

# ヨーロッパにおける水環境政策への市民参加の仕組と 環境情報の役割

岩田 元一

日本大学大学院総合社会情報研究科

## Public Participation in the EU Water Framework Directive and the Role of Environmental Information

IWATA Motokazu

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

---

The EU Water Framework Directive was adopted in 2000 to establish a legal framework in order to protect clean water and restore its availability in adequate quantities across Europe. The key objective of the directive is to achieve the “good water status” for all European waters by 2015. Public participation is one of the main instruments addressed by the directive in order to achieve this objective. This paper examines the concept of public participation in the directive and the role of environmental information in public participation. The results will be useful when improvements in public participation systems are to be considered in Japan.

---

■ キーワード：EU、水政策枠組指令、河川流域管理、市民参加、環境情報

### 1. はじめに

近年、行政施策の意思決定過程に市民参加を高める動きが進んでいる。

市民参加については、我が国においても、高度成長期後期の1960年代後半から1970年代初頭に盛んに議論され、例えば、東京都の美濃部知事が「都民参加の都政」を打ち出した<sup>(1)</sup>。

また、例えば開発事業による環境への影響を事前に評価する環境アセスメント（環境影響評価）制度においても、環境影響評価方法書等の公告・縦覧及びそれに対する意見書の提出の仕組が盛り込まれている<sup>(2)</sup>。

しかしながら、これまでの市民参加は、“行政 vs 市民”の対立構造で捉えられがちであり、そうした経験も踏まえ、近年、世界的な潮流となってきたのが、「協働」や「パートナーシップ」という概念である<sup>(3)</sup>。「協働」は、近年、地方自治体を中心に急速に使われ始めた用語であり、学術的に明確に定義され

ているとはいえないが、ここでは、「ある課題について関係する各主体が、共通の目標に向かって対等の立場で協力し合うこと。」<sup>(4)</sup>と捉えておく。「パートナーシップ」についても、「対等の立場で協力」という意味合いを有するものと理解してよい。

そうした動きの中、国の行政についても、財政危機等を背景に情報公開や市民参加が強く求められるようになってきている。

その一つの現れとして、情報公開については、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」が1999年5月に成立した。また、施策の検討に国民の意見を求めるパブリックコメント制度については、国の行政機関による規制の新設・改正・廃止の際には、そのような機会を設けなければならないことが閣議決定され、1999年4月から実施された。その後、この制度の改善を図るため、行政手続法の中に位置付けられることとされ、2005年6月に行政手続法の改正が行われた。

また、各自治体においても、情報公開やパブリッ

クコメントの制度が広く設けられつつある。

しかしながら、パブリックコメントに基づく意見の提出実態等を見ると、これらの制度によって実際に「協働」が進んでいるとは必ずしもいえない状況にある<sup>(5)</sup>。

環境問題は、地域の関係者が協力して取り組む必要があるという点で協働が最も求められる分野の一つといえるが、この分野においても改善の余地が多く残っている。

例えば、2006年4月に閣議決定された「第三次環境基本計画」の中でも、今後の環境政策の展開の方向の一つとして、国、地方公共団体、市民協働の推進、特に行政と市民とのコミュニケーションの質量両面からの向上の重要性が指摘されている。

この第三次環境基本計画において、そうした問題意識の背景として紹介されているのが、ヨーロッパのオース条約である<sup>(6)</sup>。

ヨーロッパにおいては、環境政策に係る意思決定への市民参加の考え方が進んでおり、その一般的な仕組みとして、オース条約（「環境問題についての情報の入手、意思決定における市民の参加及び司法制度の利用に関する条約」）が1998年6月に採択され、2001年10月に発効している<sup>(7)</sup>。

ただし、オース条約は、基本的な仕組みを定めたものであり、逆にいえば、具体的な手続き等に関する細かな規定はない。

そうした中で、環境分野の市民参加の制度として注目されるのが、2000年にヨーロッパにおける水環境の保全のための総合的な施策の枠組を定める最も基本的な制度として採択された「水政策の分野における共同体の措置の枠組を定める欧州議会・理事会指令 2000/60/EC」<sup>(8)</sup>である。

この指令（略称：「水政策枠組指令」（“Water Framework Directive”））の特徴の一つが、市民参加に関する規定を設けていることである。

水政策枠組指令の市民参加に係る規定は、オース条約を考慮して定められたものであり<sup>(9)</sup>、また、同条約の具体化の例となっており<sup>(10)</sup>、そうした点でヨーロッパにおける環境分野の市民参加の考え方を把握する上で重要な制度といえる。

したがって、EUの水政策枠組指令における市民

参加の仕組みは、我が国の行政施策（特に環境分野）への市民参加の制度を構築・改善する上で非常に参考になると考えられる。

本稿では、そうしたことを念頭に置きつつ、水政策枠組指令における市民参加の仕組みを把握し、今後の我が国における市民参加による協働を進める上で有効となる考え方及び課題等を明らかにしたい。

市民参加による合意形成のあり方に関しては、事例研究や実験が蓄積され課題等が明らかにされつつあるが<sup>(11)</sup>、本稿は、水政策枠組指令というヨーロッパの環境分野における代表的な市民参加制度を参照することにより、我が国の制度に有効な示唆を得ることを目的とするものである。

