

## 政策形成過程における合意形成の困難性を生み出す要因とは何かー三番瀬の自然再生を事例としてー

高橋, 猛生

---

(出版者 / Publisher)

法政大学大学院

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

大学院紀要 = Bulletin of graduate studies / 大学院紀要 = Bulletin of graduate studies

(巻 / Volume)

59

(開始ページ / Start Page)

101

(終了ページ / End Page)

125

(発行年 / Year)

2007-10-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00002884>

# 政策形成過程における合意形成の 困難性を生み出す要因とは何か —三番瀬の自然再生を事例として—

政策科学研究科 修士課程修了  
政策科学修士 高橋 猛 生

## 【キーワード】

政策形成過程、政府の失敗、市民参加、情報公開、ファシリテーター

## 1. はじめに

今まで、日本の海岸環境の荒廃が著しく、高度経済成長の名のもとに、干潟及び浅瀬の大部分が埋め立てられてきた。したがって、海が市民の生活の場から遠ざかり、次第に市民の海への愛着が薄れ、海岸環境が荒廃していく一途を辿った。それにも関わらず、埋立開発の動向が全国各地に脈々と存在し続けている。例えば、福岡県博多湾奥部にある和白干潟においては、干潟沖に人工島建設事業が持ち上がり、環境保護団体の強い反対運動にも関わらず、1994年に人工島建設事業が着工された。また、有明海の諫早湾においては、環境保護団体の強い反対運動にも関わらず、1997年に潮受堤防が閉め切れ、干拓事業が強行実施された。さらに、愛知県名古屋市にある藤前干潟においては、ゴミ処分場建設のための埋立計画が持ち上がった。

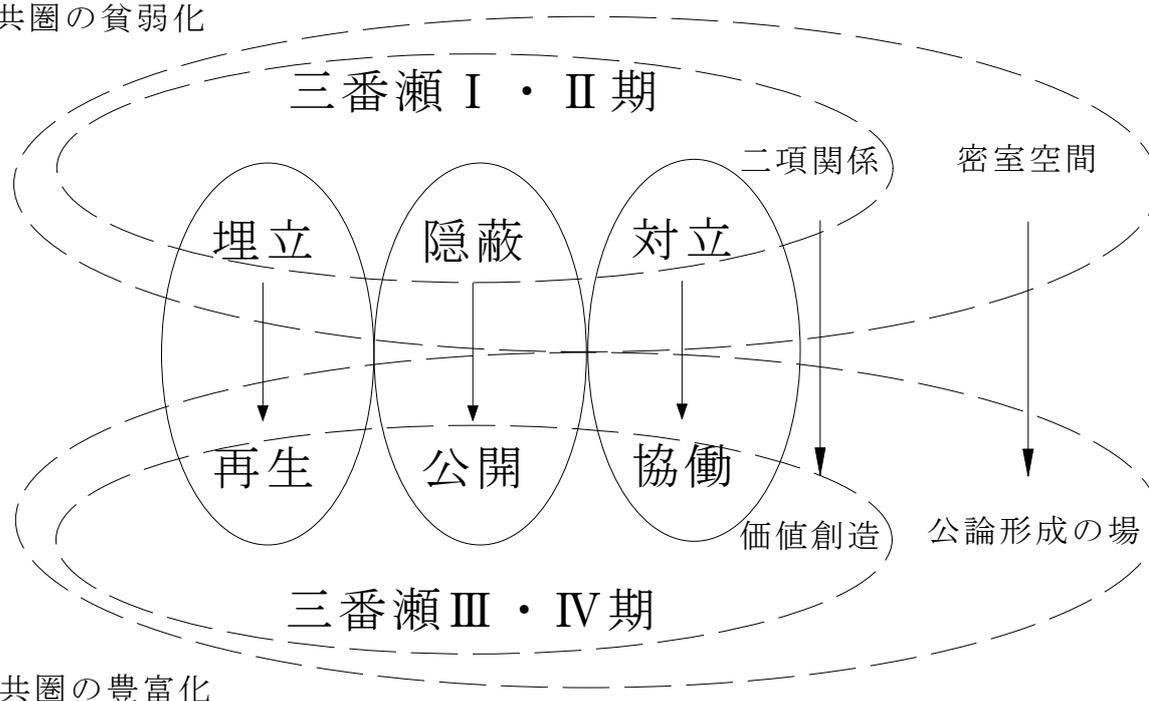
その後、1997年から1998年にかけて、干潟及び浅瀬の重要性が認識され、干潟保全の動向も活発化していく中で、有明海の諫早湾においては、1997年の潮受堤防の閉め切りを契機にして、干潟生物の死滅状況に衝撃を受け、農地造成や防災目的とした公共事業に対する疑問の声が高まっていた。そして、一定期間を過ぎても停滞している公共事業については、政策内容を再検討するという「時のアセスメント」を導入し、今まで検討課題から外されてきた政策評価に関する是正を問う声が高まっていた。しかし、政策内容については、形式的な環境影響評価に加え、現場関係者が集わない非公開の場において、行政と一部の専門家との間で、総合性に欠ける議論がなされていた。また、愛知県名古屋市にある藤前干潟においては、ゴミ処分場建設のための埋立計画に対して、環境庁（現・環境省）が異例とも言える強硬姿勢で異議を唱え、埋立計画中止に至った。しかし、公聴会において、場内騒然となるような紛糾場面が相次いでいた。そのような中で、埋立白紙撤回及びラムサール条約登録に至った要因は、環境庁（現・環境省）との協働関係の構築、専門家同士の協働関係の構築、市民運動による協働関係の構築が実現したことであり、「対立」から「協働」へ、市民参加と情報公開を求める声が高まっていた。

このように、福岡県博多湾奥部にある和白干潟、有明海の諫早湾、愛知県名古屋市にある藤前干潟においては、行政の公共事業に対して、環境保護団体が反対の立場を維持し、埋立白紙撤回を求める市民運動が展開されてきた。そのような中で、三番瀬は、東京、神奈川、千葉という大都市に囲まれた海域であり、今後の環境政策に大きな影響を与えることが予想される。そのため、三番瀬の自然再生が従来型通りの公共事業の延長線上で終止するか、世界最先端の水準に匹敵するような自然再生を実現出来るか、日本の自然再生の方向性を決定付ける重要な役割を担っている。

## 2. 三番瀬の3つの転換という意義

千葉県船橋市、市川市、浦安市の沖に広がる三番瀬は、泥質及び砂泥質の干潟と水深5m以下の浅瀬からなり、総面積約1,800haに及ぶ東京湾最奥部に残された貴重な干潟及び浅瀬である。また、三番瀬においては、現在も漁業が営まれている。さらに、三番瀬は、市民のレクリエーションの場や環境教育の場として、大切な役割を果たしている。本稿においては、このような三番瀬の自然的価値に加え、三番瀬の3つの転換という意義を探っていく。

公共圏の貧弱化



公共圏の豊富化

図1：本稿の研究主旨

第1に、「埋立」から「再生」への転換という意義について、今まで干潟及び浅瀬の大部分が埋め立てられ、日本の海岸線の半分以上が人工的、あるいは、半人工的な海岸環境になってしまった。しかし、最近になり、干潟及び浅瀬の重要性が認識され、干潟保全の動向が活発化し始めてきた。それにも関わらず、依然として埋立開発が後を絶たない中で、今後の海岸環境の保全を考える場合、埋立開発を行わないことは勿論のこと、埋立地を海に戻すことを考えていかなければならない。したがって、三番瀬の自然再生への動向は、埋立開発から自然再生へと政策転換をしたという意義を有している。

第2に、「隠蔽」から「公開」への転換という意義について、三番瀬においては、市民運動の活躍により、埋立開発から干潟保全へと転換し、千葉県環境会議の設置により、市民参加と情報公開の重要性を認識し、三番瀬埋立計画の白紙撤回を公約に掲げた堂本暁子知事の誕生に伴い、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）が設置され、市民参加と情報公開のもとで「三番瀬再生計画案」が政策立案された。現在、三番瀬再生会議が設置され、「三番瀬再生計画案」の政策実施・政策評価という段階に移行し、市民参加と情報公開のもとでの政策形成過程の構築を目指している。したがって、三番瀬の自然再生への動向は、行政主導の政策形成から市民主導の政策形成へと政策転換をしたという意義を有している。

第3に、「対立」から「協働」への転換という意義について、価値観の多様化に伴い、自らの価値観に固執するだけではなく、相互に譲歩と妥協の精神を持ち、相互の意見を傾聴した上で利害調整を図り、相互の価値観の合意点を政策内容に創出することが重要である。三番瀬においては、自然保護の形態をめぐる、保存型保護（自然に手をつけない）、保全型保護（上手に資源を利用していく）、復元型保護（自然再生）、という3種類に分かれた。そして、復元型保護をめぐる、保存型保護と保全型保護との間で価値観の相違点が生じた。そこで、相互の価値観の利害調整を図る役割として、ファシリテーターの重要性が認識された。したがって、三番瀬の自然再生への動向は、価値一元化から価値多様化へと政策転換をしたという意義を有している。

そこで、本稿においては、三番瀬の自然再生をめぐる、政策形成過程における諸問題について、「政府の失敗」の社会的な説明を試みるための理論的視点を提出する（第3節）。市民運動の活躍による埋立開発から干潟保全への転換期を探る（第1期）（第4節）。千葉県環境会議の設置による埋立開発復活から埋立白紙撤回への転換期を探る（第2期）（第5節）。三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）の設置による自然再生への模索を試みた時期を

探る（第3期）（第6節）。三番瀬再生会議の設置による自然再生事業の実践を試みた時期を探る（第4期）（第7節）。「政府の失敗」を生み出す相互連動の特質の導出と「政府の失敗」を克服するための政策提言を試みる（第8節）。

### 3. 「政府の失敗」の社会学的解明 — 研究課題の設定と分析視点の提示 —

本稿の課題は、政策形成過程における諸問題について、三番瀬の自然再生に関する事例研究に立脚した上で、「政府の失敗」の社会学的解明を試みることである。まず、「政府の失敗」の社会学的解明を試みた先行研究として、船橋他（2001）がある。船橋他（2001）の研究は、整備新幹線建設問題と旧国鉄長期債務問題を事例に取り上げ、「国鉄債務問題の発生・悪化・未解決と、整備新幹線建設における拡張主義的投資による国家財政への負担の転嫁という形での「政府の失敗」は、「断片的決定・負担転嫁・無責任型」のシステム・主体・アリーナ間連動という意味決定過程全体の特徴から生み出されてくる（船橋他 [2001: 196-197]）」と分析している。そして、「政府の失敗」を克服するため、日本の政策決定過程の改革に着目し、フランスの意思決定過程の特徴と比較した上で、整備新幹線建設問題と旧国鉄長期債務問題に関する政策提言をしている。そこで、本稿においては、「政府の失敗」の社会学的解明を試みるための理論的視点として、システム・主体・アリーナの相互連動に着目する。

また、三番瀬の自然再生は、「埋立」から「再生」への転換という意義、「隠蔽」から「公開」への転換という意義、「対立」から「協働」への転換という意義、という3つの転換という意義を有するとともに、環境政策における市民参加と情報公開の果たす役割に大きな示唆を与える。しかし、三番瀬の自然再生をめぐる意思決定過程の内部においては、千葉県、市川市、船橋市、習志野市、浦安市等、経営システムの性格を有する主体が多数存在する。また、環境保護団体、地域住民等、利害集団の性格を有する主体も多数存在する。これら多数の経営システムと利害集団には、各々の代弁者たる諸個人が存在し、アリーナにおいて、相互間の利害調整と自己主張を伴う交渉や協議がなされている。つまり、三番瀬の自然再生をめぐる歴史的事実経過は、多数の主体が関与し、極めて複雑であり、詳細な歴史的事実経過を再現するには膨大な時間を要する。したがって、本稿の課題に必要な限りにおいて、先行諸研究（市川市，2003；三番瀬フォーラム他，1995；倉阪，2004；佐野，2000；三番瀬再生計画検討会議，2004a；三番瀬再生計画検討会議，2004b；三番瀬フォーラム，2001；三番瀬を守る署名ネットワーク他，1999；三番瀬を守る署名ネットワーク他，1998；高橋，2005；高橋，2006；田久保，2003；田尻，1988；千葉県自然保護連合，2000；三番瀬を守る署名ネットワーク他，2001；風呂田他，1977；若林，2000）及び各会議議事録に立脚した上で、歴史的事実経過の概観を試み、各会議議事録及び筆者が実施した面接調査（2005年-2006年）に立脚した上で、各時代の成果と問題点の導出を試みる。また、歴史的事実経過の概観については、以下の第1期から第4期に分けることが出来る。さらに、理解便宜のため、歴史的事実経過の概観記述に際して、三番瀬の自然再生をめぐる歴史的事実経過（表1）と三番瀬の周辺図（図2）を提示しておく。

第1期：埋立開発から干潟保全への転換（1950年～1979年）

第2期：埋立開発復活から埋立白紙撤回への転換（1979年～2001年）

第3期：自然再生への模索と成果（2001年～2004年）

第4期：自然再生事業の実践と問題点（2004年～現在）

表 1：三番瀬の自然再生をめぐる歴史的事実経過

1963年	千葉県は、市川二期地区・京葉港二期地区埋立計画を策定した。
1972年	東京湾の干潟保全と埋め立て中止を求める国会請願が提出された。
1973年9月	東京湾の干潟保全と埋め立て中止を求める国会請願が採択された。
1976年9月	市川二期地区・京葉港二期地区埋立計画が凍結された。
1990年7月	千葉県は、市川二期地区・京葉港二期地区埋立計画の基本構想を発表した。
1992年6月	千葉県は、千葉県環境会議を設置した。
1995年11月	千葉県環境会議は、7つの検討事項を盛り込んだ提言を発表した。
1999年6月	千葉県は、三番瀬埋立計画案を740haから101haにまで縮小した。
2001年3月	三番瀬埋立計画の白紙撤回を公約に掲げた堂本暁子氏が初当選を果たした。
2001年9月	堂本暁子知事が三番瀬埋立計画の白紙撤回を正式表明した。
2002年1月	千葉県は、三番瀬再生計画検討会議(円卓会議)を設置した。
2004年1月	三番瀬再生計画検討会議(円卓会議)は、「三番瀬再生計画案」を堂本暁子知事に答申した。
2004年12月	千葉県は、三番瀬再生会議を設置した。

