

# 愛知万博における海上の森保全の制度化プロセス ——計画策定への市民参加の視点から——

井 上 元\*<sup>1</sup>

## The Institutionalization Process of Kaisho-forest Conservation on the 2005 World Exposition: From a Viewpoint of Citizen's Participation to the Project

Gen INOUE\*<sup>1</sup>

### 1. はじめに

「自然の叡智」をテーマに 2005 年に開催予定の日本国際博覧会（愛知万博）を巡る問題は、都市近郊の二次的な自然環境である「里山」を巡る議論において象徴的に取り上げられる事例であった。愛知万博は、紆余曲折の後 2000 年 12 月に正式開催が国際的に承認されたが、その後も多くの課題を抱え、尚も論議が続いている。

海上の森は、窯業利用・地質特性・砂防治山事業といった瀬戸地域に特徴的な攪乱条件による多様な植生の遷移段階を有し、また藩有林・県有林として管理されてきた為、生物多様性の豊かな自然環境を都市近郊において維持している。同時に、農林業の衰退と集落の過疎化により、今日においては、瀬戸の地域住民にとって関わりの希薄な森林でもあった<sup>5)</sup>。

本論文では、海上の森での行政主導の意思決定に基づく博覧会計画が変遷してゆくプロセスを、市民（国家・企業と言った枠組みに属さず行動する住民・NGO・学識者等の個人・団体）の計画への関わり方に注目しながら整理・分析し、その上で、公共事業計画への市民参加の画期的な事例として評価された愛知万博検討会議の合意形成過程を、市民参加の視点から評価してゆくことを目的とする。

本論文の第 2 章、博覧会計画の変遷を整理・分析する際の枠組みは、アメリカの社会学者セルズニックの「制度化アプローチ」に着想を得ている。セルズニックの制度化アプローチとは、ある行政内の「組織」が「政策」を媒体として「内部・外部の環境」と融合してゆき、その過程で社会的な存在である「制度」となってゆく経緯を「制度化」と捉え記述する枠組みである<sup>13)</sup>。本論文では、セルズニックの理論の主要概念を以下のように応用している（図-1 参照）。地域整備事業に基づく事業者主導の「博覧会計画」を「組織」として捉え、「内・外部の環境」として特に「計画枠外の諸アクター（地域住民・NGO・学識者）」に注目した。その上で愛知万博問題を、「博覧会計画」と「計画枠外の諸アクター」という両者が、「政策」としての「環境アセスメント・愛知万博検討会議」を媒体に関わってゆくプロセスとして解釈し、最終的に、海上の森の保全の為

\*<sup>1</sup> 東京大学大学院農学生命科学研究科森林科学専攻林政学研究室

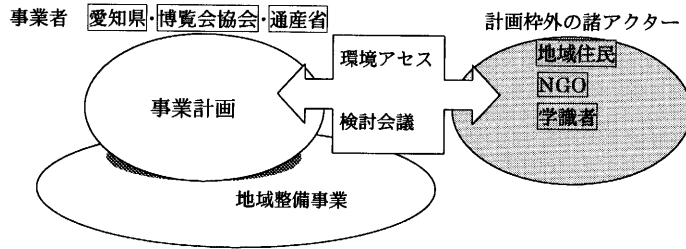


図-1 本研究の概念図

Fig. 1. Conceptual diagram of the study.

本研究では愛知万博問題を、地域整備事業に基づく事業者主導の「博覧会計画」(左楕円)に、「計画枠外の諸アクター(地域住民・NGO・学識者)」(右楕円)が、「政策(アセス・検討会議)」(中央矢印)を媒体として関わっていくプロセスとして解釈している。

の計画が、地域社会に「制度」として根付くまでを射程に入れて記述を行った。

第3章では、愛知万博検討会議を今後の市民参加による土地利用計画策定の「政策」として画期的な事例であると判断し、その合意形成過程に詳細に注目した上で評価を試みている。

全体的な記述に際して、関連新聞記事を中心とした資料と、事業者・愛知万博検討会議委員を中心とした39名(検討会議委員15名(有識者5名・地元関係者代表2名・自然保護団体代表者7名・企画運営委員1名)、海上集落住人1名、地元自然保護団体代表者6名、研究者3名、博覧会協会職員5名、愛知県庁職員5名、瀬戸市役所職員2名、新聞記者1名、アセス業者1名)への聞き取り調査結果を主要な情報源として用いた。第3章での愛知万博検討会議の合意形成過程については、博覧会協会公式ホームページ上で公開された会議の中継映像及び議事録を中心にまとめた<sup>26)</sup>。

## 2. 愛知万博検討会議の設置にいたる過程

### 2-1. 誘致構想から事業計画体制の確立期

#### 2-1-1. 事業計画体制の確立

1987年に通産省から博覧会計画の打診を受けた当時の鈴木愛知県知事は、同年10月に万国博覧会構想を発表した。90年2月には、県により会場が瀬戸市南部「海上町を中心とした周辺山林一帯」と決定された。会場候補地選定の理由は以下の4点とされている<sup>20)</sup>。

1. 大都市名古屋をはじめ、隣接の都市機能を活用できる立地条件である。
2. 学術研究開発の充実の為に開発・整備の構想が、長期的な地域造りの中で既に存在する。
3. 交通の結節点として利便性が飛躍的に高まる地域である。
4. 開催候補地の大部分は県有林として管理されてきており、比較的容易に活用を図ることができる。

この決定の背後には、広域的な国土計画との連携が存在した。第四次全国総合開発計画において、中部圏は産業技術の中核圏域に指定されていた。中部国際空港や第二東名・名神高速自動車道などの交通網との連携構想の中で都市計画構想が練られており、海上の森が位置する名古屋東部丘陵は研究学園都市として「あいち学術研究開発ゾーン」に位置付けられていた<sup>2)</sup>。博覧会計画は、これらの広域的な都市計画の起爆剤としても期待され、愛知県にとって海上の森は開催地として最適であったと言える。

1990年4月に、県は博覧会テーマを『技術・文化・交流—新しい地球創造—』として産業博の方向性を掲げ、4千万人の入場者と650haの会場計画を示した<sup>14)</sup>。更に、長期的な地域整備事業として、会場内の約250haでは、新住宅市街地開発事業（以下新住事業）に基づく人口10,000人の住宅計画が検討中であることが示された。翌91年からは民有地の買収が開始された。