なお、本稿で紹介する指令等に関する記述は、各英語版を筆者が仮訳したものである。（オース条約及び水政策枠組指令において用いられている“public participation”の用語については、「公衆の参加」等と訳するのが適当かもしれないが<sup>(12)</sup>、ここでは、煩雑さを避けるため、我が国の制度に関する記述と同様に、「市民参加」という用語で統一する。）

## 2. 水政策枠組指令の概要

### 2.1 背景

2005年に行われた欧州連合（EU）の世論調査<sup>(13)</sup>によれば、懸念される環境問題として「水質汚濁（海、河川、湖沼及び地下水）」を挙げるものが最も多かった（47%、5つの環境問題を選択）<sup>(14)</sup>。

水質汚濁問題は、現在でもこのように高い関心を集めているが、ヨーロッパでは、これまでも、1975年の「飲料水に利用する表流水に求められる水質に関する理事会指令」<sup>(15)</sup>を始め、水に関する様々な施策が講じられてきた。

そうした中、より調和の取れた対策が求められるようになり、1988年、水に関する閣僚セミナー（フランクフルト）において、既存の水に関する諸法令が検討され、改善の必要性が明らかにされた。改善措置の第一歩として、1991年に、「都市廃水処理指令」<sup>(16)</sup>及び「硝酸指令」<sup>(17)</sup>が採択された。

1995年には、欧州議会及び環境閣僚理事会から、

水政策に関するより国際的な取組の検討の要請があり、それを受けた議論が開始された。

さらに、1996年5月には、加盟国代表、地方当局、水供給業者、業界、消費者等が参加した会議も開催され、現状の断片的な施策ではなく、単一の枠組法令が必要との共通の認識が醸成された<sup>(18)</sup>。水政策枠組指令は、このような経緯を経て、2000年10月23日に採択された。同指令は、同年12月22日発行のEUの官報<sup>(19)</sup>に掲載されたことにより、同指令の規定（第25条）に基づき、同日付けで発効した。

## 2.2 目的等

水政策枠組指令は、全26条と11の附属書から構成されている（表1参照）。

水政策枠組指令の目的は、第1条((a)～(e))に掲げられているが、それを簡単に整理すると以下のとおりである<sup>(21)</sup>。

- 水資源のこれ以上の悪化を防ぎ、その状態を改善すること
- 水資源の長期的保全に基づく持続可能な水利用を促進すること
- 優先物質の排出を段階的に削減し、優先有害物質の排出を停止又は漸減すること
- 地下水汚染を段階的に削減し、これ以上の汚染を防止すること
- 洪水及び早魃の影響の緩和に寄与すること

## 2.3 環境目標

水政策指令に基づく諸施策が目指す環境目標は、第4条で詳しく定められている。

基本的な目標は、以下のとおりである。

- この指令の発効後遅くとも15年以内に良好な地表水の状態を達成すること（第4条第1項(a)(ii)）
- 優先物質による汚染を段階的に削減すること及び優先有害物質の排出及び紛失を停止又は減少させていくこと（第4条第1項(a)(iv)）
- この指令の発効後遅くとも15年以内に良好な地下水の状態を達成すること（第4条第1項(b)(ii)）

表1 水政策枠組指令の構成<sup>(20)</sup>

条・附属書	表 題
第1条	目的
第2条	定義
第3条	河川流域地区における行政措置の調整
第4条	環境目標
第5条	河川流域地区の特性、人の活動による環境への影響の評価及び水利用の経済分析
第6条	保護地域の登録
第7条	飲用のための取水に利用される水
第8条	表流水の状態、地下水の状態及び保護地域の監視
第9条	水供給に係る原価回収
第10条	点源及び面源に対する総合的取組
第11条	措置計画
第12条	加盟国レベルでは取り扱えない事項
第13条	河川流域管理計画
第14条	情報及び意見聴取
第15条	報告
第16条	水質汚濁に対する戦略
第17条	地下水汚染の防止及び規制の戦略
第18条	委員会報告
第19条	共同体の将来の措置の計画
第20条	指令への技術的適応
第21条	規制委員会
第22条	廃止及び経過措置
第23条	罰則
第24条	実施
第25条	発効
第26条	名宛人
附属書I	担当部署のリストに求められる情報
附属書II	(地表水及び地下水の特徴付け)
附属書III	経済分析
附属書IV	保護地域
附属書V	(地表水、地下水の状態)
附属書VI	措置計画に含まれるべきリスト
附属書VII	河川流域管理計画
附属書VIII	主要汚染物質の表示リスト
附属書IX	排出規制値及び環境基準
附属書X	優先物質
附属書XI	(地図)

ここで「良好な地表水の状態」(“good surface water status”)とは、生態学的にも化学的にも「良好」以上の状態であることをいう(第2条第18項)。生態学的な状態の区分については、附属書Vに定められている(第2条第22項)。地表水の化学的状态については、附属書IX等で定められた環境基準が達成されている状態をいう(第2条第24項)。

