが、個別事例においてどの事業手法を採用するかについては、協議会における全体構想と協議結果に依拠することとなる。法では「再生」のための実施計画が予定されているが、具体的事例を見ると、再生措置を順調に進めている例は必ずしも多くなく、自然の状態、過疎化や財源・人材不足などの事情から、現状の維持や悪化防止の措置である「保全」に力点をおかざるを得ない実情がうかがえる。このことは、法施行後5年の経過を受けた自然再生基本方針見直しでも指摘されている²⁹⁾。

なお、再生法による再生事業には、「開発行為等に伴い損なわれる環境と同種のをその近くに創出する代償措置」ではないことが基本方針により明示

(28) 法規定の解説につき、参照、谷津・前掲注（10）30頁以下。

(29) 自然再生専門家委員会「自然再生基本方針見直しに関する主な論点」（2008年7月7日開催）を参照。残された自然の保全を優先し、自然生態系の劣化につながる根本的要因を段階的に取り除くことが基本的方向性として示されている。

されている³⁰⁾。この点では、地域における再生活動と将来の自然利用との両立を図ることは、再生法の守備範囲外になる。

(b) 科学的手法の重視

自然再生の手法については、「受動的再生」と「順応的管理」が示されており、これらは、いずれも科学的知見を活用する手法であり、釧路の事例での蓄積が基礎となっている³¹⁾。

「受動的再生」とは、人為的制限要因を取り除いて自然が自らの力で回復するのを手助けする方法による自然再生手法である。「順応的管理 (adaptive management)」は、生態系の構造と機能に適応させる自然管理であり、具体的には小規模な試験区を設けて実験を繰り返し、データを蓄積しながら効果的な再生手法を見だし、それを実際の再生事業に活用する方法となる。

この両者を結びつけるためには、「現状把握→仮説→試験→モニタリング→仮説の検証→フィードバック」という過程が必要となる。ここでは、自然科学的手法が中心となるため、自然再生事業にかかる技術的指針が学界により作成されている(自然再生事業指針)³²⁾。自然再生には、その性質から実験的要素が多く不確実性を伴うことから、再生法では、自然再生の事業手法として、自然科学的手法を重視している。

他方、こうした科学性が協議会で受容されるかについては、純粋な科学的アプローチではなく、地域的な事情や地域政策の歴史的経緯、専門家と住民との関わりなどの社会的・心理的要素が影響することが指摘されており³³⁾、科学性と社会的価値判断の競合が協働型決定に伴うことを示唆している。

(30) 自然再生基本方針1 (1) ア、谷津・前掲注 (10) を参照。

(31) 釧路湿原自然再生事業につき、参照、環境省・釧路自然再生プロジェクトHP (<http://kushiro.env.gr.jp/saisei1/>)、環境省・前掲注 (9)、釧路湿原自然再生協議会「釧路湿原自然再生協議会全体構想—未来の子どもたちのために」(2005年3月)、釧路自然再生事業調査報告書「自然再生をめぐるローカル・ガバナンスの現状と課題—釧路湿原自然再生事業の事例を通して」(2006年3月)。

(32) 日本生態学会生態系管理専門委員会「自然再生事業指針」保全生態学研究10号 (2005年) 63頁以下。

(33) 釧路自然再生事業調査報告書・前掲注 (31) 85頁 (中俣保志執筆)、(財)日本自然保護協会編『生態学からみた自然保護地域とその多様性保全』(講談社、2008年) 241頁以

(c) 科学的不確実性への対応

科学的な再生手法を用いる順応的管理では、仮説により開始した事業計画に誤りが判明した場合、事業の中止を含めて速やかに是正することが必要となる。この方法は「フィードバック制御」といわれ、手法上前提とされている³⁴⁾。しかし、それに対応する事業の中止などの仕組みを、再生法は備えていない点に問題がある³⁵⁾。

実施計画には、主務大臣および都道府県知事による助言が制度上可能となっているため、これは法が用意した協働型決定へのチェックシステムと考えることができる。しかしながら、事例を見る限り、実施計画は、行政機関が策定する例のみであり、法の予定するチェックは、間接的な自己チェックに終わる可能性もある。

また、チェックシステムとして、事業見直しのための調査結果の公表と第三者評価が、自然科学的観点から提案されている³⁶⁾。こうした透明性の向上と客観的評価が、「順応的管理に欠かせない説明責任」であるとする指摘は法制度上も看過できない点である。

(4) 参加主体の決定

(a) 多様な主体の参加原則

自然再生の担い手として、再生法では、地域の多様な主体の参加を規定し、「関係行政機関、関係地方公共団体、地域住民、特定非営利活動法人、自然環境に関し専門的知識を有する者」が例示されている（2条）。いわゆる「地域環境力」³⁷⁾を活用する枠組みである。地域環境力とは、(1) 住民や事業者、行政

下。専門家と一般市民とのリスク認知の違いにつき、黒川哲志『環境行政の法理と手法』（成文堂、2004年）74頁。なお、民主的決定が伴う問題性につき、参照、ウォルター・リップマン（河崎吉紀訳）『幻の公衆』（柏書房、2007年）。

(34) フィードバック制御につき、参照、日本造園学会・生態工学研究委員会「自然再生事業のあり方に関する提言」ランドスケープ研究66巻2号（2002年）。

(35) 大塚・前掲注（6）479頁、羽山・前掲注（10）56頁。この点から、全体構想は抽象的にとどまり、具体的な事業が先行する懸念される指摘として、畠山・前掲注（9）58頁。

(36) 日本造園学会・前掲注（34）を参照。

(37) 参照、中央環境審議会「環境保全活動の活性化方策について（中間答申）」（2002年12

などの主体が連携・協働し、(2) 地域資源を把握・活用し、(3) 望ましい目標を共有しながら取り組んでいく、という地域全体の取組意識・能力を指し、地域環境保全の取組みの推進力となることが期待される。

法規定にくわえて、基本方針による具体的な要請は以下の通りである。

- ・関係行政機関、関係地方公共団体、地域住民、NPO等、自然環境に関し専門的知識を有する者等地域の多様な主体が参加・連携し、相互に情報を共有するとともに、透明性を確保しつつ、自主的かつ積極的に取り組むことが重要（基本方針1(2)イ）
- ・自然再生事業を円滑に推進する観点から、土地の所有者等の関係者も自然再生の趣旨を理解し自然再生に参加する者として協議会への参加を得ることが望ましい（基本方針2(1)イ）
- ・関係行政機関及び関係地方公共団体は、構成員として協議会に参加するよう努める（基本方針2(1)ウ）

こうした多様な主体が、自主的かつ積極的に取り組み、自然再生協議会を構成することになる。協議会を通じた協働の特徴は、官民協働、民民協働とともに、官官協働も法が要請していることである。都道府県と市町村との地域内での協働、環境省と国土交通省、農林水産省などの国家組織間での協働、さらに、地方と国との協働などが見込まれ、複数の行政機関が対等の立場で協議会に参加することが想定されている。

(b) 法定協議会の構成と実態

再生法に基づく協議会（法定協議会）は、2008年10月末現在、20設置されている（表を参照）。組織構成は、参加主体や人数など、協議会ごとに異なり、100人を超える大規模なものも存在する。

基本的な組織構成は、中央官庁担当者（農業水産省、国土交通省、環境省）、自治体担当者、NPO、研究者・専門家、住民などとなっており、市民個人の参加も見られる。その他、地域や対象区域の事情により、地域自治組織、地権者、