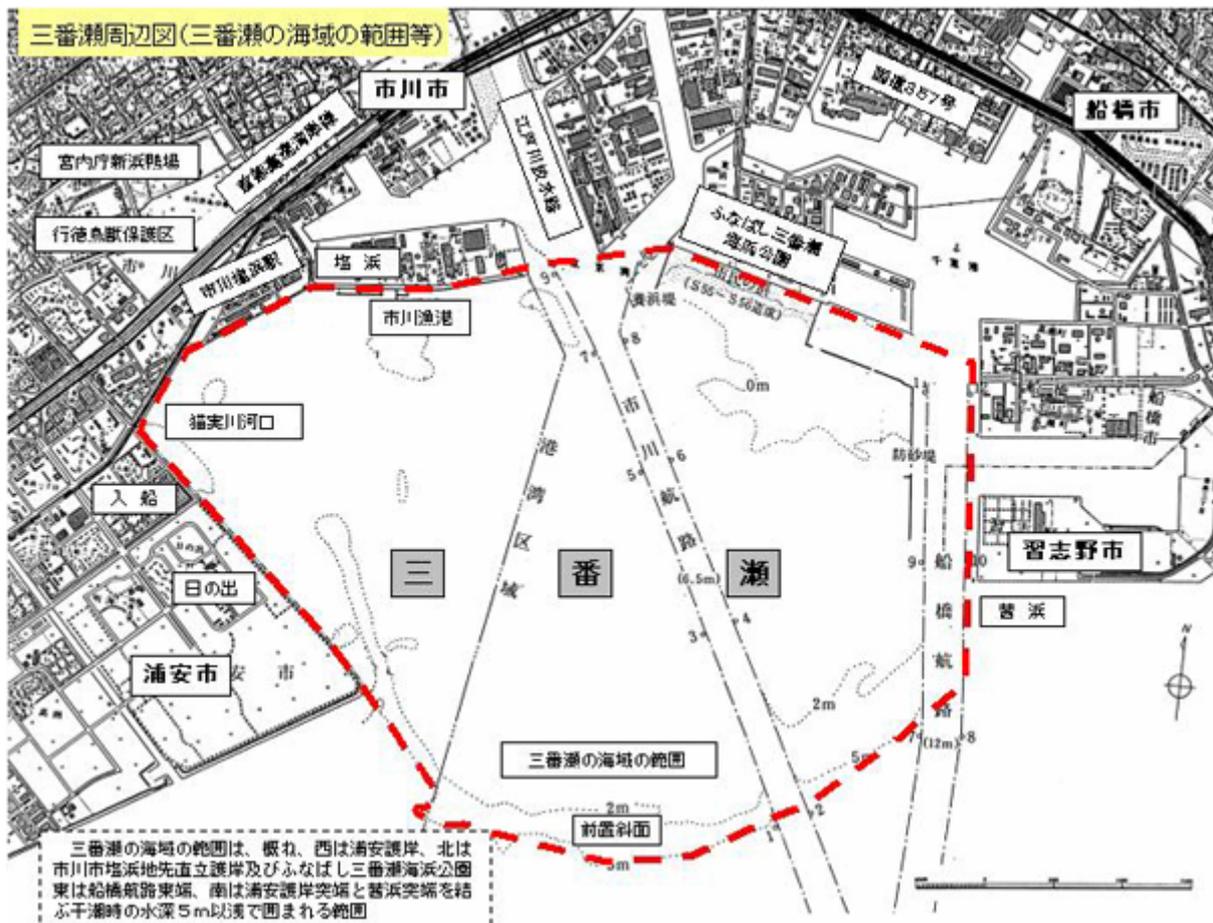


図 2：三番瀬の周辺図

出典：千葉県三番瀬再生推進室

#### 4. 自然保護運動への期待と成果 —千葉県の手荒保全運動を事例に考える—

##### 4-1 埋立開発から手荒保全への転換（1950年～1979年）

千葉県の臨海部埋立開発は、戦時中に千葉市今井町地先600,000坪（198ha）を埋め立て、日立製作所の軍用航空機工場を誘致したのが始まりである。しかし、当時は、工業開発を直接志向した埋立ではなかった。工業開発のための企業誘致が本格化するのには、1950年の地方税法改正により、大企業に対して、固定資産税・付加価値税免除等の税制面での優遇措置が導入されて以来のことである。それ以降、千葉県は、地域発展の原動力を工業に求め、県民所得の向上と雇用機会の増大を図るとともに、地方自治体の自主財源の確保を目的として、工業化政策を積極的に推進していく姿勢を示した。

1950年、柴田等知事は、川崎製鉄株式会社千葉製鉄所（現・JFEスチール株式会社）を千葉市の埋立地へ誘致させたことを皮切りに、1952年、千葉県産業経済振興計画を策定し、臨海部の重化学工業政策を打ち出した。さらに、1953年、川崎製鉄株式会社千葉製鉄所（現・JFEスチール株式会社）に続き、東京電力千葉火力発電所の誘致計画が明らかになった。その後、1955年、友納武人副知事は、海岸を1,000万坪埋め立て、京葉工業地帯を作る計画を策定した。それに伴い、1956年、千葉県産業振興3ヶ年計画が策定され、五井、市原、出洲、幕張、船橋地先の埋立により、工業用地造成が第1期計画として打ち出された。第1期計画とは、通商産業省（現・経済産業省）の京葉工業地帯開発計画の一部に組み込まれ、国の開発政策の一環として位置付けられた。そして、1958年、京葉工業地帯造成計画が策定された。その後、1960年代の高度経済成長期における開発推進政策の中で、重化学工業開発ブームを背景にして、次々と大規模埋立計画が実施され、臨海部埋立開発は、拡大の一途を辿った。さらに、1961年、君津埋立地へ八幡製鉄（現・新日鐵株式会社）の誘致が決定し、京葉工業地帯造成計画の一環として、浦安から富津岬までの東京湾内湾の手荒及び浅瀬が埋立計画の対象になった。このような加速度的埋立開発により、1936年当時、13,600haあった浅瀬を除く手荒の約93%が埋め立てられてしまった。そして、自然のままの手荒は、木更津の盤洲手荒と東京湾最奥部の三番瀬を残すのみとなった。

まず、三番瀬については、都市開発を目的とした市川二期地区埋立計画と港湾予定用地確保を目的とした京葉港一期地区埋立計画が行われた。現在、三番瀬と呼んでいる海域は、市川地区と京葉港地区計画の一部となった。そして、両地区の埋立は、1963年、市川二期地区・京葉港二期地区埋立計画として策定され、1968年に着工された。しかし、1973年10月、第1次オイルショックにより、市川二期地区・京葉港二期地区埋立計画の着工見通しが完全に喪失した。そして、1976年9月、千葉県新総合5ヶ年計画において、「用地が必要とされる時期を待って着手」と判断され、市川二期地区・京葉港二期地区埋立計画が凍結された。

##### 4-2 千葉県における手荒保全運動の成果

千葉県における手荒保全運動は、自然保護運動に対して、大きな影響を与えた。第1に、埋立開発から手荒保全へと政策内容の方向転換を図ったことである。1967年、全国でも1、2を争う野鳥の飛来地であった東京湾の中で、その中心であった新浜（市川市行徳）が埋立の危機にさらされた時、シギやチドリの野鳥観察に熱中していた日本野鳥の会東京支部の女子高校生3人は、野鳥を守ろうということで立ち上がった。その運動の中心を担っていたのは、現在、千葉県行徳野鳥観察舎の管理を務めている蓮尾（旧姓：古川）純子氏である。蓮尾（旧姓：古川）純子氏によって始められた「新浜を守る会」の運動は、埋立計画推進に反対し、83haの行徳野鳥保護区を設置することに成功した。しかし、埋立計画を阻止することが出来なかった。その後、1971年3月、習志野市地先の埋立計画に直面して、大浜清氏は、「千葉の手荒を守る会」を発足させ、袖ヶ浦団地の住民や袖ヶ浦西小学校のPTAを中心に市民運動を展開した。しかし、今回も埋立計画を阻止することが出来なかった。そして、次第に高まる市民運動を契機にして、1972年、東京湾の手荒保全と埋立中止を求める国会請願を提出し、翌年採択された。その運動が成功に至った要因の1つは、1971年7月の環境庁（現・環境省）の組庁である。当時の環境庁（現・環境省）長官は、大石武一氏が務めていた。また、この運動が成功に至ったもう1つの要因は、日本社会党の加藤シズエ参議院議員を中心にして、紹介議員を集めたことである。その中には、土井たか子氏や橋本龍太郎氏も入っていた。当時、公害問題が激化し、環境庁（現・環境省）抜きに経済成長を求めることが不可能であると言われる中で、埋立反対運動は、斬新的な運動の1つであり、国会の中で真摯に受け止められていた。それにより、1973年に策定された千葉県第4次総合5ヶ年計画において、①市川二期地区・京葉港二期地区埋立計画（1,100ha）の着工見送り、②木更津北部（盤洲・小櫃川河口域）の埋立計画解除、③富津の埋立計画縮小、という3つの成

果を上げることが出来た。そして、初めて埋立計画を阻止することが出来、埋立開発から干潟保全へと政策内容の方向転換を図ったことは、干潟保全運動の第1の成果である。

第2に、干潟保全運動を通じて、干潟の生態系という海域分野の各専門領域を越えた繋がりが実現したことである。当時、海域分野において、様々な専門領域が並立し、各専門領域間が厚い壁に阻まれ、その壁を越えた繋がりが全くなかった。しかし、干潟保全運動を契機にして、干潟の生態系という中で、海域分野の各専門領域を越えた繋がりが実現したことは、干潟保全運動の第2の成果である。

第3に、公有水面埋立法の改正案をめぐる、海浜保全基本法構想という対案提示と入浜権運動との連携が実現したことである。当時、全国各地の干潟保全運動は、相互に連携を強め、1974～1976年の間に3回の全国干潟シンポジウムを開催した。そのような干潟保全運動の高揚は、1974年、兵庫県高砂市における入浜権運動に引き継がれた。その後、干潟保全運動と入浜権運動は、相互に連携を強め、1975年、千葉県で開催された第2回全国干潟シンポジウムにおいて、1973年に提出された公有水面埋立法の改正案の対案として、海浜保全基本法構想の提起に至ったことは、干潟保全運動の第3の成果である。

このように、1950年～1976年という時代は、埋立開発から干潟保全への転換期であり、その時代の中心を担ったのは、紛れもなく市民運動である。しかし、新浜（市川市行徳）や習志野市地先の埋立計画のように、千葉県、市川市、船橋市、習志野市、浦安市等、経営システムの性格を有する主体だけで政策決定がなされ、環境保護団体、地域住民等、利害集団の性格を有する主体に対して、非公開の姿勢を崩さず、経営システムと利害集団との間にアリーナが設置されなかったことが問題点であった。そのような中で、東京湾の干潟保全と埋立中止を求める国会請願の提出及び採択は、公害問題が社会問題化した時代背景とともに、行政内部において市民運動を後押しする動向が契機となり、埋立開発から干潟保全へと政策内容の方向転換を図ることが出来た。そして、海浜保全基本法構想を提起する中で、環境影響評価制度の導入を求める動向は、次の時代における中心的課題へと移行していくことを暗に示している。そこで、次節においては、千葉県環境会議の設置をめぐる動向より、環境影響評価制度への期待と成果を探っていく。

## 5. 環境影響評価制度への期待と成果 — 千葉県環境会議を事例に考える —

### 5-1 埋立開発復活から埋立白紙撤回への転換（1979年～2001年）

三番瀬を埋め立てる市川二期地区・京葉港二期地区埋立計画は、1963年に策定された。その後、第1次オイルショックによる高度経済成長の終焉に伴い、埋立計画が一時頓挫した。しかし、1981年、川上紀一知事が辞任し、大規模開発の積極推進を県政の優先課題に掲げる沼田武氏が初当選を果たした。そして、1981年4月、千葉県第2次新総合5ヶ年計画において、「土地利用を計画立案し、事業に着手する」と判断され、東京湾横断道路建設問題や市川二期地区・京葉港二期地区埋立計画の再浮上に伴い、自然保護団体が一斉に動き出した。

1984年3月、大野一敏氏のサンフランシスコ湾計画に基づく東京湾保全構想発表を契機にして、1984年7月、漁業関係者、学識経験者、自治体職員、市民、環境保護団体が一同に会し、富永五郎氏を会長に、「東京湾会議」が発足した。しかし、1985年、県は、京葉港二期地区埋立計画を射程に入れた市川二期地区埋立計画の再開を発表した。それに対して、風呂田利夫氏が代表を務める「市川の手研究会」は、残された貴重な海域は、漁業や環境教育の場に利用すべきであるという提言をまとめた。また、1988年1月、「市川の手研究会」は、トヨタ財団の研究費助成を受けるため、小笠尾精一氏を代表に、「三番瀬研究会」が発足した。さらに、トヨタ財団助成期間終了後、1991年4月、風呂田利夫氏を代表に、自然保護運動に力を注ぐ「三番瀬を21世紀に残す会」、小笠尾精一氏を事務局長に、自然保全活動の市民への拡充に力を注ぐ「三番瀬フォーラム」が発足した。しかし、県は、市川二期地区・京葉港二期地区埋立計画を実施する姿勢を崩さず、1990年7月、市川二期地区・京葉港二期地区埋立計画の基本構想を発表した。そして、1992年1月、京葉港二期地区埋立計画が地方港湾審議会に承認され、同年3月、中央港湾審議会に承認された。しかし、環境庁（現・環境省）は、市川二期地区・京葉港二期地区埋立計画に対して、埋立計画の必要性の再検討と三番瀬の環境配慮を促した。それを受けて、県は、1992年6月、千葉県計画アセスメント制度に基づき、大規模開発の計画策定段階における環境影響評価制度を実践する組織として、林雄二郎氏を会長に、千葉県環境会議を設置した。

そして、1993年3月、県は、市川二期地区・京葉港二期地区埋立計画の環境保全計画書を千葉県環境会議に提出し、下部組織である千葉県環境調整検討委員会で実質的検討がなされた。しかし、千葉県環境会議は、非公開

の中で検討がなされ、当時、市川市と船橋市が埋立計画推進の立場を維持していたため、会議の中で十分な審議がなされるか否かが危惧された。しかし、既に埋め立てられた幕張副都心においては、企業誘致が一向に進まないという状況であり、浦安市においては、土地利用が進まないという状況であり、埋立地の必要性を問う市民の声が次第に高まっていた。また、干潟の重要性が認識され始め、市民の中で干潟保全への関心が高まっていた。そして、1994年、千葉県環境会議の設置から2年が経過したにも関わらず、依然として会議内容や検討資料が公開されず、非公開の中で検討がなされた。それに対して、1994年7月、241団体が三番瀬埋立に反対し、審議・調査の科学性・公正さの尊重を求める要望書を千葉県環境会議に提出した。また、1994年11月、「千葉県自然保護連合」の名のもとに、三番瀬保全運動に取り組んできた市民運動が結集し、福士融氏を事務局長に、「三番瀬保全協議会」が発足した。「三番瀬保全協議会」の発足目的は、①千葉県環境会議に対抗するための市民団体ネットワークの形成、②千葉県環境会議の委員を基点に客観的調査データに基づく議論、③市民から三番瀬保全を提案していく場の設置、という3つの発足目的を有していた。しかし、「三番瀬保全協議会」は、埋立計画の白紙撤回を求める署名活動の是非をめぐり、事実上の空中分解をしてしまう。その後、「三番瀬保全協議会」を離れてでも署名活動を継続したいという環境保護団体が現れ、署名活動をめぐる議論が平行線の一途を辿り、「三番瀬保全協議会」が解散し、1996年7月、「三番瀬を守る署名ネットワーク（署名ネット）」が発足し、別方向での活動展開を余儀なくされた。

