

## 自然環境保全のための対話の設定と地元のストレス

平井 勇介\*

**要 旨** 本稿の目的は、自然環境保全活動における「対話の場」の失敗の原因を明らかにすることにある。事例地では、多様なアクターの参加する自然再生協議会が設置され、活動計画などについての話し合いがもたれた。しかし、地域住民組織が協議会から脱退したことで、環境保全活動は停滞状態となってしまった。失敗の原因は次のとおりである。自然環境の問題は、地域住民にとって土地の問題とも受け取れるものである。土地問題は多くの地域で個別の事情を抱え、密接に人間関係と結びついている。そのため地域住民は、「対話の場」において土地問題の事情を説明できないことがある。すなわち、対話の前提となる、意見の根拠が表明されない／できないことがしばしばあるといえる。この状況下で、住民組織は対話におけるストレスを積み重ね、最終的に脱退を決断したと考えられる。本事例からいえるのは、自然環境保全活動においては地域住民組織の意見調整機能を重視した、2重の意思決定システムが適しているということである。この意思決定の在り方は、地域住民組織の意思決定を優先し、その後地域外のアクターが同席した「対話の場」を設定するという意思決定システムである。

**キーワード** 地域社会の平等性、自然再生事業、土地問題、対話の場

### 1. はじめに：研究目的と研究視角

#### (1) 研究目的

本稿の事例地は、所沢ダイオキシン問題が生じた地域である。そこではダイオキシン問題で受けた地域の傷跡を回復するために自然環境保全をめざす公共事業が行われることになった。その事業内容を決定するために設けられたのが、自然再生協議会である。この協議会は環境社会学でいうところの、「対話の場」といえる。以下の研究史で述べるように、環境社会学の諸論考では、対話の場を設けることが望ましいという指摘が多くなされてきた。だが、対話の場を設けても実りある結論が導かれない現実もまたしばしば指摘されてきたといえる。この事例でも、対話の場で民主的に協議をすすめようと努力されたにもかかわらず、協議は失敗に終わったといえる。この失敗の原因

をさぐることが本稿の目的である。

#### (2) 研究視角

環境社会学において最初に対話の場に注目したのは、「公論形成の場」という表現を使った船橋晴俊であろう（船橋 1995、1998）。このアイデアは、新幹線公害の実証研究において既に見ることができ（船橋ほか 1985）。新幹線公害の実態を調査した船橋らは、公共性概念が公共事業を正統化するロジックに用いられていることを批判し、加害者、被害者との対話から新たな公共性を立ち上げることを提言した。こうした新たな公共性を模索する対話の場を、船橋は「公論形成の場」と定義する。この場では、主体間での相互信頼や規範を形成することが重要となり、諸主体の平等性と議論の公開性を確保することがのぞまれて

\* 岩手県立大学総合政策学部 〒020-0693 岩手県滝沢市菓子 152-52

いる(船橋 1995:17)。このような対話を通じた新たな公共性を構想する必要性は、公害問題の現場だけでなく、その後、環境運動や自然環境保全の現場をフィールドとする研究者からも多く指摘されている(例えば、長谷川 2000、柿澤 2001、2002、霜浦ほか 2002)。

研究史的にみると、「対話の場」の議論はその場の内容分析に移る(足立 2001、福永 2007a、富田 2014、土屋 2008、脇田 1995、2001、三上 2009など)。例えば、足立重和は、長良川河口堰問題における、行政と住民の間に設定された対話の場面を分析する(2001)。分析から足立は、「対話」の原則からすれば本来対等なはずの両者の関係が、住民/市民=質問、行政=応答という発話の固定化によって対等性という前提を失い、ディスコミュニケーションが生じていると考察している。こうしたディスコミュニケーションを通じて、住民側は「対話」の場を「不毛な議論」の場として認識せざるを得なくなり、「対話」への期待がかけられなくなってしまったのである。

同様に各主体の非対称性を維持する権力性は、公共事業をめぐる対話の場だけでなく、自然環境保全活動の現場においても指摘されている(福永 2007b)。

「どんな形であれ、資源を管理するならば、規則や慣習、あるいは社会的通念や規範を通じて、集団の行為や言説、あるいは協議と理解の枠組みにも影響を与え、それらをしばるものが必要であり、実際にそれらは既に存在する。すなわち、権力がそこにはある。

地域資源管理の現場では、地域集団をまとめる権力、国民国家の権力など、多様な権力が重層的に存在するだろう。」(福永 2007b:426-7)

このように現場には、足立が指摘するような比較的わかりやすいものから、福永が指摘する微細な権力としばしばいわれるようなものまで、多かれ少なかれ主体間の対等性を阻む権力が存在するものであると考えられる。そのため、自然環境保

全の研究では、自然環境を舞台にした共同行為やワークショップなど、対話の場以外での主体間の相互理解の可能性が考察されてきた(例えば、富田 2014、三上 2009)。

足立のばあい、対等性が保証されないから、対話にたいしてあまり期待できないという指摘になっている。けれども、やはり対話の場は必要であるという前提に立つてみると、つぎの脇田健一の意見が参考になる。滋賀県の石けん運動を分析した脇田は、住民運動側と行政側の論理のギャップに着目し、両者の相互作用過程において双方が表面的な部分だけを固定的にとらえるのではなく、背後の論理までをもとらえ、相互批判というコミュニケーションを行う必要があると指摘する(1995:130-144)。

