

# 現代社会における紛争処理システムの構築に向けて ——諫早湾干拓紛争を手がかりとして——<sup>1)</sup>

Towards the New System of Conflict Resolution in Modern Society:  
the Case of Social Conflict in Isahaya City

加藤 雅俊\*

- 1 はじめに—本稿の目的と構成—
- 2 「活力ある地域社会の形成」に関するアンケート調査が示すこと
- 3 諫早湾干拓紛争の特徴
- 4 紛争処理システムの特徴と現代社会における可能性
- 5 おわりに—諫早湾干拓紛争の処理に向けて—

## 1 はじめに

本論文の目的は、諫早湾干拓紛争を手がかりに、現代社会における紛争処理システムのあり方を考える。具体的には、流動化・複雑化する現代社会に典型的な紛争とも考えられる諫早湾干拓紛争の特徴を明らかにし、それを適切に処理するためには、紛争処理システムがどのような特徴を有していなければならないかを、分析的に検討する。

紛争は、人類史を振りかえれば、どの時代にも存在していた一方で、社会の進展とともにその特徴は変化してきた。そして、時代の移り変わりと紛争自体の変化に応じる形で、社会は新しい紛争処理システムを構築すること

---

\* 立命館大学産業社会学部准教授

で、紛争を適切に処理してきた。言い換えれば、紛争処理システムは、紛争を処理することで、安定的な社会秩序の維持に寄与してきた。現代社会における代表的な紛争処理システムのひとつが、裁判に代表される司法制度であることに異論はないであろう。その一方で、現代社会が大きく変化するなかで、紛争自体の性格も変化しており、既存の司法制度ではうまく処理できない事例も散見される。したがって、社会が大きく変化する現在、新しい紛争処理のあり方を検討するべき時期に差し掛かっていると考えられる。本論文では、諫早湾干拓紛争に関する調査の分析と、紛争処理システムに関する政治学的分析を通じて、この課題について検討していく。

本論文が注目する諫早湾干拓紛争は、司法制度が適切に処理できていない紛争の典型例である。後に触れるように、現在、国は、諫早湾干拓事業によって作られた潮受堤防の開門という事象に関して、異なる原告に対してではあるが、相反する義務を負っている（すなわち、開門することと、開門してはいけないこと）。法律学の標準的な考えに基づけば、ある事例に関して、異なる次元の裁判所が異なる判断を下すこと自体は当然起こり得ることである（例、ある刑事事件に関して、下級審と上級審の判断が異なること）。しかし、諫早湾干拓紛争は、国を相手に、異なる系統の二つの裁判（開門を求める裁判と、開門の差し止めを求める裁判）として争われており、それぞれが異なる判決を得ている点、そして、その一方が確定判決である点（別のもう一方も、確定する可能性がある）で特異である。言い換えれば、司法制度は、ひとつの事象に関して、相反する判断を並存させているのである。これは、紛争状態を固定化するものともいえ、紛争処理メカニズムとしての機能不全を示していると考えられる。したがって、諫早湾干拓紛争が、司法制度では十分に処理できない理由を検討し、その分析を手がかりに、新しい時代の紛争処理システムのあり方を検討することは学術的・社会的意義を有するといえる。

そもそも諫早湾干拓紛争は、1989年に着工し、1997年に諫早湾を締め切

り、2008年に完了した「国営諫早湾干拓事業」をめくり生じた紛争であり、上述のように、現在でも司法の場で争われているだけでなく、地域社会に分断・対立を引き起こすなど、現在進行中のものである。その一方で、諫早湾干拓紛争は、長い歴史的背景を持つものでもある。というのも、第二次世界大戦後、諫早湾（や諫早湾がその一部である有明海）を埋め立てる事業構想が何度も提起され、その都度反対運動に直面し、計画の見直しを行うなどの紆余曲折を経て、ようやく国営諫早湾干拓事業として結実した経緯があるからである（桎澤 2018, 2019, 山下 1989, 諫早湾地域振興基金 1993）。したがって、諫早湾干拓紛争の特徴を検討するためには、その歴史的背景・経緯を把握しておく必要がある。ここでは、先行研究や当事者による回顧録<sup>2)</sup>を手がかりに、その流れを簡単に整理する（桎澤 2018, 2019, 山下 1989, 諫早湾地域振興基金 1993）。

諫早湾の大規模干拓構想の端緒は、1952年の「長崎大干拓構想」に遡る。この構想は、戦後の食糧危機への対応として、水田を作り、稲作を進めることを目的としており、当初の計画では、長崎県の旧・国見町（現・雲仙市）と旧・小長井町（現・諫早市）を潮受堤防で結び、諫早湾全体を干拓することが検討されていた。しかし、諫早湾内の漁業関係者からの反対に加え、60年代に顕著になった米の余剰問題に直面して、「長崎大干拓構想」は頓挫することになった（桎澤 2018, p.14）。その後、1970年に、長崎県と農林省（現・農林水産省）は、「長崎南部地域総合開発計画」を示す。ここでは、事業目的が稲作の促進から、土地造成（工業用地と農業・酪農用地の確保）および水の確保（農業用水と都市用水）に変更され、事業規模もわずかに縮小された。諫早湾内の漁業者が行政の働きかけにより少しずつ賛成へと態度を変化させる一方で、諫早湾外の漁業関係者や市民運動家を中心に反対運動が強まった（桎澤 2018, p.15）。これらの反対運動に加え、事業計画が楽観的すぎるなどの批判も受け、1982年には「長崎南部地域総合開発計画」は撤回されることになった。その後、事業目的をあらため、規模を縮小することで再提

案されたのが、「国営諫早湾干拓事業」である。ここでは、事業目的が、優良農地の造成に加え、洪水や高潮対策などの防災目的へとあらためられ、事業規模も、旧・吾妻町（現・雲仙市）と旧・高来町（現・諫早市）を潮受堤防で結ぶ形に縮小された。1985年に農林水産省と漁業関係者の間で合意が成立し、上述のように、国営諫早湾干拓事業は、1989年に着工され、97年には諫早湾が締め切られ、2008年に完成した。しかし、この過程で、工事の影響（とくに諫早湾の締め切り）によって漁業被害が生じているとして、2002年に漁業者が中心となり、工事の差し止めを求めた裁判（仮処分申請）が佐賀地裁に提起された。この裁判は、2004年に佐賀地裁において工事の差し止めが認められたが、05年の福岡高裁において佐賀地裁の判断が覆され、事業は再開されることになった。その後も、漁業者らの開門賛成派は潮受堤防の開門を求める裁判（本訴）を起こし、08年に佐賀地裁で開門を認める判決を得て、10年には福岡高裁もそれを支持した。その後、国が上告を断念し、開門判決が確定することとなった。その一方で、旧干拓地の住民や農業者が中心となり、開門が実施されると日常生活や農業に影響が出るとして、2011年に、開門の差し止めを求める裁判（仮処分申請）が長崎地裁に提訴された。2013年に長崎地裁は、開門反対派の原告の訴えを認めて、開門の差し止めの判断を下した。その後、2015年の福岡高裁でも、長崎地裁の判断が支持された。つまり、国は、開門賛成派および開門反対派の各原告と、異なる裁判を繰り返し続けるなかで、潮受堤防の開門に関して相矛盾する義務を負う状態に至ったのである（なお、現在でも諫早湾干拓紛争に関する複数の裁判が展開されており、司法制度による統一的な判断が下されるかは、現状では明らかではない）。このような過程を経て、上述のように、司法制度は紛争処理に失敗するだけでなく、それを固定化・深刻化させてしまっているのである。司法制度によって紛争が処理されないことは、現実社会にも大きな影響を与えており、狭義の当事者を越えて、地域社会全体を巻き込む形で、分断・対立すらも引き起こしているのである。

したがって、現状のように、司法制度を通じた紛争処理が隘路に陥っているだけでなく、紛争状況を固定化・深刻化させているならば、別の回路を通じた紛争処理を模索・考察する必要が学術的にも社会的にもあると考えられる。しかし、残念ながら、学術の世界ではそのような動きは十分に見られない<sup>3)</sup>。諫早湾干拓紛争に関する先行研究では、例えば、法律学を中心に、現行の法制度のもとで、なぜ／どのように裁判がここまで拗れてしまったのかに関する分析が進められてきた（その代表例として、各法制度の専門家による分析が収められた「特集：諫早湾干拓紛争の諸問題」『法学セミナー』766号）。一方で、社会学者やジャーナリストは、紛争の直接的な当事者である漁業者や農業者への聞き取り調査や取材を通じて、当事者が紛争をどのように理解しているかに関する分析を進めてきた（開田 2011, 2013, 2016, 清水 2007, 2008, 永尾 2001, 2005, 松橋 2010）。自然科学者は、有明海の水質や潮流の変化、干拓事業によって作られた調整池の状況などを実際に調査し、その変化の有無を科学的に明らかにしてきた（高橋 2010, 佐藤 2014, 諫早湾開門研究者会議編『有明海の環境と漁業』など）。これらの先行研究は、紛争の法的側面、直接的な当事者の見解、物理的な環境変化などを明らかにする点で大きな意義を有する。しかし、間接的な当事者である地域住民の見解を軽視していることに加え、「分断や対立を止揚し、新たな地域社会を形成していく」という諫早湾干拓紛争の処理に向けた展望を欠く点で課題が残されていた。言い換えれば、直接的な利害関係者間の問題としてだけでなく、地域問題として諫早湾干拓紛争を受け止め直し、紛争処理の具体的な方法と道すじを検討していく必要がある。そのためには、「諫早湾干拓事業がもたらした影響」、「紛争処理方法として適切なものは何か」、「地域の活性化のために活用できる資源は何か」などに関する人びとの認識を、多角的に調査する必要がある。これらの先行研究の課題をふまえて、著者は共同研究者と協力して、関係諸主体への聞き取り調査と、一般住民へのアンケート調査を実施し、諫早湾干拓紛争の処理の可能性と課題に関する分析を進めてきた。本論

文では、これらの調査結果を手がかりに、諫早湾干拓紛争に代表される現代社会の紛争が適切に処理されるためには、紛争処理システムがどのような特徴を有する必要があるかを、政治学の観点から分析的に検討する。

