

継続的な市民参加における公共性の担保

——ホロヒラみどり会議・ホロヒラみどりづくりの会の6年——

平川 全機

(北海道大学大学院)

市民参加の自然再生事業においては、人びとが長期間事業に向き合わざるをえないという特質上、時間の経過と公共性の問題を考える必要がある。というのは、討議過程においては意見の多様性を維持できても、管理の段階では、ある1つを採用することはそのプロセスにおいて同時に他にある可能性を排除しそれが累積されるからである。担い手は、時間軸の中で可能性の排除と公共性の確保というジレンマを引き受けざるをない。

本稿では札幌市豊平川の堤防の法面で自然再生に取り組むホロヒラみどり会議・ホロヒラみどりづくりの会の6年間の活動を取り上げる。ホロヒラみどりづくりの会では自由参加の議論を経て決まったはずの合意を搖るかす事件が2004年に発生した。これを解決する際、合意の拘束性と活動の継続性に基づく可能性の排除と手続き主義的な公共性の確保との間に発生するジレンマの問題に直面した。担い手の活動を検討すると、理念からいえば厳密ではなかったり忘れたりという営みが含まれていた。それは、一時的にジレンマの中にあって可能性を保障し、担い手を成立させる営みでもあった。しかし、これは再びジレンマの中に回収されてしまう。最終的に選ばれた解決は、ジレンマを覆い隠すような権力性や知識であった。今後、こうしたジレンマを覆い隠していくものを解明していく必要がある。

キーワード：可能性の排除／保障、公共性、時間、合意形成

1. はじめに

1.1. 問題関心

ビオトープの造成といった小規模のものから河川の再蛇行化など大規模なものまで自然再生⁽¹⁾をうたう事業は盛んになってきている。これらの事業の特徴として、多くの事例で自然再生とともに市民参加を唱っている点が挙げられる。この動きは、市民が担う公共性の広がりとして評価ができる一方で内在する課題も残されている。それは、こうした自然再生事業においては目標とする自然の状態の実現までに長期間を要し、その間に対象とする自然も変化するという時間経過の問題に含まれている。たとえ市民による討議と合意を経たとしても、ある時点での合意は時間の中で確実に過去のものとなる。現在の合意が時間の経過を経た後も合意として有効である保障は必ずしもない。自然再生事業においては、自然の不確実性と長い時間を必要とする性格から時間の経過と公共性の問題は発生しやすい。それが市民参加で行われるということは、行政ばかりでなく担い手の市民も時間と公共性の問題に向き合わざるをえない状況を生んでいる。そこで、

本稿では市民の手で自然再生を進めている先駆的な事例を取り上げ、この問題を検討していく。具体的には、札幌市内で自然に近い樹林の再生に取り組む市民団体の活動に着目して議論を進めていきたい。

1.2. 先行研究と本稿の視角

自然再生においては市民・住民の理解と参加の重要性が唱えられている（鷺谷，2004）。こうした住民・市民参加の進展は、環境をめぐる政策立案過程から疎外されてきた市民・住民の異議申立ての成果であり、同時に多様な価値観とアクターが存在する中で進展する問題でもある。多様なアクターがいる中での意思決定の問題を、環境社会学は、公共性のあり方という枠組みで議論を行ってきた。代表的な船橋（1998）の議論は、「公論形成の場」の設置によって自存化傾向のある行政組織を制御しようというものであった。もちろん「公論形成の場」の設置が直ちに公正な合意を期待できるものではないことも認識されており、社会的弱者の意思決定過程からの排除（原口，1999）、コミュニケーション過程の質的問題（足立，2001）、問題の設定、解決手法の選択における認識のズレ（脇田，2001）、専門家と素人の格差（平川，2004）などが問題とされてきた。これらの議論は、公論形成の場で社会的公正性が阻害される要因を分析し、公正性を保つための様々な条件付け、すなわちいかに「公論形成の場」を豊富化するのかという議論であったといえる。

そうした条件付けの議論の他に、公平性、あるいは客觀性といった公準に内在されている問題点も指摘されている。その1つが、「プロセスにおける公正性が結果の不公正を縮小するというよりも、制度的現実を肯定する」（土屋，2004：141）という指摘である。土屋は、公開性や客觀性、公平性といった一般に称揚されるような手続き主義的な理念によって、住民の言語化できない生活実感や多様な解釈が成立する討議が脱政治化され均質化されるという。公正性を保つためのしかけであったはずの合理的な討議のプロセス自体に公正性を奪い去るという問題があることを発見している。

上述の討議過程の公正性をめぐる問題点のほかに、特に空間の「管理」に内在する問題を指摘できる。空間の管理においては他の可能性を排除していくかなければ、ある一の選択肢を実現できない。現実の合意という行為は、ある一を選択することであって、他にある可能性を排除するという問題を生じさせる。例えば、花壇を作るという合意を実現するためには、森林になる可能性を排除するためにそこに生えてきた木を抜くことが必要である。空間を「管理」するとは、このように可能性を排除して当初の目標を実現していく行為である。この管理という営みは、合意を実現していく過程、つまり一定の指向性をもった活動を一定の時間の幅の中で繰り返し行い、時間軸の中で可能性の排除が累積されていくことに他ならない。

このことは、公論形成の場で一旦は得られた公共性が時間の経過、すなわち管理の持続とともに次第に脱色されていく可能性を示唆している。こうした問題に対して、生態系管理においては、一定の期間が経過した後に現状を評価し、新たな指針を打ち出すという順応的管理の考え方（柿澤，2000）が打ち出されている。ただ、この議論では、るべき自然環境の目標設定や評価基準は、生態学的な知識を背景としている。そのため、ある場所にこうした目標や基準を適用する妥当性についての議論は捨象されてしまう可能性が高い。また、自然との関わりにおいて宮内

