

論文

環境政策における「理念」と「実際」のギャップ

—水俣市円卓会議における【協働】の変遷から—

藤 本 延 啓

要 約

「水俣市円卓会議」は、その設置要綱において「協働参画の場」とされ、水俣市の環境政策にとって理念的に重要な位置を占める。しかし実際には、近年になって「水俣市円卓会議」の活動は停滞し、水俣市行政が再開に向けた積極的な対応をしている様子も見られない。このような「理念」と「実際」とのギャップは、なぜ生まれたのだろうか。

本稿では、まず「水俣市円卓会議」の14年間を整理し、その活動が停滞に至った経緯を明らかにする。さらに、水俣市円卓会議における「協働」のありように着目しながら事例分析を行い、水俣市で「協働」を掲げる環境政策の活動が停滞し、「協働」が形骸化していく背景と要因について考察することを目的とする。

考察から、水俣市円卓会議においては、大きな力を持った外部主体の介入が「協働」の構造を変化させ、運営上【協働】（ないし「協働」）を形骸化させることが合理的な状況をつくりだしていたことが明らかになった。水俣市円卓会議の変遷は、すなわち「協働」における「理念と実際のギャップ」の変遷であり、また「協働」を論ずる上で、その場面と基準を明確に設定しながら、「主体の独立性」に着目することの重要性を示唆する。

キーワード：協働 環境政策 水俣市 円卓会議 主体の独立性 理念と実際のギャップ

1 本稿の目的

熊本県水俣市は、「公害の原点」とも称せられる水俣病事件によって、甚大な被害を受けた地域社会における基礎自治体である。同時に水俣市は、「環境先進地」としての知名度も高い。「環境モデル都市」「SDGs 未来都市」への選定、「環境首都コンテスト」での好成績や、地域住民が管理する「ごみステーション」によるごみ分別のような市民参加の取り組みについても高い評価を受けている。そして、これら水俣市の環境政策は、1992年の「環境モデル都市づくり宣言」¹⁾に述べられているとおり、「水俣病の教訓」の文脈上にあるものとして対外的に説明され、理解されてきた。

ゆえに、水俣市が「環境先進地」として取り沙汰されるとき、併せてよく語られるのが「水俣病からの再生」というストーリーである。しかし、水俣病事件による地域社会への影響は複雑かつ根深く²⁾、「再生」と一言で語るほどに容易な話ではない。1994年の水俣病慰霊式にて、当時の水俣市長である吉井正澄氏が述べた「もやい直し」は、「人と人との関係、自然と人との関係がいったん壊れてしまった水俣で、水俣病と正面から向き合い、対話し協働する取組」（水俣市立水俣病資料館・水俣病歴史考証館 2004：10）などと解される概念であり、「再生」の難しさを関係性の破壊としてふまえながら、「対話」と「協働」によってその関係性を再構築しようとする、政策的なアプローチを示したものである。この吉井氏の発言から30年近くを経た現在においても、水俣市第6次総合計画（水俣市 2019）において「水俣病問題への取組と『もやい直し』の推進」と述べられているように、水俣市が「対話し協働する」ことを政策上の理念として掲げ続けていることが理解できる。

筆者は、水俣市における「水俣市円卓会議」に対して、発足当時から現在に至るまで参与観察を続けてきた。水俣市の政策理念に「協働」が置かれているならば、その設置要綱において「協働参画の場」として位置づけられた³⁾水俣市円卓会議は、水俣市にとって理念的に重要な取り組みのはずである⁴⁾。しかし、近年になって水俣市円卓会議の活動は停滞している。また、

水俣市が活動の再開に向けた積極的な対応をしている様子も見られない。なぜこのような「理念」と「実際」とのギャップが生まれているのだろうか。

本稿では、まず「水俣市円卓会議」の14年間を整理し、その活動が停滞に至った経緯を明らかにする。さらに、水俣市円卓会議における「協働」のありように着目しながら事例分析を行い、水俣市で「協働」を掲げる環境政策—水俣市円卓会議—の活動が停滞し、「協働」が形骸化していく背景と要因について考察することを目的とする。

2 水俣市円卓会議の14年

2.1 水俣市円卓会議とは

水俣市による環境政策として水俣市円卓会議が構成されたのは2009年であるが、そのルーツは、大学教員の運営によって2008年に発足した「ゼロ・ウェイスト円卓会議」にある。水俣市円卓会議の経緯については、このような運営体制の変化を区切りとすると概観しやすい。以下、4つの時期に区分して整理する。