すなわち、「対話の場」が必要としても、その場においては、構成員の間において対等性が保証されない権力作用があるということ。そのために背後の論理まで分析を深めて、相互のコミュニケーションの可能性を探る必要性をこの分野の研究は指摘している。従って本稿においても、失敗の原因を、その背後の論理を探るという立場からあきらかにするようにしたい。

では、次の第2章において、「対話の場」で主流となっていた環境団体・市民団体の論理を確認していこう。その後、「対話の場」から脱退した地域住民組織の意見をその背後の論理を含めてみた上で(第3章)、地域住民組織が脱退に至った「対話の場」に対する不信感の内容をみてみたい(第4章)。最後に結論として、本事例から自然環境保全における「対話の場」の問題点を指摘する。

## 2. 環境 NPO・環境ボランティアの論理

### (1) 自然再生事業の経緯

本節では事例地(埼玉県 Z 地区)が自然再生事業の対象となった経緯を簡単に説明しておく。

自然再生事業とは、失われた自然を復元するための事業である(鷲谷・草刈 2003)。事例地が自

然再生の対象地となったのは、かつて存在していた自然環境が開発によって失われた際、ダイオキシン問題が発生することで社会的注目を集めたことが大きい。その経緯の概略は以下のようなものである。

1980年代後半からはじまったといわれる、いわゆるバブル期の土地価格の上昇によって、東京から30km圏内にあるこの地域では、土地を産廃業者へ貸借・売却する家が生じた。これらの産廃業者のなかで野焼きによる焼却処分をするものがあり、ダイオキシン問題が発生したのである。ダイオキシン問題は、メディアによって取り上げられることで、大きな注目を集めることとなった。ダイオキシン問題を解決する過程で、Z地区内外で組織された市民団体が、訴訟や陳情活動を展開する。最終的に、ダイオキシン問題は焼却炉の撤廃というかたちで、一応の解決をみることになった。この解決を機に、市民団体が中心となって、廃棄現場であった自然環境を再生する事業を国へ陳情したのである。

以上のような経緯のもと、事例地の自然再生事業が自然再生促進法に則り実施されることとなった(2002年「自然再生検討委員会」発足)。事業の対象となるのは、ダイオキシン問題が発生した場所である広大な平地林152haである。この事業は、保全・再生計画などを議論する場として、「自然再生協議会」を設定することが法律によって定まっている。事例地でも、事業設定のために行政へ働きかけた市民団体、保全対象地の地権者、関連自治体ほか、希望する環境ボランティアなどが参加をし、「自然再生協議会」が設置された(2004年「自然再生協議会」設置)。協議会は、約3年間で合計12回ほどおこなわれている。

最終的にこの協議会は、地域住民組織(「地権者の会」)の脱退により、停滞状態となってしまう。では、次節と次章で協議会における方針と「地権者の会」の意見、双方についてみていくことにする。まずは「自然再生協議会」の基本的な方針を整理しよう。

## (2) 自然再生協議会の方針

協議会には、数多くの環境ボランティアや環境NPOが参加をしていた。これらの各団体や個人は、当然同じ価値観を共有していたわけではない。ここでは、協議会において少なくとも基本的な合意が採れていたと考えられる点を挙げておこう。それは以下の4点である<sup>1)</sup>。

- I. 平地林を保全し、豊かな自然環境を再生するために、全域を緑地保全地区に指定する。
- II. 公害のない安全で安心のできる環境を再生するために、産業廃棄物処理施設の移転誘導などの環境対策を推進する。
- III. 循環型社会形成のため、地域特性を活かし、地域農業などとの関わりを再生するしくみをつくる。
- IV. 地域住民を主体とする保全管理体制を確立し、平地林に愛着を持ち、保全のために行動する人を育む場にする。

端的に言えば、現存する平地林の保全をしつつ、開発地(産業廃棄物処理施設跡地あるいは廃棄物処理業者やその他の企業が今も使用している土地)をもとの平地林に戻そうというのが、事業方針の基本であった。くわえて、方針ⅢとⅣにみられるように地域農業や環境教育にも言及されており、農業を営む家の多いこの地域の地権者とボランティア・NPOの双方に配慮がなされている。

以上のように、協議会では、保全対象となる平地林に散在する虫食い状態の開発地を自然に戻しつつ、平地林全体を保全していくことが確認されていた。また、「循環型社会形成」のために、地権者と環境ボランティア・NPOの協力関係の構築を通して、平地林の落ち葉を肥料として畑作へ利用するという、この地域でひろくみられた農法を復元することが目指されていたといえる。

しかしながら、この自然再生協議会の方針と、後にみていく、地域住民組織の論理には明確なズレが生じることになった。そのズレとは、開発地の再生に取り組むかどうか、という点で双方に食

い違いがみられたことである。

協議会の方針としては、残存する平地林の保全(117ha)と開発地の再生(35ha)は両輪で進めるべきものとされた一方、地域住民組織は残存する平地林の保全を最優先にすることを主張する。この違いは、わずかな違いにも思えるかもしれないが、地域住民組織にとっては譲れない部分であったといえる。では、この両者のズレを意識しつつ地域住民組織の意見をみていこう<sup>2)</sup>。