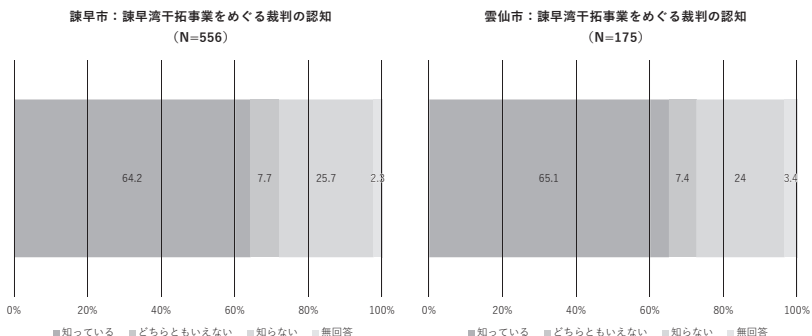
本稿の構成は、以下である。第二節では、著者が2020年9月から10月にかけて実施した、諫早市・雲仙市在住の住民を対象としたアンケート調査<sup>4)</sup>（「活力ある地域社会の形成」に関するアンケート調査）から、「諫早湾干拓紛争の紛争処理」に関する結果を紹介する。ここでは、望ましい紛争処理のあり方として、「専門家による調整」、「裁判所による統一的な判断」、「裁判所による和解の働きかけ」、「住民投票」が選ばれる一方で、政治や行政による解決や住民主体の解決への期待が低いことを確認する。第三節では、先行研究の知見や聞き取り調査の成果をもとに、諫早湾干拓紛争の特徴を明らかにし、なぜ司法制度ではうまく処理できないかを、その原理的な構造に注目して整理する。ここでは、諫早湾干拓紛争が現代的な紛争の典型例であることも指摘する。第四節では、政治学の正統性に関する議論を援用し、現代社会に固有の紛争を処理するための紛争処理システムが適切に機能するための条件を明らかにした上で、従来の方法に加え、アンケート調査で言及される望ましい紛争処理のあり方がどの程度有益であるかを検討する。ここでは、従来の方法やアンケート調査で言及される紛争処理のあり方では、適切な処理が困難であることを指摘する一方で、「熟議を通じた社会的合意形成」の重要性と課題、それが機能する条件などを検討する。第五節では、これまでの議論を整理した上で、諫早湾干拓紛争を、人びとにとって受容可能な形で処理するための知見を析出する。

## 2 「活力ある地域社会の形成」に関するアンケート調査が示すこと

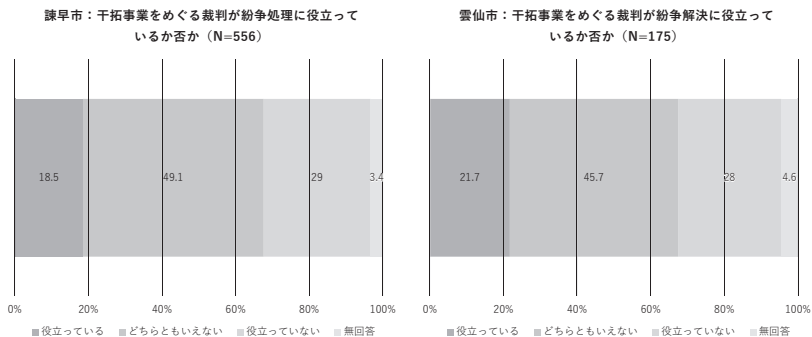
本節では、著者が共同研究者と協力して実施した諫早市・雲仙市民を対象としたアンケート調査（「活力ある地域社会の形成」に関するアンケート調

査)を手がかりに、諫早湾干拓紛争の処理に関する一般住民の認識を紹介する。

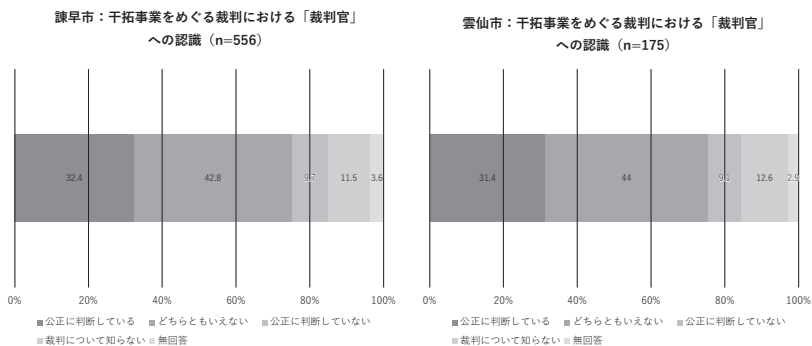
「活力ある地域社会の形成」に関する調査<sup>5)</sup>は、市町村合併や大規模公共事業を経験した地域の住民が、合併後の地域社会や行政サービスに対して何を思い、公共事業がもたらした社会生活の変化などをどのように感じているかを明らかにし、地域活性化に関する学術的分析や政策策定に役立てていくことを目的として企画された。諫早市と雲仙市に住む18歳以上の住民2,100名を住民基本台帳から無作為抽出し(諫早市1,600名、雲仙市500名を対象)、質問票を送付する「郵送調査」という調査法を用いて実施した<sup>6)</sup>。調査期間は2020年9月1日から10月31日とし、合計で731通の回答を得た(諫早市556通、雲仙市175通)。有効回収率は、34.8%となる(諫早市34.7%、雲仙市35.0%)。質問項目は、「市政とまちづくりについて」、「歴史と自然環境について」、「市町村合併とその影響について」、「諫早湾干拓事業とその影響について」、「諫早湾干拓紛争をめぐる裁判と紛争処理について」、「回答者の属性について」から構成される。現代社会における紛争処理システムのあり方を検討するという本論文の目的をふまえて、ここでは「諫早湾干拓紛争をめぐる裁判と紛争処理」のなかから関係するものを中心に、調査結果を紹介する。なお、ここで紹介する結果は、単純集計に基づいていることに注意が



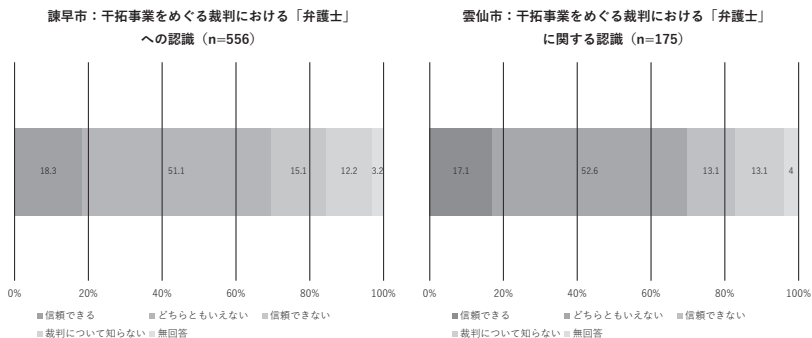
図表 1：諫早湾干拓事業をめぐる裁判の認知



図表 2：諫早湾干拓事業をめぐる裁判の評価

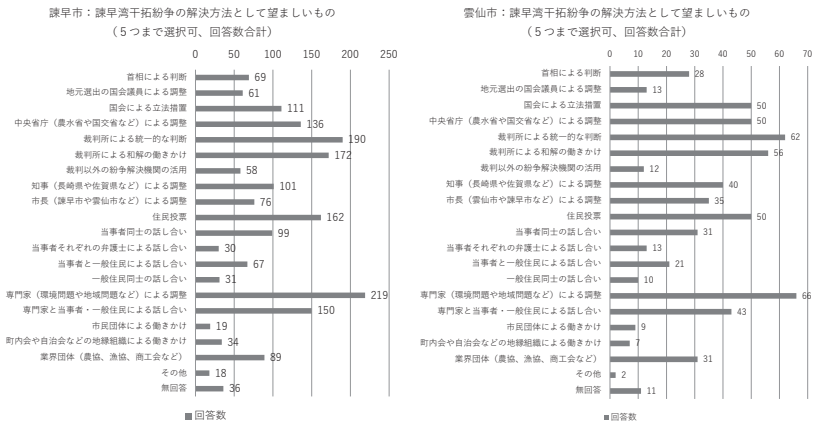


図表 3：諫早湾干拓事業をめぐる裁判における「裁判官」への認識



図表 4：諫早湾干拓事業をめぐる裁判における「弁護士」への認識





図表5：諫早湾干拓紛争の解決方法に関する認識

必要である。本格的な分析については、現在作業を進めており、別の機会に発信していく。

アンケート調査では、「諫早湾干拓紛争をめぐる裁判に関する認識」を尋ねたところ、6割を超える回答者が「知っている」「少し知っている」と答え、「知らない」「あまり知らない」と答えた回答者を大きく上回った（図表1）<sup>7)</sup>。すなわち、裁判に関する認識は高いことが明らかとなった。次に、「諫早湾干拓紛争をめぐる裁判が紛争処理に役立っているか」を尋ねたところ、「役立っている」「やや役立っている」という回答者に対して、「あまり役立っていない」「役立っていない」と答える回答者が多かった（図表2）<sup>8)</sup>。つまり、現実社会における干拓事業をめぐる裁判が紛争処理に貢献していないと認識されていることが分かった。そして、干拓事業をめぐる裁判に関係する専門家への信頼を調査するため、まず「裁判官への信頼」を尋ねたところ、「公正に判断している」「ある程度公正に判断している」が「あまり公正に判断していない」「公正に判断していない」を大きく上回った（図表3）<sup>9)</sup>。その一方で、「弁護士への信頼」を尋ねたところ、「信頼できる」「やや信頼できる」と「あまり信頼できない」「信頼できない」が拮抗する結果となった。

(図表 4)<sup>10)</sup>。つまり、裁判官への信頼が弁護士への信頼よりも高いことが明らかとなった。そして、「諫早湾干拓紛争の望ましい処理方法」を尋ねた<sup>11)</sup>ところ（五つまでの複数回答可）、「専門家（環境問題や地域問題）による調整」、「裁判所による統一的な判断」、「裁判所による和解の働きかけ」、「住民投票」が続いた（図表 5）。その一方で、従来の紛争処理方法（首相判断、立法措置、中央省庁や自治体による調整、住民同士の話し合いなど）はあまり支持されなかった。紛争処理のあり方としては、専門家や司法制度への期待が高い一方で、従来の紛争処理方法への期待が低いことが分かった。

