

令和 3 年 5 月 21 日現在

機関番号：13101

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2017～2020

課題番号：17K00682

研究課題名（和文）環境の統合的ガバナンスの正当性をめぐる環境倫理的な分析

研究課題名（英文）Environmental ethics on the legitimacy of integrated governance of the natural environment

研究代表者

豊田 光世（Toyoda, Mitsuyo）

新潟大学・佐渡自然共生科学センター・准教授

研究者番号：00569650

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,500,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、「分割」から「統合」へと変化している自然環境のガバナンスについて、所有・管理・利用という3つの観点から生じる価値的・倫理的課題を分析するとともに、課題を克服するためにはどのような考え方や社会技術（合意形成やしきみ等）が必要なのかを考察した。研究代表者および分担者がアクターとしてかかわる事例を対象に、対話や協働の場づくり、連携のしくみづくり、関係者の声のヒアリングなどに従事しながら、主体的視点からガバナンスをめぐる課題の分析を行い、統合的ガバナンスの発展について考察した。所有の概念分析や共的ガバナンスのデザインに関する考察の成果を論文・報告書としてまとめた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

わたしたちを取り巻く自然環境は、所有や制度の境界線で細かに分断されている。ところが、近年では「統合的水資源管理」「流域管理」「総合治水」「森里川海」などの概念のもと、森林、河川、湖沼、田畑、都市など、さまざまな環境コンポーネントを連関させながら面的に国土をマネジメントすることが求められるようになってきた。統合的ガバナンスを進めていくための具体的アプローチはまだ発展途上であり、本研究はこうした自然資源マネジメントの課題に貢献することを目的としており、高い社会的意義を有している。

研究成果の概要（英文）：This research aimed at elucidating axiological, ethical issues concerning the governance of natural environment, which has been shifting towards a more integrated approach. The philosophical examination of pivotal concepts such as the land ownership and natural resource management was carried out based on a variety of case studies, in which we participated as actors. By engaging in the design of dialogical and collaborative processes for environmental actions, we identified key ideas for developing integrated environmental governance. The results of philosophical examination were published in academic journals and as a research booklet distributed widely to governmental and public stakeholders.

研究分野：環境哲学、合意形成学、環境教育

キーワード：環境哲学 自然資源マネジメント 合意形成 参加 協働

1. 研究開始当初の背景

環境ガバナンスの基本的考え方は、「分割」から「統合」へと変化している。私たちを取り巻く環境はさまざまな要素の連続体であり、空間的なつながりを有しているものの、近代化の過程で所有者の明確化や機能の分化が進み、本来は一体であるはずの自然環境が分断化されマネジメントされるようになった。その結果、面的に環境を保全・活用することが困難になり、環境や自然資源のサステナブルな利用を図るうえで障壁が生まれている。

そこで近年では、分割されたものを改めて統合して捉え、新たなガバナンスの土台を構築していくことが求められるようになった。例えば、「統合的水資源管理」「流域管理」「総合治水」「森里川海」などの概念は、森林、河川、湖沼、田畑、都市など、さまざまな環境コンポーネントを連関させながら、面的に国土を管理・活用する重要性を示唆している。また、国土保全の新たなキーワードとなっている「グリーン・インフラストラクチャー」においても、統合的なアプローチが不可欠だとされている。

ただし、統合的ガバナンスを進めていくには難しさもある。環境問題の改善や解決を模索するには、多様で複雑な課題を包括的に理解することが重要であるとしても、そのための具体的なアプローチが発展途上である。

2. 研究の目的

「環境ガバナンス」という概念は、環境の問題を複雑で重層的なものとして捉え、多様な主体の連携を重視して進める統治のあり方を問うものである。政府が主体となって進めるトップダウンの統治と市民社会の自治を統合し、関係主体の多様性を生かしながら、問題解決を図ることを目指している。環境や国土の保全にかかわる法制度のなかでも、参加と協働の重要性は繰り返し述べられており、参加型プロセスの必要性についての認識は広く共有されているものの、それらをいかに進めていくかという観点からの考察が十分に行われていない。そこで本研究では、分割から統合へと視点が変化している環境ガバナンスについて、事例分析をもとに、以下二つの観点から分析を行い、統合的ガバナンスの正当性について理論構築を行うことである。

- (1) 分割から統合へとガバナンスの形がシフトする過程で、所有・管理・利用という自然資源マネジメントの三局面において生じる倫理的諸課題にはどのようなものがあり、その課題を克服するためにはどのような考え方や社会技術（合意形成やしくみ等）が必要なのかを明らかにする。
- (2) 統合的ガバナンスでは多様な主体の参加と共同が重視されているが、公正で平等な参加・協働のあり方とはどのようなものかを明らかにする。