### 3. 地域住民組織の環境保全の論理～ダイオキシン問題による地域被害からの回復

#### (1) 「地権者の会」の主張

平地林の地権者たちは、「自然再生検討委員会」が発足してすぐの2003年頃に、「地権者の会」を結成している<sup>3)</sup>。「地権者の会」の構成員は105人、それぞれの会員の所有面積を合わせると約70～80haとなる(事業対象152ha)。

「地権者の会」は、発足当初、自然再生事業に対して反対の態度をとっていた<sup>4)</sup>。しかし、2004年3月に自然再生協議会へ提出した「取り組み及び役割のまとめ」という文書には、平地林保全に対して条件付賛成と受け取れる意見を提示している。そこには農家が受け入れることのできる平地林の管理体制が提案されている。その内容は現存する平地林の管理にかかわるものが全てであった。具体的には以下のようなものである。

主張点1「平地林の管理料を支払う制度の導入」<sup>5)</sup>  
 主張点2「地権者の管理状況をチェック支援する」  
 NPOを立ち上げ、地権者が「管理義務」を負うこと<sup>6)</sup>

こうした「地権者の会」の意見は、どういった意図を含んでいるのか。次節では、「地権者の会」の背後の論理に迫るべく、事例地住民が経験したダイオキシン問題と関連させて彼らの意見を解釈していく。

#### (2) 地域秩序の再構築

先に「地権者の会」の意図を述べれば、会の平地林保全案は、地権者間の緊張関係を緩和するものであったと考えられる。この地権者間の緊張関係は、ダイオキシン問題によって生じたものである。ダイオキシン問題は、Z地区の平地林地権者たちをおおまかに被害者と間接的な加害者に色分けした。簡単にこの点について説明しよう。

ダイオキシン問題は、既に述べたように、バブル経済による土地評価額の急激な上昇に端を発する。この土地価格の上昇の煽りを受け、広大な平地林を所有する地権者には、数千万から数億円規模で相続税がのしかかった。この時期、平地林を相続せざるを得なかった地権者の対応は、主に以下の二つである。

- ① 平地林の土地を賃借などせずに、農業などの生業で相続税を数年から十数年かけて支払う
- ② 企業などに平地林の土地を賃貸/売却し相続税を支払う

後者の家から平地林の土地を賃貸/購入した企業のなかには、いくつかの産廃業者も含まれていた。その業者の一部が平地林内で野焼きをしたことで、ダイオキシン問題が生じてしまったのである。ここで②の地権者たちのなかでも、産廃業者に土地を賃貸/売却した地権者を②'としておこう。以上の経緯から、Z地区では、ダイオキシン問題によって間接的な加害者(②')と一方的な被害者(①)がうみだされることになった。地権者間の加害—被害意識は、地域内の濃密な地縁関係<sup>7)</sup>もあって、地権者間の緊張関係を生み出したのである。

こうした緊張関係のなかで、自然再生事業が設定された。多くの地権者はこの時期に平地林再生の話が持ち上がったことに困惑したに違いない。なぜなら、地権者間の緊張関係は、ダイオキシン問題を解決するための訴訟活動などを経ることで、地権者同士で平地林の話ができないほどに高まっていたためである<sup>8)</sup>。しかしながら、「地権

者の会」のリーダー格の一人は、地権者間の緊張関係を緩和する「淡い期待」を事業に抱いていたという。その「期待」とは、地権者が率先して平地林にかかわる環境を整え、これまで一方的に被害をこうむってきた現存の平地林を所有する家々がわずかなりとも管理料というかたちでお金を手にすることで、地権者間の加害者、被害者意識を緩和することであった。

これまでの説明で、協議会に提示した「地権者の会」の意見が理解できるであろう。すなわち、「地権者の会」が提示した住民主体の平地林管理案は、地域秩序の再構築を意図したものであったと考えられるのである。「地権者の会」は、残存する平地林（①の地権者の所有地）の保全を優先し、①の地権者にわずかでも利益を得てもらうことを大原則としていたといえる。そのため、「地権者の会」は残存する平地林に主体的にかかわるための案を協議会に対して提示したと考えることができる。

### (3) 協議会と「地権者の会」のズレ

「地権者の会」の背後の論理に注目すると、協議会での基本方針とのズレがより明確となる。「地権者の会」にとっては、協議会の基本方針である残存する平地林の保全と開発地の再生を並行してすすめることは受け入れられないものであった。なぜなら、協議会の基本方針を受け入れると、間接的な加害者（②'の地権者）が被害者（①の地権者）よりも多くの利益を得ると想定されるためである。

協議会の基本方針どおりに事業がすすめば、残存する平地林の保全（①の地権者の土地）よりも開発地の再生（②と②'の地権者の土地）へ費用を多く投入することは誰が見ても明らかである。残存する平地林の保全には、せいぜい土地の管理料がかかる程度であろうが、開発地を再生すとなれば、少なくとも土地を国や地方自治体がい上げることになる。土地を公有地化しなければ、そこから企業を撤退させることも、自然再生をすることもできないからである<sup>9)</sup>。

