

環境NPOによる社会問題構築の挑戦と困難 —— 霞ヶ浦湖岸植生帯の緊急保全対策事業を事例として

小野奈々 *ONO Nana*

- 1 — はじめに
- 2 — 先行研究と分析の視点
- 3 — 事例
- 4 — アサザプロジェクトにおける社会問題構築プロセス
- 5 — おわりに — どうやって政策への発言権を得るのか

【要旨】本研究は、環境NPOが政策に関わる際の挑戦と困難について検討するものである。

事例には、霞ヶ浦における湖岸植生帯の緊急保全対策事業とこの事業に強く関与した環境NPOのアサザ基金およびそのプロジェクトをとりあげた。分析視点には、社会問題がどのように人々に認識され、展開し、収束するのかを6段階の社会問題構築プロセスとして示したジョエル・ベストの自然史モデルを援用した。

事例より得られた示唆として、まず、社会問題構築プロセスがうまくいけば、国や県が管理する湖や河川に関わる事業政策にも環境NPOが強く関与できることを指摘した。同時に、その事業が「失敗」したとみなされる場合には、政策実施主体の行政機関ではなく、環境NPOの方に批判の矛先が向けられる可能性があることを指摘した。さらに、行政側が協働のパートナーとして環境NPOを「選択」する際の正当性が曖昧であると、環境NPOの方に批判の矛先が向かうのではないかと考察した。

1 — はじめに

本研究は、霞ヶ浦における湖岸植生帯の緊急保全対策事業を事例にとりあげ、環境NPOが政策に関わる際の挑戦と困難について検討するものである。

1-1 背景・目的

近年、環境NPOを環境政策の発展にどう活かすか、また環境政策においてパートナーシップのような仕組みをどう工夫するかが課題になっている(宮永2003)。その背景には、現実の環境政策があるべき姿からしばしば乖離してきたことがある。環境政策の枠組みを機能させるための法、行政機構、司法制度、行財政システムがあっても、それらの形成と運用にはさまざまな利害対立が含み込まれており、環境政策の性格や効果を大きく左右してしまう。こうした「環境政策における政府の失敗」(植田2008:34)を受けて、環境分野では、行政府を意味する「ガバメント」に対して、社会が環境を管理する能力や仕組みであ

る「環境ガバナンス」(松下 2002) が脚光を浴びるようになった。それは、「上(政府)からの統治と下(市民社会)からの自治を統合し、持続可能な社会の構築に向け、関係する主体がその多様性と多元性を生かしながら積極的に関与し、問題解決を図るプロセス」(松下 2007: 4) である。環境 NPO と環境政策にひきつけられれば、それは、環境政策の意思決定プロセスへの環境 NPO の参加を促進すべき、というものになる(宮永 2003: 25-26)。

治水の論理の下に中央集権的に確立されてきた日本の河川行政においても、同様の政策転換がみられた。1997 年の河川法の改正では、治水にもとづく近代河川方式の反省とともに、国土交通省による独占的な河川管理方式からの離脱が目指され、河川管理主体の多元化へと舵を切った。河川管理の目的も「治水・利水」から「治水・利水・環境」へ転換され、「環境」という項目がはじめて河川行政に加わった(田中 2011: 277-278)。また、これらの変化を受けて、市民が河川環境保全に参加したり行政と連携する動きが活発になり、行政も河川整備過程に流域住民の意見を反映させたり市民活動を積極的に支援するようになった(田中 2011: 278)。

本稿が取り上げる霞ヶ浦湖岸植生帯の緊急保全対策事業(2001 年～2002 年)でも、環境 NPO が事業政策に強く関与した。霞ヶ浦では、大規模な水資源開発や護岸堤の建設が行われ、その結果、水生植生帯が減退した。この事業は、減退した湖岸植生帯の緊急保全対策工を整備するものだった(国土交通省関東地方整備局霞ヶ浦河川事務所 2014)。また、国土交通省と保全生態学や応用生態学からの専門家、環境 NPO など多主体が協働するかたちで行われ、さらに科学的な順応的管理で実施されたこの事業は、2003 年施行の自然再生推進法のモデルとなった(鷲谷・草刈編 2003)。ところが、終了後、この事業は一部住民や研究者などから「失敗」と断じられ、事業に関わった専門家や環境 NPO が非難された(富田 2013: 35)。

この事業がなぜ「失敗」とみなされたのかは多方面から研究されてきた。これに対して、本稿では、事業に参加した環境 NPO の挑戦と困難がいかなるものであったのかという視点から、事例を見直してみたい。日本における市民参加や、協働による環境ガバナンス、あるいは環境ガバナンスと環境 NPO との関係を考える上で、重要な視点を提供すると考えるからである。

1-2 本稿の内容

まず、調査の概要を述べ(第 1 章)、先行研究と分析視点を示し(第 2 章)、事例となる事業に強く関与した環境 NPO とその取り組みを紹介する(第 3 章)。続けて、環境 NPO による社会問題構築プロセスを分析し(第 4 章)、最後に、日本における市民参加や協働による環境ガバナンスについて事例から得られる示唆を述べる(第 5 章)。

1-3 調査の概要

本稿で事例にとりあげる環境 NPO と公共事業については先行研究が多数ある。そこで、

基礎情報についてはその多くを先行研究から引用した。事実確認や環境 NPO の挑戦や困難がどのようなものであったのかについては、環境 NPO の代表にヒアリングした。

2 —— 先行研究と分析の視点

2-1 環境 NPO についての先行研究

分権化、地方自治体の財政状況の悪化、市民社会の成熟などを背景に、政策過程に NPO が参加する意義が認められてきた。一方、それをトレンドとして推進したり「NPO の参加＝よいこと」と決めつけたりすることに疑念を示す研究もある（浅野 2007 など）。本稿が事例にとりあげる環境 NPO とその政策過程への参加についても、評価は分かれている。

積極的に評価する研究群は、多主体連携による公共事業の実施が実現した点に着眼する。たとえば、環境 NPO が市民や組織をつなぎ公共事業を「協働の場」にしたこと、その結果、利害が対立する主体間で連携が可能になったこと（竜 2014）、環境 NPO による市民主導の公共事業というアイデアにより、行政の縦割りの性格の下にあっても多様な主体が連携して個々の専門性を発揮したこと（山添・野田 2009）、環境 NPO のコーディネートで多様な人・組織の関係が形成され、参加者が環境保全に対する興味関心を培ったこと（吉村・箕輪 2004）、多様な関係主体がネットワーク化され、霞ヶ浦周辺で地域のコモンズが循環したこと（神原 2010）を評価する研究などである。