そのような中で、1995年3月、今まで非公開の姿勢を崩さなかった千葉県環境調整検討委員会は、「市川二期・京葉港二期の土地造成計画に対する保全のあり方については、三番瀬の生態系浄化機能などの現状を把握することが課題」と報告し、同年11月、「市川二期地区・京葉港二期地区土地造成計画に関する環境保全のあり方について」という7つの検討事項を盛り込んだ提言を発表した。その提言によれば、①三番瀬の生態系の仕組みを把握するため、各生物の三番瀬への依存度・生物間の食物連鎖を基本とする植物プランクトンから鳥までの関係を量的な要素も含めて調査、水質浄化機能を把握するための底泥を含めた物質循環の調査及び青潮の発生・移動状況について補足調査を実施すること、②人工海浜の造成については、先行事例を参考に、三番瀬の生態系に配慮した構造や造成手法について検討すること、③第2湾岸道路については、道路構造が明確になった時点で、道路沿道の大気質、騒音等を予測すること、④施工に当たっては、鳥類の保全対策を先行実施するとともに、施工の内容、方法、手順に配慮すること、⑤今後の調査及び計画の作成に当たっては、環境分野の有識者を含めた専門委員会を設置するなど、広く意見を聴きながら進めること、⑥事業実施に伴う周辺環境への影響を配慮し、個々の土地利用の必要性について十分吟味すること、⑦補足調査結果等を踏まえた具体的な計画案について報告すること、という7つの検討事項を盛り込んだ提言を発表した。

この提言を受けて、1995年12月、補足調査専門委員会が設置され、1996年1月から1998年9月までの約3年間に渡り、約6億円という莫大な費用を投じた補足調査が行われた。また、1997年7月、海浜・干潟創出調査検討委員会が設置され、同年11月、干潟等生態系検討委員会が設置され、提言に関する検討が始まった。その後、1998年5月、補足調査専門委員会より、補足調査中間報告が発表され、同年9月、補足調査結果として、「市川二期地区・京葉港二期地区計画に係る環境の現況」が発表された。それに伴い、公開された場において、公表されたデータに基づいて、行政、学識経験者、市民団体が1つのテーブルで議論した上で、政策決定をしていく場の設置の必要性が高まり、「三番瀬環境保全開発会議（案）」の設置を求める動向が見え始めていた。そのような中で、1998年10月、補足調査結果を踏まえた新しい計画策定のため、市川二期・京葉港二期地区計画策定懇談会が設置され、20名前後の専門家委員と地元関係者で委員構成された。しかし、依然として非公開の中で検討がなされ、政策立案・決定過程が不透明なままであった。そこで、1998年10月、市民参加と情報公開のもとで、補足調査専門委員会の委員を務めた松川康夫氏や市川二期・京葉港二期地区計画策定懇談会の委員を務めた風呂田利夫氏を招待したシンポジウムを開催し、市民に対する非公開の扉を開くべく試みがなされた。

そして、1999年1月、補足調査専門委員会は、「市川二期地区・京葉港二期地区埋立計画に関わる環境影響予測」を千葉県環境会議に提出し、三番瀬の浄化機能、底生生物や鳥類の分布、生態系の特徴と重要性が科学的数値によって明確化され、食物連鎖や水質浄化機能等の調査研究を通じて、三番瀬の貴重な自然的価値や埋立によって東京湾に与える影響の大きさが明確化された。そして、1999年6月、千葉県は、三番瀬埋立計画案を740haから101ha（市川二期=470ha→90ha・京葉港二期=270ha→11ha）に縮小し（図3）、埋立計画が三番瀬に与える影響が軽減されたことを強調した。それに対して、環境庁（現・環境省）は、人工干潟造成と第2湾岸道路高架式に対する

懸念を示した。しかし、1999年12月、市川二期地区・京葉港二期地区計画策定懇談会は、①市川市側の施設配置の再検討、②第2湾岸道路を市川市側に造成する埋立地内では半地下化の検討、③下水道終末処理場を公園緑地に囲まれるように配置、④人工干潟は13.2haに縮小、という4点を盛り込んだ縮小案を発表し、土地利用の必要性が曖昧なままで閉幕してしまう。



図3：市川二期地区・京葉港二期地区埋立計画見直し計画（案）

出典：千葉県企業庁

三番瀬保全に向けて、再度非公開の場へ検討の場を移そうとした2001年1月、川口順子環境省長官が三番瀬を視察し、三番瀬保全に関する見解表明をした。また、「三番瀬を守る署名ネットワーク（署名ネット）」が行ってきた三番瀬埋立計画の白紙撤回を求める署名活動は、2001年1月時点で署名数が26万3,089名に達し、三番瀬保全に向けて、市民運動の高揚が最高潮に達した。そして、2001年3月、千葉県知事選挙において、三番瀬埋立計画が最大の争点になり、三番瀬埋立計画の白紙撤回を公約に掲げた堂本暁子氏が初当選を果たした。

## 5-2 千葉県環境会議の成果と問題点

以上の歴史的経緯を踏まえ、政策転換の中心を担った千葉県環境会議等の検討組織の成果について、第1に、千葉県環境会議等の検討組織を立ち上げた上で、市川二期地区・京葉港二期地区埋立計画に関する検討がなされ、三番瀬埋立計画を740haから101haに縮小させる契機になったことは、千葉県環境会議等の検討組織の第1の成果である。

第2に、千葉県環境会議等の検討組織を設置することにより、市民参加と情報公開の促進に繋がったことである。千葉県環境会議等の検討組織の設置以降、補足調査結果の発表に伴い、公開された場において、公表されたデータに基づいて、行政、学識経験者、市民団体が1つのテーブルを囲んで議論した上で、政策決定をしていく場の設置が求められた。また、補足調査専門委員会の委員や市川二期・京葉港二期地区計画策定懇談会の委員を招待し、市民に対する非公開の扉を開くべくシンポジウムが開催される等、市民参加と情報公開の促進に繋がったことは、千葉県環境会議等の検討組織の第2の成果である。

次に、千葉県環境会議等の検討組織の問題点について、全ての検討組織は、非公開の中で検討がなされたことである。まず、市川二期・京葉港二期地区計画策定懇談会においては、本会議の情報公開について、座長は、各委員の意見を踏まえた上で、以前開催した会議において、マスコミや一般の方々の公開を許可したため、外部からの指摘や聴衆への配慮が障壁となり、活発な意見交換を妨げたという経緯を説明した。したがって、座長は、

本会議が各委員の意見を広く求めることが会議目的である以上、自由な意見交換を妨げることがあつては運営上問題が生じるので、本会議を非公開として、委員名を伏せた議事要旨を公開するとともに、会議終了後に座長談話を行うと述べた。しかし、開発委員は、環境影響を回避することに議論し尽くすべきであり、計画策定段階における補足調査実施が高く評価されるとともに、本会議の注目度も高いため、三番瀬の活動に深く関わった環境保護団体を含め、市民の理解と協力を得るため、公開された場を設置すべきであると要望した。また、風呂田委員は、本会議が決定機関ではなく、意見交換の場であるため、市民との懇談会や対話集会を設置すべきであると要望した。さらに、平野委員は、市民の代表者や漁業関係の代表者を招待した上での意見聴取も1つの方法であると述べた。それに対して、事務局は、本会議が縮小計画案に対して専門的知見から意見聴取を行う場であり、シンポジウムが市民からの意見聴取を行う場であると説明した。また、会議資料の公開について、座長は、途中経過の公開が議論の混乱を招く恐れがあるという意見を踏まえ、会議毎に公開・非公開を判断すると述べた。しかし、風呂田委員は、私的问题や県政関連問題以外を積極的に公開し、検討段階における1つの材料であることを説明すれば良いと述べた。また、開発委員は、本会議が意見聴取の場である以上、議論の経緯を示さなければ意味をなさないとして述べた。それに対して、事務局は、検討段階における資料については、変更可能性を有するため、県が検討段階における資料を公開することにより、決定事項であると誤認識され、議論の軌道修正が出来なくなる恐れがあると述べた。結果的には、座長は、本会議を非公開のまま運営していくと述べ、事務局は、市民の意見を反映させる場については、ホームページの設置によって確保し、会議資料の公開については、インターネットを通じて公表すると述べた。

その後、本会議の閉幕をめぐり、開発委員は、本会議において、縮小計画案に対する具体的議論が出来ていないため、委員としての責務を果たしていないと述べた。それに対して、事務局は、本会議が縮小計画案に対して専門的知見から意見聴取を行う場であり、今までの議論の中で議論し尽くされたと考えているため、市川二期地区・京葉港二期地区計画策定懇談会としての意見取りまとめを求めた。しかし、開発委員は、本会議において、都市計画用地に関する議論が出来ず、検討すべきデータも示されず、第2湾岸道路建設問題と下水道終末処理場建設問題に関する質問に対する回答も無いため、環境保護団体や学識経験者を含め、埋立計画の必要性を検討する場が必要であり、千葉県環境会議への報告を延期すべきであると述べた。開発委員の他、風呂田委員、金井委員は、本会議において、縮小計画案の具体的議論をするため、第5回市川二期地区・京葉港二期地区計画策定懇談会の開催を要望した。しかし、平野委員、黒川(和)委員、栢原委員、玉置委員、五味委員は、今までの議論の中で議論し尽くされたため、市川二期地区・京葉港二期地区計画策定懇談会を閉幕させ、必要に応じて意見聴取を行うことで十分であると述べた。その他、埋立計画推進を促す意見として、成尾委員は、本会議が意見聴取の場であり、県議会において、次段階への移行を求める声が上がっているため、千葉県環境会議に報告した上で、早急な埋立計画の推進を求めた。また、千葉委員は、埋立開発によって大きな環境影響を受けているので、地元自治体や漁業関係者との協働体制を構築し、三番瀬保全のために手を加える必要があると述べた。したがって、千葉委員は、本会議以外に意見表明の場があるため、市川二期地区・京葉港二期地区計画策定懇談会を閉幕させても良いと述べた。さらに、山口委員は、多数の市議会議員が埋立賛成派であり、早期に埋立計画が実施されることを望んでいるため、今後の環境影響評価等で意見聴取の場が確保されるのであれば、市川二期地区・京葉港二期地区計画策定懇談会を閉幕させることに賛成すると述べた。結果的には、座長は、県が第1回から第4回までの本会議の議事内容の取りまとめを行い、取りまとめに対する各委員の意見聴取を行った上で、千葉県環境会議に報告するとともに、各委員にも同内容の報告をすることに決めた。したがって、市川二期地区・京葉港二期地区計画策定懇談会は、必要に応じて開催するという事で、第4回を最後に休止することになり(再開規則無)、土地利用の必要性が曖昧なまま閉幕してしまう。

次に、千葉県環境調整検討委員会においては、まず、本会議の情報公開について、環境部長は、各委員の意見を踏まえた上で、事業執行上の障害となる会議資料については、千葉県公文書公開条例で判断し、可能な限り情報公開する方向で取り組んでいくと述べた。また、環境部長は、毎回の議事内容の公開については、途中の議事内容の公開により、報告案段階の議論が市民の誤解と混乱を招く恐れがあると述べた。それに対して、H委員は、毎回の議事内容を非公開にすることにより、逆に市民の誤解と混乱を招く恐れがあると述べた。しかし、環境調整課長は、毎回の議事内容の公開については、会議終了後に議事概要を公開することにして、千葉県環境会議への報告後に議事録を公開することを提案した。結果的には、委員長は、本会議の情報公開について、①会議の傍

聴は非公開とする、②会議終了後に議事概要を公開する、③正式な議事録は千葉県環境会議終了後に公開する、④会議資料は公開と非公開を区別して公開する、という形でまとめた。次に、第2湾岸道路建設問題について、事業者は、事業主体が決まらなければ構造も決まらないという制度上の問題を指摘した。それに対して、E委員は、第2湾岸道路建設問題を抜きにして、埋立計画の環境影響を検討することが困難であり、地下構造を検討するのであれば、埋立計画の中に道路用地の設定が不要であり、埋立計画の縮小を見据えた検討が必要であると述べた。また、I委員は、本会議が計画策定段階における環境影響を検討する場であり、第2湾岸道路建設問題を抜きにして、埋立計画を検討することがあり得ないと述べた。結果的には、I委員は、埋立計画の土地利用の必要性や計画内容を検討するのであれば、①千葉県環境会議の提言に含まれている土地利用の必要性を検討すべきである、②第2湾岸道路建設問題や下水道終末処理場建設問題を検討範囲から外すべきではない、という今後の進め方に関する2点の要望事項を述べた。また、G委員は、本会議の検討課題として、①補足調査に基づく環境影響の予測結果の妥当性を検討すべきである、②埋立計画の現時点での必要性や緊急性を含めた合理性や妥当性を検討すべきである、③市川二期地区・京葉港二期地区計画策定懇談会で合意に至らない点を検討すべきである、という今後の進め方に関する3点の要望事項を述べた。最後に、第2湾岸道路建設問題をめぐり、様々な主体に対する意見聴取の機会設置について、A委員は、県が関係市と密接に連絡を取り合い、国や地方公共団体との検討作業に関わっていく上で、県が第2湾岸道路建設推進の立場を維持するのであれば、県としての具体的な計画案を提示すべきであると述べた。それに対して、事業者は、第2湾岸道路建設事業が国主体の事業であるため、県が踏み込んだ議論を出来るか否かという問題点を指摘した。また、事業者は、県が事業誘致を受ける立場として、環境影響予測や評価という部分にまで踏み込んだ議論をすることが難しいと述べた。しかし、事業者は、全て国が主体となって事業を進めるのではなく、関係市の要望事項や状況を踏まえた上で、事業を進めていくと述べた。それに対して、E委員は、道路建設事業が構造とは無関係に大きな環境影響を与えるため、一般の方々が必要性を理解出来るデータの提示を要望するとともに、国の道路行政担当者や関係市に対する意見聴取の機会を設置すべきであると述べた。また、J委員は、市川二期地区・京葉港二期地区計画策定懇談会が不発に終わった以上、国の道路行政担当者や関係市に対する意見聴取を行った上で、自然的価値の重要性と埋立計画の必要性を検討すべきであると述べた。結果的には、H委員は、本会議の重要論点として、①自然環境への環境影響予測を事業者に要求する範囲を検討すべきである、②埋立計画の必要性や合理性や緊急性を明確に提示すべきである、という2点を挙げ、国の道路行政担当者や関係市に対する意見聴取の機会を設置すべきであると述べた。また、G委員は、現時点で不明箇所が多々あり、事業者が諸事情ゆえに非公開にしているデータを含め、検討に要する基礎的データを提示することが必要であると述べた。さらに、G委員は、異なった立場からの情報提供も期待出来るため、事業者に対する意見聴取だけでなく、学識経験者や国や関係市に対する意見聴取も必要であると述べた。しかし、委員長は、今まで埋立計画の必要性に関する検討を進めてきて、現時点で事業者が公開可能なデータが限界に達しているため、今までの議事内容を事務局が整理した上で、問題点を列挙していくと述べた。そして、千葉県環境調整検討委員会は、市川二期地区・京葉港二期地区計画策定懇談会と同様に、土地利用の必要性が曖昧なままで閉幕してしまう。