平川：継続的な市民参加における公共性の担保

(2001) は「試行錯誤を保証するしくみ」の重要性を主張している。しかし、こうしたモデルは時間の経過後の討議において、従前の合意をどの程度変えてよいものかという新たな問い合わせに回収されてしまう。こうしたしくみの提示だけでは、担い手に浴びせられる疑問の声にこたえることができない。そこで、担い手に寄せられるこの疑問の本質がどこにあるのか考察を加えていく必要がある。本稿では、合意とその前提となる討議過程の社会的な妥当性と支持を公共性と定義し、浴びせられる疑問へ担い手がどのように対応しているかということから時間経過における公共性のあり方を考えていきたい。

1.3. 本稿の概要

本稿では、「公論形成の場」における合意が、時間軸の中で常に過去のものとして今ここにおける公共性を脱色され、不安定な位置におかれることを明らかにする。そして、参加する担い手がその不安定な状態にどうように対応したかを検討することから、継続的な市民参加において公共性をいかに担保することができるのか考察する。

事例として、札幌市内の河川区域内（豊平川左岸緑地）をフィールドに「森と草っぱら」の再生を目指して活動を続ける「ホロヒラみどりづくりの会」（以下、みどりづくりの会）に焦点を当てる。この団体は、市民の手によって自然再生を行っている先駆的な団体であり、その検討を通して、同様の事業が増加する現在において市民参加による合意形成と時間の経過の問題に示唆を与えることができる。この団体の前身は、豊平川左岸緑地のあり方を決める 1999 年から 2000 年にかけて誰でも参加できるという形式で開かれた「ホロヒラみどり会議」（以下、みどり会議）である。その参加者が引き続きそこで合意された計画を実行していくと活動している団体が、「みどりづくりの会」である。2000 年に合意された計画を実行し、豊平川左岸緑地に関する実質的な意思決定権を有している。この団体もまた活動を実行していく中で、「森と草っぱら」の再生という理念と合わない事態に対処し、それを排除していく。すなわち、時間軸の中で公共性が脱色されていくという問題を抱えている。計画決定から 4 年経った 2004 年に「みどりづくりの会」を搖るがす「事件」が立て続けに起こった。1 つは、この会のフィールドの豊平川左岸緑地に「勝手」に木が植えられたという「事件」である。もう 1 つは、隣接して住む住民から草刈りに対して苦情が出たことである。広範な合意に基づいた計画であったはずなのに、なぜこの会の活動が支持されていないかに見える事態が発生したのだろうか。本稿の課題は、可能性の排除が管理という担い手の行為を通じて累積する結果、時間軸の中で公共性が失われるためにこういった問題が起きることを論証する。そして、継続的な市民参加がいかに公共性を維持することができるのかを考えていく。

以下に、整備計画を決定した「みどり会議」の時期と、その計画に基づいて実際の植樹などの活動を展開してきた「みどりづくりの会」の時期の 2 つに分けて活動の展開を追うことから、合意形成における時間の経過が果たす役割を明らかにする（2）。その中でも特に「みどりづくりの会」になってから起きた 2 つ「事件」とそれに対する担い手の対応を分析し（3）、これを手がかりに本稿の課題に迫っていきたい（4）。

なお、研究方法は参与観察である。筆者は 2000 年より「みどり会議」に参加し、その後「みどりづくりの会」に移行した後も現在まで参与観察を続けている。本稿では、「みどりづくりの

会」のイベントや会議、マーリングリストにおける参加者の発言をもとにしている。

2. ホロヒラみどり会議／みどりづくりの会の取り組み

2.1. ホロヒラタイの概要

現在、「みどりづくりの会」が緑化に取り組んでいる土地は、豊平川沿いにあり、札幌市中央区に位置し都心の繁華街に近い。この土地は、1928年より1998年まで北海道開発局の事務所や研修施設、官舎として利用させていた。しかし、この場所は豊平川の狭窄部にあたり、堤防を強化する必要があった。そのための盛土工事は1998年より2000年にかけて行われ、現在、堤内側（住宅側）の河川区域として北海道開発局札幌河川事務所（以下、河川事務所）が管理している。この土地は、地下鉄駅にも近く、周囲には高層マンションや商業施設が多く立つ一方、堤防上には交通量の多い道路が走り、豊平川と公園に挟まれているため、人目につく場所にあるものの周囲の生活環境とはやや距離があるように見受けられる。行政による名称は豊平川左岸緑地であるが、現在「ホロヒラタイ」と参加者から呼ばれている。この呼称が決まったのは2001年のことであるが、本稿では2001年以前の記述においても便宜的にこの場所を「ホロヒラタイ」と呼ぶ。

2.2. ホロヒラみどり会議による計画の決定

2.2.1. 市民参加の決定

ホロヒラタイでは、なぜ市民参加という手法が選択されたのだろうか。背景の1つに、河川整備に住民の意見の反映を認めた1997年の河川法の改正がある。これを受け、札幌河川事務所も市民参加の事例を求めていた。河川敷地内ではあるが堤内側にあるホロヒラタイは、堤外と比べると制約条件が少なく市民参加の試みとして行いやすかった。もう1つの背景には、豊平川周辺をフィールドとする市民団体の存在がある。その1つとは、河畔林の保全をめぐって河川事務所と議論が交わされていた。また立地から考えると人目につきやすい位置にホロヒラタイはある。こうした状況下で、どのような選択をしても河川事務所が一方的にホロヒラタイの整備を行うことは市民からの反発が予想された。そこで、当初から市民参加によって整備計画を決定するという判断が河川事務所長（当時）のYoさんの主導で下された⁽²⁾。1999年4月15日に、河川事務所はこうした市民団体などの関係者を招き「第1回豊平川堤防強化に伴う樹林地造成会議」を開催した⁽³⁾。ところが、集まった委員から自分たちは市民を代表しているわけではないとの声があり、誰でも自由に参加できる会議を持つことが決められた。それ以降、「みどり会議」として誰でも参加が可能な形式で議論が進められた（表1参照）。