2.2 経緯の概観

第0期（2008年～2009年）⁵⁾

「ゼロ・ウェイスト円卓会議」が初めて開催されたのは、2008年1月28日である。「第1回ゼロ・ウェイスト円卓会議」の案内文には、「水俣市のこれからの廃棄物政策／施策のあり方について考えるため、市民・事業者・行政関係者が、互いに情報を共有し、議論し、合意形成を図る場」（熊本学園大学水俣学研究センター、2008）と述べられているが、この「ゼロ・ウェイスト円卓会議」は、「水俣・芦北地域戦略プラットフォーム」⁶⁾から派生した、熊本学園大学水俣学研究センターによる取り組みである。

つまり、この時期における「ゼロ・ウェイスト円卓会議」は、水俣地域にかかわる大学教員によって発案・運営された、「水俣市における将来的な廃棄物政策について、多様な主体が議論し、課題解決に向けて行動すること」

を目的とし、廃棄物担当部署の水俣市職員・廃棄物政策に関心のある水俣市民・市議会議員・廃棄物関連事業者など“有志”が「自発的/主体的」に参加する、自主勉強会のような集まりであったといえる。

第1期（2009年～2011年）

2009年、水俣市は政府から「環境モデル都市」⁷⁾としての選定を受ける。選定自治体に課された「環境モデル都市アクションプラン」策定と実施のために、水俣市は、「ゼロ・ウェイスト円卓会議」の形式を取り入れる判断をした⁸⁾。これがすなわち「水俣市円卓会議」である。

この時期の水俣市円卓会議は、「環境モデル都市アクションプラン」にあわせて、「食と農と暮らし」「環境学習」「自転車・公共交通」「ISOのまちづくり」および「ゼロ・ウェイスト」を各テーマとする5つの円卓会議が設定され、参加者については、水俣市行政から市内各種団体への参加要請と一般公募によって集める方法がとられた。

また、「環境モデル都市推進課」が各円卓会議の運営を担いながら、市民・団体代表者・学識経験者等から構成される「環境モデル都市推進委員会」、および市行政内部に「推進本部」を置いて、各円卓会議の情報を共有し、進行を全体で統括しながら取り組みを進めていく体制としていた。

第2期（2011年～2012年）

2010年度になって、「水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法」における「救済措置」の一環となる環境省の補助事業として、水俣市は「みなまた環境まちづくり研究会」（以下「まち研」とする）を設置した。「まち研」は、2010年10月25日の「第1回全体研究会」を皮切りに、「全体研究会」が2回、3つの分科会が各2回ないし3回開催されたが、活動開始5ヶ月後の2011年3月には、コンサルタント会社によって『まち研報告書』がまとめられた後、報告書の内容を実行に移す「まち研プロジェクト」が実施されることとなった。

第2期の水俣市円卓会議は、この「まち研プロジェクト」を扱う場として、会議体としての形式は維持しながら内容を差し替えて再設定されたものである。第1期円卓会議のうち「ゼロ・ウェイスト」のみは内容もメンバーもそのままに継続されることとなった⁹⁾が、その他の4つの円卓会議は解体¹⁰⁾された。その上で、『まち研報告書』に沿って、「環境にやさしい暮らし」「観光と公共交通」「環境大学・環境学習」「エネルギーと産業」をテーマとする4つの円卓会議があらたに設定され、「ゼロ・ウェイスト」とあわせて5つの円卓会議ということになった。各円卓会議の担当課については、環境モデル都市推進課がすべての円卓会議を担当していた第1期と異なり、第2期ではテーマごとに担当課を分ける¹¹⁾体制がとられた。

あらたに設定された4つの円卓会議では、議事にコンサルタント会社や環境省職員が関与するようになり、議事の内容面においても、既に『まち研報告書』が（いわば“結論のカatalog”として）用意されていたことから、第2期における水俣市円卓会議は（「協働参画の場」というより）「市民がプロジェクトの説明を聞く場」としての機能を果たす場となった。

さらに、「まち研」に関わっていた外部の専門家等が「専門委員」としてアドバイザー的位置に置かれることになり、専門委員に活動状況を説明し、アドバイスを受ける場として「合同会議」が設置されたことが、第1期との運営上の変化だといえる。

なお、補助事業としての「まち研」は2011年度末で終了し、その後の水俣市円卓会議に対する環境省職員やコンサルタント会社の参加はなくなった。結果として、運営体制は第1期と同様の状況に戻ったが、各円卓会議のテーマは「まち研プロジェクト」のまま維持され、第1期のテーマに戻すようなことは行われなかった。