一方、「良好な地下水の状態」(“good groundwater status”)とは、量的にも化学的にも「良好」以上の状態であることをいう(第2条第20項)。地下水の量的状態及び化学的状态の区分については、附属書Vに定められている(第2条第25項及び第28項)。

また、「優先物質」(“priority substance”)とは、第16条第2項に従って指定され附属書Xに掲げられた物質をいう(第2条第30項)。優先物質のうち第16条第3項及び第6項に従って指定されるものを「優先有害物質」(“priority hazardous substance”)という(第2条第30項)。なお、「有害物質」(“hazardous substance”)とは、毒性があり、残留性が高く、かつ生物に蓄積されやすい物質若しくは物質群又は同等の懸念を生じさせる物質若しくは物質群をいう(第2条第29項)。

## 2.4 主要な措置

水政策枠組指令では、この環境目標を達成するための主要な措置として、次の5つが盛り込まれている<sup>(21)</sup>。

### (1) 汚染への総合的なアプローチ

加盟国は、主に、共通の排出基準及び「利用可能な最良の技術」(“best available technology”)又は「環境のための最良の行動」(“best environmental practice”)の適用によって、汚染を削減すべきである。流入水に係る環境基準を達成するために必要な場合には、より厳しい汚染対策が適用されるべきである。(第10条及び第16条)

### (2) 原価回収

2010年までに、家庭、農業及び工業は、水供給事業のコストに「適切に」貢献する必要がある。さらに、水の価格付け政策(water pricing policies)は、

より効果的な水利用のためのインセンティブを与えるものとの位置付けを与えられるべきである。(第9条)

### (3) 河川流域管理計画のシステム

水政策枠組指令の基盤は、河川流域管理(river basin management)である。加盟国は、国内の河川流域及び他国と共有する河川流域を特定し、それらを「河川流域地区」(“river basin district”)として指定しなければならない。すべての河川流域地区は、河川流域管理計画及び実行計画を6年ごとに策定しなければならない。国内及び国際上の必要な調整を確保するため、加盟国は、「担当機関」(“competent authority”)を特定しなければならない。(第3条、第11条、第13条、第14条、第15条、附属書VI及び附属書VII)

### (4) 評価の支援及び継続的な監視

ヨーロッパの水環境の現在の状態を知り、良好な水の状態を達成するためにどのような対策が必要かを見出すために、加盟国は、河川流域の特徴を分析し、基準となる生態学的状態(「良好な生態学的状態」の決定の基礎となる。)を決定し、主な影響要因を整理し、その影響を評価しなければならない。原価回収原理を提供するために、水利用の経済分析を行わなければならない。(第5条及び第8条。附属書II及び附属書III)

### (5) 市民参加

水政策枠組指令の前文(第14号)に「この指令の成功は、水の利用者を含む市民の情報、意見聴取及び関与(とともに、共同体、加盟国及び地方の緊密な協力及び首尾一貫した行動)にかかっている。」と記述されているように、市民参加は、水政策枠組指令の実施に当たって重要な役割を果たすものと認識されている。

これについては、下記3「水政策枠組指令における市民参加」でより詳しく述べる。

## 2.5 河川流域管理

以下で述べる市民参加とも関係があることから、

水政策指令の主要な措置の基盤となる河川流域管理の仕組等について簡単に見ておく。

### (1) 河川流域地区の指定

加盟国は、国内の個々の河川流域を同定し、河川流域地区を指定することとされている（第3条第1項）。

河川流域が二つ以上の加盟国に広がっている場合には、関係加盟国は、単一の国際的な河川流域地区を指定するようしなければならない（第3条第3項）。

「河川流域地区」（“river basin district”）とは、一つ又は隣接する二つ以上の河川流域並びに関連する地下水及び沿岸水から構成される陸域及び水域のことである（第2条第15項）。

なお、「河川流域」（“river basin”）とはすべての地表水が河川及び湖沼を通じて単一の河口、入り江又は三角州から海に流れ出るような陸域のこととされている（第2条第13項）。

### (2) 河川流域管理計画の策定

加盟国は、国内の各河川流域地区について、河川流域管理計画を策定しなければならない（第13条第1項）。

国際的な河川流域地区については、関係加盟国は、単一の河川流域管理計画を策定する目的で調整しなければならない。そのような単一の計画が策定されない場合には、加盟国は、この指令の目的を達成するため、自国内の河川流域部分について、河川流域管理計画を策定しなければならない（第13条第2項）。

### (3) スケジュール

河川流域管理計画は、指令の発効の日から遅くとも9年以内（2009年12月22日まで）に公表することとされている（第13条第6項）。

また、発効の日から遅くとも15年以内（2015年12月22日まで）に評価及び更新を行う（以後6年ごとに同様）ことも定められている（第13条第7項）。

これらを含め、水政策枠組指令の実施に関連する

主なスケジュールを表2に掲げる。

表2 水政策枠組指令の実施スケジュール<sup>(22),(23)</sup>

時期*	事 項	関連規定
2000年	指令発効	25条
2003年	国内法制度の整備 河川流域地区及び担当機関の指定	23条 3条
2004年	河川流域の特徴付け	5条
2006年	監視ネットワークの整備 市民の意見聴取の開始	8条 14条
2008年	河川流域管理計画案の公表	13、14条
2009年	河川流域管理計画の策定	13、11条
2010年	水の価格付け政策の導入	9条
2012年	対策運用計画の策定	11条
2015年	環境目標の達成(第1期終了)	4条
2021年	第2期終了	4、13条
2027年	第3期終了	4、13条