上記の結果は単純集計に過ぎず、その他の論点の考察に加えて、今後より詳細な分析が必要であるが、興味深い点がいくつかある。まず第一に、司法制度に対する評価が矛盾している。司法制度が諫早湾干拓紛争の処理に貢献していないという認識を有する一方で、望ましい紛争処理方法としては、裁判所の活動に期待するものとなっている。司法制度に関しては、現状への否定的評価と、将来的な活動への肯定的な評価が並存しているのである。第二に、広義の専門家への信頼の高さがある。望ましい紛争処理方法としては、専門家による調整や裁判所の活動に期待するものが上位を占めている。専門家や裁判に関わる諸主体は、選挙（例、議員、首長）もしくは選挙で選ばれた政治家によるコントロール（例、中央省庁や地方自治体）といった民主的な統制から外れた存在であり、それぞれの有する専門的知見の重要性ゆえに、紛争処理に関する役割を担っている。諫早湾干拓紛争の処理においては、民主性よりも専門性の方が重視されていることになる。しかし、第三に、専門家の内部には、信頼度の差異がある。例えば、諫早湾干拓紛争をめぐる裁判では、弁護士への信頼よりも、裁判官への信頼の方が高い。また、望ましい紛争処理方法に関しても、環境問題や地域問題の専門家と司法制度への期待が高く、紛争当事者の弁護士による調整への期待は低い。つまり、紛争処理に関係する専門家といっても、どの主体も同程度に信頼されているわけではない。第四に、上記とも関連するが、紛争処理における従来の方法への

期待が低い。公共事業をめぐる紛争処理については、一般的に言えば、司法制度以外にも、政治や行政による調整・判断が重要性を持ってきた。しかし、前節で述べたように、紆余曲折を経て現在に至っており、その過程で、政治判断（首相判断、立法措置）、中央省庁や地方自治体による調整は十分に機能してこなかった（もしくは、政治や行政は干拓紛争の当事者の一部）と認識されているのか、これらへの期待は高くない。紛争処理の重要な回路への期待が低いのである。第五に、人びとは諫早湾干拓紛争に対して、微妙な距離感を有している。諫早湾干拓紛争をめぐる裁判への認識の高さが示しているように、人びとは地域社会の重要な問題として受け止めている一方で、望ましい紛争処理方法としては、主体的な関与を含意する「当事者と一般住民による話し合い」、「一般住民による話し合い」、「専門家と当事者・一般住民による話し合い」などへの期待は低い。言い換えれば、人びとは、地域に存在する地域問題としての認識を有する一方で、自らが積極的に関与すべき／しなければならないという意味での当事者意識を有していない。

ここまで「活力ある地域社会」の形成に関するアンケート調査の結果の一部を紹介してきた。アンケート調査を通じて、一般住民が、諫早湾干拓紛争の紛争処理のあり方として期待を抱くもの（環境問題や地域問題の専門家や司法制度など、広義の専門家による働きかけと、住民投票）が明らかとなった。はたして、それら（そして、従来の紛争処理方法）は適切な形でこの紛争を処理することができるのであろうか。この論点を検討するためにも、次節では諫早湾干拓紛争の特徴について整理する。

### 3 諫早湾干拓紛争の特徴<sup>12)</sup>

本節では、聞き取り調査や先行研究の知見を手がかりに、諫早湾干拓紛争の特徴を整理する。諫早湾干拓紛争について検討する前に、社会学の知見を手がかりに、紛争と紛争処理という用語について整理しておく。なお本節は、

拙稿（加藤 2018）の関連部分を再構成したものである。

まず、社会学の標準的なテキスト<sup>13)</sup>では、紛争は、「複数の当事者が目標の両立不可能性を意識し、しかもなお相互に両立不可能な目標の達成を動機化し続けているような社会関係ないし社会過程」として定義される（長谷川ほか 2007, p.95）。この定義は、紛争が、当事者の複数性、目標の両立不可能性、対立状況の継続性などによって特徴付けられることを示唆している。ここで重要な点は、紛争が多様な形態を取りうることである。まず、当事者の複数性については、二当事者間で完結しているものから、多様な主体が関係し、紛争の外延が曖昧なものまで、多様である。次に、目標の両立不可能性も、経済的な利益に関する対立から、社会的な価値・理念なども争われる場合もある。そして、対立状況の継続性も、対立の激しさと期間という点で多様であり得る。したがって、紛争は、当事者の数、争われる目標の性格、対立状態の長さ・深さなどに応じて、単純なものから複雑なものまで存在することになる。具体例を挙げれば、前者は、金銭の貸し借りのように、二当事者間の経済的利益の衝突で、話し合いも比較的容易で、短期的な対立にとどまるものである。後者は、鉱物資源の開発のように、多様な当事者が関係し（例、開発業者、自然保護団体、現地住民、一般的市民や将来世代など）、多様な目標が争われ（例、開発という経済的利益、自然保護という理念、伝統的な生活様式という価値、良好な環境での安寧な生活という価値）、しばしば物理的な衝突を伴い、長期化するものである。

次に、紛争が上記のように定義できるとすれば、紛争処理は、何らかの手段・方法を用いて、異なる目標を持った複数の主体の間の対立状況を緩和し、一定の安定した秩序を回復することと考えられる（加藤 2018, p.45）。つまり、紛争処理は、客観的な対立状況それ自体を解消したり、紛争以前の状態に戻すことではなく、諸手段・方法を用いて、関係する諸主体の間に受容可能な新たな秩序を構築する試みといえる。そして、重要な点は、紛争が多様性を有するように、紛争処理も多様な形態が存在していること、そして、紛争の

特徴に適合した紛争処理システムが必要なことである。例えば、人類史を振り返ってみれば、紛争処理システムには、当事者間の自力救済や自主交渉から、執政長官による政治判断や立法措置や行政による調整など、権威や権力を持った第三者による調整や介入、そして広義の司法制度や代替的紛争処理システムを通じた判断など、多様なものが存在した。加えて、紛争が時代に応じて変化していくことに合わせて、それに適した紛争処理のあり方をその都度検討していく必要がある。もしそうでなければ、新しい形態の紛争は適切に処理されず、対立状況が継続してしまうだけでなく、既存の紛争処理システムにも過剰な負荷をかけることになり、結果として、社会秩序の安定性を大きく脅かすことになってしまう。したがって、諫早湾干拓紛争の処理のあり方を考える上では、この紛争が紛争としてどのような特徴を有するかを検討する必要がある。

それでは諫早湾干拓紛争の特徴の検討に移ろう。以下では、上記の紛争に関する整理をふまえて、当事者の数、争われる目標の性格、対立状況の長さ・深さ、その他の順に検討していく。まず、当事者の数という点に関しては、多様な利害関係者が存在している点に特徴がある。第一節で言及したように、司法制度における争いは、「開門賛成派と国」、「開門反対派と国」という二つの系統の争いに整理することができる。しかし、これらの直接的な当事者には還元できない間接的な利害関係者<sup>14)</sup>も存在している。例えば、対話による紛争解決を目指して、署名活動や地方自治体への働きかけを行っている市民団体<sup>15)</sup>が存在する。また、諫早湾干拓事業により生じた地域社会の対立・分断に不安・違和感を感じながら日々の生活を送っている一般市民<sup>16)</sup>も存在している。さらに、紛争状態が続くことは、将来世代にも一定の影響をもたらすと考えられる。このように、諫早湾干拓紛争は、当事者の外延が広い。

次に、紛争で争われている目標に関しては、多面性が認められる。開門賛成派と開門反対派は、それぞれ国との裁判において、排水門の開門の是非を

めぐり争ってきたが、その背景にある主張は、漁業被害の回復（開門派）や農業被害の防止（開門反対派）などの経済的利益である。しかし、経済的利益にとどまらない多様な主張も存在している。例えば、開門賛成派は「漁業者としての生き方に対する承認」を語り、「地域の再生や分断の克服」を主張する<sup>17)</sup>。また、開門派弁護団は一連の訴訟を「よみがえれ！有明訴訟」<sup>18)</sup>としている。そして、対話による紛争解決を求める市民団体は、平和的な紛争解決を求めて、対話の場を設けることを主張している<sup>19)</sup>。すなわち、諫早湾干拓紛争では、経済的利益以外にも、アイデンティティの承認や地域再生なども争われている。

そして、対立状況も長期化・深刻化している。国営諫早湾干拓事業が着工してから30年以上経過し（戦後の干拓構想まで遡ればさらに長くなる）、また、人為的な対立構造を構築しなければならない司法の場で争い始めてからも20年近く経つなかで、直接的な当事者の間では紛争状態が固定化・深刻化している<sup>20)</sup>。また、潮受堤防の開門に関して相反する判決が並存する状態が生まれており、第二節で紹介したように、司法制度が紛争処理に貢献していないという認識も高まっている。現在では、紛争状態は硬直化していると言えるが、潮受堤防が締め切られた後の2000年頃には直接的な衝突が見られるなど、先鋭化した時期もあった（檜澤2018）。このように、諫早湾干拓紛争には、対立状況の長期化や深刻化という点にも特徴がある。

さらに、紛争の科学的な不確実性にも注目すべきである。紛争処理の過程では、紛争の原因・背景が何であるかを、関係する諸主体が納得することが重要となる。この点、諫早湾干拓紛争は高度に複雑である（加藤2018）。というのも、諫早湾干拓紛争の原因と考えられる、諫早湾の締め切りが漁業にもたらした影響や、排水門の開門が新干拓地（中央干拓地）での農業に与えるであろう影響などを、科学的な意味で正確に測定することは困難を極めるからである。なぜならば、研究室での実験とは異なり、現実社会で、漁業や農業に影響を与える変数（例えば、気象条件や人間の経済社会活動、そして