第3期（2012年～現在）

2012年度以降しばらくは、「環境モデル都市推進委員会」「推進本部」の会議開催は続けられ、円卓会議間で情報を共有し、全体を俯瞰しながら政策を

進めていく、第1期以来の体制は維持されていたが、2014年度に入ってから「環境モデル都市推進委員会」と「推進本部」は共に開かれなくなり、水俣市として円卓会議全体を統括していく機能は失われ、担当課が別個に各円卓会議を運営するのみとなった。その後、各円卓会議の活動は徐々に停滞へ向かい、2022年5月現在、全ての円卓会議が活動停止状態にある¹²⁾。

3 考察

3.1 本稿における「協働」と【協働】

ここまで「協働」について特に定義も示さずに稿を進めてきた。考察に入る前に、本稿における「協働」の取り扱いと意味合いについて、先行研究を参考にしながら明確にしておくことにする。

水俣市のような基礎自治体の政策現場における「協働」について、関谷は「協働は、必ずしも厳密な定義を与えられているわけではないが、市民が自立的に活動する領域と行政が単独で取り組む領域の『あいだ』において、双方が連携・協力するといった意味で一般的に理解されている。それは、従来の固定的な公私区分に基づく行政主導に代わって、民間・市民と行政との関係をとらえ直し、公と私とを媒介させようとする手法として注目されている」と述べている（関谷 2011：150）。また、学術的な概念としての「協働」について、小田切は「協働概念は、政府と市民との関係としてマクロに捉えられる場合もあれば、個々の協働事業における協力作業としてミクロに捉えられる場合もある。また、規範論として議論される場合もあれば、実証分析の枠組みとして用いられる場合もある。これらすべてを“協働”という概念に内包しようとするならば、結局のところ、協働に関する統一された定義は存在しないということになるのだろう」と述べている（小田切 2018：100）。

このように、「協働」が指し示す意味合いは、政策状況によって、あるいはその捉え方によって多様にならざるを得ず、1つの意味内容に確定させることには困難を伴う。ただし、本稿が「協働」に着目する目的は、一般化された「協働」の定義を確立することではなく、事例におけるダイナミズムを

「協働」に依りながら明らかにすることにある。そのために必要なのは、「分析概念」として、あるいは分析上の基準として、「協働」の意味合いを（さしあたり）定めておくことである。

そこでここでは、「水俣市環境基本条例」で「市民協働」の定義として述べられている「市民等、市及び市職員が環境まちづくりを行うに当たり、各々の立場を理解し、活動に伴う成果及び責任を共有する関係の中で、共通の目標に向かって対等な立場で協力しながら取り組むこと」を、本稿で分析概念として用いる「協働」の意味合いとして採用することとして、「各々の立場の理解」「成果及び責任の共有」「共通の目標」「対等な立場」の4点が、ここでの「協働」を満たす要件とみなすことにする。また、本稿において「協働」をこの意味合いで記述する場合には特に【協働】と表記して、意味的な紛れを防ぐことにする。

以上の定義を用いながら、第2章における水俣市円卓会議の変遷について、以下の表1に整理する。

表1 水俣市円卓会議の変遷

	第0期 2008～2009年	第1期 2009～2011年	第2期：2011 ～2012年前後	第3期：2012年 ～現在
参加メンバー	市民・事業者・市役所職員・市議会議員等の有志	市に委嘱された市民・団体代表・学識経験者等および応募市民	市に委嘱された市民・団体代表・学識経験者等および応募市民、(ゼロ・ウェイスト円卓会議以外は、これらに加え)環境省職員・コンサルタント会社職員	市に委嘱された市民・団体代表・学識経験者等および応募市民
運営体制	大学教員が運営	「推進委員会」「推進本部」が各円卓会議と連携を取りながら運営	「推進委員会」「推進本部」と「合同会議」が各円卓会議と連携を取りながら運営。環境省・コンサルタント会社が関与	2014年ころから全体統括体制は停止。各円卓会議の市担当課が個別に運営
目的	水俣市の将来的な廃棄物政策についての議論・情報共有	「環境モデル都市」のアクションプランの検討・推進	(ゼロ・ウェイスト円卓会議以外は)「まち研プロジェクト」の実施	(ゼロ・ウェイスト円卓会議以外は)「まち研プロジェクト」の実施
【協働】の要件にかかわる状況	「各々の立場を理解」「成果を共有」「共通の目標」「対等な立場で協力」する状況	「各々の立場を理解」「成果を共有」「共通の目標」「対等な立場で協力」する状況	“外部から与えられた”目標・内容について、市民が説明を受け、承認をする状況	「共通の目標」が不明確化し、「成果」の実感が得づらい状況