これらの観点は深く繋がっている。所有・管理・利用という倫理的にセンシティブな要素を含む資源マネジメントの問題では、多様な主体の参加が困難となる場合がある。したがって、本研究では、二つの観点の連関も考慮しながら、環境の統合的ガバナンスをめぐる正当性の問題について考察を行った。

3. 研究の方法

異なる特徴をもつ自然資源利活用の事例を取り上げ、各地で生じているガバナンスの課題を「所有」「管理」「利用」という観点から分析し、統合的なアプローチでガバナンスを進めていくための価値的課題を考察した。以下3つの視点から5つの事例を選定した。

- (1) 公的に所有されているが多様なアクターが参加して管理を行う水辺
事例 新潟県佐渡市 加茂湖
事例 兵庫県神戸市 福田川
- (2) 私有の境界線で細かに分断されているが全体的なマネジメントが求められる里山
事例 新潟県佐渡市 歌見田の棚田
事例 近畿地方 A 市 市街化区域の里山
- (3) 甚大な自然災害により風景だけでなく所有の形態が一変した被災地
事例 宮城県仙台市 荒浜地区

研究代表者および分担者は、これらの事例にアクターとしてかわり、対話や協働の場づくり、連携のしくみづくり、関係者の声のヒアリングなどに従事しながら、ガバナンスをめぐる生じている課題の分析を内部の視点から行うとともに、認識された課題の解決に向けた試みを展開した。事例間の比較分析をもとに、統合的ガバナンスの正当性という観点から考察を行い、多様な主体の参加と協働が展開するために必要な視点を整理した。

4. 研究成果

わたしたちを取り巻く環境はさまざまな要素の連続体であり、空間的なつながりをもっている。自然環境を、森、川、田、畑、町、海など、異なる景観として分けて捉えることは可能だが、それらは物理的なつながりをもっているという意味で、大地はシームレスである。ただし、わたしたちはシームレスでありながら、分断された環境の中で生きている。大地の上にはさまざまな見

えないラインが引かれていて、そのラインが人と環境の関わりを大きく規定している。

ラインには、つなぐ機能とともに、分ける機能があり、後者は「境界線」と呼ばれる。空間に引かれた境界線が有する一つの機能は、所有権の境を示すこと、すなわち「その範囲内の資源についての帰属を明確にすると共に、その範囲内で起こる出来事についての最終的な管轄権を定める」(杉田, 2015, p.22) ことである。

明治維新の後、近代的土地所有のしくみが浸透してからは、土地は誰かに所有されていて、所有者に利用の権利や管理の義務があることを、わたしたちは当然のことと考えてきた。このしくみは、私的所有という観点からは、人びとが資源を所有する権利を補償し、封建社会から民主的社会への意向をもたらした。また、公的所有という観点からは、管理と責任の所在の明確化が図られ、効率的な統治が目指された。所有形態が曖昧な自然環境、特に「共的」に管理されてきた自然環境は、できるだけ公的所有に置き換え、管轄内の環境を計画にもとづいて堅実にマネジメントすることで、安全で安定した環境の整備が目指された。近代的土地所有のしくみの導入には、こうした前向きな意味がある。

しかしながら、本来シームレスな大地を所有の境界線で分割し、権利や管理権限を個々に付与していくことは、環境や自然資源を私たちがサステナブルに使用していくうえで、さまざまな障壁も生み出している。目に見えない所有のラインや形態は、自然資源や土地の利活用、そしてシームレスな大地をガバナンスしていくうえで、どのような影響を与えるのだろうか。所有の境界線は、大地に網目のように張り巡らされており、公有、私有、総有など、所有の形態はさまざまだが、所有されていない「非所有地」は、現代において制度上存在しない。従って、どんな自然資源の利用・保全・管理を考えるうえでも、境界線とそれが示唆する権利を意識する必要がある。本研究で分析対象とした事例は、それぞれにおいて所有・利用・管理の異なる形態、ガバナンスの異なる特徴と課題を有していた。以下の論点をもとに、事例の比較考察を行った。

(1) 所有・管理・利用という自然資源マネジメントの三局面において、どのような倫理的課題が生じているか。

現代社会において深く浸透している土地の所有の概念がどのように導入され発展したか、またどのような倫理的価値を包含するかを、ロックの労働所有権論ならびにその思想からも強く影響を受けている日本の農地改革の流れをたどり、整理した。土地所有のしくみには、自由や平等、人権を重視する思想など、未来へと継承すべき価値が含まれている一方で、例えば里山保全の事例からは、産業やライフスタイルの変化によって生じた資源価値の減少、人口減少によって生じた担い手不足などが要因となって、自然資源の未利用による劣化が深刻化している状況が生じている。こうした問題から、「支配からの開放」や「自由の獲得」など土地所有と結びついた価値が、我が家の農地を手放してはいけないという使命感や、他者の所有権を尊重すべきという義務感につながり、その結果、土地との関係性の硬直化につながっていることが示唆された。