県の構想を国家レベルで検討する為、95年8月には通産省により「国際博覧会予備調査検討委員会」が設置された<sup>11)</sup>。第1回では産業博覧会構想の妥当性について意見が交わされ、産業博へ批判的な委員から持続可能な社会をメインテーマとした環境博覧会が提案された。提案を行った森嶋昭夫氏（環境法の専門家であり、委員14名の中で唯一愛知県からの出席者であった。）への聞き取りによれば、大阪万博のような大規模博覧会には有効性は無く、社会的に解決が必要な問題を取り上げるべきであると言う発言に、多くの委員が賛同したという。委員会の最終報告書では、テーマは『新しい地球創造—自然・文化・技術の交流—Beyond Development』とされ、展示面積80ha、入場者数2,500万人と、県の構想から大幅に縮小した案となった。

県による検討の後、国家レベルでの博覧会計画への検討が通産省を中心になされた。95年の都市博覧会の中止もあり、博覧会と言うイベントそのものへの危機感を抱いていた通産省担当者は、国家レベルでの検討過程において、敢えて批判的な意見を持つ有識者にヒアリングを行い博覧会計画に参加させている。博覧会時代の終焉を唱えていた吉見俊哉氏、環境保護の視点から開催に反対していた武内和彦氏などの有識者の名前が、この時期に造られた「21世紀の地球を考える懇談会」の委員名簿上で確認できる<sup>20)</sup>。ヒアリングで最も批判的な主張を述べたとされる中沢新一氏は、テーマ決定・海上計画策定に深く関わるようになった<sup>8)</sup>。

万博誘致の閣議了解の後、96年11月には通産省が中心となり、県の構想とヒアリング結果を踏まえ「2005年国際博覧会構想」（誘致案）がまとめられた。この誘致案では、ヒアリングにより参加した学識者の見識が大いに反映された。海上の森を“身近な自然の「里山」”と位置付け、自然環境と人間生活との共存の為の実験を行うことが明確に謳われた内容となった。「里山」で蓄積された歴史・技術と新たな技術の融合による循環型社会の実験という博覧会理念が示され、同時に新住事業による建造物を道路と一体化することにより、森の開発面積も極力抑えられた会場計画図面がまとめられた<sup>26)</sup>。

誘致案をもとに、97年6月に日本はBIE総会で博覧会開催権を獲得し、同年10月には、博覧会の事業主体として「財団法人2005年日本国際博覧会協会」（以下協会）が設立された。会長にトヨタ会長豊田章一郎氏、事務総長に元通産審議官黒田 真氏が就任し、次長には県・トヨタ・通産省・建設省からの出向者が就くという官民複合の独特の組織体制が整えられた。また、運営体制は企画調整会議を中心として、研究者主体の4つのプロジェクトチーム（以下、PTと略記。コンセプトPT・環境PT・会場計画PT・観客輸送PT）がそれぞれの企画調整会議での検討結果の調整を軸に、それぞれの課題を検討するという形式になった<sup>26)</sup>。博覧会協会の設立により、行政・企業・学識者による事業計画体制が確立したといえよう。

### 2-1-2. 地域住民・自然保護団体による反対運動

国家プロジェクトとしての計画が固まってゆく一方、地域住民からは計画反対の運動が起こった。森での博覧会開催反対を90年代初頭から唱えたのが、「ものみ山自然観察会（以降、ものみ山）」の主婦達である。

ものみ山は、自然観察活動に親しむことの多かったK氏を中心として、名古屋市や瀬戸市の主

婦5名により1989年春に結成された。K氏は80年代に、瀬戸市の中心的市街地から海上の森を有する市内の山口町に転居してきている。他の主婦達も山口町の住人ではなく、ものみ山の活動を、「よその」（環境社会学の分野において鬼頭秀一の提唱した概念。他地域からの移入者を指し、その彼・彼女等が地域の環境保護運動の担い手として重要な役割を果たす点に注目したもの。）による活動として捉えた上で議論することもできよう。

主婦達による自然観察会は、当初、集落住人と協力して月1回のペースで行われていた。しかし、博覧会会場に海上の森が決定してからは口コミ等で参加者が次第に増加し、観察会の回数も増えていった。92年からは財団法人日本野鳥の会（以降、野鳥の会）の愛知県支部とも協力して、森での開催を反対する運動を展開し、翌年には知事宛てに公開質問状を提出している。この際のムササビの着ぐるみ姿でのパフォーマンスが注目され、報道を通じ知名度も上がってくるようになった。95年までのものみ山の活動を通じ、主婦同士による自然観察中心の活動が、メディアによって中心的な反対運動団体として扱われるのと並行して多彩で活発なものになって行く過程を見て取ることができる。この理由として、1. 主婦同士の固定観念にとらわれない活動がマスメディアの関心と呼んだこと、2. 地元において、先頭にたつて反対活動を行う団体が他にあまり存在しなかったこと、の2点が指摘出来る。

ものみ山の精力的な活動を軸に、自然保護団体同士のネットワークは拡大して行く。「藤前干潟を守る会」<sup>30)</sup>とものみ山は95年4月のアースデイでの交流から、海上の森と藤前干潟を流域で繋ぎエコミュージアムとして展示する代案を示した。また、同時期にものみ山はじめ地元の団体に、財団法人世界自然保護基金日本委員会（以降WWF Japanと表記）からの資金援助がなされ、11月には日本自然保護協会（以後NACS-Jと表記）からの資金援助によって活動の集大成としての報告書が作成された<sup>32)</sup>。更に、野鳥の会本部が野鳥の会県支部からの協力依頼を受けて96年に海上の森保全運動に乗り出したことで、中央自然保護三団体（NACS-J, WWF Japan, 日本野鳥の会）と地元自然保護団体とのネットワークが繋がった。

## 2-2. 環境アセスメントの実施期

98年から事業者により実施された博覧会の環境アセスメントは、地域住民との合意形成の為

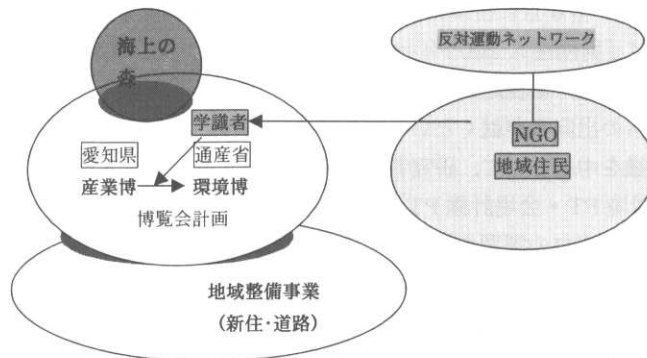


図-2 2-1 概念図

Fig. 2. Conceptual diagram of 2-1.