3.2 水俣市円卓会議における【協働】の変遷

表1での「【協働】の要件にかかわる状況」は、前節で述べた【協働】の定義における各要件、すなわち「各々の立場の理解」「成果及び責任の共有」「共通の目標」「対等な立場」にてらして、円卓会議がどのような状況にあったかについて示している。この「【協働】の要件にかかわる状況」に基づいて、水俣市円卓会議における【協働】の変遷を見ていくことにしよう。

まず、第0期および第1期においては、【協働】の要件が満たされていたと見なすことができる。しかし第2期においては、環境省およびコンサルタント会社職員が「説明する立場」「承認を促す立場」として、かつ期限付きの関与であったことから、参加主体間は「対等な立場」ではなく、「責任の共有」は難しく、参加主体間で「共通の目標」に向かう意識が乖離していた。つまり、第2期では複数の【協働】の要件を失っており、【協働】が形骸化した状態であったといえる。

続く第3期では、運営体制上は第1期に戻るものの、“結論のカタログ”である『まち研報告書』に基づく「まち研プロジェクト」をそのまま円卓会議のテーマとして継続させたことが、【協働】に大きな影響を及ぼした。円卓会議の参加者は『まち研報告書』の検討過程にかかわっておらず、いわば結論のみを提示されている状況であって、そのテーマに主体的な実感を持ててものではなかった。そのことから、時間が経過するほどに「共通の目標」が不明瞭となり、「成果及び責任の共有」の実感が得られにくい状況となっており、結果的に【協働】は消滅していった。

このように、水俣市円卓会議における【協働】は、第1期において（第0期をモデルケースとしながら）要件を満たした形で構築されたものの、第2期では外部の関与によって要件が限定化されたことで形骸化し、第3期において消滅するという経緯をたどったものと整理できる。言い換えれば、水俣市円卓会議の活動が停滞するという実際の状況の中で、同時に水俣市における政策理念（協働）の形骸化が、円卓会議における「各々の立場の理解」「成果及び責任の共有」「共通の目標」「対等な立場」が弱まっていくことを背景にしながら進行していったということである。

3.3 【協働】が形骸化する合理的な背景

このように、水俣市円卓会議における【協働】が、形骸化し、消滅する経緯を辿ったのは、第2期に原因があったことは明らかである。第2期をどのように解釈できるだろうか。

表1で整理したように、第2期の目的は「まち研プロジェクトの実施」であった。この目的において運営側にとって重視されるのは、住民によるプロジェクト内容の「理解」や「承認」であって、「議論」ではない。「理解」「承認」を滞りなく進めるためには「対等な立場」「責任の共有」はむしろ阻害要因になる。つまり【協働】が限定化・形骸化している方が、運営上はむしろ合理的であるといえる。

このような条件下において、【協働】の要件の1つである「共通の目標」は意味的に変化する。目標はすでに“結論のカタログ”である『まち研報告書』として存在しているのであるが、それは運営側から参加者に向けて「理解を求める」「承認を促す」対象としての目標である。つまり、重要なのはもはや「目標を共にめざすこと」ではなく、「決められた目標に参加者を向けること」であり、その意味合いは第1期とは異なるものとなった。

同様に、【協働】の要件である「成果の共有」についても、環境省職員やコンサルタント会社職員は水俣地域における生活当事者ではなく、また円卓会議との関係性が事業終了と同時に終わることが前提であることから、互いにとって「成果の共有」の重要性は本質的に認識しづらい状況にあり、成立し難い。

このように、第2期においては、【協働】はその実質ではなく形式（いわば「協働」らしい様子をもって会議がなされていること）だけが求められる状況にあった。つまり、【協働】を形骸化させる方が、第2期の水俣市円卓会議における運営では合理的であったのだ。

3.4 主体の独立性

このような【協働】の形骸化については、第2期のみに原因があったのだろうか。あらためて水俣市円卓会議の経緯を丁寧に見ていくと、その下地はすでに第1期にあったとも考えられる。