すなわち、「地権者の会」からすると、協議会の基本方針を受け入れることは間接的加害者へ多くの公的資金を投入することになり、間接的加害者と被害者の緊張関係をより高めることを意味するのである。このように、「地権者の会」は地域社会の秩序を再構築させるか、あるいは、より一層緊張関係を高めるかの瀬戸際にあったといえる。

では、双方の自然再生に対する論理のズレは、何ゆえに「対話の場」である協議会で埋めることができなかったのであろうか。次章で検討してみたい。

## 4. 「対話の場」における地権者のストレス

自然再生協議会の議事録をみると、「地権者の会」の提示した平地林保全案は、一度も議題に上ることはなかった。協議会では主に自然再生の全体構想を決めること、開発地に対してどういった対応をしていくのか、などについて優先的に話し合われていった。そのため、失望した「地権者の会」は2006年9月に自然再生協議会からの脱会を表明することになる。

ここで注目したいのは、「地権者の会」が何故に自分たちの保全案を主張できなかったのか（4-1、4-2）、そして、なぜ「対話の場」に期待が持てなくなったのか（4-3）についてである。これらを通じて、地権者たちの「対話の場」への不信感やストレスを示し、「対話の場」の失敗要因を明らかにしたい。

事例を検証する前に、簡単に「対話」に対する姿勢について考えておきたい。「対話の場」でのぞまれる態度とは基本的にどのようなものであろうか。

近年注目を集めている議論に「熟議民主主義」(deliberative democracy)がある。「熟議民主主義」とは、単なる多数決でものごとを決めるのではなく、相互の誠実な対話を通じて、異なる立場の人々の間に合理的な一致点を探っていくというタイプの民主主義である（山田 2010：28）。ここでいわれる、「誠実な対話」の基本姿勢につ

いて山田は、政治哲学者のアイリス・マリオン・ヤングを引きながら次のように続ける。「語る側が、自分の意見の根拠をきちんと示すことができるかどうか。その根拠が、聞く側にとっても説得力のあるものかどうか。誠実な対話という場合の「誠実さ」とは、人々に対してことさら聖人君子になることを求めるものではなく、意見の根拠をしっかりと示しあう態度のことと言ってよい」(山田 前掲論文：29)。

「対話」に関する議論は、さまざまな立場、観点よりなされているため、政治学の教科書的に示される「対話」の基本的な姿勢の箇所を端的に示した。確かに、意見の根拠をしっかりと示しあう態度は、「対話」を考える多くの論者において必要条件として認められている点であろう<sup>10)</sup>。

このような観点からすれば、「地権者の会」は「対話」に必要な態度をもっていなかったといえるかもしれない。その理由は以下の2点が大きいといえるだろう。

### 1) 協議会の構成

ひとつめの理由は、協議会の構成である。協議会結成当初に限ってみれば、協議会参加者は団体26、個人41、学識経験者、関係行政機関、環境省／農水省／国交省、地方公共団体であった。そのうち、地権者の数は10名ほどであった(「地権者の会」は団体としてではなく、会の構成員個人として参加している)。協議会がすすむにつれ、Z地区外からの環境団体や環境ボランティアの参加希望者が増加し、地権者の比率はいっそう低くなっていった。この問題点は「地権者の会」の意見を代弁するかたちで、協議会委員長が以下のように説明をしている。

「協議会の構成、その問題から最終的には多数決で決めていく。結果として、環境団体の意見というものが通る形で、地権者の意向というものが無視される。そういうものが、長い協議会に参加して耐えられない状況となったということです。ですから、このまま事業が進むということは、地

権者にとっては、規制だけがかけられただけで、将来の見通しというものが立っていない。・・・」(第10回自然再生協議会議事録より)

協議会では、協議員を募る際、できるだけ多くの希望者を受け入れる姿勢をとった。このことにより、地権者という最も当事者性の高い人びとの意見は多数決というある種の公正な手続きを踏むことによって排除されることになったのである。

ただ丁寧にいえば、地権者の意見が多数決によってつねに否決され続けたというわけではない。むしろ、協議会の場にそぐわない意見を予測し、地権者は発言を控える側面があったと言った方が正確であろう。例えば「地権者の会」が事業に期待した残存する平地林を優先的に扱ってほしいという彼らの意見は議事録に一切あらわれてはいないのである<sup>11)</sup>。その理由を協議会に出席していた「地権者の会」メンバーの一人に訊いてみると、それは協議会の「雰囲気」であるという。すなわち、協議会の場では、開発地の自然再生を止めてくれとは言えない「雰囲気」があるというのだ。

環境ボランティアや環境団体・市民団体が多く参加する自然再生協議会は、当然自然再生を求める人たちの集まりとして捉えられ、民主的なプロセスを経て里山環境を斬新的に改良していく「環境的主体」<sup>12)</sup>であることが前提とされている。だからこそ、協議会の場で行政が予算の都合上、自然再生を後回しにしようとする、「何のための集まりなのだ」と痛烈な批判を受けることが当然の場と化す(自然再生協議会第7回議事録より)。このような場において、自然再生よりも残存する平地林の議論を求めようとするのは、およそ不可能であることを「地権者の会」メンバーは十分に認識していたということがいえよう。