\* 時期は、各年とも当該年の12月22日。

## 3. 水政策枠組指令における市民参加

水政策枠組指令における市民参加に関する仕組を以下に整理する。また、水政策枠組指令の市民参加に関連して実施されたプロジェクトについても簡単に紹介する。

### 3.1 関連規定

水政策枠組指令第14条は、市民参加に関連して、表3のような規定を設けている。

また、河川流域管理計画に盛り込むべき事項等が示された附属書VII（河川流域管理計画）には、「実施した情報公開及び意見聴取の措置の概要並びにそれらの結果及びそれによる計画変更の内容」という項目が含まれている。

なお、これらから分かるように、水政策枠組指令においては、先に紹介した「前文」（第14号）も含め、「市民参加」（“public participation”）という用語自体は使用されていない。

表3 水政策枠組指令第14条<sup>(8)</sup>

第14条 情報及び意見聴取

1. 加盟国は、この指令の実施に関して、特に、河川流域管理計画の策定、評価及び更新に関して、すべての関係者の積極的な関与を奨励しなければならない。加盟国は、各河川流域地区に関して、以下の情報を公表し、利用者を含む市民が意見を述べるようにしなければならない。

(a) 計画策定のスケジュール及び作業計画（予定される意見聴取の手段に関する説明を含む）。（計画が言及する期間開始の遅くとも3年前に。）

(b) 当該河川流域に特定される重要な水管理事項の中間的総括。（計画が言及する期間開始の遅くとも2年前に。）

(c) 河川流域管理計画案。（計画が言及する期間開始の遅くとも1年前に。）

求めに応じて河川流域管理計画案の策定に用いた参考文献及び情報の閲覧ができるようにしなければならない。

2. 加盟国は、積極的関与及び意見聴取が可能になるように、少なくとも6か月間、これらの文献に関する書面による意見提出を認めなければならない。

3. 前2項は、更新される河川流域管理計画について同様に適用される。

3.2 水政策枠組指令の市民参加の意義

水政策枠組指令の市民参加を実効あるものとするため、指針が作成され、プロジェクトが実施されている。ここでは、それらの指針やプロジェクトにおいて水政策枠組指令の市民参加の意義をどのように捉えられているのか整理する。

(1) 『水政策枠組指令に関する市民参加に関する指針』における整理

水政策枠組指令第14条の実施に関して加盟国の担当部署を支援するために作成された『水政策枠組指令に関する市民参加に関する指針』<sup>(24)</sup>においては、次のような説明がなされている。

指令には「市民参加」という表現は出てこないが、市民参加に関する3つの形態が言及されている。

- ・ 情報提供 (information supply)
- ・ 意見聴取 (consultation)
- ・ 積極的関与 (active involvement)

指令によれば、情報提供及び意見聴取は確保されるべきとされ、積極的関与は奨励されるべきとされている。(略) 通常、市民参加は、指令に記載されているものよりも幅広い活動を意味するものの、これら3つの形態は、「市民参加」と解釈されるべきである。

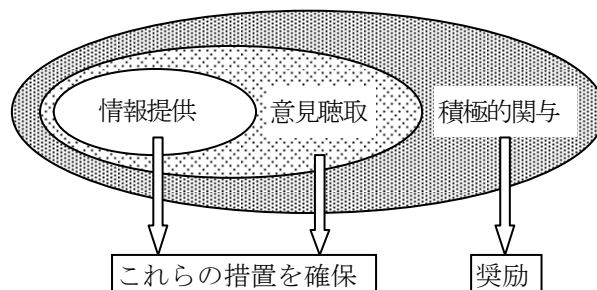


図1 水政策枠組指令における参加の形態<sup>(25)</sup>

この指針によれば、市民参加とは、「一般には、人々が計画や作業過程に影響を与えることができるようにすること」である。

水政策枠組指令における市民参加に関する考え方としてこの指針で述べられていることを整理すると以下のとおりである(図1参照)。

- ・ どのような形態の市民参加であっても、その基本は、市民への情報の提供である。
- ・ 厳密に言えば、指令が要求しているのは、背景となる情報へのアクセスだけであり、情報の積極的な普及ではない。しかしながら、情報の積極的な普及は、意見聴取や積極的関与を実効あるものにするために必須である。
- ・ 実際の参加の第1段階は、意見聴取である。行政機関は、住民及び関係者の知見、認識、経験及び着想から学ぶために彼らの意見を聴く。
- ・ この過程で、意思決定における役割分担は与えられない。また、専門家は、住民の見解を受け入れる公式な義務はない。

- 意見聴取に二つの方式がある。書面による意見聴取と口頭での意見聴取である。その上で、指令では、少なくとも書面による意見聴取が求められている（第14条第1項）。
- より高レベルの参加の形態としては、計画の策定や実施に当たっての参加があり、更には、共同の意思決定（計画段階で積極的に参加するだけでなく結果にも応分の責任を果たす。）及び自主管理（水管理を委託される。）がある。
- これらのうち計画の策定や実施に当たっての参加は、積極的関与として奨励されているが、共同の意思決定や自主管理は、具体的には求められていない。
- それぞれのレベルの参加は、互いに独立しているわけではない。また、計画策定の段階ごとに有効な参加レベルは異なる。