月）、環境省『平成15年版環境白書』（2003年）、「地域環境力創造戦略（案）について」（中央環境審議会総合政策部会資料：2004年9月20日）、「21世紀環境立国戦略」（2007年6月）戦略7。

農林漁業などの産業従事者などにより協議会は構成されている³⁸⁾。これまでの協議会では、再生法以前の組織を基礎として移行されたものが多く、構成員も引き継がれている例が大半である。

協働決定に関与する主体の決定において、極めて重要な点は、協議会への参加が自発性を基軸としていることである。この方式では、自然再生事業により本質的な不利益を受ける可能性のある者であっても、協議会への参加は義務づけられない。

例えば、阿蘇の草原再生の事例では、草原の管理と放牧を業としている牧野組合が実質的な草原再生の事業実施を担うが³⁹⁾、170以上ある牧野組合のうち協議会に参加しているのは、わずか4組合にとどまる。牧野組合の参加の低調さには、協議会からは参加の呼びかけと協議会情報の提供を繰り返しているが、草原再生や協議会活動に関心が低い事情があるという⁴⁰⁾。現在の法枠組みでは、根気よく働きかけや情報発信するほか手段はないことになる。その他、再生対象となる民有地の地権者が協議会から脱退したために協議会が解散するなど、協議会の運営に支障が生じる事例もある⁴¹⁾。

また、関係行政機関の参加に関しても基本方針による努力義務にとどまる。これまでの事例では、関係行政機関の参加は確保されているが、取り組みに対する温度差は指摘されている⁴²⁾。

参加主体の確保は、行政担当者やNPO職員などを除き、ボランティアによる市民活動に依存している。また、業務として担当している職員等も、構成員の

(38) 地方自治組織の例として、神於山保全活用推進協議会。地権者の例として、釧路湿原自然再生協議会、巴川流域麻機遊水地自然再生協議会。

(39) 草原再生の事業内容につき、阿蘇草原再生協議会「阿蘇草原再生全体構想—阿蘇の草原を未来へ」(2007年3月)を参照。

(40) 阿蘇草原再生にかかる取り組みの現状については、協議会HP等で公表されている資料の他、2008年11月25日に実施した現地での視察とヒアリング調査を基礎としている(阿蘇草原再生協議会、九州地方環境事務所)。数値等は、2008年11月現在のものである。

(41) 「やんばる河川・海岸自然再生協議会」の解教経緯につき、自然再生専門家会議(2008年3月3日)資料を参照。その他、協議会の運営体制に関する問題点を含めて、総務省・前掲注(17)を参照。

(42) 自然再生専門家会議(2008年3月3日)資料「自然再生協議会アンケート調査結果」を参照。筆者が実施したヒアリング調査でも同様の結果が得られた。

相互交流を含めて、事実上、夜間や休日など勤務時間外も利用して活動しており、こうした地域現場の多大な努力に支えられている仕組みであることは看過できない。

(c) 参加主体の負担とサポート体制

このように法の仕組みを見ていくと、「自然再生とはなにか」という本質的な問いが、協議会に投げかけられる構造が見える。対象、目標、手法、主体など地域で判断することは、相応の負担を地域が負うことである。とりわけ事業段階での協議会の判断には、利害調整や妥協が伴い、利害の密接した現場では、この点も大きな負担となる。これらを考慮すれば、現場に対する多角的なサポート体制の充実が参加へのインセンティブとなる。

再生法による事業サポート体制として、自然再生推進会議（17条1項）や自然再生専門家会議（17条2項）の位置づけや役割が制度上重要となるが、いずれも現場からは距離をおく構造であり、十分な成果はみえにくい。前者については、関係行政機関が自然再生の推進を図るために連絡調整を行うことを目的として設置されており（17条1項）、構成メンバーには関係各省の主要ポストが並ぶが⁴³⁾、開催実績は、再生法の施行5年の見直しにかかるまでは2003年と2005年の各1回に止まる。

財政面でのサポート体制としては、再生法は資金メカニズムを備えていない。実務では、省庁や自治体による個別の事業予算に依存する形で事業が進められ

(43) 会議の構成員は、環境省自然環境局長、農林水産省大臣官房技術総括審議官、農林水産省農村振興局長、農林水産省林野庁次長、農林水産省水産庁次長、国土交通省総合政策局長、国土交通省都市・地域整備局長、国土交通省河川局長、国土交通省港湾局、文部科学省生涯学習政策局長の以上10名である（「自然再生推進会議の設置について」の2）。なお、会議を補佐する組織として幹事会がおかれており（「自然再生推進会議の設置について」の3）、実質的な担当部局で構成されており、会議では代理として出席しているようである（幹事会の構成は、以下の通りである。環境省自然環境局自然環境計画課長、農林水産省大臣官房環境バイオマス政策課長、農林水産省農村振興局整備部農地資源課長、農林水産省林野庁森林整備部計画課長、農林水産省水産庁漁港漁場整備部計画課長、国土交通省総合政策局環境政策課長、国土交通省都市・地域整備局公園緑地・景観課長、国土交通省河川局河川環境課長、国土交通省港湾局国際・環境課長、文部科学省生涯学習政策局社会教育課長）。

ているのが実態であり、法の理念と異なり、従来型公共事業の枠組みを脱却するには至っていない⁴⁴⁾。そのため、公共事業をめぐる従来の評価基準から費用対効果が見合わないと判断されれば、事業自体が打ち切りになる可能性もある。また、単年度予算のため、財政状況によっては、事業継続が困難となったり、事業後の長期モニタリングを実施できない危惧もある。また、法が想定する多様な主体、とりわけ地域住民や環境団体が実施主体になるためには、資金面でのサポートが不可欠である。

その他、各地の協議会相互の情報交換を図る場として、自然再生協議会（東日本・西日本）情報連絡会議が開催されており、こうした地域横断的な連携は、新しい組織運営に取り組む協議会活動をサポートするものである。

(5) 協働型決定を規定する実質的要素

以上見てきた再生法の制度枠組みと実務実態を比較すると、再生法が要請している決定要素が必ずしも協働型決定に作用しているとは限らないことが見受けられる。そこで、これまでの事例から協働型決定の内容を実質的に形成してきた要素を取り上げてみたい。

(a) 局地的な人的・知的資源

協働が比較的順調に進められた事例では、局地的な人的・知的資源が協働型決定を支えている要素がいくつか挙げられる。

1つは、カリスマ的なリーダー役が存在がある。行政担当者や自治会長、研究者など立場は様々であるが、地域で自然再生につながる活動に長期にわたり中心的一かかわってきた点は共通し、その個人的な経験や人脈が協議会運営に

(44) 羽山伸一「自然再生事業はどうあるべきか」環境と公害35巻1号（2005）16頁。例えば、6件の事業実施計画を有する釧路の事例では、環境省と国土交通省の事業費により事業が実施されている。他の事例も同様に行政の事業費に依存している状況にある。財政的理由による実施主体の制約につき、参照、大塚・前掲注（6）480頁。

(45) このような認識は、協議会メンバー間でも共有されていることがヒアリング調査でも明かとなった。また、再生法以外の取り組みでも、同様の傾向は顕著であり、例えば、佐賀県松浦川流域でアザメの瀬の再生事業に尽力した当時の武雄河川事務所所長や自治会長のリーダーシップにつき、(株)環境情報普及センター編「自然再生に向けた各地取り組みの取材報告集」（2004年3月、環境省自然環境局自然環境計画課）213頁以下。リー