協議会の構成によって、「地権者の会」メンバーが意見を示しにくかったことは理解しやすいことであろう。ただ、こうした問題点であれば、当事者の構成比を高めることで解決することができるかもしれない。しかし、より根深い問題は次の点

にあると思われる。それは、協議会において「地権者の会」の意見の根拠を示すことはできない、と地権者自らが考えている点である。

## 2) 問題認識のズレ

協議会において、「地権者の会」が「対話」に必要な態度を持ってなかった理由の二点目は、問題認識のズレが挙げられる。

「地権者の会」にとって、自然再生事業の問題は、土地問題でもあった。土地問題は、多くの地域で個別の事情を抱え、密接に人間関係と結びついているものだ。本事例でも既述したとおりである。土地の扱いによって、事例地ではダイオキシン問題の間接的加害者と被害者が生じたが、もしそうした事情を協議会で話す場合、間接的加害者を公の場で非難することになる。なぜなら、残存する平地林を優先するという「地権者の会」の意見の根拠を説明するには、土地に関わる人間関係の説明（特にダイオキシン問題の間接的加害者と被害者の関係性について）が不可欠であるからである。そのようなことをすれば、地権者間の緊張関係を緩和するという「地権者の会」の原則はその場で侵されることになろう。ここには、会の目的（緊張関係の緩和）を達成するために意見の根拠を示そうとすれば、自ら目的を放棄しなければならないという矛盾がみられるのである。

自然再生の問題を語る場である協議会であっても、「地権者の会」は土地問題から離れることはできない。この問題認識のズレは、地権者が対話の基本的な姿勢をもてない要因となっているといえる。すなわち、平地林保全案の意図を土地問題にかかわらせて説明することが意見の根拠を示すことであるにもかかわらず、それを説明しようとすると、土地問題解決に大きな障害を生じさせてしまうことが想定されるのである。

このように土地の問題と切り離せない自然環境保全の問題は、対話の前提となる、当事者の意見の根拠を理解するということができないばかりか、当事者が意見の根拠を表明しない／できないことがしばしばあるといえる。

こういった状況下では、とうぜん「対話」はままならない。山田が示すような基本的な「対話」の姿勢がとれていないためである。そこにはコミュニケーション不全によるストレスも生じる。以下の「地権者の会」代表者の発言からもあきらかである。

「だから、皆さんが寄って、侃々諤々議論していても、最終的に私たちが出てきて（協議会を終えて；括弧内筆者注〔以下同様〕）、帰りには、地権者はこれは何のために出てきているんだろうって、帰りの車の中で、みんな頭抱えて帰るんですよ。地権者の方向に向いている議論というのはまず一つもない。」（第9回自然再生協議会議事録）。

この発言は、地権者という自然再生事業のもっとも当事者性の高い主体であるにもかかわらず、自分たちが議論から排除されているという不満を述べたものである。

この立場の差異にもとづく論理のズレとコミュニケーション不全は解消が難しい。多くの人びとは、この事業の最大の目的は開発地の自然再生であると考えていた。一方で、「地権者の会」は、これまで一方的に被害をうけてきた地権者に利益を優先することが果たされないままに、開発地の自然再生や残存する平地林の法的な網掛けを受け入れるわけにはいかないのである。

## (3) 「対話の場」への不信感

前節までで指摘してきた2点が、「地権者の会」の脱退の大きな理由であろう。続いて本節では、「地権者の会」が「対話の場」に期待を持ってなくなると考えられる間接的な要因を挙げておきたい。

「地権者の会」中心メンバーは、「対話の場」では環境ボランティアや環境団体・市民団体が圧倒的に多数となる状況を予測していたという。それでも、自然再生協議会に参加したのは、ダイオキシン問題を生じさせてしまった地域社会としての責任を感じていたことが大きな理由であると推察される。そこで、地権者中心メンバーは、「地

権者の会」という住民組織を形成することで、地権者の代表性を担保し、協議会での発言権の確保を試みたのだ。しかしながら、こうした地権者の戦略は意味をなさなかった。「地権者の会」は協議会の場で地権者の代表性を認められることはなかったのである。

「地権者の会」にはZ地区に住むほとんどの地権者が加わっていたことは確かである。だが、協議会の結成当時、市民団体や環境団体とともに循環型農業を実践する一部の地権者も存在していた。事例地ではダイオキシン問題の解決に向け、多くの市民団体や環境団体が協力をしてくれていたため、家によっては、そうした団体とのつながりが強かったのである。

「地権者の会」とは異なる組織の代表として、自然再生協議会に参加する地権者（農家）は開始当初2名存在していた。両者ともに、協議会に参加をする際に、平地林を農用林（農業用の堆肥をえるための平地林）として位置づけた活動をする<sup>10</sup>と述べている（2004年3月に自然再生協議会へ提出した、「取り組み及び役割のまとめ」資料より）。特にA団体に所属していた地権者Bは、平地林の落ち葉掃きを黙々とおこなってきた人物であり、農用林の復元に熱意をもって活動してきた実績も積み重ねている。