## （2）“HarmoniCOP” プロジェクトにおける整理

水政策枠組指令に基づく河川流域管理計画における「市民参加」の理解を高めるため、ヨーロッパ9か国（ベルギー、フランス、ドイツ、ハンガリー、イタリア、オランダ、スペイン、スイス及び英国）の17の研究チームによる“Harmonising Collaborative Planning (HarmoniCOP)”プロジェクト（2002年-2005年）が実施された<sup>(21)</sup>。

このプロジェクトのため、いくつかの作業グループによる検討が行われ、それぞれの報告書が作成されている<sup>(26)-(31)</sup>。

その一つ<sup>(27)</sup>に記述されている市民参加の潜在的利点を整理すると、以下ようになる。

- 市民参加によって、より豊富な情報に基づいた、より創造的な意思決定が可能になる。
- 市民参加によって、決定が市民により受け入れられやすく、更には、市民が決定についての責任を持つことになる。この結果、訴訟が減り、実行に当たっての遅延が少なくなる。
- 市民参加によって、より開かれた政府と市民の間でのより民主的な心構えが促進される。
- HarmoniCOP プロジェクトとの関係では、すべての関係者の「社会学習」(Social Learning) が推進される。

一方、同報告書には、以下のような留意点についても記述されている。

- 実際の参加の過程は、複雑である。
- 政府は、しばしば、市民の声を聞くことや真の参加の仕組みを作ることに消極的になる。
- 事前に書いたシナリオと計画が受け入れられるよう擬似的な参加の仕組みが整えられることがしばしばあるが、早い段階で実際に影響力を及ぼす可能性を除去すると、市民は失望し、市民からの支援が得られなくなる。
- 市民からの反応は、代表的なものではなく、質も悪いかもしれない。
- 首尾一貫しない決定になる恐れもある。
- 時間と経費がかかる。

また、市民参加のレベルについて、Arnstein<sup>(32)</sup>の「市民参加の階段」の考え方にに基づき、表4のように整理されている。

表4 市民参加のレベル (HarmoniCOP) <sup>(33)</sup>

1	情報 (information)	市民が情報を入手できる。(全レベルの参加の基盤。)
2	意見聴取 (consultation)	市民の見解が求められる。
3	議論 (discussion)	市民と政府との間の実際の相互作用が起こる。
4	共同設計 (co-designing)	市民が政策又は計画作成に積極的に参加する。
5	共同意思決定 (co-decision-making)	市民が政府とともに意思決定の権限を持つ。
6	意思決定 (decision-making)	市民が独自に市民としての役割を果たす。

なお、この報告書において、前述の『水政策枠組指令に関する市民参加に関する指針』における説明との関係について、以下のように述べられている。

指針においては、レベルが3つに区別されている。まず「情報提供」であり、ここでのレベル1に相当する。次が「意見聴取」であり、ここでのレベル2及びレベル3に相当する。ただし、書面による意見聴取（レベル2）と口頭による意見聴取（レベル3）に分けることができる。口頭による

意見聴取は、より積極的であり参加者は当局と対話することができる。最後が「積極的関与」であり、ここではレベル4～レベル6に相当する。ただし、水政策枠組指令においてはレベル4のみが求められている。レベル5及びレベル6は、最善と考えられ、推奨されるべきである。

### 3.3 ケーススタディ

前述の HarmoniCOP プロジェクトにおいては、市民参加に関する各国の具体的な経験が集められ分析された<sup>(28)</sup>。対象になったのは、9 개국 (ベルギー、フランス、ドイツ、ハンガリー、イタリア、オランダ、スペイン、スイス及び英国) の 10 河川流域である (表5 参照)。

表5 ケーススタディ対象流域<sup>(34)</sup>

国	河川流域
ベルギー	Demer 集水域 (Sceldt 流域の一部)
フランス	Adour-Garonne 流域の Dordogne 小流域
ドイツ	Elbe 流域
ハンガリー	Danube 小流域
イタリア	Bacchiglione 川
オランダ	Meuse 川
スペイン	Muga 川流域
スイス	Rhone 川
英国	Ribble 流域 (イングランド・ウェールズ) Dee 河口域 (スコットランド)

これらのケーススタディを通じて明らかになった点として、以下のような項目が掲げられている<sup>(30)</sup>。

- 河川流域管理における市民参加は、次の事項に依存している。
  - 当該国及び流域の歴史的・文化的・環境的背景
  - 統治機構及び管理スタイルによる影響
  - 市民参加、社会的学習及び知識の統合に関する新しい手法に対する経験
- 特に、HarmoniCOP プロジェクトが見出したことは以下のとおり。
  - 河川流域管理における市民参加は、ヨーロッパにおいては新しいものではない。国によつ