先述したように、第0期と第1期においては【協働】の要件は満たしているように捉えられる。しかし、あらためて表1の「参加メンバー」「運営体制」

「目的」へ目を向けると、第0期と第1期におけるそれらの主体性の相違に気がつく。すなわち、第0期円卓会議のメンバーが自主的に活動内容を検討・実行していたことに比べて、第1期は「外部に提案された（環境モデル都市としての）事業内容に沿って、しくみを構築する」といった流れで円卓会議を設置・運営していた点である。第2期において、この流れの先に「まち研」が乗り入れることを許容したがために、大きな力を持った外部の主体（環境省やコンサルタント会社）を水俣市円卓会議に内在化させ、形だけの【協働】を現出させることになったと解釈することができる。

このように、円卓会議に対して外部の主体が介入したことで、「協働」の構造を変質させた様子を本事例から確認することができたが、ここから見出せることは、「協働」において留意すべきは単に行政と住民の関係性だけでなく、「協働」にかかわる全ての主体の関係性を見据えた「主体の独立性」だということである。言い換えれば、行政—住民の構図から想起されるような単一軸の市民参加ということではなく、「多様な主体間での議論における対等性」、つまりは「主体の独立性」に着目しながら「協働」を議論することの重要性である¹³⁾。

3.5 理念と実際のギャップ

本稿冒頭で触れたように、水俣市における水俣病事件の経験は、水俣市における「協働」に対する独特な背景につながっている。水俣病は地域における社会関係を分断してきた。「水俣病と正面から向き合い、対話し協働する取組」と解される「もやい直し」は、いわば、社会の分断に対する政策上の対抗措置である。その意味において、1994年以降の水俣市の政策を考える上で、「協働」（ないし【協働】）は極めて重要な理念だといえる。

見方を変えれば、このような背景を有する水俣市においてすら、環境政策において【協働】は形骸化するということである。それは既に指摘したとおり、水俣市円卓会議においては、大きな力を持った外部主体の介入が【協働】の構造を変化させ、結果的に【協働】が形骸化したこと、さらにその下地を

(おそらくは無意識に) 行政が作りだしていたことに要因があった。そして、このような状況から見出されたのは、「協働」(ないし【協働】)を論ずる上で、行政—市民の軸で捉えるにとどまらず、「主体の独立性」に着目する意義であった。

さらに別の観点からすれば、水俣市円卓会議の変遷はすなわち「協働」における「理念と実際のギャップ」の変遷であったとも言える。理念的に構築された「協働」と実際に期待される「協働」の機能にズレが生じていた。理念を絶対的な価値とするならば、そのズレは解決すべき問題とされる¹⁴⁾だろう。しかし実際においては、理念的に構築された「協働」はあくまで「理念」でしかない。本稿の事例における「第2期」を「【協働】が形骸化した」としたことについても、水俣市円卓会議という場面において、かつ【協働】を基準として置いたことによる評価である。逆に言えば、多様な場面と意味合いで用いられる「協働」においては、用いられる場面と基準を明確に設定しながら議論をする必要があるということである。

4 おわりに

『円卓会議と市民参加シリーズ』と銘打つ会合が、2012年の7月から9月にかけて4回開催されている¹⁵⁾。これら会合には、第2期水俣市円卓会議に参加していた水俣市民と水俣市職員が出席し、各円卓会議に所属する当事者として、また円卓会議への参加当事者・運営当事者としての立場から、意見交換が行われた¹⁶⁾。

意見交換をする中で、所属する円卓会議によって、市民参加者の認識や参加意欲に差があることが明らかになった。例えば、「観光と公共交通円卓会議」に参加している市民からは

「最初の“資源棚卸し”の段階には市民が入っていない。事務局と専門委員でやったのではないか」(2012年7月2日)

「コンサルのA総研が主導で会議を進めていた」(2012年7月2日)

「会の半分はA総研がしゃべっていた。『これが会議か?』と思った」
(2012年7月2日)

「A総研のペースで進んでいったように思える」(2012年8月6日)

「『動き出すための会』(実施することが前提)になってしまって、自由な意見が出しにくかった面があったと思う」(2012年8月6日*括弧内は筆者による補足)

また「環境にやさしい暮らし円卓会議」に参加している市民からは

「合同会議に向けてのダンドリが決まっていたので、『言ってもムダだろう』というところ

があった」(2012年7月2日)

「『環境にやさしい暮らし円卓会議』は人数が多すぎる。声を出しにくい」
(2012年7月2日)

さらに「エネルギーと産業円卓会議」参加者からは

「唯一参加できたのは『地域資源マップ』。その他は『勉強』するだけで、自分の意見を言う段階ではなかった」(2012年7月2日)