こうした複数の地権者のグループが存在することにより、協議会において地権者の代表性は操作できるものとなった。その例として、平地林の位置づけの議論について詳細に見ていくことにしよう。この議論は、平地林を農業に関連付けてとらえるのかどうか、というものである。この地域にみられる伝統的農法を用いた農業は、平地林から得た落ち葉を畑作の肥料に利用するという循環型農業であった。いくつかの市民団体はこうした活動を続けており、協議会にも参加をしている。こうした循環型農業の維持・再生を目的とし、平地林を農用林として捉えようとする市民団体らの意見に対して、「地権者の会」は協議会当初から明確に反対意見を述べてきた。「地権者の会」の主張は、現在の生活からみたら循環型農業では生き

ていけないというものである。平地林と自分たちの農業は切り離し、環境林（環境保全を主たる目的とした平地林）として考えてもらいたいというのがその意見であった。

保全対象の平地林を農用林とみなすか、否か、という点は、前章でみた「地権者の会」の論理にとっても大きな問題であった。もし農用林と捉えれば、ボランティア活動が盛んにおこなわれている落ち葉掃きなどの活動は地権者農家のために行うことになる。地権者側からすれば、農用林との認識になれば、残存する平地林の管理料をもらう立場にはならない可能性が高い。そのため、地権者は平地林を農用林と捉えることに対して大きな警戒感をもっており、平地林の位置づけをめぐる議論は白熱したものとなったのである。

しかしながら、農家の多数を占める「地権者の会」の訴えは、別の考えを主張する少数の地権者がいたために、協議会では採用されることがなかった。議事録より、この議論に判断が下された場面を見てみよう。

「地権者の会」代表者：「…農業と平地林（具体的な地区名を「平地林」に筆者書き換え）の関係（循環型農法としての関係）は全く切って下さい、と農家は言っている…。…（市民団体に所属する地権者の一人に聞いたら）…ああいうこと（循環型農法）をやっていたら、これから農業では食べていけませんと言う。だから、これはあくまできっぱり切ってもらいたい。農家全体がそういう意見なんですから。」

協議会副会長「今の件は2つの対立した意見がありますので、どちらをとるかということは必ずしも結論は出ていない。Bさん（A団体に所属する地権者）などは、むしろこの文章（自然再生全体構想：平地林を農用林として捉え、循環型農法の再生を目指すという意味合いの文章）では足りない位におっしゃっている。そうじゃない方も、もちろんおられる。…（循環型農業が現代社会の要請にあっているということ述べ）…現実には、Bさんのような方もいますし、数の多い少ないは



分からないが、できるなら残しておいて頂けるほうがいいと思います。入れても特別害はないのではないかと思います。要するに落ち葉を使ってやる農業をしなないとしても、この言葉が障害になることは多分ないだろうと思います。(下線部：筆者) (第3 自然再生協議会議録 pp. 14-16 より)

こうしたやりとりの後、このテーマに関する議論は打ち切れ、自然再生全体構想に循環型農業の文面をくわえることとなった。「地権者の会」代表者は、平地林と自分たちの生活が切れているという意見を地権者の総意として訴えたが、協議会副会長はそれに対して地権者の意見が複数あることを指摘し、現代社会の要請に合っているという理由で少数派の意見を採用したのである。

この地権者の意見の操作は、単純に協議会副会長のパーソナリティや事例地の農業に対する現状認識の甘さだけに還元できない問題が含まれていると考えられる。協議会はそもそも「環境的主体」の集まりであり、現代の要請に合った循環型農業に関する意見を優先的に取り上げることに何の問題性もない場であるため、副会長の発言は至極当然のものとしてその場に受け入れられたといえよう。しかしながら、「地権者の会」からすれば、落ち葉を堆肥にして農業をするという、現状の生活ではあり得ない事柄を何の根拠もなく選択されたのである。こうした経験は「地権者の会」にとって、「対話」不全として受け入れられた。

このような経験を積み重ね、彼らは「対話」の場に対して期待をかけられなくなったと考えられる。生活に関わる自明な事柄も選択的に操作されることで、彼らは協議会への不信感を募らせることになったのである。

## 5. 結論

協議が失敗に終わった原因はなにであろうか。それは明確である。「地権者の会」の論理を採用しなかったからである。「対話の場」という考え方はとても望ましい考え方であるが、研究史でも指摘があったし、本稿の事例でも示したように、

そこには、権力作用があり、また、対話の姿勢をもつことのできない主体が存在した。これはどうもしばしば生じるものようである。

問題は、なぜ、法律で言うところの直接的な「利害関係者」である地元の地権者の意見がないがしろにされ、いわば理想的な環境論が支配的となったかということである。それは協議会の構成が「民主的、であったからである。すなわち、参加の門戸が広く開放され、相対的に「利害関係者」が小さな位置を占めてしまったからである。「地権者の会」の論理はいわゆる「地域社会平等論」であった。おなじ地元のもので、平地林の取扱いにおいて、損得が生じ、得をした者が公害問題の間接的加害者であり、損をした者が一方的被害者であったから、その差異を埋めることが地域のリーダーの役割であったのである。これは農業を生業とした地域研究でよく指摘されてきた論理であり(守田 1978、宮本 1984 など)、自然環境保護をもっとも大切におく者の論理と基本的に異なるのである。