2-1においては、計画枠外にいた学識者が博覧会計画に参加したことにより環境博へとテーマが変貌し、一方でNGOと地域住民による反対運動ネットワークが形成されてゆく過程を見た。

の中心的な政策であると同時に、99年6月施行の環境アセス法国内第1号の事例として全国的な注目が集まった。

97年10月に、通産省は「国際博覧会に関わる環境影響評価手法検討委員会」を設置した。ここでは博覧会アセスメントの基本的な考え方を、I. 環境アセスの主旨を先取りする新しいモデルの提示、II. 博覧会理念の実現に資する環境アセスメントの実施、III. 会場計画策定と環境アセスの連動、IV. 地域整備事業に関わる環境アセスとの連動、の4点としている<sup>10)</sup>。

98年4月から一ヶ月間、博覧会と地域整備事業の環境影響評価実施計画書が開示された。12月に入ると、アセスメントの次の段階である準備書の公告に向けて本格的な調査・予測事業が開始された。協会では、誘致案は広域的な土地利用計画と相容れないという理由から放棄され、会場計画PTを中心に新しい会場計画案が作成された。計画案は、水平回廊と呼ばれる遊歩道を森の中に張り巡らせ、新住事業でのインフラ整備を利用しながら2階建て中心の建物を森の中に点在させる計画となった<sup>26)</sup>。

99年2月には、博覧会及び地域整備事業のアセス準備書が公告され、1ヶ月間の縦覧と意見募集が行われた。4月6日までに博覧会に関しては271件の意見が寄せられ、地域整備事業に関しては297件の意見が寄せられた。意見の大半がアセスへの批判的意見であり、I. 代替地の検討プロセスの欠如、II. 環境影響を代償措置により回避可能とした点、III. 博覧会の土地造成を兼ねる新住事業での環境影響への懸念、等が指摘された<sup>25)</sup>。

準備書への意見が締め切られた直後の4月9日に、野鳥の会県支部会員によって、絶滅危惧種であるオオタカの営巣とつがいが見え海上の森の北部で発見された。事業者と専門家による確認の後、環境庁のマニュアルに従いオオタカの保護策が求められることになった。営巣発見に伴って会場計画見直しの検討も始まり、6月には名古屋瀬戸道路の一部凍結と会場面積の縮小、専門家によるオオタカ調査検討会議の設置が県により表明された。

関係省庁との協議を経て、6月28日に神田知事は長久手町の愛知青少年公園との分散開催の方針を正式発表した。オオタカ発見から青少年公園での分散開催への、事業者の素早い対応の理由は、当初から博覧会協会を中心に会場面積の拡大が望まれておりオオタカの営巣の発見をきっかけに一気に分散開催が表面化した為であった、と関連記事や聞き取り調査で多くの関係者が話している。

瀬戸市内にある名古屋学院大学の木村光伸氏は、「自然の叡智」というテーマが、里山に象徴される二次的な自然環境で人と自然との共生のあり方を模索する理念である以上、里山の象徴的な種であるオオタカが出現した時にこそ、共生のあり方が問われていたのではないかと、分散開催のあり方に疑問を呈している<sup>12)</sup>。木村氏が述べるように、分散会場化によって、当初誘致案で謳われていた博覧会理念と実際の事業計画との乖離は進行してしまったと言えよう。

県はその後、新住事業によるオオタカへの影響はないと判断し、年度内着工を目指して新住事業評価書素案を8月末に建設省に提出する。これを受けて、12月末に県都市計画地方審議会は、地域整備事業の都市計画決定を可決し、地域整備事業のアセス手続きは批判を受け続けながらも99年度内で終了した。

一方、協会では分散開催の決定後、9月に企画調整会議で会場基本計画案が公表された。分散開催にも関わらず以前の造成面積とほぼ変化のない計画案であった為、会場計画作成に関与していない協会委員からも強い批判の声があがったが、協会は10月25日に、検討も不十分なまま環

環境影響評価書を通産大臣に提出し、同日付で環境庁長官にも送付した。

青少年公園が新たに加わったことで、博覧会アセスは大きな問題点を抱えることになった。環境影響評価法第28条・通産省環境影響評価要領によれば、事業対象の市町村に修正があった場合には、手続きを再実施することが求められている<sup>10)</sup>。評価書における青少年公園会場計画では調査データも不十分であり、住民意見の反映も行われておらず、この段階で再実施の必要性は明確であった。協会は通産省要領に示されている追跡調査と修正評価書による対応策を示し、現在も手続きは続いている。しかし、再実施を避けたことにより、博覧会における環境アセスの正規の手続きは評価書提出段階で破綻したと言えよう。

博覧会アセスについては既に多くの問題点が論じられている。最も多く指摘された問題点が、計画段階での代替案検討プロセスの欠如についてである<sup>7)</sup>。中部地域開発計画の中に組み込まれた地域整備事業を前提にした事業計画は、アセス手続きの過程で住民意見により修正されることは無かった。一方で、オオタカの飛来という要因により、準備書における計画から突然会場計画を変更してしまうことの問題が指摘されている<sup>31)</sup>。生態系の不確実性に配慮しながら評価を行い、住民参加によって複数案を比較検討していれば、計画の混乱はある程度避けられたであろう。生態系評価の手法は一般的に確立しているとはまだ言い難いが、博覧会アセスでは、上位性・典型性・特殊性の三つの指標を元に評価している。鷲谷いづみ氏は、この評価手法を、里山生態系の視点が欠如したものであるとして、メタ個体群モデルによる評価手法の導入<sup>36)</sup>を提言している。

問題点が指摘される一方、博覧会アセスの先進性を積極的に評価する意見も存在する。具体的には、準備書・評価書において、地域整備事業と博覧会事業の環境影響の比較が一般市民にもわかりやすく示され、また事業による環境影響についても明確に示した、というものである。一般市民に対しての事業者側の十分な配慮が見て取れると言えよう<sup>23)</sup>。環境博と言うテーマの性質もあり、博覧会アセスには多くの注目と批判が集まったが、いくつかの先進性は今後の環境影響評価の事例において活かされて行くべきである。

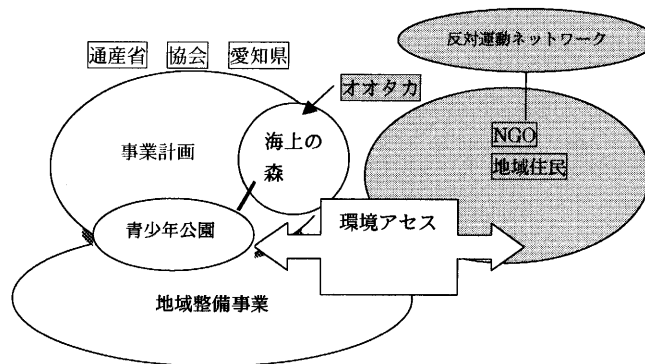


図-3 2-2 概念図

Fig. 3. Conceptual diagram of 2-2.