参加者は、150m圏内の各戸へのチラシの配布と市民団体の個人的なネットワークや報道⁽⁴⁾を通して集められた。「みどり会議」の運営のための「スケジュール会議」と呼ばれる話し合いも数多く持たれた。このスケジュール会議へも誰もが参加でき、議事の進行過程においても公開性を高める努力がなされていた。

こうした参加の機会の設定と公開性への努力にもかかわらず、「みどり会議」では地域住民や複数回会議へ参加するリピーターが少ないことが問題とされた。6回の会議の平均参加者数は

平川：継続的な市民参加における公共性の担保

表1 ホロヒラみどり会議

年月日	主な会議	議事内容
1999年 4月15日	第1回豊平川堤防強化に伴う樹林地造成会議	市民参加を決定
	7月 3日 第2回ホロヒラみどり会議	現地踏査
	7月 20日 ホロヒラみどりフィールド祭	野草てんぶら
	10月 15日 第3回ホロヒラみどり会議	意見交換・手作りパークゴルフ
2000年 1月30日	第4回ホロヒラみどり会議	3計画案の作成
	3月 19日 第5回ホロヒラみどり会議	連絡漏れ発覚・議論の進め方
	4月 30日 総集編ホロヒラみどり会議	代替案の作成
	5月 27日 第6回ホロヒラみどり会議	計画案の決定

26.7人⁽⁵⁾であり、毎回初めて参加する者が約半数を占めていた。地域住民の参加者は、「第2回みどり会議」では全参加者29名中9人であった。これに危機感をいただき、討議が中心の集まりばかりではなく気軽に参加しやすい「野草てんぶら」や「パークゴルフ」などの企画が立てられた。自然再生を志向する参加者だけではなく、パークゴルフ場の設置などを求めるような参加者の掘り起こしを狙った企画を開催したにもかかわらず、その後も2km圏内に住む近隣住民は1回平均8.2人と少ないままであった。

2.2.2. 討議における多様性・可逆性の維持

こうした状況の中で、一旦計画案を絞り込む段階にきていた第5回会議において、近隣町内会長のEgさんが会議の存在を知らされていなかったという抗議をした⁽⁶⁾。河川事務所が盛土工事の説明しかEgさんに行っていなかったのは明らかに不手際である。そのため、これまでに話し合われたことを完全に白紙にはしないものの、計画決定までのプロセスを変更して、議論の振り返りと新たな計画案の策定を行う「総集編ホロヒラみどり会議」の開催が決められた。「総集編ホロヒラみどり会議」での計画案の建て直しをへて、最終の第6回会議では、造園的な方向性か自然再生を目指すのか大枠を決めてから、計画案の中から「森と草っぱら」を再生する案が採用された。ここには、7回にわたる会議のすべてに参加し、生態学的なコリドーとしての豊平川の役割、その中のホロヒラタイの位置⁽⁷⁾について専門家の立場から積極的な発言をしてきたOkさんやTaさんの意見が反映されている。また、在来種の活用あるいは草刈りの実施、散策路や看板の整備など考慮すべき項目に対しても同時に投票が行われ、具体的なデザインの決定の中で反映されることになった。

会議の推移をみると、参加者から「3歩前進2歩後退」が重要だと言われていたように、それまでの議論を振り返ったり、決定事項を撤回しながら計画案作成が進められている。自由参加の「みどり会議」が開かれるようになった経緯や第5回会議で議論の一部やり直しが決まったように、討議の段階においては、時間軸の上で可逆性を認められる幅が大きい。会議を支える公準すなわち会議の公開性、参加者の代表性などに疑問が生じた場合、それを是正する行為として議論の反復や撤回は行いやすいだろう。また、討議過程の中では、多様な意見、それを持つ参加者を積極的に受け入れる姿勢があったといえる。「みどり会議」は、参加者の代表性や討議過程の手続きが公正になるように努めながら合意に至ったといえる。

2.3. ホロヒラみどりづくりの会の活動の展開

2.3.1. ホロヒラタイのデザイン

「森と草っぱら」の再生という計画が決定された後の2000年8月19日、近隣に居住するHoさんを会長に選び「ホロヒラみどりづくりの会」が正式に発足した。この「みどりづくりの会」の活動には、「みどり会議」における多様性や可逆性を認める性格はどのように受け継がれたのだろうか。以下で、活動の展開（表2参照）を追いながら検討していく。

「みどり会議」における決定事項は、「森と草っぱら」を再生するという理念に限られていた。そこで、2001年の2回にわたる「デザイン会議」と呼ばれる集まりによって30から50年後までの整備目標として植栽の位置や方法など具体的な計画が討議された。そこでは、投票によって重要視される項目をもとに、樹林の再生を目指す箇所と草地を維持する場所、また「境界は草を刈って、（周辺の住民に）不快感を与えない⁽⁸⁾」ようにするなど細かいデザインが決まった（図1参照）。樹林の再生の方法には、「みどり会議」に継続的に参加していたOkさんが提唱する生態学的混播・混植法（以下、混播法）⁽⁹⁾が採用された。ホロヒラタイは、在来種の「森と草っぱら」を再生する場所であって、公園のような人間中心の利用や成木の移植や除・間伐のような積極的な維持管理を含めて人為的介入を行う場所ではないという位置づけが明確にされた。ただ、具体的な整備に関する事項は、継続的に議論していくことになった。