では、このふたつの異なる論理に対して、協議会のような「対話の場」はどのように対応すればよいのであろうか。協議会構成員を対等におくのではなくて、直接的な利害関係者に特別な配慮をすることだろう。早い段階で、直接的な利害関係者の論理に耳を傾け、そうでないと、かれらがそれぞれの集落でうまくやっっていけない理由、そうでないと今後の農業を営めない理由を理解する必要がある。

鳥越皓之は、地域社会の風景論のなかで、地域住民組織の意思決定を優先して考え、その後地域外のアクターが同席した「対話の場」を設定するという二重の意思決定システムがのぞましいのではないかと述べている(鳥越 2014)。この指摘は、新たな公共性を多様な主体による対話によって築いていこうとする人びとからみると時代を逆行した提案のようにうつるかもしれない。しかし、鳥越は多様な主体による対話という考え方には少し理想論が入りすぎていて、現実の地域社会問題を解決する際あまり適合的ではない場合が多

いという。環境問題の現場を数十年歩いた経験から、地元コミュニティにある種の信頼を置いて彼らの意見を重視する意思決定システムのほうが実践性をもつと鳥越は判断したのであろう。本稿の事例からも同様の指摘ができよう。特に、土地問題と関連せざるを得ない自然環境保全活動においては、地域住民組織の意見調整機能を重視した、二重の意思決定システムが適しているのではなかろうか。

このようにまとめると、本稿は、あまり環境保全的ではないように思えるかも知れない。けれども、自然環境保全活動を対象とする研究の最近の傾向として、保全対象となる自然環境とかかわりを持ってきた地域住民の自然資源管理の在り方が注目されるようになってきている（三俣・森元・室田編 2008、三俣・菅・井上編 2010 など）。また、地域住民のローカルナレッジ（Geertz 1983 = 1991）をどのように現代の保全計画に組み込むのか、その試みもすすめられている（例えば、鷲谷・鬼頭編、2007）。すなわち、地域住民の知識・自然認識に理解を示そうとする姿勢がもたれてきたということができる。本稿はこのような傾向と軌を一にするものなのである。

## 【注】

- 1) 用いた資料は、「自然再生検討委員会」の報告書（2003年3月）と自然再生協議会が最終的に打ち出した「保全計画（案）」（2005年3月）である。検討委員会とは、自然再生協議会が立ち上げられる前に組織された、協議会の土台となる方針を検討する委員会である。
- 2) 「地権者の会」の論理についての詳細は、すでに論文文化されている（平井 2014）。この研究ノートは、同じ事例を協議会という対話の場に焦点を当てて論じることで、その問題点を指摘するものである。
- 3) 「地権者の会」構成員の半数以上がZ地区の住民である。Z地区は、もともと新田開発によって生まれた村が母体となっている。自然再生事業の対象となった平地林を所有する人びとは、代々Z地区に住んできた農家やその分家（非農家を含む）が多い。
- 4) 「地権者の会」は2003年2月に当時の国土交通相と埼玉県知事宛てに要望書を提出している。その内容は、自然再生事業への反対意見として受け取れるものであった。要望内容の主張点は以下の3点にまとめることができる。こうした「地権者の会」の主張は、行政、環境NPO側からすれば、「地域エゴ」として受け取られるものであった。
  - 主張点① 平地林に規制をかける際の土地の買収予算の確保
  - 主張点② 改変地よりも現存する緑地を優先的に買い上げること
  - 主張点③ 緑地保全地区の縮小（2車線道路に面した平地林の保全地区からの除外）
- 5) 「平地林の管理料を支払う制度」とは、県や市が平地林を管理した人に管理料を支払う制度のことである。管理主体は基本的に地権者が想定されているが、地権者の手が回らない場合は他者へ委託することができる。管理料が支払われれば、気兼ねなく他者へ委託することができ、環境ボランティアの人たちを受け入れる態勢も整うことが見込まれている。
- 6) 主張点2は、平地林の管理状況をチェックする義務を地権者自身が負うために、NPO組織を立ち上げることを主張している。
- 7) 事業の対象となった平地林の土地を所有する地権者は、Z地区の2つの集落に集中している。それらの集落は、もとは江戸期の新田開発村である。ある古老によれば、この2つの集落にある家は7つの家系図で把握することができるといわれている。
- 8) ダイオキシン問題によって地域の生活は破壊された。農作物の値段はものによって10分の1の値段まで下落した。また、ダイオキシンという環境汚染物質の特性上、子どもたちや孫世代への影響にも頭を悩ませることになった。とはいえ、事例地ではダイオキシン問題発生当初、ほとんどの農家は抗議活動を起こさなかった。それは、農作物の風評被害を恐れたこともあったが、親戚関係の濃密な人間関係に配慮しなくてはならなかったためである。しかしながら、ダイオキシン問題解決のために市民団体の介入が強まってくると、事例地でも、②'の家への配慮を度外視して、陳情／訴訟活動に参加しなくてはならなくなった。個々の家は、陳情／訴訟活動に参加するのか、署名をするのかといった判断を迫られることになったのである。このことは、地域でしばしば「踏み絵」と呼ばれている。すなわち、陳情／訴訟活動へ賛同することは②'の家を非難することへと結びつくため、親戚関係の濃密なこの地域では「踏み絵」の効果があるのだ。事例地の人間関係に着目すると、ダイオキシン問題解決のプロセスは、地権者間の緊張関係を一層高める結果となったのである。
- 9) ダイオキシン騒動後、平地林から撤退する産廃業者もあったが、幾つかの業者は焼却作業を中止し、粉碎作業などへと移行しつつも営業を続けている。また、産廃業者以外の企業は、現在も営業を続けている。
- 10) 現代的な「熟議民主主義」論に多大な影響を及ぼした、ユルゲン・ハーバーマスの議論も少なくともこの点では一致しよう（ユルゲン・ハーバーマス 1992 =