事例を批判的にみる研究群は、科学的な知見によるもの、管理のあり方の妥当性を問うもの、公論形成プロセスの不適切さを指摘するものなど、着眼点が多様である。事例の環境 NPO が科学的根拠に欠けた提案をして、自然再生に悪影響をもたらしたのではないかと指摘するもの（加茂川・山室 2016）、環境 NPO が自然再生のために湖岸のムラによる管理を締め出してよいのかを疑問視するもの（平井 2008）、多主体連携で実施されたものの、事業から影響を受ける住民や漁業者の多くが事業の合意形成プロセスに直接関与できない仕組みだったことを批判するもの（富田・福永 2016）などである。

つまり、NPO の政策過程への参加は推奨されてきたものの、それこそが望ましいことなのかどうかについては留意が必要である。本稿が取り上げる事例——大規模な公共事業政策に環境 NPO が参加した事例——への評価も大きく分かれている。

2-2 社会問題の構築という視点

これに対して、本稿では着眼点を変えてみたい。環境 NPO が公共事業の政策過程に参加したことについて、極端な賛否がもたらされる事態がどのように発生したのかに注目してみようと思う。

まず、環境 NPO による社会問題構築という視点をとる。スペクターとキツセは、社会問題を「なんらかの想定された状態について苦情を述べ、クレームを申し立てる個人やグループの活動」と定義する（Spector and Kitsuse 1977=1990: 119）。そして、研究者が客観的な社

会構造や社会の状態を一方向的に同定することを批判し、クレーム申し立て活動によって社会問題がどのように形作られているのかに目を向ける。

本稿でも、環境 NPO が湖の自然環境をトラブル状態にあると認識してクレームを申し立てるグループ活動を展開するという見方をする。さらに、環境 NPO のクレームに社会がどのように反応したのかに目を向ける。なぜなら、クレームは、それを聞いた人や社会が受け容れなかったり無視したりした場合には影響力をもたないからである (Best 2008=2020: 29-31)。社会問題として成立するためには、クレームの申し立てだけでなく、クレームに反応する人びとが必要であり、その動きにも着目すべきだと考える。

より具体的には、社会問題の自然史という視点から事例を把握し直す。社会学者のジョエル・ベストは、社会問題の構築過程に自然史的な見取り図を与え、典型的といえる 6 つの段階を示した。それは、クレーム申し立て活動、メディア報道、大衆の反応、政策形成、社会問題ワーク、政策の影響、という 6 段階である。

簡単にまとめると、以下のようなプロセスである。まず、人々がある社会問題が存在することについてクレームを申し立てる (クレーム申し立て活動)。すると、メディアはクレーム申し立て者について報じるようになる (メディア報道)。ニュースに触れた大衆が、クレーム申し立て者によって認識される社会問題に焦点をあてる (大衆の反応)。大衆が注目すると、法律家や政策を形成する権力を持つ人々が、その問題に対応する新しい方法を作り出す (政策形成)。それに呼応して、政府機関がさらなる変化を要求することを含む新しい政策を実行する (社会問題ワーク)。新しい政策が実行されると、その影響について肯定的・否定的な評価がなされ (政策の影響)、次の社会問題過程が新しく始まる (Best 2008=2020: 33-34)。事例でとりあげる環境 NPO が政策過程に関与していくプロセスが、おむねその自然史モデルに重複するため、この視点を援用する。

そして、環境 NPO が政策過程に関与した際の挑戦や困難が、どの段階でどのように発生したか、またそれは環境 NPO にとっていかなる挑戦であり困難だったのか、を検討する。

3——事例

本章では、事例としてとりあげる環境 NPO が設立され、霞ヶ浦の湖岸植生帯の緊急保全対策事業に関与し、その事業への関与を終えるまでの経過を紹介する。

3-1 アサザ基金の登場まで

3-1-1 霞ヶ浦と総合開発

霞ヶ浦は、茨城県南部に位置し、霞ヶ浦 (西浦)、北浦、外浪逆浦で構成されている。水深が浅く、平底型の湖底を有し、湖面が非常に広い湖である (茨城大学地域総合研究所 1984: 1)。20 万年ほど前は「古東京湾」と呼ばれる海の一部だった。気候変動による海水面の下降・上昇や、その後の海水面の後退により、江戸時代中期頃に現在の霞ヶ浦が形づくられた。

「湖」というよりももとは入江や海辺に近い「浦」だったが、江戸時代の利根川の河川改修（利根川の東遷事業）、戦後の北利根川の拡幅工事などを経て、戦後は海水が行き来する汽水湖となった（茨城大学地域総合研究所 1984: 6-7,98、富山 1994: 60-63）。

汽水湖になった霞ヶ浦は、利水のために淡水化開発にさらされた。1958年に塩害が発生し、氾濫防止と海水遡上の阻止（塩害の発生防止）を目的とする水門（常陸川水門、以下、「逆水門」と略）が設置された。1960年代には、東京都市圏の拡大で、国は霞ヶ浦に新たな水資源開発を求めた。茨城県も、鹿島臨海工業地帯や筑波研究学園都市の建設計画などの大規模開発をかかえて、それを県勢発展のバネにしようとしていた。そして、国と県が霞ヶ浦を“水ガメ化”する開発事業を推進した（茨城大学地域総合研究所 1984: 209）。それが霞ヶ浦開発事業だった。

霞ヶ浦開発事業計画の骨子は、①霞ヶ浦、北浦、常陸利根川の周囲にすべて堤防を作る、②常陸利根川の改修を進めて、沿岸の洪水を防ぐ、③逆水門を操作し、霞ヶ浦を豊かな水資源の貯水池として活用する、の3つだった（富山 1994: 80）。そして、この事業は、流域の環境を大きく変化させた。1973年に逆水門が締め切られると、汽水環境に生息する魚介類が姿を消した。出口がなくなった湖に生活排水や工業排水が流れ込み、水質が悪化してアオコも頻繁に発生した。1970年代まで存在していた霞ヶ浦の広大な沈水植物帯は1990年代後半までにほぼ完全に消失した（宮脇ほか 2004）。霞ヶ浦開発事業計画の下で水位管理も始まり、冬季の水位が自然の状態よりも高く維持された。その影響で、1996年以降、湿性植物の実生更新が困難になった（西廣 2012: 141-142）。

3-1-2 開発に反対する住民運動

国や県の主導で霞ヶ浦が開発され環境が破壊されるのを、住民はただ見ていたわけではない。①鹿島開発に反対する運動、②高浜入干拓に反対する運動、③富栄養化問題にかかわる運動など、霞ヶ浦の水資源開発に関わり、市民・住民運動が発生した（浅野 2008: 167）。