このように、1979年～2001年という時代は、埋立開発復活から埋立白紙撤回への転換期であり、埋立賛成派と埋立反対派という両意見が競合する中で、環境庁（現・環境省）が埋立計画の必要性の再検討と環境配慮を促し、千葉県計画アセスメント制度に基づき、大規模開発の計画策定段階における環境影響評価制度を実践する組織として、千葉県環境会議が設置された。しかし、依然として、千葉県、市川市、船橋市、習志野市、浦安市等、経営システムの性格を有する主体だけで政策決定がなされ、環境保護団体、地域住民等、利害集団の性格を有する主体に対して、非公開の姿勢を崩さず、経営システムと利害集団との間のアリーナが非公開であったことが問題点であった。また、アリーナにおいては、自然干潟の保全と人工干潟の造成をめぐり、環境保護団体の委員と漁業関係者の委員との間で衝突が生じ、専門家委員の間でも埋立賛成派と埋立反対派に大きく別れた。結果的には、千葉県環境会議等の検討組織は、市民参加と情報公開を求める声が上がっているにも関わらず、行政の政策内容については、非公開という姿勢を崩さず、土地利用の必要性が曖昧なままで閉幕してしまう。したがって、千葉県環境会議等の検討組織は、計画策定段階における環境影響評価（計画アセス）を実現させたのではなく、事業実施段階における環境影響評価（事業アセス）の一翼を担ったに過ぎず、政策立案・決定過程に影響を及ぼすことが出来なかった。しかし、千葉県環境会議等の検討組織の設置を契機にして、市民参加と情報公開を求める動

向は、次の時代における中心的課題へと移行していくことを暗に示している。そこで、次節においては、三番瀬再計画検討会議（円卓会議）の設置をめぐる動向より、新しい合意形成への期待と成果を探っていく。

## 6. 新しい合意形成への期待と成果 — 三番瀬再計画検討会議を事例に考える —

### 6-1 自然再生への模索と成果（2001年～2004年）

2001年3月、開発推進派の沼田武氏に代わり、三番瀬埋立計画の白紙撤回を公約に掲げた堂本暁子氏が、千葉県の新しいリーダーとして、県政をリードしていくことになった。しかし、堂本暁子知事は、圧倒的多数の自民党議員がいる県議会の中で、即座に三番瀬埋立計画の白紙撤回を打ち出すことが出来なかった。結果的には、同年9月26日の県議会において、堂本暁子知事は、所信表明の中で、三番瀬埋立計画の白紙撤回を表明した。その後、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）を発足するに際して、同年8月と9月に三番瀬シンポジウムを2回開催し、市民参加のもとで検討事項に関する議論がなされた。また、同年11月、三番瀬の再生計画策定のための検討組織設立準備会が2回設けられ、具体的な組織案に関する議論がなされた。

そして、2002年1月28日、第1回三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）が、千葉市文化センター大ホールで開催された。開会の挨拶において、堂本暁子知事は、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）のような市民参加と情報公開による手法を「千葉モデル」と称し、新しい政策提言型民主主義の実践により、日本の公共事業のあり方を問う心構えを示した。開会当初、堂本暁子知事は、1年任期で結論を導出することを目標に掲げていた。しかし、実際には、以降2年間に渡り、計22回の三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）が開催された。さらに、小委員会等も含めれば、計163回の会議を開催することになった。その全ての会議は、市民参加と情報公開のもとで、全員がラウンドテーブルに臨み、多数決を取らずに県民総意をまとめていくという新しい試みであり、日本で初めての会議形式であった。そして、2年間という長期に渡って「三番瀬再生計画案」を検討し、2002年12月25日、「三番瀬の再生に向けての中間取りまとめ」を提出し、2004年1月22日、「三番瀬再生計画案」を堂本暁子知事に答申した。

しかし、2年間という長期に渡る検討期間の中で、各委員間の利害関係の衝突が激しく、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）の共通認識を揺るがし、議論が暗礁に乗り上げてしまう場面が多々見受けられた。その主な原因は、市川二期地区・京葉港二期地区埋立計画を前提にした、第2湾岸道路建設問題<sup>(1)</sup>、下水道終末処理場建設問題<sup>(2)</sup>、転業準備資金問題（三番瀬ヤミ漁業補償裁判）<sup>(3)</sup>、という3つの行政課題である。

### 6-2 三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）の成果と問題点

以上の歴史的経緯を踏まえ、政策転換の中心を担った三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）の成果について、第1に、多様な主体が議論を通じて、多数決によらず、全体合意で1つの方向性を導出したことは、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）の第1の成果である。しかし、行政（行政語）と市民（市民語）と学識経験者（ア

(1) 第2湾岸道路は、東京湾口道路、東京湾アクアライン、東京湾岸道路等とともに、東京湾岸地域の輸送力強化のための道路として、東京湾環状道路の一部に位置付けられている。現在、第2湾岸道路建設計画は、堂本暁子知事の三番瀬埋立計画の白紙撤回に伴い、事実上の凍結状態になっている。しかし、千葉県をはじめ、関係自治体が第2湾岸道路建設推進の立場を維持している。

(2) 1973年、江戸川第一終末処理場計画は、本行徳石垣場・東浜地区の48haに計画策定されていた。しかし、地権者の反対により、本行徳石垣場・東浜地区から埋立地への計画移転を余儀なくされた。その後、本行徳石垣場・東浜地区は、地権者の土地利用に制限が設けられたため、適切な土地利用を図れず、暫定的な土地利用に止まっていた。しかし、堂本暁子知事の三番瀬埋立計画の白紙撤回に伴い、本行徳石垣場・東浜地区から埋立地への計画移転が困難になったため、本行徳石垣場・東浜地区に江戸川第一終末処理場を建設することになった。そして、2003年3月、地権者を含めた江戸川第一終末処理場計画地検討会が設置され、土地利用計画に関する検討がなされた。現在は、当初の48haから30haまで計画縮小され、用地買収済の土地から事業を進めていくことになっている。

(3) 1982年6月、千葉県企業庁は、金融機関（千葉県信用漁業協同組合連合会と千葉銀行）を介し、市川市行徳漁業協同組合の転業希望者（624人中518人）に対して、転業準備資金として、三番瀬埋立を当て込んだ事前漁業補償にあたる約43億円を融資した。返済については、漁業補償で決済し、利息分については、千葉県企業庁が肩代わりするという合意文書を交わした（三者合意）。その後、1991年、千葉銀行は、千葉県企業庁との協力を断り、市川市行徳漁業協同組合への貸し付けは、千葉県信用漁業協同組合連合会のみになった（新三者合意）。しかし、堂本暁子知事の三番瀬埋立計画の白紙撤回に伴い、漁業補償の望みが完全に絶たれてしまった。したがって、利息分については、毎年約3億円ずつ膨らみ続け、累積利息額は、約56億円に達していた。そして、1999年11月10日付の読売新聞と千葉日報の報道により、全てが明るみに出た。それに対して、2000年6月、利息支出の差し止めと支出した場合の損害賠償を求める訴えを起し、提訴した20人は、原告団を結成し、代表に牛野くみ子氏が就任した。また、37人の弁護士が弁護団に加わり、団長に中丸素明弁護士が就任した。さらに、原告団の活動支援のため、2000年7月4日、「三番瀬公金違法支出裁判を支援する会」（略称：三番瀬ヤミ漁業補償裁判を支援する会）が結成された。そして、2005年10月25日、三番瀬埋立計画を前提に融資された転業準備資金をめぐる訴訟は、原告側の請求を退ける形で判決が下された。千葉県地方裁判所の玄関前に並んで掲げられた、「不当判決」、「裁量権の逸脱を認定」、「三者合意は違法」という3種類の垂れ幕は、原告側の複雑な思いを代弁している。

セス語)が個別言語で議論したため、同じ言葉の違う解釈による利害関係の衝突が生じ、共通認識の構築に至るまでに時間を要した。また、委員の半数以上の賛成による小委員会の承諾や矛盾点が無ければ承認等、合意形成に関する客観的合意基準を設けなかったため、小委員会における決定事項に関する蒸し返し議論が生じた。さらに、地権者等の重要な利害関係者(ステークホルダー)が委員参加していなかったため、三番瀬再生計画検討会議(円卓会議)の答申案が地権者抜きの答申案として扱われ、結果的に答申案が効力を持たずに終止するのではないかと危惧された。

第2に、三番瀬再生計画検討会議(円卓会議)は、堂本暁子知事の全面的な権限委譲を受けた検討組織であるため、今までの行政追認型の会議形式ではなく、新しい市民参加型の会議形式が実現したことは、三番瀬再生計画検討会議(円卓会議)の第2の成果である。つまり、三番瀬再生計画検討会議(円卓会議)の会議形式が市民参加型の会議形式である以上、県が行政追認型の会議形式を途中で持ち込むことは、越権行為に近かった。したがって、県は、委員同士の自由な意見交換の場を確保するため、県が会議を主導する発言を故意に避けてきた。しかし、会議参加者は、今までの行政追認型の会議形式に慣れているため、新しい市民参加型の会議形式を異様に感じてしまい、県に対して、行政課題の三番瀬再生計画検討会議(円卓会議)への丸投げ批判に繋がってしまった。

第3に、小委員会の運営や報告書の作成に際して、公募委員と専門家委員が協働体制を構築出来たことは、三番瀬再生計画検討会議(円卓会議)の第3の成果である。従来、会議における公募委員の役割は、一般市民の意見聴取程度で終止することが多い。しかし、三番瀬再生計画検討会議(円卓会議)においては、公募委員が小委員会のコーディネーターを務め、専門家委員が小委員会のアドバイザーを務めた。また、従来、報告書の作成は、事務局側の原案に対して加筆修正する程度で終止することが多い。しかし、三番瀬再生計画検討会議(円卓会議)においては、公募委員が草稿段階から執筆し、報告書の作成に大きく関与した。つまり、専門家委員も中立的ではない面もあるので、全てを専門家委員に委託することが問題であり、三番瀬再生計画検討会議(円卓会議)は、他の会議とは異なる市民主導の会議であり、公募委員と専門家委員との役割分担が明確化されていた。したがって、今後の会議運営は、公募委員と専門家委員が協働体制を構築することが望ましい。

次に、三番瀬再生計画検討会議(円卓会議)の問題点について、第1に、委員間の共通認識の構築の困難性をめぐり、各委員が相互の利害関係や各々の立場を重視した意見に固執した発言が相次いだため、各委員が相互の利害関係を脱することなく議論が平行線を辿ったことは、三番瀬再生計画検討会議(円卓会議)の第1の問題点である。まず、委員間の共通認識の構築の困難性について、大浜委員は、三番瀬の現状評価をめぐり、現在も貴重な自然的価値を有しているため、現存する自然的価値の保存を考慮に入れた上で、再生を考えるべきであると述べた。また、大浜委員は、干潟が生態系としての機能を取り戻すため、埋立地を海に戻して湿地再生を試みる必要があると述べた。また、大浜委員は、干潟が生態系としての機能を取り戻すため、埋立地を海に戻して湿地再生を試みる必要があると述べた。また、大浜委員は、干潟が生態系としての機能を取り戻すため、埋立地を海に戻して湿地再生を試みる必要があると述べた。最後に、大浜委員は、干潟が生態系としての機能を取り戻すため、埋立地を海に戻して湿地再生を試みる必要があると述べた。次に、保存と再生について、倉阪委員は、護岸・陸域小委員会における根本的対立構造をめぐり、1つの意見として、大浜委員が支持する、海岸線を後退させた上で再生を試みる「海域に手を付けない派」の意見が存在し、もう1つの意見として、市川市行徳臨海部まちづくり懇談会等が支持する、海岸線を前進させた上で人工海浜造成を試みる「海域に手を付ける派」の意見が存在し、さらに、海域環境を改善させるため、大規模土砂供給を行うべきであるという意見も存在すると述べた。最後に、親水性護岸の形状について、倉阪委員は、護岸・陸域小委員会における護岸形状に関する具体的議論をめぐり、1つの意見として、ある程度の海域への張り出しを考慮に入れた護岸形状を考え、もう1つの意見として、現在の海岸線を基本にして、後背地を削った上での護岸形状を認め、海域への張り出しを考慮に入れた護岸形状を認めないと考えていると述べた。また、吉田委員は、海岸法の新しい柱として、海岸の防護に利用と環境という柱が加わり、3つの柱が相互に鼎立出来ないことが大きな問題になっていると述べた。そこで、吉田委員は、毎年の台風による護岸崩壊対策については、緊急課題として短期的計画を策定し、大規模台風による護岸崩壊対策については、時間を要する中期的計画を策定し、大規模水害については、代替案を提示した上で長期的計画を策定していくという段階的検討が必要であると述べた。また、千葉委員は、緊急性のある市川塩浜護岸については、早急に具体案を検討する必要があると述べた。さらに、市川市助役の尾藤氏、歌代委員、佐藤委員、岡本委員の4氏は、基本的に千葉委員の意見に同調する考えを示すが、海岸法の3つの柱のうち、防災面に対する配慮を強く求めた。それに対して、大浜委員は、吉田委員の意見に同調

する考えを示した上で、一発護岸によって数百年に1度の被害に対する防護を考えるのではなく、最終防衛線を含む複数防衛線を設けた防護対策が必要であると述べた。また、発言者Eは、災害を考慮に入れない対策を考えるのではなく、河川氾濫を防護するための遊水池の設置等、災害を考慮に入れた対策を考えるべきであると述べた。さらに、発言者Bは、何事も抑え込むという思想が20世紀の思想であり、リスク問題を考慮に入れた上で、生態系に配慮した湿地再生の議論を展開すべきであると述べた。