2-2では、事業者による「計画枠外の諸アクター」との合意形成の為の「政策」として、環境アセスメントの実施と、その後のオオタカの出現による分散開催化アセス手続きの破綻を見た。

### 2-3. NGO ネットワークと事業計画の建て直し期

アセスのプロセス破綻後、事業計画建て直しの為に中心的な役割を果たしたのが、中央自然保護三団体（NACS-J・WWF Japan・野鳥の会）である。

99年には、元環境庁長官であり野鳥の会副会長でもあった岩垂寿喜男氏による国営公園化構想の提唱をきっかけに三団体は連携を深めた。国営公園化構想は、事業計画の現実的代替案として、I. 地域整備事業の撤回、II. 博覧会での海上の森の生態系そのものの展示、III. 跡地を国が買い上げ国営公園とする、の3点を主張するものであった<sup>28)</sup>。提案発表後、岩垂氏は様々な関係者に国営公園化構想への賛同を呼びかけているが、環境博覧会の開催自体には賛同を示す提案であったので、地元の自然保護団体の多くは慎重な姿勢を示した。

この構想の具体化のため、8月末に三団体の会長は海上の森を視察した後、県副知事と会話し、国営公園化構想の要望書を提出している。しかし、要望書提出の際、知事が対応しないことに加えて副知事の対応も冷淡であった為、三団体側は事業計画修正には外圧が必要と判断し、世界的な自然保護団体への協力依頼を決意した。岩垂氏はBird Life Internationalに、WWF Japan会長である大内氏はWWF本部に自ら足を運び、海上の森保全への協力を要請した。

WWF等によるBIEへの意見書送付の後、99年11月にBIEのフィリブソン議長等は日本を訪れ、通産省と協議を行った。協議は極秘で行われたが、2000年1月14日の中日新聞に会議録が掲載され、明るみに出ることになった<sup>3)</sup>。BIEは、冒頭発言でWWF等の名前に触れ、自然保護団体を味方につけるように、と強く訴えている。計画構想当初から、NGOは一貫して事業計画枠外にいたが、世界的な自然保護団体によるBIEへの要望書は、NGOに対する日本政府の認識の甘さがBIE側から指摘されるという結果に繋がった。

新聞報道後、計画建て直しの為に水面下で様々な調整がなされた。2000年2月の県予算案では工事費が計上されず、新住事業は事実上凍結された。3月に中央三団体は、知事・通産大臣と相次いで会談し、環境博開催では意見が一致することを確認し合い、事業計画の建て直しに協力してゆく姿勢を示した。

実務レベルでの中央三団体との話し合いを前に、4月4日には、深谷通産大臣、神田知事、豊田協会会長の3者が会談し、海上の森の博覧会事業及び地域整備事業の基本的方向について正式表明を行った（3者合意）<sup>26)</sup>。表明文では、地域整備事業の中止と、中心会場として南地区を利用することが示された。会場が南地区に限定された理由としては、I. 青少年公園会場に近いこと、II. 道路事業の中止に伴い、海上の森内部を会場とするとアクセスすることが難しいこと、III. 新住事業によるインフラ整備がなくなり、会場計画の縮小の必要性があったこと、IV. 保安林がかかっていないこと、といった点が指摘できる。

NACS-Jは、第三次万博問題小委員会の報告書において、地域整備事業の中止自体は英断であるとして評価しながらも、南地区は生物多様性の豊かな領域であり、地形地質、森林、昆虫、鳥類など南地区会場計画の自然環境に与える影響は避けられず博覧会会場とすることは不適切である、と判断している<sup>28)</sup>。

3者合意を受けて、4月18・20・28日には中央三団体の代表と通産省・愛知県・博覧会協会からの代表とによる実務レベルでの事業計画の方向性について協議が行われた。この協議の場は、NGOと行政機関の代表者が政策決定のため対等の交渉の場を持ったという意味で画期的な場であった。三者合意の方向性に基づき、海上の森での事業計画の承認を得たい事業者側に対し、中

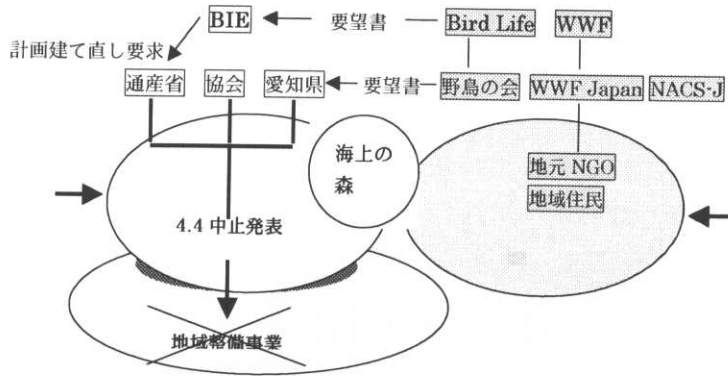


図-4 2-3 概念図

Fig. 4. Conceptual diagram of 2-3.

2-3では、反対運動ネットワークが中央自然保護三団体から世界的な環境保護団体へと繋がり、BIEからの計画建て直し要求へと繋がる過程を見た。計画策定にNGO参加の必要性があることが事業者には認知されたことで、博覧会計画と計画枠外アクターとの距離は近づいたと言える。

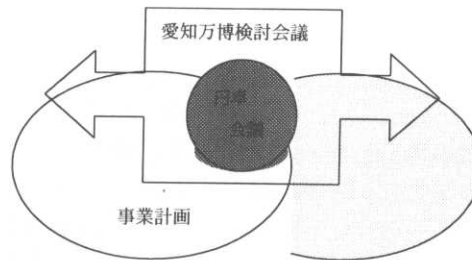


図-5 3 概念図

Fig. 5. Conceptual diagram of 3.