- 2002)。
- 11) もちろん、事業の方針Ⅳにみられるように、地域住民を主体とする平地林の保管理体制に言及されている。けれども、この管理体制については協議会において議論はされていない。具体的にどれほどの管理料が見込まれるのかどうか、県が予算をどれほど投入するのかについては長い期間、議論されずにいたのである。協議会では、主に全体構想や全体の計画から各論へと議論をすすめていったことに加え、全体計画を議論するうえでは、どうしても残存する平地林の保全よりも、開発地の再生について多く時間が割かれることになったのだ。
- 12) 松村正治は、Agraeal.A.の議論を参考に、環境保全的な主体として適応できないものは自然保全活動の現場から淘汰される傾向が強いことを指摘している(松村2013)。

## 【文献】

- 足立重和(2001)「公共事業をめぐる対話のメカニズム——長良川河口堰問題を事例として」船橋晴俊編『講座環境社会学2』:145-176
- クリフォード・ギアーツ(1983=1991)、梶原景昭・小泉潤二・山下普司・山下淑美訳『ローカル・ノレッジ——解釈人類学論集』岩波書店
- 船橋晴俊・長谷川公一・畠中宗一・勝田晴美(1985)『新幹線公害——高速文明の社会問題』有斐閣
- 船橋晴俊(1995)「環境問題の社会的視座——『社会的ジレンマ論』と『社会的制御システム論』」『環境社会学研究』1:5-20
- 船橋晴俊(1998)「環境問題の未来と社会変動——社会の自己破壊性と自己組織性」船橋晴俊・飯島伸子編『講座社会学12 環境』東京大学出版会:191-224
- 福永真弓(2007a)「鮭の記憶の語りから生まれる言説空間と正統性:米国カリフォルニア州マトール川流域を事例に」『社会学評論』58(2):134-51
- 福永真弓(2007b)「正統性の生まれる場としての流域——現場から環境倫理を再考するために」『現代文明学研究』8:421-446
- 長谷川公一(2000)「共同性と公共性の現代的位相」『社会学評論』50(4):436-50
- 平井勇介(2014)「森林環境保全・生活保全のための所有権制限の論理——平地林をめぐる地権者の考え方」『社会学評論』65(1):97-115
- 柿澤宏昭(2001)「総合化と協働の時代における環境政策と社会科学——環境社会学は組織者になれるか——」『環境社会学研究』7:40-55
- 柿澤宏昭(2002)「地域環境政策形成のために求められるもの——地域環境ガバナンスの視点から」『都市問題』93(10):15-28
- 松村正治(2013)「環境統治性の進化に応じた公共性の転換へ」宮内泰介編『なぜ環境保全はうまくいかないのか——現場から考える「順応的ガバナンス」の可能性』新泉社
- 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
- 宮本常一(1984)『忘れられた日本人』岩波書店
- 三侯学・森元早苗・室田武編(2008)『コモンズ研究のフロンティア——山野海川の共的世界』東京大学出版会
- 三侯学・菅豊・井上真編(2010)『ローカル・コモンズの可能性——自治と環境の新たな関係』ミネルヴァ書房
- 守田志郎(1978)『日本の村』朝日新聞社出版局
- 霜浦森平・川添史郎・塚本利幸・野田浩資(2002)「地域環境ボランティア組織における自立と連携」『環境社会学研究』8:151-65
- 富田涼都(2014)『自然再生の環境倫理——復元から再生へ』昭和堂
- 鳥越皓之(2014)「コミュニティが支配権をもつ風景——そこに住む者が風景をつくる」中村良夫・鳥越皓之編『風景とローカル・ガバナンス——春の小川はなぜ失われたのか』早稲田大学出版会
- 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
- 脇田健一(1995)「環境問題をめぐる状況の定義とストラテジー——環境政策への住民参加/滋賀県石けん運動再考」『環境社会学研究』1:130-144
- 脇田健一(2001)「地域環境問題をめぐる“状況の定義のズレ”と“社会的コンテクスト”——滋賀県における石けん運動をもとに」船橋晴俊編『加害・被害と解決過程』(講座環境社会学第2巻)、有斐閣:177-206
- 鷺谷いづみ・草刈秀紀編(2003)『自然再生事業——生物多様性の回復をめざして』築地書館
- 鷺谷いづみ・鬼頭秀一編(2007)『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
- 山田竜作(2010)「現代社会における熟議/対話の重要性」田村哲樹編『政治の発見5 語る熟議/対話の政治学』風行社
- ユルゲン・ハーバーマス著(1992=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』未来社