私たちが想定し得ない要因など）は多様なものがあり、それらすべてを完全に統制することができないからである。したがって、環境影響調査を行ったとしても、その結果の評価だけでなく、その調査自体の適切性や妥当性に関しても対立が生じやすい。つまり、関係する諸主体が、紛争の原因・背景に関して納得することは困難である。言い換えれば、諫早湾干拓紛争は、科学的な不確実性という特徴も有している。

以上のように、諫早湾干拓紛争は、利害関係者の多様性、争われる目標の多面性、紛争の長期性、そして科学的な不確実性といった特徴、言い換えれば、高度な複雑性を有する。諫早湾干拓紛争が紛争としてこのような特徴を有することは、以下の点で重要となる。第一に、諫早湾干拓紛争は、司法制度で適切に処理することが原理的に難しいことが示唆される。紛争処理システムとしての司法制度<sup>21)</sup>の特徴は、公正な裁判所のもとで、法的代理人を通じて、「紛争を法的次元から再構成した上で、現時点から紛争が生じた過程を回顧し、紛争の原因と帰責を明らかにし、責任を負わせることによって精算する」ことにある（加藤 2018, p.46）。したがって、司法制度が機能するためには、利害関係者の限定性、争われる目標の経済的利益への還元可能性、原因解明の容易さなど、紛争の単純性が必要である。しかし、上述のように、諫早湾干拓紛争は、司法制度が処理できる紛争の特徴とは対照的な位置にある。加えて、司法制度が機能するためには、ひとつの裁判で処理可能であることが前提となる。しかし、現行の法制度では、裁判所のもとで人為的に対立構造を構築しなければならないだけでなく、原告が異なれば、ひとつの事象に関して複数の裁判を提起することが可能であるため、第一節で言及したように、紛争状態の固定化・深刻化を生み出している。さらに、法的専門家への信頼（言い換えれば、当事者自身の主体的関与の限定性）も、司法制度が機能するための重要な条件である。というのも、法的手続は複雑で難解なものであるため、当事者自らが裁判で主体的な役割を果たすことは難しいからである（より正確に言えば、裁判を有利に進めるためには、弁護士などの

専門家の協力が不可欠である)。しかし、紛争の固定化・深刻化が続くなかで、前節で言及したように、司法制度への疑問の声も高まっている。このように、諫早湾干拓紛争の処理は、そもそも司法制度にはなじまないのである。

そして、第二に、諫早湾干拓紛争のような高度な複雑性を有する紛争は、現代社会に特殊なものではなく、むしろ一般的なものである。つまり、近代社会の新しい局面への移行を主張する社会理論（ギデンズ 1993, ベック 1998）が示唆するように、流動化・複雑化する現代社会における紛争は、多様な利害関係者の存在、争われる目標の多面性、科学的不確実性といった特徴を、多かれ少なかれ有するものであり、これらの特徴は諫早湾干拓紛争に限られたものではない。言い換えれば、紛争が高度な複雑性を有するのは、現代社会においては、常態である。しかし、上述のように、この紛争の複雑化という点に対して、紛争が単純であることを前提に構築された司法制度は、原理的に対応することが困難である。社会の変容がもたらした紛争の変化に対応するために、司法制度自体の改革が必要となっているのは言うまでもないが、同時に、司法制度以外の紛争処理システムの構築も求められているといえる。

本節では、諫早湾干拓紛争の特徴を整理し、高度な複雑性を有することを確認した。その上で、高度な複雑性を有する紛争は、司法制度による処理になじまないことに加え、現代社会では一般的なものであるがゆえ、新たな紛争処理システムの構築が求められていることを指摘した。次節では、従来の紛争処理方法に加えて、アンケート調査で示された紛争処理方法が、高度に複雑な紛争を処理する上で有益であるかを検討する。

#### 4 紛争処理システムの特徴と現代社会における可能性

本節では、政治学の知見を援用し、高度な複雑性を有する諫早湾干拓紛争を適切に処理するためには、紛争処理システムはどのような特徴を有してい



なければならないかを検討する。具体的には、民主的正統性に関する議論を手がかりに分析視点を導いた上で、従来の紛争処理方法に加え、アンケート調査で示された紛争処理方法が有益であるかを検討し、その反射として現代社会に求められる紛争処理システムのあり方を描く。

前節で言及したように、紛争処理は、何らかの手段・方法を用いて、異なる目標を持った複数の主体の間の対立状況を緩和し、一定の安定した秩序を回復することを指す。言い換えれば、紛争処理は、関係する諸主体が新しい秩序を正統なものとして受け止めている状態を、人為的に作り出す試みと考えられる。したがって、政治学の正統性に関する議論は、政治システムの正統性がどのように担保されているかに関する考察を深めてきたため、新しい時代に求められる紛争処理システムのあり方を検討する上で有益な知見をもたらす。

政治学者のF・シャープ<sup>22)</sup>は、過去の政治理論の知見をふまえ、政治システムの民主的正統性が、相互に関連するが分析的に識別可能な「インプット (input-oriented)」面と「アウトプット (output-oriented)」面から構成されていることを指摘する (Scharpf 1996, 1999)。前者は、政治的手続を通じて、人びとの意思が政治システムに適切に伝達・反映されているかを問う視点であるのに対して、後者は、政治システムのアウトプットである政策が、人びとの福利を効率的に高めるかを問う視点である (Scharpf 1999, p.6)。つまり、シャープは、政治システムが人びとに正統なものとして受容されるためには、人びとの見解が十分に伝達・反映されていることに加え (インプット面)、人びとを一定程度満足・納得させるような決定がなされていること (アウトプット面) が必要であることを示唆している。この指摘を紛争処理システムの分析に援用すれば、以下の知見が得られる。すなわち、高度な複雑性を有する現代社会の紛争を処理するためには、直接的な利害関係者だけでなく、間接的な利害関係者をも包含し、経済的な利益だけでなく、それ以外の目標 (価値や理念など) についても議題化し (インプット面)、多様な当事

者が適切な議論を丁寧に行うことで、過去を清算し、新たな社会秩序を形成するような、受容可能な拘束的決定を生み出すこと（アウトプット面）が必要となる。前節と本節の議論をふまえると、現代社会に求められる紛争処理システムのインプット面に関して、多様な利害関係者を包含し、多様な目標について検討することが重要となる点については、多くの説明を要しないであろう。しかし、アウトプット面に関しては、若干の補足が必要と思われる。この点、熟議民主主義論の知見が参考となる（田村 2008, 2017, フィッシュキン 2011, アッカマンほか 2015, Dryzek and Dunleavy 2008）。熟議民主主義論は、合理的な議論を通じて、人びとが立場の相違を理解し、認め合うことに加え、自らの選好を反省することにつながり、妥協点を探ることができるだけでなく、新しい創造的な解決策を生み出すことが可能になることを示唆している。つまり、多様な人びとを満足・納得させるような決定を生み出すためには、相違点の理解・承認や自己反省をもたらし、未来志向の考えを可能にするような、適切かつ丁寧な議論が不可欠といえる。以下では、従来の紛争処理方法（政治、行政、司法の各回路）とアンケート調査で示された紛争処理方法（住民投票、専門家による調整）の特徴を、紛争処理の場における、①考慮される当事者の範囲と検討される議題（インプット面）、②紛争処理過程において期待される当事者の役割（アウトプット面）などから整理し、それぞれの可能性と課題を検討する。

まず第一に、従来の紛争処理方法である「政治的回路を通じた紛争処理」から検討する。「政治的回路を通じた紛争処理」には、アンケートの選択肢で言えば、「首相による政治判断」、「地元選出の国会議員による調整」、「国会による立法措置」、「知事による調整」、「市長による調整」などが当てはまる。この処理方法の特徴は、選挙を通じて選ばれた政治的代表（言い換えれば、民主的基盤を有する代表）が熟考を行い、関係者（の代表）との議論や調整を経て、一定の結論を導く点にある（cf. 建林ほか 2008）。したがって、①インプット面に関しては、考慮される当事者の範囲は広く、潜在的には多

様な目標が議題に上げられると考えられる。というのも、選挙には、直接的な利害関係者だけでなく、間接的な利害関係者も参加できるからである。そして、政治的代表が多様な立場の関係者と議論をすれば、その分だけ多様な目標が考慮されうるからである（しかし、多様な立場との調整がなされない場合は、多様な目標は考慮されない点にも注意が必要である）。②アウトプット面に関しては、当事者の役割は限定的となる。ここでは、当事者の役割は、主として、代表を選出する（言い換えれば、選挙で投票する）ことに限定され、当事者自らが議論や決定の過程に参加することは期待されていない。言い換えれば、議論や決定自体は政治的代表による政治判断に委ねられるのである。

第二に、従来の紛争処理方法である「行政的回路を通じた紛争処理」を検討する。ここには、アンケートの選択肢の「中央省庁による調整」が当てはまる。「行政的回路を通じた紛争処理」は、民主的な基盤を直接的には有しない官僚制（その一方で民主的基盤を有する政治家の統制に服している）が、その強みである行政的な合理性に基づき判断する点に特徴がある（cf. 建林ほか 2008）。①インプット面に関しては、考慮される当事者の範囲が限定的で、扱われる目標も一面的となりやすい。なぜならば、官僚制は固有の合理性に基づき、固有の利益を有する政治主体であるため、多様な当事者と多様な目標に配慮する場合もある（また、社会からはそう期待されている）が、原理的には、それらを積極的に考慮するインセンティブを有しないからである。②アウトプット面に関しては、当事者の役割は限定的となる。ここでは、当事者は、官僚制から自らのニーズに関する調査を受けることはあっても（聞き取りやアンケートからパブリックコメントまで）、ニーズの表出や解釈に関しては官僚制が最終的に判断する。また、当事者が議論や決定の過程に参加することも期待されていない。言い換えれば、議論や決定は、行政的な合理性を体現する官僚制によってなされるのである。