ては、100 年以上にわたって行われてきている。

- 市民参加の公式・非公式な形態は、相互補完的であり、排他的なものではない。両者のバランスが必要である。非公式・自主的な参加が河川流域管理において重要な役割を果たす。
- 参加は通常河川流域管理の遅い段階で求められるものの、首尾一貫した、又は統一的な傾向は見られない。

### 3.4 市民参加と環境情報

上で述べた HarmoniCOP プロジェクトでは、河川流域管理への参加の仕組において、環境情報が重要な役割を果たすとの考えから、情報の普及・入手や議論の支援等に果たす情報・コミュニケーション手法 (Information and Communication tools) の有効性等について評価が行われた。

その成果を踏まえ、水政策枠組指令に基づく市民参加を支えるシステムとしての情報・コミュニケーション手法の特徴を整理する。

#### (1) 情報・コミュニケーション手法の区分

市民参加は、時間を要するものである。これは、関係者の相互作用が増加するためであり、また、専門家の知識と非専門家の知識とを結びつけるという困難さがあるためである。こうしたことから、効率的なコミュニケーションが何にも増して重要となる。

HarmoniCOP プロジェクトでは、市民参加を促進するための仕組としての情報・コミュニケーション手法について、文献及び実績に基づく約 20 の手法が選定・分類がなされた<sup>(27)</sup>。

また、これらの手法の分類は、以下の4つの基準に照らして行われた。

- ① コミュニケーションの方向による分類
  - トップダウンコミュニケーション (先導的グループから関係者・一般市民へ。)
  - ボトムアップコミュニケーション
  - 双方向コミュニケーション
- ② 市民の規模による分類
  - 小規模作業グループ (一般に、対面又は一定の手法を用いた意見交換。)
  - 一般市民 (大部分の時間は、関連する事象



が時間的空間的に分布。)

③ 目的による分類

- 情報及び知識の管理（情報の蓄積、取り出し、分析、表示及び普及。）
- 見解の抽出（関係者の見解及び行動を見だし、他者に明らかにする。）
- 相互作用の支援（関係者間の相互作用の支援及びコミュニケーションの改善。）
- シミュレーション（河川流域システムを環境・技術・経済の側面からシミュレート。）

④ 市民参加の段階による分類

- 開始段階
- 関係者の分析
- 状況の診断
- 解決策の検討
- 実施・評価

表6は、これらの基準に照らして情報・コミュニケーション手法がどのように分類されるのかという例として、アンケート調査及び地理情報システム（GIS）の場合を示したものである。

表6 情報・コミュニケーション手法の分類の例（アンケート調査及び地理情報システム）<sup>(35)</sup>

分類基準	区 分	特徴*1	
		A*2	B*3
① コミュニケーションの方向	トップダウン	×	○
	ボトムアップ	○	×
	双方向	×	△
② 市民の規模	小規模作業グループ	○	○
	一般市民	△	△
③ 使用目的	情報・知識の管理	△	○
	見解の抽出	○	×
	相互作用の支援	×	△
	シミュレーション	×	△
④ 市民参加の段階	開始段階	△	×
	関係者の分析	△	×
	状況の診断	○	○
	解決策の検討	○	○
	実施・評価	△	△

\*1 各区分の該当程度：○=高、△=中、×=低

\*2 A: アンケート調査

\*3 B: 地理情報システム（GIS）

(2) 情報・コミュニケーション手法の課題

HarmoniCOP プロジェクトでは、上記ケーススタディも含めた分析の結果として、河川流域管理における情報・コミュニケーション手法の使用は、流動的だが必ずしも矛盾はしない効果を持つものと評価しているが、まず、情報・コミュニケーション手法の潜在的な可能性及び利点としては、以下の事項があげられている<sup>(30)</sup>。

- 情報・コミュニケーション手法は、複数の見解や知識を集めることによって、関係する河川流域問題の新たな姿を提供することに力を貸すことができる。特定の機関の代表者だけで、複雑な問題の全体を見ることは困難であろう。
- 情報・コミュニケーション手法は、河川流域のような複雑なシステムの知識に本来備わっている不確実性に関してよりよいコミュニケーションが成り立つことを支援することができる。
- 情報・コミュニケーション手法は、「専門的知識の社会化」(“socialising expertise”) にとって重要な機能を果たし得る。例えば、ある結果がウェブに掲載されれば、直ちに市民の視線に触れることになる。
- 以上の結果、情報・コミュニケーション手法は、単独の機関又は個人からより独立した知識と情報を作り出す上で重要なものになり得る。
- 河川流域管理における社会的学習は、時間と資源に制限があるが、情報・コミュニケーション手法は、重要な情報の共有を容易にすることによって、社会的学習の過程を促進することに役立ち得る。

一方、情報・コミュニケーション手法の潜在的リスク及び欠点も掲げられている<sup>(30)</sup>。

- 操作：市民参加の過程が実施される前に決定されたことを合法化するために市民参加の過程を調整することは共通に抱えるリスクであり、見過ごしてはならない。
- 知識の独占：専門家が使う用語や情報・コミュニケーション手法によって、一般の人々を社会的学習の過程に導くことになるよりも、むしろ一般の人を排除し現状を追認させることにつな