③の富栄養化問題にかかわる運動は、漁民による被害補償要求の運動と、上水源である霞ヶ浦の環境の回復を求める都市部の市民運動だった。後者の市民運動から、霞ヶ浦で名の知られる環境保全団体が誕生した。一般社団法人の霞ヶ浦市民協会と本稿で取り上げるNPO法人のアサザ基金である（浅野 2008: 187-197）。アサザ基金は、アサザプロジェクトと名付けられた自然と共存する持続可能な循環型社会づくりのプロジェクトの運営組織として誕生した。アサザプロジェクトは、流域の小学校にビオトープを造成したり、流域住民を巻き込んで大規模なアサザの植え付けなどを行うものだった。1995年に③の流れを汲む市民団体が始めたプロジェクトだったが、それを発展させるための運営組織が必要となり、1999年にアサザ基金が設立された。

3-1-3 アサザプロジェクトの「市民型公共事業」モデル

アサザプロジェクトを始めたのは、「霞ヶ浦・北浦をよくする市民連絡会議」（以下、「市民

連絡会議」と略) という団体だった。霞ヶ浦の環境の回復を求める都市部の市民運動 (前節の③) の流れを汲む団体で、霞ヶ浦の環境悪化を調査して行政を批判したり、要望を出したりしていた。その団体が1995年に「市民による環境保全戦略」を打ち出し、その一環としてアサザプロジェクトを立ち上げた。それは、霞ヶ浦の自然再生において、「市民が総合的な戦略をも」ち、「行政や地域を巻き込んだ取り組みに発展」させる試みだった (『朝日新聞』2000.3.9朝刊, 茨城県版, 31面)。その後、「市民連絡会議」の有志が集まり、アサザプロジェクトの運営組織として、NPO法人アサザ基金を立ち上げた (浅野 2008: 194-196)。

アサザプロジェクトは、100年計画を掲げている。それは、アサザプロジェクトの実施により100年後に野生に復帰したトキが霞ヶ浦で舞うまでの見通しを示す自然再生のシナリオである。まず、アサザを植え付けて10年以内に粗朶消波工¹⁾が設置される。アサザ、アシが植え付けられ定着し、水鳥やトンボが生息するようになる。10年後にはアサザの波消し効果などで浅瀬ができて、アシ原が広がり、その前面に抽水植物群落ができる。20年後には、沖に向かって植生帯が広がり、岸側に砂がたまり安定した場所にヤナギ林ができ始める。その後、プロジェクトが流域全体で展開され、湖の水質が改善され、湖内の各所に沈水植物群落が再生する。湖岸の自然再生が進み、鳥の営巣場所が確保され、40年後にはコウノトリ、50年後にはツル、100年後には野生のトキのいる風景がみられるようになる、という計画である (図1)。

アサザプロジェクトは「市民型公共事業」を掲げている点でも特徴的である。それは、多主体で構成された社会的・人的な協働・連携のネットワークを自然再生事業のために構築するものである。さらに、このネットワークをアサザ基金がコーディネートし、そこに国土交通省などの行政機関も参加させて、自然再生事業や公共事業を実施する発想だった (図2)。

「市民型公共事業」は、行政主導の公共事業に市民が参加する「市民参加」の発想を逆転

図1 アサザプロジェクト100年計画²⁾

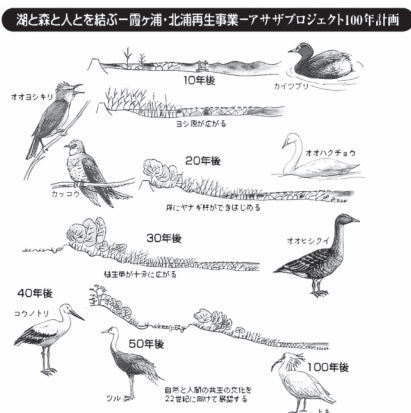
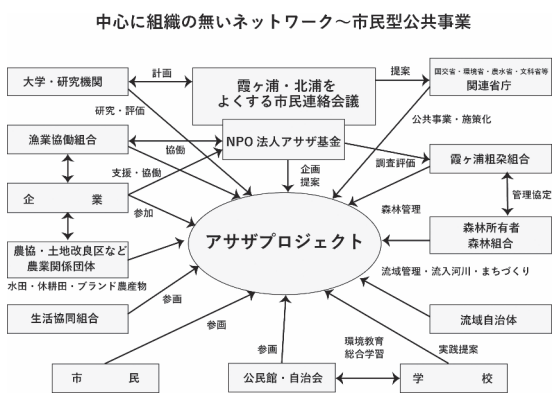


図2 アサザプロジェクトの市民型公共事業³⁾



させるものだった。アサザプロジェクトでは、市民組織がとりまとめる事業ネットワークに行政の方を参画させるこの取り組みを「行政参加」と呼び、持続不可能な社会の一因となる構造物を生み出してきた行政主導の公共事業へのアンチテーゼとしてきた。

3-2 公共事業政策への参加と実行

アサザプロジェクトの成果の1つは、霞ヶ浦の「水位管理の一時凍結」である。2000年10月から霞ヶ浦では水位管理が一時的に中止された。自然の状態よりも水位を高く維持する管理が、湖岸の湿性植物の実生更新に悪影響をもたらすことを懸念して、「市民連絡会議」が、1990年半ばから、国や県に、水資源開発の是非を問い直す質問状や要望書の提出や監査請求、異議申立をしてきていた。しかし、その要求はほとんど通っていなかった。ところが、2000年10月、建設省霞ヶ浦工事事務所（当時、以下「霞ヶ浦工事事務所」と略）が、特に高い水位を維持する冬季の水位管理をアサザの緊急保全対策のために一時中止すること、さらに、「アサザを含めた湖岸帯の植生復元」に市民団体とともに取り組むことを表明したのである（浅野 2008: 195-201）。

その市民団体とはアサザ基金のことである。「アサザを含めた湖岸帯の植生復元」の取り組みとは、本稿が取り上げる「霞ヶ浦の湖岸植生帯の緊急保全対策」事業（2001～2002年）（以下、「緊急保全対策事業」と略）のことだった。このようにして、アサザ基金がアサザプロジェクトの一環として大規模な公共事業に関わるようになった。具体的には、アサザ基金の提案にもとづく事業を国土交通省が事業化して、2年間で60数億円の予算をつけた（吉村 2002: 88）。事業計画を立てるために「霞ヶ浦の湖岸植生帯の保全に係わる検討会」（以下、「事前検討会」と略）が設置され、その委員に、アサザ基金の代表やアサザプロジェクトに参加してきた研究者、国土交通省霞ヶ浦工事事務所長、水資源開発公団霞ヶ浦開発総合管理所長が名を連ねた（国土交通省関東地方整備局霞ヶ浦河川事務所 2014）。そこで、後述するような順応的な手法で事業を進めること、水位変動の影響を受けやすいアサザを水辺の植生帯保全の指標として、アサザの種子が発芽し定着できる湖岸環境に回復させることが計画された（鷲谷 2008: 35）。緊急保全対策整備地区として将来的にアサザの大群落の復元可能性が高いところから11地区が選定され、保全対策が施された。生育場の整備のために、アサザ基金の提案に沿って粗朶消波工が設置され、養浜、捨て砂工⁴⁾を緩勾配で整備し、植生再生のために埋土種子を含む航路浚渫土を養浜の全面に撒くこと、親株、実生の植栽および播種などが計画された。アサザ基金はこの事業の計画づくりや場所の選定、工事の基本設計、現場監督にも関わった。