第三に、従来の紛争処理方法である「司法的回路を通じた紛争処理」を

検討する。「司法的回路を通じた紛争処理」には、アンケートの選択肢の「裁判所による統一的な判断」や「裁判所による和解の働きかけ」が当てはまる。司法的回路を通じた紛争処理の詳細な特徴については前節で言及した通りだが、単純化すれば、公正な裁判所において、法的手続に則って、当事者とその代理人が立証活動を行い、独立した裁判官が法的合理性と良心に基づいて判断を下す点に特徴がある（cf. 芦部 2015, 辻村 2018, 長谷部 2018, 瀧谷 2010, 大屋 2018）。①インプット面に関しては、考慮される当事者の範囲は限定され、扱われる目標も一面的となる。前節で議論したように、司法の場で、訴えが真摯に受け止められるためには、権利義務関係の侵害として説得的に主張できなければならないが、それが可能なのは直接的な利害関係者のみとなる。言い換えれば、間接的な利害関係者は排除されてしまう。また、司法の場では、多様な紛争を法的次元に収斂させるため、経済的利益以外の目標は考慮されにくい。②アウトプット面に関しては、当事者の役割は限定的となりやすい。法的手続は複雑かつ難解であるため、自らに有利に進めるためには、代理人に委ねる必要がある。言い換えれば、議論や決定は、法的専門家である裁判官や弁護士に委ねられるのである。

続いて、アンケート調査で上位に挙がった「専門家による調整」と「住民投票」の検討に移る。まず、「専門家による調整」<sup>23)</sup>は、科学的な専門的知見を有する専門家が、諸調査に基づく客観的なデータをもとに、合理的な判断を下す点に特徴がある。①インプット面に関しては、考慮される当事者の範囲と目標は、実際の調整過程に参画する専門家の視座と多様性に依存する。広い視野をもった多様な専門家が関与すれば、その分だけ多くの観点が考慮されることになり、多様な当事者と多様な目標が取り上げられやすい。しかし、視野が狭い専門家や特定の領域の専門家のみから構成される場合には、参画した研究者の問題設定に引きずられることになり、部分的・限定的なものとなりやすい。②アウトプット面に関しては、当事者の役割は限定的となる。ここでは、当事者は、専門家の調査の対象となるにとどまり、議論

や決定に参画する主体としての役割は期待されていない。言い換えれば、議論や決定は、各専門家が自らの科学的・専門的知見から行うのである。

次に、「住民投票」について検討しよう。「住民投票」<sup>24)</sup>は、特定の争点の賛否に関して、関係する領域に住む住民が投票という手段を通じて意思表示を行うという特徴を持つ。①インプット面に関しては、考慮される当事者の範囲は広範にわたるが、多様な目標が取り上げられる可能性は低い。住民投票は、その対象となる領域に住む住民が投票権を有するため、直接的な利害関係者だけでなく、間接的な利害関係者も参加が容易であり、多様な当事者の声を反映することができる。その一方で、実際の住民投票は、複数の選択肢からひとつを選択するという形式を採用することが多く、複雑性を有する紛争の争点を単純化せざるを得ない。その過程で、争われる目標の多くは軽視されることになる。②アウトプット面に関しては、当事者の役割は主として投票のみに限定される。もちろん住民投票に関連した政治活動を行う住民がいるのは言うまでもないが、多くの人びとは、投票所において、提示された選択肢のなかから適当と考えるものを選ぶのみである。言い換えれば、議論への直接的参加は予定されていない。

ここまで従来のな紛争処理方法（政治的回路、行政的回路、司法的回路）と、アンケート調査における望ましい紛争処理方法（専門家による調整、住民投票）について、「考慮される当事者の範囲と検討される議題」および「紛争処理過程における当事者の役割」に注目して、その特徴を整理してきた。上述のように、政治的正統性に関する議論は、諫早湾干拓紛争のような高度に複雑な紛争を適切に処理するためには、インプット面に関して、i 直接的な当事者だけでなく間接的な当事者の参加、ii 多様な目標の議題化、アウトプット面に関して、iii 参加する当事者の主体的な役割（議論と決定への積極的関与）が必要となる<sup>25)</sup>ことを示唆していた。しかし、ここまで確認してきたように、従来のな紛争処理方法も、アンケート調査で選ばれた紛争処理方法も、三つの要件を満たすことができていない。言い換えれば、現代社会

に特徴的な高度に複雑な紛争を処理する上で、上記の紛争処理システムは限界を抱えていると考えられる。

それでは、どのような紛争処理システムならば、三つの要件を満たすことができるのであろうか。ここで熟議民主主義論と社会的合意形成論は、その手がかりを与えてくれる。上述のように、熟議民主主義論<sup>26)</sup>は、無作為抽出で選ばれた住民が、ファシリテーターのもと、多様な見解やデータに触れたり、参加者同士での真摯な意見交換を進めるなど、合理的な議論を行うことで、他者への理解が深まることに加え、自己反省にもつながり、さらに創造的な解決策へと至る可能性があることを明らかにしている（cf. 田村 2008, 2017, フィッシュキン 2011, アッカマンほか 2015, Dryzek and Dunleavy 2008）。社会的合意形成論は、ある事業（例、まちづくりなど）に関して、関係する主要な利害関係者が主体的に議論の場に参加し、発言・意見交換を繰り返していくなかで、多くの関係者が合意可能な、妥当な結論が導き出せる可能性を明らかにしている（cf. 猪原 2012, 倉坂 2012, 桑子 2016, 松浦 2010）。ここで両議論の知見をふまえた紛争処理システムとして、「熟議を通じた社会的合意形成」を想像してみよう。この特徴は、多様な利害関係者（の代表）が参加し、適切かつ丁寧な議論を行い、参加する関係者が合意可能な結論を導くものと整理できる。①インプット面は、多様な利害関係者（の代表）が議

| 特徴   | 政治的側面   | 行政的側面   | 司法的側面  | 専門家による調整                                       | 住民意識   | 熟議を通じた社会的合意形成   |
|--|---|---|--|--|--|---|
|  | 選挙を通じて選ばれた政治的代表が熟議を行い、関係者との議論と調整を経て、一定の結論を導く                                | 民主的な意思決定の場には有しない官僚制が、その場である行政的な合意性に基づき判断する                          | 法的手続きに照って、当事者とその他の代理人が利益衝突を行い、独立した裁判官が法的合理性と良心に基づいて判断を下す             | 科学的な専門的知見を有する専門家が、議論案に基づき客観的なデータをもとに、合理的な判断を下す | 特定の争点の賛否に照して、関係する領域に住民性住民という手段を通じて意思表明する                               | 多様な利害関係者（の代表）が参加し、適切かつ丁寧な議論を行い、参加する関係者が合意可能な結論を導く                 |
| インプット面   | 考慮される当事者の範囲は広く、潜在的には多様な目標が議題に上げられる（選挙権は多様な当事者に与えられるが、多様な目標が反映されるかは政治的代理に依存） | 考慮される当事者の範囲は限定的で、扱われる目標も一面的となりやすい（多様な当事者および目標を積極的に反映するインセンティブを有しない） | 考慮される当事者の範囲は限定される。扱われる目標も一面的となる（戦争を法的次元に還元するため、直接的利害関係者の経済的利益が優先される） | 考慮される当事者の範囲と目標は、実際の調整過程に参画する専門家の視座と多様性に依存する    | 考慮される当事者の範囲は広範にわたるが、多様な目標が取り上げられる可能性は少ない（投票権は多様な当事者に与えられるが、選挙法は単純化される） | 考慮される当事者の範囲は広く、また多様な目標が議論化される（多様な利害関係者が議論・決定の過程に直接に関与し、発言・意見交換する） |
| アウトプット面  | 当事者の役割は限定的（主な役割は投票）   | 当事者の役割は限定的（主な役割は情報の提供）  | 当事者の役割は限定的（法的手続きは代理人に委ねる）  | 当事者の役割は限定的（主な役割は情報の提供）                         | 当事者の役割は限定的（主な役割は投票）  | 当事者の役割は大きい（議論と決定の過程に主体的に関与）                                       |
| ○最早清干拓紛争の特徴：高度に複雑な紛争（利害関係者の多様性、争われる目標の多様性、紛争の長期性、科学的不確実性など）<br>→度動化・複雑化する現代社会に典型的な紛争<br>○高度に複雑な紛争を処理するためのポイント<br>→インプット面に関して、ⅰ直接的な当事者だけでなく間接的な当事者の参加、ⅱ多様な目標の議論化・アウトプット面に関して、ⅲ参加する当事者の主体的な役割（議論と決定への積極的関与）<br>○熟議を通じた社会的合意形成の意義と課題<br>→意義：多様な当事者の参加と多様な目標の議論化、議論と決定への主体的な関与を可能にする点で、複雑な紛争を適切に処理する可能性を有する（＝流動化・複雑化する現代社会に期待される紛争処理システム）<br>→課題：諸コスト（時間、空間、金銭）への対応、適切な議事運営のための手段・工夫の必要性、商業的な決定として尊重する必要性<br>○最早清干拓紛争の処理への示唆<br>→①既存の紛争処理システムに関して、多様な当事者の参加や主体的役割を認めるような形で運用することの重要性、②定数は十分に反映されない当事者の多様性や主体性を、別の側面で裏書きすることの重要性、③関係者の同意点を整理し、過去の清算を行うだけでなく、新たな地域社会形成に向けた未来志向の議論を進める必要性、④当事者でもある国や地方自治体の主体的な関与の必要性（紛争の長期化への反省と謝罪、住民との協働を通じて地域社会の形成） |   |   |  |  |  |   |

図表6：紛争処理メカニズムの特徴



論および決定の場に直接参加することから、考慮される当事者の範囲は広く、また多様な目標が議題化される（言い換えれば、間接的な当事者も多様な目標も排除されない）ことになる。②アウトプット面は、実際の議論および決定のプロセスに多様な当事者が参加し、主体的な役割を担うため、最終的にはすべての参加者に受容可能な（もしくは納得可能な）結論に到達しやすい。言い換えれば、ここでは、議論や決定に関して、当事者自身に重要な役割が与えられることになる。したがって、「熟議を通じた社会的合意形成」<sup>27)</sup>は、高度な複雑性を有する紛争を処理する上で、有益なものと考えられる。