2.3.2. 活動の展開と会の運営

「みどりづくりの会」は、この混播法による植栽を2000年11月以降合計5回行ってきた。デザインには、草刈り区など人による介入を予定した場所も設けられてはいる。しかし、2000年当初のホロヒラタイは、一時的に土砂の流出防止のために芝が吹き付けられていただけの状態であった。その時点では草本の生長が少ないため草刈りの必要性はなく、活動は混播法による植栽

表2 ホロヒラみどりづくりの会の主な活動

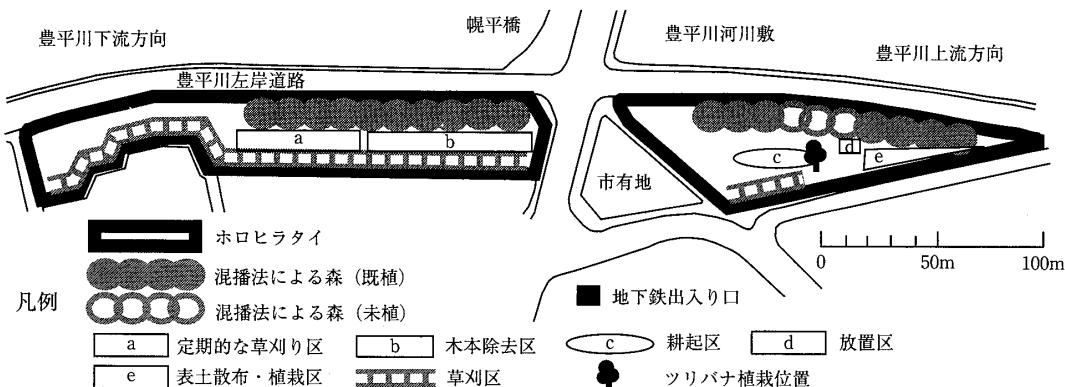
年 月 日	イベントの名称	主な活動内容
2000年 8月 19日	ご苦労さん会と新しい出発を祝うパーティー	会の名称を決定
11月 12日	植樹会	植栽*
2001年 1月 27日	第1回ホロヒラデザイン会議	デザインの検討
2月 10日	第2回ホロヒラデザイン会議	デザインの決定
5月 26日	種取り・木工大会	種取り**・木工
10月 20日	たねとり & 植樹会	植栽・種取り
2002年 3月 2日	ホロヒラタイ整備に関する会議	看板設置などの話し合い
5月 25日	植樹会	植栽・種取り
10月 14日	じっくり秋のホロヒラタイ	植栽・種取り
2003年 4月 5日	総会	2003年度の予定
5月 31日	春のたねとり	種取り
10月 13日	秋の植樹会	植栽・種取り
2004年 6月 5日	ネイチャー・トレッキング	散策
10月 23日	樹高測定	樹高測定

注 * 生態学的混播・混植法による実生・苗の植栽（以下、同じ）

** 生態学的混播・混植法のための実生の収集（以下、同じ）

平川：継続的な市民参加における公共性の担保

図1 ホロヒラタイの植栽計画と現在



出典）「ホロヒラ・デザイン」（ホロヒラみどりづくりの会、2001）をもとに筆者が作成

に主眼が置かれていた。2004年までに5回の植栽を行い、森林再生を予定した土地の8割程度の面積について終了し、現在では3mほどに生育した木もある。「草っぱら」の再生を予定した区画にも様々な草本が生え、2004年夏には人の背丈ほどにまで成長したところもある。ホロヒラタイの自然は、時間の経過とともに着実に変化してきている。

「みどりづくりの会」の活動のもう1つの中心は、様々な問題に対して討議の上で合意を形成していくことがある。これまで、活動を紹介する看板の設置や歩道の拡張などをめぐって討議が行われてきた。こうした討議には、「みどり会議」と同様の誰でも参加できる話し合いの場や重要な参加者が加わっているメーリングリスト⁽¹⁰⁾が使われている。このメーリングリストでは、鳥の飛来や花の開花といった情報から、苦情や問い合わせまでホロヒラタイに関わるほぼすべての事項について話し合われている。これらの話し合いには河川事務所の担当者も参加しており、法的には河川管理者である河川事務所がホロヒラタイの管理責任を負っているが、ホロヒラタイは「みどりづくりの会に相談しなければ手をつけてはいけない場所⁽¹¹⁾」であるという認識があり、「みどりづくりの会」が実質的な意思決定権を保持している。

2.3.3. 排除の累積と「事件」

こうしてみると、「みどりづくりの会」の活動はホロヒラタイの担い手として順調に進んでいたかに見える。しかし、実際は参加者⁽¹²⁾の減少と固定化が進んでいた。2000年から2001年にかけての3回の種取りと植樹会には、68人、35人、46人の参加者があったが、2003年の2回の植樹会には各28人の参加にとどまっている。それは活動の多様性の縮小とも関連している。2001年5月に木工大会を開いたほかは、混播法とその苗作りのための近隣の自然林における種取りという「ワンパターンの活動⁽¹³⁾」になっていた。一旦、討議による合意が成立し、その合意に基づいて「森と草っぱら」を再生する活動が展開されることは当然である。その反面、「お花畠」になることを期待しながら「みどり会議」に継続的に参加し、「みどりづくりの会」の活動にも当初は参加していた地元住民のMiさんの参加がなくなっているように、討議段階で確保されていたほどの多様性は失われていくことになる。

こうした状況の中、2004年5月にツリバナという木がしっかりした支柱を付けられて植えられるという「事件」が起きる。また、同年7月、自宅前のホロヒラタイの草刈を要望する声が河川事務所に寄せられる。合意に基づいて実行されてきたはずの活動が揺るがされる事態であった。なぜこのような「事件」が起きてしまったのだろうか。次にこの2つの事件とそれに対する「み