活用されたことによる成果が認められる⁴⁵⁾。

2つとして、裏方や仲介者の存在が指摘できる。例えば、自然公園を対象地域とする事例では、アクティブレンジャーは協議会の構成員ではないが、現場での作業や調整役を担っている⁴⁶⁾。再生法の制定に伴い、新たに自然再生企画官が地方環境事務所に新設されたが、兼任にとどまるのが実情であり、それを補う裏方的活動をしている例が、アクティブレンジャーである。また、仲介者であるNPOなどは、協働型組織の運営ノウハウや幅広いネットワーク、コーディネート能力、地元の知識などをもつ人材集団として円滑な組織運営には不可欠となっている⁴⁷⁾。都市部からのボランティア受入れも仲介者の経験値に依存する部分が多い⁴⁸⁾。例えば、阿蘇の事例では、(財)阿蘇グリーンストックが協議会の活動を支え、市民ボランティアのまとめ役を担っているが、この団体は、環境省指定国立公園管理団体の全国第1号であり、この活動実績が自然再生においても貢献している。

3つには、地域の経験とその蓄積が挙げられる。協議会の活動には、自然再生以外の過去の協働の成果やそれによる人的要素などの地域基盤のある例が多い。それを示す代表的な例として、蒲生干潟の事例がある。蒲生干潟の植生や生態系、野鳥の飛来などについては、地域における早期からの詳細な調査・研究があり、その蓄積が自然再生にも寄与している⁴⁹⁾。別の事例では、1960年代

ダーシップによる河川管理につき、参照、太田隆之「資源管理における制度構築問題とリーダーシップ—矢作川の水質管理を事例に」環境経済・政策学会編『環境再生』（東洋経済新報社、2005年）102頁以下。

(46) アクティブレンジャーは、レンジャー（自然保護官）をサポートするために2005年度から導入された非常勤職員（自然保護官補佐）であり、パトロールや利用者指導など主に現場業務を担当する。アクティブレンジャーは、第一期として全国に60名が配置されている。

(47) 各事例につき、取材報告集・前掲注(45)211頁などを参照。参照、長谷川公一「自然再生プロジェクトと地域づくり—環境社会学の視点から」環境と公害38巻2号（2008年）28頁。

(48) 取材報告集・前掲注(45)100頁。

(49) 代表例として、栗原康『干潟は生きている』（岩波新書、1980年）があり、蒲生干潟が全国的に注目を集めるきっかけにもなった経緯がある。蒲生干潟の事例については、丁寧な実態調査をもとにした意欲的な研究レポートとして、國松真也「蒲生干潟自然再生事業の今後の進め方について—市民の参加及び干潟の持続可能な利用を中心として」が

の公害対策で培われた産学官民による委員会の経験が基礎となった例もある⁵⁰⁾。地域における協働経験の蓄積は、参加者相互の信頼関係につながり、それが協議会活動を支える重要な要素となっている。

(b) 当事者にとっての機会費用の低さ

自然再生自体が新しい取り組みであることもあり、関係者の機会費用が事業の協働体制を決定する重要な要素と考えられる。

まず、再生事業への着手の容易さがある。1つは、自然自体の再生対象としての取り組みやすさがあり、自然再生のために必要な方策が明確である場合がある。これには、事業の進め方も含まれ、例えば、榎野川の事例に見られる「やれることからやっていく」ことを明示する方式は、着手時の負担を軽減する工夫である⁵¹⁾。もう1つは、再生対象をめぐる権利管轄関係による取り組みやすさがあり、国立公園など、単独の行政管轄区域が主体となる場合には着手が容易であるが、管轄がまたがる地域や管轄外に関わる場合は、それが問題となる傾向が見られる。縦割り行政からの脱却が期待される自然再生事業であるが、現実には、他の法律や業務との関係からも障害は少なくない。意図的に再生法を適用しない法定外の協議会活動が現在もなお活発であり、かつ成果を上げている要因の1つは、この点に関連していると思われる⁵²⁾。

ある。本レポートは、2008年度東北大学公共政策大学院の修士課程研究として取り組まれたものであり、國松氏および研究指導を担当した同大学院の苦瀬雅仁教授のご厚意により提供を受けることができた。両氏には、2008年9月の現地調査においても特別な協力をいただいた。心よりお礼申し上げます。

- (50) 例えば、榎野川の事例では、公害問題対策における協働型組織手法である宇部方式が基礎となって、今回の「山口方式」が形成された経緯がある。
- (51) 具体的には、自然や利用の状況に応じて地域を細かく区分し、区域ごとに取り組みを進める方法をとっている。榎野川河口域・干潟自然再生協議会「榎野川河口域・干潟自然再生全体構想」(2005年3月)を参照。
- (52) 法定外の協議会活動が活発な点については、総務省の政策評価でも指摘されている。参照、総務省・前掲注(17)。例えば、ヒアリング調査(2008年12月)を実施した石狩川下流域の自然再生事業においても、北海道開発局石狩川開発建設部が主導する法定外の地域協働により、効果的な実施が進められている。具体的な事業内容につき、北海道開発局石狩川開発建設部「石狩川下流自然再生計画書」(2007年3月)、石狩川下流域当別地区自然再生ワークショップ「石狩川下流域当別地区自然再生実施計画書」(2008年3月)を参照。

次に、利害の近接性がある。私有地が対象地域に含まれる場合もあり、また対象地域の自然環境に影響を与える広域範囲には民業が多くあるため、実質的な効果を確保するためには、そうした利害との調整・連携が重要となる。農業や漁業など対象地域の産業従事者は、実質的に再生事業実施を担うことが多く、そうした関係者を説得するためには、再生事業と産業との利害の近さが要素となる。近時では、過疎化の進行により、一次産業の担い手も不足しているため、自然再生により産業側の問題が解消するのであれば、協力を得やすい。阿蘇の事例は、都市部からボランティアを活用して地元産業を支援する体制が成果を上げている例である⁵³⁾。

くわえて、再生対象の自然や協議会活動の認知度も含まれる。認知度が高ければ、参加や協力を得やすくなる。そのため、再生法においても情報提供や啓発活動は重視されているが（3条2項，5項），実際には認知度が低く，住民の意識も必ずしも高くない事例も多い。事業実施には都市部など地域外からのボランティアや協力が求められるため，認知度が協働の内容や手法の選択肢を決定づけることにもなる。例えば，阿蘇の事例における都市部ボランティアの利用は，阿蘇の知名度の高さも作用していると思われる。

(c) 社会的要因

自然再生は、科学性を重視する事業手法を予定しているが、それに至る協働型の決定においては以下の点のような社会的要因の影響が非常に大きいことが認められる。

1点目は、前述の産業との利害関係である。一次産業など自然再生事業との相互影響が大きい利害は、当事者が協議会メンバーとなっているか否かにかかわらず調整が必要となり、地域主体であるからこそ一層の配慮が協働の場での決定に作用する⁵⁴⁾。

(53) 例えば、牧草地の野焼きを実施するために、野焼き支援ボランティアが利用されており、県、市、環境省と牧野組合による協定方式が採用されている。詳細につき、「阿蘇草原再生全体構想」を参照。

(54) この点は、「自然再生基本方針の見直し骨子（方向）（案）」においても見直し方向として示されており、「科学的知見に基づく実施」には、自然科学的知見にくわえて社会科学の知見を反映させて自然環境の劣化要因を検討することが必要であるとしている（骨