しかし、「熟議を通じた社会的合意形成」の実現には多くの課題が残されていることにも注意が必要である。第一に、実際にこれを実践するためには、時間的・金銭的・物理的なコストがかかる。多くの利害関係者（の代表）を集め、適切かつ丁寧な議論を行い、受容可能な決定に導くには、多くの時間が必要であることに加え、大きな会場を確保する必要や、参加者への一定の謝金を用意する必要もある。また、適切な議事運営を支えるファシリテーターを育成する必要もある。これらの課題に応えるのは、大変なことである。第二に、正統な決定と見なされるためには、議論と決定の場が、多様な当事者の参加に開かれており、公正な手続きで進められ、かつ、公開されていることなどが必要となる。例えば、広範な参加が認められない（もしくは主要な利害関係者が排除される）場合、参加が許されても議論や決定において発言が認められない（もしくは資源や能力を有する者のみしか発言できない）場合、恣意的な議事運営がなされる場合、すべて密室で行われる場合など、人びとはそのような状況でなされた決定を正統なものとして受け止めることは困難であろう。適切な形で議論と決定がなされるためには、事前に参加や議論および決定の方法に関する手続や規則を定め、訓練を受けたファシリテーターが実際に議事を管理することに加え、参加者は手続や規則を受け入れ、他者と真摯に向き合うことが不可欠となる。第三に、「熟議を通じた社会的合意形成」で得られた結論を、拘束力のあるものとして受容する必要も

ある。せっかく上記の課題を乗り越えて、参加者の間で一定の結論が得られたとしても、政治や行政がその決定を非正統なものとして受容しなければ、それまでの努力は水泡に帰してしまう。言い換えれば、最終的な決定権限を有する立場にある者が、「熟議を通じた社会的合意形成」の結果を尊重することを事前に決めておくことが必要となる。このように、「熟議を通じた社会的合意形成」を実践するためには、多くの課題を克服する必要があるのは言うまでもない。しかし、この紛争処理方法には、その他の処理方法にはない長所、すなわち、考慮される当事者の範囲の広さ、議題に上げられる目標の広さ、議論や決定における当事者の主体的な役割という特徴を有する。これらの特徴は、流動化・複雑化する現代社会に特徴的な、高度に複雑な紛争を適切に処理するために必要なものである。言い換えれば、「熟議を通じた社会的合意形成」という紛争処理方法は、現代社会に求められる紛争処理システムといえる。そして、高度に複雑な紛争という特徴を有する諫早湾干拓紛争を処理する際にも有益な示唆をもたらすもののだといえる。

本節では、政治学における正統性に関する議論を手がかりに、従来の紛争処理方法やアンケート調査で示された紛争処理方法は、諫早湾干拓紛争のような高度な紛争処理に適していないことを確認し、その一方で「熟議を通じた社会的合意形成」には一定の可能性（と課題）があることを指摘した。次節では、これまでの議論を振り返り、諫早湾干拓紛争の処理に関して、本論文がもたらす示唆を確認する。

## 5 おわりに—諫早湾干拓紛争の処理に向けて—

本論文の目的は、諫早湾干拓紛争を手がかりに、現代社会における紛争処理システムのあり方を考えることにあった。まず、紛争が、当事者の複数性、目標の両立不可能性、対立状況の継続性などによって特徴付けられることを指摘し、単純なものから複雑なものまで、多様な形態を取るこ



とを確認した。次に、紛争処理が、何らかの手段・方法を用いて、異なる目標を持った複数の主体の間の対立状況を緩和し、一定の安定した秩序を回復することであることを指摘し、紛争の特徴に応じた紛争処理システムの構築が求められることを確認した。その上で、これまでの聞き取り調査や先行研究の知見に基づき、諫早湾干拓紛争が、利害関係者の多様性、争われる目標の多面性、紛争の長期性、科学的不確実性といった特徴を有する、高度に複雑な紛争であることを指摘した。さらに、高度に複雑な紛争は、流動化・複雑化する現代社会においては一般的であることを確認する一方で、紛争の単純性を前提とした司法制度では十分に処理できないことを指摘した。そして、政治システムの正統性に関する議論を援用して、複雑な紛争を処理するためには、インプット面に関して、i 直接的な当事者だけでなく間接的な当事者の参加、ii 多様な目標の議題化が必要であり、アウトプット面に関して、iii 参加する当事者の主体的な役割（議論と決定への積極的関与）が必要であることを示した。そして、伝統的な紛争処理方法（政治、行政、司法の各回路）とアンケート調査で示された紛争処理方法（専門家による調整、住民投票）が上記の点を満たさない一方で、「熟議を通じた社会的合意形成」は満たす可能性があることを指摘した。言い換えれば、諫早湾干拓紛争のような高度な複雑性を有する紛争（そして、現代社会に特徴的な紛争）を処理するためには、「熟議を通じた社会的合意形成」という方法が有効と考えられる。しかし、この方法には、諸コストへの対応、適切な議事運営のための手続・規則の必要性、拘束的決定として尊重する必要性などの課題があることも指摘した。

ここまでの分析は、実際の諫早湾干拓紛争の処理に関して、どのような知見をもたらすであろうか。上記のように、高度な複雑性を有する諫早湾干拓紛争を処理するためには、i 直接的な当事者だけでなく間接的な当事者の参加、ii 多様な目標の議題化が必要であり、アウトプット面に関して、iii 参加する当事者の主体的な役割（議論と決定への積極的関与）が必要である。こ

の条件を満たす紛争処理システムは、「熟議を通じた社会的合意形成」であるが、これ自体に内在的な問題点があることに加え、新たに制度設計・構築しなければならないため、残念ながら、短期的な紛争処理には資さないであろう（もちろん、中長期的な解決を視野に、「熟議を通じた社会的合意形成」の制度設計・構築に着手することは、他の複雑な紛争の処理にも資するものであり、大きな意味がある）。そうだとすると、まず第一に、既存の従来的な紛争処理システムに関して、上記の条件を可能な限り満たすような運用を行うことが重要となる。例えば、「政治的回路」であれば、現地で公聴会や意見交換会を多数開催し、政治的代表が、多様な当事者の意見表明に直接触れたり、直接的な対話を行ったうえで、地域の発展という視野から調整・判断を行うことが求められる。「行政的回路」に関しては、大規模なアンケート調査と追加のインタビュー調査を行ったり、意見交換会を多数設定し、多様な意見をくみ上げた上で、地域の発展という視点から判断することなどが求められる。「司法的回路」であれば、法的手続のなかで、多様な当事者の多様な意見に耳を傾けるようにすることに加え、過去の清算だけでなく、未来志向の議論も行うことなどが求められる。そして、第二に、上記の諸工夫・改善のもとでも十分には反映されない当事者の多様性や主体性を、別の回路を通じて発露することも重要となる。例えば、アンケート調査で示された「専門家による調整」や「住民投票」などを活用することもひとつの方向性であろう。また、「熟議を通じた社会的合意形成」の試みを、住民自らの手で興すこと<sup>28)</sup>も考えられる。また、そこまでいかなくとも、諫早湾干拓紛争について興味・関心を持ち、自ら学び考え、他の人と意見交換することも重要である。言い換えれば、住民自らが地域の問題として諫早湾干拓紛争を受け止め、その解決に向けて主体的に動くことが重要であり、それは従来的な紛争処理方法を活性化することにもつながる。さらに、第三に、紛争処理が受容可能な新たな社会秩序の構築を目指す試みである以上、紛争処理にあたっては、現状の問題点を整理し、過去を振りかえることで、その原因・責

任を明らかにするだけでなく、未来志向の議論も不可欠となる。紛争を引き起こした原因を明らかにし、その責任を帰責させることが重要であるのは言うまでもない（とりわけ、国営諫早湾干拓事業によって被害を受けたと感じている直接的な当事者にとっては重要であろう）。しかし、紛争処理は、紛争以前の状態（例えば、国営諫早湾干拓事業が着工される前の状態）に戻ることを意味するのではなく、経済・社会状況や自然環境の変化をふまえて、立場の相違を受け入れ、尊重したうえで、地域で共生していくことを含意する。その際には、過去の清算だけでなく、この地域社会をどのようにしていくかという未来志向の議論を、住民自らが、差異を尊重しつつ、ともに行うことが重要となる。より正確には、差異を尊重した上での、未来志向の議論の始まりこそが、紛争処理（＝新たな地域社会の形成）の第一歩といえるかもしれない。最後に、紛争処理（の試み）を正統なものとするために、紛争の当事者でもある国や地方自治体の主体的な関わりも重要となる<sup>29)</sup>。諫早湾干拓紛争は長期化するなかで、地域社会の対立や分断を生むだけでなく、感情的な対立も生んでしまっている。これらを和らげ、新たな地域社会の形成に向かうためには、事業を推進してきた国や地方自治体は、多様な当事者と真摯に向き合い、紛争が長期化してしまったことの原因を振り返った上で、必要に応じた反省と謝罪を行うことが不可欠である。さらに、地域に関わる主体として、住民とともにより良い地域社会の実現に向けて協働していくことも求められている。つまり、立場の差異を越えて、新たな地域の形成に向けて、行政と多様な住民が協力していくことが期待される。

最後に本論文の学術的意義と残された課題に触れておく。本論文は、紛争処理（もしくは司法制度の限界）という従来では広義の法律学を中心に議論されてきた論点に関して、政治学の知見を援用する<sup>30)</sup>ことで、多様な当事者の参加と主体的関与の重要性、過去の清算だけでなく未来志向の議論の重要性といった新たな知見を加えることができた。これは、複雑な社会現象に関する、学際的な研究の重要性を示しているものといえる。また、政治学に

対しては、政治システムの正統性に関する議論を拡張することで、既存の政治・行政・司法の各回路が抱える共通の問題点（当事者の範囲や扱われる目標の限定性や、当事者の役割の限定性など）や、その反射として導かれる改善方法（参加や関与の機会の増加など）を明らかにすることができた。このように、学際的な研究は、分析対象への新たな知見をもたらすだけでなく、自らの学問領域への示唆をも生み出す。実り多い学際的な研究が広がっていくことを期待したい。その一方で、本論文の議論には多くの課題も残されている。例えば、本論文では、各紛争処理方法を、当事者の範囲、扱われる目標の多様性、当事者の役割に注目して分析的に整理したが、各領域の専門家からは不適切な整理に映る（もしくは誤った理解を含んでいるように見える）かもしれない。また、流動化・複雑化する現代社会の紛争処理方法として「熟議を通じた社会的合意形成」の意義を示したが、その具体的な制度設計については触れることができなかった。さらに、諫早湾干拓紛争の処理に関する知見についても、分析的な議論に基づく一般的な知見に過ぎず、実際の紛争処理に応用する上ではさらなる考察が不可欠である。これらの課題は、今後研究を進めていくなかで、分析を深めていきたい。