どりづくりの会」の対応から探っていきたい。

3. 「事件」とその対応過程

3.1. 「事件」の発生と公共性のゆらぎ

2004年5月22日にホロヒラタイに何者かによってツリバナが「勝手」に植栽される「ツリバナ事件」が発生した。これは、「みどりづくりの会」に衝撃をもって受け止められた。というのは、会がすすめる「森と草っぱら」の再生とは違った方向性を持つ具体的な行為であり、「みどりづくり会」の内部では「順調」と理解されてきたこれまでの活動は、外部との関わりの中では異なった評価を受ける可能性を認識させられたからである。しかも、活動を継続するためにツリバナを抜くという行為は一見会が進める樹林の再生という理念に反しているように見える。植栽される木の遺伝的な地域性まで考慮する混播法による自然再生は、そうした知識のない住民にとって理解が困難であると思われた。そのため、一層対応に慎重を要したのである。このツリバナの木の植栽を発見した参加者からメーリングリストへ報告があり、その後、「みどりづくりの会」の中で対応をめぐって討議が進められた。2004年6月に開かれた2回の集まりでの討議の結果、河川法⁽¹⁴⁾に基づいて撤去を求める看板を河川事務所が立てるなどを決めた。

実は、2003年8月にも同様の事件、何者かによって勝手にライラックがホロヒラタイに植えられるという事件が起きている。この時は、大きな議論は起きなかった。それは、ライラックが幼木であり目立たなかったこと、外来種であったことによる。その際の対応は、メーリングリスト上だけの議論を行い、ホロヒラタイから抜くことを決定し、今回と同様に河川事務所が河川法に則って告知し、その後、ライラックは撤去され河川事務所に保管されている。一方、2004年の「ツリバナ事件」においては、「みどりづくりの会」の中で多くの議論が巻き起こることになった。それは、2年続けての似通った事件であること以上に、ツリバナの樹高が2m以上あり、周囲からよく見える場所に植えられることにより、何者かはわからない⁽¹⁵⁾としても参加者以外のホロヒラタイへの関わりを感じざるをえなかったからである。

2004年7月16日に隣接するアパートの住民から寄せられた草刈りへの要望は、具体的な視線を感じる「事件」であった。この住民は、建物の出入り口付近のホロヒラタイの草が背丈ほどに繁茂しているため危険を感じるとして、河川事務所に草刈りを要望した。このことは直ちにメーリングリストに報告され、7月20日に河川事務所によって草刈りが行われた。

表3 2004年の「事件」とその対策

月 日	事 項	備 考
5月 22日	ツリバナの植栽が発見される	参加者の目撃
6月 5日	プレ・スケジュール会議	ツリバナの対処を討議
6月 15日	スケジュール会議	ツリバナの対処を決定
7月 16日	隣接住民から河川事務所へ草刈りの苦情	会への報告
7月 20日	河川事務所による草刈りの実施	
10月 23日	スケジュール会議	今後の方針について

平川：継続的な市民参加における公共性の担保

「森と草っぱら」の再生という「みどりづくりの会」の活動は、周辺の住民も含めた合意の上で進められてきたはずで、行政が単独で決定した場合と比べて公共性が幅広い市民によって担われていると思われてきた。しかし、これらの事件の発生は、これに準拠した公共性が揺らいだ瞬間でもあった。会の内部では、活動を継続するために議論が巻き起こることとなる。そこで、以下では、時間軸の上での公共性の揺らぎ、そして、それを担い手がいかに捉え、新たに公共性を確保するためにどのような対応をとったのか担い手の議論を通して分析する。具体的には、メーリングリスト上の議論、2004年6月5日、6月15日および10月23日の集まり（表3参照）における議論を対象とする。

3.2. 「事件」への対応過程

これらの「事件」への対応について、どのような議論が展開されたのだろうか。多くの時間を割いた「ツリバナ事件」の議論から検討を始めたい。まず、議論の枠組みについて確認する。参加者は「みどりづくりの会」に継続的に参加している市民と河川事務所職員である。2004年6月5日は19人、6月15日には10人の参加があった。参加者は基本的に「森と草っぱら」の再生という会の理念を支持しており、それと照らしてツリバナが問題のある存在であることは共通の理解である⁽¹⁶⁾。しかし、その対処の仕方や前提となる事柄についての認識には差異があった。

それは、特に前提となる会の性格についてと当初の合意の拘束性についてである。「みどり會議」は、意見の内容を問わず幅広い参加を求める場で意見の多様性が認められていた。しかし、「みどりづくりの会」には決まった計画を実行していくという側面が強い。その一方で市民の意見をまとめ河川事務所に対して提示するという機能も引き続き有している。そこで、「自由に意見を言う会」⁽¹⁷⁾なのか「理念を実行する会」⁽¹⁸⁾なのかという点で意見の差が見られた。それは、当初の合意が持つ将来的な可変性あるいは現在の拘束性の程度の問題である。

それを受けた形で、ツリバナの対処を会の内部での議論によって決めるべきか、これを契機に周辺住民から理解を得るような形での合意形成をはからずから決定するべきかという議論が交わされた。周辺住民を集めた話し合いの場で抜くかどうかを決めるという案や、撤去を求めるとしても会の同意をとっていない植栽であるから、あるいは在来種であるが出自がわからない木であるからなどの理由を記した看板を「みどりづくりの会」の名前で設置する案も出された。しかし、対処を決定した6月15日の議論においては、これまで積み重ねてきた活動を守りたいという気持ちが強く、河川法に基づいて撤去を求める看板を河川事務所が設置することになった。この方法によることが、「在来種とかどうかということではなく、法律でダメと言う方がはっきりする」⁽¹⁹⁾という対外的に最も異論の余地がないと考えられたのである。