「『どういうふう運営していくのか』という相談が、いちばん足りなかった」(2012年7月23日)

などと、コンサルタント会社が主導して進行する会議のあり方や、あらかじめ決められた会議の目標などに疑問を呈する声が、参加者から上がった。

その一方で、「環境大学と環境学習円卓会議」の参加者からは、

「環境省やコンサルに振り回されているというのはない」(2012年7月2日)

「もし大学ができなかったとしても、水俣でやらないといけないことが
浮き彫りになってくる」(2012年9月24日)

「環境省を使い倒す」(2012年9月24日)

といった、その他の円卓会議参加者とは方向性が異なる発言があった。

また、水俣市円卓会議の担当となった水俣市職員からは、水俣市民と環境
省・コンサルタント会社・専門委員との板挟みとなる苦悩や事業を進める上
での負担感等について、発言があった。

「専門委員の言う難しい言葉を、市民向けに翻訳するのがたいへん」
(2012年7月2日)

「どこにも頼るところがない」(2012年7月2日)

「正直なところ、円卓会議はものすごく負担だし、ものすごいプレッ
シャーになっている」(2012年7月2日)

「(自分の担当とは) 他の円卓会議に興味はあっても、(水俣市民の立場
としても) 参加しにくい」(2012年7月2日*括弧内は筆者による補足)

「コンサルは大きな話をする。私たちはもう少しできそうなところへ
近づけていく」(2012年8月6日)

また、そのような苦難を語る水俣市職員に対して、水俣市民から

「市職員はがんばっているけど、市民との合意形成ができていない」(エ
ネルギーと産業円卓会議参加者：2012年7月2日)

といった、いわば「市民参加」文脈での問題点が指摘される場面もあった。

当事者間の意見交換から浮かび上がってきた、所属する円卓会議による議
論内容・運営方法等に対する受け止め方の相違、特に「環境大学と環境学習
円卓会議」とそれ以外の参加者の相違は、何にもとづくものだったのだろう

か。また、水俣市円卓会議の運営についても、「市職員」という個にスポットを当てた場合、どのような事柄が明らかになるだろうか。それは、本稿で提示した「主体の独立性」や「理念と実際のギャップ」に目を向けながらの実践的な分析—円卓会議ごとや参加者個別の、いわばミクロレベルを含めた丁寧な分析—が必要になるだろう。

また、このような「協働」に関わる実践的な議論において、例えば、「不確実性のなかで、価値や制度を柔軟に変化させながら試行錯誤していく協働の仕組み」（宮内 2017：20）と定義される「順応的ガバナンス」概念に基づく一連の研究は示唆に富む。本稿の趣旨はより基礎的な研究を行うことにあったが、本稿から続く今後の方向性としては、水俣市円卓会議に対する、ひいては基礎自治体の環境政策に対する「協働」を軸にした実践的な研究として展開していくこととしたい。

[注]

- 1) 「環境モデル都市づくり宣言」において、水俣では「古くから、人々は水のほとりを中心に野や山さらに川や海の、豊かな恩恵に浴しながら、生活を営んできました」とした上で、「水俣病の発生は、地域に深刻な影響を与え、人のみならず多くの生命を奪い、人びとの心を蝕み、地域社会の存立さえも危うくし」たものと捉え、「水俣市は、この水俣病の経験を貴重な教訓として」「環境モデル都市づくりを目指すことを決意し」たと、述べられている。
- 2) 「チッソ運命共同体」（丸山 2000：30）とも表現される社会構造はその象徴例である。
- 3) 「水俣市環境モデル都市円卓会議設置要綱」において「市民、企業、行政等が、それぞれの立場を尊重しつつも、積極的に意見を交わし、第5次水俣市総合計画及び環境モデル都市推進行動計画の推進を図るための具体的な事業の検討及び実行などを図っていく協働参画の場として、水俣市環境モデル都市円卓会議を設置する。」（水俣市 2011）と定めら