がる恐れがある。

- 誤った枠組又は過剰な枠組：問題となっている事象に関して情報・コミュニケーション手法が誤った質問を投げかければ、誤った回答や政策しか返ってこない。議論すべき問題の枠組を広げ過ぎたり（特定の枠組の押し付け）、枠組からはみ出したり（焦点がはずれた誤った枠組の押し付け）するリスクがある。

## 4. 考察－我が国の市民参加制度への意義

### 4.1 水政策枠組指令の市民参加のレベル

前述のとおり、水政策枠組指令においては、河川流域管理計画の策定、評価及び更新に関して、「情報提供」、「意見聴取」及び「積極的関与」の3種類の市民参加が盛り込まれている。

水政策枠組指令の規定上、積極的関与の具体的手段は明らかではないが、先に紹介した『水政策枠組指令に関する市民参加に関する指針』<sup>(24)</sup>を踏まえると、会議や運営グループ等を通じて、関係者が積極的に計画策定過程に入り当局に対する助言をすることと理解されている。

市民参加には、様々なレベルがある。先に紹介したとおり、水政策枠組指令に関連して実施されたHarmoniCOPプロジェクトにおいては、6段階の参加のレベルが設定され(表4)、同指令の情報提供等は、そのレベル2~4に相当するとしている。

我が国における例としては、表7の5段階に分ける考え方が提唱されている<sup>(36)</sup>。

表7 市民参加のレベル (原科)<sup>(36)</sup>

1	情報提供 (informing)
2	意見聴取 (hearing)
3	形だけの応答 (reply only)
4	意味ある応答 (meaningful reply)
5	パートナーシップ (partnership)

この分類に基づけば、水政策枠組指令に規定される情報提供及び意見聴取は、概ねレベル1~2又は3に、また、積極的関与については、レベル4程度に

それぞれ相当するものと考えられる。

なお、水政策枠組指令において、情報提供及び意見聴取の措置は「確保」(ensure)しなければならないが、積極的関与については奨励(encourage)することとされており、その位置づけには差がある。

### 4.2 我が国の市民参加制度との比較

一方、我が国の制度における市民参加のレベルはどの程度であろうか。

ここでは、水政策枠組指令が河川流域管理計画の策定に関する市民参加を位置付けていることを踏まえ、地域計画の一つである都道府県等の環境基本計画について考えてみる。

都道府県等においては、環境基本法の規定(第36条)を受け、環境基本条例に基づくなどにより、環境基本計画が策定されている。

地方公共団体においても、最近、要綱、要領等の形でパブリックコメント制度が整備されており、環境基本計画の策定・改定に当たって、パブリックコメントが実施されることが一般になってきている<sup>(6)</sup>。

計画案を公開し、(書面で)意見を求めるという点で、環境基本計画に関するパブリックコメントは、表4に基づく市民参加レベルの1及び2の段階といえる。

ただし、地方公共団体によっては、パブリックコメントのみならず、タウンミーティング等による意見聴取も行っており、その場合、表4に基づく市民参加レベルの3(その成果によっては4)に相当する。

このため、市民参加レベルの観点からいえば、規定上は、水政策枠組指令が我が国の制度に比べて特に進んでいるわけではないといえる。

### 4.3 市民参加を有効なものとするための情報システム

市民参加による合意形成を充実したものとするためには、関係者間での情報の共有が重要となる。水政策枠組指令の実施に当たってもその点が認識され、先に述べたHarmoniCOPプロジェクトにおいても、情報システムの役割に関する議論が行われた<sup>(26)(27)</sup>。また、水政策枠組指令に基づく市民参加を支援するための具体的な情報システムのあり方に関する研究

も進められている<sup>(37)-(40)</sup>。

一方、我が国においては、例えば、都道府県において、環境基本計画策定のための情報システムが検討され整備されたということはない。都道府県のホームページで意見を募集し、メールによる意見の提出を認めるという程度である。

この結果、市民参加レベルが同程度であっても、その内容に質的差異が生じる可能性がある。

## 5. おわりに

ヨーロッパにおいては、様々な意思決定に市民を参加させるという考え方が進んでおり、環境分野においても、オーフス条約が2001年10月に発効した。

オーフス条約は、環境問題についての市民参加に関する法的な基礎を提供しているが、その具体的な措置を整備したものと注目されているのが、河川流域管理という分野に焦点を当てた市民参加の制度を盛り込んだ「水政策枠組指令」である。

本稿では、我が国における市民参加による協働を進める上で有効となる考え方及び課題等を明らかにするため、水政策枠組指令における市民参加の仕組みを確認した。

その結果、規定上は、水政策枠組指令が要求する市民参加は、情報提供及び意見聴取が主であり、その点、我が国の一般的なパブリックコメントのものと同程度であることが確認できた。

市民参加を充実したものとするためには、情報システムをいかに適切に活用するかが重要な鍵となる。これについて、ヨーロッパにおいては、水政策枠組指令の実施に果たす情報システムの役割等が熱心に検討されているが、我が国における検討や整備は必ずしも積極的に進められている状況ではないという違いが見られる。

今後、水政策枠組指令の諸規定が実際に施行されていくことになるが、その際、市民参加がどのように実施されていくのか、また、どのような課題が明らかにされるのか注目し、我が国の市民参加制度への参考にしていきたい。