一方、草刈りの要望に関しては、河川事務所がそれを要望した住民と現場を確認した結果、草刈りは必要とのメーリングリストへの報告に異論は出されなかった。メーリングリスト上の報告だけで承認されたのは、住民の切実な要望で迅速な対応が必要であり、また、その箇所は2001年に決めた「ホロヒラ・デザイン」においても「草刈り区」として設定されていたが、実際は行われていなかったためである。ただ、議論の時間とは比例しないが、この問題の方が働きかけた主体が明確であるため今後配慮し理解を得ていく必要性が高い。

4. 時間軸の中の公共性

4.1. 時間軸の上のジレンマ

これまでの「みどりづくりの会」における議論は、地域住民の視線を気にしながら行われている。この配慮はなぜ必要となったのだろうか。「みどり会議」での合意に基づいて活動しているにもかかわらず、「事件」への対応をめぐって地域住民からの支持が問題となった。このことから、当初の合意が現在では合意としての意味を持たないのではないかという疑問の存在を指摘できる。この観点から「事件」とそれへの対処を整理してみよう。

当初の合意が現在も公共性を有しているかは、まずツリバナが植えられる、草刈りを求められるというホロヒラタイの具体的なデザインの妥当性として問われることとなる。混播法の採用などホロヒラタイでは半ば放置して自然の再生を促してきた。しかし、今回の「事件」ではより造園的なしつらえを要求するかのような行為を受けている。それに対して、会は過去の合意に基づいて対抗するのではなく、「今からサクラを植えたり、芝を張ったりするんですか⁽²⁰⁾」という、活動の継続性、ホロヒラタイという場所で自然再生を行うことの生態学的意味といった専門性の観点から対応を検討することになる。今、現実における異論を前にして、過去における合意はその公共性を脱色されているのである。

さらに、異論を唱えている者の顕在化は、会の代表性に疑問を投げかける。そこでより広範な討議を再度行って合意を得る手続きをとる案が登場する。「別の意見を聞く必要がある⁽²¹⁾」という公開性を高めていく意見は出されるが、この方法は、「地域住民がたくさん集まつたらツリバナを抜きたくないとなるのでは⁽²²⁾」という活動の継続性を失う危険性と「自然が話題にもならない⁽²³⁾」地域社会では広報をしても現実の問題として参加者が集まらないという困難に直面する。それでもなお、ホロヒラタイは「私の土地ではない⁽²⁴⁾」という認識があり、「市民を敵にしてはいけない⁽²⁵⁾」のであるならば、既定の方針に従った活動を展開していくだけではなく、地域社会からの支持をいかに確保するのかが重要な問題となる。

「みどりづくりの会」の活動は2つの方向性の間で揺れていたことがわかる。1つは、会の活動を従来の合意に基づいて継続していく方向であり、もう1つが幅広く意見を求めて会の代表性を確保していく方向性であった。「森と草っぱら」の再生を目標に活動するためには、ツリバナの植栽などの造園的なしつらえになる可能性を排除せざるをえない。これは、当初の合意の拘束性と「みどりづくりの会」が6年間関わってきた継続性を根拠とした主張である。一方で、会の内部ばかりではなく幅広い合意形成の手続きを行うという観点から考えると、従来の会の活動に異論を持つ人間を受け入れ、「森と草っぱら」以外の将来像を描く可能性を保障しなければならない。こうしたジレンマの中に「みどりづくりの会」は置かれている。

4.2. 関わりと手続きとの裂け目

このジレンマを「みどりづくりの会」はどのように解消しようとしてきたのだろうか。「みどり会議」においては多様性と可逆性を議論の手続きの中で認めることで、可能性を保障し公共性を高めようとしていた。「みどりづくりの会」となってからは、当初の合意に拘束されて、「森と草っぱら」の再生を目指すために多様性や可逆性が認められる幅は狭まっている。しかし、

平川：継続的な市民参加における公共性の担保

すべての活動が厳密に行われてきたのかというと実はそうでもない。可能性の幅を保つような意図的なしきけや、意図しない扱い手の営みが存在している。意図的なものとして、計画における多様性と未決定の部分の存在と「みどりづくりの会」の自由参加という形態の2点を指摘できる。2001年のデザイン会議で決定した計画には、人家と近接している斜面下部の草刈りを行うことを決めており、土盛り工事前に植栽されていた高木の一部も移植されるなど自然再生に限らない多様性を認めている。また、2で述べたように、一部の事項については、2001年のデザイン会議の時点では継続して議論することとなっていた。その中には、ホロヒラタイを広報する看板の設置などについては合意が図られ実施に移されたものもあるが、結論が出されていない事項もある。「森と草っぱら」となることを決めた「第6回会議」において投票された重要視する項目は明確な判断が加えられていない状態にあった。こうした状況は、議論次第では多様な整備ができる余地を残したといえる。2点目の「みどりづくりの会」が自由参加であるということは、「みどり会議」に参加していない新しい人でも参加できる。これは参加者の幅を増やすとともに、代表性を確保することに役立つだろう。

このような意図的に可能性の幅を確保する方法のほかに、意図せざる結果として可能性の担保につながる扱い手の営みもある。それは、時間軸の中でこれまでの活動や合意を忘れるという営みである。「みどりづくりの会」においては、2001年に決められたデザインの詳細や会の規約などが忘れられていた。おそらく、年2回の混播法による植栽・種取りというイベントを実行するだけであれば、いずれも参照する必要がなかったのだろう。参加者の多くが忘れていたため、草刈り区において草刈りが行われず、2004年の住民からの苦情へと繋がった。また、規約に会の目的を「本来そこにあった自然——森と草っぱら——を創出すること」としているため、本来なら会の性格をめぐって議論を戦わすこともなかったのかもしれない。扱い手の「忘れる」という行為は、一面で問題や悩みを発生させている。しかしその反面で再度議論を行う余地が生まれることにも繋がっている。