アサザ基金が粗朶消波工の設置を提案したのは、この大規模な公共事業と流域の放置林の管理・活用を結びつけようとしたからである。流域の里山や森林の枝や間伐材を粗朶消波工に活用すれば、湖と同時に荒廃した山や森を手入れできる。事業をつうじて霞ヶ浦流域にその仕組みを生み出そうとしていた。そのために、アサザプロジェクトでは、数年前から霞ヶ浦で粗朶消波工を試験運用してきた。1999年には任意団体霞ヶ浦粗朶組合（以下、「粗

朶組合」と略)を設立し、2001年に有限会社化して、粗朶消波工の生産を請け負えるように調整していた⁵⁾。

以上のように、「緊急保全対策事業」は、アサザプロジェクトの取り組みやアイデアを利用して、そこに国土交通省の大規模な予算をつけて、流域住民や行政機関を巻き込みながら実施された。この取り組みは評価され、「緊急保全対策事業」とアサザプロジェクトは自然再生推進法のモデルケースになった⁶⁾。

3-3 公共事業終了後に直面した困難⁷⁾

ところがその後、アサザプロジェクトは困難に直面する。

2000年10月から中止されていた水位管理は、2004年頃から徐々に再開され、2006年頃には中止以前の管理に戻された。

アサザの植生保全対策のための公共事業も途絶えた。「緊急保全対策事業」で「(霞ヶ浦における)植生面積は、整備前の約7haから整備後5年で約16haに増加し、種数においても沈水植物を除き、1970年代と同程度以上の再生をみ」たことが、事業後に設置された「霞ヶ浦湖岸植生帯の緊急保全対策評価検討会」(以下、「評価検討会」と略)で報告されている。「評価検討会」では、新たな群落を発生させることはできなかったものの、事業を実施したエリアで既存のアサザ群落が再生・保全されたことが報告された。一方で、2006年に再開した水位管理の影響かどうかは明示されていないものの、2007年を境にアサザが減少傾向に転じたことも確認された(国土交通省関東地方整備局霞ヶ浦河川事務所2014)。多くの小学生が参加していたアサザの里親になる取り組みも、近年では、ほとんどみられなくなった。

さらに、事業終了後、粗朶消波工が問題視されるようになった。経年劣化が激しく5年程度で粗朶が劣化・流出するなどして、漁網を破損したり、河川管理構造物等に悪影響を及ぼしたからである(国土交通省関東地方整備局霞ヶ浦河川事務所2014)。粗朶消波工の設置は継続されず、同事業の終了とともに粗朶の需要は減り、粗朶組合は2006年に解散した。

「緊急保全対策事業」は計画段階から、科学的な順応的管理で実施することが決まっていた。順応的管理とは、計画における未来予測の不確実性を認め、継続的なモニタリング評価と検証によって、計画を随時修正しながら管理するマネジメント手法である。その意味では、粗朶の劣化・流出のような想定外の結果がもたらされることも計画の範疇に入っていたはずである。だが、事業終了後、霞ヶ浦の自然再生などの公共事業において、アサザプロジェクトのアイデア、あるいは、そこで打ち出されてきた「市民型公共事業」にもとづく試みは積極的には採用されなくなった。事業終了後、「評価検討会」において、モニタリングによる影響評価などは継続的に実施され報告されたが、アサザ基金はその「評価検討会」に招かれなかった。さらに、その他の霞ヶ浦関連の県の委員会や審議会の委員にも、招かれなくなっていった⁸⁾。

アサザ基金は、「緊急保全対策事業」への関与をつうじてこのような困難にも直面した。

4——アサザプロジェクトにおける社会問題構築プロセス

本章では、ベストの社会問題過程の自然史モデルの6段階を参考にしながら、アサザプロジェクトにおけるクレームがどのように社会問題として構築されていったのかをみていく。そして、環境NPOの社会問題構築プロセスにみる挑戦と困難を検討する。

4-1 クレームの申し立てから政策の影響まで

3章でみたように、アサザプロジェクトを始めた「市民連絡会議」は、環境悪化を調査しながら行政に要望や批判を出すかたちでクレームを申し立てていた。一方、アサザプロジェクトでは、異なる方途がとられた。環境悪化を改善せよではなく、環境を悪化させる社会のあり方を改善して、環境も改善せよ、という申し立てに変えられたのである。100年計画と「市民型公共事業」モデルにこの変化をみることができる。

「市民連絡会議」の代表を兼任してきたアサザ基金の代表の飯島博氏は、2006年に次のように語っている。

日本には琵琶湖、宍道湖など十数カ所の湖沼があるが、どこも流域管理も環境整備も十分ではない。その典型が霞ヶ浦で、湖沼法に基づく水質保全計画は10年ごとに見直されることになっているが、改善見通しが立てられない。(中略) この背景には (中略) 行政組織のタテ割り化、学術面の専門分化が進み、湖全体を俯瞰的に見通した上で総合的な施策が策定できないという社会の限界がある。(中略)

われわれの社会は、ネットワークの連続性が失われているのではないだろうか。自然環境の連続性が失われ、ネットワークが分断化したり消失することによって、生物の多様性が低下し、絶滅の危機に陥った生物もある。(中略) アサザプロジェクトでは、まず空間や時間の連続性が消失している現実を踏まえて、連続性やネットワークの再生を通じて、自然環境のネットワークと重なり合う社会的人的ネットワークの構築をめざした。(飯島 2007: 34-35, 下線は筆者による)

ここで消失したとされている「自然環境の連続性」と「空間や時間の連続性」を取り戻す見通しがプロジェクトの100年計画である。100年計画では、水生植物の再生から鳥類の生息にいたる自然環境の連続性、湖岸から沖までの空間の連続性、現在から100年後までの時間の連続性が将来にむけたシナリオとして描かれている。