2点として、協働時の社会背景がある。科学性は、再生法の要請であり、再生事業の現存知の不備を補う手法として位置づけられている。自然再生目標は、科学性を踏まえた協議会における価値判断が前提となる。協議会構成員は科学の専門家のみではなく、行政担当者や一般感覚を有する市民によることから、純粋な科学性のほか、決定当時の地域の経済状況や社会事情、協議会構成員の相互の信頼関係などが協働による決定内容を左右する価値判断要素となることは否定できない。

3点は、経験への依存である。再生目標として昭和30年代というスローガンが複数の事例で共有される理由は、単にノスタルジーだけではない。昭和30年代は、高度成長により環境破壊が急激に進んだ時期であることにくわえて、個別の干潟や湿原などの過去の自然環境データが極めて少ない事情がある。そのため、データの不足を補完する人々の記憶により想起可能な限界基準時として昭和30年代があり、人々の経験や記憶が協働による決定に作用する要素と見ることができる⁵⁵⁾。このような点から、協働型決定には、参加者の人的要素が大きいことを見て取ることができる。

3 協働型決定方式の法的特色と機能条件

以上の自然再生推進法の制度と事例を踏まえて、多様な主体による協働システムにおける決定について、法的・組織的観点から特色および、そこに見受けられる機能条件について検討を試みたい。以下では、5点を取り上げる。

(1) 協働組織の充実と活性化

(a) 参加主体とその多様性確保

子案4頁、1(2)ウ)。例えば、釧路の事例につき、調査報告書・前掲注(2)のヒアリング調査(55頁以下、69頁以下)を参照。

- (55) 政策決定者における判断の限界は、他分野にも共通する社会システムの本質的制約の1つと見ることができるが、基礎データの不足と生態系の不確実性を伴う自然再生では、一層顕著となる。

自然再生には長期的な事業手法が求められるため、それを運営する組織への参加主体を継続的に確保することが不可欠な要件である。

すでに見たように、従来の事例では、協働組織が会長など属人的な信頼を基礎とする協力関係が成り立っている例が多い。この点は、自然再生が制度の黎明期にあることも関係しており、そうした優位な要因がある地域で協議会が立ち上がっていることにも依拠する。長期的継続的な組織体制確保の観点からは、人的要素に依存しない組織構成と運営体制が必要である。

運営体制に関しては、組織構成員の交代が前提となる。例えば、行政組織の場合、従来から数年の異動を前提とするため、協議会における個人レベルでの人的交流には限界がある。事業の立ち上げ時期にかかる現時点では問題点もあるが⁵⁶⁾、引き継ぎ体制が確立すれば、運営ノウハウと関連情報を継続的に管理することは期待できる。この点は、協議会の運営全般にも共通する。

組織構成の面では、地域バランス、ジェンダーバランス、年齢構成などへの配慮が求められる。一般に、協議会構成員は、男性と高齢者に偏る傾向が見られている⁵⁷⁾。参加者の選定には、ほとんどの事例で公募制を採用しているが、多様な参加主体が確保できるような工夫が必要である。

ただし、地域における参加主体の多様性確保は困難を伴う。とりわけ、専門家の参加が必ずしも十分確保できない点がある⁵⁸⁾。科学性の確保には、同領域の複数の専門家の知見を反映させる必要があり、専門家の育成や大学・研究機関との連携などが求められる⁵⁹⁾。

(56) 行政担当者の異動については、今回の調査でも国・自治体とも1~3年で担当者の交代が見られた。協議会の現場では、短期間で交代に否定的な捉え方も見られたが、後継者の対応から支障なく活動が継続している事例が多かった。また、協議会での経験が、将来的な公務にも有益とする積極的な評価もあった。

(57) 参照、杉谷博隆「自然再生推進法から見た住民参加型ビオトープづくりの課題」農業土木学会誌73巻12号（2005年）1063頁。

(58) 小規模な組織では、各分野の専門家が複数いないことも多く、専門家相互の議論が成り立ちにくい。こうした専門家相互の議論についての問題は、同様に専門的見地からの検討を要する局面、例えば、環境アセスメントにおける自治体レベルの審議会などにおいても共通する。

(59) 自然再生に必要な科学のあり方につき、鷲谷いずみ『自然再生』（中公新書、2004年）177頁）を参照。

(b) 法制度枠組みの活用

協働組織の機能を活かすためには、法による制度枠組みを活用することが自然再生の事例からうかがえる。1つは、再生法が多様な主体による協議会設置を要請していることが、他の行政機関や市民団体などに参加を呼びかける根拠となる。とりわけ、管轄外や法の権限を超えた領域に行政の参加を求めることは、法による所掌事務や組織の説明責任の観点から難しい。それに対して、法的枠組みは、後ろ盾になる。2つには、事業をめぐる利害調整手法の変更がある。従来は、所有者と行政との二者間合意を中心として事業を進めてきたが、法により、当事者間の交渉が協議会を通じた方式に転換され、決定に対する公平感と信頼感が期待される。また、このように決定された事業は、従来の公共事業と異なる説明責任も果たせる面がある。3つとして、大学などの研究機関や研究者を広く取り込む契機となる点が挙げられる。

たしかに、協働型の決定方式は、合意までに長時間を要し、機動を欠くが、法に基づく固有の枠組みが創出されたことにより協働という合議をフォーマル化することが制度上のメリットとなる。

(c) 地方自治体の役割の再定義

再生法では地域主体の枠組みが採用されていることから、地方自治体の関与を手厚くすることにより協働体制を充実させる方法が考えられる⁶⁰⁾。

例えば、同様に協議会方式を採用している環境エコツーリズム推進法（2007年法律105号）では、市町村が協議会を組織し、全体構想を策定する形式がとられている⁶¹⁾。この相違は、エコツー法で市町村が立ち入りなど利用制限をすることが予定されることに理由があると考えられるが、再生法のように規制が想定されていない場合でも、自然再生を含む地域管理には自治体が中心的役割を担うことを鑑みれば、対象地域の利益代表として自治体の位置づけを重視することは可能と思われる。

(60) この点は、地方分権改革の面からの要請にも合致する。自治体の位置づけにつき、参照、大橋洋一「地方分権と市民参加」法政研究69巻2号（2002年）225頁以下。

(61) 参照、衆議院調査局環境調査委員室「エコツーリズム関連資料」（2007年5月）、愛知和男／盛山正仁編『エコツーリズム推進法の解説』（ぎょうせい、2008年）、「法律解説・環境 エコツーリズム推進法」法令解説資料総覧319号（2008年）37頁以下。

また、市民や地権者等の協働組織への参加が任意になっている点からも、サイレント・マジョリティの代弁者としての役割を自治体が担う面があり、とりわけ、参加が低調な事例においては、このような配慮は必要と考える。

(2) 政策間調整の担保

自然再生は、「国土の保全その他の公益との調整に留意して」実施されることが義務づけられている（再生法6条）。このためには、個別の自然再生事例におけるボトムアップ型決定と他の関連政策とを調整する機会と場が制度的に担保される必要がある。