以上のように、本論文には多くの課題が残されているが、諫早湾干拓紛争の特徴を理解し、それがうまく処理できない背景には既存の紛争処理システムの限界があること、そして流動化・複雑化する現代社会において求められている紛争処理システムのポイントを示すこと（さらに、諫早湾干拓紛争の処理に向けた示唆を示すこと）ができたならば、本論文の目的は達成されたことになる。

## 注

- 1) 本論文は、2018 年度日本法社会学会学術大会のミニシンポジウム①「『諫早湾干拓紛争』の諸問題－法学と政治学からの分析」において、「紛争処理システムとしての裁判制度の意義と限界－政治学の視点から」というタイトルで報告したものが基礎となっている。そのうちの一部はすでに発表している（加藤 2018）。また、立命館大学人文

科学研究所の「グローバル化と公共性」研究会や立命館大学社会学研究科「比較社会研究」と「研究プロジェクト」などで発表する機会をいただいた。これらにご参加いただき、建設的なコメントをくださった皆さまにあらためて、この場を借りてお礼申し上げます。また本稿の執筆および上記の研究報告にあたっては、諫早科研の先生方から多くのアドバイスと知的刺激をいただいた。科研の先生方、とくに、現代表の樫澤秀木先生と前代表の西川佳代先生に、心より感謝申し上げます。

本論文は、科学研究費補助金（17K13682、19H00571、17H02480、20H01449、19K01464）の研究成果の一部である。また、本研究にあたって、「公益財団法人クリタ水・環境科学振興財団」、「公益財団法人日本生命財団」、「公益財団法人カシオ科学振興財団」、「公益財団法人三菱財団」、「公益財団法人住友財団」から研究助成金をいただいた。上記の諸機関・団体の支援に心よりお礼申し上げます。

- 2) 樫澤（2018）は、法社会学・環境法学の立場から、諫早湾・有明海干拓の歴史的展開を簡潔に整理しており、諫早湾干拓紛争の背景を理解する上で、非常に有益である。また、樫澤（2019）では、諫早湾干拓紛争に関する裁判の経過が分かりやすく整理されており、非常に有益である。山下（1989）は、干拓事業の反対運動を牽引してきた市民運動家・社会活動家のひとりであり、事業への反対の立場からの記録として有益である。一方で、諫早湾地域振興基金編（1993）は、干拓事業を推進する立場の人びとの回想をまとめたものであり、地方政治・行政および地方経済の関係者が本事業を熱望していた背景がよく分かり、貴重なものである。また、行政の見解としては、九州農政局（農林水産省）、長崎県、諫早市の「諫早湾干拓事業」に関する各ホームページも参照のこと。これらでは、干拓事業の歴史的な背景・経緯に加え、事業に関係する様々な情報も掲載されており、有益である。
- 3) 現実世界においては、市民自らの試みとして、「諫早湾干拓問題の話し合いの場を求める会」などの市民運動もなされており、多くの署名を集め、またマスメディアに取り上げられるなどの成果を上げているが、現状を打開するには至っていない（2017年8月27日の市民団体への聞き取り調査）。
- 4) このアンケート調査は、「公益財団法人クリタ水・環境科学振興財団」、「公益財団法人日本生命財団」、「公益財団法人カシオ科学振興財団」、「公益財団法人三菱財団」、「公益財団法人住友財団」、「日本学術振興会 科学研究費補助金」、「学校法人立命館」からの研究助成金を活用して実施した。上記の諸機関・団体の支援に心よりお礼申し上げます。
- 5) 本調査に関する詳細な情報については、著者が所属する機関のブログ（「sanshaの風景」、<http://www.ritsumei.ac.jp/ss/blog/>）において発信してきた。調査結果の概要についても、2021年初夏頃に、こちらで発信する予定である。
- 6) 市町村合併や諫早湾干拓事業に関して、諫早市・雲仙市の住民を対象に、無作為抽出の大規模なアンケートを実施した例は、管見の限り、存在しない。そのため、今回の

アンケート調査の結果はそれ自体資料的価値を有すると考えられる。

- 7) 質問文は、「あなたは、諫早湾干拓事業をめぐる裁判の内容について知っていますか」であり、「1 知っている」「2 少し知っている」「3 どちらともいえない」「4 あまり知らない」「5 知らない」から、ひとつ選択してもらうものである。結果は、諫早市では、「1 知っている」が21.4%、「2 少し知っている」が42.8%、「3 どちらともいえない」が7.7%、「4 あまり知らない」が16.0%、「5 知らない」が9.7%であった。雲仙市では、「1 知っている」が18.3%、「2 少し知っている」が46.9%、「3 どちらともいえない」が7.4%、「4 あまり知らない」が17.1%、「5 知らない」が6.9%であった。図表1では、1と2を合わせて「知っている」とし、4と5を合わせて「知らない」としている。
- 8) 質問文は、「裁判は、諫早湾干拓事業に関する紛争の解決に役立っていると思いますか」であり、「1 役立っている」「2 やや役立っている」「3 どちらともいえない」「4 あまり役立っていない」「5 役立っていない」から、ひとつ選択してもらうものである。結果は、諫早市では、「1 役立っている」が6.1%、「2 やや役立っている」が12.4%、「3 どちらともいえない」が49.1%、「4 あまり役立っていない」が17.4%、「5 役立っていない」が11.5%であった。雲仙市では、「1 役立っている」が5.7%、「2 やや役立っている」が16.0%、「3 どちらともいえない」が45.7%、「4 あまり役立っていない」が15.4%、「5 役立っていない」が12.6%であった。図表2では、1と2を合わせて「役立っている」とし、4と5を合わせて「役立っていない」としている。
- 9) 質問文は、「諫早湾干拓事業をめぐる一連の裁判において裁判官は、公正に判断していると思いますか」であり、「1 公正に判断している」「2 ある程度公正に判断している」「3 どちらともいえない」「4 あまり公正に判断していない」「5 公正に判断していない」「6 裁判について知らない」から、ひとつ選択してもらうものである。結果は、諫早市では、「1 公正に判断している」が7.2%、「2 ある程度公正に判断している」が25.2%、「3 どちらともいえない」が42.8%、「4 あまり公正に判断していない」が5.4%、「5 公正に判断していない」が4.3%、「6 裁判について知らない」が11.5%であった。雲仙市では、「1 公正に判断している」が8.6%、「2 ある程度公正に判断している」が22.9%、「3 どちらともいえない」が44.0%、「4 あまり公正に判断していない」が4.6%、「5 公正に判断していない」が4.6%、「6 裁判について知らない」が12.6%であった。図表3では、1と2を合わせて「公正に判断している」とし、4と5を合わせて「公正に判断していない」としている。
- 10) 質問文は、「諫早湾干拓事業をめぐる一連の裁判における弁護士の主張は、信頼できると思いますか」であり、「1 信頼できる」「2 ある程度信頼できる」「3 どちらともいえない」「4 あまり信頼できない」「5 信頼できない」「6 裁判について知らない」から、ひとつ選択してもらうものである。結果は、諫早市では、「1 信頼できる」が4.9%、「2 ある程度信頼できる」が13.5%、「3 どちらともいえない」が51.1%、「4 あまり信



- 頼できない」が8.6%、「5 信頼できない」が6.5%、「6 裁判について知らない」が12.2%であった。雲仙市では、「1 信頼できる」が4.6%、「2 ある程度信頼できる」が12.6%、「3 どちらともいえない」が52.6%、「4 あまり信頼できない」が8.6%、「5 信頼できない」が4.6%、「6 裁判について知らない」が13.1%であった。図表4では、1と2を合わせて「信頼できる」とし、4と5を合わせて「信頼できない」としている。
- 11) 質問文は、「諫早湾干拓事業をめぐる裁判は現在も続いており、対立が存在します。紛争を解決するために、望ましいと考えるものを最大5つ選び、○を付けてください」であり、選択肢は、「1 首相による判断」、「2 地元選出の国会議員による調整」、「3 国会による立法措置」、「4 中央省庁（農水省や国交省など）による調整」、「5 裁判所による統一的な判断」、「6 裁判所による和解の働きかけ」、「7 裁判以外の紛争解決機関の活用」、「8 知事（長崎県や佐賀県など）による調整」、「9 市長（諫早市や雲仙市など）による調整」、「10 住民投票」、「11 当事者同士の話し合い」、「12 当事者それぞれの弁護士による話し合い」、「13 当事者と一般住民による話し合い」、「14 一般住民同士の話し合い」、「15 専門家（環境問題や地域問題など）による調整」、「16 専門家と当事者・一般住民による話し合い」、「17 市民団体による働きかけ」、「18 町内会や自治会などの地縁組織による働きかけ」、「19 業界団体（農協、漁協、商工会など）による働きかけ」、「20 その他」であった。
  - 12) 本節は、著者の研究成果（加藤 2018）を、本論文の目的に合わせて再構成したものである。そのため、内容に一部重複がある。また、本論文では十分に論じられなかった点については、上記の論文で言及しているので、必要に応じて参照してほしい。
  - 13) 紛争に関する社会学的知見については、以下の文献も参照（長谷川 2004）。
  - 14) 二つの系統の裁判の当事者にはなっていないが、干拓事業をめぐる国や県の対応に不満を述べる漁業関係者や農業関係者もいる。例えば、前者は、諫早湾で漁業を営んでいたが、その後、漁業だけでなく、建設業や農業にも挑戦した人であり（2020年9月4日聞き取り調査）、後者は、諫早湾干拓事業でできた中央干拓地で農業に携わる人である（2019年2月19日聞き取り調査）。
  - 15) 対話による紛争処理を目指す市民団体への聞き取り調査（2017年8月27日）。
  - 16) 「活力ある地域社会の形成」に関するアンケート調査では、「諫早湾干拓事業の社会的影響」についても尋ねており、そこでは、「地域間の対立が生じたと感じる、もしくはやや感じる」という回答が、諫早市で52.0%、雲仙市で42.3%となり、「漁業者と農業者の対立が生じたと感じる、もしくはやや感じる」という回答が、諫早市では64.9%、雲仙市で54.9%となっている。
  - 17) 開門賛成派の原告2名への聞き取り調査（2017年8月26日）。
  - 18) 開門賛成派弁護士への聞き取り調査（2017年2月21日、2018年8月7日）。また、以下のものも参照（松橋 2014, 馬奈木 2014, 記念出版編集委員会 2012）。
  - 19) 対話による紛争処理を目指す市民団体への聞き取り調査（2017年8月27日）。