また、この計画とともに目指されているのが、既存の社会のあり方へのアンチテーゼとしての「自然環境のネットワークと重なり合う社会的人的ネットワークの構築」である。アサザプロジェクトの「市民型公共事業」の試みがそれにあたると考えられる。飯島氏は、2003年出版の書籍(鷲谷・草刈編 2003)で次のように述べている。

自然と共存する社会は（中略）人的社会的ネットワークと自然環境のネットワークが重なり合ったときに実現すると考えている。

それらのネットワークの構築には、既存の枠組みにとらわれず、縦割り化した行政施策を総合化する市民活動の役割が不可欠である。ただし、それには行政活動を補完するものという市民活動にたいする既存概念を捨て、市民活動に地域を総合化する要としての役割を見出すことが前提となる。

（中略）

市民型公共事業は専門分化し硬直化した社会を再構築し活性化させるために、生活者の視点をもったNPOが「多様な主体による参画が可能な協働の場」を提示することから始まる。（鷲谷・草刈編 2003: 124-126, 下線は筆者による）

もうひとつ注目しておきたいのは、アサザを霞ヶ浦における自然再生の象徴としていることについてである。ヒアリングの際、飯島氏は次のように説明していた。

アサザを守るっていうのもあるんだけど、（中略）水位変動の指標なんです。水位変動の影響を最も受けやすい生物として、アサザ（は、目で見て）面積が測れるので。群落面積が数値化できるじゃないですか。それでアサザを選んだんです。で、アサザプロジェクトにしたんです。⁹⁾（下線は筆者による）

水位変動により水生植物が悪影響を受けることは、クレームとして申し立てても社会に広く共感してもらうことが難しい。だが、それを、「アサザが減っている状態」という一般に伝わりやすい設定に置き換えていることがわかる。

このようなかたちでクレームを申し立てたアサザプロジェクトは、その後、自然史モデルの6段階を数年で駆け上がった。

メディア報道、大衆の反応の段階は、順調だった。当初13人程度で立ち上げられたアサザプロジェクトだったが、環境教育の実施などをつうじて霞ヶ浦周辺の幼稚園や小学校を巻き込むと、1996年の1年間でおおよそ150名の子どもたちがアサザの植え付けに参加した（常陽新聞社 2000: 979）。アサザを育てて植える「里親」募集を地元の新聞で呼びかけたところ、おおよそ200名が参加した¹⁰⁾。新聞やNHKなどのテレビ番組でも、その取り組みが取り上げられた。

メディア報道、大衆の反応の段階を順調に経て、1996年、霞ヶ浦工事事務所に北浦において生態系回復を目的とする粗朶沈床を試験的に施工することを決めた。これは、「市民連絡会議」と北浦の漁業協同組合連合会からの呼びかけに応えたものであり、粗朶沈床により、魚の産卵場所を確保し、工事完了後には粗朶沈床と岸の間にアサザを植えて藻場の再生を目指すものだった（常陽新聞社 2000: 993-994）。護岸工法の一環で粗朶沈床を用いるこ

とはあったものの、生態系の回復を目的として粗朶沈床を取り入れるのは霞ヶ浦では初めての試みだった(常陽新聞社 2000: 993-994)。これは、アサザプロジェクトが掲げる「市民型公共事業」を当時の建設省が試験的に取り入れたことを意味していた。また、当時の建設省が、生態系回復という面で霞ヶ浦が問題を抱えているという見方を受け入れ、そのような状態を生み出した公共事業や社会のあり方もまた社会問題であるというアサザプロジェクトのクレーム申し立てをある部分で共有したと考えられる。アサザ基金によるクレーム申し立てが、メディア報道、大衆の反応という段階を経て、その次の「政策を形成する権力を持つ人びとは、問題に対応する新しい方法を作り出す」政策形成段階に届いた時期だったと言えるだろう。

1998年、アサザプロジェクトは環境白書に取り上げられた。「平成九(1997)年度までに計1万8千人以上の市民によって湖内の浅瀬にアサザの株の植え付けがなされている(カッコ内筆者)」と解説され、評価された¹¹⁾。2000年には「緊急保全対策事業」にむけた「事前検討会」が設置された。「事前検討会」の設立趣意書には、「絶滅危惧種であるアサザの保全については、これまで学識経験者から指摘を受けており、また『霞ヶ浦・北浦をよくする市民連絡会議』からもこの保全について申し入れがあった」と明記されており、「これらの状況を踏まえ、霞ヶ浦のアサザ群落を含む水辺植生の減退の原因究明及び保全対策に係る『霞ヶ浦の湖岸植生帯の保全に係る検討会』を設置」するとある。「事前検討会」の委員には、学識経験者や行政職員に加えて飯島氏が名前を連ねた(国土交通省関東地方整備局霞ヶ浦河川事務所 2014)。この「事前検討会」を経て、2001～2002年度に「緊急保全対策事業」が実施された。1996年に生態系の回復を目的として国土交通省が試験的に粗朶沈床を施工したことは既に述べたとおりだが、そこからさらに踏みこんだ規模で、アサザ基金が提案する「市民型公共事業」を取り入れたのである。この時期、アサザ基金によるクレーム申し立てが、自然史モデルの社会問題ワークの段階に到達したと考えられる。

このようにクレーム申し立てから社会問題ワークの段階にいたるまで、アサザ基金による社会問題構築プロセスは順調な経過を辿った。

ところが、次の段階でアサザ基金による社会問題構築プロセスは困難に直面する。それは、政策の影響という最終段階においてである。ベストによれば、この段階では、政策によって生み出された新しい構造に対して、さまざまな反応がみられることになる(Best 2008=2020: 35)。「新しい政策は効果がない」、「政策が行き過ぎている」という批判も出てくる。政策の影響を測定し、その効果を評価する試みがなされることもある。不満や疑問が新しいクレームを導き出し、新たな社会問題過程が始まることもある(Best 2008=2020: 39-40)。本稿の事例においても近い状況が発生した。2003年ごろから、アサザの植栽や粗朶消波工の設置に対する批判が、アサザ基金に複数寄せられる事態が発生した¹²⁾。砂浜の造成を提唱する研究者から「緊急保全対策事業」とアサザプロジェクトによる消波工の設置を批判する書籍が出版された。それは、粗朶消波工の設置がワカサギの産卵場所に悪影響を与えた可能性と、アサザを保護することは霞ヶ浦の自然保護につながらないという見解