第2に、外部検討組織との関係性とラムサール条約登録に関する問題をめぐり、漁業関係者との間で合意形成が構築出来なかったため、漁業関係者の意見を十分に反映した形での政策立案に至らなかったことは、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）の第2の問題点である。まず、外部検討組織との関係性について、大浜委員は、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）の外部検討組織である連絡協議会において、千葉県、市川市、漁業関係者の3者間だけで検討することは、市民参加と情報公開という基本方針から外れると指摘し、連絡協議会において検討する場合、様々な専門家委員を含めた第三者的審議が必要であると述べた。また、大浜委員は、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）の議論との整合性を図る場合、市民参加と情報公開という基本方針に則り、連絡協議会において検討された策定案だけではなく、複数の代替案を提示した上で議論すべきであると述べた。さらに、倉阪委員は、連絡協議会の策定案について、三番瀬再生の観点から大きな影響を与える場合、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）の議論との整合性を図る必要があると述べた。しかし、倉阪委員は、連絡協議会が設置され、公開された場において漁業問題に関する議論が始まったことは、大きな前進であると述べた。また、倉阪委員は、漁業関係者が公開された場において議論することに不慣れなため、連絡協議会における議論を踏まえた上で、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）において議論することが必要であると述べた。さらに、大西副会長は、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）と連絡協議会との位置付けが問題であり、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）の外部検討組織という位置付けであれば、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）の委員が議論に参加出来ないことは、全体の公平性の喪失に繋がると述べた。しかし、大西副会長は、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）の下部組織という位置付けであり、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）における議論が可能であれば、漁業問題に関する議論不足の解消に繋がり、漁業関係者との合意形成が効果的に進むと述べた。次に、ラムサール条約登録に関する問題について、2003年12月27日、船橋市漁業協同組合は、ラムサール条約登録反対を求める署名を集めるため、正組合員宛に封書と返信用葉書を送付し、2004年1月13日までに意思決定するよう求めた。その文面によれば、ラムサール条約登録反対を前提に賛否を募る内容であり、漁業関係者との間で誤解が生じていることが明らかになった。主に漁業関係者が懸念している事項は、次の5点である。①建築物その他工作物の新築や増改築が規制され、水産関連施設の整備に影響がある。②ノリヒビ、刺し網の設置等の漁業行為に関して、規制対象外であることが明確でない。③覆砂、養浜等、水産資源維持・増大を図るための事業が規制対象となる可能性がある。④水鳥によるアサリ、ノリ、その他三番瀬に生息する稚魚の食害が拡大・継続する。⑤水鳥によるノリへの羽毛混入などの被害が拡大・継続する。したがって、大野委員は、漁業関係者との間で生じている誤解を取り除かなければ、漁業関係者がラムサール条約登録に反対した場合、ラムサール条約登録が不可能になる恐れがあると述べた。また、岡島会長は、早期に漁業関係者との合意形成を図り、漁業関係者の不安材料を取り除くことが必要であると述べた。しかし、岡島会長は、その手続きを三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）の開催期間中に行うことが困難であり、積み残された漁業に関する検討課題については、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）の後継組織に委ねると述べた。最後に、海保委員は、2年間に渡る議論の中で、保全を最優先にした議論が中心であり、漁業関係者が求めてきた再生構想の大部分が潰されてしまい、具体的実施事業については、順応的管理で実施するという段階で議論が終止していると述べた。また、海保委員は、ラムサール条約登録については、漁業に影響があった場合、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）が責任を取るのか、その点に漁業関係者が不安感を抱いているため、ラムサール条約登録を推進するだけではなく、関係機関からの十分な説明を受けた上で、漁業への影響を調査し、漁業への影響があった場合の対策を考え、それらを踏まえた上で話し合いの場を設け、場合によっては約束を取り交わすことが必要であると述べた。さらに、海保委員は、今回の船橋市漁業協同組合が起こした行動については、組合長の意見集約が主目的であると思われるため、ラムサール条約登録への道が完全に閉ざされた訳ではなく、時間をかけて漁業関係者を納得させるための努力が必要であると述べた。このように、議論を密室の場から公開の場へと移した場合、人目に配慮した発言を余儀なくされ、利害関係に固執した議論や社会の中で不適切な議論を効果的に抑制することが出来る。しかし、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）

においては、埋立反対派の攻勢状況の中で、埋立賛成派の意見を汲み取る配慮が必要であったにも関わらず、議論を公開の場へと移すことだけに止まり、埋立賛成派への配慮が不十分であった。したがって、漁業関係者は、公開された場において議論することに不慣れなため、渋々押し切られてしまう場面が生じた。それに対して、県は、漁業関係者の不安材料を取り除くための場を設置すべきであったにも関わらず、県内部の人事異動等により、漁業関係者への説明が不行き届きになる時期が生じた。それにより、漁業関係者は、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）と漁業協同組合との間で板挟みにされ、辞意を表明する委員が後を絶たなかった。

第3に、第2湾岸道路建設問題と三番瀬における実施予定事業をめぐり、行政が政策内容や政策方針を明確に示さなかったため、委員が行政に対する疑念を抱かざるを得なかったことは、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）の第3の問題点である。まず、第2湾岸道路建設問題について、風呂田委員は、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）が市民参加と情報公開のもとで議論されている以上、行政課題の検討を抜きにして、三番瀬再生に関する議論をすることが出来ないとして述べた。したがって、風呂田委員は、行政課題の検討を先送りにするのではなく、三番瀬再生と同時並行で検討するか、検討しなくても済むような状況を示さなければ、会議自体成立しなくなると述べた。また、風呂田委員は、第2湾岸道路建設問題が街づくりの中で大きな影響を与えるだけではなく、景観問題との関係性も強いことを指摘し、三番瀬再生後に行政課題の検討を先送りにするという行政の認識との相違点を指摘した。つまり、風呂田委員は、三番瀬再生を考える上で、第2湾岸道路建設問題を先送りにするならば、三番瀬再生後のランドデザインに大きな影響を与えることになるため、第2湾岸道路建設問題等の行政課題の検討を三番瀬再生と同時並行で検討するよう求めた。しかし、大槻副知事は、三番瀬再生の基本構想が決定しなければ、道路問題を解決することが出来ないという姿勢を崩さなかった。結果的には、岡島会長は、三番瀬再生を最優先課題として議論していくと述べ、第2湾岸道路建設問題については、必要性の有無や代替案の提示を含め、堂本暁子知事の判断に委ねるということで議論を終止させた。次に、三番瀬における実施予定事業について、会議当日に配布された会議資料の中で、実施予定になっている約2万m<sup>3</sup>の市川航路維持浚渫工事について、小埜尾委員は、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）における議論を抜きにして、行政の独断で政策決定がなされたことに対して、虚脱感を覚え始めた。また、同じく実施予定になっている小櫃川河口域の浚渫砂を利用した0.3haの覆砂事業について、石井委員は、アサリの資源回復を目的とした緊急事業のため、早急な事業実施を求めた。それに対して、風呂田委員は、漁場改良を目的とした覆砂事業を実施することにより、新たな問題が発生する可能性があることを考慮に入れた上で、事業内容に関する再検討を求めた。そして、風呂田委員は、今回明らかになった2つの三番瀬における実施予定事業について、環境に大きな影響を与えると予測される事業を行政の独断で政策決定がなされたことは、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）における議論を無意味にさせるだけではなく、消極的な関わり方を示す行政の対応に対して、虚脱感を覚えると強く怒りの意を示した。それに対して、落合委員は、漁業関係者の立場より、生業として、不安定な漁業の安定化を図ることを大前提にした姿勢を崩さず、市川航路維持浚渫工事と覆砂事業の早期実施を積極的に推進する立場を示した。このように、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）は、行政との関係が「対立」から「対話」へと移行していく過渡期の会議であり、「対立」の反省を踏まえた上で、「対話」の手法を試さざるを得なかった。したがって、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）においては、埋立賛成派と埋立反対派が競合する中で、3つの行政課題を検討課題に入れるべきであるという意見が多く、自然再生へと政策転換することが困難であった。しかし、3つの行政課題を検討課題に入れば、委員相互の利害関係の衝突だけで終止してしまい、自然再生に関する議論をするための検討組織ではなく、公共事業の後始末委員会と化してしまった。したがって、2年間の中で自然再生に関する議論をするため、政治的解決を要する行政課題については、検討課題から一時外した上で、行政が同時並行で解決過程を示さなければいけなかった。しかし、下水道終末処理場建設問題以外の行政課題については、行政としての解決過程を示さず棚上げ状態が続いたため、各委員が疑心暗鬼に陥ってしまった。特に、漁業関係者は、転業準備資金問題（三番瀬ヤミ漁業補償裁判）と深く絡み合っていたため、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）と漁業協同組合との間で板挟みにされ、辛い立場に立たざるを得なかった。

このように、2001年～2004年という時代は、自然再生への模索を試みた時代であり、埋立賛成派と埋立反対派という両意見が競合する中で、まず、自然保護の形態をめぐり、保存型保護（自然に手をつけない）、保全型保護（上手に資源を利用していく）、復元型保護（自然再生）、という3種類に分かれ、一部の環境保護団体は、保存型保護（自然に手をつけない）を支持し、一部の環境保護団体及び漁業関係者は、保全型保護（上手に資源を利

用していく)を支持し、アリーナにおける復元型保護(自然再生)の共通認識の構築に困難が生じた。また、漁業関係者との合意形成をめぐり、生業に直結する漁業問題に固執する漁業関係者に対して、保存型保護に基づく自然再生を強く望む環境保護団体との間で意見相違が生じ、アリーナにおける相互の合意形成の構築に困難が生じた。さらに、行政の政策内容をめぐり、多数の委員は、行政の政策内容を公開し、三番瀬再生と同時並行で検討することを求めているにも関わらず、依然として行政の政策内容が非公開であり、アリーナにおける行政との協働関係の構築に困難が生じた。結果的には、まず、自然保護の形態については、復元型保護(自然再生)の共通認識の構築に至らず、議論し尽くせずに相互に妥協点を残す形で終止符を打たざるを得なかった。また、漁業関係者との合意形成については、相互の合意形成に至らず、別組織における議論を余儀なくされた。さらに、行政の政策内容については、行政との協働関係の構築に至らず、行政の一貫性の無い姿勢に虚脱感を覚えて辞意を表明する委員が後を絶たなかった。したがって、市民参加と情報公開のもとでの政策立案に関する一定の成果を得たものの、経営システムと利害集団との間で合意形成に至らず妥協点が生じたことが問題点であった。そして、市民参加と情報公開のもとで政策立案された「三番瀬再生計画案」は、政策実施・政策評価という段階に移行していくことになる。そこで、次節においては、三番瀬再生会議の設置をめぐる動向より、政策形成過程への期待と成果を探っていく。

## 7. 政策形成過程への期待と成果 — 三番瀬再生会議を事例に考える —

### 7-1 自然再生事業の実践と問題点(2004年～現在)

2004年8月と9月の2度に渡り、三番瀬再生会議準備会を開催し、三番瀬再生会議の設置要綱案に関する検討がなされた。そして、三番瀬再生計画検討会議(円卓会議)の後継組織として、三番瀬再生会議が設置され、2004年12月27日、千葉県労働者福祉センターにおいて、第1回三番瀬再生会議が開催された。開会の挨拶において、大西会長は、三番瀬再生会議の果たすべき役割は、「三番瀬再生計画案」を政策実施していくことであり、千葉県全体や三番瀬周辺の方々の賛同の輪を拡げることが必要であると述べた。また、大西会長は、その際の留意点として、三番瀬は、大都市に面した海域であるため、市民と海との繋がりを考慮に入れた検討が必要であると述べた。さらに、大西会長は、三番瀬再生会議に漁業関係者が委員参加していないため、三番瀬漁場再生検討委員会における議論を踏まえた上で、今後も漁業関係者の委員参加を求める働きかけをしていくと述べた。その後、2006年9月27日までに計15回の三番瀬再生会議が開催され、「三番瀬再生計画案」の具体的な検討段階に入った。

しかし、県議会における三番瀬問題特別委員会の設置や大槻副知事の辞職に伴い、堂本暁子知事に対して、三番瀬埋立計画の白紙撤回の公約撤回と埋立計画推進を求める声が高まってきた。また、一部の環境保護団体より、三番瀬再生会議の即時解散を求める声も上がり、三番瀬再生会議の機能的欠陥が露呈され始めた。

### 7-2 三番瀬再生会議の問題点

以上の歴史的経緯を踏まえ、政策転換の中心を担った三番瀬再生会議の問題点について、第1に、本会議の役割をめぐり、三番瀬再生計画検討会議(円卓会議)からの継続委員が多いため、市民主導の会議形式(円卓会議)と行政主導の会議形式(再生会議)との間で整合性が図れなかったことは、三番瀬再生会議の第1の問題点である。まず、本会議の役割について、工藤委員は、三番瀬再生会議の果たすべき役割は、県事業に対する評価を含め、諮問に応じて答申することであり、県が事業計画の再検討や計画中止を判断すると述べた。したがって、工藤委員は、予算化された県事業に対する意見を差し控えるべきであると述べた。それに対して、まず、倉阪委員は、県事業に対する意見を差し控えるのであれば、三番瀬再生会議への委員参加の意義を根底から揺るがすことになるため、三番瀬再生会議が市民参加と情報公開のもとで議論されている以上、効果的な再生事業を進めるため、個別事業についても検討する必要があると述べた。また、倉阪委員は、予算化と予算執行とは区別した上で、効果的な予算執行をするための工夫が必要であり、予算化された県事業に対する意見を差し控えるべきではないと述べた。さらに、佐野委員は、順応的管理とモニタリング調査を実施していく中で、多大な環境影響が予想される場合、予算化された県事業に対して、事業計画の再検討や計画中止を見据えた検討が必要であると述べた。結果的には、吉田副会長は、三番瀬再生会議の果たすべき役割は、予算化された県事業の再検討や計画中止をすることではなく、県事業に対して評価することであると述べた。また、倉阪委員も、三番瀬再生会議が県事業の再検討や計画中止をする権限を有しているのではなく、県事業に対する評価を含め、県の諮問に応じ

て答申することであると述べた。

第2に、護岸改修工事をめぐり、関係市との連携体制が未構築であるため、長期的構想（環境）と短期的構想（防災）との整合性が図れなかったことは、三番瀬再生会議の第2の問題点である。まず、護岸改修工事について、後藤委員は、後背地を含めた検討が必要であり、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）の精神を十分に汲み取るべきであると述べた。また、倉阪委員は、護岸改修が陸域の自然再生を含んでいるため、都市計画との連携や関係市との連携を個別検討委員会で確保すべきであると述べた。そして、両委員の意見を踏まえ、まず、佐野委員は、「三番瀬再生計画案」の計画策定段階において、行政の縦割組織が弊害となり、重要部分を損失する恐れがあり、関係市との連携を強く求めた。また、清野委員は、長期的構想（環境）と短期的構想（防災）を両立させるため、期限を区切った集中的討議を前提とした合意形成が求められると述べた。さらに、発言者Aは、自然再生を試みる上での原則として、必要性の検討と環境予測の検討を踏まえた上で、計画策定や代替案の提示を含めた検討が必要であり、短期的構想（防災）だけではなく、長期的構想（環境）を見据えた計画策定をすべきであると述べた。

第3に、第2湾岸道路建設問題をめぐり、行政が政策内容や政策方針を明確に示さなかったため、三番瀬再生と行政課題との整合性を図れなかったことは、三番瀬再生会議の第3の問題点である。まず、第2湾岸道路建設問題について、佐野委員は、三番瀬再生との整合性を図るため、県としての姿勢を明確に示すべきであると述べた。また、木村委員は、県としての姿勢を明確に示さないため、関係市の都市計画の中で、慢性的な交通渋滞の解消だけが優先されてしまい、三番瀬再生会議の基本精神を損失する恐れがあると述べた。それに対して、大西会長は、三番瀬再生会議の果たすべき役割は、公共事業の是非に関する議論をすることではなく、三番瀬再生に関する議論をすることであり、公共事業を実施することによる環境影響をモニタリングすることであると述べた。さらに、倉阪委員は、第2湾岸道路建設問題だけではなく、三番瀬に関わる国や県や市が実施する事業について、三番瀬再生との整合性を図るべきであるという姿勢を明確に示した方が良いと述べた。それに対して、大西会長は、三番瀬に関わる国や県や市が実施する事業について、三番瀬再生会議が関係市の意思決定を拘束するのではなく、県と関係市との間で調整を図ることが出来ると述べた。しかし、川口委員は、計画実施段階において、関係市毎に事情が異なるため、個別事業が一向に実施に至らず、三番瀬再生会議が結論を導出出来ないという批判に繋がるため、三番瀬再生会議としての姿勢を明確に示す必要があると述べた。