(a) 自然保護政策との融合

再生法定後、自然保護をめぐる法政策は大きく変化している。生物多様性基本法（2008年6月公布）が制定され⁶²⁾、第3次生物多様性保全国家戦略（2007年11月閣議決定）策定されている⁶³⁾。これにより、自然再生においても生物多様性の保全が国家的要請となっている⁶⁴⁾。また、外来種規制や希少動植物種の保護など、他の法令により確保されている自然保護利害への配慮も個別の再生事業に求められる。このような国家レベルの生態系保全と地域主体による協働決定とを結びつける過程を担保とすることが機能条件となる。

具体的手法としては、まず、全体計画の創設がある。例えば、渡り鳥のクロスロードなど再生対象地域相互のネットワークを含む生態系再生のグラウンドデ

(62) 生物多様性基本法の沿革と概要につき、畠山武道「生物多様性基本法の制定」ジュリスト1363号（2008年）52頁以下、草刈秀紀「市民立法による生物多様性基本法の成立と今後の課題」環境と公害38巻2号（2008年）59頁以下、谷津義男／北川知克／盛山正仁／末松義規／田島一成『生物多様性基本法』（ぎょうせい、2008年）、三上悠子「自然と共生する社会の実現を目指して—生物多様性基本法」時の法令1821号（2008年）6頁以下を参照。

(63) 第3次生物多様性国家戦略の沿革と概要につき、亀澤玲治「第3次生物多様性国家戦略の策定」環境研究148号（2008年）6頁以下。

(64) 生物多様性基本法の制定と生物多様性国家戦略の改定を受けて、2008年10月30日に自然再生基本方針の一部変更がなされている。この変更過程では、自然再生専門家委員会等による議論やパブリック・コメントを通じた意見募集が実施されており、これまでの協議会での取り組み成果も一部反映されている。経緯や募集意見等につき、参照、環境省HP（<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=10340>）。

ザインの提示が求められる。

部門の計画間の調整として、例えば、自然公園管理計画に協議会による決定内容を組み込む方法がある。阿蘇地域では、阿蘇くじゅう国立公園（阿蘇地域）の公園計画の改定にあたり、草原再生の取り組みを反映させたものとした⁶⁵⁾。こうした手法は、阿蘇の事例が国立公園を対象としている特殊性によるものであるが、地域が重なる関連計画への自然再生の反映は、政策間調整の有効な手法といえる。

あわせて、自然再生事業が一定の成果に達した後は、その植生等に応じて、自然環境保全地域など既存の法制度に組み込むことにより、維持管理を環境行政の枠内で引き受ける仕組みを確保するのが望ましい。この点については、比較法を含む自然保護法制度の検討が有益である⁶⁶⁾。

(b) 他分野との政策調整

関連する他分野の政策との調整は、協議会に関係省庁や自治体が参加していることにより事実上行われることが期待される。しかしながら、これまでの協議会の実施状況を見る限り、形式的な出席にとどまったり、事業の予算措置が実質的な政策間調整となる可能性もあり、何らかの制度的担保は必要と考えら

(65) 参照、「阿蘇くじゅう国立公園（阿蘇地域）の公園計画の変更について」（www.env.go.jp/info/iken/h170414a/、中央環境審議会自然環境部会答申：2005年6月7日）。改定後の計画では、自然再生施設を追加し、公園計画に位置付け、地域住民および関係行政機関等と調整を図りながら、自然再生事業を実施することにより積極的に草原生態系の保全・再生を図るとしている。具体的には、野焼きを継続・復活するための整備、採草等の管理を促進するための整備、湿地や希少種の生息・生育環境の整備、草原環境教育の拠点整備、草原再生試験の展示草原の整備等が挙げられており、再生協議会の活動内容と一致する。なお、国立公園がすべて同様の措置をとっているわけではない。

(66) 自然再生の具体的事例として、南ドイツのウンターゼー・ライフ・プロジェクト（Untersee-Life-Project）を挙げることができる。Vgl. LIFE-Projekt: Lebensraumverbund Westlicher Untersee, Endbericht 2004; D. Rohlf/W. Albers, Naturschutzgesetz Baden-Württemberg: Kommentar, 2007; C. Carlsen/M. Gellermann, Natura 2000, 2. Aufl, 2001. この事例を含むドイツ法・EU法の検討については、別稿を予定している。なお、比較法を含む自然再生については、人間環境問題研究会（2007年11月17日開催）で報告の機会を与えられ、参加者から貴重な意見をいただいた。心より感謝を申し上げます。

れる。

まず、他分野との政策調整についても、国レベルの全体計画を前提とした計画間調整が必要となる。例えば、生物多様性国家戦略のように、他の国家計画に適合を求める仕組み（生物多様性基本法12条2項）を法定する手法もある。

次に、地域内における計画間調整が求められる。例えば、蒲生干潟の自然再生について、宮城県では、干潟に隣接する港湾の管理に関して、協議会に参加する自然保護課がパイプ役となり、港湾課と情報交換や協議を通じて港湾計画との調整を行うなど、実務上の工夫が見受けられる。

くわえて、地域や現場の要請を上位計画に反映させる仕組みが必要である。従来から、パブリック・コメントやパブリック・インボルブメント、計画提案制度などいくつかの手法が開発されている。例えば、国土形成計画に関しては都道府県や指定都市が提案権をもつ（国土形成計画法8条1項）⁶⁷⁾。こうした仕組みを備えた全国計画を自然再生についても採用することは、地域の現場経験を活用する方法である。

(c) 地域政策との連携

自然再生に見られるような地域主体の協働については、地域政策との連携が機能条件の1つとなる。自然再生と地域政策との競合が見られる典型例として、まず、災害対策があり、例えば、洪水対策として護岸工事された河川を再自然化する事例では、洪水対策と自然再生とが相反する構図になる場合がある⁶⁸⁾。次に、産業との競合がある。多くの場合、農業や畜産業なども自然再生機能の一部を担うことから、両者の連携に向けた試みとして、地域生産物のブランド化を再生目標にくわえる事例も多い⁶⁹⁾。その他、観光業との競合については、

(67) 国土形成計画法では、全国計画の策定・変更の案作成に関して、都道府県や指定都市は、素案を添えて国土交通大臣に提案することができる。大臣は、提案を踏まえた案の作成を行わない場合には、国土審議会の意見を聴いた上で理由とともに通知しなければならない（8条4項、5項）。大橋洋一「対話型国土計画への期待」都市計画263号（2006年）15頁以下、同『都市空間制御の法理論』（有斐閣、2008年）12頁以下を参照。

(68) 例えば、蒲生干潟の事例においては、住民の要請する防潮堤防と干潟の自然再生との両立に関する問題状況がある。参照、國松・前掲注（49）52頁以下。

(69) 例えば、阿蘇の事例では、特産の赤牛のブランドづくりや認証シールを添付した野菜などを協議会を通じて支援するなどの工夫が見受けられる。しかし、放牧のための草原

エコツーリズムなど再生した自然を活用する観光需要喚起が取り組まれている。

ただし、事例によっては、自然再生推進に向けた認知度の向上が観光需要を喚起するが、対象地域への訪問者が増加すれば、それにより保全事業に支障が懸念されるなど地域政策との両立にジレンマも考えられる⁷⁰⁾。

このような地域の自然的社会的条件に対応するためにも、自然再生に関する地域計画が有益である。例えば、生物多様性基本法による地域戦略の策定（13条）のように、国家目標のもと地域のグランドデザインを地域で提示する方法が考えられる。