を示すものだった（沼澤 2009）。2010 年からは、自然環境学を専攻する研究者がブログ記事や論文をつうじて、「緊急保全対策事業」とアサザプロジェクトの取り組みに疑問を投げかけるようになった。アサザの植栽が有機物供給を増加させ、消波施設が波あたりを低下させたことで、霞ヶ浦の底質に悪影響をもたらした可能性を指摘し、「緊急保全対策事業」は霞ヶ浦の環境を悪化させたのではないかと疑問を投げかけるものだった。同研究者のブログには、アサザ植栽事業を進めるにあたって、「アサザ基金は地元の市民団体や研究者の大反対に聞く耳をもたなかった」ともあり、先行研究で指摘されていた合意形成プロセスのあり方に由来する批判もみられた¹³⁾。事業終了後の「評価検討会」も、粗朶消波工の設置にアサザの繁殖を促す効果があったことを認める一方、別の側面からネガティブな評価をした。それは、粗朶消波工の経年劣化が激しく、粗朶が流出して、漁網を破損したり、河川管理構造物等に悪影響を及ぼしたという事業終了後のモニタリング結果にもとづくものだった（国土交通省関東地方整備局霞ヶ浦河川事務所 2014）。

飯島氏へのヒアリングでも、事業終了後、アサザプロジェクトへの風当たりが強くなったことを示唆する発言があった。具体的には、「粗朶は水を汚す」と宣伝されたり、アサザプロジェクトの一環で立てた看板に「金儲けがうまい」などの落書きを頻繁にされたりしたとのことだった¹⁴⁾。

4-2 社会問題の構築における挑戦と困難

4-2-1 社会問題の構築における挑戦

アサザ基金による社会問題構築プロセスは、自然史モデルの1~5段階目までは順調だった。それは、アサザ基金によるクレーム申し立ての方法に工夫がこらされていたからだと考えられる。湖の自然再生のシンボルにアサザを活用したことで、アサザプロジェクトをつうじたクレーム申し立てが大衆に受け入れられ、メディアにも取り上げられた。アサザを種子から育てて、苗を湖に植え付けて、繁殖させることには、一定の労力が伴うものの、幼児でも作業に参加できる利点があった。そして、作業への参加を通じて、霞ヶ浦の水辺の植生帯を回復させようとするアサザ基金のクレームの大枠を理解できた。つまり、この方法には、社会に広く受け容れられることが期待できるような、模倣のしやすさとわかりやすさがあった。ここではこれを「模倣のしやすさ／わかりやすさ」とまとめておこう。

そして、アサザ基金のクレーム申し立てでは、水辺の植生帯の回復だけでなく、霞ヶ浦の環境を悪化させた社会のあり方そのものに変更を迫る方法もとられた。それが「市民型公共事業」である。これは、行政主導の公共事業に市民を参加させることを当たり前とする既存の社会へのアンチテーゼとして強いインパクトを与えるものだった。歴史をひもとくとかつて、霞ヶ浦の環境に関わる市民たちがクレームを申し立てる場合には、一般住民には共有されにくい水質調査結果などにもとづき行政に要望や批判を出すのが一般的だった。また、1995年の第6回世界湖沼会議が霞ヶ浦で開催されることが決定されてからは、

霞ヶ浦の環境に関わる市民の間では、世界湖沼会議開催のために行政に協力し、行政と「喧嘩しない」ことが前提となっていた（浅野 2008: 188-189）。その状況を考えると、霞ヶ浦の環境を悪化させた公共事業と行政のあり方を問題視して、そのアンチテーゼとして市民が主導で立案した公共事業に行政を参加させる「市民型公共事業」を提案することは、斬新で挑戦的な取り組みに映ただろう。この新規性は、メディアにも評価されやすかった。そして、この段階で世間の注目を広く集めたことが、次の政策形成、社会問題ワークの段階における社会問題構築を容易にしたと考えられる。社会問題構築プロセスにおけるこの工夫を「既存の社会のあり方に対する新規性」とまとめておこう。

4-2-2 社会問題の構築における困難

次に困難の方についてみていこう。アサザ基金による社会問題構築過程における困難は、ベストの自然史モデルの6段階目、政策の影響の段階において生じていた。「緊急保全対策事業」実施後、アサザ基金やアサザプロジェクトに向けられたネガティブな反応や声から、その困難の内容を検討しよう。

ひとつは、科学的な知見からの批判だった。粗朶消波工の設置やアサザの植栽と保護は霞ヶ浦の自然保護につながっていないのではないかと、などがその批判の内容だった。これを「科学的批判」と呼んでおこう。

また、事業を進める段階で、同流域の他の市民団体や住民からの反対に耳を貸さなかったという批判もあった。これを「合意形成プロセスに対する批判」とまとめておこう。

さらに、アサザ基金が提案した粗朶消波工からの粗朶の流出が景観を悪化させた、あるいは、漁網を破損させたことについてのネガティブな評価もみられた。これらは、物理的で目に見える結果に対する批判なので、「結果に対する批判」とまとめておく。

これらとは別に、アサザ基金の視点にたつてさらなる困難があったことを指摘するならば、それはどのようなものになるだろうか。「緊急保全対策事業」は、当初から順応的管理で実施される計画だった。にもかかわらず、事業終了後、アサザ基金は、当該事業の「評価検討会」だけでなく、霞ヶ浦に関連した審議会や検討会などの委員にも招集されなくなり、「市民型公共事業」などのアサザ基金のアイデアも公共事業に採用されなくなった。これは、アサザ基金にとっての困難だったといえるのではないだろうか。「緊急保全対策事業」の結果は、モニタリングされ、科学的・再帰的に検討されたため、順応的管理は続けられていた（国土交通省関東地方整備局 霞ヶ浦河川事務所 2014）。だが、事業計画やその実施に強く関与したアサザ基金にすれば、モニタリングの結果からアイデアを見直して、あらためて公共事業に関わる機会は与えられなかったことになる。この困難については、「政策関与からの除外」と呼んでおこう。

政策の影響の段階において環境 NPO が直面したネガティブな声や反応についてまとめると、「科学的批判」「合意形成プロセスに対する批判」「結果に対する批判」「政策関与からの除外」があった。環境 NPO の立ち位置からみたときに、これらがどのような困難なのかを

あらためて読み直すと、どうなるだろうか。

「緊急保全対策事業」は、順応的管理で行う公共事業であり、科学的・物理的に望ましくない結果がもたらされる場合、計画を見直し修正することが前提だった。つまり、「失敗」する可能性が計画段階から織り込み済みであり、「科学的批判」「結果に対する批判」といった事業の「失敗」に対する批判は、事業主体の行政機関にとっても、環境NPOにとっても、困難といえるものではない。それは、本来、次のステップへつなげるためのものである。

だが、それが、事例において環境NPOが直面した困難のようにみえるのは、批判の矛先が、国土交通省に対してではなく、環境NPOとそのプロジェクトの内容やアイデアに対して向けられているからではないだろうか。「緊急保全対策事業」の実施主体は国土交通省であり、アサザプロジェクトという環境NPOによる取り組みやそのアイデアを利用して巨額の公共事業政策に反映させたのも国土交通省である。にもかかわらず、事業の「失敗」に対する世間の批判は、どちらかといえば、アサザ基金とアサザプロジェクトの内容に向けられたようだった。