ただ注意しなければならないことは、これらのしきけや営みによってある一時点においては可能性の幅を広げることができるものの、継続性と可能性のジレンマを解決しているわけではないことである。議論において可能性が残っていることは、未決定の事項として実際の活動は行われない。継続的に議論していくことは、実際の活動の上では可能性の排除として立ち現れるのである。そのため、結論の先送りは、結果として混播法の実施以外の活動の停滞や可能性に期待した参加者が離れていくことにも繋がっているだろう。参加者の意図しない忘却もまた同様である。継続と可能性の間を取り持つようなしきけもまた、相互のジレンマの中に組み込まれていくのである。このジレンマを原理的に解決することはできない。

結果的に、「ツリバナ事件」の対応においては扱い手として関わってきた継続性を前面に打ち出したり、手続き的な公共性を獲得する方向性はいずれも取られなかつた。実質的な決定権を「みどりづくりの会」が保持しながら、対応として取られた方法は河川法違反による撤去要請という法的な強制力に依存しながら活動の継続性を守る方法であった。事例においては、生態学などの専門性も同様の役割を果たしている。扱い手がジレンマを修復するために活動に内在する継続性や可能性ではなく外から判断基準を持ち込むことは、扱い手の営みへの社会的支持の強化にも繋がる面もある。問題としなければならないことは、専門性や権力といった外からの論理を使

うこと自体ではなく、外の論理がいかに使われ、その結果、何が排除されているのかが焦点とならなければならない。

5. 結 論

本稿では、市民参加によって計画を決定した「ホロヒラみどり会議」、その後も引き続きその空間を管理してきた「ホロヒラみどりづくりの会」の活動を分析した。自由に参加できる会議によって当初の計画決定をしたが、それから4年が経った2004年にはその活動に疑問を投げかけるような2つの事件が発生した。「事件」とその議論を検討してみると、担い手の悩みを生み出しているのは、単なる「事件」の発生だけではなく、時間の経過が様々な役割を果たしていた。本稿では、担い手の振る舞いに注目した分析から次の3点が指摘できる。

1点目は、意見を幅広く聞いて公共性を高めようとする志向性と、関わり続けてきたことを根拠に当初の計画通りに自らの活動を継続しようとする方向性の間のジレンマである。討議の段階では、参加者の代表性や意見の多様性などを確保する方法は、場の設置や可逆性を認めた議論など手続きの上で行われる。一方、次第に手続き的な公共性を追求するよりも、関わってきた時間を重視することが担い手にとって活動を継続する有効な手段となる。しかし、問題が発生した場合、関わりを重視すれば手続きの、手続きを重視すれば関わりからの問題が発生し、ジレンマは解消しない。その中で、担い手の営みには徹底されない行動や忘れるという担い手の営みが含まれる。この営みに着目すると、関わり続ける中にあって可能性を保障する営みであると理解できる。これが2点目である。ただ、こうした営みはジレンマを解消するわけではなく、問題の先送りによる新たなジレンマを生んでいる。3点目は、このジレンマの修復のありようである。このジレンマの修復を図る担い手の振る舞いから言えることは、市民参加に内在する論理、手続き論や関わり論ではなく、行政の権力性や生態学などの専門性による論理といった担い手の合意と活動の外から自らの行いを正統化しようとしていることである。

環境社会学においては、ハバーマス（1990=1994）的な手続きによって公共性を維持する議論がある一方で、共同占有権（鳥越、1997）などの実際の関わりに権利性を認める議論も行われてきた。しかし、そのいずれの立場に立っても、ジレンマの中心に立つこととなり、時間の経過とともに問題に十分にこたえられない。ジレンマを覆い隠し活動を継続させる役割として、権力性や知識といった論理が使われている。このようなジレンマを覆い隠しているものを解明していくことが今後の課題となるだろう。

注

- (1) 本稿では、在来生物の回復を目標とした活動全般を自然再生あるいは自然再生事業と呼び、必ずしも自然再生法にもとづく事業のみを指しているわけではない。
- (2) 2000年10月11日の河川事務所所長（当時）のYoさんからの聞き取り。
- (3) 当初選ばれた委員は、上述の市民団体の代表で鳥類の研究者のTaさん、森林の研究者のOkさん、Azさん、環境教育プランナーのMhさん、地元町内会長2名、障害者団体代表1名の計7名である。

平川：継続的な市民参加における公共性の担保

このメンバーのうち前 4 名は、札幌における市民による環境保護活動の中心となる人であった。そのため「これだったら誰にも文句言われないだろう」と河川事務所は想定していた（2004 年 10 月 23 日のスケジュール会議における Yo さんの発言）。なお、第 2 回会議以降はこうした専門家も一市民として参加していた。