(3) 決定の正当化

協働による決定が社会的に受容されるためには、その正当性が要求され、それを担保するためには、相応の担保手段となる仕組みを用意する必要がある。これには二面あり、1つは協働による決定の正当性を対外的に示すことであり、もう1つは、協議会内において決定参加者間で正当性を共有する観点からのものである。

(a) 透明性の確保

決定の正当化には、透明性の確保が挙げられ、具体的には、情報公開、さらに進めた外部チェックが有効な手段となる。情報公開については、活動内容や協議会議事録などがニューズレターやホームページを通じて公表・紹介されている。再生法で主要な事業に位置づけられている自然環境学習もこれに寄与するが、地元自治体や学校との連携が不可欠であるため、とりわけ国の機関が事務局になる事例では、充実はなお課題である。

第三者による外部チェックについて、再生法が備えているのは、主務大臣と都道府県知事が実施計画等の送付を受けて自然再生専門家会議の意見のもと助言する機会があるが、現行では形式的な運用にとどまっている⁷¹⁾。一部では、

のような二次自然についてはそれを維持する産業や地元のライフスタイルがすでに機能不全の状態にある事情もあり、実施は容易ではない。

(70) 例として、佐賀県椋原湿原の事例が挙げられる。

(71) 総務省による政策評価においても指摘されている。総務省・前掲注(17)を参照。主務大臣の助言は、事業実施計画が科学的調査や評価が実施されているかなどを確認する

第三者による外部チェックの仕組み導入が検討されており、先駆的な試みとして行方が注目される。なお、こうした体制は、専門家など決定関与者が制約されている現状からも有益である⁷²⁾。

(b) 適切な協議過程の担保

協議会組織が任意の参加に開かれていることも決定の正当化要件となる。事業実施に反対する個人やNPOが協議会から排除される懸念は指摘されており⁷³⁾、公正な議論を経た決定であることを証明するためには、適正な参加手続の保障と協働の場のオープンさが要請される。

協議時においては、十分な協議時間と回数の確保が協議結果の正当化根拠となる。部会制の採用は工夫の1つである。これには、心理的要素に起因する不服を解消する面もある。また、協議過程においても徹底した情報公開により透明性を確保することが不可欠である。

(c) 科学性を基礎とする正当化

自然再生においては、科学性が重要な要素となっており、科学的合理性を基礎として決定内容の正当化を位置づけることができる。1つは科学性による担保、もう1つは、修正可能性が開かれていることに認められる。前者には不確実性が伴うため、協議会という限定された協働の場で十分に議論することには困難が伴う。この点については、自然再生専門家会議や協議会間の連絡協議会による科学的データや知見の充実、および自然再生推進会議や地方ブロック会議による社会的観点からの問題点の共有などが必要となる。

後者の修正可能性の担保については、再生法により要請される順応的管理や受動的再生は、その性格と仕組みから本来的に修正可能性を伴う事業手法である。しかし、これまでの事例では、事業実施後のモニタリングなど、科学的な

ものであり、事業に対する認定ではないため、必須ではなく、実施計画の写しの送付により事業着手は可能となる（環境省「自然再生推進法Q&A」VI-6）。

(72) 地域ごとの個別協議会では、各分野の専門家を1名ずつ加えるだけでも困難な人材不足の状況にある。協議会では、同分野の複数の専門家による議論が困難な状態であり、これを補完する点でも有効な仕組みといえる。

(73) 「座談会：地方分権と環境法のあり方」ジュリスト1275号（2004年）151頁〔大塚直発言〕。

検証や達成目標水準設定が十分に機能していない現状が指摘されている⁷⁴⁾。また、再生法が全体目標や実施計画を見直す具体的な仕組みをっていない点は問題があり、これについては、トライアンドエラーのシステムを担保するために、例えば、一度決定した全体構想などに対して、定期的な見直しを規定に盛り込むことは有効な手段である。定期的な見直しを実施し、それを文書化して公表することにより、対外的に正当性を確保することが明示できる。

自然科学性と社会科学的情観から、修正することが可能となり、常に望ましい方向を確認しながら修正して進めていく方式を採用していること、すなわち、事業内容や決定の修正可能性の確保が正当化確保手段となりうる。

(4) 協働型決定に対する統制と自律

(a) 協働型決定の統制

政策内容について協働で決めることを前提とする限り、その内容を仕組み上は拘束できない。そのため、そのような決定方式を採用する場合には、決定までの手続過程や決定範囲の設定、内容にかかわる大綱提示などを通じた統制に重点がおかれることになる。

このような方式において、協働を基礎とする意思決定の点で、通常の行政決定とは異なるが、公益を実現する目的でかつ行政も参画した上で合意形成をすることを重視すれば、通常の行政決定に準ずる統制が要請されと考えられる。決定前の段階においては、適正な手続を踏まえているかという点が主要な確認項目となり、この点は、通常の行政決定に対するコントロールに対する透明性確保と適正参加の要請と共通する。事後においては、その内容を実体的にコントロールする仕組みが不可欠である。これについても、通常の行政決定と同様に、不服申立や訴訟などを通じた事後コントロールの機会が確保されることが要請される。こうした視点は、再生法には組み込まれておらず、制度上改善が急務である。

とりわけ、協働の方式をとることにより、決定責任の所在が外部から見えに

(74) 総務省・前掲注(17)の2(2)。

くくなる本来的構造を伴う以上、それを補填するためには、事前段階の透明性の向上と参加の保障、事後における修正機会の確保は第三者利害との関係においても一層重視されることになる。また、政策目標や事業手法を含む決定内容やその決定の事後的影響に着目すれば、自然再生協議会で行う決定には、行政計画策定と類似する特徴を見いだすことができる。そのため、行政計画策定手続に要請されるような考慮事項や手続構造などは、協働型決定においても参照可能と思われる⁷⁵⁾。

(b) 紛争回避の実務的工夫

地域内の協働であるため、自然再生をめぐる紛争は他の局面での対立にもおよぶ可能性がある。これまでの協議会の運用では、紛争を回避することに重点を置く工夫が見受けられる。例を挙げると、協議会での議決方法について、多数決を実施せず、議論を尽くした後に拍手承認や場のコンセンサスにより決定する手法を採用し、対立を表面化させない運用が多い。このような議決方法が、事実上の紛争回避の工夫となっている。

その他の例では、再生事業に消極的な地権者の土地を買い取ることにより、民有地の権利行使との対立を回避する方法もある。民有地の買い取りによる生態系の保全是、再生法以前から利用されている手法であり、自然保全措置に伴う権利制限を補填する意味もある⁷⁶⁾。先駆例として、霧多布湿原のナショナルトラストがあり、開発の可能性が高い海沿い道路際の約200haなど湿地民有地を買い取り湿原の保全を図っている⁷⁷⁾。自然保全上、極めて重要な区域につい

(75) 例えば、計画手続につき、参照、西谷剛『実定行政計画法』(有斐閣、2003年)、見上崇洋『地域空間をめぐる住民の利益と法』(有斐閣、2006年)、長谷川貴陽史『都市コミュニティと法』(東京大学出版会、2005年)。なお、ドイツの計画確定手続につき、山田洋『大規模施設設置手続の法構造』(信山社、1995年)、同『道路環境の計画法理論』(信山社、2004年)を参照。