第4に、三番瀬再生会議と各種検討組織との関係性をめぐり、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）における合意形成の構築に至らなかったため、三番瀬問題特別委員会、三番瀬漁場再生検討委員会、市川市行徳臨海部まちづくり懇談会等、三番瀬再生会議を取り巻く各種検討組織との整合性が図れなかったことは、三番瀬再生会議の第4の問題点である。まず、三番瀬再生会議を取り巻く全体枠組について、川口委員は、三番瀬再生会議は、基本計画に対して諮問・答申するための組織であり、事業計画を行政や漁業関係者が検討するという二元立法関係になっているため、個別検討委員会と三番瀬再生会議との間で意見不一致が生じた場合、どのように意見調整を図っていくのかと述べた。それに対して、大槻副知事は、政策決定過程において、国や関係市と予算問題を含めた行政上の協議が必要であり、三番瀬再生会議に漁業関係者が委員参加していないため、国や関係市との行政上の協議と同様に、漁業関係者との制度上の協議が必要になるため、三番瀬再生会議とは独立した組織図が描かれていると述べた。その他、まず、木村委員は、三番瀬再生会議とは独立した組織図が描かれていることにより、三番瀬再生会議が県の主導権を追認する形になりかねないと述べた。また、佐野委員は、三番瀬漁場再生調査事業をめぐり、個別検討委員会を組織化することにより、三番瀬漁場再生検討委員会との関係性に疑問が生じると述べた。さらに、清野委員は、従来の行政上の協議に市民の意思を反映させるため、行政の具体的な政策内容を公開することが必要であり、行政と市民とが協働関係を構築出来る配慮が求められると述べた。次に、漁業関係者の委員不参加について、川口委員は、各研究分野によって分類化された学識経験者ではなく、海域全体を把握している漁業関係者が委員参加していないことを問題視し、漁業関係者の委員不参加の理由と三番瀬漁場再生検討委員会との意見調整に関する疑問点を指摘した。それに対して、大槻副知事は、漁業関係者の委員不参加の理由については、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）における意見不一致が原因であり、漁業関係者の理解を得るため、県が間に入って説明していくと述べた。また、大槻副知事は、三番瀬漁場再生検討委員会については、漁業関係者を取り巻く様々な漁業問題を検討するための組織であり、三番瀬再生会議に随時報告した上で意見調整を図っていくと述べた。さらに、大西会長は、漁業関係者に対して、三番瀬再生会議への委員参加を求める働

きかけを継続するとともに、個別検討委員会への委員参加を求める働きかけも必要であると述べた。最後に、三番瀬再生会議と各種検討組織との関係性について、川口委員は、三番瀬問題特別委員会、三番瀬漁場再生検討委員会、市川市行徳臨海部まちづくり懇談会等、三番瀬再生会議における議論との整合性を図ることが出来るか否かを危惧した。それに対して、総合企画部参事は、最終的に県が事業を推進していくため、三番瀬再生会議における議論との間で意見不一致が生じた場合、県事業としての方向性を示しつつ、各種検討組織との整合性を図っていくと述べた。それに対して、川口委員は、現段階における各種検討組織の議事内容を三番瀬再生会議の委員が把握するため、各種検討組織の議事要約を報告する時間を確保する必要があると述べた。結果的には、大西会長は、三番瀬再生会議には利害関係を含んだ様々な主体が委員参加しているため、三番瀬再生会議における議論と各種検討組織における議論とが乖離することはなく、その担保のため、議事内容の紹介や両委員会に所属する委員への意見聴取を行い、相互に意見調整を図る努力をしていくと述べた。

第5に、予算措置をめぐり、国と強力な関係を有する学識経験者が委員参加していないため、三番瀬再生事業の実施の担保となる補助金獲得等の財源確保に困難が生じたことは、三番瀬再生会議の第5の問題点である。まず、予算措置について、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）においては、堂本暁子知事と岡島会長との協働体制により、各省庁が協力的に動いたため、国土交通省や環境省をはじめ、国からの支援が協力的であった。しかし、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）終了後、国と強力な関係を有する学識経験者が委員参加していないため、三番瀬再生会議と国との関係性が弱まり、財源確保という面において、事実上孤立化してしまった。結果的には、環境省は、全国の自然再生事業に対して、平等に財源配分していくため、三番瀬再生のために十分な財源確保を約束出来ないとして、国と県からの限られた財源の中での効果的な調査方法の再検討を求めた。

このように、2004年～現在までの時代は、自然再生事業の実践と問題点の抽出を試みた時代であり、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）における意見不一致が契機となり、漁業関係者が委員参加していないため、経営システムと利害集団との間のアリーナに重要な利害関係者（ステークホルダー）を委員参加させることが出来なかった。そして、意見を異にする利害集団が別組織で議論を始めた。漁業関係者が委員参加している三番瀬漁場再生検討委員会、関係市の政策内容を検討している市川市行徳臨海部まちづくり懇談会等、三番瀬再生会議の周辺には利害集団毎に様々なアリーナが散在し始めた。また、堂本暁子知事の勢力弱体化に伴い、県議会に三番瀬問題特別委員会が設置された。さらに、「三番瀬再生計画案」の政策実施・政策評価という段階への移行に伴い、交通問題や防災問題等の緊急的問題を抱える関係市と整合性を図らなければならない。結果的には、三番瀬再生会議において、「三番瀬再生計画案」が政策実施・政策評価という段階に移行していき、政策形成過程の構築に繋がったものの、実際には各委員間の利害関係の衝突まで至らなかった。その要因として、三番瀬再生会議と別組織との間の意見調整に困難が生じたことにより、決定権を有する主導的アリーナと周辺のアリーナとの間で機能的問題が生じたことが問題点であった。

## 8. 政策形成過程における「政府の失敗」の克服 — 理論的分析と政策提言 —

以上の三番瀬の自然再生をめぐる歴史的事実経過を踏まえた上で、本稿の課題は、政策形成過程における諸問題について、「政府の失敗」の社会的解明を試みることであり、本稿の理論的視点として、システム・主体・アリーナの相互運動に着目し、「政府の失敗」を生み出す相互運動の特質を導出することである。そのため、本稿が提出する理論的視点は、システム・主体・アリーナ間において、「多数の主体の関与と複数のアリーナの分立」により、「断片的決定・帰結転嫁・無責任型」の運動が生じることへの着目である。そこで、三番瀬の自然再生をめぐり、時代毎の成果と問題点（表2）を踏まえた上で、理論的分析を試みる。

まず、「多数の主体の関与と複数のアリーナの分立」という事態は、「政府の失敗」を生み出す意思決定過程の特質である。三番瀬の自然再生においては、第1期は、市民運動の活躍による埋立開発から干潟保全への転換期であり、経営システムと利害集団との間にアリーナが設置されなかったことが問題点であった（図4）。第2期は、千葉県環境会議の設置による埋立開発復活から埋立白紙撤回への転換期であり、経営システムと利害集団との間のアリーナが非公開であったことが問題点であった（図5）。第3期は、三番瀬再生計画検討会議（円卓会議）の設置による自然再生への模索を試みた時期であり、経営システムと利害集団との間で合意形成に至らず妥協点が生じたことが問題点であった（図6）。第4期は、三番瀬再生会議の設置による自然再生事業の実践を試みた時期

であり、決定権を有する主導的アリーナと周辺的アリーナとの間で機能的問題が生じたことが問題点であった(図7)。したがって、第3期から第4期にかけて、アリーナにおける意見不一致が契機となり、利害集団毎に様々なアリーナが散在し始めたことに伴い、「多数の主体の関与と複数のアリーナの分立」という事態に陥り、「政府の失敗」を生み出す意思決定過程の特質が明確になった。まず、「多数の主体の関与」とは、多数の主体が意思決定に関与していることであり、各々の課題の解決過程の導出に応じた権限を有する単一主体が欠如することである。また、「複数のアリーナの分立」とは、複数のアリーナが相互に分立していることであり、主導的アリーナで対処されない課題に対して、分散的に存在する周辺的アリーナで断片的対処がなされることである。

表2：時代毎の成果と問題点

時期	検討組織	会期	委員	成果と問題点
第1期				成果①:市民運動による埋立開発の中止に伴い、今までの開発政策からの転換が実現した。 成果②:「干潟の生態系」を中心にして、海城専門分野の繋がりが実現した。 成果③:入浜権運動との連携により、海浜保全基本法構想の提案が実現した。 問題点①:大企業優遇政策に基づく埋立開発は、県民生活の向上に繋がらなかった。 問題点②:大企業優遇政策に基づく埋立開発は、県民の雇用機会創出と税収増加に繋がらなかった。 問題点③:埋立開発による干潟消失と漁業衰退に伴い、市民の環境意識の低下と公害問題の発生に繋がった。 問題点④:経済状況の変化に伴い、埋立地の遊休地化に繋がった。
第2期	市川二期地区・京葉港二期地区計画策定懇談会	1998年10月19日～1999年12月25日 (計4回)	学識経験者:9名、環境関係:2名、企業関係:2名、漁業関係:1名、農漁業代表:2名、行政代表:2名、市議会代表:2名	成果①:千葉県環境会議で議論がなされたことにより、埋立計画の縮小が実現した。 成果②:千葉県環境会議の設置以降、補足調査結果の発表に伴い、市民参加と情報公開を求めた声が高まった。
	千葉県環境調整検討委員会	2000年3月2日～2001年1月10日 (計9回)	学識経験者:12名 住民代表:1名 産業界代表:1名	問題点①:千葉県環境会議は、非公開の場で議論されたため、市民参加と情報公開に繋がらなかった。 問題点②:行政が政策内容や政策方針を明確に示さなかったため、埋立事業の必要性を問う議論が出来なかった。 成果①:多様な主体が集り、全体合意により、1つの方向性の導出が実現した。
第3期	三番瀬再生計画検討会議(円卓会議)	2002年1月28日～2004年1月22日 (計22回)	学識経験者:9名 地元住民:3名 公務員:3名 漁業関係者:4名 環境保護団体:4名 地元経済・産業界:1名	成果②:行政迫認型の会議形式ではなく、市民参加型の会議形式が実現した。 成果③:公務員と専門家委員が協働体制を構築し、明確な役割分担が実現した。 問題点①:行政が政策内容や政策方針を明確に示さなかったため、各委員が疑心暗鬼に陥った。 問題点②:行政と市民と学識経験者が個別言語で議論したため、共通認識の構築に至るまでに時間を要した。 問題点③:各委員の利害関係や立場を重視した発言が相次いだため、議論が平行線を辿り、共通認識の構築が困難が生じた。 問題点④:合意形成に関する客観的基準を設けなかったため、小委員会における決定事項に関する蒸し返し議論が生じた。 問題点⑤:漁業関係者との間で合意形成が出来なかったため、漁業関係者の意見を十分に反映することが出来なかった。 問題点⑥:地権者が委員参加してなかったため、答申案の効力喪失に繋がると危惧された。 問題点⑦:市民参加型の会議形式に不慣れなため、行政課題の丸投げ批判に繋がった。
第4期	三番瀬再生会議	2004年12月27日～現在に至る (計18回)	学識経験者:10名 地元住民:4名 公務員:3名 漁業関係者:1名 環境保護団体:3名 地元経済・産業界:1名	問題点①:継続委員が多いため、市民主導の会議形式(政策立案)と行政主導の会議形式(政策実施)との間で整合性が図れなかった。 問題点②:関係市との連携体制が構築出来ていないため、長期的構想と短期的構想との間で整合性が図れなかった。 問題点③:行政が政策内容や政策方針を明確に示さなかったため、三番瀬再生と行政課題との間で整合性が図れなかった。 問題点④:三番瀬再生会議を取り巻く外部検討組織との間で整合性が図れなかった。 問題点⑤:国と強力な関係を有する学識経験者が委員参加していたため、補助金獲得等の財源確保に困難が生じた。