検討会議は、博覧会計画と、NGO・地域住民といった計画枠外の諸アクターが交叉する領域で実施された。

中央三団体側は議論を地元に戻す為、「市民参加の環境万博の為の協議の場」の設置を連名で要求した。全3回21時間の会議で合意された7点の事項は会議に出席した六者の連名で発表された。

### 3. 愛知万博検討会議における合意形成過程

#### 3-1. 検討会議の形式について

六者合意を受けて、事業計画の外部にいたNGOや地域代表者の参加した愛知万博検討会議(以降、検討会議)は、計画の混乱の中で、市民を事業計画に取り込むという形で実施された事業者による「政策」として位置付けられる。

検討会議委員の内訳は、自然保護団体9名(中央保護団体3名・地元保護団体6名)、地元関係者9名(瀬戸市3名・長久手町2名・推進派団体4名)、有識者6名、協会企画運営委員4名(環境PT2名・会場計画PT1名・観客輸送PT1名)となっており、六者合意に基づいて、協会が中心となり委員の選定を行った。ただし、地元自然保護団体からの代表は、保護団体側からの要請により、地元での会合を経た後に主体的に代表が選ばれている。地元の保護団体は一様ではな



く、検討会議への参加の是非と6つの枠を巡っての議論は大変困難であった、と多くの関係者が語っている。

会議形式である円卓形式は、国内でも長野五輪や三番瀬での前例があるが、多様な価値観に耳を傾け共通解を探るのに適した形式であると言えよう。また、会議のインターネットによる公開は、会議状況をリアルタイムで流し、議事録を公開するなど、情報公開の先進的な事例となった。検討会議開始後、インターネットによる限定された情報受信者の問題を解決するべく藤前干潟保全にも活躍した市民グループにより「愛知万博検討会議の中継録画全放送を願う有志のページ」が発足し、2000年7月に名古屋ケーブルテレビで録画の様子が深夜に放送されている<sup>1)</sup>。

### 3-2. 検討会議の合意過程

#### 3-2-1. 第1回～8回会場計画案の合意まで

第1回検討会議(5月28日)の最初の議題は委員長選出であった。立候補した有識者・谷岡郁子氏と推薦された有識者・森嶋氏の演説の後、無記名投票の結果、谷岡氏が選出されたことは、その後の検討会議の方向性を決定付けた。

本論文では検討会議を、環境アセスメントのプロセス破綻後、市民参加による計画の合意形成の為、事業者により実施された一種の「政策」として解釈している。しかしながら、「政策」としての主導権は、この委員長選出の場において、事業者から市民代表者の手に渡ったと解釈できよう。吉見俊哉氏が指摘するように、「市民政治」が劇的な形で始まったのである<sup>35)</sup>。

熱心な博覧会推進者であった谷岡氏は、立候補演説において、従来の事業計画を市民が関与しない所で意思決定が行われてきたとして批判し、検討会議を画期的なものとした上で、委員自身による会議運営とお互いの意見に耳を傾けあうことの必要性を説いた。一方、通産省側の推薦もあって委員長就任が噂されていた森嶋氏は、地球環境問題と地域発展との調和と共に事業者と保護団体との歩みよりの必要性を語った。結果的に谷岡氏が13対9(白票4)で当選したが、保護団体代表者の多くは、従来の検討を白紙に戻し複数案の検討を行うことを条件に会議に臨んでおり、委員同士の議論を重視する谷岡氏の主張に共感を覚える傾向があったと思われる。

第2回(6月3日)では博覧会事業のスケジュールが議論された。2000年12月に開催登録を行う為には、閣議決定やBIEの調査期間を考慮し、7月末迄に結論を出す必要性が明らかになった。この過酷なスケジュールには委員達から驚きの声があがるが、12月登録を目標として週1回ペースの会議を行うことで了承された。聞き取りにおいて谷岡氏は、果たして事業者側の12月登録までの内情を知っていたら委員長を引き受けなかったかもしれない、と語っている。

博覧会の火を消すことなく、市民が計画策定に責任を背負えるという証明を示す為、検討会議は12月登録を目指す制約を飲んだが、検討会議の使命が、事業計画と計画枠外にいた市民との融合とするならば、制約はあまりに大きかった。結果として検討会議はその他の多くの市民や傍聴者から遊離する程速いスピードで走り出すことになってしまった。

第3回会議(6月12日)の前に委員達は海上の森を視察し、その後の会議では、6者合意に基づき各委員の事業計画への提案が開始され、14人の委員による提案が行われた。引き続き第4回(6月18日)では11委員からの提案が行われたが、各委員の提案内容は多様であり、合意案への論点整理は困難が予想された。

この頃には、円卓において顔を合わせ会場視察等の共通体験を重ねる過程で、推進派・保護派といった枠を越えて委員間の連帯感が生まれていった、と多くの委員が聞き取りで述べている。こ

の過程には、所属や肩書きに縛られない市民の会議であるとする委員長の議事進行や、環境博の成功という点では多くの委員に異見がなかったと言う理由が影響している。次第に検討会議では、連帯感が形成された委員と、事業主体である協会との対立の図式が明白になっていった。

第5回会議（6月26日）では、企画運営委員の連名による協会側の計画案が示され、全提案が出揃ったとして具体的な議論が行われることになった。ここで委員長が提示したのは、「南地区を博覧会会場として手を入れることは保全か、活用か」という議題であった。この議題を巡って「森の生態系に取って代わる中で人と自然との関係を模索し、地球の他の森林生態系保全にも繋げたい」と主張する推進派と、「何故その実験場が生物多様性の豊かな海上の森南地区ではないのか」とする自然保護団体の主張がぶつかり合い、「自然の叡智」なる理念をどう解釈するかが議論された。最終的に、南地区の環境容量について明確な方向性が示されない限り、議論は収束しない様相であり、明確な結論は出ないまま、委員長は議題を海上の森の跡地保全にシフトした。跡地については、制度的な仕組みも含めて、県が保全検討の場を設置することが決定され、この後委員長は、委員提案と会議での議論を集約した形の「委員長試案」を1週間かけて作成する意思を告げた。

第5回終了の翌日から行われた委員長試案作成の「オープンカフェ」には、検討会議委員、協会・県職員、NGO代表者等の多くの関係者が参加した。「オープンカフェ」という名称は谷岡氏自らが名付けたものだが、肩書きに縛られない参加自由の場所であるという意図が読み取れよう。ここでは最終的に、西・南地区での恒久施設造成を巡って、協会案とそれに対する具体的な代替案2案に検討対象が絞られた。3案に絞られたのは、事業計画の実現可能性というレベルで妥当な提案が限られていたためであろう。南地区に施設を造成するか否かの明確な結論が出ないままにオープンカフェは終了し、委員長が最終的な試案の作成の作業に入ることとなった。