(76) 参照、勢一智子「自然保護の社会化への展開—自然保護法制における公用制限と損失補償」環境管理42巻11号(2006年)63頁以下。

(77) NPO法人霧多布湿原トラストは、2000年1月に設立されているが、その沿革は1986年の任意団体「霧多布湿原ファンクラブ」に遡る。80年代から湿地周辺の民有地の借地契約による保全に取り組み、NPO法人設立後にナショナルトラスト運動を開始している。参照、同団体パンフレット「認定特定非営利活動法人・霧多布湿原トラスト—この湿原をこどもたちへ」資料および同団体HP (<http://www.kiritappu.or.jp/>)。

ては、管理の効率化を図るためにも公有化は有効な手段であるが、この手法には、財源確保の問題が残る。

(c) 自律体制の整備

協働過程を自律するための方策として、1つは、合意の文章化がある。協議会の議事録にくわえて個別の合意を協定書などの形で公式に残す方法がある⁷⁸⁾。これは、合意内容を明確化し、協働による決定の長期的担保にも有効である。

方策の2つめとして、手続の保障がある。事前手続における参加保障を制度的に担保することが考えられる。その上で、事前手続における参加を手厚くし議論を尽くしてもなお残る問題については、事後的な統制の機会をおく必要がある。自然科学的観点から対応可能なADRなど異議申立の仕組みを備えたり、事業の事後的チェックと合わせて第三者機関を活用する方法もある。事後的な紛争処理制度の整備は、事前手続の保障と連結した制度にすることが肝要である。

3つとして、協議会運営におけるルールの設定がある。参加者の決定、意思決定方法などに関するルールが整備されていない事例は多く見られる。とりわけ紛争予防の観点からは、事業の終了や協議会の解散を含めて、ルール形成が求められる⁷⁹⁾。

(5) 財源の継続的確保

(a) 長期的な実施体制への対応

協働による合意形成には通常政策決定より時間を要するため、相応の体制確保が前提となる。また、協働決定の内容を実現するためには、とりわけ自然再生の場合、長期的な体制確保が必要となる。

(78) 例えば、AKAYAプロジェクトでは、地域住民団体、林野庁、NPOが協定書を作成している (http://www.nacsj.or.jp/akaya/ap_about.html)。参照、取材報告集・前掲注(45) 35頁。

(79) 協働型組織のルール形成に向けた取り組みが近時進められており、環境省「自然再生を進めるために—自然再生協議会立ち上げ・運営の手引き」(2008年11月)、環境省「協働による持続可能な地域づくりのための手法・ツール集」(2008年3月)、土山希美枝『市民と自治体の協働研修ハンドブック』(公人の友社、2008年)などがある。

自然再生事業の対象である自然生態系の特質から、事業実施には、従来の公共事業から時間軸の修正が求められる。自然生態系における環境影響作用は、人間社会と比較して、非常に長いサイクルで展開されている⁸⁰⁾。自然生態系の変化に見合う手法を再生法が採用している以上、再生事業の財源も相応のサイクルで確保する必要がある。

自然再生の個別の取り組みは、実際にやってみなければわからない部分も多く、事業終了時が予測できない場面も想定できる。また、事業終了後であっても、事業後の自然状態の推移については、継続的なモニタリングを続ける必要がある。しかし、他方では、補助金等による財政支援は、財政の硬直化・既得権化を回避する観点から、長期的に行う体制は期待できない⁸¹⁾。また、単年度予算や短期的な事業評価期間の設定も再生事業の性格を反映できるものとはなっていない。

(b) 地域循環型財源の手法開発

地域主体による継続的な取り組みを実現するためには、地域で財源を確保し、それを地域に還元していくような地域循環型の財源が有効となる⁸²⁾。例えば、自治体レベルで多数の導入例が見られる森林環境税や、市民や企業からの募金を財源とする環境基金などが散見される。このような仕組みは、財源負担の可視化と都市住民を自然保護に取り組む機能を有する。

(80) 小野勇一「自然環境保全をめぐる理論と実態：生物研究者としてのコメント」環境法政策学会編『自然は守れるか』（(社) 商事法務研究会、2000年）。

(81) 行政改革の一環として、地方自治体においても補助金交付の見直しが実施され、長期的な運営資金の支出等には厳しい制限がかけられている。例えば、協議会の運営費は、これまでの事例では1件を除き、国あるいは地方自治体が支出している。内訳は、公共事業の調査費・事業費とするものが4分の1、それ以外は一般経費からの独自拠出である。参照、総務省・前掲注(17)政策評価書36頁。

(82) なお、このような仕組みが受容される前提には、生態系サービス（エコロジカル・ネットワーク）の考え方があり、地域による自然再生のコスト負担が容認されることが必要である。参照、国連によるミレニアム生態系評価（エコシステム・アセスメント）（<http://www.millenniumassessment.org/en/index.aspx>）、Millennium Ecosystem Assessment編（横浜国立大学21世紀COE翻訳委員会責任訳）『生態系サービスと人類の将来』（オーム社、2007年）。自然再生の費用負担のあり方につき、参照、一橋大学「平成17年度自然公園等施設整備委託基本政策調査報告書」（2006年2月）6頁以下。

ボランティアを継続的に活用する「財源」として地域通貨⁸³⁾を活用する事例が見られる。山口県の榎野川流域では、地域づくりにおける連携等を目的として⁸⁴⁾地域通貨フシノを発行し、それを自然再生にも活用している⁸⁵⁾。地域通貨フシノの仕組みでは、フシノに参加しているボランティア団体の実施するボランティア作業に参加した市民は、作業の「対価」としてフシノ（1フシノ＝1円相当）を受け取ることができ、これを協力店で代金の一部として使用できるシステムになっている。これにより、源流域の間伐や河川・海岸の清掃などでボランティアを活用できる体制が作られている⁸⁶⁾。

(c) 自発性への留意

再生法が期待する協働は、自発性を基調とすることにより人的資源を活用する仕組みである。これは、関係者による貢献的労働が自然再生の「財源」の一部を構成していることを意味する。

たしかに、自然再生への取り組みについては、国においても地方自治体においても十分な組織体制がおかれていない。そのため、自然再生に市民活動のボランティアを利用する応能負担の仕組みが、再生法の採用する協議会方式に認められる⁸⁷⁾。これは、規制改革を背景とする行政のスリム化やコスト削減の要

(83) 地域通貨は、法定通貨と異なり、地域通貨の仕組みと事例に参加する協力店や団体、個人の間でのみサービス提供の対価として取引されるものである。地域通貨の仕組みと事例につき、参照、嵯峨生馬『地域通貨』（日本放送出版協会、2004年）、山本孝則／嵯峨生馬／貫隆夫『環境創造通貨：社会形成型通貨が開く「持続的循環」の世界』（日本経済評論社、2005年）、加藤敏春『エコマネーの新世紀』（勁草書房、2001年）268頁以下。なお、地域通貨の問題を示す事例につき、坂本龍一／河邑厚徳編『エンデの警鐘：地域通貨の希望と銀行の未来』（日本放送出版協会、2002年）147頁以下。

(84) 「やまぐちの豊かな流域づくり構想：榎野川モデル」。榎野川下流域の干潟における自然再生は、人による適度な働きかけを前提とする「里海」が再生対象である。

(85) 榎野川流域地域通貨・連携促進検討協議会
(<http://www.fushino.jp/money/index.html>)、谷津・前掲注(10)106頁。

(86) 榎野川河口域の自然再生事業につき、参照、榎野川河口域・干潟自然再生協議会HP (<http://eco.pref.yamaguchi.jp/fushino/>)、吉田光宏「山口県・榎野川河口域の自然再生事業を検証（上・中・下）」農林経済9977号8頁以下、9980号2頁以下、9981号2頁以下（以上、2008年）。