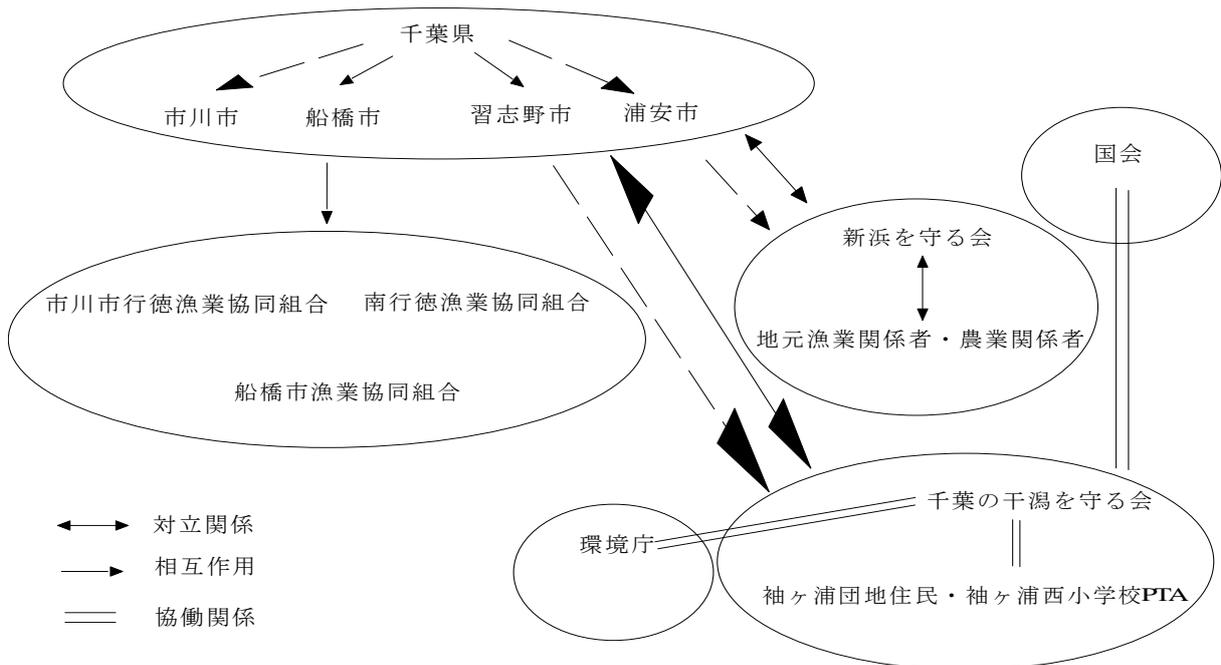


図4：三番瀬主体連関図（第1期）

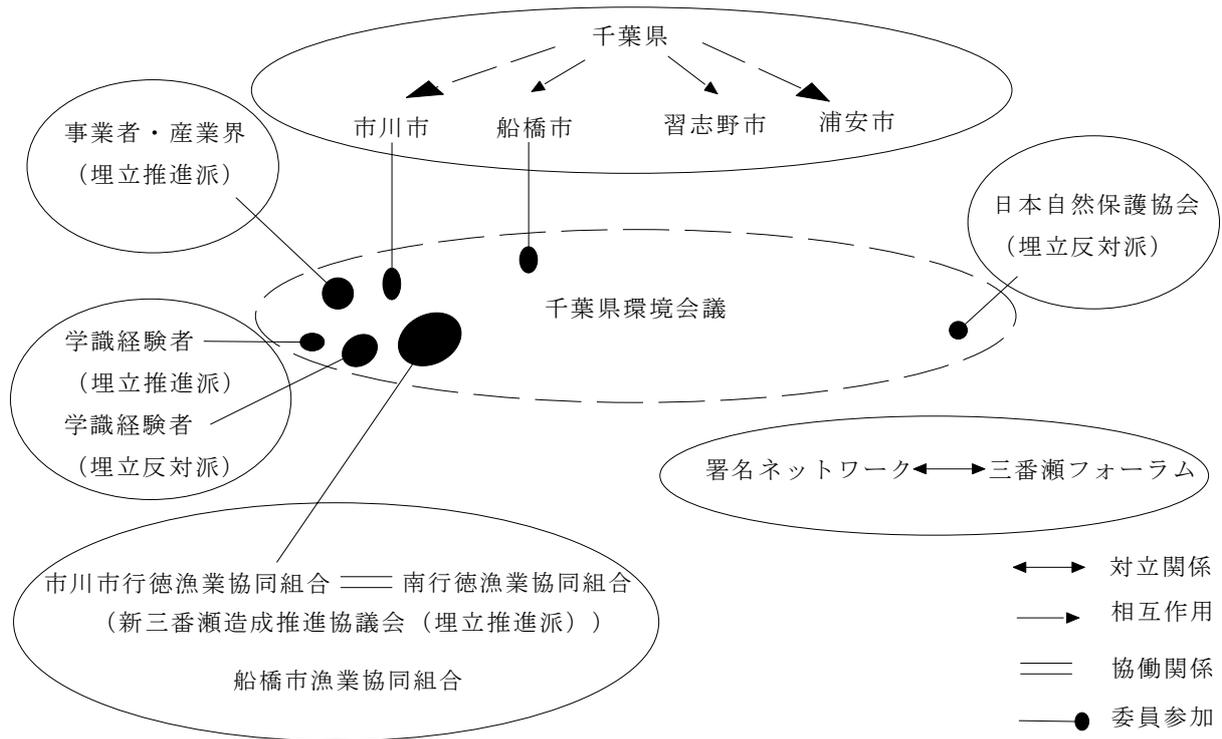


図5：三番瀬主体連関図（第2期）

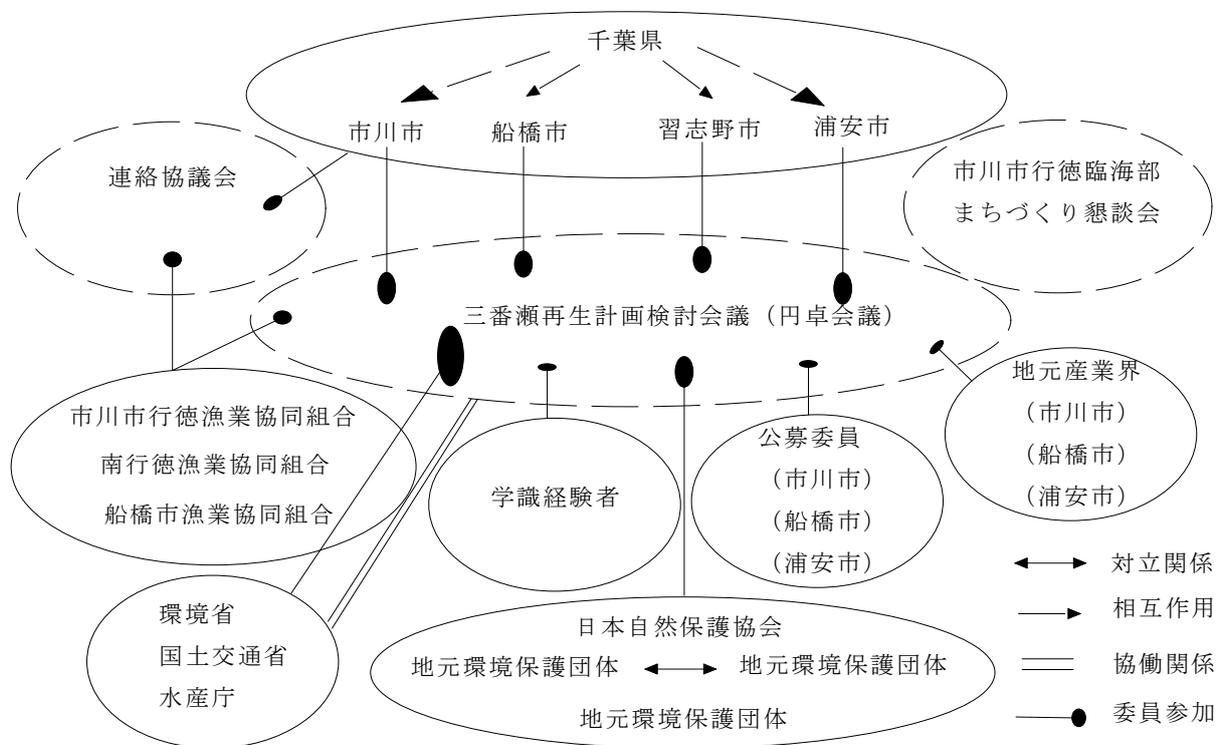


図6：三番瀬主体連関図（第3期）

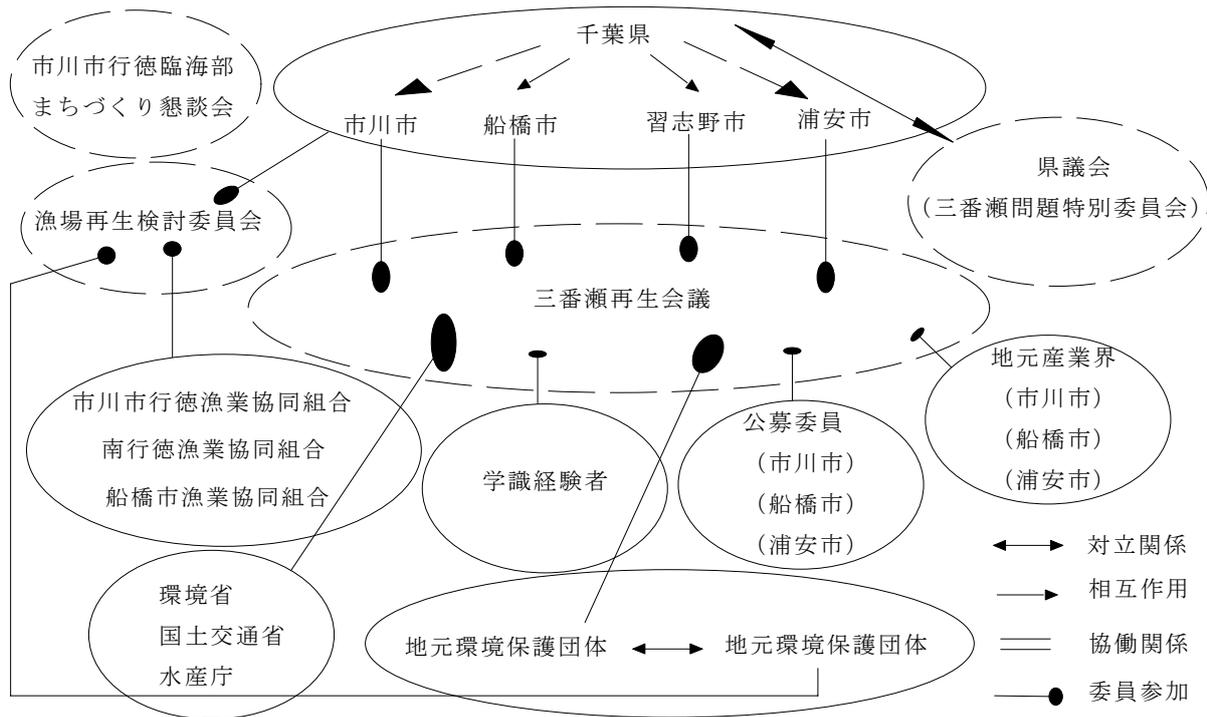


図7：三番瀬主体連関図（第4期）

表3：両理念型モデルの特徴比較と「政府の失敗」を克服するための政策提言

	「断片的決定・帰結転嫁・無責任型」の連動	「総合的決定・帰結集約・責任型」	政策提言
全般的特徴	断片的政策決定・部分的配慮	総合的政策決定・総合的配慮	政策内容の公開&主体性の発揮
負担問題や負の随伴帰結の処理	行政課題の先送り(空間的転嫁・時間的転嫁)	行政課題の同時並行的検討	政策内容の公開
真の費用の顕在化	事前の潜在化と事後の顕在化	事前の顕在化	政策内容の公開
負担問題にかかわる構造化された場	補助金型の財源再配分構造	負担の可視化	政策内容の公開
経営課題や利害関心の主体への内面化のあり方	利害関心>経営課題	利害関心<経営課題	主体性の発揮
アリーナの基本特性	密室	公論形成の場	政策内容の公開&主体性の発揮
アリーナ内部の意思決定手続き	主導的アリーナの空洞化と周辺的アリーナの分散化	主導的アリーナと周辺的アリーナの整合	政策内容の公開&主体性の発揮
意思決定基準	利害関係者間の妥協	価値創造	主体性の発揮

次に、三番瀬の自然再生をめぐるシステム・主体・アリーナ間連動を把握するため、「断片的決定・帰結転嫁・無責任型」の連動と「総合的決定・帰結集約・責任型」の連動という2つの理念型モデルを提示する。まず、「断片的決定・帰結転嫁・無責任型」の連動とは、船橋他（2001）によれば、「主導的アリーナにおいて、決定の随伴帰結が十分に考慮されることなく、断片的意思決定がなされるため、負担問題や負の随伴帰結は、しわ寄せ的に他の主体やシステムに転嫁され、その解決をめぐる、周辺的アリーナでの取り組みが連鎖的に必要になるような場合（船橋他 [2001: 172]）」と定義されている。また、「総合的決定・帰結集約・責任型」の連動とは、船橋他（2001）によれば、「主導的アリーナ及び他のアリーナにおける意思決定が、その社会的帰結、とりわけ、負担

問題や負の随伴帰結を包括的に取り集めた上で、総合的に利害調整がなされ、経営システムとしての健全性を保ちつつ、整合的に意思決定がなされるもの（船橋他 [2001 : 172]）」と定義されている。そして、両理念型モデルの特徴を把握するため、①全般の特徴、②負担問題や負の随伴帰結の処理、③真の費用の顕在化、④負担問題にかかわる構造化された場、⑤経営課題や利害関心の主体への内面化のあり方、⑥アリーナの基本特性、⑦アリーナ内部の意思決定手続き、⑧意思決定基準、という8つの特徴に着目した上で、三番瀬の自然再生における両理念型モデルの特徴比較と「政府の失敗」を克服するための政策提言（表3）を試みる。

以上の理論的分析と政策提言を踏まえ、「政府の失敗」を克服するため、行政の政策内容や政策方針を情報公開するとともに、個々の主体性の発揮を促すため、利害関係を超越した第三者的存在が必要である。そこで、三番瀬の自然再生においては、相互の価値観が競合する中で、共通の価値創造に繋げることが重要であり、ファシリテーター（公募委員）が重要な役割を果たした。ファシリテーターとは、中立的な立場で会議を進行させる役割であり、中野（2001）によれば、「人と人とが集う場で、お互いのコミュニケーションを円滑に促進し、それぞれの経験や知識や意欲を上手に引き出しながら、学びや創造活動、時には紛争解決を容易にしていける役割（中野 [2001 : 147]）」と定義されている。また、その条件については、中野（2001）によれば、「①主体的にその場に存在している、②柔軟性と決断する勇気がある、③他者の枠組みで把握する努力ができる、④表現力の豊かさ、参加者への反応の明確さがある、⑤評価的な言動はつつしむべきとわきまえている、⑥プロセスへの介入を理解し、必要に際して実行できる、⑦相互理解のための自己開示を率先できる、開放性がある、⑧親密性、楽天性がある、⑨自己の間違いや知らないことを認めることに素直である、⑩参加者を信頼し、尊重する（中野 [2001 : 147-148]）」という10項目が挙げられている。したがって、今後の政策形成過程においては、相互に協働関係を構築していくため、利害関係を有する主体間に入り、両者の価値観の相違点を解消する役割として、ファシリテーターの活躍が期待される。

#### 【注】

- (1) 第2湾岸道路は、東京湾口道路、東京湾アクアライン、東京湾岸道路等とともに、東京湾岸地域の輸送力強化のための道路として、東京湾環状道路の一部に位置付けられている。現在、第2湾岸道路建設計画は、堂本暁子知事の三番瀬埋立計画の白紙撤回に伴い、事実上の凍結状態になっている。しかし、千葉県をはじめ、関係自治体が第2湾岸道路建設推進の立場を維持している。
- (2) 1973年、江戸川第一終末処理場計画は、本行徳石垣場・東浜地区の48haに計画策定されていた。しかし、地権者の反対により、本行徳石垣場・東浜地区から埋立地への計画移転を余儀なくされた。その後、本行徳石垣場・東浜地区は、地権者の土地利用に制限が設けられたため、適切な土地利用を図れず、暫定的な土地利用に止まっていた。しかし、堂本暁子知事の三番瀬埋立計画の白紙撤回に伴い、本行徳石垣場・東浜地区から埋立地への計画移転が困難になったため、本行徳石垣場・東浜地区に江戸川第一終末処理場を建設することになった。そして、2003年3月、地権者を含めた江戸川第一終末処理場計画地検討会が設置され、土地利用計画に関する検討がなされた。現在は、当初の48haから30haまで計画縮小され、用地買収済の土地から事業を進めていくことになっている。
- (3) 1982年6月、千葉県企業庁は、金融機関（千葉県信用漁業協同組合連合会と千葉銀行）を介し、市川市行徳漁業協同組合の転業希望者（624人中518人）に対して、転業準備資金として、三番瀬埋立を当て込んだ事前漁業補償にあたる約43億円を融資した。返済については、漁業補償で決済し、利息分については、千葉県企業庁が肩代わりするという合意文書を交わした（三者合意）。その後、1991年、千葉銀行は、千葉県企業庁との協力を断り、市川市行徳漁業協同組合への貸し付けは、千葉県信用漁業協同組合連合会のみになった（新三者合意）。しかし、堂本暁子知事の三番瀬埋立計画の白紙撤回に伴い、漁業補償の望みが完全に絶たれてしまった。したがって、利息分については、毎年約3億円ずつ膨らみ続け、累積利息額は、約56億円に達していた。そして、1999年11月10日付の読売新聞と千葉日報の報道により、全てが明るみに出た。それに対して、2000年6月、利息支出の差し止めと支出した場合の損害賠償を求める訴えを起し、提訴した20人は、原告団を結成し、代表に牛野