第6回会議（7月2日）では、谷岡委員長がまとめた試案が読み上げられた。試案では、海上地区における博覧会登録会場を西・南地区と限定した上で、住宅隣接地域である西地区において住民や地権者の合意を得て恒久施設を造り、南地区は、本来土地造成を行うべきではないが、森の長期的保全に貢献する恒久施設に限定して開発を許可する、とした<sup>26)</sup>。この方向性について中央三団体は、あくまで代替地である西地区の利用を前提にしていると判断し、承認する姿勢を示した。試案の方向性に基づいて、協会により具体的な計画案が図面上で作成されることになった。

第7回会議（7月17日）では、試案の方向性を受けて協会案が示された。この案は、南地区に道路と国と県による恒久施設を設けるもので、保護団体からは強い不満が示された。試案に明示されたミティゲーションの精神（環境影響はI回避II低減III代償の順で抑える）が反映されていないとして批判が相次ぎ、具体的な修正方向と共に案の差し戻しが委員長によって提案された。この方向に推進派からも了承がなされ、1週間後に再び修正案について議論することが合意された。

第8回（7月24日）では、1週間で修正された協会案が再び提示され、第7回同様保護団体から様々な批判的意見・質問が出された。アセス調査を反映し修正を加えた計画案ではあったが、保護団体にとっては多くの建造物が問題を孕んだものであった。一向に収束しない状況に、推進派委員は相次いで合意の為に妥協する精神が保護団体には見られないと主張し、更に、この計画案で大筋として合意できるのではないか、との意見が出た。その後の修正作業を経て、条件付賛成も含めて1人を除く27人が最終計画案に合意し、海上の森での会場計画には大筋で合意がな

された。

最終的な海上地区の計画案は、会議での議論の積み重ねとその間に形成されたお互いの連帯感を尊重し、両者が譲り合う形で合意がなされた。この段階で検討会議は、市民が公共事業計画の策定に参加し、合意に達せられることを示すと言う目標を果たしたが、同時に、多くの新たな課題について、対応の責任が問われるようになった。

### 3-2-2. 第9回～13回政策組織の修正まで

委員長試案では、検討会議が会場計画の合意後も事業計画を監視し、存続することが述べられており、第9回(8月18日)会議が開催された。しかし、既に事業者側の対応からは、会場計画の合意に達したことで事業者にとって検討会議は特に必要な組織ではなくなったことが伺えた。検討会議としての方向性を見失いかけていた中で、第10回(9月24日)では、委員長試案が検討会議の総意であることを再確認し、会議は市民参加の理念に立ち戻り、試案上触れていながら積み残してきた課題に対して対応してゆくことが合意された。

第11回会議(10月15日)では、緊急課題であった青少年公園でのアセスをめぐる問題と共に、組織としての検討会議のあり方についての議論がなされ、協会諮問機関という組織体の限界の確認と共に、新たな組織の方向性が摸索されることとなった。

新たな検討会議の在り方について議論された後、第12回(11月28日)第13回(12月21日)の会議では、I. 博覧会での広域市民参加の推進会議、II. 海上の森での計画モニタリング会議、III. 委員長試案のフォローアップ会議、IV. 県設置の海上の森長期活用保全検討会議、の4つの会議体が正式に承認され、新たな組織の誕生と共に検討会議は解散した。

## 4. 検討会議についての考察

本章では、市民参加と合意形成の2つの視点から、検討会議への評価を試みる。

公共事業における計画策定への市民参加の画期的事例として注目の集まった検討会議だが、その市民参加のあり方については問題点がある。第一に、検討会議委員は主に事業者によって選定され、協会委員も名を連ねており、真の意味での市民代表者による会議ではないこと、第二には、議論のあまりの性急さにより、検討会議のプロセスが委員以外の多くの市民に還元されなかったという点である。特に後者の問題は、検討会議の成果を十分に報道しきれなかったマスコミの姿勢と共に大きな問題として指摘できよう。

第8回会議での会場計画合意後の検討により、新たに4つの組織体を残したことで、市民参加の理念が博覧会計画に常に作用する体制は担保されている。しかし、検討会議の存在が急速に忘れられつつある現在、多くの地域住民にとって博覧会計画は相変わらず積極的な関心の対象では無く、また、地元NGOの間でも、検討会議のプロセス自体を根本から否定する団体は依然として多い。検討会議での議論を一般市民にフィードバックしながら議論を行う十分な時間と体制が整備されていれば、2001年度に入ってから、堺屋太一氏による検討会議の議論の軽視と再度の会場計画提案による混乱も避けられ得たのではないだろうか。

次に検討会議の合意形成の側面に注目する。谷岡委員長の議事進行による合意形成過程に対する主な批判点は、上述の性急な議論の問題と、委員による複数案の比較検討プロセスの不徹底であった。六者合意に沿っての委員による複数案提示の後、谷岡氏は議題を、中心的な争点としての南地区での開発問題に集約させた。そこでの議論を核に、谷岡氏自ら各委員の提案を集約した

試案が作成され、委員の修正を経て、試案は検討会議委員の総意となった。聞き取り調査の中で谷岡氏は、検討会議の合意形成の特徴として、自らは聞き役に徹し、お互いの差異を明確にするのではなく、委員全員が議論の過程で学習し、協力しながら一つのシナリオを創造してゆくイメージがあったという。これは、共働作業（コラボレーション）を重視した姿勢と言えよう。

共働作業による合意形成の事例としては、カナダBC州での州有林の土地利用計画策提示における円卓会議形式が想起される。BC州では、多様な利害関係者の代表（15～30名）が計画策定に参加し最適解を目指すことを目標に、州から地区レベルまで多くの円卓会議が設置されている。会議には計画の責任が全面委任され、1年程の議論の中での問題点抽出と解消の方向性を示す最終案のシナリオ作りが重要視される。アメリカ合衆国では、環境アセスメントでの科学的な数値に基づく複数案の比較検討により、森林局と自然保護団体との意見の相違が明確化し、合意形成の困難が報告されている<sup>4)</sup>。一方で、BC州では円卓会議上での柔軟なシナリオ策定の制度が機能し、森林計画の合意形成はスムーズに行われているようである<sup>6)</sup>。