(87) 環境再生の負担原理につき、参照、除本理史『環境被害の責任と費用負担』（有斐閣、2007年）33頁以下。将来世代に対する現世代の責任に着目するものとして、寺西俊一「環境再生と都市再生—サステナブルな人間社会を求めて」植田和弘／神野直彦／西村幸夫／間宮陽介編『都市のアメニティとエコロジー』（岩波書店、2005年）145頁。

請と一致する。その一方で、行政の財源不足をボランティアにより補填する構造と見ることができる。この場合、本来は自発的な活動に対して、「協働」や「環境」というスローガンのもと、無言の強制力が地域にかかることもありうる⁽⁸⁸⁾。

また、次世代配慮の観点においても、ボランティア依存型財源は問題となる。自然再生事業の特質から、協働負担が次世代のための「投資」に相当する面を含む。事業の費用と作業コストの負担について、環境基本法による次世代配慮の要請（3条）に対して、制度構造上は、次世代の利害を反映する検討過程を担保できる形になっていない。地域の自発的活動によりその地域が恩恵を受けるとしても、個別の自然再生に要する社会的コストを誰がどのような方法で負担するか、慎重に議論する必要があると考える。

おわりに

(a) 協働決定方式の汎用可能性

本稿では、再生法における協働型政策決定を取り上げたが、再生法の先駆けとなった釧路湿原における多くの試みは、多自然型河川管理の手法を自然再生に応用したものである。すなわち、同様の枠組みを活用することが可能となった実例である。近時では、エコツーリズムや里地里山の保全など、同様に協働を基礎とする場面では共通の枠組みが利用可能となる。この点では、再生法による協働方式の法制度化は有意義である。

「夫事不可独断。必與衆宜論。」（十七条憲法の17）—古典的スローガンとしてではなく、多様な合意形成手法を備える現代行政において、再生法のような時間的・金銭的成本を伴う協働方式の採用要件について十分な検討が必要である。「地域主体」や「地域協働」は魅力的なスローガンであるが、どのような場面で、何を決める場合に協働による決定をすべきか、という一般原則に立ち返って吟味することが肝要である⁽⁸⁹⁾。

(88) なお、ドイツの議論において協働の本質的意味に言及するものとして、戸部真澄「協働による環境リスクの法的制御（下）」自治研究83巻4号（2007年）93頁以下。

(89) 協働の根拠につき、参照、山本・前掲（1）193頁以下。

(b) 公物管理のグリーン化としての自然再生

再生法は、自然再生という範囲に限定されるものの、公物管理に行政庁横断的体制と公私協働システムの法的枠組みを導入したことに公物法上の意義が認められる。公物法や資源法においては、1997年の河川法改正に始まり、法目的に環境配慮が追加されたり、環境との調和条項がくわわるなど、個別法のグリーン化が見られる⁹⁰⁾。協働型決定を基礎とする自然再生は、このような個別法の要請を協働を通じて実質的に強化する機能を伴う。

産業活動による自然資源利用では、原因者負担と自然再生の関連が問題となる。これを象徴する事例として、上サロベツがある。サロベツ湿原では、泥炭採掘により約30年間にわたり約150haの湿原が改変されている。現在では、掘削は中止され放置されているが、跡地は大きな開水面や植生回復の進まない部分が残されている。事業者には復元義務はなく、自然再生の枠組みで対応している⁹¹⁾。自然資源の持続的利用の観点からも、開発行為に伴う原因者負担と連動する自然再生の仕組みは、なお課題である。

(c) 協働型自然保護基準決定のあり方

最後に、自然再生の目標を協議会において協働により決めることが認められる理論的根拠について自然保護の観点からも検討が必要である。汚染規制の場合、科学水準から合理的に数値化された保護基準が採用されてきた。それに対して、本稿で取り上げた自然再生の基準は科学的合理性のみでは決まらない要素が多い。一律に決定しがたい基準については、化学物資管理などの分野においてリスクマネジメントの手法としてのリスクコミュニケーションが採用されている。社会的受容リスクの決定を社会全体で担う方式である⁹²⁾。自然再生に

(90) 法目的に環境配慮が追加されたものとして、河川法（1997年）、海岸法（1999年）、港湾法（2000年）があり、環境との調査条項が追加されたものとして、食料・農業・農村基本法（1999年）、水産基本法（2001年）がある。行政の行動計画を通じて公物管理行政をグリーン化した例として、国土交通省環境行動計画（2004年6月）が挙げられる。

(91) 経緯と現状につき、サロベツ再生構想策定検討会「サロベツ再生構想」（2004年9月）、上サロベツ自然再生協議会「上サロベツ自然再生全体構想」（2006年2月）を参照。

(92) リスクコミュニケーションにつき、National Research Council（NRC）、Improving Risk Communication, 1989, 翻訳として、林祐造／関澤純監訳『リスクコミュニケーション—前進への提言』（化学工業日報社、1997年）を参照。リスクの社会的受容につ

についても協議会方式は、類いの視点に立つ制度といえる。自然再生にかかる費用負担、行為負担、事業活動・利用の制約など、地域社会での受容基準が自然再生の事業内容に反映される。

その一方で、そうした考慮要素の複雑さがときには不安定な決定につながるおそれもある。地域を主体とする協働決定方式を採用する場合には、なにを協働による成果に委ね、なにを統一的基準とするのかを国家レベルの自然保護戦略を踏まえた上で、予め制度上峻別する必要がある。

第3次生物多様性国家戦略では、この100年、とくにここ50年間で急激に損なわれた国土の生態系を「100年計画」の考え方によって回復していくことを提案している⁽⁹³⁾。この任務の一部を担う自然再生が100年後に自然生態系の保全に成果を上げているかは、今後の法制度の充実にかかっていると考える。

き、参照、志田慎太郎「環境規制におけるリスク管理とその水準」環境管理41巻9号（2005年）63頁以下、桑原勇進「環境と安全」公法研究69号（2007年）178頁以下、大橋・前掲書注（67）191頁以下、勢一智子「花粉起因の健康リスク管理のための法政策のあり方」環境管理44巻12号（2008年）57頁以下。

(93) 谷津・前掲注（62）、環境省編『第3次生物多様性国家戦略—人と自然が共生する「いきものにぎわいの国づくり」を目指して』（ピオシティ、2008年）を参照。

〔謝辞〕

本稿に際して実施したヒアリングおよび現地調査では、数多くの関係者の方々のご厚意に感謝を申し上げます。現地では、多くの当事者の方々のご熱意にも接し、そこから多くを学ぶことができました。このような貴重な機会に恵まれたことについて、関係者のみなさまに心よりお礼申し上げます（本文中の所属等はヒアリング調査当時のもの、調査期間：2008年7月—2009年1月）。

また、本稿は、2008年度に西南学院大学法学部で3年生対象として開講された専門演習IIにおいて、14名の学生たちとともに実施した現地調査や議論の内容を一部基礎としている。調査にご協力いただいた関係者の方々に深く感謝いたします。

〔付記〕

本稿は、科学研究費補助金（若手研究B）による研究成果の一部である（「協働型環境国家の法構造分析」〔課題番号：17730028，期間：2005年度—2007年度〕および「環境行政法における費用負担の法理と手法—日独比較法研究を中心として」〔課題番号：20730030，期間：2008年度—2010年度〕）。