「合意形成プロセスに対する批判」は、その合意形成プロセスをとりまとめた行政機関が受け止めるべき批判である。合意形成の場をオープンアクセスにせず、特定の環境NPOの提案を巨額の公共事業政策になぜ反映させたのか。その背景は引き続き検討すべき¹⁵⁾だが、「合意形成プロセスに対する批判」自体は、環境NPOに向けられるべきものではない。と同時に、批判の矛先が、ここでも行政機関に対してではなく、環境NPOに向けられていることについては留意が必要だろう。

一方で、「政策関与からの除外」については、アサザ基金という環境NPOが直面した困難だったといえる。霞ヶ浦の広大な水辺環境を回復させ、その自然を悪化させてきた社会のあり方まで変えることは、単体の環境NPOの力で実現できることではない。その実現には、政策を形成する権力をもつ組織や人にクレームを認めさせ、政策に反映させる必要がある。アサザ基金でいえば、生態系を損なう仕組みから先に修正する必要があるとして、水位管理の見直しを当初より訴えてきた。そして「緊急保全対策事業」への関与をつうじて国土交通省に水位管理の凍結を迫り、一度は実現できた。アサザのような水生植物の植生が回復する条件をこのように事前に整えた状態で「緊急保全対策事業」を実施できたので、水位管理が再開されるまでは、アサザを増やすことができた。このように、自然環境を保全するにあたり、環境NPOは、県や国といった行政機関とつながりを持ち、その政策過程に関与し続ける必要が出てくることもある。アサザ基金もそのように動いてきた。だが、「政策関与からの除外」によって、それが叶わなくなるという困難である。

すでにみてきたが、事業終了後、世間からの批判の矛先は、どちらかといえば、国土交通省よりもアサザ基金に向けられたようだった。国や県は、政策過程に関わる委員会や検討会、審議会などの委員として、アサザ基金に声をかけなくなった。これは、政策形成に関わる審議会や委員会の場における市民参加は行政側から随時行われていても、そこに呼

ばれないという困難である。環境 NPO からみれば、市民参加や協働の制度が整備されているものの、国や県といった行政機関がどの市民団体を委員に選ぶのかを一定程度コントロールしていることに起因する困難、といいかえることができるだろう。これを「行政による選択」と呼ぼう。

環境 NPO が社会問題構築の段階を駆け上がり、政策形成や社会問題ワークの段階、つまり政策過程に直接関与する段階に至るには、「行政による選択」の壁をどこかで乗り越える必要がある。そのためには、アサザ基金のように社会問題構築のプロセスを政策形成や社会問題ワークの段階まで順調につなげていく工夫が環境 NPO には求められているだろう。それが日本社会の現状であるといえる。さらに、そこまでうまくいっても、政策の影響の段階で不満や疑問が出てくることもある。自然環境の回復は成果がでるまでに時間がかかるものだが、本事例では、当該事業は数年で「失敗」と断じられることになった。また、その事業は科学的な順応的管理にもとづいていたが、具体的な取り組みやアイデアを提供した環境 NPO には、政策過程に関わりつづけ、アイデアを見直して政策に再度反映させるチャンスが与えられなかった。さらに、事業の「失敗」をめぐる批判は、社会問題を構築し、政策過程に強く関与した環境 NPO に向けられた。本稿の事例が示したのはこのような現象だったといえるだろう。

5 — おわりに — どうやって政策への発言権を得るのか

最後に、事例が示唆することをまとめて、今後の研究課題を明らかにしたい。

事例が与える示唆のひとつは、次のようなものだろう。それは、市民参加や官民協働、パートナーシップなどが謳われるようになったこともあり、社会問題構築のプロセスにおける工夫次第では、湖や河川のように国や県が管理する場所であっても、環境 NPO が政策過程に強く関与しうる事例が 2000 年代前半にはみられた、ということである。アサザ基金は、アサザプロジェクトをつうじて、このプロセスを駆け上がっていき、霞ヶ浦の湖岸を対象に自然再生を目的とする公共事業に強く関与することができた。

一方で、あわせて得られた示唆としては、環境 NPO が政策過程に強く関与した場合、政策が「失敗」した際の批判が、行政機関ではなく環境 NPO に向けられるかもしれない、ということだろう。さらに、批判に向けられた環境 NPO は政策形成の場から容易に除外される、ということだ。「緊急保全対策事業」の「失敗」の批判がアサザ基金に向けられた背景には、アサザ基金のように短期間で政策形成の段階に到達できた環境保全団体の前例が国内であまりなかったことに起因するかもしれない。アサザ基金は、それゆえ世間の注目を広く集めることができた反面、「失敗」への批判の矛先に向けられやすかったのかもしれない。だが、そのような背景があったとはいえ、環境 NPO が政策過程に強く関与すると、政策に関する責任を問う批判が環境 NPO に対して向けられる可能性があることを、本事例は示しているのではないだろうか。

もうひとつ得られた示唆は、「合意形成のプロセスに対する批判」に関連するものである。本事例では、特定の環境NPOがなぜ、国土交通省の事業の政策過程に強く関わられたのかということに対して疑問が呈されていた。そこで問われたのは「行政の選択」の正当性だったと考えられる。行政が「選択」の正当性をどのように捉え、協働する市民団体に対してそれをどう担保し、住民や社会に対してその根拠をどう示すのか。本稿の事例においてはこの点が曖昧であった。しかし、この点が整理されなければ、環境NPOが関与した政策が「失敗」とみなされた時、批判の矢面に、行政ではなく環境NPOが立たされる事態が生じやすくなるだろう。さらに、批判された環境NPOを政策過程への関与から切り捨てることで、公共事業に対する社会からの批判の矛先が行政機関に向かう事態を回避できる可能性もでてくるだろう。「行政の選択」の正当性をどう理解するのか、また、NPOなどの市民団体に対して行政はそれをどう担保しうるのかといった議論が求められている。これらについては今後の課題としたい。