BC州とアメリカ合衆国の事例を単純に比較検討し、検討会議の事例に適應することは出来ない。しかし、アメリカでのアセスの事例からは、検討会議において欠如されていたとされる科学的な複数案検討には、異なる立場の主張の対立を促進させ、交渉に膨大な時間とコストを費やしてしまうという欠点があることわかる。検討会議では、BC州同様限られた時間の中での連帯感形成を重視し、一つのシナリオを円卓上で創り上げてゆくと言う柔軟な方向性であったからこそ、合意に達し得たとする判断も出来る。もっとも、検討会議において会場合意までの議論に費やされた期間は2ヶ月であり、時間的制約に縛られた議事進行が多くの問題点を孕んでいたことは事実である。しかしながら、谷岡氏の示した「共働」の精神は、今後の合意形成における有効な方向性を示していると言えよう。

博覧会計画の迷走が続き、検討会議に対する評価がいまだ明確には定まらない現状ではあるが、国内において、検討会議が計画策定への市民参加と、共働をキーワードとした合意形成の画期的事例であることは確かである。検討会議の革新性や問題点を踏まえた上で、地域環境問題の合意形成の為に市民参加による対話の場が、制度として設けられてゆく可能性の為に戦略的アセスメントの議論<sup>29)</sup>へと繋げてゆくことが今後の研究課題である。

## 要 旨

本研究では、愛知県瀬戸市「海上の森」での2005年日本国際博覧会計画が、市民参加による「里山」保全の方向へと変遷する過程を、多様なアクターの計画への関わり方に注目して整理・分析した。その上で、2000年度の愛知万博検討会議の合意形成過程について、市民参加の必要性の視点から評価を試みることを、論文の中心的な目的とした。

会帰後の都市建設が主目的であった博覧会計画は、将来的な循環型社会モデルを里山に見出した一部の学識者によって修正され、環境博覧会となった。98年度に入り、環境アセスメントの実施、オオタカの出現の週定で事業計画は二転三転した。2000年度に入り、NGOを中心とした反対運動ネットワーク活動により、市民参加による事業計画建て直しの為の組織である愛知万博検討会議が儲けられた。

愛知万博検討会議は、連帯感を重要視した合意形成プロセスによって市民参加の理念を事業計画に反映し、森での土地造成を回避した土地利用計画の合意に成功している。今後は地域住民へ

の議論のフィードバックの不徹底といった問題点を改善し、検討会議の形式が土地利用計画策定に市民が参加する際のモデルになってゆくことが期待される。

**キーワード:**「里山」、自然保護団体、愛知万博検討会議、市民参加、合意形成

## 引用文献

- 1) 愛知万博検討会議中継録画全放送を願う有志のページ  
<http://tunagu.gr.jp/banpaku/koukai.html>
- 2) 愛知県地方計画委員会, 1998, 新世紀へ飛躍愛知 2010 計画, 289 pp.
- 3) 朝日新聞ホームページ, 2000, BIE と通産省の会議録全文  
<http://www.asahi.com/paper/special/aichi/zenbun1.html>
- 4) 柿澤宏明, 1997, 90 年代におけるアメリカ合衆国国有林の市民参加—エコシステムマネジメントのもとで—, 森林計画誌, 29, pp. 13-23.
- 5) 国営瀬戸海上の森里山公園構想をすすめる連絡会, 2000, 国営瀬戸海上の森里山公園マスタープラン  
<http://www.shimin.gr.jp/library/plan/>
- 6) 柴田晋吾, 2001, 森林の多目的価値実現論—持続可能な森林資源管理のあり方についての一考察—, 304 pp.
- 7) 島津康男, 2001, 巨大公共事業アセスメントからの教訓—中部国際空港, 愛知万博, 藤前干潟を事例として—, 環境と公害, 30, pp. 34-40.
- 8) 團 紀彦, 2000, C & D 迷走万博, 何処へ, 31, pp. 22-31.
- 9) 中日新聞ホームページ <http://www.chunichi.co.jp/db/extop.shtml>
- 10) 通産省環境影響評価手法検討委員会, 1998, 2005 年の国際博覧会に係る環境影響評価手法検討委員会報告書, 109 pp.
- 11) 通産省国際博覧会予備調査検討委員会, 1996, 通産省国際博覧会予備調査検討委員会報告書.
- 12) 名古屋学院大学産業科学研究所, 2000, 地域保全の自立的形成の論理を求めて, 4 pp.
- 13) 西尾 隆, 1987, セルズニックの制度論, 社会科学ジャーナル: 国際基督教大学社会科学研究所編集, 31.
- 14) 21 世紀万国博覧会基本構想策定委員会, 1994, 21 世紀万国博覧会基本構想, 102 pp.
- 15) 21 世紀万国博覧会誘致委員会, 1988. 1~199. 12: 21 世紀万国博覧会関係新聞記事集.
- 16) 21 世紀万国博覧会誘致委員会, 1993 年度 21 世紀万国博覧会関係新聞記事集.
- 17) 21 世紀万国博覧会誘致委員会, 1994 年度 21 世紀万国博覧会関係新聞記事集.
- 18) 21 世紀万国博覧会誘致委員会, 1995 年度 21 世紀万国博覧会関係新聞記事集.
- 19) 21 世紀万国博覧会誘致委員会, 1996 年度 21 世紀万国博覧会関係新聞記事集.
- 20) 21 世紀万国博覧会誘致委員会, EXPO2005 日本国際博覧会誘致活動の記録, pp. 1-130.
- 21) 2005 年日本国際博覧会協会, 1998, 日本国際博覧会関連新聞記事集 98 年度上巻 428 pp.
- 22) 2005 年日本国際博覧会協会, 1998, 日本国際博覧会関連新聞記事集 98 年度下巻 342 pp.
- 23) 2005 年日本国際博覧会協会, 1999, 日本国際博覧会関連新聞記事集 99 年度上巻 650 pp.
- 24) 2005 年日本国際博覧会協会, 1999, 日本国際博覧会関連新聞記事集 99 年度下巻 642 pp.
- 25) 2005 年日本国際博覧会協会, 2000, 2005 年日本国際博覧会に係る環境影響について—検討状況報告書—, 109 pp.
- 26) 2005 年日本国際博覧会協会ホームページ  
<http://www.expo2005.or.jp/common/index.html>
- 27) 日本自然保護協会, 1999, 2005 年日本国際博覧会を検証する—一里山自然の価値と海上の森—, 185 pp.
- 28) 日本自然保護協会ホームページ  
<http://www.nacsj.or.jp/index.html>
- 29) 原科幸彦, 2000, 環境アセスメント, 放送大学出版 330 pp.
- 30) 松浦聡子, 2000, そして干潟は残った インターネットと NPO, リベルタ出版, 312 pp.
- 31) 松田裕之, 1999, 愛知万博に係わる環境影響評価準備書の諸問題: オオタカを巡る説明責任順応性反証可能性, 保全生態学研, 4, pp. 107-111.
- 32) ものみ山自然観察会, 1994, 瀬戸市海上の森調査報告書—「自然博物館・あいち」構想に向けて—, 24 pp.