- 20) 開門賛成派の原告2名への聞き取り調査では、反対派や一般住民との対話に関して、「立場が異なり、わかり合える可能性がないため、積極的な意味を感じない」旨の発言がなされている(2017年8月26日)。

その一方で、興味深い点は、一般住民の間では、干拓事業への評価が好転しているのである。アンケート調査で、「干拓事業への評価はどのように変化したか」を尋ねたところ、「良いものへと変化した(諫早市で18.2%、雲仙市で12.3%)」と「良いものへと少し変化した(諫早市で25.5%、雲仙市で21.7%)」が、「悪いものへと変化した(諫早市で7%、雲仙市で8.6%)」と「悪いものへと少し変化した(諫早市で7.7%、雲仙市で8.6%)」を大きく上回った。

- 21) 司法制度の特徴については、憲法学の標準的な議論(芦部2015, 辻村2018, 長谷部2018, 澁谷2010)を手がかりに、筆者が再構成したものである。詳細については、拙稿(加藤2018)を参照。
- 22) シャープの議論は、政治システムの正統性に関する従来の議論が、利益媒介のあり方に代表される「インプット」面に注目することが多かったことに対して、「インプット」面だけでなく、公共政策の効率性という「アウトプット」面にも大きく依存していることを明確にした点に、政治学的には大きな意義がある。一方で、シャープの議論に対しては、「政体内部の過程(スループット)を通じた正統性」という視点を軽視しているとする批判も存在する(Schmidt 2019)。
- 23) 社会における専門家の役割については、以下の文献も参照(ニコルズ2019, コリンズほか2020, 藤垣2003)。
- 24) 住民投票については、以下の文献も参照(今井2000, 新藤編1999)。
- 25) 公的権威を背景に、多様な当事者が主体的に参加し、実際に協議を行い、受容可能な決定をなすことの重要性は、熟議民主主義論や社会的合意形成論以外にも、ガバナンス論(Bell and Hindmore 2009, Bevir 2012)、共有資源管理論(Ostrom 1990, 2005)、環境社会学(宮内2013, 2017, 2017)でも指摘されている。
- 26) 熟議民主主義の実践については、本文中で言及した文献に加え、以下も参照(ディーネル2013, ジョンソン2011)。
- 27) 「熟議を通じた社会的合意形成」は、アンケート調査の選択肢では、「専門家と当事者・一般住民の話し合い」に近い。また、「熟議を通じた社会的合意形成」は、和解や調停の司法手続、ADR(裁判外紛争処理手続)とは異なる。というのも、和解や調停、ADRは、直接的な当事者へのみ参加が限定され、また参加者以外の利害関係者を拘束せず、さらに公開の場では行われないことが多いからである。同時に、「当事者と一般住民の話し合い」、「一般住民同士の話し合い」、「当事者同士の話し合い」とも異なる。「熟議を通じた社会的合意形成」は、ファシリテーターのもとでの合理的な議論を通じた合意形成が重要であり、直接もしくは間接的な当事者のみでの議論とは異なる。
- 28) この点に関して、注3、注15で言及した市民団体の活動は、「熟議を通じた社会的合



意形成」とは異なるものの、対話の場を設け、対話を通じた紛争解決を志向している点で、注目に値する。

- 29) 過去の行為に対する謝罪と反省、そして新たな社会秩序の形成については、オーストラリアにおける先住民への対応が参考になる (Noble2008,)。
- 30) 政治学の立場から、紛争処理システムについて検討したものとして、小野耕二による一連の研究 (小野 2007, 2008, 2009, 2010a, 2010b) がある。小野は、政策形成過程と紛争処理過程の同型性を指摘し、政治学における政策過程分析の知見が後者にも役立つことを明らかにしている。本論文は、小野の視点とは異なるが、政治学の知見を、法律学において活用する試みである。

### 【参考文献】

- アッカマン、ブルース、ジェイムズ・S・フィシュキン (川岸令和ほか訳) 2015『熟議の日』早稲田大学出版部。
- 芦部信喜・高橋和之補訂 2015『憲法第6版』岩波書店。
- 諫早湾開門研究者会議 (編)『有明海の環境と漁業』。
- 諫早湾地域振興基金 (編) 1993『諫早湾干拓事業の歩み』。
- 猪原健弘 (編) 2011『合意形成学』勁草書房。
- 今井一『住民投票』岩波新書。
- 大屋雄裕 2018『裁判の原点』河出書房。
- 小野耕二『比較政治』東京大学出版会、2002年。
- 2007「法律学と政治学との交錯領域へ向けて」『法政論集』216号。
- 2008「紛争の構図と政治学的分析視角」『法政論集』223号。
- 2009「紛争処理と『公共性』」『法政論集』232号。
- 2010a「コモンの政治学的分析」『法社会学』73号。
- 2010b「政治学の再検討と紛争処理論の意義」『法政論集』237号。
- 開田奈穂美 2011「地域開発問題における問題の変質とアクターの「入れ替わり」に関する考察」、『年報科学・技術・社会』20号。
- 2013「大規模開発事業の見直しにおける補償的受益と受苦者のアイデンティティ」、『環境社会学研究』19号。
- 2016「大規模開発の受益圏内部における支配構造」、『年報科学・技術・社会』25号。
- 樫澤秀木 2018「諫早湾干拓は、なぜ今まで続いているのか」、『法学セミナー』766号。
- 2019「長期紛争における紛争処理」、『法と社会研究』4号。
- 加藤雅俊 2018「諫早湾干拓紛争からみる紛争処理システムとしての司法制度の意義と限界」、『法学セミナー』766号。
- 記念出版編集委員会 (編) 2012『勝つまでたたかう－馬奈木イズムの形成と発展－』花伝社。

- 倉阪秀史 2012『政策・合意形成入門』勁草書房。
- 桑子敏雄 2016『社会的合意形成のプロダクトマネジメント』コロナ社。
- コリンズ、ハリー、ロバート・エヴァンズ（奥田太郎監訳）2020『専門知を再考する』名古屋大学出版会。
- 佐藤正典 2014『海を蘇らせる』岩波書店。
- 渋谷秀樹 2010「司法の概念についての覚書き」『立教法務研究』3号。
- 清水亮 2007「開発事業に対する反対運動と被害住民の＜生活の論理＞—諫早湾干拓事業を例として—」、『地域社会学会年報』19号。
- 2013「諫早湾干拓事業をめぐる対立とその行方」、『月刊社会教育』。
- ジョンソン、ジュヌイエーブ・フジ（船橋晴俊ほか監訳）2011『核廃棄物と熟議民主主義』新泉社。
- 新藤宗幸（編）2001『住民投票』ぎょうせい。
- 高橋徹（編）2010『諫早湾調整池の真実』かもがわ出版。
- 建林正彦、曾我謙悟、待鳥聡史 2008『比較政治制度論』有斐閣。
- 田村哲樹 2008『熟議の理由』勁草書房。
- 2017『熟議民主主義の困難』ナカニシヤ出版。
- ディーネル、ピーター（篠藤明徳訳）2012『市民討議による民主主義の再生』イマジン出版。
- 永尾俊彦 2001『干潟の民主主義』現代書館。
- 2005『ルポ諫早の叫び』岩波書店。
- ニコルズ、トム（高里ひろ訳）2020『専門知はもういらないのか』みすず書房。
- 長谷川公一 2004『紛争の社会学』放送大学教育振興会。
- 長谷川公一・浜日出夫・藤村正之・町村敬志『社会学』（有斐閣、2007年）
- 長谷部恭男 2018『憲法第7版』新世社。
- フィッシュキン、ジェームズ（曾根泰教監訳）2011『人々の声が響き合うとき』早川書房。
- 藤垣裕子 2003『専門知と公共性』東京大学出版会。
- 『法学セミナー』766号、日本評論社。
- 松橋隆司 2010『宝の海を取り戻せ』新日本出版社。
- 2014『弁護士馬奈木昭雄』合同出版。
- 松浦正浩 2010『実践！交渉学』筑摩書房。
- 馬奈木昭雄 2012『たたかい続けるということ』西日本新聞社。
- 宮内泰介 2017『歩く、見る、聞く人びとの自然再生』岩波書店。
- 宮内泰介（編）2013『なぜ環境保全はうまくいかないのか』新泉社。
- 宮内泰介（編）2017『どうすれば環境保全はうまくいくのか』新泉社。
- 山下弘文 1989『だれが干潟を守ったか』農山漁村文化協会。
- Bell, Stephen and Andrew Hindmoor 2009 : *Rethinking Governance*, Cambridge University

Press.

Bevir, Mark 2012 : *Governance*, Oxford University Press.

Dryzek, John and Patrick Dunleavy 2009 : *Theories of the Democratic State*, Palgrave.

Nobles, Mellisa 2008 : *The Politics of Official Apology*, Cambridge University Press.

Ostrom, Elinor 1990 : *Governing the Commons*, Cambridge University Press.

Ostrom, Elinor 2005 : *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press.

Scharpf, W. Fritz 1996 : "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States" Pp. 15-39 in *Governance in the European Union*, edited by G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter and W. Streeck, Sage Publications.

Scharpf, Fritz W. 1999 : *Governing in Europe*, Oxford University Press.

Schmidt, A. Vivien 2019 : *Europe's Crisis of Democracy*, Oxford University Press.