〈注〉

- 1) 消波工は、波圧を軽減する目的で施工される建造物である。粗朶消波工は、粗朶（細かい木を束にしたもの）を使った消波工である。
- 2) NPO 法人アサザ基金 HP <<http://www.asaza.jp/about/plan/>>（最終アクセス年月日：2022年11月30日）より転載。転載の許諾を得ている。
- 3) アサザ基金から提供された2020年度の内部資料をもとに筆者が作成した。内部資料をもとに図を作成し掲載することについて、同団体から許諾を得ている。
- 4) 捨て砂工は、砂を捨て込む工事のことである。
- 5) NPO 法人アサザ基金 HP <<http://www.asaza.jp/>>（最終アクセス年月日：2022年11月28日）。
- 6) 第154回国会 参議院 決算委員会 閉会后第10号 平成14年10月16日 会議録 <<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=115414103X01020021016¤t=1>>,（最終アクセス年月日：2022年11月2日）。
- 7) アサザ基金代表の飯島博氏へのヒアリング（2021年8月25日実施）。
- 8) 同上。
- 9) 同上。
- 10) NHK 教育番組「道徳ドキュメント—自然を再生する人の輪—」, 2011年5月13日放映。
- 11) 環境庁（1998）『平成10年版環境白書』 <<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h10/index.html>>,（最終アクセス年月日：2022年11月2日）の第2章第4節。
- 12) 第二東京弁護士会 公害対策・環境保全委員会（2004）「平成16年霞ヶ浦現地調査報告書」, <https://niben.jp/or/kankyo/houkoku/h_02.html>,（最終アクセス年月日：2022年11月2日）。
- 13) Hatena Blog「Limnology 水から環境を考える」 <<https://www.m-yamamuro.com/>>,（最終アクセス年月日：2022年11月2日）。
- 14) アサザ基金代表の飯島博氏へのヒアリング（2021年8月25日実施）。
- 15) その背景には、河川局の意向、地球温暖化対策・循環型社会の実現を目指す学術関係者からの推奨など、複数の要因があったようである。環境アセスメントや地元住民への説明会の実施、「検討委員会」への他団体の参加などは、「検討委員会」の委員として飯島氏からも関係者に呼びかけたが、賛同が得られない、参加を拒まれるなどの経過があったという。本稿ではこの詳細については取り上げない。

い。アサザ基金代表の飯島氏とのやりとりにもとづく。(2022年11月25日、アサザ基金代表・飯島氏Eメール)

《参考文献》

- 浅野昌彦 (2007) 「政策形成過程における NPO 参加の意義の考察—政策実施過程から政策形成過程へ—」『ノンプロフィット・レビュー』7(1), 25-34.
- 浅野敏久 (2008) 『宍道湖・中海と霞ヶ浦—環境運動の地理学—』古今書院.
- Best, J., 2008, *Social Problems*, W.W. Norton & Company. (=2020, 赤川学監訳『社会問題とは何か：なぜ、どのようにに生じ、なくなるのか?』筑摩書房.)
- 平井勇介 (2008) 「ムラのヨシ場利用からみた空間管理 茨城県かすみがうら市崎浜集落を事例にして」『村落社会研究ジャーナル』14(2), 28-37.
- 飯島 博 (2007) 「第 2 章 霞ヶ浦を再生させる」『科学と社会的合意形成；総合研究大学院大学レクチャー (2006) 講義録』, 31-54.
- 茨城大学地域総合研究所 (1984) 『霞ヶ浦—自然・歴史・社会—』古今書院.
- 常陽新聞社 (2000) 『霞ヶ浦報道 1951~1999 (上) 第一編 報道記事』常陽新聞社.
- 加茂川優紀・山室真澄 (2016) 「霞ヶ浦アサザ植栽地において消波施設が底質に与えた影響」『陸水学雑誌』77(1), 39-45.
- 神原理 (2010) 「ソーシャル・ビジネスによる社会関係資本の再構築」『社会関係資本研究論集』1, 77-90.
- 国土交通省関東地方整備局 霞ヶ浦河川事務所 (2014) 『霞ヶ浦湖岸植生帯の緊急保全対策評価報告書』 <https://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000112700.pdf> (最終アクセス年月日:2022年11月2日).
- 松下和夫 (2002) 『環境学入門 (12) 環境ガバナンス—市民・企業・自治体・政府の役割』岩波書店.
- (2007) 『環境ガバナンス論』京都大学学術出版会.
- 宮永健太郎 (2003) 「環境 NPO と環境政策—関係・理論・政策—」『ノンプロフィット・レビュー』3(1), 25-35.
- 宮脇成生・西廣淳・中村圭吾・藤原宣夫 (2004) 「霞ヶ浦湖岸植生帯の衰退とその地点間変動要因」『保全生態学研究』9(1), 45-55.
- 西廣淳 (2012) 「霞ヶ浦における水位操作開始後の抽水植物帯面積の減少」『保全生態学研究』17(2), 141-146.
- 沼澤篤 (2009) 『霞ヶ浦考現学入門』筑波書林.
- 竜聖人 (2014) 「<論説>環境 NPO による地域環境保全・再生活動の広まり: 認定特定非営利活動法人アサザ基金を事例に」『筑波法政』(57),53-72.
- Spector, M. and John I. Kitsuse, 1977, *Constructing Social Problems*, Cummings Publishing Company. (=1990, 村上直之ほか訳『社会問題の構築』マルジュ社.)
- 田中重好 (2011) 「河川の公共性—水はだれのものか」清水裕之・檜山哲哉・河村則行編『水の環境学—人との関わりから考える—』名古屋大学出版会, 263-284.
- 富田涼都 (2013) 「なぜ順応的管理はうまくいかないのか—自然再生事業における順応的管理の「失敗」から考える—」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, 30-47.
- 富田涼都・福永真弓 (2016) 「なぜ「正しい」設計の環境配慮がうまくいかないのか?」『農業農村工学会誌』84(5), 371-374.
- 富山暢 (1994) 『よみがえる霞ヶ浦 生成 過去 現在 将来』霞ヶ浦水質浄化対策研究会.
- 植田和弘 (2008) 「持続可能な発展の重層的環境ガバナンス」『社会学年報』37, 31-41.
- 鷺谷いづみ (2008) 「生き物のにぎわいを取り戻す ウェットランドの生態系修復」森林文化協会『グリーン

ン・パワー』2008年10月号, 34-35.

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.

山添史郎・野田浩資 (2009) 「地域水環境保全における多主体連携の成立条件—「実践者/管理者/仲介者」をめぐって—」 京都府立大学学術報告『公共政策』1, 127-141.

吉村妙子 (2002) 『里山の持続的活用に関する地域社会学的及び森林経理学的研究』 (Doctoral dissertation, 東京大学).

吉村妙子・箕輪光博 (2004) 「里山活用における市民を中心とした社会関係形成の状況とその意義」『東京大学農学部演習林報告』111, 1-24.

謝辞：ヒアリング調査に協力していただいたアサザ基金に感謝いたします。市民参加や協働の今後のあり方を考える貴重な機会を得ることができました。ありがとうございました。

[おの なな・和光大学現代人間学部人間科学科准教授]