れている。

- 4) 水俣市円卓会議について、除本が『『もやい直し』の延長上に市民・事業者・行政の協働の仕組みとして2008年に開始された』（除本 2015：41）と述べているように、水俣市円卓会議は、1992年以降に水俣市で展開されている市民参加による政策の典型例として位置づけることができる。
- 5) 水俣市職員は業務の一環として円卓会議に参加をしてはいたものの、「水俣市の環境政策」（「行政による取り組み」）という形をとってはいなかった。それゆえ、この時期を水俣市円卓会議の前段階と見て、「第0期」とした。
- 6) 「水俣・芦北地域戦略プラットフォーム」とは、「今求められている社会の実現に向けた原動力を生み出す『場』」（宮北 2007）とされており、またここで述べられている「今求められている社会」とは、「多様な主体が、お互いの特性や違いを認め合いながら、それぞれの能力を十分に発揮し、公共の課題や地域の諸問題を解決するために、自発的／主体的に行動する中で、新たな関係性をつくり上げ、互いにその成果を共有できる社会」、言い換えれば『『行政おまかせ型』社会から脱却し、『生活者参画型』社会』（宮北 2007）を意味するものとされている。
- 7) 「環境モデル都市募集要領」（地域活性化統合事務局 2008）によれば、「都市・地域の固有の条件や課題を前提とした地球温暖化対策の具体的な提案を募集し、温室効果ガス排出の大幅な削減など低炭素社会の実現に向け、高い目標を掲げて先駆的な取組にチャレンジする」都市を指し、また、各種対策・施策を実施する上での「基本的考え方」として、「主体間の垣根を越える」ことを含めている。
- 8) 同書によれば、「環境モデル都市アクションプランの策定・実施に取り組む」ことを選定都市に求め、さらに「環境モデル都市アクションプランの策定及び実施を円滑かつ効果的に進めるためには、都市・地域の住民グループ、NPO、企業、研究機関等様々な主体の理解・参加・協

力を得て、広く地域ぐるみで取り組む必要がある」と定めている。

- 9) 「ゼロ・ウェイスト」は「まち研プロジェクト」にはテーマとして含まれていなかったが、ゼロ・ウェイスト円卓会議のメンバーが、水俣市に対して存続を要望したことによって、ゼロ・ウェイスト円卓会議については活動が継続されることになった。
- 10) ゼロ・ウェイスト円卓会議以外の円卓会議における第1期での議論と成果は、これ以降に引き継がれなかった。
- 11) 「ゼロ・ウェイスト」と「環境にやさしい暮らし」は環境モデル都市推進課が、「観光と公共交通」は商工観光振興課と企画課が、「環境大学・環境学習」は企画課が、「エネルギーと産業」は総合経済対策課が、それぞれ担当課となった。
- 12) なお、ゼロ・ウェイスト円卓会議は、担当部署が変更となり、2016年度からは焼却施設等を擁する「水俣市クリーンセンター」が担当となっている。また、主には新型コロナウイルス蔓延の影響から、ゼロ・ウェイスト円卓会議においても2020年度以降の開催実績はない（2021年7月現在）。
- 13) 「行政」と「市民」では、政策の決定や実施における実際の立場には大きな隔たりがある。前者が政策の実施や予算にかかわる権限を持つものに対して、後者にはそれがないことは、その最たるものだろう。本稿のように、「行政」と「市民」を各々独立した主体として対等に扱うことには、違和感を覚える向きもあるかもしれない。この点について、例えば三上が「市民参加と政策決定の関係」として、「意思決定はあくまでも政治システムにおいてなされるのであり、市民参加の討論は、それが、ハーバーマス流に言えば『コミュニケーション権力』を形成することによって政治システムに政治的影響力を与えうるにすぎないということになる」（三上 2005：221）と述べているように、水俣市円卓会議も、いわば「政策に対する影響力を形成する場」にすぎないが、特にそのような「政策に対する影響力を形成する場」において、行政と市民を各々独

立した主体として対等に扱うことを本稿では意図し、その「場」に対する着眼点として「主体の独立性」と端的に表現したものである。ただ、このあたりは「市民参加」文脈から環境政策を考える上での根本部分であり、これ以上の議論は本稿の範疇を超える。また稿を改めて論じたい。

- 14) 既存の協働論においてもこのような観点に立つ議論は少なくない。例えば、藤田が「限界」を指摘する「理念的協働論」は、これに類する論考として挙げることができる（藤田 2019：6-8）。
- 15) 筆者は『円卓会議と市民参加シリーズ』各回の実施に携わった。各回の個別テーマと出席者数は次の通り。2012年7月2日「円卓会議の今」：27名／同年7月23日「エネルギーと産業円卓会議と市民参加」：18名／同年8月6日「観光と公共交通円卓会議と市民参加」：16名／同年9月24日「環境学習・環境大学円卓会議と市民参加」：14名
- 16) 以下、参加者の発言は、熊本学園大学水俣学研究センター2012a、同2012b、同2012c、同2012dからの引用による。

[文献]