- 33) 森山昭雄・梅沢広昭編, 2000, 日本人の忘れもの―「海上の森」は何故貴重か, 名古屋リプリント, 230 pp.
- 34) 吉見俊哉, 1993, 博覧会の政治学, 中公新書, 300 pp.
- 35) 吉見俊哉, 2000, 市民参加型社会が始まっている・上, 世界, 682. pp. 209-218.
- 36) 鷺谷いづみ 1998, 保全生態学から見た望ましいアセス・望ましい万博, 科学 68, pp. 446-449.  
(2001年6月29日受付)  
(2002年5月17日受理)

### Summary

This paper analyzed the decision-making process of the EXPO2005 held in Kaisho-forest area by taking consideration into behavior of various actors. Then, this paper evaluated the consensus building process of the round table council for the EXPO2005 from a viewpoint of citizen's participation to the project.

Theme of the project changed from the industrial exposition to the environmental one, because some researchers worried that this expo might destroy neighboring Satoyama in 1996. Meanwhile, several NGO's were partnered with each other to strengthen their movement against the project. After 1998, the project was modified several times due to results of environmental impact assessment (EIA), and habitat of goshawks. In addition, the round table council for EXPO2005 which is citizens' participation base organized to reestablish the project in 2000.

Due to the collaborative works of the council, round table for EXPO2005 was succeeded in reflecting an idea of citizens' participation. The committee reached the consensus of site plan. It is expected that the round table for EXPO2005 will become a touchstone of citizens' participation of land use.

**Key words:** "Satoyama", Non-governmental organization for nature conservation, Round table for EXPO2005, Citizens' participation, Consensus building

資料

Ref.. Agreements of the skill practice on April 18<sup>th</sup>, 20<sup>th</sup>, and 28<sup>th</sup>

資料 1. 4月18日、20日及び28日の意見交換会の合意事項

2000年4月28日

世界自然保護基金日本委員会  
日本自然保護協会  
日本野鳥の会  
2005年日本国際博覧会協会  
愛知県国際博推進局  
通商産業省商務流通グループ

1. 会議の名称は、「愛知万博検討会議（海上地区を中心として）」とし、市民参加による合意形成を図るものとする。
2. 委員については、地元関係者、自然保護団体、有職者等のバランスに配慮しつつ、愛知万博のあり方に対する明確なビジョンをもった人を選ぶ。博覧会協会は、事務局を務める。
3. 会議の場を万博のプロセスにきちんと位置付け、段階的に合意形成を図る。
4. 第一段階の会議の場における議論の重点は、博覧会における海上地区の位置づけに置く。ただし、議論の対象範囲は、青少年公園等の地区についてや博覧会の内容、海上の森の保全・活用に関する考え方にも及ぶものとする。
5. 会議の場においては、情報の共有を図りつつ、複数の案について比較検討を行う。
6. 会議の場および配布資料は、公開とする。この他、広く意見を聞くなど、コンセンサスの形成を図る。
7. 早期の登録を目指しつつ、徹底した議論を行う。

なお、この合意事項の実施に当たっては、地元の理解を得るよう周知等に努めるものとする。

出典：博覧会協会ホームページより

Table. Chronological table of Expo2005  
愛知万博問題年表

1987. 春	通産省が愛知県に博覧会を打診
1990. 2. 5	会場候補地を「海上町を中心とした周辺山林地一帯」に決定
1994. 6. 17	愛知県が産業博としての基本構想最終報告書を発表
1995. 秋～	通産省による学識者への博覧会計画に対するヒアリング
1996. 11. 2	通産省構想発表. テーマ「新しい地球創造: 自然の叡智」里山での実験型
1997. 10. 23	財団法人 2005 年日本国際博覧会協会設立
1988. 4. 17～5. 18	アセス実施計画書の縦覧
1999. 2. 24～3. 23	アセス準備書の縦覧
1999. 4. 30	野鳥の会愛知県支部が会場内でのオオタカの営巣確認を発表
1999. 6. 28	愛知県知事がオオタカ営巣問題で愛知青少年公園との分散開催方針表明
1999. 8. 31	中央自然保護三団体代表が県に連名要望書提出
1999. 10. 25	分散会場による新たな計画の博覧会アセス評価書を通産大臣に送付
1999. 10 月終盤	WWF, Bird Life International が BIE (博覧会国際事務局) に要望書提出
2000. 1. 14	BIE による計画建て直しの要請が記載された極秘会議録の新聞報道
2000. 4. 4	通産大臣・愛知県知事・博覧会協会会長が地域整備事業の中止発表
2000. 4. 18, 20, 28	中央自然保護三団体と通産・県・協会の協議で愛知万博検討会議設立合意
2000. 5. 28	第 1 回検討会議—無記名投票での委員長選出. 全委員の提案発表の合意
2000. 6. 3	第 2 回会議—2000 年 12 月の博覧会登録を目指し週 1 回の会議開催に合意
2000. 6. 12, 18	第 3・4 回会議—各委員の提案発表
2000. 6. 26	第 5 回会議—県に保全検討の場設置合意. 委員長による試案作成提案
2000. 7. 2, 7. 17	第 6・7 回会議—委員長試案方向性合意. 試案を具体化した協会案差し戻し
2000. 7. 24	第 8 回会議—「海上の森」の会場計画案に合意
2000. 8. 18, 9. 24	第 9・10 回会議—修正委員長試案を検討会議の総意とすることに合意
2000. 10. 15, 11. 28	第 11・12 回会議—モニタリング・長期保全検討・試案フォロー会議の承認
2000. 12. 21	第 13 回会議—広域市民参加推進会議承認. 四会議体へと引き継がれ解散

出典: 引用文献より作成



# The Institutionalization Process of Kaisho-forest Conservation on the 2005 World Exposition: From a Viewpoint of Citizen's Participation to the Project

Gen INOUE

After high level involvement of researchers in program by 1996. The 2005 World Exposition (EXPO2005) around the Kaisho-forest of Aichi prefecture changed the theme from the industrial expo to the environmental expo. After 1998, the program was vastly changed due to the process of Environmental Impact Assessment, habitat of goshawks, and the movement against the project by NGO.

In 2000, round table for EXPO2005 was succeeded in reflecting an idea of citizens' participation and reaching consensus of site plan. It is expected that the form of round table for EXPO2005 becomes a touchstone of citizens' participation on designing land use plan.