所有概念の分析にもとづき、「能動的所有」と「受動的所有」の相違、それらのオーバーユース・アンダーユースとのつながり、所有の権利と自然保全の義務の関係性、シェアの概念の発展による所有感の変化などの論点から考察を行った。

一方、近代化の過程において見られた公有地の拡大において、あいまいで明文化しづらい共有形態を解消していくことが求められてきた背景について、文献資料をもとに整理した。ただし公有地の維持管理には、再び共的システムが必要となっていることや、その過程でどのような課題が生じているかについて、事例をもとに分析した。また、本研究では、土地所有の形態が大きく変化することを余儀なくされた東日本大震災の被災地の状況についても調査を行い、私有地が公有地に変換されていくだけでなく、私有地のまま公共的意味を生み出していく取り組みやプロセスをもとに、排他的土地所有を越える所有のあり方を検討した。考察の一部を、以下の論文にまとめた。

豊田光世・高島徹・北愛子・中川克典(2020)農地のガバナンスをめぐる合意形成のプロセスデザインの考察：中山間地域における「人・農地プラン」の展開を手がかりに。実践政策学 6: 255-266.

(2) 自然資源のガバナンス主体はいかに形成・醸成されるのか。

本研究で扱った事例は、行政管理の公有地、法定外公共物の公有地、私有地がメインのモザイク的環境、自然災害により所有形態が激変した地域など、さまざまな条件を含んでいたが、所有全ての事例を貫く課題として「共的ガバナンス」を構築することと、そのための主体形成の重要性があった。このことは、公有地の利用と管理だけでなく、私有地があつまるモザイク的里山環境においても共通していた。人が集まれば「共」のシステムが自然発生的に生成されていくわけではなく、「共の生成プロセス」をデザインする視点が重要である。本研究で分析した事例からは、自然資源のガバナンス主体として、明確なミッションのもとに関係者が招集され議論や活動を展開するツリー型組織ではなく、その環境にかかわる人びとの多彩な思いが顕在化し、つながり合い、新たな理念や行動を有機的に生み出していくリゾーム的組織の重要性が確認された。リゾーム的組織では、さまざまな個が集まることで生まれる創造性・創発性が重視されるが、そうした完全にコントロールできない組織を、自然資源のガバナンス主体として意図的にデザインしていくことは可能なのか、可能であるとすればどのような視座が必要となるのか、保全の現場

での組織の生成プロセスを辿りながら分析を行い、その結果の一部を論文としてまとめた。考察のキーワードとして、「中心性があいまいな組織デザイン」と「通態的性質をもつ合理性の自覚化」が抽出された。

高田知紀・山口幸人・山本直人・塚本満朗(2020)都市中小河川の流域ガバナンスに向けた市民プロジェクトの展開：神戸市・福田川における環境保全の事例から．実践政策学 6: 267-278.

また、考察の成果については、報告書「環境の統合的ガバナンス：境界を越える共の創造」にまとめ、行政関係者や市民との共有を図った。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 2件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 豊田光世, 高島徹, 北愛子, 中川克典	4. 巻 6
2. 論文標題 農地のガバナンスをめぐる合意形成のプロセスデザインの考察: 中山間地域における「人・農地プラン」の展開を手がかりに	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 実践政策学	6. 最初と最後の頁 255-266
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 高田知紀, 山口幸人, 山本直人, 塚本満朗	4. 巻 6
2. 論文標題 都市中小河川の流域ガバナンスに向けた市民プロジェクトの展開: 神戸市・福田川における環境保全の事例から	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 実践政策学	6. 最初と最後の頁 267-278
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 豊田光世, 新井信幸, 高田知紀
2. 発表標題 自然資源の統合的ガバナンスをめぐる環境倫理的考察
3. 学会等名 第21回日本感性工学会大会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 Mitsuyo Toyoda	4. 発行年 2018年
2. 出版社 Springer	5. 総ページ数 443-457
3. 書名 From Bicultural Homogenization to Bicultural Conservation	

〔産業財産権〕

〔その他〕

本研究の成果は、報告書「環境の統合的ガバナンス：境界を越える共の創造」（38ページ）としてまとめ、行政関係者や市民に広く還元した。

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	新井 信幸 (Arai Nobuyuki) (20552409)	東北工業大学・工学部・准教授 (31303)	
研究分担者	高田 知紀 (Takada Tomoki) (60707892)	兵庫県立大学・その他部局等・准教授 (54502)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------