- 地域活性化統合事務局, 2008, 『環境モデル都市募集要項』.
- 藤本延啓, 2020, 「水俣市ゼロ・ウェイスト円卓会議の12年と「協働」」『廃棄物資源循環学会研究発表会講演集』 31：59-60.
- 藤本延啓, 2008, 「「ゼロ・ウェイスト円卓会議」の開設」『水俣学通信』 (11-13)：7.
- 藤田研二郎, 2019, 『環境ガバナンスとNGOの社会学——生物多様性政策におけるパートナーシップの展開』ナカニシヤ出版.
- 熊本学園大学水俣学研究センター, 2008, 「第1回ゼロ・ウェイスト円卓会議」（開催案内ちらし）
- , 2012a, 『水俣・芦北地域戦略プラットフォーム 第27回課題検討会「円卓会議の今」議事メモ』（議事録）
- , 2012b, 『水俣・芦北地域戦略プラットフォーム 第28回課題検

- 討会「『エネルギーと産業円卓会議』と市民参加」議事メモ』（議事録）
———, 2012c, 『水俣・芦北地域戦略プラットフォーム 第29回課題検
討会「『観光と公共交通円卓会議』と市民参加」議事メモ』（議事録）
———, 2012d, 『水俣・芦北地域戦略プラットフォーム 第31回課題検
討会「『環境学習・環境大学円卓会議』と市民参加」議事メモ』（議事録）
丸山定巳, 2000, 「水俣病に対する責任——発生・拡大・救済責任の問題
をめぐって」『環境社会学研究』 6 : 23-38.
- 三上直之, 2005, 「市民参加論の見取り図——政策形成過程における円卓
会議方式を中心に」『公共研究』 2 (1) : 192-225.
- 水俣市, 2019, 『水俣市第6次総合計画』.
- 水俣市, 2011, 『水俣市環境モデル都市円卓会議設置要綱』.
- 水俣市, 2008, 『水俣市環境基本条例』.
- 水俣市立水俣病資料館・水俣病歴史考証館, 2004, 『水俣病10の知識』.
- 宮北隆志, 2007, 「『地域戦略プラットフォーム』開設から1年」『水俣学
通信』 (9) : 7.
- 宮内泰介, 2017, 「どうすれば環境保全はうまくいくのか——順応的なプロ
セスを動かし続ける」宮内泰介編『どうすれば環境保全はうまくいくの
か——現場から考える「順応的ガバナンス」の進め方』新泉社 : 14-28.
- 小田切康彦, 2018, 「協働論の研究動向と課題——行政学を中心とした学
際的視点から」『社会科学研究』 (32) : 97-124.
- 関谷昇, 2011, 「自治体における市民参加の動向と行方—『共有』として
の作為へ向けて—」『千葉大学法学論集』 26 (1-2) : 125-191.
- 除本理史, 2015, 「公害被害地域の再生に関する一試論——水俣「もやい
直し」再考」『経営研究』 66 (3) : 31-48.

**The Gap between “Idea” and “Actual” in Environmental Policy: From
the Transition of [Collaboration] at the Minamata City Round Table
Conference**

FUJIMOTO Nobuhiro

Abstract:

The experience of the Minamata disease incident has led to a unique background to “collaboration” in Minamata City. “Collaboration” is an important idea when considering the environmental policy of Minamata City, and in that sense, the “Minamata City Roundtable Conference” is an important idea. However, in recent years, the activities of the “Minamata City Roundtable Conference” have stagnated, and it does not appear that the Minamata City administration is actively responding. Why was such a gap between “idea” and “actual” created?

In this paper, we first organize the 14 years of the “Minamata City Round Table Conference” and clarify how the activities led to the stagnation. Furthermore, the purpose is to conduct a case analysis while paying attention to the state of “collaboration” at the Minamata City Roundtable Conference, and to consider the background and factors behind the stagnation of the environmental policy that advocates “collaboration” in Minamata City.

From consideration, at the Minamata City Roundtable Conference, it was rational for the intervention of an external entity with great power to change the structure of “collaboration” and to make [collaboration] a mere ghost in terms of operation. It became clear. The transition of the Minamata City Roundtable is the transition of

the “gap between the idea and the actual” in “collaboration”. The transition of the Minamata City Roundtable suggests the importance of focusing on “independence of the subject” while clearly setting the scene and criteria when discussing “collaboration”.

[欧文キーワード]

collaboration, environmental policy, Minamata City, Roundtable Conference, Independence of the subject, Gap between the idea and the actual