くみ子氏が就任した。また、37人の弁護士が弁護団に加わり、団長に中丸素明弁護士が就任した。さらに、原告団の活動支援のため、2000年7月4日、「三番瀬公金違法支出裁判を支援する会」（略称：三番瀬ヤミ漁業補償裁判を支援する会）が結成された。そして、2005年10月25日、三番瀬埋立計画を前提に融資された転業準備資金をめぐる訴訟は、原告側の請求を退ける形で判決が下された。千葉県地方裁判所の玄関前に並んで掲げられた、「不当判決」、「裁量権の逸脱を認定」、「三者合意は違法」という3種類の垂れ幕は、原告側の複雑な思いを代弁している。

## 【参考資料】

表4：市川二期地区・京葉港二期地区計画策定懇談会 主体リスト

氏名	役職	分類	備考
鈴木春雄	千葉大学文学部教授	生活・文化	副座長
黒川和美	法政大学経済学部教授	公共経済	
黒川洸	東京工業大学大学院教授	交通計画	座長
大西隆	東京大学先端科学技術研究センター教授	都市計画	
栢原英郎	(社)日本港湾協会理事長	港湾計画	
磯部雅彦	東京大学大学院新領域創成研究科教授	海岸工学	
清水誠	日本大学生物資源科学部教授	環境	
望月賢二	千葉県立中央博物館海の博物館分館長	環境	
風呂田利夫	東邦大学理学部助教授	環境	
開発法子	(財)日本自然保護協会研究担当部長	環境団体	
金井裕	(財)日本野鳥の会研究センター副所長	環境団体	
玉置孝	(社)千葉県商工会議所連合会会長	産業団体	
五味清	京葉港運協会会長	産業団体	
平野寅藏	市川市行徳漁業組合代表理事組合長	漁業団体	
岡村泰明	土木常任委員会委員長	県議会代表	特別委員
成尾正美	警察企業常任委員会委員長	県議会代表	特別委員
千葉光行	市川市長	行政代表	特別委員
藤代孝七	船橋市長	行政代表	特別委員
山口龍雄	市川市議会議長	市議会代表	特別委員
米井昌夫	船橋市議会議長	市議会代表	特別委員

出典：千葉県文書館資料より筆者作成

表5：千葉県環境調整検討委員会 主体リスト

氏名	役職	分類	備考
鹿島茂	中央大学理工学部土木工学科教授	大気汚染	
岡本眞一	東京情報大学経営情報学部教授	大気汚染	
吉野泰子	日本大学短期大学部建設学科建築コース専任講師	騒音・振動	
白鳥孝治	(財)印旛沼環境基金水質研究員	水質・土壌	座長
木幡邦男	国立環境研究所地域環境グループ主任研究員	水質(海洋環境)	
大野正人	(株)エックス都市研究所取締役第3部長	廃棄物	
中村俊彦	千葉県立中央博物館生態学研究科長	自然(一般)	
柿澤亮三	(財)山科鳥類研究所資料室長	自然(鳥類)	
山崎秀雄	市川高等学校教諭	自然(動物)	
望月賢二	千葉県立中央博物館自然誌・歴史研究部長	自然(海洋生物)	
原慶太郎	東京情報大学経営情報学部助教授	自然(植物)	
福川裕一	千葉大学大学院自然科学研究科教授	都市計画	
文入加代子	松戸市消費者の会会長	住民代表	
一瀬敏治	千葉県環境保全協議会環境分科会水質部会長	産業界代表	

出典：千葉県文書館資料より筆者作成

表6：三番瀬再生計画検討会議（円卓会議） 主体リスト

氏名	役職	分類	備考
岡島成行	大妻女子大学教授	住民参加	会長
大西隆	東京大学教授	都市計画	副会長
磯部雅彦	東京大学大学院教授	海岸工学	専門家会議座長
(尾崎清明)	((財)山階鳥類研究所室長)	(鳥類)	2003年1月27日辞任
蓮尾純子	(財)日本野鳥の会評議員	鳥類	2003年2月14日就任
倉阪秀史	千葉大学助教授	環境アセスメント	
(佐々木克之)	(独立行政法人水産総合研究センター)	(水環境)	2003年1月27日辞任
田中勝久	水産総合研究センター主任研究官	水環境	2003年2月14日就任
(風呂田利夫)	(東邦大学教授)	(底生生物)	2003年1月27日辞任
清野聡子	東京大学大学院助手	底生生物	2003年2月14日就任
細川恭史	国土交通省国土技術政策総合研究所部長	海洋環境	
望月賢二	千葉県中央博物館副館長	水生生物	
歌代素克	市川市南行徳地区自治会連合会長	地元住民	
(鈴木英司)	(船橋市自治会連合協議会副会長・環境部長)	(地元住民)	2002年8月30日辞任
本木次夫	船橋市自治会連合協議会副会長・事務局長	地元住民	2002年9月28日就任
岡本孝夫	浦安市自治会連合会長	地元住民	
松岡好美	大学生	公募	
米谷徳子	一般県民	公募	
(千葉元)	(会社員)	(公募)	2003年4月12日辞任
後藤隆	一般県民	公募	2003年5月19日就任
(安室宏)	(千葉県漁業協同組合連合会長)	(漁業関係者)	2002年6月25日辞任
(田村勝)	(千葉県漁業協同組合連合会常務理事)	(漁業関係者)	2002年7月19日就任、2003年6月24日辞任
海保宣之	千葉県漁業協同組合連合会常務理事	漁業関係者	2003年7月24日就任
落合一郎	市川市行徳漁協代表理事組合長	漁業関係者	
石井強	南行徳漁協会計理事	漁業関係者	
滝口嘉一	船橋市漁協代表理事組合長	漁業関係者	
大野一敏	NPO法人ベイプラン・アソシエイターズ理事長	環境保護団体	
大浜清	千葉の干潟を守る会代表	環境保護団体	
(小笠尾精一)	(三番瀬研究会代表)	(環境保護団体)	2002年11月5日辞任
佐野郷美	市川緑の市民フォーラム事務局長	環境保護団体	2002年11月24日就任
吉田正人	(財)日本自然保護協会常務理事	環境保護団体	
佐藤フジエ	市川商工会議所会頭	地元経済・産業界	
田中潤兒	漁港漁場整備部長	水産庁	円卓会議オブザーバー(長野章:2003年4月異動)
渡辺和足	関東地方整備局長	国土交通省	〃 (奥野晴彦:2002年7月異動)
小沢典夫	大臣官房審議官	環境省	〃 (松原文雄:2002年7月異動)
尾藤勇	助役	市川市	〃
井上博士	助役	船橋市	〃 (砂川俊哉:2003年9月異動)
山本尚子	助役	浦安市	〃
大槻幸一郎	副知事	千葉県	〃
宇佐美文男	建設局都市政策室長	市川市	〃 2003年6月12日就任
平川道雄	企画部長	船橋市	〃 2003年6月12日就任
藤澤邦夫	経営企画部長	浦安市	〃 2003年6月12日就任
米田謙之輔	理事	千葉県	〃 2003年6月12日就任

出典：三番瀬再生計画検討会議，2004a：200

表 7 : 三番瀬再生会議 主体リスト

氏 名	役 職	分 類	備 考
大西隆	東京大学教授	都市計画	会長
細川恭史	独立行政法人港湾空港技術研究所理事	海洋環境	
蓮尾純子	財団法人日本野鳥の会評議員	鳥類	
倉阪秀史	千葉大学助教授	環境政策	
清野聡子	東京大学大学院助手	底生生物	
吉田正人	江戸川大学教授	保全生態学・環境教育	副会長
矢内栄二	千葉工業大学教授	海岸工学	
中田薫	独立行政法人水産研究センター室長	水環境	
村木美貴	千葉大学助教授	都市計画	
工藤盛徳	東海大学名誉教授	漁業	
歌代素克	市川市南行徳地区自治会連合会長	地元住民	
本木次夫	船橋市自治会連合協議会副会長・事務局長	地元住民	
木村幸雄	習志野市連合町会連絡協議会副会長	地元住民	
岡本孝夫	浦安市自治会連合会長	地元住民	
川口勲	市川市在住	公募委員	
米谷徳子	船橋市在住	公募委員	
後藤隆	浦安市在住	公募委員	
大野一敏	NPO法人ベイプラン・アソシエイツ理事長	環境NPO	
佐野郷美	市川緑の市民フォーラム事務局長	環境NPO	
竹川末喜男	千葉の干潟を守る会	環境NPO	
佐藤フジエ	千葉県商工会議所女性会連合会副会長	地元経済・産業界	

出典：千葉県三番瀬再生推進室

## 【参考文献】

- Friedberg, Erhard, 1972, *L'Analyse Sociologique des Organisations*, Paris : GREP. (=1989, 船橋晴俊・Claude Levi =Alvares訳『組織の戦略分析 — 不確実性とゲームの社会学 —』新泉社.)
- Habermas, Jurgen, 1990, *Strukturwandel der Offentlichkeit : Untersuchungen zu einer Kategorie der burgerlichen Gessellschaft*, Suhrkamp (=1994, 細谷貞雄・山田正行訳『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究 —』未来社.)
- Rawls, John, 1971/1999=Revised edition, *A Theory of Justice*, Harvard University Press. (=1979, 矢島鈞次・篠塚慎吾・渡辺茂訳『正義論』紀伊國屋書店.)
- 市川市, 2003, 『三番瀬の再生に向けて — 地元市川市の挑戦 —』市川市.
- 一柳洋, 1989, 『誰も知らない東京湾』農山漁村文化協会.
- 大野一敏・大野敏夫, 1986, 『東京湾で魚を追う』草思社.
- 小埜尾精一・三番瀬フォーラム, 1995, 『東京湾三番瀬』三一書房.
- 倉阪秀史, 2004, 「海辺とかかわるための仕組 — 三番瀬円卓会議の経験と教訓 —」小野佐和子・宇野求・古谷勝則編『海辺の環境学 — 大都市臨海部の自然再生 —』東京大学出版会, 193-211.
- 桑子敏雄, 2005, 『風景のなかの環境哲学』東京大学出版会.
- 佐野郷美, 2000, 「三番瀬のいま」科学教育研究協議会編『理科教室』新生出版, 74-79.
- 三番瀬再生計画検討会議, 2004a, 『三番瀬再生計画案』三番瀬再生計画検討会議事務局.
- 三番瀬再生計画検討会議, 2004b, 『三番瀬円卓会議のあゆみ』三番瀬再生計画検討会議事務局.
- 三番瀬再生計画検討会議, 2004c, 『三番瀬の変遷』三番瀬再生計画検討会議事務局.
- 三番瀬フォーラム, 2001, 『三番瀬から、日本の海は変わる — 市民が担う干潟保全「豊饒の海」をめざして —』きんのくわがた社.
- 三番瀬を守る署名ネットワーク・三番瀬を守る会・千葉の干潟を守る会・市川緑の市民フォーラム・千葉県自然保護連合, 1999, 『三番瀬保全資料集 “生命のゆりかご” 三番瀬を守ろう!』明光印刷.

- 三番瀬を守る署名ネットワーク・土曜学校編集委員会, 1998, 『未来に残そう三番瀬』クロス印刷工房.
- 高橋猛生, 2005, 「専門知と現場知の融合による価値創造的アリーナが果たす役割とは何か — 三番瀬再生計画を事例に合意形成のあり方を探る —」法政大学大学院政策科学研究科政策科学専攻委員会編『政策科学論集』有限公司オフィスアダム, 3: 75-93.
- 高橋猛生, 2006, 「政策形成過程における「政府の失敗」を生み出す諸要因とは何か」法政大学大学院政策科学研究科政策科学専攻委員会編『政策科学論集』有限公司オフィスアダム, 4: 85-105.
- 田久保晴孝, 2003, 『干潟の学校 — 三番瀬から考える環境問題 —』新日本出版社.
- 田尻宗昭, 1988, 『提言・東京湾の保全と再生』日本評論社.
- 千葉県自然保護連合, 2000, 『房総の自然と環境 2000』明光印刷.
- 千葉の干潟を守る会・三番瀬を守る会・市川緑の市民フォーラム・千葉県野鳥の会・市川三番瀬を守る会・千葉県自然保護連合・三番瀬を守る署名ネットワーク, 2001, 『三番瀬提言集 “生き物の宝庫” 三番瀬を未来の子供たちに』明光印刷.
- 土屋秀雄, 1997, 『今だから語れる東京湾の光と影 — 京葉工業地帯の夜明け —』千葉日報社.
- 永尾俊彦, 2001, 『干潟の民主主義 — 三番瀬、吉野川、そして諫早 —』現代書館.
- 中野民夫, 2001, 『ワークショップ』岩波新書.
- 中野民夫, 2003, 『ファシリテーション革命』岩波書店.
- 藤垣裕子, 2003, 『専門知と公共性 — 科学技術社会論の構築へ向けて —』東京大学出版会.
- 船橋晴俊, 1998, 「環境問題の未来と社会変動」船橋晴俊・飯島伸子編『講座社会学12 環境』東京大学出版会, 191-224.
- 船橋晴俊, 2000, 「熊本水俣病の発生拡大過程における行政組織の無責任性のメカニズム」関連社会科学有志編『ヴェーバー・デュルケム・日本社会 — 社会学の古典と現代 —』ハーベスト社, 130-211.
- 船橋晴俊・角一典・湯浅陽一・水澤弘光, 2001, 『「政府の失敗」の社会学 — 整備新幹線建設と旧国鉄長期債務問題 —』ハーベスト社.
- 風呂田利夫・福田正夫・吉川雄作・せきの佳久, 1977, 『干潟からの声 2 第二回全国干潟シンポジウム '76 千葉 — 記録集 —』山下印刷.
- 松浦さと子, 1999, 『そして、干潟は残った — インターネットとNPO —』リベルタ出版.
- 森有正, 1979, 『森有正全集5』筑摩書房.
- 山下弘文, 1989, 『だれが干潟を守ったか — 有明海に生きる漁民と生物 —』農産漁村文化協会.
- 若林敬子, 2000, 『東京湾の環境問題史』有斐閣.
- 三番瀬研究所 (平成19年5月28日)  
<http://www31.ocn.ne.jp/~adachih/sanban-ze/index2.htm>
- 千葉県市川市街づくり部行徳臨海対策課 (平成19年5月28日)  
<http://www.city.ichikawa.chiba.jp/net/tosiseisa/ichikawa2/rinkai.htm>
- 千葉県環境生活部環境政策課 (平成19年5月28日)  
[http://www.pref.chiba.jp/syozoku/e\\_kansei/index.html](http://www.pref.chiba.jp/syozoku/e_kansei/index.html)
- 千葉県企業庁 (平成19年5月28日)  
<http://www.pref.chiba.jp/kigyuu/index.html>
- 千葉県三番瀬再生推進室 (平成19年5月28日)  
[http://www.pref.chiba.jp/syozoku/b\\_soukei/sanbanze/index-j.html](http://www.pref.chiba.jp/syozoku/b_soukei/sanbanze/index-j.html)
- 千葉県自然保護連合 (平成19年5月28日)  
<http://www005.upp.so-net.ne.jp/boso/>
- 日本湿地ネットワーク (平成19年5月28日)  
<http://www.jawan.jp/index-j.html>