- (4) このホロヒラみどり会議は、「土地の緑化計画を、住民主導で話し合ってきた」（北海道新聞 2000 年 3 月 25 日）などと複数回紹介された。
- (5) 行政担当者やコンサルタント会社職員は参加者から除いた。含めると平均 40 人である。
- (6) この町内会長 Eg さんは、「第 1 回豊平川堤防強化に伴う樹林地造成会議」に招かれた 2 町内会とは違う町内会である。各戸にホロヒラみどり会議の案内が配布された範囲に町内会の一部が入っていたが、Eg さん宅は入っていなかった。この町内会には工事前に河川事務所からの工事の説明があったものの、その後、会議の開催の連絡が行き届いていなかった。ただ、Eg さんはこの第 5 回会議とその次の回の総集編会議に参加し、全面ラベンダーを植栽するという案を提案したのみで、計画を決定する第 6 回会議以降の活動に参加していない。
- (7) 都市における河川は、高水敷の河畔林などにより連続する緑地帯となっている場合が多い。こうした連続した緑地は、動植物の移動を可能にし生物多様性の維持に役立つものと考えられている。札幌市における豊平川もその役割を担っており、その豊平川と都心に位置する公園とを結ぶ点にホロヒラタイが位置している。そのため、Ta さんや Ok さんは在来種による森林の再生の必要性を説いた。
- (8) 第 2 回ホロヒラデザイン会議における Ta さんの発言。
- (9) 岡村（2004）が提唱する生態学的混播・混植法とは、自然に近い樹林を再生するために在来種の実生や数センチの苗を一定の区画内に複数種を混在させて播いたり植えたりし、後は遷移に任せることで自然淘汰され、その土地に適した樹林地が効果的に再生できるとする方法である。使用する在来種の実生の採取範囲は、遺伝子の地域性を考慮して同一水系内の自然林から得るようしている。植栽の後は自然の遷移に委ねるため下草刈りや枝打ちなどの維持管理の必要性はなく、簡便で低コストですむ。また、在来種の実生の採取や植樹などは比較的簡単に行える。この方法は、住民の理解と参加を得ながら行なうことが期待されており、北海道内を中心に各地の市民団体・行政機関などで採用されている。
- (10) 「みどり会議」から「みどりづくりの会」のこれまでの全参加者 188 人のうち 28 名がメーリングリストの参加している。
- (11) 2004 年 10 月 23 日のスケジュール会議での河川事務所担当者（当時）の Ha さんの発言。
- (12) 「みどりづくりの会」では、規約に「目的を共有するものは、会議の参加をもって会員となることができる」とあり、会費の徴収も行われていない。誰が会員であるかは曖昧であるため、本稿では参加者と呼ぶ。会の運営を担っているのは、役員および数名の参加者で、意思決定はその場における参加者によって行われている。本稿で会の内部と呼ぶのは、こうした意思決定に加わっている中心的な参加者のことを指している。
- (13) 2004 年 6 月 5 日のプレ・スケジュール会議における Tb さんの発言。
- (14) 河川法第 27 条に「河川区域内の土地において（略）竹木の栽植若しくは伐採をしようとする者は、（略）河川管理者の許可を受けなければならない」とある。ホロヒラタイは、堤防の法面という河川区域内であり、この条文にもとづいて撤去を求める内容となった。
- (15) ツリバナに関しては、支柱を使うなど植え方から推測すると造園業者である可能性が高い。会の内部では、近隣の緑化工事の現場で使用され余った木が処分を兼ねて植栽されたという見方が有力である。一方、2003 年に植えられたライラックは、幼木であるため近隣の住民が植えたのではないかと推察される。ただ、どちらも現在（2005 年 7 月）に至るまで真の植栽者が誰であったのか不明のままである。
- (16) ツリバナは北海道に自生する種である。しかし、ホロヒラタイで行われている生態学的混播・混植法では遺伝子の地域性にまでこだわるため（注 9 参照）、ここで植栽された出自が不明なツリバナは、

許容することができない。

- (17) 2004年6月15日のスケジュール会議でのMaさんの発言。
- (18) 2004年6月15日のスケジュール会議でのOkさんの発言。
- (19) 2004年6月15日のスケジュール会議でのHoさんの発言。
- (20) 2004年6月15日のスケジュール会議でのOkさんの発言。
- (21) 2004年10月23日のスケジュール会議でのOgさんの発言。
- (22) 2004年6月15日のスケジュール会議でのMaさんの発言。
- (23) 2004年6月15日のスケジュール会議でのHoさんの発言。
- (24) 2004年10月23日のスケジュール会議でのHoさん・Haさんの発言。
- (25) 2004年6月15日のスケジュール会議でのHoさんの発言。

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『加害・被害と解決過程』(講座 環境社会学 第2巻), 有斐閣:145-76.
- 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『環境』(講座社会学 12), 東京大学出版会:191-224.
- Habermas, Jürgen, 1990, Strukturwandel der Öffentlichkeit : Untersuchungen zu einer Kategorie
der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt am Main : Suhrkamp Verlag. (=1994, 細谷貞雄・山田正
行訳『[第2版] 公共性の構造転換——市民社会の一カテゴリーについての探求』未來社).
- 原口弥生, 1999, 「環境正義運動における住民参加政策の可能性と限界——米国ルイジアナにおける反公
害運動の事例」『環境社会学研究』5: 91-103.
- 平川全機, 2004, 「合意形成における環境認識と『オルタナティブ・ストーリー』——札幌市真駒内川の
改修計画から」『環境社会学研究』10: 103-16.
- 柿澤宏明, 2000, 『エコシステムマネジメント』築地書館.
- 宮内泰介, 2001, 「環境自治のしくみづくり——正統性を組みなおす」『環境社会学研究』7: 56-71.
- 岡村俊邦, 2004, 『生態学的混播・混植法の理論 実践 評価——住民参加による自然に近い樹林の再生
法』石狩川振興財団.
- 鳥越皓之, 1997, 『環境社会学の理論と実践』有斐閣.
- 土屋雄一郎, 2004, 「公論形成の場における手続きと結果の相互承認——長野県中信地区廃棄物処理施設
検討委員会を事例に」『環境社会学研究』10: 131-44.
- 脇田健一, 2001, 「地域環境問題をめぐる“状況定義のズレ”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『講座 環境社会学第2巻 加害・被害と解決過程』有斐閣:
177-206.
- 鷲谷いづみ, 2004, 『自然再生』中央公論新社.

(ひらかわ・ぜんき)