## [注]

- (1) 佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三『新説市民参加—その理論と実際—』公人社、2005年10月20日、p.2-3。
- (2) 環境影響評価法（平成9年6月13日法律第81号）第7条、第8条等。
- (3) 前掲書(1)、p.5-7。
- (4) 阿部斎・大久保皓生・寄本勝美『地方自治の現代用語』学陽書房、2000年。
- (5) 岩田元一「都道府県の環境基本計画策定に際してのパブリックコメントに関する一考察」『日本社会情報学会第21回全国大会研究発表論文集』、2006年9月。
- (6) 「例えば、欧州を中心としたオーフス条約への対応の中に見られるように、諸外国においても、行政の保有する環境に関する情報を国民が容易に得られるようにするための取組が、政策決定への参画と併せて行われています。」『第三次環境基本計画』第一部第2章第4節3から引用。
- (7) 岩田元一「環境情報に関するヨーロッパの制度と我が国の現状」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要第7号』、2007年2月。
- (8) Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy (Official Journal L 327, 2000)
- (9) Andrew Farmer, “Water Framework Directive”, Institute for European Environmental Policy, January 2002
- (10) Gerges Kremlis, “The Aarhus Convention and its Implementation in the European Community”, Conference Proceedings Volume 1, Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement: 9-15 April 2005
- (11) 原科幸彦編『環境計画・政策研究の展開—持続可能な社会づくりへの合意形成—』岩波書店、2007年1月26日。
- (12) 例えば、The United Nations Framework Convention on Climate Change（気候変動に関する国際連合枠組条約）の中の“public participation”（第6条（a）（iii））は、「公衆の参加」と訳されている。
- (13) European Commission “The attitudes of European citizens towards environment”, April 2005.
- (14) 岩田元一「環境情報に関する国民意識の日欧比較」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要第

- 7号』、2007年2月。
- (15) Council Directive 75/440/EEC of 16 June 1975 concerning the quality required of surface water intended for the abstraction of drinking water in the Member States (Official Journal L 194, 1975)
- (16) Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment (Official Journal L 135, 1991)
- (17) Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources (Official Journal L 375, 1991)
- (18) “Introduction to the new EU Water Framework Directive”(http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/intro\_en.htm)
- (19) Official Journal of the European Communities L 327, 22 December 2000. なお、EUの官報は、2003年2月1日から、“Official Journal of the European Union”と改称されている。
- (20) 上記(8)に基づき筆者が整理。
- (21) HarmoniCOP Project, “Public Participation and the European Water Framework Directive – A framework for Analysis”, February 2003.
- (22) 下記(23)掲載の表に基づき筆者が一部簡略化して作成。
- (23) Commission of the European Communities, “Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Toward Sustainable Water Management in the European Union” First stage in the implementation for the Water Framework Directive 2000/60/EC”, March 2007.
- (24) Drafting Group, “Guidance on Public Participation in relation to the Water Framework Directive”, December 2002
- (25) 上記(23)掲載の図に基づき筆者が作成。
- (26) HarmoniCOP Project, “Social Learning Pool of Questions (An instrument to diagnose Social Learning and IC-tools in European River Basin Management)”, October 2003.
- (27) HarmoniCOP Project, “Public Participation and the European Water Framework Directive (Role of Information and Communication Tools)”, November 2003.
- (28) HarmoniCOP Project, “Social Learning in River Basin Management”, December 2003.
- (29) HarmoniCOP Project, “Public Participation in River Basin Management in Europe (A National Approach and Background Study synthesizing experiences of 9 European Countries)”, July 2004.
- (30) HarmoniCOP Project, “HarmoniCOP Integration report”, August 2005.
- (31) HarmoniCOP Project, “Good European Practices for Stakeholder Involvement – Lessons from Real Planning Processes (Case-studies and Experiments)”, November 2005.
- (32) Sherry R Arnstein, “A ladder of citizen participation in the USA”, Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, No. 4, 1969.
- (33) 上記(30)掲載の表に基づき筆者が作成。
- (34) 上記(27)掲載の表に基づき筆者が作成。
- (35) 上記(27)掲載の表に基づき筆者が作成。ただし、評価の「2」「1」「0」は、より判別しやすいようそれぞれ「○」「△」「×」とした。
- (36) 原科幸彦編著『市民参加と合意形成』学芸出版社、2005年9月10日。(11) J. A. van Ast, S. P. Boot, “Participation in European water policy”, Physics and Chemistry of the Earth, 28 (2003)
- (37) J. A. van Ast, S. P. Boot, “Participation in European water policy”, Physics and Chemistry of the Earth, 28 (2003)
- (38) Thomas Uslander, “Trends of environmental information systems in the context of the European Water Framework Directive”, Environmental Modeling & Software, 20 (2005)
- (39) Ioanna Mouratiadou, Dominic Moran, “Mapping public participation in the Water Framework Directive: A case study of the Pinios River Basin, Greece”, Ecological Economics, 62 (2007)
- (40) Carlo Giupponi, “Decision Support System for implementing the European Water Framework Directive: The MULINO approach”, Environmental Modeling & Software, 22 (2007)